



Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se
helene.lassi@regeringskansliet.se

Regeringskansliets diarienummer
N2018/03415/SPN

”En utvecklad översiktsplanering Del 1 Att underlätta efterföljande planering” (SOU 2018:46)

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen anser att delbetänkandet ger en god bild av hur översiktsplaneringen fungerar idag och delar utredningens syn på reformbehovet.

Länsstyrelsen tillstyrker flera av utredningens förslag som de är formulerade. Det gäller bland annat att översiktsplanen inte bör göras bindande och att kommunerna ska arbeta med planeringsstrategier i inledningen av varje mandatperiod.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att det inte behövs några nya planinstrument i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, eftersom de planinstrument som finns i PBL idag är flexibla och täcker de planeringsbehov som finns. Länsstyrelsen vill understryka vikten av att återupprätta planprogrammets status, vilka ger en tydligare och mer rättssäker ordning genom alla delar i planprocessen.

Länsstyrelsen delar bedömningen att det i vissa fall brister i kontinuiteten. Detta kan till viss del bero på otydligheter i lagstiftning och vägledningar men länsstyrelsen delar också oron över den kompetensbrist som allmänt råder inom området.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att länsstyrelsens uppgift att samordna statens intressen inte bör ersättas med att sammanväga statens intressen. Länsstyrelsen anser dock att utredningens resonemang är svårtolkat och motstridigt beträffande innebörden av begreppen, *att prioritera mellan* motstridiga statliga intressen menar länsstyrelsen är att jämföra med *att sammanväga*.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att länsstyrelsens granskningsyttrande enbart ska förhålla sig till ingripandegrunderna. Länsstyrelsen anser dock att det många gånger inte framgår av översiktsplanen hur kommunen har tagit ställning till andra stora och ofta avgörande frågor som påpekats av länsstyrelsen i den rådgivande delen under samrådet. Länsstyrelsen saknar en vägledning för hur dessa synpunkter ska hanteras.

Datum
2018-10-29

Beteckning
101-31632-2018

Länsstyrelsens synpunkter

Översiktsplanen bör inte vara bindande

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att översiktsplanen inte bör göras bindande för efterföljande planering.

Länsstyrelsen håller med om att det kan vara svårt att i översiktsplanen föregripa plan- och bygglovshanteringen, inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt, och tillstyrker förslaget att inte ändra kraven på bygglov genom översiktsplanen. Dock är uppslaget intressant inte minst för kommuner med höga kulturvärden på landsbygden. Där får översiktsplanen stor betydelse, som stöd och vägledning för hur hänsyn ska tas till natur- och kulturvärden, särskilt för kommuner som av olika skäl inte aktivt skyddat dessa värden i sin planering.

En planeringsstrategi ger kontinuitet

Länsstyrelsen tillstyrker att kommunen varje mandatperiod ska besluta om en planeringsstrategi och instämmer i att detta kan vara en mer framåtsyftande form än dagens aktualitetsprövning.

För planstrategin krävs inget samråd men länsstyrelsen bedömer att för att uppnå den eftersträlvade kontinuiteten och en dagsaktuell strategi kan kommunerna förväntas begära aktuella underlag och ytterligare stöd, vilket kan medföra ett ökat resursbehov för länsstyrelsen.

Översiktsplanens aktualitet

Översiktsplanen ska anses inaktuell om kommunen inte antagit en planeringsstrategi. Länsstyrelsen bedömer att utredningens förslag, att detaljplaner ska handläggas med utökat förfarande om översiktsplanen eller fördjupade översiktsplaner inte är aktuella, kan fungera som ett incitament. Samtidigt finns en risk att detta inte är tillräckligt och länsstyrelsen saknar ett mer utvecklat resonemang om sanktioner och vad som blir konsekvensen av att en översiktsplan förklaras inaktuell. Att återinföra ett krav på detaljplaneplanprogram när övergripande underlag inte är aktuella eller saknas, skulle kunna vara en logisk påföljd. Att kommunen inte kan ge förhandsbesked är ett annat exempel.

Ett utökat förfarande ska redan idag användas när kommunen bedömer att detaljplaner frångår översiktsplanen. Att bedöma vad som överensstämmer eller inte med översiktsplanen är inte alltid självklart. Det kan handla om förhållningssätt till miljö kvalitetsnormer för vatten, mjukare frågor som kring sociala aspekter, hälsoaspekter mm. Länsstyrelsen hade gärna sett att detta hade tagits upp mer ingående i utredningen.

Datum
2018-10-29

Beteckning
101-31632-2018

Översiktsplanens inriktning kan utvecklas inom befintliga planinstrument inom PBL

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att de planinstrument som finns i PBL idag är flexibla och täcker de planeringsbehov som finns.

