



**LUNDS**  
UNIVERSITET

Rektor

BESLUT

2018-10-25

Dnr V 2018/1342

1(21)

Näringsdepartementet  
Enhet för samhällsplanering  
103 33 Stockholm

### **Yttrande över betänkandet En utvecklad översiktsplanering Del 1: Att underlätta en efterföljande planering (SOU 2018:46)**

Lunds universitet har beretts möjlighet att yttra sig över betänkande ”En utvecklad översiktsplanering Del 1: Att underlätta en efterföljande planering”.

Generella synpunkter på betänkandet lämnas i detta dokument. Mer utförliga svar finns i bilagorna 1 och 2. Dessa svar är framtagna av Juridiska fakulteten, professor Annika Nilsson, respektive Fastighetsvetenskap inom Lunds tekniska högskola, universitetslektor Klas Ernard Borges.

Lunds universitet anser att utredningsförslaget är i huvudsak befogat och välgrundat. Det är viktigt att översiktsplanen fortsätter att utvecklas och blir ett tydligare instrument för kommunens användning av mark och vatten.

Lunds universitet instämmer i att det finns starka skäl till att översiktsplanen inte bör vara bindande. Ett centralt skäl är att alla åtgärder som anges i planen måste utredas i princip på samma sätt som om det vore fråga om att nu genomföra åtgärden. Ett ytterligare skäl är den bristande flexibiliteten och effektiviteten.

Förslaget om en återkommande kommunal planeringsstrategi är rimligt och kan hjälpa till att lyfta planfrågorna inom kommunen. I de fall då översiktsplanen är aktuell vid ordinarie val kan samtidigt förslaget te sig onödigt formalistiska.

Lunds universitet håller med om att översiktsplaner antagna före 1 januari 2004 bör upphöra att gälla. Det är sannolikt att åtminstone delar av sådana planer inte är aktuella med hänsyn till olika lagkrav som tillkommit under årens lopp.

Lunds universitet anser att det inte behövs ett tydligare krav på innehåll i en översiktsplan. Dock instämmer universitetet i att regler avseende områden som riskeras att drabbas av klimatrelaterade problem, bör förtydligas.

De mellankommunala och regionala frågorna är av stor betydelse, särskilt i storstadsområden där stadsbygden utgör en större sammanhängande enhet. Det är därför viktigt att länsstyrelsen kan ställa tydliga krav på och aktivt agera för mellankommunal och regional samverkan.

**Beslut**

Beslut om att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av Susanne Kristensson efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av fastighetsekonom Karin Wittenfelt.



Torbjörn von Schantz



Karin Wittenfelt  
(LU Byggnad)

## Bilaga 1

### *Svar från Juridiska fakulteten*

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professor Annika Nilsson.

### **En bindande översiktsplan**

#### Översiktsplanen bör inte vara bindande

Översiktsplaneutredningen anger ett antal goda skäl för att översiktsplanen inte bör vara bindande. Juridiska fakultetsstyrelsen instämmer i denna slutsats.

Ett centralt skäl som fakultetsstyrelsen vill lyfta fram är att en bindande översiktsplan, oavsett vilken typ av bindning man väljer, leder till en oöverkomlig utredningsbörda för kommunen i samband med framtagandet av en ny eller reviderad översiktsplan. Alla åtgärder som anges i planen måste utredas i princip på samma sätt som om det vore fråga om att nu genomföra åtgärden. I annat fall riskeras att markområden måste ligga oanvända då det i efterhand visat sig att den tänkta användningen strider mot regler i andra lagar, eller på annat sätt visar sig vara olämpliga. Då kan marken inte användas för alternativa, mer lämpliga ändamål. Det måste också göras helt klart att det t.ex. inte finns några skyddade arter eller livsmiljöer i områden som enligt planen ska tas i anspråk för exploatering, eftersom den bindande planen – i strid med EU-rätten – skulle förhindra att området skyddades.

Ett ytterligare skäl är den bristande flexibiliteten och effektiviteten. En bindande översiktsplan ställer krav på en omöjlig framförhållning i planeringen. Även om översiktsplanen naturligtvis bör vara både aktuell och ha ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv är det osannolikt att det inte underhand skulle dyka upp nya frågor som inte reglerats i planen, eller att frågor som där reglerats blir föremål för omvärdering. Att då behöva riva upp planen i aktuella delar och göra en ny – omfattande – planering blir inte bara tidskrävande, den första utredningen blir dessutom i stora delar meningslös och innebär bortkastade resurser.

Utredningen lyfter även upp den enskildes rättssäkerhet och rättsskydd, liksom allmänhetens rätt att överklaga miljöbeslut, vilket naturligtvis också utgör viktiga aspekter på varför en översiktsplan inte bör vara bindande.

#### Bygglövsfrågor bör inte regleras i översiktsplanen

Översiktsplaneutredningen diskuterar möjligheten att ge kommunen befogenheter att reglera bygglövsfrågor i översiktsplanen. Utredningens slutsats är att en sådan möjlighet inte bör införas. Juridiska fakultetsstyrelsen delar denna ståndpunkt, av bl.a. de skäl utredningen framför. Om det finns behov av ytterligare möjligheter att reglera bygglövsfrågor i områden utanför detaljplan torde det ligga närmare till hands att vidareutveckla möjligheterna att reglera med områdesbestämmelser.

Fakultetsstyrelsen konstaterar också, med utredningen, att regleringen av bygglov idag är alltför komplex. En översyn och förenkling av regelverket är en akut fråga som borde stå högt på dagordningen.

### **En kontinuerlig översiktsplanering**

#### Översiktsplanens aktualitet bör inte villkoras av rent formella krav

Delar av utredningens förslag rörande att säkerställa att översiktsplanen är aktuell framstår som onödigt formalistiska. En fråga som endast berörs översiktligt i den här

utredningen är *varför* en del kommuner har översiktsplaner eller delar av sådana som inte är aktuella. Det är naturligtvis i stor utsträckning en resurs- och kompetensfråga som inte omedelbart löses genom nya lagregler. Enligt dagens regler ska kommunfullmäktige en gång under mandatperioden ta ställning till om översiktsplanen är aktuell. Detta krav kan förmodligen få större praktisk verkan om kravet på beslutsunderlag för ställningstagandet formaliseras något. En kontinuerligt uppdaterad planeringsstrategi kan möjligen vara ett bra hjälpmedel i detta sammanhang. Men juridiska fakultetsstyrelsen vänder sig emot att det skulle vara ett nödvändigt villkor för att en översiktsplan fortsatt ska gälla att ett formellt beslut att anta en planeringsstrategi tas inom 15 månader efter ordinarie val, trots att planen kanske är helt aktuell.

### **Översiktsplaner antagna före 1 januari 2004 bör upphöra att gälla**

Om planen gällt i 20 år utan mer övergripande och genomgående bearbetning är den sannolikt tämligen svåröverskådlig med fördjupningar på olika detaljnivåer över olika frågor och delar av kommunen. Det finns också en betydande sannolikhet för att åtminstone delar av planen inte är aktuella, med hänsyn till de olika lagkrav som tillkommit under årens lopp och den faktiska utvecklingen i den aktuella kommunen. Skulle en sådan plan trots detta vara aktuell torde det ändå finnas ett behov av översyn ur pedagogisk synvinkel. Juridiska fakultetsstyrelsen finner förslaget rimligt, särskilt med tanke på den relativt generösa tidsrymd om fem år som kommunen har på sig att ta fram en ny plan, och ställer sig således bakom en sådan bestämmelse.

