



Stadsbyggnadskontoret

Stadsarkitekt
Ark. SAR/MSA
Tomas Johnsson
0280-181 69

YTTRANDE

2018-10-16

Dnr

Näringsdepartementet
Enheten för samhällsplanering
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2018:46 En utvecklad översiktsplanering Del 1 och 2

Sammanfattning

Malung-Sälens kommun har tagit del av Översiktsplaneutredningens delbetänkande. Malung-Sälens kommun har inga synpunkter på innehållet i den del av betänkandet (Del 2), som behandlar möjligheten att låta kommuner reglera upplåtelseform genom t.ex. bestämmelser i den detaljplan. Kommunen delar utredarens slutsats att det inte är lämpligt att reglera upplåtelseformen genom en bestämmelse i detaljplan. Denna del kommenteras inte ytterligare i detta yttrande.

Malung-Sälens kommun har vissa synpunkter på innehållet i del som behandlar förutsättningarna för en utvecklad översiktsplanering, och som bl.a. behandlar frågan om en översiktsplan ska göras bindande (Del 1). Detta betänkande är väl genomtänkt och redovisas på ett tydligt vis. Vi instämmer i utredarens uppfattning att en översiktsplan även fortsättningsvis ska vara vägledande och rådgivande, men inte bindande. Vi delar däremot inte utredarens syn att det inte är lämpligt att ge kommunen möjlighet att genom föreskrifter i översiktsplanen reglera kraven på bygglov.

Generella synpunkter

Som nämnts ovan delar inte Malung-Sälens kommun utredarens uppfattning att det inte är lämpligt att ge kommuner möjlighet att i sina översiktsplaner till viss del reglera kraven på bygglov. Likaså förefaller de sex föreslagna övergripande kategorierna för indelning i mark- och vattenanvändning vara väl generaliserande, och inte i tillräcklig grad anpassade till en kommun med stor turistnäring.

Utredaren skriver att det inte behövs ytterligare ett verktyg, bl. a. för planering på tätorts- och stadsdelsnivå. Malung-Sälens kommun instämmer i detta. Förslaget att i översiktsplanen redovisa områden eller verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse är bra. Vi anser dock att det i det senare måste ingå nationsgränsöverskridande planering. Vår region upphör inte vid riksgränsen.



Stadsbyggnadskontoret

Betänkandets koppling till utredningen Sveriges besöksnäring

På s. 83 i delbetänkandet refererar utredaren till betänkandet "Ett land att besöka..." (SOU 2017:95) där det påpekas att "det är angeläget att kommunernas översiktsplanering utvecklas för att stödja en växande turism och besöksnäring". Flera av de synpunkter Malung-Sälens kommun har på delbetänkandet kommer av de speciella förutsättningar och krav som en omfattande besöksnäring medför, och som vi upplever kunde ges större utrymme i betänkandet. Se bl. a. 9.1.11.

Nedan följer vissa särskilda påpekanden på betänkandet

Kapitel 6

6.2 Dialogen i översiktsplaneprocessen

Här påpekas vikten att kommunmedlemmarna i dialogen får möjlighet att tillföra kunskaper och värden etc. Kommunmedlemmar utgörs av invånare i kommunen. I en kommun med så omfattande turismnäring och fritidsboende som Malung-Sälens är det en utmaning att även nå alla de fastighetsägare, näringsidkare och andra som är aktiva i kommunen trots de inte är permanent bofasta. Detta är en stor utmaning, och vi skulle se att olika möjligheter till dialog även med dessa aktörer utvecklas i betänkandet. (Här måste parallellt nämnas till den rätt till prövning med klagorätt grundat på kommunmedlemskap, vilken nämns på s. 137).

Kapitel 7

7.1 - 7.4 En bindande översiktsplan?

Utredningen avfärdar tanken på en översiktsplan som är bindande mot alla (alternativ 1). Detta scenario skulle tvinga fram en helt ny ordning inom inte bara plan- och byggväsendet utan även väg- resp. järnvägsplaner mm. Även alternativ 3, en översiktsplan som avtal mellan stat och kommun, förkastas. Ett system där Länsstyrelsen skulle vara förhindrad att upphäva detaljplaner som har stöd i översiktsplanen skulle sannolikt leda till en oöverskådlig och omständlig översiktsplaneprocess. (Detta redogör utredaren för på s. 136, där det nämns att miljöbedömningen då blir så omfattande att arbetet kan bli ogörligt.)

Generellt bedömer Malung-Sälens kommun synen på de eventuella fördelar en bindande översiktsplan skulle medföra som allt för optimistisk. Sannolikheten att en bindande översiktsplan skulle kunna leda till mer byggande utan föregående detaljpaneläggning förefaller låg. Malung-Sälens kommun delar inte utredarens uppfattning, som bl. a. redovisas på sid 134, att många mindre aktörer saknar förutsättningar att genomföra projekt som förutsätter detaljpaneläggning. Detaljplaneinstrumentet är så pass beprövat och välutvecklat idag. Det åligger däremot kommunen själv att inte ställa alltför höga krav på planens utformning, t ex i form av många och kostsamma utredningar "för säkerhets skull". Här har



Stadsbyggnadskontoret

kommunerna tillsammans med länsstyrelserna ett stort ansvar att se till att detaljplaneprocessen inte blir mer omfattande och komplicerad än vad som krävs.

Malung-Sälens kommun instämmer därför i utredarens bedömning att det inte är möjligt att åstadkomma en bindande översiktsplan som stämmer överens med riktlinjerna i direktiven. Som vi nämnt ovan kan detta inte låta sig göras utan väsentligt ändrade förutsättningar för planering enligt annan lagstiftning. Malung-Sälens kommun instämmer därför i bedömningen att det bör vara möjligt att utveckla den nuvarande översiktsplaneringen.

