

Yttrande

Datum
2018-10-02

3.1.2

Diarienummer
4222/2018
Ert diarienummer
N2018SOU/03415/
SPN

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

n.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till: helene.lassi@regeringskansliet.se

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

Boverket avgränsar sitt yttrande till synpunkter på författningsförslagen (avsnitt 1.2 och 1.3) och till några synpunkter av mer allmän karaktär på delar av betänkandet (avsnitt 9.2). Boverket avstyrker utredningens förslag i vissa delar. Se Boverkets kommentarer i det följande.

Sammanfattning

Förslaget till lagändring av 3 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, avstyrks. Boverket anser att en ÖP-standard inte bör regleras direkt i lag. En standard kan bearbetas efter behov och följa översiktsplaneringens utveckling. Om utformningen av översiktsplanen regleras i lag blir det betydligt mer komplicerat att utveckla modellen.

Förslaget till lagändring av 3 kap. 4 § PBL avstyrks. Boverket instämmer i utredningens resonemang om att i 2 kap. PBL är det 2–5 §§ och 10 § som bör behandlas i översiktsplaneringen. Detta är dock inte medtaget i författningsförslaget. En direkt hänvisning till 2 kap. 2–5 §§ och 10 § PBL är att föredra. Boverket menar dessutom att genom den redovisning av de allmänna intressena som föreslås i 3 kap. 4 § andra stycket PBL riskerar de allmänna intressena i 2 kap. 3 § PBL att förbises.

Förslaget till lagändring av 3 kap. 5 § PBL avstyrks. Den breda definitionen av begreppet klimataspekter i 2 kap. 3 § PBL omfattar idag klimatanpassning. Boverket menar därför att 3 kap. 5 § PBL även bör inbegripa åtgärder som minskar klimatpåverkan.

Förslaget till lagändring av 3 kap. 6 a § PBL avstyrks. Boverket anser att förslaget om att kommunerna i sin planering ska ta hänsyn till den nationella strategin för fysisk planering bör utgå då strategin inte är beslutad.

Förslag till lagändring av 3 kap. 9 § PBL tillstyrks även om vissa invändningar finns. Boverket är positiv till hur utredningen har tagit sig an miljöbedömningsbestämmelserna i PBL. Det bör dock klargöras i PBL om det ska fattas ett särskilt beslut enligt 6 kap. 7 § miljöbalken, MB, efter undersökningssamrådet. I betänkandets författningsförslag finns ingen hänvisning till bestämmelserna i 6 kap. 7 § MB om att det ska fattas särskilt beslut i frågan om miljöpåverkan efter undersökningen av om en betydande miljöpåverkan kan antas. Boverket menar att kommunen bör kunna avstå från undersökning och gå direkt till avgränsningssamråd om den finner skäl för det.

Förslag till lagändring av 3 kap. 23 § PBL tillstyrks. Boverket är positivt till utredningens förslag om att kommunfullmäktige senast 15 månader efter ordinarie val ska anta en planeringsstrategi. Förslaget kommer att bidra till en mer kontinuerlig översiktsplanering i kommunerna. Boverket menar samtidigt att det bör klargöras vilka följderna blir om kommunfullmäktige i sitt ställningstagande bedömer att översiktsplanen (helheten) inte längre är aktuell.

Förslag till lagändringar av 3 kap. 22, 22 a och 24 §§ PBL tillstyrks under förutsättning att dessa bestämmelser görs mer enhetligt utformade med varandra, att det i 3 kap. 24 § första stycket 1 PBL läggs till att kommunens beslut om planeringsstrategin ska skickas till lantmäterimyndigheten och att kommunen för översiktsplanen får en bestämd tidsram inom vilken dokument som fått laga kraft ska skickas in.

Förslag till ändring av 2 kap. 4 a § PBF tillstyrks. Boverket vill dock poängtera att denna paragraf även bör gälla regionalplaner.

Boverket ser positivt på förslaget om att Boverkets bemyndigande om föreskrifter om standarder för utformning av detaljplan även ska omfatta översiktsplan, områdesbestämmelser och regionplaner. Det är viktigt att en sådan omställning har tydligt stöd i överordnade författningar eftersom det får stora konsekvenser för kommuner, myndigheter och enskilda.

Boverket håller med utredningen om att lantmäteriets uppdrag om nationellt tillhandahållande av detaljplaner även ska omfatta kommunernas översiktsplaner. I lantmäteriets uppdrag bör även områdesbestämmelser och regionplaner ingå.

Slutligen så är Boverket överens med utredningen om att en genomarbetning av 2 kap. PBL bör göras och ett förtydligande av i vilka planeringssteg olika intressen ska tas om hand, ska skrivas in i lag. Enligt Boverkets uppfattning bör en sådan utredning göras först för att i nästa steg avgöra vad som lämpligen ska redovisas i översiktsplanen.

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

3 kap. 3 § (s. 32)

Förslag till lagändring avstyrks.

Ändringarna bygger på den ÖP-modell Boverket har tagit fram. ÖP-modellen har dock inte nått sin slutliga utformning ännu.

