

Kontaktperson

Enheten för samhällsplanering

Hanne Romanus

010-22 41 352

skane@lansstyrelsen.se

Regeringskansliet

Näringsdepartementet

n.remissvar@regeringskansliet.se

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

Dnr: N2018/03415/SPN

Länsstyrelsen Skånes synpunkter i sammanfattning

Inledningsvis delar Länsstyrelsen Skåne utredningens uppfattning att det finns reformbehov men att bristerna huvudsakligen ligger i tillämpningen av nuvarande PBL-system. Länsstyrelsen ser därför mycket positivt på förslagen som tydliggör kraven både för kommunerna och länsstyrelserna under planprocessen. Förslaget som avser särskild satsning på länsstyrelsernas samordnande funktion inom plan- och byggområdet välkomnas liksom förslagen att vägledningarna ska tas fram som avser mellankommunala och regionala frågor, länsstyrelsens samverkan med andra statliga myndigheter under översiktsplanprocessen samt digitala standarder och plattformar.

Länsstyrelsen anser att utredningen över lag är bra och tydlig och tillstyrker förslaget i stora delar. Däremot avstyrks förslaget i vissa delar samt lämnas invändningar enligt nedan:

Länsstyrelsen Skåne avstyrker förslaget i följande delar:

- Förslaget att ställa krav på länsstyrelsen att lämna kommunvisa, sammanfattande redogörelse under ett specifikt år. Troligtvis kommer det att bli svårt att genomföra koncentrerat för Skånes del med sina 33 kommuner utifrån de resurser som finns idag.
- Utredningen bör invänta resultatet av Naturvårdsverket uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (NV-02386-17) innan förslag tas fram för att peka ut tätortsnära utveckling i strandskyddade områden.
- Länsstyrelsen ställer sig inte bakom förslaget att översiktsplaner automatiskt upphävs vid utgången av 2024. Detta eftersom det inte tydligt framgår av utredningen hur kommande prövningar ska hanteras där översiktsplanen ska utgöra en grund.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att kommunerna ska kunna begära ett reviderat granskningsyttrande om kommunen ändrar planförslaget efter granskningstiden

Länsstyrelsen Skåne har invändningar i följande delar:

- Förslaget säkerställer inte kopplingen mellan den kommunala översiktsplaneringen och relevanta nationella mål, planer och program. Detta på grund av att det i dagsläget inte är möjligt att bedöma om föreslagen nationell planeringsstrategi på ett tillräckligt sätt kan komma att ersätta dagens krav i denna fråga. Förslaget att frågorna ska tas upp i miljöbedömningen är inte tillräcklig.
- Utredningen bör tydliggöra översiktsplanens roll och status när den i sin helhet eller delar förklarats inaktuell.
- Kraven på översiktsplanen innehåll bör tydligare kopplas till skeden i framtagandeprocessen.
- Föreslagen standardisering bör definieras ytterligare vad gäller tätorters omgivande landskap. Det behövs fler kategorier för dessa markområden med ökad precisering av vad som ska ges företräde gällande markens och vattnets huvudsakliga användning
- Utredningen bör tydliggöra vilka insatser som enligt utredningen bör prioriteras för avseende förslaget till resursförstärkning. Länsstyrelsen anser att resursförstärkningen bör gå till utveckling av myndighetens processer, att länsstyrelsernas organisation som helhet stärks vad gäller PBL-frågor, till samverkan mellan länsstyrelserna och övriga myndigheter samt för att säkra kompetensen inom den fysiska samhällsplaneringen.
- En vägledning är nödvändig för hur kommunen ska kunna arbeta med webb-baserade översiktsplaner och andra digitala verktyg under planprocessens gång. Detta för att kraven enligt annan lagstiftning utanför PBL ska kunna uppfyllas både under processens gång såväl som när översiktsplanen har antagits.
- Länsstyrelsens roll under planprocessen för ingripandegrunden mellankommunal samordning måste tydliggöras, särskilt när kommunerna sinsemellan är oense i en fråga.
- Länsstyrelsen ställer sig frågande till utredningens kommentar att granskningsyttrandets avgränsning till enbart ingripandegrunderna inte ska hindra länsstyrelsen att på annat sätt förmedla synpunkter på planen i andra avseenden till kommunen. Förslaget måste göras mer konsekvent.

