

Näringsdepartementet
Enheten för samhällsplanering
Regeringskansliet
n.remissvar@regeringskansliet.se

YTTRANDE ÖVER ÖVERSIKTSPLANEUTREDNINGENS BETÄNKANDE EN UTVECKLAD ÖVERSIKTS- PLANERING (SOU 2018:46) DEL 1: Att underlätta efterföljande planering.

Regeringskansliets dnr N2018/03415/SPN.

INLEDNING

Näringsdepartementet har översänt riksintresseutredningens betänkande *En utvecklad översiktsplanering (SOU 2018:46) Del 1* på remiss.

Utredningens uppdrag har varit att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseende har utretts liksom vad som bör redovisas i planhandlingarna.

LÄNSSTYRELSENS SYNPUNKTER

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Kronobergs län delar i stort utredningens beskrivning av de utmaningar som översiktsplaneringen i står inför, och är positiv till att utredningen som helhet lyfter fram översiktsplanens betydelse.

Länsstyrelsen:

- Delar den syn på reformbehov som uttrycks i delbetänkandet.
- Tillstyrker flertalet av utredningens förslag som innebär att utveckla och förbättra befintlig plan- och bygglag (PBL).
- Anser att förslagen till ökad vägledning i olika sakfrågor och för samverkan mellan myndigheter har betydelse för att få en bättre tillämpning av lagstiftningen.
- Delar utredningens uppfattning att processen kring översiktsplanen är ändamålsenlig, och att översiktsplanen inte görs bindande.



- Anser att inga nya planinstrument behöver införas.

Länsstyrelsen vill dessutom särskilt betona:

- Den strategiska miljöbedömningen behöver på ett bättre sätt samordnas och tydliggöras i planprocessen.
- De föreslagna kategorierna för hur översiktsplanens kartredovisning bör se ut behöver bearbetas ytterligare innan de läggs fast som standard.
- Det är ohållbart att länsstyrelsen under tredje året i mandatperioden ska ta fram en sammanfattande redogörelse till samtliga kommuner i länet.
- Miljö kvalitetsnormer är svåra att hantera i planeringen.
- Några av de särskilda skälen i strandskyddsbestämmelserna är svåra att tillämpa.

UTREDNINGENS FÖRSLAG

4 Översiktsplanering i dag

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser liksom utredningen att kontinuiteten i dagens översiktliga planeringen är bristande.

Erfarenheter från länet visar att det främst är i de mindre kommunerna, med begränsade resurser och kompetens, som översiktsplaneringen får stå tillbaka. Att ta fram en översiktsplan innebär ett omfattande arbete och där prioriteringar måste göras gentemot andra för kommunen viktiga frågor. I denna del av utredningen redovisas några exempel, men enbart från större kommuner, hur man bedriver en kontinuerlig översiktsplanering.

Länsstyrelsen i Kronobergs län har fått möjligheten att i några kommuner medverka vid uppstartsmöten av översiktsplanarbetet och där föra en dialog kring översiktsplanens betydelse och innehåll samt om kommunens och länsstyrelsens roller. Länsstyrelsen anser att en tidig dialog är viktig och påverkar inriktningen av det fortsatta arbetet.

Länsstyrelsen kan konstatera att aktiviteten kring översiktlig planering har ökat i länet under senare år.

I Kronobergs län har flertalet av kommunerna tagit fram tematiska tillägg till sina översiktsplaner, vanligtvis för vindkraft och landsbygdsutveckling i strandnära läge(LIS). I flera kommuner finns även fördjupningar för de större tätorterna.

Beträffande äldre översiktsplaner finns det endast en kommun som har fördjupningar av översiktsplanen som är äldre än 2004. Dessa kommer att tas bort i samband med att en ny översiktsplan tas fram.

Möjligheten att söka stöd från Boverket för översiktlig planering för vindkraft samt landsbygdsutveckling i strandnära läge(LIS) har bidragit till att kommunerna tagit fram tematiska tillägg till översiktsplanen i dessa frågor. Även Länsstyrelsen i

BESLUT

Datum
2018-10-17

Ärendenummer
401-3818-18

Kronoberg ansökte om medel för länsövergripande stöd till planeringsinsatser för såväl vindkraft som LIS och startade under 2013-2014 upp och avslutade två projekt tillsammans med länets kommuner. Detta bidrog till att dialog fördes med samtliga kommuner och att ta fram mer riktade planeringsunderlag bland annat för en mer strategisk inriktning på landsbygdsutveckling. I planeringsunderlagen belystes hur utvecklingen av service, skolor och kommunikationer skett över tid som ett underlag för kommunens planering.

Då Länsstyrelsen samlat företräder staten i dialogen med kommunen är det särskilt viktigt att sektorsmyndigheterna också förstår sin roll då de förmedlar underlag och synpunkter till Länsstyrelsen kring sina frågor som berör mark- och vattenanvändning. Detta material kan i dag variera i kvalitet och relevans.