Boverket finner det olämpligt med en reglering i lag även om ÖP-modellen hade haft en mer fullständig utformning. Risken för formaliafel ökar och därmed risken att planer i högre utsträckning upphävs. Följden blir en långsamare planeringsprocess.

En standard kan enklare revideras efter behov och följa översiktsplaneringens utveckling. Om översiktsplanens utformning regleras i lag blir det betydligt mer komplicerat att utveckla modellen.

3 kap. 4 § (s. 32–33)

Förslag till lagändring avstyrks.

I författningsförslaget 3 kap. 4 § PBL uttrycks att kommunen i översiktsplanen ska redovisa förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. kan ha väsentlig betydelse för beslut som avses i 2 § andra stycket. Samtidigt förs ett resonemang i utredningen om att det är 2 kap. PBL 2–5 §§ och 10 § som bör behandlas i översiktsplanen. Boverket instämmer i utredningens resonemang men detta överensstämmer inte med författningsförslaget. Boverket menar att en direkt hänvisning till 2 kap. 2–5 §§ och 10 § i 3 kap. 4 § PBL är att föredra. Med en hänvisning till nämnda paragrafer i författningen underlättas kommunernas arbete och det blir tydligt vilka allmänna intressen som ska hanteras i översiktsplanen.

Utredningen föreslår vidare att de allmänna intressena ska redovisas enligt 1. natur- och kulturvärden, 2. areella näringar, 3. råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner och 4. miljö, hälsa och säkerhet. Boverket menar att de allmänna intressen som uttrycks i 2 kap. 3 § PBL förbises med en sådan redovisning. Med kategorin samhällsviktiga funktioner, som exempelvis kan vara sjukhus och anläggning för produktion, förvaring och distribution av livsmedel, tillförs något nytt i förhållande till 2 kap. PBL. Det medför att dessa anläggningar alltid ska redovisas i översiktsplanen.

Boverket håller med utredningen om att en genomarbetning av 2 kap. PBL bör göras och ett förtydligande av i vilka planeringssteg olika intressen ska behandlas ska skrivas in i lag. Enligt Boverkets uppfattning bör en sådan utredning göras först för att i nästa steg avgöra vad som lämpligen ska redovisas i översiktsplanen.

Enligt 3 kap. 4 § tredje stycket PBL i författningsförslaget står att kommunen ska tillgodose riksintressena. För att översiktsplanen ska fungera som vägledande för kommande ärendehantering, exempelvis enligt MB, behöver riksintressena också redovisas, inte enbart anges hur de ska tillgodoses.

Boverket menar vidare att ett mer logiskt förhållande är att redovisningen av underlagen kommer före ställningstagandena. Det får till följd att i författningsförslaget för 3 kap. PBL bör 3§ och 4§ byta plats.

3 kap. 5 § (s. 33–34)

Förslaget till lagändring avstyrks.

Som PBL är utformat idag och i betänkandets författningsförslag fångas inte den breda definitionen av begreppet klimataspekter som finns i 2 kap. 3 § PBL. Nuvarande lagstiftning och i förslaget är det koncentration på klimatanpassning genom 3 kap. 5 § första stycket 3 PBL. Härigenom finns risk för att åtgärder för att minska klimatpåverkan glöms bort i översiktsplaneringen.

3 kap. 6a § (s. 35)

Förslaget till lagändring avstyrks.

Boverket håller med utredningen om att det är ett omfattande arbete för kommunerna att hantera de nationella mål, planer och program som de i sin översiktsplanering ska ta hänsyn till. Boverket anser dock att förslaget om att kommunerna i sin planering ska ta hänsyn till den nationella strategin för fysisk planering bör utgå. Syftet med en nationell strategi för fysisk planering som tydliggör statens mål och intentioner är positivt. Det underlättar arbetet med att omsätta statens viljeinriktning på lokal och regional nivå. Men formerna för hur statens mål och intentioner ska tillgodoses i den kommunala och regionala fysiska planeringen bör utredas mer.

Boverket anser också att de långsiktiga samhällsutvecklingsfrågorna som behandlas i översiktsplaneringen är av sådan art att beskrivningar av statens behov bör läggas fast av riksdagen.

3 kap. 9 § (s. 36–37)

Förslag till lagändring tillstyrks även om vissa invändningar finns.

Boverket är positiv till hur utredningen har tagit sig an miljöbedömningsbestämmelserna i PBL, bland annat hur PBL och MB kopplar till varandra. Boverket anser dock att det i PBL bör klargöras om det ska fattas ett särskilt beslut enligt 6 kap. 7 § MB efter undersökningssamrådet. I betänkandets författningsförslag finns ingen hänvisning till bestämmelserna i 6 kap. 7 § MB om att det ska fattas ett särskilt beslut i frågan om miljöpåverkan efter undersökningen av om en betydande miljöpåverkan kan antas.

Boverket menar att kommunen bör kunna avstå från undersökning och gå direkt till avgränsningssamråd om den finner skäl för det.