För att upprätthålla en löpande översiktsplaneverksamhet och med den en efterfrågad kontinuitet vill länsstyrelsen framhålla vikten av att kommunerna värnar och använder de planformer som redan idag ryms inom plan och bygglagen, PBL. Länsstyrelsen har i likhet med Boverket uppmärksammat tendensen att många kommuner tar fram varierade underlagsformer inför detaljplaneringen, vilka hanteras utanför PBL. Sedan kravet att ta fram program för detaljplan togs bort i PBL 2011 har programmen till stor del försvunnit ur planeringskedjan. Länsstyrelsen vill understryka vikten av att återupprätta planprogrammets status, vilka ger en tydligare och mer rättssäker ordning genom alla delar i planprocessen.

Översiktsplanens innehåll

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att översiktsplanens syfte och innehåll bör förtydligas i plan- och bygglagen, och ges en enhetligare form. Länsstyrelsen bedömer att Boverkets förslag till ÖP-modell kan vara utgångspunkt för mer utvecklade krav på översiktsplanens innehåll.

Länsstyrelsen håller med om att översiktsplanen i första hand bör hantera strategiska och mer övergripande planeringsfrågor. Det förslag till övergripande struktur i sex kategorier som redovisas, ser länsstyrelsen som en bra utgångspunkt. Likaså att det i översiktsplanen ska redovisas områden med särskilda förhållanden av väsentlig betydelse, redovisningen ska omfatta natur- och kulturvärden, areella näringar, råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner samt miljö, hälsa och säkerhet.

Länsstyrelsen anser dock att det behöver förtydligas vad som ingår i och hur de olika kategorierna ska tolkas. Ett exempel är kategorin Stadsbygd och tätortsområden, kontra kategorin Landsbygd, som är tvetydigt formulerade i utredningen, *sid 211*. Grönstruktur, som i sig spänner över ett brett fält, är en annan kategori som länsstyrelsen bedömer behöver utvecklas.

Länsstyrelsen bedömer att det finns en risk att jordbruksmarkens skydd ytterligare försvagas i planprocessen. Ett av förhållandena som ska redovisas är, områden av betydelse för sådana *areella näringar* som avses i 3 kap. 4–5 §§ miljöbalken, dvs. jordbruk, skogsbruk, rennäring, yrkesfiske och vattenbruk. Jordbruksmark kan vara brukningsvärd utan att den vid tidpunkten bedöms vara av betydelse för jordbruket. Jordbruksnäringen lider av dålig lönsamhet och en stor del av jordbruksmarken i länet brukas idag extensivt. I Stockholms län med höga markpriser och ett högt exploateringsstryck blir incitamenten för att fortsätta bruka jordbruksmarken svaga. I det perspektivet finns en överhängande risk att de kortsiktiga intressena ges en större tyngd än de långsiktiga när jordbruksmark värderas.

Datum
2018-10-29

Beteckning
101-31632-2018

Att det i utredningen betonas att översiktsplanens kategorisering av användning av mark- och vattenområden och att markanvändningskartan ska omfatta hela kommunen anser länsstyrelsen är bra och bidrar till syftet med en tydligare översiktsplan och underlättar för efterföljande planering.

Utredningen kommenterar att gestaltning handlar inte bara om enskilda byggnadsverk, utan även landskap och hur det vi bygger samverkar med sin omgivning. Länsstyrelsen saknar ett resonemang om förhållningssätt till hur gestaltungsfrågor, inte minst om hur landskapsperspektivet kan och bör hanteras i de olika plannivåerna.

Länsstyrelsen delar utredningens förslag att det nuvarande kravet, att det ska framgå av översiktsplanen hur kommunen avser att ta hänsyn till relevanta nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling, ska tas bort. Att kommunen istället ska redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till en *Nationell strategi för fysisk planering* är bra. Länsstyrelsen vill betona vikten av att strategin inkluderar och förhåller sig till Agenda 2030.

Ett förslag till en nationell strategi (N2017/05965/PBB) finns men har ännu inte beslutats, vilket gör att frågan inte fullt ut går att bedöma i dagsläget.

Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning om att det är lämpligt att staten klargör sina olika prioriteringar på nationell nivå. I, *En nationell strategi för hållbar tillväxt och attraktionskraft 2015-2020* (N21531) betonas betydelsen av ett fungerande samspel mellan regionalt tillväxtarbete och fysisk planering.

Översiktsplanens konsekvenser

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag om att översiktsplanen ska redovisa planens väsentliga konsekvenser är bra, men det är en fråga som blir direkt beroende av vem som gör bedömningen. Det är bra att konsekvensbeskrivningen avgränsas, men det behövs vägledning för vad som ska bedömas som väsentliga konsekvenser. För att undvika att begreppet blir en tveksam tolkningsfråga, anser länsstyrelsen att det behövs definierade kriterier för vilka konsekvenser som menas vara väsentliga. Enligt förslaget är det kommunens uppfattning som ska tillmätas stor betydelse om vad som är väsentligt, vilket också förutsätter att den som gör bedömningen har en adekvat sakkompetens, t ex när det gäller kommunens kulturmiljövärden.

