

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

Näringsdepartementets dnr. N2018/03415/SPN

Jordbruksverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på ovan nämnda betänkande.

Jordbruksverket har som förvaltningsmyndighet inom jordbruks- och landsbygdsutveckling till uppgift att arbeta för en hållbar utveckling och för goda förutsättningar att bo och leva i hela landet. Begreppet hållbar utveckling omfattar tre dimensioner; miljö, ekonomi och sociala förhållanden.

Detta yttrande ska ses mot bakgrund av dessa uppdrag. Jordbruksverket lämnar ett antal generella synpunkter som utvecklas under respektive rubrik i avsnittet Jordbruksverkets ställningstagande.

Jordbruksverket bidrar gärna med kunskap till det löpande arbetet i dialog med berörda myndigheter och övriga aktörer när det gäller ytterligare beredning av förslaget.

Jordbruksverkets ställningstagande

Jordbruksverkets utgångspunkt i föreliggande yttrande är att en utvecklad översiktsplanering i stor utsträckning är en nyckelfråga för landsbygdsområden och vi tillstyrker de grundläggande principerna i förslaget, det vill säga att se över hur översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m.

En aktuell översiktsplan kräver kontinuitet

En planeringsstrategi ger energi åt översiktsplaneringen

Jordbruksverket ställer sig frågande till kravet på en planeringsstrategi där fullmäktige ska ta ställning till ändrade planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet. Många små kommuner på landsbygden saknar redan idag tillräcklig kompetens och resurser för att uppdatera eller aktualisera översiktsplaner. Jordbruksverket menar att en mer ambitiös och formaliserad process med planeringsstrategi som ersätter aktualitetsförklaring kan skapa en ytterligare börda för små landsbygdskommuner.

Jordbruksverket efterfrågar en närmre analys och bedömning av vilka resurser kommuner behöver för att realisera en planeringsstrategi. I bedömningen ska framgå vilka möjligheter kommunerna har att till att ta fram ändamålsenliga resurser. Jordbruksverket saknar även en närmre beskrivning av planeringsstrategins roll i eventuella rättsliga bedömningar och prövningar – det vill säga, vad händer i de fall planeringsstrategin och översiktsplanen inte överensstämmer?

Jordbruksverket saknar även ytterligare förtydligande gällande planeringsstrategin i förhållande till hur kommunerna hanterar fortsatt översiktsplanering. Om planeringsstrategin ersätter aktualitetsförklaringen och om planeringsstrategin ska underlätta eller förenkla för kommuner som hittills inte lyckats aktualitetsförklara sina översiktsplaner genom det tidigare, enklare, förfarandet är frågor som kräver förtydligande.

En översiktsplan som inte är aktuell påverkar förutsättningarna för andra beslut

Samordnat planförfarande får endast användas om översiktsplan är aktuell. I ett samordnat planförfarande ingår verksamheter som tillståndsprövas enligt 9 kap. 6 § MB. Jordbruksverket noterar att vattenbruket ingår ibland verksamheter som tillståndsprövas enligt 9 kap. 6 § MB. Exempelvis krävs tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. för att anlägga och driva fiskodling som omfattar en foderförbrukning över 40 ton per år. I fall då en aktuell översiktsplan saknas innebär det att det inte är möjligt att samordna prövningen enligt PBL och MB vilket kan innebära att prövningen av planer/tillstånd för vattenbruk kompliceras ytterligare.

Jordbruksverkets utgångspunkt är att lika möjligheter ska finnas till att bo, leva och verka i Sveriges landsbygder. Vi efterfrågar ytterligare genomlysning av det samordnade planförfarandet i syfte att ta hänsyn till särskilda förutsättningar vad gäller vattenbruk och areella näringar för att säkerställa förenklningar för den enskilde. Jordbruksverkets bedömning är att en komplicerad process verkar hämmande för människors möjligheter och vilja att söka bosättning och företagande i Sveriges landsbygder.