Avsnitt 8. En kontinuerlig översiktsplanering

8.1.2 Nationell strategi för fysisk planering

Av utredningen framgår att Bostads- och digitaliseringsministern gav en utredare i uppdrag att utarbeta ett förslag till nationell strategi för fysisk planering med inriktning mot bostadsförsörjning (dnr N2017/05965/PBB). Utredningen ska ha slutredovisats den 30 juni 2018, dvs strax innan denna utredning gått ut på remiss. Länsstyrelsen håller med utredningen om att den nationella strategin bör klargöra vad länsstyrelserna och berörda statliga myndigheter bör prioritera i förhållande till den kommunala planeringen enligt PBL. Det finns däremot en risk för negativa konsekvenser om hänsyn till relevanta nationella mål, planer och program av

betydelse för en hållbar utveckling enbart behandlas i miljökonsekvensbeskrivningar för översiktsplaner (utredningens avsnitt 9.1.9). Länsstyrelsen menar att kommunerna som har planmonopol ska förväntas ta hänsyn till utpekade nationella och regionala mål.

Så länge det inte har tagits fram en nationell strategi eller riktlinjer för densamma är det i dagsläget inte möjligt att bedöma om föreslagen nationell planeringsstrategi på ett tillräckligt sätt ger stöd för att kommunernas översiktsplaner kopplar an till relevanta nationella mål, planer och program. Detta gäller framförallt för sakfrågor där det saknas regionaliserade ställningstaganden. Länsstyrelsen anser att den nationella strategin för fysisk planering som för närvarande övervägs inom Regeringskansliet behöver remitteras och förankras med kommunerna och länsstyrelserna inför dess antagande

8.1.4 Äldre översiktsplaner upphör att gälla

Länsstyrelsen håller med utredningen om behovet av att äldre översiktsplaner ersätts. Även om en översiktsplan förklaras inaktuell gäller den tills en ny antas och utgör ett vägledande underlag trots sina eventuella brister. Om förslaget att översiktsplaner automatiskt upphävs vid utgången av 2024 är det oklart hur kommande prövningar ska hanteras där översiktsplanen idag utgör en grundförutsättning.

8.1.5 Konsekvenser av en inaktuell översiktsplan

Utredningen föreslår att en inaktuell översiktsplan inte kan tillämpa det s.k. standardförfarandet i detaljplaneprocessen samt att möjligheten att använda det särskilda skälet för LIS-områden vid strandskyddsprövningar utgår. Utredningen bör tydliggöra om det finns ytterligare begränsningar eller ökade krav på underlag vid kommande prövningar när en översiktsplan inte längre är aktuell. Konsekvenserna vid kommande prövningar av en översiktsplan som förklarats inaktuell är redan idag en fråga för kommunerna. Användningen av en inaktuell översiktsplan och dess fortsatt vägledande roll behöver därför tydliggöras. Detta är särskilt angeläget om kommunen i den föreslagna processen med planeringsstrategi förklarar delar av översiktsplanen inaktuell.

Avsnitt 9: Översiktsplanens innehåll

9.1 Tydligare krav på innehåll underlättar efterföljande planering

Länsstyrelsen anser att kraven på översiktsplanen innehåll tydligare kopplas till skeden i framtagandeprocessen. Det bör klart framgå vad som krävs i miljöbedömningsskedet, samrådsskedet respektive granskningskedet. Syftet med att detta förtydligas är att områden och frågor av betydelse för stat och kommundialogen behöver redovisas redan i början av processen och inte införas först i slutskedet då Länsstyrelsen tar ställning till slutprodukten. Innehållskravet borde åtminstone finnas vid samråd.