Att ta fram en översiktsplan

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att kraven för översiktsplanen i PBL i stort sett är ändamålsenliga. Utredningen föreslår dock några mindre justeringar vilka länsstyrelsen tillstyrker. Förslaget syftar till att minska kraven på redovisning av planeringsunderlag i översiktsplan. Förslaget stämmer väl med ambitionen att göra översiktsplaner mer framåtsyftande och anpassade till kommunernas särskilda förutsättningar.

Datum
2018-10-29

Beteckning
101-31632-2018

Länsstyrelsen håller med om att översiktsplanens form och innehåll bör renodlas så att kommunens ställningstagande blir mer tydligt framträdande. I en kontinuerlig översiktsplanering ställs kraven ännu högre på att planens form och innehåll är hållbart över tid. En trend i kommunerna har varit att översiktsplanerna har blivit alltför vida till sitt innehåll, med följd att det skymmer det som ska vara översiktsplanens kärna, dvs kommunens ställningstagande och rekommendationer. Länsstyrelsen betonar att detta bör hanteras i fortsatt arbete med ändringar i regelverket.

När det gäller den strategiska miljöbedömningen i planprocessen delar Länsstyrelsen utredningens bedömning att de nuvarande bestämmelserna i PBL kring miljöbedömningar kan vara svåra att tolka. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att bestämmelser förtydligas och att det anges vilka olika moment som ska genomföras inom ramen för PBL-processen.

Ingripandegrunderna

Länsstyrelsen delar utredningens analys att samhället lägger ner ett omfattande arbete på att hantera ingripandegrunderna, och att en ändamålsenlig tillämpning behövs för att kommuner bättre ska kunna förutse när Länsstyrelsen kommer agera i planprocessen. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att staten bör ta fram ytterligare vägledning och underlag om hur ingripandegrunderna ska tillämpas. Förslaget kan förhoppningsvis leda till att framtagna vägledningar är tydliga och mer relevanta för planprocessen.

Riksintressen

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att det även i fortsättningen i översiktsplanen särskilt ska anges hur riksintressen *tillgodoses* istället för hur de ska *beaktas*.

Översiktsplanens övergripande karaktär och kommunomfattande skala är svår att hantera vid bedömningen av hur kommunen tillgodoser till exempel kulturmiljövårdens riksintressen. Detta är särskilt märkbart i tätbebyggda områden. Länsstyrelsen stöder därför att översiktsplanen ska kunna redovisa en annan detaljeringsgrad för vissa områden än för planen i övrigt. Länsstyrelsen saknar dock exempel och resonemang kring utformningen av fördjupade riksintresseredovisningar.

Mellankommunal samordning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att översiktsplanen ska visa områden och verksamheter som angår fler kommuner eller är av regional betydelse. Länsstyrelsen vill särskilt uppmärksamma behovet att samverka mellan kommunerna när det gäller dricksvatten, VA, avfallshantering mm. Länsstyrelsen tillstyrker också förslaget att Boverket får i uppdrag att ta fram vägledning för hur mellankommunala och regionala frågor bör hanteras i plan- och bygglagen.

Datum
2018-10-29

Beteckning
101-31632-2018

Miljökvalitetsnormer

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att grunddragen i kommunens arbete med vattenfrågorna behöver hanteras redan i översiktsplanen och välkomnar den översyn av regelverket som regeringen har aviserat. Behovet av vägledning för hur miljökvalitetsnormer ska tillämpas i planprocesserna är överhängande och länsstyrelsen anser att detta bör få hög prioritet.

Strandskydd

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att strandskydd inte bör upphävas direkt i översiktsplanen.

Utredningen förordar att regeringen utreder möjligheten för kommunen att i översiktsplanen peka ut områden för tätortsutveckling i strandnära lägen. Om en sådan möjlighet införs kan detta få stora konsekvenser. Det är ett högt tryck på att bygga i strandnära lägen i Stockholms län. Den möjlighet som finns att upphäva strandskyddet utifrån behovet av en tätortsutveckling anser Länsstyrelsen är tillräcklig för att möta detta behov i ett län som Stockholm. Man bör i första hand analysera den tillämpning som hitintills varit av detta relativt nya lagrum innan andra möjligheter övervägs. Länsstyrelsen avstyrker därför en sådan möjlighet i översiktsplanen. Om en utredning tillsätts bör den belysa de olika förutsättningar som finns i Sverige och se till vilka konsekvenser ett sådant förslag kan få i olika delar av landet.

