

Handläggare
Andersson Johan
Lundholm Maria

Datum
2018-10-04

Diarienummer
KSN-2018-2386

Näringsdepartementet
N2018/03415/SPN
n.remissvar@regeringskansliet.se
helene.lassi@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

Sammantaget är förslagen i betänkandet bra och väl utredda. Uppsala kommun önskar lyfta några frågor särskilt:

- Boverkets ÖP-modell behöver utvecklas. De justeringar som utredningen föreslår är i linje med det Uppsala själva har delgivit Boverket.
- Uppsala kommun ställer sig inte bakom utredningens förslag om att lagreglera innehållet i översiktsplanen med fasta kategorier för plankartan. Det är viktigt att bibehålla hög flexibilitet i översiktsplanens utformning.
- Det är viktigt att kunna göra tillägg, ändring eller fördjupning av ett geografiskt område utan att detta ersätter den kommuntäckande översiktsplanen helt.
- En del i en digital översiktsplan är att bygga ett system för kartinformation där både planen och underlag för tillämpning av planen har en tydlig struktur. Uppsala har arbetat fram ett sådant som kan utvecklas vidare.
- Det finns ett behov av strategiska hållbarhetsbedömningar som omfattar även social hållbarhet och samhällsekonomi.
- Det är viktigt att planen ger tydlig vägledning med enhetliga och etablerade begrepp.

Synpunkter

Uppsala kommun anser sammantaget att de förändringar som föreslås är positiva för översiktsplaneringen, men lyfter i yttrandet några frågor som behöver förtydligas eller utvecklas. Kopplat till de synpunkter som lämnas finns i **bilaga 2** exempel på hur Uppsala utvecklat en kontinuerlig översiktsplanering och hur innehållet kan struktureras.

7. En bindande översiktsplan

Uppsala håller med om att översiktsplanen inte bör vara bindande. Det är svårt att verka strategiskt om kommunen samtidigt måste komma överens om detaljer med olika aktörer i ett

skarp läge. Det finns en risk att det blir tidskrävande antingen med mycket underlagsutredningar under planprocessen eller med omtag och ändringar av planen när förutsättningar i omvärlden ändras. Därför anser Uppsala att det inte är ändamålsenligt med en bindande översiktsplan.

8. En kontinuerlig översiktsplanering

8.1 Aktualitet

Uppsala välkomnar förslaget med en planeringsstrategi för att stärka upp aktualitetsprocessen. En planeringsstrategi kan fungera som ett program för en ny översiktsplan som tydliggör vad politiken vill med kommunens långsiktiga utveckling.

8.2 Processen

Uppsala välkomnar den förenkling som föreslås för processen. Enhetliga begrepp gentemot detaljplaner med granskning istället för utställning gör det lättare att kommunicera skedet och att energin läggs till samrådsprocessen där det finns störst möjlighet för aktörer att påverka förslaget. Ett förtydligande vad ett yttrande från länsstyrelsen ska innehålla renodlar rollerna i planeringen och underlättar i samband med samrådsredogörelse och antagande.

8.3 Strategisk miljöbedömning

Uppsala välkomnar förtydligandet angående miljöbedömningsprocessen och behovsbedömningen av miljökonsekvensbeskrivning för en översiktsplan. Det är positivt att det finns en koppling till förordning om miljökonsekvensbeskrivningar redan i plan- och bygglagen och att förutsättningar för samråd tydliggörs. Man får intrycket att det ska vara en integrerad process och detta bör i så fall förtydligas.

8.4 Planinstrument

Uppsala håller med om att de planinstrument som finns idag är tillräckligt. Det är bättre att renodla och förtydliga innehållet i och rollen för dessa. Det behöver tydliggöras hur olika fördjupningar förhåller sig till den kommuntäckande planen. Det är viktigt att kunna göra tillägg, ändring eller fördjupning av ett geografiskt område utan att detta ersätter den kommuntäckande översiktsplanen helt. Till exempel generella riktlinjer ska kunna fortsätta att gälla.

9. Översiktsplanens innehåll

Uppsala välkomnar nyanserade krav på innehållet och en tydlig övergripande struktur för mark- och vattenanvändning. Det behövs tydlig vägledning kring behovet att göra en avgränsning utifrån de utgångspunkter man har i den aktuella kommunen. Det är viktigt att planen tar fasta både på bevarande och utveckling av de förutsättningar som finns.

9.1.2 Boverkets förslag till ÖP-modell

Boverkets nuvarande förslag till ÖP-modell är inte ändamålsenlig. Utredningens förslag till justeringar är bra och går i linje med hur Uppsala har jobbat. Däremot anser kommunen att det är olämpligt med en lagreglering av vilka mark- och vattenanvändningskategorier som ska finnas med i plankartan. Det är viktigt att bibehålla möjligheten till flexibilitet i planutformningen. Det kan istället utvecklas en praxis med stöd i vägledningar från Boverket.

