



Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se
helene.lassi@regeringskansliet.se

N2018/03415/SPN

Svar på remiss av delbetänkandet (SOU 2018:46) En utvecklad översiktsplanering, del 1

Länsstyrelsen i Hallands Län, nedan benämnd Länsstyrelsen, lämnar härmed följande synpunkter på utredningens förslag.

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att utredningen i det stora hela redovisar bra förslag som förhoppningsvis kommer att bidra till en ökad kontinuitet i översiktsplaneringen. Förslaget ger en större tydlighet om vad en översiktsplan ska innehålla vilket kommer att underlätta efterföljande planering och beslut.

Länsstyrelsen tillstyrker utredarnas förslag med några mindre justeringar:

- Förslaget under 8.2.2 bör förtydligas med att det som har betydelse för bedömningen av förslaget i vissa fall kan gälla nationella, regionala eller mellankommunala planeringsunderlag och ska då finnas med under samrådet.
- Under 9.1 hade det varit önskvärt med ett förslag om en tydligare uppdelning mellan planförslag och förutsättningar i översiktsplanen. Det är viktigt att skilja på kunskapsunderlag och beslutsunderlag för att tydliggöra vad som ska beslutas kring och för att underlätta arbetet med aktualitetsförklaringen av översiktsplanen.
- Förslaget om att kommunen ska redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till den nationella strategin för fysisk planering under 9.1.9 bör enligt Länsstyrelsen avvakta tills den nationella strategin finns framtagen och det framgår vad den innehåller.
- Under 10.3.4 föreslår Länsstyrelsen att regeringen även låter utreda andra förenklande åtgärder som gäller frågor kring hanteringen av strandskydd i den fysiska planeringen.

- Gällande förslaget under 11.3 är Länsstyrelsen tveksam till att snäva in Länsstyrelsens granskningsyttrande till att enbart förhålla sig till ingripandegrunderna eftersom det händer att det tillkommer nya användningar och nya förslag i granskningsskedet jämfört med samrådsskedet.

Synpunkter på förslaget

Kap 7 En bindande översiktsplan

I kapitlet utreds om översiktsplaneringen kan utvecklas med inriktningen att den åtminstone delvis kan göras bindande för att skapa en ökad förutsebarhet. Kapitlet redovisar utredarens syn på en bindande översiktsplan.

Länsstyrelsen instämmer i utredarens bedömning att översiktsplanen även fortsättningsvis ska vara vägledande för efterföljande planering och prövning. En bindande översiktsplan skulle medföra ett omfattande krav på utredningar och underlag, det skulle även vara svårt för kommunen att överblicka och bedöma alla enskilda intressen på en så pass övergripande nivå. En bindande översiktsplan skulle dessutom innebära att de regelverk som styr andra planeringsformer skulle behöva ändras och att det skulle krävas nya former för att säkerställa statens intressen.

Kap 8 En kontinuerlig översiktsplanering

I kapitlet presenteras förslag för att främja att översiktsplanen hålls aktuell genom en kontinuerlig planering. Kapitlet behandlar även processen för att ta fram eller ändra en översiktsplan.

8.1 En aktuell översiktsplan kräver kontinuitet

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag om att kommunfullmäktige senast 15 månader efter ordinarie val ska besluta om en planeringsstrategi. Där ska fullmäktige ta ställning till ändrade planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet och till kommunens fortsatta arbete och planens aktualitet. Detta bedöms vara mer framåtsyftande än den tidigare aktualitetsprövningen och bedöms öka kontinuiteten i planeringen.

Utredaren föreslår tydligare regler för när översiktsplanen ska anses vara aktuell och konsekvenser för när det inte är aktuell. En inaktuell översiktsplan innebär att kommunen inte kan använda sig av LIS och att detaljplaner ska handläggas med det utökade förfarandet. Det föreslås även att översiktsplaner som har antagits före årsskiftet 2003/2004 ska upphöra att gälla den 1 januari 2024. Länsstyrelsen tillstyrker dessa förslag då de medför att reglerna kring aktualiteten blir tydligare.