3 kap. 23 § (s. 42)

Förslag till lagändring tillstyrks. Boverket menar samtidigt att det bör klargöras vilka följderna blir om kommunfullmäktige i sitt ställningstagande bedömer att översiktsplanen (i sin helhet) inte längre är aktuell.

Boverket är positiv till utredningens förslag om att kommunfullmäktige senast 15 månader efter ordinarie val ska anta en planeringsstrategi. Det underlättar för kommunerna att veta vad det är som ska tas ställning till vid en prövning av översiktsplanens aktualitet men också när den ska göras. Förslaget kommer att bidra till en mer kontinuerlig översiktsplanering i kommunerna.

Utredningen föreslår att följderna av att en översiktsplan är inaktuell blir att kommunen tvingas använda utökad planförfarande och kan gå miste om eventuella bidrag där en aktuell översiktsplan förutsätts.

Den föreslagna regleringen skiljer sig från hur översiktsplanens aktualitet bedöms idag, då den anses aktuell tills dess att det i en aktualitetsprövning anges att den inte är aktuell eller tills den ersätts. Förslaget till reglering påverkar även efterföljande beslut i samhällsbyggnadsprocessen på ett sätt som skiljer sig från dagens. Om kommunens översiktsplan blir inaktuell, genom att en planeringsstrategi inte antas eller att ett beslut om planeringsstrategi upphävs, kommer samtliga detaljplaneprocesser som pågår med standardförfarandet att behöva byta förfarande. Detta kan leda till tids- och kostnadskrävande omtag i processen, i alla fall för de planer där kommunen kommit en bit i planprocessen. En konsekvens av detta skulle kunna bli att kommunen allt oftare väljer att tillämpa ett utökad förfarande för att vara på den säkra sidan.

Även bygglovshandläggningen påverkas av att en översiktsplan inte är aktuell. När byggnadsnämnden ska bedöma en ansökan om bygglov eller förhandsbesked utanför detaljplan är ofta första steget att vända sig till översiktsplanen och se vilka avväganden som gjorts där gällande de allmänna intressena i 2 kap. PBL. Bygglovhandläggaren använder i de flesta fall detta som grund för den fortsatta lämplighetsprövningen i det enskilda fallet. Om översiktsplanen upphör att vara aktuell kommer det således att försvåra handläggningen av bygglov och förhandsbesked utanför detaljplanerat område.

3 kap. 22, 22 a och 24 §§ (s.41–43)

Förslag till lagändringar tillstyrks under förutsättning att Boverkets föreslagna åtgärder görs.

Boverket menar att bestämmelserna i 3 kap. 22, 22 a och 24 §§ PBL borde vara enhetligt utformade.

Boverket anser att förslaget till förändringar i författningen angående expediering till lantmäterimyndigheten i 3 kap. 22 § PBL är bra. Målet bör dock vara att fastighetsregistret ska ge en samlad och korrekt bild av landets planförekomster (översiktsplaner, detaljplaner m.fl.) och dess aktualitet. I förslagets 3

kap. 24 § första stycket 1 PBL ska därför läggas till att kommunens beslut om planeringsstrategin ska skickas till lantmäterimyndigheten.

För detaljplaner har kommunen två veckor på sig att skicka in dokument som fått laga kraft (5 kap. 32 § första stycket 2 PBL). Boverket föreslår att kommunen även för översiktsplanen har en bestämd tidsram inom vilken dokument som fått laga kraft ska skickas in. Det gäller i sådana fall författningsförslagets 3 kap. 22 §, 22 a § och 24 § PBL.

1.3 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

2 kap. 4 a § (s.57–58)

Förslag till ändringar tillstyrks. Författningsförslaget bör dock även gälla regionplaner.

9.2 En digital översiktsplan (s.232–238)

Boverket ser positivt på förslaget om att Boverkets bemyndigande om föreskrifter om standarder för utformning av detaljplan även ska omfatta översiktsplan, områdesbestämmelser och regionplaner. Det är viktigt att en sådan omställning har tydligt stöd i överordnade författningar eftersom det får stora konsekvenser för kommuner, myndigheter och enskilda. Även om teknikneutrala författningar eftersträvas är det i fråga om formerna för det digitala innehållet och villkoren för utbytet av information viktigt att detta framgår av lydelsen i lagar och förordningar med dess bemyndiganden.

Boverket håller med utredningen om att lantmäteriets uppdrag om nationellt tillhandahållande av detaljplaner även ska omfatta kommunernas översiktsplaner. I lantmäteriets uppdrag bör även områdesbestämmelser och regionplaner ingå.

I detta ärende har Boverkets generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat. Planeringsarkitekt Per Stenholm har varit föredragande. I utredningen av ärendet har även planarkitekt Victoria Nordholm, översiktsplanerare Anette Johansson, landskapsarkitekt Jon Resmark, jurist Lars Lennwall och lantmätare Karolina Andersson deltagit i arbetet. I den slutliga handläggningen har enhetschef Robert Johannesson, avdelningschef Göran Persson och stf rättschef Anette Martinsson Lindsten deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Robert Johannesson
enhetschef