När det gäller den tredje aspekten ”hänsyn” vill kommunen ytterligare trycka på att detta inte är en redovisning av samtliga allmänna intressen som finns utan ett urval av det som har betydelse för kommunen, med tydliga ställningstaganden och att det syns att kommunen och länsstyrelsen är överens eller inte överens, i karta och text. Det är dessutom viktigt att det framgår att hänsyn även kan innefatta utveckling av olika intressen. Aspekten hänsyn kan också omfatta vägledningar inom aspekten mark- och vattenanvändning och vara integrerat i plankartan, jfr Uppsala ”omlandet” som är ett tydligt exempel (landsbygdsområde med bygglovsrestriktioner utifrån hänsyn till areella näringar, kulturmiljö mm).

9.1.4 Utgångspunkt i allmänna intressen

Uppsala håller med om att det behövs en avgränsning av kraven enligt 2 kapitlet plan- och bygglagen för översiktsplanen och att en översyn av lagtexten bör ske. Utredningens förslag till avgränsning är bra som utgångspunkt för denna översyn.

9.1.5 Grunddragen mark och vatten

De sex kategorier som utredningen föreslår som justering utifrån Boverkets ÖP-modell är i linje med hur Uppsala kommun har jobbat. Det är mer ändamålsenligt med generella begrepp som kan vara flexibla och strategiska och som fördjupas i detaljplanen. Det blir också en tydlig skillnad i vad som är översiktsplan och detaljplan, vilket underlättar kommunikationen med olika aktörer.

Det är bra att det poängteras att planen är en karta. Eventuellt bör det även framgå att kommunen ska ge vägledning för användningen i stort, inte bara synen på byggd miljö. Vissa frågor kräver vägledning som gäller överallt i kommunen och behöver kopplas till mark- och vattenanvändning utan att det redovisas i kartan.

9.1.6 Förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande beslut

Detta är en utveckling av den tredje aspekten ”hänsyn” i boverkets ÖP-modell som hanterar allmänna intressen. Det innebär tydligare krav på omfattningen och hur olika intressen ska hanteras (redovisa, beakta, tillgodose, följa). Det är viktigt att planen ger tydlig vägledning, dvs har tydliga ställningstaganden från kommunfullmäktige. Tydligheten förstärks om det finns etablerade och enhetliga begrepp (till exempel de i generella riktlinjer i översiktsplanen för Uppsala kommun).

De kategorier som listas fungerar bra som övergripande begrepp för det som är väsentligt för en översiktsplan. Det bör tas fram en vägledning för vad som kan menas med väsentligt. Det är skillnad på det som behöver redovisas som förutsättningar och det som kommunen måste vägleda om i översiktsplanen. Vissa förhållanden behöver inte redovisas alls i översiktsplanen och det är också viktigt att skilja på plan och underlag. Det bör vara kommunen som avgör vad som är väsentligt relativt de lokala förutsättningarna.

När det gäller riksintressen och miljö kvalitetsnormer ska kommunen redovisa hur dessa ska tillgodoses respektive följas. Det finns en poäng med att förändra begreppen för att det ska vara tydligt hur dessa intressen ska hanteras, relativt andra allmänna intressen. Uppsala har i

den nya översiktsplanen kommit överens i dialog med staten om den geografiska avgränsningen samt redovisat både kommunens och statens syn i de fall kommunen och staten inte kommit överens om avgränsningen eller om tillämpningen.

Uppsala ser också att det kan finnas en osäkerhet kring vilken formalia som gäller för olika typer av allmänna intressen. Uppsala kommun har jobbat fram en preliminär indelning i riksintressen, förordnanden, regleringar och miljö- och riskhänsyn som är anpassad till de förhållanden som bör vara väsentliga att redovisa för att stödja tillämpningen av översiktsplanen.

9.1.7 Verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse

Det är bra att det blir tydligt att översiktsplanen ska hantera områden och verksamheter av regional betydelse. Särskilt intressant ur Uppsalas perspektiv är det geografiska läget med sammanlänkad arbets- och bostadsmarknadsregion. Bland annat regionalt samarbete för infrastruktur kan få ett tydligare genomslag i och med detta. Uppsala har även visat på geografiska anspråk i plankartan i annan kommun för att vår inriktning ska bli verkningsfull (naturområden, kollektivtrafik och cykelstråk) i samråd med grannen och regionen.