Tydligare krav på innehåll underlättar efterföljande planering

Syftet med översiktsplanen bör tydliggöras i PBL

Betänkandet förtydligar i avsnitt 9.1.4 att det är allmänna intressen som regleras i PBL 2 kap. 2-5 och 10 §§ som är aktuella att hantera på översiktsplansnivå.

Jordbruksverket ser detta som positivt då det innefattar att ta ställning till om mark/vattenområden används för de mest lämpade ändamålen och att god hushållning med mark/vatten ges fortsatt företräde, samt att mark som tas i anspråk för bebyggelse ska vara lämplig för ändamålet från allmän synpunkt vilket även innefattar jordbruksmarkens användning.

Förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande beslut

Jordbruksverket noterar att betänkandets förslag gällande förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande beslut innebär att kraven på kommunerna att redovisa hur hänsyn till allmänna intressen tillgodoses minskar. Förslaget innebär även ett förtydligat krav på att redovisa och beakta vissa förhållanden som kan ha *väsentlig* betydelse för efterföljande beslut. Vidare noterar Jordbruksverket att förslaget tillmäter begreppet "beakta" särskild betydelse och betänkandet menar att det innebär att kommunen ska inte bara beskriva (redovisa) förhållandet utan även förklara vilken hänsyn som bör tas till det i senare prövningar.

Jordbruksverket tillstyrker förslaget då det innefattar bl.a. areella näringar (inkl. vattenbruk enligt förslaget).

Översiktsplanens innehåll

I avsnittet *grunddragen i avsedd användning av mark och vattenområden* föreslår översiktsplaneutredningen en indelning av mark och vattenområden i (minst) sex kategorier i översiktsplanen.

Jordbruksverket välkomnar förslaget och ser positivt på att landsbygden tillmäts en egen kategori samtidigt som vi ser en problematik i att tillföra ytterligare en definition. Jordbruksverket bedömer att det i det här sambandet är viktigt att notera att en del verksamheter eventuellt inte entydigt kan delas in i någon av dessa kategorier. Vi menar att det är viktigt att en indelning i översiktsplaneringen inte får bli reglerande och därigenom förhindrar vissa verksamheter (t.ex. vattenbruk) i fall då kommunen inte uttryckligen gjort indelningen mer detaljerad än minimikravet enligt förslaget.

Jordbruksverket ser positivt på att begreppet stadsbygd (som redan finns i Boverkets ÖP-modell) görs mer tillämpligt för fler kommuner genom att kalla det stadsbygd och tätortsområden. Vi menar också att det är bra att utredningen förtydligar och betonar att kommunerna kan göra indelningen mer detaljerad. Det är positivt för en fortsatt utveckling även på landsbygden.

Skillnader mellan stad och land

Jordbruksverket får ofta frågor om skillnader mellan stad och land eller skillnader mellan t.ex. olika landsbygder. För att besvara denna typ av frågor måste någon indelning göras för att kunna ge meningsfulla svar. Denna fråga har varit aktuell för Jordbruksverket under lång tid och det har under åren gjorts ändringar i hur landsbygden definieras. Det är ett ganska svårkommunicerat område, eftersom olika indelningar gäller vid olika tillämpningar. Ytterligare en definition, som dessutom fastställs i PBL, skulle göra det svårare för allmänheten att hålla isär dessa definitioner samt även svårare för myndigheterna att göra relevanta anpassningar för t.ex. nya stödformer.

Jordbruksverket ser positivt på att utredningen efterfrågar större enhetlighet i hur kommuner redovisar och presenterar sina bedömningar och kartor. Det är dock viktigt

att notera att en enhetlig indelning av landsbygden inte är möjlig då Sveriges landsbygder skiljer sig åt. Vad som är rätt definition beror i sin tur på tillämpningen.