### **Granskning istället för utställning**

Juridiska fakultetsstyrelsen finner det rimligt att terminologin justeras så att samma uttryck används för motsvarande företeelser i plan- och bygglagens olika kapitel. Styrelsen ställer sig bakom ändring av uttrycket "utställning" till "granskning".

### **Strategisk miljöbedömning**

Juridiska fakultetsstyrelsen instämmer i att det är rimligt att reglerna om strategisk miljöbedömning i PBL ska vara så utförliga att det går att utläsa ur PBL vilka bestämmelser i miljöbalkens 6 kap. som ska tillämpas på en sådan bedömning. Förslagen synes i huvudsak innebära tydligare laghänvisningar.

### **Ytterligare planinstrument behövs inte i PLB**

Juridiska fakultetsstyrelsen kan inte, som även angetts ovan, se behov av ytterligare planinstrument i PBL. De planformer som finns, med möjligheter till variationer i olika avseenden, bör vara tillräckligt för de behov som finns.

## **Översiktsplanens innehåll**

### **Behövs ett tydligare krav på innehåll?**

Förslagen i denna del av utredningen synes i huvudsak gå ut på att reglerna behöver bli tydligare. Juridiska fakultetsstyrelsen är inte helt övertygad av de argument som framförs. De översiktsplaner som fakultetsstyrelsens ledamöter har haft anledning att studera har i allt väsentligt varit utformade i enlighet med vad vi uppfattar att utredningen föreslår.

Styrelsen kan inte se poängen med att ytterligare betona översiktsplanens syfte: Vilka andra syften kan en översiktsplan ha än att ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, och ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras? Det går naturligtvis att ge frågor som t.ex. biologisk mångfald och klimatrelaterade åtgärder en högre prioritet i syftesbestämmelsen (och det vore i grunden också lämpligt), men det är knappast vad utredningen avser och

det skulle dessutom behöva följas upp med mer handfasta bestämmelser om implementering.

Att det skulle finnas krav på att i översiktsplanen redovisa alla de olika aspekter, i stort och smått, som behandlas i 2 kap. PBL kan knappast vara korrekt. En rimligare tolkning är att de aspekter som är relevanta för den aktuella planeringen ska redovisas. Det är, som utredningen konstaterar, sällan relevant att redovisa hur enskilda byggnader ska utformas eller var lekplatser ska placeras i en detaljplan.

De olika markanvändningskategorier som utredningen föreslår synes vara sådana som redan idag förekommer i de översiktsplaner fakultetsstyrelsens ledamöter har haft anledning att studera.

Lagändringar rörande ovan berörda och andra delar av översiktsplanens innehåll som i huvudsak syftar till att kodifiera redan tillämpad praxis kan naturligtvis uppfattas som ett tydliggörande. Men ändring av regler kan redan i sig innebära nya svårigheter. Fler regler tillkommer vilket kan medföra att reglerna uppfattas som krångligare, tillämparen kan få uppfattningen att ändringen är mer omfattande än den är och kommunikationen rörande regelverket försvåras när nya och gamla versioner av reglerna förekommer samtidigt. Det finns därför, enligt juridiska fakultetsstyrelsens mening, skäl att överväga hur stort behovet i grunden är för de föreslagna ändringarna.

Juridiska fakultetsstyrelsen instämmer i att reglerna bör förtydligas, och också vässas ytterligare en aning, med avseende på utvecklingen inom områden som i ett långsiktigt perspektiv riskerar att drabbas av klimatrelaterade problem. Vissa kommuner synes behöva tydligare styrning vad gäller detta problem. Inte minst tycks det finnas ett stort behov av samordning av planeringen för klimatrelaterade problemområden och planeringen av lis-områden. Lis-områden ska ju per definition ligga i strandnära lägen och torde därmed ofta vara i riskzonen för klimatrelaterade problem.

## **Statliga intressen**

### **Riksintressen**

Utredningen trycker på att riksintressen ska *tillgodoses* i översiktsplanen, men konstaterar också att detta gäller redan i dag. Samtidigt konstateras ett antal problem beträffande tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken, bl.a. att riksintresseområdena är otydligt avgränsade, att beskrivningarna av riksintressena ibland är så otydliga att de inte fungerar som beslutsunderlag och att detta och annat leder till att kommunerna inte kan redovisa hur riksintressena ska tillämpas i översiktsplanen.

Juridiska fakultetsstyrelsen konstaterar att hushållningsbestämmelserna, och särskilt riksintressena, i sig utgör tveksamma *juridiska* instrument även om de kan ha en funktion som planeringsvägledning. Att flera utredningar oberoende av varandra identifierar problem vid tillämpningen av dem talar för att detta är frågor som behöver grundlig och förutsättningslös genomlysning. Detta är nu inte, som översiktsplaneutredningen framhåller, en fråga som omfattas av denna utrednings direktiv och kan därför inte hanteras vidare här.

### **Miljö kvalitetsnormer**

Miljö kvalitetsnormer som har sin grund i EU-rätten ska naturligtvis såväl tillämpas som följas och upprätthållas i Sverige, i enlighet med den rättsverkan de har.

Juridiska fakultetsstyrelsen instämmer i att det är klokt att även i sammanhang av översiktsplanering analysera vilka konsekvenser ur miljökvalitetssynpunkt olika utvecklingsstrategier kan ge och vilka åtgärder som behövs för att säkerställa att kvalitetsnormerna kan upprätthållas.

### Strandskydd

Kommunens uppfattning om var det är lämpligt att etablera lis-områden ska redovisas i översiktsplanen. Som konstaterats i flera rättsfall är ett sådant utpekande inte rättsligt bindande utan måste följas av en analys i det enskilda fallet. På annat sätt kan knappast frågor hanteras i översiktsplanen eftersom, som konstaterats ovan, det inte finns möjlighet och inte heller är lämpligt att utforma översiktsplanen med en sådan detaljeringsgrad att en mer bindande verkan vore ett alternativ. Detsamma gäller naturligtvis tätortsutveckling i strandnära lägen.

Frågan om strandskyddet synes alltmer bli en vattendelare i synen på Sveriges geografiska planering. Många turist- och glesbygdskommuner vill begränsa strandskyddet till förmån för exploateringsprojekt som de tror är gynnsamma för kommunen. Strandskyddets betydelse för det rörliga friluftslivet, och för biologisk mångfald och artskydd, kan dock knappast underskattas. Stränder är m.a.o. en typ av områden där det förekommer många olika markanvändningsintressen, med medföljande risk för konflikter. Det kan därför i förstone uppfattas som positivt att utredningen föreslår att länsstyrelsen ska ha i uppgift att bevaka även andra strandskyddsbestämmelser än lis-områden i översiktsplanen. Förslaget är dock, enligt fakultetsstyrelsens mening, alltför vagt i detta avseende.

En fråga som ständigt förvånar är också att frågan om exploatering av stränderna så sällan kopplas samman med troliga klimatförändringar innebärande mer vatten och högre vattenflöden. Inte heller denna utredning gör en sådan koppling, trots att den i modern tid borde vara självklar.

## Bilaga 2

*Svar från Fastighetsvetenskap inom Lunds tekniska högskola***SOU 2018:46 – En utvecklad översiktsplan, del 1**Sammanfattning

Utredningsförslaget är i huvudsak bra. Det är viktigt att översiktsplanen (ÖP) utvecklas och blir ett tydligt instrument för kommunens beslut om användning av mark och vatten, att det kan fungera på rimligt sätt i Sveriges alla kommuner, samt att de sakägare och övriga privata aktörer får tydliga spelregler för sin medverkan i planprocessen.