9.1.5 Grunddragen i avsedd användning av mark- och vattenområden

Länsstyrelsen ser att det är angeläget med en standardisering, men saknar diversifiering av tätorters omgivande landskap. Det behövs fler kategorier för dessa markområden med ökad precisering av vad som ska ges företräde gällande markens och vattnets huvudsakliga användning. Detta gäller särskilt kategorin "Landsbygd" som behöver omfatta områden med höga natur- och kulturvärden (koppling till riksintressen, grönstruktur, friluftsförhållanden och upplevelsevärden), betydande jordbruksnäring och produktion av livsmedel (koppling till nationella mål, genomförande, hälsa och säkerhetsaspekter) samt vattenavrinnings- och översvämningsområden (koppling till hur miljö kvalitetsnormerna avses följas samt risk för översvämning).

9.2 En digital översiktsplan

Länsstyrelsen menar att det allt mer använda begreppet *digital översiktsplan* försvårar dialogen med kommunerna och har i avsaknad av definition flyttat fokus från översiktsplanens roll och innehåll till tekniska frågor. Länsstyrelsen menar att det bör tydligare framgå att syftet med diskussionen kring digitala översiktsplaner är att översiktsplaneringen ska kunna utvecklas inom ramen för en alltmer digital tillvaro. Det är således verktygen som i olika grad är digitala och inte översiktsplanen i sig.

Länsstyrelsen ser mycket positivt på förslaget att ge uppdrag till Lantmäteriet i samverkan med Boverket för att hitta standard samt system för att tillhandahålla landets översiktsplaner digitalt. I sammanhanget bör även vägledning tas fram för hur kommunen ska kunna arbeta med webb-baserade översiktsplaner och andra digitala verktyg under planprocessens gång. Idag finns det regleringar och begränsningar i hanteringen av handlingar som både kommunen och länsstyrelsen måste förhålla sig till vad gäller Tryckfrihetsförordningen, Offentlighets- och sekretesslagen, Arkivlagen samt Riksarkivets föreskrifter. De digitala verktygen får därför inte försvåra för länsstyrelsen i dess uppdrag under samråd och granskning, något som Länsstyrelsen Skåne redan har erfarenhet av.

Avsnitt 10. Statens intressen

10.3.2 Mellankommunal samordning och förhållanden av regional betydelse

Det är angeläget att kraven och förväntningarna hos både länsstyrelsen och kommunen tydliggörs både i översiktsplan- och detaljplanprocessen. Av prop. 1985/86:1(s. 337) framgår att för *Regionala frågor* finns ett långtgående ansvar hos länsstyrelsen vad gäller att bevaka och beakta frågor av mellankommunal och regional karaktär. Enligt den gängse lagkommentaren Enligt den gängse lagkommentaren till 11 kap. 10 § PBL (Didón m.fl, Plan- och bygglagen – en kommentar, Zeteo hämtad 2018-10-29) konstateras samtidigt av departementschefen redan i förarbetena till den äldre plan- och bygglagen (ÄPBL, prop. 1985/86:1 s.801) att Länsstyrelsens myndighetsutövande vid den statliga kontrollen av antagna detaljplaner (idag 11 kap. 10 § punkt

2 PBL) att ”en prövning på denna grund torde normalt komma att aktualiseras av länsstyrelsens beslut endast i de fall där de inblandade kommunerna på något sätt är oense”.

I *En enklare plan och bygglag* (prop. 2009/10:170 s 180) påtalades av flera remissinstanser behovet av att länsstyrelsen har ett bevakningsansvar för mellankommunala frågor och för att dessa tas upp. Länsstyrelsens bevakning finns därför idag kvar i nuvarande PBL vid granskningen av översiktsplanen (3 kap. 16 § punkt 4) samt som ingripandegrund vid Länsstyrelsens tillsyn av detaljplaner (11 kap. 10 § punkt 2 PBL). Lagkommentaren i likhet med för ÄPBL att avsikten med överprövningen enligt punkt 2 är att länsstyrelsen ska kunna bevaka att de planer som de olika kommunerna tar fram inte blir inbördes oförenliga. Ett flertal sakfrågor av mellankommunal karaktär tas därefter upp samt kopplas till hänsynskraven enligt 2 kap. 2 § PBL. Konkret anges att länsstyrelsen kan jämföra kommunernas fysiska planer och se till att de samordnas där de inte är förenliga med varandra.

Sammantaget är frågan om vad som utgör Länsstyrelsens roll under planprocessen för ingripandegrunden mellankommunal samordning oklar utöver när kommunerna sinsemellan är oense i en fråga. I sak finns det en mängd planeringsfrågor som är av en regional och mellankommunal karaktär och där den enskilda kommunens översiktsplanen ensamt eller utifrån kumulativa effekter med andra översiktsplaner får regional betydelse. Samtidigt är det oklart vilka mandat kommunen respektive länsstyrelsen har vad gäller hanteringen av dessa frågor i en specifik översiktsplan. Idag är kommunerna i Skåne län generellt väl medvetna om vilka frågor som är av mellankommunal karaktär, men det är oklart hur och vid vilka prövningar man ska förhålla sig till dessa.

10.3.4. Strandskydd och tätortsutveckling i strandnära läge

Länsstyrelsen kan inte utläsa skälen till att föreslå en utredning för att peka ut områden för tätortsutveckling i strandnära lägen. Naturvårdsverket har ett pågående uppdrag (NV-02386-17) att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS). Regeringskansliet har remitterat Naturvårdsverkets skrivelse under perioden 8 augusti-16 november 2018. Av förslaget framgår att det nuvarande systemet för LIS redan finns utmaningar och behov av vägledning. Av Skånes stränder omfattas endast en tredjedel av strandskydd. Det innebär att två tredjedelar av Skånes stränder inte omfattas av strandskydd. Avvägningar för var det finns motiv för ett bevarat strandskydd utifrån platsernas förutsättningar har därför i flera avseenden redan skett i länet. Länsstyrelsen menar att utredningen bör ta ovan nämnda remiss och slutsatserna av denna i beaktande.

Avsnitt 11. Statens medverkan i översiktsplanprocessen

11.3 Länsstyrelsens ställningstaganden

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att kommunerna ska kunna begära ett reviderat granskningsyttrande om kommunen ändrar planförslaget efter granskningstiden. Förslaget innebär ett ytterligare processteg vars innehåll, krav och konsekvenser inte har beskrivits. Det riskerar att minska incitamentet att slutföra den statliga dialogen och få en antagen översiktsplan. Länsstyrelsen menar att med utredningens förslag i övrigt som förtydligar kraven på redovisning och översiktsplaneförslagets innehåll bör det inte finnas skäl att föga in ytterligare ett processteg. Ett sådant processteg frångår även de grundläggande demokratiska idéerna och möjligheten till insyn som idag genomsyrar PBLs reglering av översiktsplanprocessen. Vidare är gränssnittet mot kravet på ny granskning enligt 3 kap.18 § PBL otydligt. Om kommunen efter granskningen gör så pass stora förändringar eller kompletteringar som skulle föranleda andra ställningstaganden av länsstyrelsen bör det förutsättas att krav på ny granskning uppfylls.

Förslaget är att granskningsyttrandet ska begränsas till att enbart avse ingripandegrunderna. Länsstyrelsen ställer sig frågande till utredningens kommentar att detta inte ska hindra länsstyrelsen att på annat sätt förmedla synpunkter på planen i andra avseenden till kommunen under granskningsskedet. Det framgår inte vilken status sådana synpunkter har för efterföljande prövningar eller på vilket sätt dessa ska förmedlas till och hanteras av kommunen. Förslaget måste göras mer konsekvent.