Uppföljning och utvärdering

Jordbruksverket tillämpar en definition som baseras på baseras rapporten "Bättre statistik för bättre regional och landsbygds politik" (Tillväxtanalys, 2014:04). Ett problem med att definiera landsbygden på kommunnivå är att de flesta kommuner är väldigt olika varandra och många kommuner upplever att det därför inte är rättvisande att definiera landsbygden med en enhetlig definition. Bland annat finns en risk att kommunen bedömer vad som ingår i tätort eller landsbygd olika, tex. småorter, fritidshusbebyggelse etc. Däremot så är det nödvändigt att använda grova kategoriseringar för att visa på strukturella skillnader på nationell nivå.

Syftet med denna indelning är att tydligare kunna redogöra för hur utveckling sker i olika typer av landsbygder, jämfört med i städer, och inte för enskilda analyser av kommuner.

Möjlighet att söka stöd i landsbygdsprogrammet

I praktiken tillämpar Jordbruksverket ytterligare en landsbygdsdefinition genom landsbygdsprogrammet. Definitionen (med vissa avvikelser) är baserad på SCBs tätortsgränser. Undantag ges för lantbruksföretag som befinner sig i tätorter. Anledningen till varför Jordbruksverket valt att istället använda sig av tätortsgränser i landsbygdsprogrammet är att det inte praktiskt går att mäta på något annat sätt.

Statens intressen

Riksintressen

Översiktsplaneutredningen konstaterar inledningsvis att dess direktiv inte medger att några förslag kan läggas rörande riksintressesystemet. Utredningen föreslår dock samtidigt att kravet på att kommunerna i översiktsplanerna ska redovisa sin syn på förhållanden av väsentlig betydelse för vissa beslut inte ska omfatta riksintressen enligt miljöbalken. Istället föreslår utredningen att kommunerna separat från planen ska ange hur riksintressena ska tillgodoses.

Jordbruksverket anser, mot bakgrund av särskilt de förslag som redovisades av Riksintresseutredningen i sitt betänkande "Planering och beslut för hållbar utveckling" (SOU 2015:89) gällande ett stärkande av jordbruksmarkens ställning i samhällsplaneringen, att detta förslag från Översiktsplaneutredningen inte är tillräckligt långtgående sett mot denna angelägna strävan. Under senare tid har dessutom tillkommit ett allt större fokus på behovet av att förutsättningarna för en inhemsk livsmedelsproduktion förbättras. Detta framgår inte minst i den av riksdagen nyligen antagna livsmedelsstrategin.

Jordbruksverket menar att jordbruksmarkens roll i den framtida samhällsplaneringen måste ges en mer framträdande roll inom översiktsplaneringen istället för att reduceras till förhållanden som kan redovisas sidordnade från själva översiktsplanen. Jordbruksverket anser att jordbruksmarken istället på ett närmare sätt måste integreras i de överväganden och avvägningar som får sitt uttryck i en översiktsplan.

Strandskydd

Jordbruksverket instämmer endast till viss del i utredningens bedömning att det inte är ändamåls-enligt att kommunerna med bindande verkan ska kunna upphäva bestämmelserna om strandskydd redan i översiktsplanen. Frågan om strandskydd är ofta av en sådan vikt för både exploateringsintressena och strävandena att bevara landskapsbilden att denna fråga för större tilltänkta exploateringar måste kunna göras till föremål för en sådan områdesvis prövning som kommer till uttryck i en översiktsplan.

I likhet med en ytterligare komplicerad process för vattenbruk och areella näringar gör Jordbruksverket bedömningen att betänkandets förslag till hantering av detaljplanerna för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) kan fördröjas eller bli mer komplext i och med att många mindre kommuner på landsbygden (där LIS ofta är aktuell) saknar aktuella eller aktualiserade översiktsplaner.

I detta ärende har divisionsdirektören Håkan Henrikson beslutat. Carl Strömberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Anders Swahnberg, Pär Åkesson, Niclas Purfürst, Magnus Nordgren, Svante Nilsson, John Andersson och Eric Markus deltagit.



Håkan Henrikson



Carl Strömberg