Utredningsförslaget att behålla den icke bindande översiktsplanen kan accepteras. Vi vill ändå påpeka att det skulle kunna ge vissa andra möjligheter om man lät någon specifik del av översiktsplanen ha en viss bindande verkan, för att genom detta kunna tillåta privat initiativrätt till detaljplanering. Modeller för detta finns i en del andra länder. Det kommunala planmonopolet bör finnas kvar, men genom ett strategiskt beslut i översiktsplanen om områden för potentiell exploatering kan vissa specifika regleringar om markanvändning fastställas, inklusive exploateringsgrad och krav på hur allmänna intressen ska kunna säkerställas. I den efterföljande detaljplaneringen kan övriga krav kontrolleras om detaljplaner har tagits fram genom privat initiativ.

En återkommande kommunal planeringstrategi är bra, och kan hjälpa till att lyfta planeringsfrågorna inom kommunen och i kommunalpolitiken, samt ge möjlighet att analysera översiktsplanens aktualitet.

I övrigt ges kommentarer till frågor om översiktsplanens aktualitet, planprocessen (att ta fram en ÖP), ÖPs innehåll/befintliga planinstrument, ÖPs innehåll, ÖPs digitalisering och ingripandegrunderna.

Avsnitt: Översiktsplanen bör inte vara bindande.

Frågan om översiktsplanen skulle kunna vara bindande eller ej bör kunna analyseras utifrån vad ett sådant bindande beslut omfattar.

Redan idag har vi situationer där översiktsplanen (ÖP) eller en fördjupad översiktsplan (FÖP) har direkt påverkat beslut om detaljplan eller bygglov, dvs att ÖP/FÖP har avgörande betydelse för enskilda intressen (t ex Varberg MÖD P 4799-12 och Östersund MÖD P 5162-15). Det är en helt naturlig situation, och kan från det allmännas (kommunens) perspektiv uppfattas som helt naturligt. För den enskilde fastighetsägaren som drabbas (negativt) är det annorlunda. Denna översiktliga plan har medfört en förändrad förutsättning – att förändrad markanvändning inte är möjligt. En ÖP/FÖP måste kunna få vara ett instrument att styra markanvändningen, både i direkta bygglovsfall (utom plan) som i det tillståndsförande som detaljplaneprocessen innebär.

Medborgarinflytande i en ÖP/FÖP förekommer genom samrådet och genom den politiska beslutsprocessen. För den enskilde kan det vara svårt att förstå betydelsen för sig själv/sin fastighet av en ÖP/FÖP, men samrådet bör ändå vara inriktat på den övergripande strategin för markanvändningen, och såsom det uttrycks – det allmänna intresset.

Att reglera krav på bygglov i ÖP skulle göra ÖP alltför detaljerad. Genom områdesbestämmelser (OB) kan vissa sådana krav regleras, och denna form bör kunna stärkas i praktisk utövning. Områdesbestämmelsernas begränsade förekomst i kommunerna pekar på att denna mer specifika form att reglera markanvändningen har förutsättningar att utvecklas. En OB innebär direkta regleringar (dvs med

bindande verkan) för den enskilde, och genom detta medför det att man blir sakägare och får rätt att överklaga.

En icke bindande översiktsplan ställer fortsatta krav på att allmänna intressen säkerställs i följande planerings- och beslutsnivåer, dvs i detaljplaner, områdesbestämmelser och i bygglovsfall utom plan. Utredningsdirektivet om ev. privat initiativrätt för detaljplaner skulle kunna underlättas om översiktsplanen kunde ha bindande verkan i utpekade områden med krav på detaljplanering, och då skulle dessa detaljplaner kunna tas fram genom privat initiativrätt. Dessa två frågor kan inte behandlas separat, i alla fall om initiativrätten också skulle innebära en rätt att exploatera i viss omfattning inom ett område, utifrån en ÖPs riktlinjer för utveckling i ett sådant område. Tyskland och UK är två länder med sådana system. I bilaga Förutsättningar för en bindande översiktsplan ges en utförlig redovisning av problemen med en bindande översiktsplan. Det är dock frågan om vad som skulle kunna göras bindande, vad som skulle kunna bestämmas på övergripande nivå. Redan idag bestäms markanvändningen, och vissa skrivningar i översiktsplanen leder till ett ja eller nej till förfrågningar utifrån enskilda fastighetsägares intressen att exploatera. Det är visserligen inte formellt bindande, utan prövning görs i det enskilda fallet, men översiktsplanen har ändå en stark, och ibland mer eller mindre definitivt avgörande roll i beslut på detaljnivå (dp eller bygglov).

När bygglov ska prövas för fastighet inom en befintlig detaljplan har det mesta av prövning gjorts genom detaljplanen, men några delar av PBL kap 2 och kap 8 måste fortfarande bedömas, eftersom detaljplanen inte har tagit upp dessa.

Detaljplanen innebär bindande verkan, men det finns ändå en uppdelning i vad som bestäms på dp- respektive bygglovsnivå.

För sk flexibla detaljplaner lämnas en större del av besluten till bygglovsnivån.

Det finns dock en tydlig tendens till att kommunerna utnyttjar sin rätt att inkludera många av PBLs (4 kap) frivilliga detaljplanebestämmelser i detaljplanen, och ibland går de längre än så (se t ex utredningar om otydliga och olagliga dp-bestämmelser). Det förekommer dock en del (mindre antal) detaljplaner där man lämnar mycket öppet, och håller sig till de obligatoriska dp-bestämmelserna.

För en översiktsplan kan man också utgå från samma uppbyggnad, dvs att några bindande beslut skulle kunna tas på denna övergripande nivå, att man sedan lämnar resterande beslut till dp-nivån. Det som är mest intressant är områden för eventuell exploatering/förändring av markanvändningen, antingen helt nya områden eller förtätning eller permanentning av fritidsbebyggelse. Dessa områden beskrivs på följande sätt (s 207):

- område med större förändring av markanvändningen;
- område med gradvis förändring och förnyelse inom ramen för den markanvändning som redan har etablerats;

Dessutom finns i samma uppräknings (s 207) följande typ av område, men där man bör avvakta med bindande beslut om markanvändningen:

- område av strategisk betydelse för den framtida bebyggelseutvecklingen där handlingsfriheten skall behållas.

För de två första typerna av områden skulle man kunna ge översiktsplanen en bindande verkan med avseende på avsikten att tillåta exploatering, dvs typ av exploatering/markanvändning, exploateringsgrad och vissa generella villkor för detaljplaneringen. Erfarenheter från t ex Tyskland och UK kan användas. Det skulle inte betyda att det är fritt fram för vilken typ av exploatering som helst, utan att kommunen genom ett sådant översiktligt beslut om ämnad markanvändning



visar en specifik typ av viljeinriktning för exploatering, och att man genom det bjuder in enskilda intressen att vidareutveckla.

Man skall förstås undvika den fragmentisering av markanvändningen som kan uppkomma genom att enskilda intressen enbart tar hänsyn till sina egna intressen (dvs i någon mening maximal exploateringsgrad inom sin fastighets areal), utan att det ställs krav på att säkerställa andra allmänna intressen som inte direkt har bestämts genom översiktsplanen. Det franska systemet med *lotissement* eller det portugisiska *loteamento* kan tendera till att enskilda intressen åsidosätter allmänna intressen i ett större perspektiv. Man kan se paralleller med små detaljplaner, s k frimärksplaner. Ett kommunalt planmonopol ger skydd mot att sådana små detaljplaner inte åsidosätter allmänna intressen. Kravet på detaljplanens geografiska omfattning, enligt 4 kap 32 § en maxgräns, kan också kompletteras med en minimigräns eller samverkan med andra, närliggande detaljplaner.