Det kan även finnas behov av att öka kunskapen bland de lokala politikerna om översiktsplanens roll som långsiktig vägledning och dess betydelse för efterföljande planering och beslut.

6.4 Att utveckla översiktsplaneringen

Länsstyrelsen delar utredningens syn på reformbehov och att översiktlig planering behöver bedrivas mer kontinuerligt. Länsstyrelsen delar slutsatsen att detta kräver ett politiskt engagemang, kontinuerlig dialog mellan stat och kommun samt att staten tillhandahåller aktuella planeringsunderlag. Tydligare mål, enhetligare och ändamålsenliga standarder och rutiner, samt bättre planeringsunderlag skulle underlätta för både stora och små kommuner att bedriva ett kontinuerligt översiktsplanarbete.

7 En bindande översiktsplan

7.1 Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att översiktsplanen inte bör göras bindande för efterföljande beslut. Syftet med översiktsplanen är att ge vägledning för kommunens övergripande och långsiktiga inriktning på mark- och vattenanvändningen och att behandla allmänna intressen. En bindande översiktsplan kan ge påverkan på enskilda intressen och förutsätter en mer detaljerad redovisning, som i sin tur ger svårighet att göra avsteg från planen.

Länsstyrelsen delar också utredningens uppfattning att det är svårt att förutse alla anspråk. Länsstyrelsen anser att det finns goda möjligheter att utveckla nuvarande lagstiftning och tillämpningen av denna genom ökad kunskap, vägledning för tillämpningen och bra planeringsunderlag samt tidig dialog.

Likaså anser Länsstyrelsen att kommunen inte bör få möjlighet att genom översiktsplanen kunna ändra omfattningen av krav på bygglov. Systemet med bygglov har blivit alltmer komplext och med påverkan på den enskilde. Kommunen har redan i dag möjligheten att ändra bygglovsplikten genom detaljplan och områdesbestämmelser.

8 En kontinuerlig översiktsplanering

8.1 En aktuell översiktsplan kräver kontinuitet

8.1.2 Länsstyrelsen i Kronobergs län tillstyrker att kommunen antar en planeringsstrategi under första delen av mandatperioden mot bakgrund av att det fortfarande brister i aktualitetsprövningen hos kommunerna. Det anges att i planeringsstrategin ska fullmäktige ta ställning till ändrade förutsättningar av betydelse för planens aktualitet och att kommunen även ska ta ställning till aktualiteten i planens olika delar. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att detta blir ett tillfälle att följa upp hur översiktsplanen används och att ställningstagandet blir en del i kommunens verksamhetsplanering.

8.1.3. I utredningen anges att översiktsplanen upphör att vara aktuell om kommunfullmäktige inte antar planeringsstrategin inom angiven tid. Kommunen kommer då att behöva ta fram en ny översiktsplan. Länsstyrelsen anser att utredningen inte har analyserat och beskrivit konsekvenserna av detta förslag tillräckligt tydligt. Det är här viktigt att utredningen får in kommunernas syn på detta.

8.1.4 och 8.1.5 Förslaget att planer som antagits före den 1 januari 2004 upphör att gälla vid utgången av 2024 är bra då förutsättningarna för planeringen har förändrats mycket.

Länsstyrelsen delar utredningens förslag att detaljplaner ska handläggas med det utökade förfarandet om översiktsplanen inte är aktuell. Att LIS-områden i praktiken upphör när en översiktsplan blir inaktuell riskerar dock att få oönskade konsekvenser för pågående projekt inom sådana områden.

8:2 Att ta fram en översiktsplan

8.2.1 Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att kraven på processen för översiktsplanen i plan- och bygglagen i stort sett är ändamålsenliga. Som framgår av utredningen ligger styrkan i översiktsplaneringen i den breda och öppna processen.

8.2.2 Länsstyrelsen tillstyrker förslaget som syftar till att minska kraven på redovisning av planeringsunderlag i översiktsplanen, och avgränsas till det som har betydelse för bedömning av förslaget. Det ger bättre möjlighet att anpassa översiktsplanen till kommunens förutsättningar och viktiga frågor.

8.2.3 - 4 Länsstyrelsen ser positivt på att utställning av översiktsplanen ändras till granskning. Detta begrepp används redan för detaljplanen. Likaså bör kommunen meddela såväl Länsstyrelsen som Lantmäteriet när översiktsplanen är antagen.

8.2.5 Länsstyrelsen vill också liksom utredningen uppmärksamma på de långa handläggningstiderna hos förvaltningsdomstolarna när en översiktsplan överklagas. Detta skapar en osäkerhet kring översiktsplanens betydelse i hanteringen av enskilda ärenden.