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

Länsstyrelsen Skåne ser en stor utmaning med förslaget att ställa krav på Länsstyrelsen att lämna kommunvisa, sammanfattande redogörelse under ett specifikt år. Troligtvis kommer det att bli mycket svårt att genomföra för Skånes del med sina 33 kommuner utifrån dagens resurser. Arbetet med att ta fram sammanfattande redogörelser utgör endast en del av flera obligatoriska moment i länsstyrelsens myndighetsutövning inom ramen för den kommunala översiktsplanprocessen, som i övrigt inte är bunden av mandatperioden. Detta kan innebära krav på en särskild resursfördelning för mandatperiodens tredje år som den egna verksamheten eller kommunenars översiktsplanering i övrigt inte automatiskt kan anpassa sig till. Länsstyrelsen ifrågasätter också om det är ändamålsenligt att låsa detta steg i ÖP-processen till ett specifikt år. Skälen till det är att det inte är säkert att kommun har behov av det just då. Det är mer angeläget att de mer generella planeringsunderlagen, löpande uppdaterad lagstiftning och länkar till ansvariga sektorsmyndigheter för riksintressen istället alltid finns tillgänglig på extern webb samt att planeringskatalogen uppdateras årligen.

11.5 Länsstyrelsens samordnande roll kräver bemanning och kompetens

Det är angeläget att den resursförstärkning som föreslås går till utveckling av myndighetens processer, till samverkan mellan länsstyrelserna och övriga myndigheter samt för att vidmakthålla kompetensen.

Länsstyrelsen Skåne välkomnar förslaget avseende resursförstärkning inom plan- och byggområdet för att kunna fullgöra sitt uppdrag inom PBL-området samt för att stärka länsstyrelsens roll (utgör även kommentar till stycke 12.3.2). Utredningen föreslår i sin sammanfattning att länsstyrelsernas samordnande länsarkitektfunktion stärks genom ökad kompetens och ytterligare ekonomiska resurser. Utredningen tar samtidigt upp problem som t.ex. bristande dialog mellan stat och kommun samt tendenser att länsstyrelsen agerar företrädare för olika sektorer istället för att utgå från ett helhetsperspektiv. Länsstyrelsen anser därför att resursförstärkning bör gå till utveckling av myndighetens processer, att länsstyrelsernas organisation som helhet stärks vad gäller PBL-frågor, till samverkan mellan länsstyrelserna och övriga myndigheter samt för att säkra kompetensen inom den fysiska samhällsplaneringen. Länsstyrelsen Skåne har utifrån senare års erfarenhet sett att tydliga system och rutiner för intern samordning, kompetensutveckling inom PBL-frågor för fler avdelningar och enheter samt regelbunden dialog kring både principfrågor och ärenden med andra myndigheter har inneburit en tydligare och bättre samordning inom Länsstyrelsen. Det i sin tur har bidragit till en mer proaktiv och konstruktiv rådgivning i dialogen med kommunerna i samband med deras planarbete. Länsstyrelsens uppfattning är att det inom myndigheternas avdelningar och enheter med ansvar och uppdrag inom ramen för PBL finns en bred kompetens och erfarenhet för att just samordna olika samhällsbyggnadsaspekter, bibehålla ett helhetsperspektiv och tydliggöra de statliga intressena.

Deltagande och beslutande i ärendet

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektör Ola Melin. Enhetschef Kajsa Palo samt länsassessor Sofia Friman Olin har varit deltagande i ärendets slutliga handläggning. Planhandläggare Hanne Romanus har varit föredragande.

Detta beslut har bekräftats digitalt och har därför ingen namnunderskrift.

Ola Melin

Hanne Romanus