Det är viktigt att hålla en balans mellan kommunen, fastighetsägare och staten, och där kommunen bör ha kvar sin rätt att bestämma om planering och byggande, och statens rätt att värna specifika allmänna intressen/riksintressen. Denna kommunala beslutsrätt kan ligga på översiktlig nivå (dvs om man inför bindande ÖP i något avseende), men då bör ett sådant ÖP-beslut samtidigt innebära ett klartecken för exploatering, och att kommunen på nästa nivå – detaljplanenivå – inte nödvändigtvis behöver ha kvar sitt planmonopol för sådant område. Det viktiga är att kommunens beslut om exploatering/förändrad markanvändning kommer på någon nivå. Säkerställande av allmänna intressen kan göras genom kommunens kontroll av en exploatörs planförslag, både vad avser innehållet i planen, den geografiska omfattningen av planen och hur den förhåller sig till ett större område/stadsdel.

Att lyfta upp kommunens monopol – bindande beslut om markanvändning till en högre nivå, t ex FÖP eller specifik del av översiktsplanen – kan göras, men det kräver å andra sidan att rätten att överklaga för sakägare kopplas till ett sådant beslut. Men en sådan rätt att överklaga kan inte omfatta mer än det som de facto ingår i översiktsplanens beslut. Ett ÖP-beslut om att ett område kan få exploateras i viss utsträckning – måste man ge rätt för en fastighetsägare att kunna överklaga? Det kan kanske göras i nästa nivå, även om den görs med privat initiativrätt. Så frågan om en bindande översiktsplan bör bedömas utifrån hur frågan om detaljplanen utformas.

Det är rimligt att ett bindande beslut om förändrad markanvändning endast ska ske en enda gång av kommunen, och inte upprepas flera gånger. Detta skulle då ge en önskad klarhet för fastighetsägare/markexploatör. Däremot kan olika typer av beslut av materiell karaktär beslutas på olika nivåer, förutsatt att det blir tydligt för alla parter.

#### Avsnitt: En planeringsstrategi

Aktualitetsprövning av ÖP görs ibland, men inte alltid under varje mandatperiod, enligt Boverkets sammanställningar. Det är positivt att ställa tydligare krav på att man jobbar fram en planeringsstrategi, och dessutom har en deadline för detta, ett drygt år efter valet. Det är rimligt att inte lägga in detta i ett samrådsförfarande, dvs att det därmed är mer ett internt arbete, med både tjänstemän och politiker (genom SBN/BN och KF involverade).

En sådan strategi kan också stimulera de politiska partierna att utveckla och marknadsföra sin politik inom samhällsbyggnadsområdet. Att då kunna diskutera detta på ett övergripande plan är nyttigt, och därmed en bra del i den demokratiska processen. Beslut om detaljplaner fokuseras ofta på enskilda och mycket lokala saker, medan en planeringsstrategi ger möjlighet att skissa och utveckla tankar om

kommunens utveckling i fråga om markanvändning. Det kan då bli lättare att dessa frågor kommer upp i den politiska debatten på kommunal nivå.

En deadline på 15 månader efter valet kan underlätta så att det blir ett tydligt tidschema för stadsbyggnadskontoret, stadsbyggnadsnämnden (eller motsvarande), kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och de politiska partierna.

I en planeringsstrategi ingår det att kommunen ska tänka framåt. En ÖP har idag ofta en planeringshorisont på 10-20 år, men vad som kommer efter denna period ingår inte. I några rättsfall där detaljplanekravet har hävdats som skäl för att inte ge bygglov har tidsperspektivet för sådan framtida planering skjutits på framtiden – i fallet RÅ 2010 Ref. 90 (Järkholmen, Göteborg) blev detta successiva uppskjutande av detaljplanläggning till slut fällande för kommunen, och där man tydligt kunde se att deras ”planeringsstrategi” var vag och obestämd, sannolikt medvetet gjort så. I parallellfallet om detaljplanekravet vid bygglovs- och planbeskedsansökan i Ingarö, Värmdö kommun (NJA 2016 s 868) godtog HD en planeringshorisont närmast efter gällande ÖP (gällande till år 2025), genom att det i denna ÖP uttrycktes ett tidsmått när detaljplanläggning skulle kunna bli aktuell för området ifråga. En planeringsstrategi bör kunna ta upp sådana tidsperspektiv på utbyggnadszoner, även i ett lite längre tidsperspektiv. Det bör förstås accepteras att sådana planeringsstrategier i sig inte innebär ett bindande löfte om exploatering, men åtminstone en tydligare förklaring från kommunens sida om sina avsikter för exploatering i olika områden av kommunen.

#### Avsnitt: Översiktsplanens aktualitet

Om kommunen inte antar en planeringsstrategi inom 15 månader efter valet anses planen inte längre vara aktuell. Vad innebär det för bygglovs- och detaljplaneprövningar? Ett utökat detaljplaneförfarande är naturligtvis rimligt. Om denna gällande, men ej aktualiserade, ÖP innebär vissa begränsningar i markanvändningen, med negativa följder för en fastighetsägare, innebär det att det ges en öppning som lättar upp tidigare begränsning? Rimligtvis inte, men detta måste klargöras.

I jämförelse med detaljplaner vars genomförandetid löper ut gäller dessa även fortsättningsvis, dvs kommunen kan vidhålla detaljplanens regleringar, och en avvikelse från denna utgångna plan måste motiveras, och kan bara accepteras inom ramen för begreppet liten avvikelse (9 kap 31b och 31c §§).

Samma grundläggande fråga om konsekvenser för hanteringen av detaljplaner och bygglov gäller i fall då äldre översiktsplaner och FÖP (antagna före år 2004) upphör att gälla år 2024. Det är dock ett mindre antal (40 st) kommuner med sådana äldre ÖP, men ett större antal med äldre FÖP.

Förslaget om att inte sätta upp en maxgräns för giltigheten för en ÖP, t ex 16 år, bör nog vara rimligt, särskilt för kommuner med låg folkmängd och begränsat intresse för nyexploateringar. Kravet på en planeringsstrategi bör kunna utgöra ett tillräckligt underlag för att klarlägga kommunens tankar om sin översiktsplan, även sådana som är relativt gamla.

Det lär dock bli en fråga framöver när en översiktsplan blir gammal, t ex mer än 20 år, men att man av olika skäl inte tar fram en ny översiktsplan.

Kravet på aktuell översiktsplan för att ta ställning till sk LIS-områden kan dock beröra små kommuner utan direkt exploateringstryck. Det är rimligt att sådana specifika utpekade tillväxtområden bör ha analyserats i samråd med länsstyrelsen m fl myndigheter inom ramen för översiktsplanen.

Avsnitt: Att ta fram en ÖP

Samrådsprocessen är viktig del av demokratin. Det är det viktigt att i stor utsträckning behålla ÖP som en ej bindande, enbart strategisk planform, men att man såsom nämnt ovan kan ha något beslut för ÖP med bindande verkan. För den enskilde fastighetsägaren kan översiktsplanens (eller en FÖP) regleringar innebära inskränkningar i möjligheter till ändrad markanvändning. Det är därför viktigt att samrådet, och den efterföljande granskningen ger konkreta möjligheter att involvera de enskilda.

Avsnitt: Översiktsplanens inriktning – befintliga planinstrument

Vi instämmer i bedömningen att inga fler planinstrument bör införas, och att de befintliga skall användas, inklusive ytterligare vägledning. Områdesbestämmelser har nämnts ovan – det kan finnas behov av att utveckla denna planform, som ett sätt att bestämma vissa villkor för byggande, men utan att definiera byggrätter. Utveckling av hur FÖP används, inkl. samverkan mellan statliga och kommunala intressen, görs lämpligtvis inom ramen för denna speciella form av ÖP. Man måste dock uppmärksamma att för den enskilde fastighetsägaren/byggherren kan flera olika plannivåer där man måste bevaka/framföra sina intressen vara omständligt. I dennes kontakt med kommunen bör aktiv medverkan kunna göras en enda gång, och inte behöva upprepas flera gånger för att kunna förklara och påverka utifrån sitt perspektiv. Det intrång i äganderätten som planering innebär (utifrån perspektivet i RF 2 kap 15 §) måste vara tydligt och inte ett ständigt pågående "hot". En FÖP innebär en fördjupning – visserligen icke bindande – men ändå i praktiken ett tydligt ställningstagande från kommunens håll om lämplig markanvändning, och för den enskilde fastighetsägaren kan även en sådan fördjupning leda till ett märkbart intrång i äganderätten (jfr ovan nämnda rättsfall från Östersund, Varberg, Värmdö och Göteborg).

Avsnitt: Översiktsplanens innehåll

Tidsperspektivet i en ÖP bör vara långt – såsom nämnts åtminstone 10-20 år, men utifrån kommunalt perspektiv är det ofta längre. Det är också en fråga om hur ofta det omfattande arbetet med en ny ÖP, eller en FÖP, ska eller behövs göras. Kommunens planeringshorisont är förvisso långt, och bör vara det. Byggande innebär också en investering med långt tidsperspektiv. Men utifrån fastighetsägares perspektiv finns det andra tidshorisonter, dvs att man vill förändra markanvändningen – oftast genom exploatering/byggande. En ÖP "låser" i viss utsträckning fast markanvändningen under den tidsperiod den anses gälla, och under denna tidsperiod blir det då svårt, och ibland omöjligt för en fastighetsägare att ta upp förslag om byggande (genom ansökan om planbesked eller bygglovsansökan). Det är rimligt att kunna godta en viss planeringshorisont för kommunerna, och inom ÖPs tidsperspektiv kunna lämna vissa områden utanför prioriterade områden för nyexploateringar. Men ett ytterligare förlängt tidsperspektiv för ÖP skulle göra fastighetsägarna ännu mer villkorade. Planeringsstrategin kan visserligen luckras upp i någon utsträckning, och även att detaljplaneförslag kan tas fram i strid mot översiktsplanen (med användning av utökat planförfarande), men en ÖP har trots allt ett starkt signalvärde om vad kommunen kan acceptera eller ej inom den planeringshorisont som ÖP definierar. Man bör därför se tidsperspektivet både från allmänt (framför allt kommunalt) och enskilt perspektiv, även för en ÖP som inte är formellt bindande gentemot enskilda intressen.

Syftet med en översiktsplan bestäms utifrån PBL – den generella skrivningen i 3 kap 1 §. Frågan är vad ett krav på mer specifikt syfte innebär. En detaljplans syfte är viktig för tillämpning i bygglovsfrågor – liten avvikelse, särskilt för äldre planer vars genomförandetid redan har gått ut. Men vilket behov finns av att i större utsträckning definiera syftet med en översiktsplan? Till vad ska denna användas? En ÖP gäller hela kommunen, och därmed finns det många olika syften med denna plan. Om översiktsplanen inte är bindande, ska ett syfte sedan kunna användas för vägledning i beslut om bygglov eller detaljplaner? Om översiktsplanen däremot görs bindande i någon utsträckning, då kan ett syfte för den del av översiktsplanen som blir bindande beskrivas med ett syfte. Men en sådan mer specifikt ställningstagande bör beskrivas något mer i specifika delar av översiktsplanen. Detaljeringsnivån i en ÖP, utifrån de olika krav som finns i PBL kap 2 är en viktig fråga för hur ÖP ska utformas. Den övergripande redovisningen av användning av mark- och vattenområden är central. Förslagen om att ta bort mer detaljerade redovisningar om byggnaders utformning kan underlätta för både kommuner och fastighetsägare/byggherrar att se ÖPs övergripande strategi, och att detaljer kommer upp i nästa nivå (DP, OB och bygglov utom plan). Detaljeringsgraden i ÖP i fråga om markanvändning bör kopplas ihop med frågan om möjligheter till bindande verkan i vissa avseenden. Såsom föreslaget i SOUn bör en handfull olika strategier för markanvändning kunna redovisas. Det är särskilt intressant för områden för större förändring eller gradvis förändring och förnyelse av markanvändningen (s. 207 i SOUn). Ibland gör kommunen en översiktlig bedömning i översiktsplanen om tidsperspektivet för sådan bebyggelseutveckling (t ex ovan nämnda fall för Värmdö), vilket innebär att värdet av ett sådant tidsperspektiv blir stort för fastighetsägare och byggherrar. Man kan se det som en tidpunkt/tidsperiod när sådan exploateringsplaner kan öppnas upp/få ”grönt ljus”. Även här är frågan om bindande ÖP en skiljelinje med avseende på vilka privata initiativ som kan accepteras. Se vidare resonemanget ovan. I det fall där exploatering kan accepteras kan man också lägga till en tänkt (maximal) exploateringsgrad, krav för att tillgodose allmänna intressen och några andra generella villkor vid exploatering, varvid ett sådant kommunalt ställningstagande kan utgöra tillräcklig grund för att sedan tillåta privata initiativ för exploatering, dvs den fråga som inte har behandlats i denna SOU, utan skjuts upp till senare utredning.

Sex kategorier av användning av mark- och vattenområden föreslås. Denna uppdelning är bra.

Den första kategorin, *stadsbygd och tätortsområden*, innehåller två olika delar. Frågan är vad gränsen går mellan dem. Det torde kanske inte spela någon roll. En stadsbygd är i sig också ett tätortsområde. Det kan finnas skäl att kalla kategorin *stadsbygd och andra (eller mindre) tätortsområden*. Alternativt skulle urbant område kunna användas, men stadsbygd och tätort är kanske mer beskrivande i det svenska språket. Kanske urbant område som övergripande rubrik, med stadsbygd som en typ, annan tätort som en annan (med möjlighet till differentiering). Det är dock viktigt att detta inte uppfattas som bestämmande för typ av exploatering, eller tillåtlighet för typ av bygglov.

Kategorin *landsbygd* ska också kunna omfatta byggda miljöer – fritidshusområden, småorter, mm nämns. Gränsdragningen mot tätorter är inte given. Den är inte densamma som det som definieras genom detaljplanekravet – sammanhängande bebyggelse. Det finns också andra definitioner av landsbygd (se t ex Glesbygdsverkets sammanställning (Landsbyggsdefinitioner i Sverige och i andra länder, 2008). Det blir därmed viktigt att översiktsplanen tydligt definierar att kravet för bygglov inom områden för landsbygd även kan innebära detaljplanekrav.

Gränsen mellan de sex kategorierna kan i vissa fall inte vara given. Som nämnt i SOUn kan även mer detaljerade indelningar inom en kategori göras. Sådana indelningar kan ev. uppfattas som definitiva av medborgare/fastighetsägare, men den generella indelningen i sex kategorier bör normalt sett räcka, dvs för att detta sedan ska vara underlag för planering och bygglov (utom plan). Om översiktsplanen görs bindande i vissa avseenden/områden finns det däremot anledning att kunna göra en indelning inom en kategori.

#### Avsnitt: En digital översiktsplan

Den digitala utvecklingen underlättar planarbetet, och ger samtidigt möjlighet att reglera innehållet. Plankartan kan innehålla en viss mängd information, men ger samtidigt vissa begränsningar i omfattning. Sådana begränsningar är i sig positivt, eftersom det också ger övre ram/nivå för vad som redovisas.

Beskrivningar i text är viktiga komplement till plankartor. För detaljplaner är plankartan med bestämmelser juridiskt bindande. Även om översiktsplanen inte är juridiskt bindande är innehållet i ÖPs plankartor av stor betydelse. Digitalisering och standardisering är därför av stor betydelse.

En digital översiktsplan innebär också att en gräns blir tydligare definierad. En analog karta på översiktlig nivå är inte så noggrann, men i ett digitalt format blir gränsers läge av större betydelse.

Det är också naturligt att man även inkluderar regionplaner och områdesbestämmelser i denna standardisering. En nationell plattform bör utvecklas och samordnas för alla dessa planformer.

En digital översiktsplan som också kommer ut till fastighetsägarna, t ex vid överlåtelseprocessen (genom mäklare och deras hemsidor) är ett viktigt steg. Fastighetsregistrets information om planer, bestämmelser och fornlämningar ger information om förhållanden med rättsverkan. Även översiktsplanens strategier för markanvändningen skulle på sikt kunna byggas in som en informationsgrupp i fastighetsregistret, bl a för att genom detta visa på de begränsningar som samhällets planläggning har på ändrad markanvändning.

En antagen och lagakraftvunnen översiktsplan ska förstås också hållas tillgänglig på kommunens hemsida, och även de aktualitetsperioder som föreslås i denna SOU.

#### Avsnitt: Ingripandegrunderna

Med kommunalt självbestämmande följer också ansvar. Det är ett ansvar som inte begränsas till frågor inom kommunens gränser. En kommun kan ha ett mer självcentrerat perspektiv, t ex för exploatering av attraktiva områden där man skulle föredra att åsidosätta vissa riksintressen eller strandskydd. LIS-områden är en viktig form för kommunal utveckling, och bör finnas kvar. Här kan kommunen och staten samverka i ÖP-arbetet. Statens intressen, såsom det är utformat idag, är relevant att ha kvar, och att länsstyrelsen på ett effektivt sätt kan ställa krav på kommunens reglering i ÖP, och sedan även i detaljplaner och områdesbestämmelser.

De mellankommunala och regionala frågorna är av stor betydelse, särskilt i storstadsområden där stadsbygden utgör en större sammanhängande enhet. Det är därför viktigt att länsstyrelsen kan ställa tydliga krav på och aktivt agera för mellankommunal och regional samverkan. Översiktsplanen har sin begränsning om det i framför allt storstadsområden blir en mer isolerad kommunal strategi i ett uppenbart regionalt urbant sammanhang.

Länsstyrelsens roll är också viktig då många detaljplaner tas fram av plankonsulter. Kommunen har det övergripande ansvaret, men plankonsulternas faktiska roll är

inte försumbar. De allmänna intressena bevakas av kommunen, men den extra roll som staten har genom länsstyrelsernas arbete är ytterligare en garanti för en rimlig balans mellan allmänna och enskilda intressen.

**PM****Sammanfattning - Betänkande del 1****Översiktsplanen bör inte vara bindande**

Vi föreslår att översiktsplanen även fortsättningsvis ska vara vägledande för efterföljande planering och prövning. Det hänger bl.a. ihop med att det krävs ett omfattande underlag för att det ska vara möjligt att i en översiktsplan säkerställa att ett område är lämpligt för en viss användning. Fastighetsägarna kan även behöva kompenseras om planen innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det är vidare svårt att förena en bindande översiktsplan med den önskade inriktningen att planen inte ska medföra väsentligt ändrade förutsättningar för annan planering. Vår bedömning är att nyttan med att införa en bindande översiktsplan inte överväger det merarbete som genomförandet av en sådan reform medför.

Vi anser att det inte är lämpligt att ge kommunen möjlighet att reglera omfattningen av kraven på bygglov genom föreskrifter i översiktsplanen. Innan ytterligare förändringar sker i regelverket om bygglov behövs en översyn av dessa bestämmelser i PBL.

**En planeringsstrategi ger kontinuitet**

Med inspiration från Danmark och Norge föreslår vi ett krav på att kommunen varje mandatperiod ska anta en planeringsstrategi för ökad kontinuitet i planeringen. Planeringsstrategin ska antas senast 15 månader efter ett ordinarie val. Strategin är en utveckling av dagens krav på att kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod ska pröva om översiktsplanen är aktuell, men är mer framåtsyftande. I en planeringsstrategi ska fullmäktige ta ställning till kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen, och till översiktsplanens aktualitet. Kommunens syn på fortsatt arbete kan handla om att översiktsplanen bör revideras i vissa avseenden, att en fördjupning bör tas fram för en viss tätort eller stadsdel eller att arbete ska påbörjas med att se över den kommunomfattande översiktsplanen.

Det ska inte krävas något särskilt samrådsförfarande och strategin ska inte heller omfattas av kravet på miljöbedömning.

**Översiktsplanens aktualitet**

PBL-systemet bygger på att översiktsplanen hålls aktuell, bl.a. som stöd för detaljplaneprocesser. I dag kan det vara otydligt om en översiktsplan är aktuell, vilket ibland medför att det blir oklart vilken betydelse som planen ska tillmätas. Vi föreslår tydliga regler för när översiktsplanen ska anses vara aktuell. Bland annat förutsätts att kommunfullmäktige i planeringsstrategin har bedömt att planen helt eller delvis är aktuell. Har fullmäktige inte antagit en planeringsstrategi inom 15 månader efter ordinarie val, upphör planen att vara aktuell. Kommunen kan i planeringsstrategin besluta om att översiktsplanen delvis behöver revideras utan att översiktsplanens aktualitet som helhet påverkas.

*Förutsättningarna för annan planering och prövning påverkas om planen inte är aktuell* En översiktsplan som inte är aktuell ger inte samma stöd för detaljplaneprocessen. En konsekvens av att översiktsplanen inte är aktuell bör därför vara att kommunen inte ska kunna tillämpa det s.k. standardförfarandet. En annan följd av att planen inte är aktuell bör vara att den inte längre kan ge vägledning för vilka områden som är lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt miljöbalken.

### *Äldre översiktsplaner bör upphöra att gälla 2024*

Vi föreslår att översiktsplaner som har antagits före årsskiftet 2003/2004, ska upphöra att gälla den 1 januari 2024. Det gäller även fördjupningar av översiktsplaner. Är planen äldre än så har planen inte miljöbedömts och den är inte heller utformad med hänsyn till gällande miljö kvalitetsnormer.

### **Översiktsplanens inriktning kan utvecklas med befintliga planinstrument inom PBL**

I våra direktiv framhålls att dagens fördjupningar av översiktsplanen normalt inte är tillräckliga för att staten och kommunen ska nå en samsyn och att kommunerna behöver ett verktyg som underlättar den efterföljande planeringen i högre grad, bl.a. på tätorts- och stadsdelsnivå.

Vi ser emellertid inte behov av några nya planinstrument i PBL. Dagens plansystem är enligt oss utformat för en flexibel användning utifrån kommunernas olika förutsättningar. För att förbättra kunskapen om, och därmed tillämpningen av, befintliga planinstrument föreslår vi ytterligare vägledning.

### **Översiktsplanens innehåll**

Vi anser att dagens krav på översiktsplanen bör förtydligas, bl.a. när det gäller vad som är planens syfte och vad den bör innehålla. De nuvarande kraven på hänsyn till allmänna intressen bör nyanseras. Boverkets förslag till ÖP-modell har varit en utgångspunkt för våra förslag.

#### *Grunddragen i avsedd användning av mark- och vattenområden*

Med ställningstaganden till kommunens utveckling på lång sikt följer en rad val, prioriteringar och intresseavvägningar som är viktiga att synliggöra och diskutera. Detta kräver både att de strategiska frågorna och den övergripande strukturen presenteras på ett tydligt och lättillgängligt sätt. Som vägledning för efterföljande planering och prövning behöver en övergripande struktur konkretiseras.

Genom en markanvändningskarta visar kommunen sin uppfattning om hur de allmänna intressena enligt 2 kap. PBL bör tillämpas i kommunen. Kartan har stor betydelse för dialogen mellan staten och kommunen om hur mark och vatten bör användas. Vi föreslår sex övergripande kategorier för indelning av mark- och vattenanvändningen:

- stadsbygd och tätortsområden
- landsbygd
- verksamheter
- transporter och infrastruktur
- grönstruktur
- vatten.

Kommunen kan själv välja att detaljera indelningen. Grunddragen ska framgå på en eller flera kartor. Som stöd för planläggning och lovgivning ska översiktsplanen även innehålla vägledning för var bebyggelse ska lokaliseras och hur den ska utformas, men också hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

#### *Särskilda förhållanden av väsentlig betydelse för efterföljande beslut*

I översiktsplanen lägger kommunen fast en inriktning för mark- och vattenanvändningen. Det innefattar områden med särskilda förhållanden som bör beaktas vid efterföljande planering och prövning. Det är förhållanden som har stor betydelse för dialogen med länsstyrelsen kring de s.k. ingripandegrunderna, dvs. de intressen som länsstyrelsen har tillsyn över. Vi föreslår att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin syn på hur sådana förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande planering och prövning bör beaktas.



Redovisningen bör omfatta natur- och kulturvärden, areella näringar, råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner, samt miljö, hälsa och säkerhet. Såsom i dag ska det av redovisningen särskilt framgå hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken samt följa gällande miljö kvalitetsnormer.

#### *Särskilda redovisningar*

Vi föreslår därtill att kommunen i översiktsplanen ska redovisa områden eller verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse. Avsikten med denna redovisning är att stat och kommun gemensamt ska kunna identifiera vilka områden och verksamheter som har sådan betydelse.

Liksom i dag ska det av översiktsplanen framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder och områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt miljöbalken.

Av planen bör även framgå kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämningar, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt hur sådana risker kan minska eller upphöra (jfr regeringens förslag i propositionen Nationell strategi för klimatanpassning, prop. 2017/18:163).

#### **Översiktsplanens konsekvenser**

Vi föreslår vidare att kravet på att översiktsplanen ska utformas så att konsekvenserna av den tydligt framgår ska begränsas till att planen ska redovisa de väsentliga konsekvenserna. Översiktsplanens konsekvenser ska dessutom bedömas utifrån miljöbalkens krav på strategiska miljöbedömningar, den nationella strategi för fysisk planering som regeringen beslutar om samt relevanta regionala mål, planer och program.

#### *Nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling*

Vi föreslår att det nuvarande kravet tas bort, när det gäller 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. Bestämmelsen ger sken av att kommunen måste ta hänsyn till sådana mål, planer och program, vilket inte är förenligt med den kommunala självstyrelsen i regeringsformen. Vi föreslår att kommunen i stället ska redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till den nationella strategi för fysisk planering, som för närvarande övervägs inom Regeringskansliet. Motsvarande krav på hänsyn till relevanta regionala mål, planer och program bör behållas, men kopplas till redovisningen av planens konsekvenser.

#### **Att ta fram en översiktsplan**

Vi anser att kraven på process för översiktsplanen i PBL som helhet är ändamålsenliga. Vi föreslår dock några mindre justeringar i processen.

– ”Utställning” under översiktsplaneprocessen bör ändras till ”granskning”. Det för att tonvikten i första hand bör ligga vid medborgardialogen under samrådet, men även för att få en enhetlig terminologi i PBL i förhållande till vad som gäller under detaljplaneprocessen.

– Kommunen ska inte behöva redovisa sådant planeringsunderlag som har betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt under samrådet. Kommunen ska i stället redovisa det planeringsunderlag som har betydelse för bedömningen av förslaget.

– Kommunen ska ansvara för att planhandlingarna skickas även till lantmäterimyndigheten när planen har fått laga kraft. Länsstyrelsen ska då inte

längre behöva underrätta lantmäterimyndigheten. Samma ordning ska gälla för regionplaner.

– Bestämmelserna om överklagande av kommunens beslut om översiktsplan är ändamålsenligt utformade, men de ibland långa handläggningstiderna i förvaltningsdomstolarna behöver kortas. Vi föreslår att bestämmelserna förtydligas när det gäller att PBL-samrådet i vissa fall ska utformas så att detta även uppfyller kraven på samråd enligt bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar i miljöbalken. PBL ska uttryckligen ange vilka moment i miljöbedömningen som ska genomföras. Förslaget avser både översiktsplaner och detaljplaner.

### **Ingripandegrunderna**

Uppdraget om hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att statens intressen bättre ska kunna tillgodoses, bedömer vi avser de intressen som omfattas av länsstyrelsens tillsyn över kommunala beslut, dvs. ingripandegrunderna.

Vi konstaterar att ingripandegrunderna kan leda till mycket arbete under detaljplaneprocessen och att antalet överprövade och upphävda detaljplaner bara speglar en del av de resurser som läggs på ingripandegrunderna i denna process. Staten har ett stort ansvar för att klarlägga förutsättningarna för den kommunala planeringen och staten kan göra mer för att underlätta arbetet med ingripandegrunderna. Tydligare vägledning och ändamålsenliga underlag skapar bättre förutsättningar för kommunernas planering.

Enligt våra direktiv ska vi inte lägga några förslag om riksintressesystemet. Vi framhåller dock att det är av stor betydelse för översiktsplaneringen att underlagen för de olika riksintressena hålls aktuella.

Vårt förslag att översiktsplanen ska visa områden och verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse, bör leda till ökad förutsebarhet om vad som kan föranleda ingripanden från länsstyrelsens sida när det gäller mellankommunal samordning. Vi föreslår även att Boverket ska ta fram vägledning för hur mellankommunala och regionala frågor bör hanteras i PBL.

Vi konstaterar att miljökvalitetsnormer för utomhusluft, omgivningsbuller och fisk- och musselvatten inte utgör något betydande problem, men att miljökvalitetsnormerna för vatten är svåra att hantera i planläggningen. Frågan om hur dessa bör hanteras vid planering enligt PBL bör snarast ses över. Möjligheterna till undantag från EU:s ramvattendirektiv bör tillämpas.

I dag ska länsstyrelsen verka för att översiktsplanen är lämpligt utformad när det gäller bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen i miljöbalken.

Vi föreslår att länsstyrelsen även ska verka för att planen är lämpligt utformad i förhållande till strandskyddsbestämmelserna i övrigt. Möjligheten att i översiktsplanen peka ut områden för tätortsutveckling i strandnära lägen bör utredas. Däremot anser vi att det inte är ändamålsenligt att med bindande verkan kunna upphäva strandskydd redan i översiktsplanen.

Vi föreslår att länsstyrelsen även ska överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att ett enstaka byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. I dag gäller skyldigheten endast om en hel bebyggelse blir olämplig i detta avseende.