8.3 Den strategiska miljöbedömningen i planprocessen

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att bestämmelserna om den strategiska miljöbedömningen i plan- och bygglagen är svåra att förstå. Krav ställs på kunskaper om miljöbalkens bestämmelser. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att i plan- och bygglagen förtydliga och ange vilka moment i miljöbedömningen som ska genomföras. Vägledning från Boverket och Naturvårdsverket är viktig för att få effektivare och mer samordnade processer. Länsstyrelsen ser också positivt på förtydligandet att avgränsningssamrådet inte kräver ett skriftligt yttrande från Länsstyrelsen.

8.4 Översiktsplanens inriktning kan utvecklas med befintliga planinstrument

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att det inte finns behov av att införa ytterligare planinstrument i PBL-systemet. Redan i dag finns möjligheten att arbeta med fördjupningar av eller tematiska tillägg till översiktsplanen. Även om planprogram inte är obligatoriskt har Länsstyrelsen erfarenhet av att kommunerna använder detta inför detaljplaneläggning av större stadsdelar för att klargöra förutsättningarna för planeringen tidigt och i ett större sammanhang.

9 Översiktsplanens innehåll

9.1.1- 9.1.5 Länsstyrelsen anser liksom utredningen att tydligare krav på översiktsplanens innehåll underlättar efterföljande planering och att detta behöver utvecklas. Kravet på redovisningen bör inte heller vara för omfattande då det kan påverka möjligheterna att hålla den aktuell.

Boverkets ÖP-modell kan vara en bra utgångspunkt för en sådan utveckling, men Länsstyrelsens bedömning är att denna behöver bearbetas ytterligare för att fungera som en standard. Utformningen av planen enligt förslagen i avsnitt 9.1.5 behöver analysera ytterligare innan det läggs fast i lagstiftningen.

Länsstyrelsen är positiv till att det i lagstiftningen tydliggörs att det i översiktsplanen ska redovisas en sammanvägd plankarta med grunddragen för mark- och vattenanvändningen på en övergripande nivå, och att den ska omfatta hela kommunens yta. Detta är av betydelse för att synliggöra var konflikter kan finnas mellan olika intressen och där dialogen bl.a. med staten kan bli viktig. Länsstyrelsen kan konstatera att kommunerna brister i denna sammanvägda redovisning.

Länsstyrelsen anser att det även är en fördel om översiktsplanens syfte och innehåll förtydligas i plan- och bygglagen enligt utredningens förslag.

9.1.6 Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att översiktsplanen ska redovisa sådana förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande beslut. Utredningen föreslår att redovisningen ska omfatta natur- och kulturvärden, areella näringar, råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner samt miljö, hälsa och säkerhet. Länsstyrelsen konstaterar att dessa intressen i princip följer de allmänna intressena som anges i 3 kap. miljöbalken. I utredningen anges även att riksintressen och miljö kvalitetsnormer ska redovisas samt hur dessa ska tillgodoses respektive

följas, vilken måste göras redan i dag. Enligt utredningen ska översiktsplanerna innehålla redovisningar av bostäder, verksamheter, LIS-områden och klimatrelaterade riskfrågor vilket också följer logiskt utifrån plan- och bygglagens nuvarande upplägg. Det är också viktigt att kommunerna själva har bra underlag avseende kommunala värden och intressen.

9.1.9 Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att översiktsplanen bör förhålla sig till en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning som regeringen får besluta om. Det bidrar till att förtydliga statens prioriteringar i den mängd av nationella mål, planer och program som finns och vilka som är viktiga för den fysiska planeringen. Många av dessa underlag tas ju också fram av sektorsmyndigheter var för sig. En nationell strategi bidrar till en samlad bild från staten på nationell nivå.

9.2.1 Länsstyrelsen anser att digitalisering bidrar till effektivare processer. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om standarder av översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser. Länsstyrelsen ser det dock som värdefullt med ytterligare dialog kring det utformningsförslag för översiktsplanen som redovisas i avsnitt 9.1.5. Ett digitalt arbetssätt ställer också krav på de statliga myndigheterna och underlagen från myndigheterna som ska tillhandahållas till den fysiska planeringen.

9.2.2 Länsstyrelsen ser positivt på att Lantmäteriet får i uppdrag att tillhandahålla översiktsplaner på en nationell plattform.

10 Statens intressen

10.2.2 – 10.3 Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om kommunerna och länsstyrelserna många gånger lägger ner mycket resurser på att hantera ingripandegrunderna i PBL. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att staten bör ta fram ytterligare vägledning och underlag om hur ingripandegrunderna ska tillämpas. De vägledningar som Boverket hittills har tagit fram har varit bra. Länsstyrelsen instämmer i att detta arbetet behöver fortsätta i samverkan med berörda sektorsmyndigheter. Länsstyrelsen vill betona betydelsen av Boverkets samordnande roll och verkets kunskap om hur plan- och bygglagen ska tillämpas. Boverket är därför ett viktigt stöd för sektorsmyndigheterna. Länsstyrelsen noterar även att det i utredningen anges att det är ett fåtal detaljplaner som överprövas och upphävs i förhållande till antalet detaljplaner som antas varje år.