9.1.8 Särskilda redovisningar

Utredningen resonerar kring att kommunen dels ska redovisa hur ny bebyggelse ska lokaliseras och utformas relativt miljö, hälsa och säkerhet (allmänna intressen) och dels sin syn på risken för klimatrelaterade skador på befintlig bebyggelse. Om det är viktigt med särskild ny och befintlig bebyggelse bör det framgå av författningstexten.

9.1.10 Konsekvenser

Det är positivt att redovisningen avgränsas till planens väsentliga konsekvenser och att det blir en tydligare koppling mellan plan- och bygglagen och miljöbalken när det gäller miljöbedömning. Utredningen har också uppmärksammat att det finns behov av att göra samlade konsekvensbedömningar, eller strategiska hållbarhetsbedömningar, som omfattar mer än det som hanteras i en miljökonsekvensbeskrivning. Uppsala ser att det framför allt beror på att planeringen har utvecklats till att hantera social hållbarhet och samhällsekonomi i större utsträckning än förut. Uppsala har även integrerat planens genomförbarhet i sin hållbarhetsbedömning.

9.2 Digital översiktsplan

Uppsala kommun håller med om att det på sikt bör kunna utvecklas en digital hantering av översiktsplaner. Det är bra att utveckla olika standarder men det gäller att man hittar rätt nivå så att det blir tillämpbart i hela landet och för alla situationer. Tekniken bör kunna utvecklas mot digitala arkiv som hanterar andra mer digitala format. Då planen är en karta är det särskilt viktigt att utveckla teknik med koppling till interaktiva kartor. Det är positivt att det är en aktör som får ansvaret för helheten med digitalt planeringsunderlag och digitala planer.

Uppsala gjort en leverans i flera olika former på grund av att vårt primära digitala format inte går att arkivera. Det är också så att inte bara planen måste kunna redovisas digitalt utan även det som behövs för planens tillämpning – det är ett system. Uppsala kommun har jobbat fram

en preliminär indelning i riksintressen, förordnanden, regleringar och miljö- och riskhänsyn som utgör planeringsunderlag för översiktsplanen. Detta redovisas endast digitalt och är inte en del av planen. Däremot utgör det en grund för planens aktualitet och säkerställer planens vägledande funktion i efterföljande beslut.

10. Statens intressen

Det är mycket bra att utredningen gör skillnad mellan det som utgör ingripandegrunder för länsstyrelsen och det som är övriga statliga intressen där kommunen alltid har det slutliga avgörandet. Det är också bra att innehållet i granskningsyttrande från länsstyrelsen begränsas till ingripandegrunderna. Den roll som vägledare som länsstyrelsen ska ta i andra statliga intressen genomförs bättre i andra former, till exempel dialog under samrådet.

10.3.1 Riksintressen

Uppsala tycker att det är bra att det tydliggörs i plan- och bygglagen hur riksintressen ska hanteras som kopplar tydligare till bestämmelserna i miljöbalken. Det krävs tydligare vägledning för både kommun och länsstyrelse hur dialogen kring riksintressen kan ske. Det behöver också utvecklas ett bra arbetssätt och en samsyn kring detta.

10.3.3 Miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormerna för vatten är svåra att hantera i planeringen och Uppsala kommun har god erfarenhet av detta, särskilt grundvatten. Det finns få exempel i Sverige om hur en riskanalys kan gå till på en övergripande nivå för grundvattenförekomster. Uppsala valde att ange ett generellt område för hänsyn till grundvattenförekomster och formulera en särskild insats under planens genomförande för att utreda detta djupare, med riktlinjer och riskanalys för åsen.

10.3.4 Strandskydd

Uppsala instämmer att fler förhållanden än LIS bör kunna ingå i länsstyrelsens bedömning av konflikter med strandskydd. Ibland är det dock en fördel att vänta med avgörandet till senare skeden om kommunen inte är klar över detaljerna i samband med översiktsplanen. Däremot bör det i planen framgå vilka krav som ställs på kommunen och länsstyrelsen i efterföljande beslut.

10.3.5 Miljö, hälsa, säkerhet samt risk för olyckor, översvämning och erosion

Det är rimligt att vägleda för riskhantering i översiktsplanen men det bör ske för frågor som inte redan har en stark reglering för efterföljande beslut. Det bör också kopplas till den detaljeringsgrad som är möjlig i översiktsplanen relativt 2 kapitlet plan- och bygglagen.

11 Statens medverkan

11.2 Länsstyrelsens rådgivning under samrådet

Uppsala instämmer att länsstyrelsens rådgivning bör omfatta hela plan- och bygglagen, men det bör ske tidigt i planprocessen och det ska vara tydligt att kommunen ytterst har det slutliga avgörandet utöver ingripandegrunderna. Dialogen kan med fördel ske i andra sammanhang än den formella remissen.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick
Ordförande

Ingela Persson
Sekreterare