7.5 Ändra krav på bygglov genom översiktsplanen

Malung-Sälens kommun instämmer helt i utredarens inledande bedömning av de fördelar som en ordning med en kommunal reglering av kraven på bygglov i översiktsplanen kan ge. Med en möjlighet att reglera bygglovplikt för vissa områden skulle man kunna uppnå en betydande minskning av antalet små och obetydliga bygglov. Idag får kommuner bara genom detaljplan eller områdesbestämmelser besluta om vissa undantag. Genom att möjliggöra att i översiktsplan bestämma vilka åtgärder som kräver bygglov i olika områden skulle man kunna uppnå en större rättvisa. Även om en åtgärd inte kräver bygglov gäller alltid PBL 2 kap.

En liten, men viktig, detalj bör nämnas i detta sammanhang. Idag styrs kraven på bygglovolikt för många åtgärder utanför detaljplanlagt område enbart av huruvida den aktuella byggnaden ligger inom sammanhållen bebyggelse eller ej. (Detta definieras av kriterier som anger att om bebyggelsen består av minst tre byggnader, om byggnaderna är placerade på minst två tomter samt om de gränsar till varandra eller bara skiljs åt av en väg eller gata, så är det "sammanhållen bebyggelse".) Detta kriterium för bygglovplikt tar ingen hänsyn till lokala och regionala särdrag. I Dalarna utgörs en stor del av bebyggelsen utanför detaljplanlagt område av oskiftade byar med en stor mängd byggnader, vilket gör att bygglovplikt även för enklare åtgärder nästan alltid inträder. Att denna definition är kopplad till ett visst antal byggnader är olyckligt. Ett beslut i kommunens översiktsplan skulle kunna leda till avsevärda förenklingar, samt en större förutsägbarhet för den enskilda fastighetsägaren att kunna bedöma om en kompletteringsåtgärd kräver lov eller ej.

7.5.2

Malung-Sälens kommun instämmer inte i bedömningen att det inte är möjligt att reglera omfattningen av kraven på bygglov i översiktsplanen. Malung-Sälens kommun uppmanar till att utreda denna fråga vidare.

Översiktsplanens innehåll

9.1.11 Detaljeringsgrad

Vi ser positivt på att förtydliga möjligheten att redovisa planering med olika detaljeringsgrad i översiktsplanen. Särskilt i en geografiskt stor kommun av det slag som Malung-Sälen utgör är det bra att kunna redovisa olika detaljeringsgrad.



Stadsbyggnadskontoret

Detta är ett av de förslag som kan vara av stor vikt för en kommun med stor yta samt omfattande besöksnäring i delar av kommunen.

Något om fördjupningar vs. Planprogram

Utredaren redovisar på s. 93 boverkets syn att kommuner upplever fördjupningar av översiktsplanen som ett trögt verktyg. Därefter redovisas att kommunerna upplever en stor osäkerhet över hur programmet ska användas etc. Malung-Sälens kommun delar uppfattningen att en fördjupning av översiktsplanen är ett ganska "trögt" verktyg. Däremot har kommunen på senare tid oftare börjat belysa planeringsproblematiken över ett stort område med ett inledande detaljplaneprogram, utifrån vilket man sedan brutit loss olika delar med olika problem och frågeställningar för fortsatt detaljplanläggning. Detta har visat sig fungera mycket bra, och inte lika trögt som en fördjupning av översiktsplanen.

Boverket skulle med fördel kunna förtydliga vilka typer av planering – ofta i en större skala än en detaljplan – som kan hanteras med ett inledande planprogram resp. vilka frågor som endast anses kunna klargöras genom en fördjupning av översiktsplanen. Här bör utredaren ytterligare belysa hur de s.k. planeringsbeskeden skulle kunna användas i programskedet. (Planeringsbesked är de bindande besked från Länsstyrelsen där de bedömer om detaljplanen omfattar ingripandegrunder enligt 11 kap. 10 §. Enligt Boverket har ännu ingen kommun använt sig av denna möjlighet.)

9.3 Detaljplanekravet

Vi instämmer i utredarens bedömning att detaljplanekravet inte bör ändras. Detta bör dock bedömas parallellt med möjligheten att i översiktsplanen införa bestämmelser om bygglöplikt för vissa områden (se ovan under 7.5).

Strandskydd i översiktsplaneutredningens betänkande

Trots att bestämmelserna om strandskydd finns i miljöbalkens 7 kap är kopplingen till PBL-systemet avsevärda. I redogörelsen i inledningen till avsnittet om bindande översiktsplan lägger utredaren stort fokus på egendomsskyddet i regeringsformen, och de återverkningar detta skulle ha på i de fall man med bindande verkan skulle ange en markanvändning i översiktsplanen. Även om det ligger utanför ramen för detta remissvar är det svårt att inte påpeka hur liten hänsyn som strandskyddslagstiftningen har tagit till egendomsskyddet.

Avslutningsvis konstaterar vi att delbetänkandet inte innehåller någonting om förhållandet till översiktsplanering i angränsande länder. Vår kommun delar gräns med Norge längs en längre sträcka, och många planeringsutmaningar är gemensamma trots att kommunerna ligger i två olika länder. Arbetspendling är mycket vanligt, och den flygplats (Scandinavian Mountains Airport) som är under uppförande bara två kilometer från gränsen kommer att användas av både Svenska och Norska destinationer. Behovet av mellankommunal samordning gäller även över landsgränser.

Malung-Sälens kommun instämmer avslutningsvis helhjärtat i det direktiv som redovisas på s. 115 – "det får inte bli alltför omständligt att ta fram en översiktsplan".



Stadsbyggnadskontoret

Tomas Johnsson
Stadsarkitekt