8.2 Att ta fram en översiktsplan

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag om att kommunen under samrådet ska redovisa det planeringsunderlag som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget istället för som tidigare att kommunen behöver redovisa det planeringsunderlag som har betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt under samrådet. Länsstyrelsen konstaterar dock att det som har betydelse för bedömningen av förslaget i vissa fall kan gälla nationella, regionala eller mellankommunala planeringsunderlag och ska då finnas med.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att utställning av översiktsplanen ändras till granskning av översiktsplanen. Detta blir mer konsekvent med tanke på att förfarandet benämns granskning inom detaljplaneringen.

Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget att länsstyrelsen ska underrättas när översiktsplanen har antagits och att planhandlingar även ska skickas till Lantmäterimyndigheten. Det gäller även bestämmelsen om att Naturvårdsverket ska underrättas när en detaljplan och översiktsplan antas, ändras eller upphävs, i det fall ett gränsöverskridande samråd har skett till följd av att planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land.

8.3 Den strategiska miljöbedömningen i planprocessen

Länsstyrelsen är positiv till att bestämmelserna i PBL förtydligas angående vilka bestämmelser som kommunen behöver följa i miljöbalken. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att PBL ska ange vilka moment i miljöbalken som ska genomföras. Detta underlättar för kommunerna då det blir tydligt vad som gäller även inom en annan lagstiftning.

8.4 Översiktsplanens inriktning kan utvecklas med befintliga planinstrument i plan- och bygglagen

Länsstyrelsen instämmer i utredarens bedömning att det inte finns behov av att föreslå något ytterligare planinstrument i PBL-systemet.

Kap 9 Översiktsplanens innehåll

I detta kapitel presenteras utredarens förslag om utvecklade krav på översiktsplanens innehåll.

9.1 Tydligare krav på innehåll underlättar efterföljande planering

Länsstyrelsen instämmer i utredarens bedömning om att översiktsplanen bör förtydligas, bl.a. när det gäller vad som är planens syfte och vad den bör innehålla. De nuvarande kraven på översiktsplanens innehåll är otillräckliga och innehåller brister.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att kommunens ställningstagande tydligt går att utläsa av översiktsplanen och att inte översiktsplanen tyngs av alltför mycket underlagsmaterial. Det hade varit önskvärt om utredningen haft med ett förslag om

en tydligare uppdelning mellan planförslag/strategier/rekommendationer och förutsättningar i översiktsplanen. Det är viktigt att skilja på kunskapsunderlag och beslutsunderlag för att tydliggöra vad som ska beslutas kring och för att underlätta arbetet med aktualitetsförklaringen av översiktsplanen.

9.1.3 Syftet med översiktsplanen bör tydliggöras i PBL

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag om vad som utgör översiktsplanens syfte och innehåll bör förtydligas i PBL genom nya rubriker. Förslaget gör att det blir tydligare vad som gäller och vilka krav i PBL som kommunerna ska förhålla sig till.

9.1.5 Grunddragen i avsedd användning av mark- och vattenområden

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag om att det av översiktsplanen ska framgå grunddragen i fråga om användningen av mark- och vattenområden som delas in i sex övergripande kategorier; stadsbygd och tätortsområden, landsbygd, verksamheter, transport- och teknisk infrastruktur, grönstruktur samt vatten. Indelningen får göras mer detaljerad vid behov. Länsstyrelsen anser att indelningen ger en tydligare struktur för översiktsplaneringen. De olika kategorierna går emellertid in i varandra och vissa användningsslag kan förekomma i flera kategorier vilket kan medföra svårigheter för kommunerna att särskilja dem åt. Länsstyrelsen bedömer det dock positivt att indelningen är flexibel så att kommunerna kan anpassa den efter behov och undvika onödiga låsningar.

9.1.6 Förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande beslut

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att kommunen ska redovisa sin syn på hur förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. PBL kan ha *väsentlig* betydelse för hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras samt hur dess förhållanden bör beaktas vid sådana beslut. Lagtexten ska innehålla förslag på vilken typ av förhållanden som ska redovisas, dessa delas in i fyra olika kategorier; natur- och kulturvärden, areella näringar, råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner samt miljö, hälsa och säkerhet. Det ska som idag särskilt framgå av redovisningen hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken samt följa gällande miljö kvalitetsnormer. Länsstyrelsen anser att förslaget kan bidra till att en översiktsplan inte tyngs i onödan av redovisningskrav men påpekar dock att det kan vara en svår avvägning att bedöma vad som räknas som väsentlig betydelse. Länsstyrelsen välkomnar att det tas fram en vägledning från de centrala myndigheterna om vad som utgör väsentliga förhållanden.