10.3.1 Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att översiktsplanen fortsatt ska redovisa hur riksintressen enligt miljöbalken ska tillgodoses. Om en sådan redovisning saknas krävs mer arbete i det enskilda ärendet.

10.3.2 Länsstyrelsen ser positivt på att Boverket får ett uppdrag att ta fram en vägledning för hur mellankommunala och regionala frågor bör hanteras i PBL.

10.3.3 Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att miljökvalitetsnormer för vatten är svåra att hantera i planeringen och att detta snarast bör ses över.

Regeringen behöver säkerställa att en vägledning tas fram som tydliggör hur dessa ska tillämpas i planeringen.

10.3.4 Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Länsstyrelsen ska verka för att översiktsplanen är lämpligt utformad i förhållande till andra strandskyddsbestämmelser i miljöbalken än enbart de bestämmelser som avser landsbygdsutveckling i strandnära läge. Länsstyrelsen kan också se att det finns oklarheter kring hur en del av de särskilda skälen ska hanteras. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att det är svårt att tillämpa det särskilda skälet ”ett angeläget allmänt intresse, som inte kan tillgodoses utanför området”. Ändringar av strandskyddsbestämmelserna behöver se över i ett sammanhang.

11 Statens medverkan i översiktsplaneprocessen

11.1.1 Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Boverket bör få i uppdrag att ta fram en vägledning för hur statliga myndigheter bör samverka med länsstyrelsen i planprocessen. Detta bör ske i samverkan med länsstyrelsernas Forum för Hållbart samhällsbyggande där länsstyrelserna bl.a. har en samverkansgrupp för översiktsplanefrågor.

11.1.2 Länsstyrelsen delar bedömningen att Länsstyrelsens uppgift är att samordna statens intressen inte bör ersättas med att sammanväga statens intressen. Som framgår av utredningen ingår ett mått av sammanvägning i samordningsuppgiften, men den slutliga sammanvägningen görs av kommunen. Länsstyrelsen kan behöva gå emot synpunkter som framförs från de statliga myndigheterna men länsstyrelsen uppgift är också att förmedla underlag och synpunkter från alla sektorsmyndigheter.

11.3 Länsstyrelsen håller inte med utredningen om att länsstyrelsens granskningsyttrande enbart ska förhålla sig till ingripandegrunderna. Även om länsstyrelserna redan i dag i huvudsak behandlar dessa frågor i sitt granskningsyttrande kan det finnas behov av att upplysa om annan lagstiftning som är av betydelse för planförslaget.

Utredningen föreslår att länsstyrelsen ska tillhandahålla ett reviderat granskningsyttrande om kommunen ändrar planförslaget efter granskningstiden. Länsstyrelsen kan se att kommunen skulle vilja begära ett nytt granskningsyttrande om vissa ändringar gjorts efter granskningen. Länsstyrelsen uppfattar dock att detta innebär att processen att ta fram översiktsplanen förlängs och ger merarbete för både kommun och länsstyrelsen. Redan i dag anges i PBL att vid väsentliga ändringar ska planförslaget åter ställas ut.

11.4 Utredningen föreslår att länsstyrelsen ska, under tredje året i varje mandatperiod, till kommunen redovisa ett underlag avseende sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Länsstyrelsen är mycket tveksam till detta. En mindre länsstyrelsen med begränsade resurser har stora svårigheter att gå igenom samtliga översiktsplaner i länet under en kort period. Även de statliga myndigheterna och länsstyrelsens olika sakområ-

BESLUT

Datum
2018-10-17

Ärendenummer
401-3818-18

den bidrar i arbetet med att se över och bedöma de olika kommunernas översiktsplaner. Om det handlar om att lämna en mer länsövergripande redogörelse skulle detta möjligen låta sig göras. Även om en redogörelse utgör ett viktigt underlag för kommunens antagande av en planeringsstrategi är det svårt att låsa redogörelsen så strikt i tiden.

11.5 Länsstyrelsen välkomnar de extra resurser som föreslås för att länsstyrelsen ska svara upp mot de önskemål och krav som förändringarna innebär.

MEDVERKANDE

I ärendet har landshövding Ingrid Burman beslutat. Länsarkitekt Gunnel Henriksson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen av ärendet har även länsrådet Anders Flanking och Carin Karlsson enhetschef för samhällsutvecklingsenheten medverkat.

Ingrid Burman

Gunnel Henriksson