### **Statens medverkan i översiktsplaneprocessen**

Genom PBL har länsstyrelsen uppdraget att i översiktsplaneringen samlat företrädare de statliga myndigheternas intressen. Länsstyrelsen ska i sin tur hålla berörda statliga myndigheter underrättade om plan-arbetet samt inhämta synpunkter från

dessa för samordning. För att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin uppgift behöver både de statliga myndigheter som berörs och kommunen förstå hur ansvaret inom staten är fördelat.

Vi konstaterar att länsstyrelserna gör olika bedömningar om vilka myndigheter som bör underrättas i arbetet med att ta fram en översiktsplan. Boverket bör få i uppdrag att ta fram vägledning för hur statliga myndigheter bör samverka med länsstyrelsen i planprocessen.

#### *Länsstyrelsens råd under samrådet*

Vi föreslår att länsstyrelsen under samrådet om ett förslag till översiktsplan ska ge råd om tillämpningen av bestämmelserna i PBL, om det behövs från allmän synpunkt.

#### *Länsstyrelsens granskningsyttrande*

Vi föreslår att länsstyrelsens granskningsyttrande ska utformas som ett "kvitto" från staten på kommunens översiktsplan. Av PBL bör därför framgå att granskningsyttrande enbart ska ange hur planförslaget förhåller sig till ingripandegrunderna.

Vi föreslår också att länsstyrelsen ska tillhandahålla ett reviderat granskningsyttrande, om kommunen så begär. Detta om kommunen ändrar planförslaget efter granskningstiden utan att en ny granskning äger rum.

#### *Statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet*

Vi föreslår att länsstyrelsen det tredje året varje mandatperiod till kommunen ska redovisa ett underlag om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. I redovisningen ska länsstyrelsen ange hur dessa intressen förhåller sig till kommunens översiktsplan.

Intentionen med vårt förslag är detsamma som med dagens sammanfattande redogörelse. Av begreppet sammanfattande redogörelse framgår dock inte att syftet handlar om att länsstyrelsen ska lämna ett underlag inför kommunens ställningstagande till översiktsplanens aktualitet.

#### *Länsstyrelsens samordnande roll kräver kompetens och tillräckliga resurser*

Vi anser att länsstyrelsernas nuvarande resurser inte är tillräckliga för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag inom PBL-området. Vi föreslår därför att länsstyrelsernas samordnande länsarkitektfunktion stärks genom ökad kompetens och ytterligare ekonomiska resurser.

### **Våra förslag i övrigt**

#### *En digital översiktsplan*

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om standarder för utformning av digitala översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser. Vi föreslår också att Lantmäteriets uppdrag om nationellt tillhandahållande av detaljplaner även ska omfatta kommunernas översiktsplaner. En plattform för att tillhandahålla översiktsplaner nationellt bör utvecklas i samverkan med att Boverket tar fram en standard för digitala översiktsplaner.

När ett beslut om att anta eller ändra en översiktsplan har fått laga kraft, ska kommunen hålla översiktsplanen tillgänglig på kommunens webbplats.

*Länsstyrelsernas gemensamma projekt Planeringskatalogen*

Vi föreslår att regeringen bör ta de initiativ som behövs för att säkerställa att projektet Planeringskatalogen slutförs och ges förutsättningar för att framgent fungera som en digital plattform för länsstyrelsernas kunskapsförmedling om statliga och allmänna intressen.

*Inget ändrat detaljplanekrav*

Våra förslag om en utvecklad översiktsplanering ger inte anledning att föreslå ytterligare ändringar i kravet på detaljplan, utöver dem vi föreslog i vårt första delbetänkande.

**Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Det bör dock inte gälla bestämmelsen om när en översiktsplan är att anse som aktuell eller bestämmelserna om att översiktsplanen måste vara aktuell för att bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen och standardförfarande vid detaljplanläggning ska få tillämpas. Dessa bestämmelser ska i stället träda i kraft den 1 januari 2021, då kommunen ska ha antagit sin första planeringsstrategi. Äldre bestämmelser i PBL föreslås fortfarande gälla för regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2020. Detta föreslås även gälla för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana planer och bestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

**Genomförandefrågor***Kommunens finansiering av översiktsplanering*

Kommunens arbete med översiktsplanering bör även i fortsättningen finansieras via kommunala anslag. Kommunal samverkan kan dock vara lämplig för att små kommuner ska kunna finansiera och driva en kontinuerlig översiktsplanering och samutnyttja resurser inom plan- och byggområdet.

*Statliga insatser*

Vi föreslår att Boverket tillförs 5 miljoner kronor för att arbeta fram en standard för digitalisering av översiktsplaneringen under 2020–2021.

Lantmäteriet bör tillföras 2 miljoner kronor för att utveckla en plattform där översiktsplaner tillhandahålls nationellt under 2020–2021.

Länsstyrelserna bör tillföras resurser för att slutföra arbetet med Planeringskatalogen. Det är därtill viktigt att resurser finns för den kontinuerliga driften. Vi bedömer preliminärt att länsstyrelserna bör tillföras 2 miljoner kronor per år för att säkerställa en kvalitativ digital plattform även på längre sikt.

Vi föreslår att länsstyrelserna tillförs 21 miljoner kronor per år för samordning och utveckling av arbetet inom plan- och byggområdet mellan 2020 och 2024.

**Förslagets konsekvenser**

Våra förslag leder till en enklare tillämpning och tydligare besked i översiktsplaneringen. På sikt bedömer vi att våra förslag för en mer kontinuerlig översiktsplanering förbättrar förutsättningarna för efterföljande planering och medför positiva effekter för en hållbar utveckling. Våra förslag innebär dock inga förändringar av det svenska plansystemet i stort.

**Kommunerna**

Våra förslag kompletterar och förtydligar dagens bestämmelser om översiktsplanering. Förslagen ger kommunerna ett stort utrymme att styra sin översiktliga planering utifrån förutsättningar och behov.

Vårt förslag om en planeringsstrategi medför inga extra krav i förhållande till dagens lagstiftning, eftersom krav på aktualitetsprövning av översiktsplanen redan finns i dag. Förslaget om att i tid styra när kommunen ska besluta om en planeringsstrategi medför sannolikt initialt behov av utökade resurser, men bör på sikt ge förutsättningar för effektiviseringar inom kommunen.

Cirka 30 procent av kommunerna berörs av vårt förslag om att fördjupningar antagna tidigare än 1 januari 2004 ska upphöra att gälla den 1 januari 2024. Förslaget medför vissa ekonomiska konsekvenser för kommunerna i detta avseende.

**Statliga myndigheter**

Vårt förslag att Boverket ska utarbeta en digital standard för översiktsplaner medför att myndighetens anslag behöver utökas.

Även förslaget att Lantmäteriet ska utveckla en plattform där översiktsplaner tillhandahålls nationellt, medför behov av utökade anslag.

Vårt förslag att stärka länsstyrelsens samordnande funktion inom plan- och byggområdet samt Planeringskatalogen förutsätter utökade resurser.

Förslaget om att reglera när länsstyrelsen ska lämna ett underlag till kommunerna över relevanta statliga och mellankommunala intressen av betydelse för översiktsplanens aktualitet medför sannolikt att det initialt kommer att krävas utökade resurser hos länsstyrelserna. Vi ser dock att detta krav på sikt är en grund för att utveckla effektivare handläggningsrutiner.

**Företag**

En utvecklad översiktsplanering enligt våra förslag leder till att fler aktörer får kunskap om kommunens syn på mark- och vattenanvändningen i kommunen. Det bidrar till att förbättra förutsättningarna för bl.a. byggsektorn och bostadsbyggandet.