9.1.7 Verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att det i översiktsplanen ska framgå områden eller verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse.

9.1.9 Förhållandet till mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling

Länsstyrelsen instämmer i att det finns behov av att se över hur kommunerna arbetar med hållbarhetsfrågor i den översiktliga planeringen men förslaget om att kommunen ska redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till *den nationella strategin för fysisk planering* bör avvakta tills den nationella strategin finns framtagen och det framgår vad den innehåller.

9.1.10 Översiktsplanens konsekvenser

Länsstyrelsen anser att det är positivt att det tydliggörs i PBL att det är planens väsentliga konsekvenser som ska redovisas och inte samtliga konsekvenser vilket gör att kommunerna kan fokusera på det viktigaste. Länsstyrelsen tillstyrker därmed förslaget om att översiktsplanen ska redovisa planens *väsentliga* konsekvenser. Om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen liksom i dag redovisa miljökonsekvenser på ett sätt som uppfyller kraven för strategiska miljöbedömningar i miljöbalken.

9.1.11 Översiktsplanens detaljeringsgrad

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att översiktsplanen för en viss del av kommunen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för planen i övrigt. Ändringen tydliggör för kommunerna att det är tillåtet att visa en större detaljeringsnivå för exempelvis en tätort.

9.2 En digital översiktsplan

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen under 9.2 som handlar om en digital översiktsplan.

Kap 10 Statens intressen

I kapitlet föreslås förändringar med koppling till länsstyrelsernas ingripandegrunder enligt kap 11 i PBL.

10.3.1 Riksintressen

Länsstyrelsen tillstyrker den språkliga justeringen som föreslås.

10.3.2 Mellankommunal samordning samt förhållanden av regional betydelse

Länsstyrelsen instämmer i att översiktsplanen ska visa områden och verksamheter som angår flera kommuner och är av regional betydelse. Länsstyrelsen delar uppfattningen att det bör finnas en vägledning om hur mellankommunala och regionala frågor hanteras i den fysiska planeringen.

10.3.3. Miljökvalitetsnormer

Länsstyrelsen tillstyrker den språkliga justeringen som föreslås.

Länsstyrelsen instämmer i uttalandet att miljökvalitetsnormer för vatten är svåra och komplexa att hantera i planeringen. Genom att ny bebyggelse exempelvis påverkar dagvattnet kan en ny detaljplan påverka statusen för en vattenförekomst som ibland ligger långt från planområdet. Åtgärder kan ta lång tid att genomföra och försena detaljplaner och därmed angelägen bebyggelse att komma tillstånd.

Enligt utredningen har regeringen för avsikt att utreda hur MKN hanteras inom ramen för plan- och byggprocessen. Länsstyrelsen instämmer i utredarens förslag att frågan om hur miljö kvalitetsnormer bör hanteras vid planering enligt plan- och bygglagen snarast bör ses över. Länsstyrelsen instämmer i att det även råder osäkerhet om vad som gäller när miljö kvalitetsnormen för vatten ska tillämpas. Länsstyrelsen har under lång tid efterlyst en nationell vägledning för miljö kvalitetsnormer för vatten i den fysiska planeringen och önskar att en sådan kommer till stånd.

10.3.4 Strandskydd

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag i 3 kap 10 och 16 §§ PBL att länsstyrelsen under samrådet av en översiktsplan ska uppmärksamma kommunen på eventuella konflikter som kan finnas med andra strandskyddsbestämmelser än de som avser LIS-områden. Länsstyrelsen vill dock påpeka att det kan vara svårt att i en kommuntäckande översiktsplan i en grov skala uppmärksamma alla strandskyddsfrågor.

Länsstyrelsen tillstyrker även utredarens förslag om att låta utreda möjligheten att liksom LIS även kunna peka ut områden för tätortsutveckling i en översiktsplan.