Människors hälsa och säkerhet, risken för olyckor, översvämning och erosion

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att länsstyrelsen ska överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att en bebyggelse eller *ett byggnadsverk* blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning och erosion.

Statens medverkan i översiktsplanen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Boverket ska få i uppdrag att ta fram en vägledning för hur statliga myndigheter ska samverka med Länsstyrelsen i planprocessen. Nämnas bör att länsstyrelserna redan påbörjat ett arbete med gemensamma rutiner för samverkan med statliga myndigheter, vilket bör kunna utgöra ett underlag för uppdraget till Boverket.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att länsstyrelsens uppgift att samordna statens intressen inte bör ersättas med att sammanväga statens intressen. Utredningen uttrycker att länsstyrelsen bör koncentrera sina insatser på att prioritera mellan motstridiga statliga intressen och göra den samlade värdering som kommunen behöver. Samtidigt framgår det att i samordning ligger ett visst mått av sammanvägning. Länsstyrelsen anser att utredningens resonemang är svårtolkat och motstridigt beträffande innebörden av begreppen. Länsstyrelsens uppfattning är att det ingår i Länsstyrelsens uppdrag att göra avvägningar mellan motstridiga statliga intressen.

Datum
2018-10-29

Beteckning
101-31632-2018

Vidare konstateras i utredningen att komplexiteten i planeringen ökat över tid, vilket ytterligare stärker behovet av att göra länsstyrelsens uppdrag tydligt.

Länsstyrelsens roll i översiktsplaneringen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att länsstyrelsen ska ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i PBL.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att länsstyrelsens granskningsyttrande enbart bör förhålla sig till ingripandegrunderna. Länsstyrelsen eftersträvar redan idag att begränsa granskningsyttrande huvudsakligen till ingripandegrunderna.

Länsstyrelsen anser dock att det många gånger inte framgår av översiktsplanen hur kommunen har tagit ställning till andra stora och ofta avgörande frågor som påpekats av länsstyrelsen i den rådgivande delen under samrådet. Enligt utredningen finns det inget som hindrar att länsstyrelsen kan förmedla synpunkter på planen, i andra avseenden till kommunen, på annat sätt. Länsstyrelsen anser att en uttalad och mer utvecklade form för dessa synpunkter bör tas fram, för att säkerställa en mer kvalitativ och rättssäker process, t.ex. genom att Boverket tar fram en vägledning inom detta.

Länsstyrelsen anser att myndighetens uppdrag att bevaka allmänna intressen som idag inte är en ingripande grund behöver tydliggöras, såsom ovan anförts, t.ex. genom en vägledning från Boverket. Ett exempel på en sådan fråga är jordbruksmark som idag exploateras utan de avvägningar och beslutsunderlag som lagstiftningen kräver (Jordbruksverket rapport 2013:35). Länsstyrelsen saknar också ett resonemang om hur utredningen förhåller sig till skyddet av fornlämningar (enligt 2 kap kulturmiljölagen) vilket kan ha en avgörande roll för genomförbarheten av en detaljplan. Länsstyrelsen ser den rådgivande rollen i översiktsplaneprocessen som en möjlighet att uppmärksamma kommunen om fornlämningarnas skydd och påtala om det uppstår konfliktsituationer på grund av fornlämningar. Att kunna uppmärksamma brister och behov i hanteringen genom hela planprocessen är önskvärd, inte minst för att kunna effektivisera efterföljande detaljplaneringsprocesser.

Utredningen pekar på att länsstyrelserna måste agera utifrån ett helhetsperspektiv och att länsstyrelsens samordnande roll behöver stärkas. Länsstyrelsen gör samma bedömning.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att länsstyrelsen ska tillhandahålla ett reviderat granskningsyttrande om kommunen ändrar planförslaget efter granskningstiden utan att ha en ny granskning, om länsstyrelsens yttrande till följd av ändringen helt eller delvis blir inaktuellt och om kommunen begär det.

Datum
2018-10-29

Beteckning
101-31632-2018

Övrigt

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att regeringen eller utpekade myndigheter får meddela föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser. Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget att Lantmäteriet får i uppdrag att tillhandahålla översiktsplaner på en nationell plattform.

Ett enhetligt digitalt arbetssätt ställer krav på att Länsstyrelsen och övriga myndigheter själva kan leverera och ta emot underlag och övriga digitala material i ett lämpligt format. Men hänsyn till mängden information och antalet inblandade aktörer ska de resurser som krävs för att utveckla sådana system inte underskattas.

Beslut i detta ärende har fattats och godkänts digitalt av länsöverdirektör Johan von Sydow. I den slutliga handläggningen har även deltagit tf. avdelningschef Louise Schlyter, förvaltningsdirektör Åsa Ryding samt översiktsplanerare Eva Darolf Linnros, föredragande.