Länsstyrelsen föreslår dessutom att regeringen även låter utreda andra förenklade åtgärder som gäller frågor kring hanteringen av strandskydd i den fysiska planeringen. Ett exempel är att det bör finnas en möjlighet att upphäva strandskyddet i ett detaljplaneärende med hänvisning till samma skäl som gäller enligt 7 kap 18 § andra stycket miljöbalken.

10.3.5 Människors hälsa och säkerhet, risken för olyckor, översvämning och erosion

Länsstyrelsen tillstyrker att ordet byggnadsverk kompletterar den befintliga formuleringen om en bebyggelse som blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Kap 11 Statens medverkan i översiktsplaneprocessen

I kapitlet presenteras förslag för att förbättra samverkan mellan länsstyrelsen och statliga myndigheter och därmed underlätta dialogen mellan stat och kommun.

11.1.1 Statliga myndigheter som bör medverka

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att Boverket får ett uppdrag att utforma en vägledning för hur statliga myndigheter bör medverka i samband med framtagande av en översiktsplan.

11.1.2 Länsstyrelsens roll att samordna statens intressen

Länsstyrelsen instämmer i att länsstyrelsens nuvarande roll att samordna statens intressen inte i direkt mening handlar om att ”döma av” vilket statligt intresse som bör ha företräde i en viss planeringssituation med konkurrerande statliga intressen. Det är upp till kommunen att bedöma lämplig markanvändning. Länsstyrelsens roll

är att bedöma om förslaget strider mot ingripandegrunderna (vilket kan innebära en viss avvägning) och att ta tillvara statens övriga intressen.

11.2 Länsstyrelsens rådgivning under samrådet

Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning att länsstyrelsen i samrådet om framtagande av översiktsplan likväl som i samrådet om framtagande av detaljplan bör ge råd om tillämpningen av bestämmelserna i hela plan- och bygglagen, om det behövs från allmän synpunkt.

11.3 Länsstyrelsens ställningstaganden

Länsstyrelsen är tveksam till att snäva in länsstyrelsens granskningsyttrande till att enbart förhålla sig till ingripandegrunderna eftersom det händer att det tillkommer nya användningar och nya förslag i granskningsskedet jmf. med samrådsskedet. Länsstyrelsen har i övrigt inga synpunkter på förslaget i denna del.

11.4.1 Statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet

Länsstyrelsen tycker det är bra att det preciseras vad som ska förmedlas för översiktsplanens aktualitet. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget om att länsstyrelsen ska förmedla underlag till kommunerna istället för en sammanfattande redogörelse. Möjligen är utredarens förslag om när i mandatperioden underlaget ska levereras lite väl detaljerat.

11.4.2, 11.5 och 12.3.2 Länsstyrelsernas gemensamma projekt Planeringskatalogen och länsstyrelsens samordnande som roll kräver erforderlig bemanning och kompetens

Länsstyrelsen instämmer i utredarens förslag att regeringen bör ta de initiativ som behövs för att projektet planeringskatalogen ska genomföras. En utav länsstyrelsens och andra myndigheters uppdrag är att leverera underlag till kommunerna för den fysiska planeringen. Genom planeringskatalogen görs planeringsunderlagen tillgängliga digitalt och samordnat. Förslaget ligger väl i linje med punkten ovan 11.4.1. Länsstyrelsen tillstyrker att det tillförs 2 miljoner årligen till länsstyrelsen för drift och utveckling av planeringskatalogen. Länsstyrelsen instämmer i den problembeskrivning som framgår av 11.5. angående länsstyrelsens resurser. Länsstyrelsen tillstyrker därför även förslaget att länsstyrelserna tillförs extra medel motsvarande en extra årsarbetskraft under perioden 2020–2024 (totalt 84 000 000) för länsstyrelsernas samordnande roll inom samhällsplaneringsområdet.

Beslutet har fattats av landshövding Lena Sommestad med planarkitekt Hanna Roxhage som föredragande. I handläggningen har också länsrådet Jörgen Peters, länsarkitekt Cecilia Engström, miljövårdshandläggare Britt-Marie Jansson och naturvårdshandläggare Marie-Helene Bergstrand deltagit.

Lena Sommestad

Hanna Roxhage

Detta yttrande har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd