



Miljö- och energidepartementet  
Regeringskansliet

[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
[helene.lassi@regeringskansliet.se](mailto:helene.lassi@regeringskansliet.se)

## Översiktsplaneutredningens betänkande En utvecklad översiktsplanering Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46)

N2018/03415/SPN

Länsstyrelsen har beretts möjlighet att lämna synpunkter på översiktsplaneutredningens betänkande En utvecklad översiktsplanering Del 1: Att underlätta efterföljande planering.

Utredningen har haft i uppdrag att undersöka hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och hur dialogen mellan stat och kommun i större omfattning kan hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Vad som ska redovisas i översiktsplanen samt möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden har också utretts.

### Sammanfattande synpunkter

- Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att översiktsplanen inte bör göras bindande
- Länsstyrelsen tillstyrker merparten av utredningens förslag när det gäller översiktsplanens innehåll och process
- Länsstyrelsen är tveksam till förslaget att lagstifta om tidpunkten för länsstyrelsens planeringsunderlag till kommunerna samt om tidpunkten för kommunernas beslut om en planeringsstrategi
- Länsstyrelsen vill understryka vikten av standarder, digitalisering, resursförstärkning och kompetensutveckling för aktörerna i översiktsplaneprocessen

### Allmänt om utredningen

Länsstyrelsen instämmer i utredningens problembeskrivning när det gäller dagens översiktsplanering. Kontinuiteten i den översiktliga planeringen brister och det finns behov av att tydliggöra krav på innehåll samt roller, ansvar och processer. Särskilt små kommuner har svårt att driva ett löpande översiktsplanearbete. Kompetens- och resursbrist samt höga krav i lagstiftningen är bidragande orsaker. Staten genom länsstyrelserna kan ge bättre vägledning för att underlätta kommunernas arbete genom att vara tydliga och tidiga när det gäller planeringsunderlag och rådgivning.

## Synpunkter på utredningen och utredningens förslag

Länsstyrelsen vill lämna följande synpunkter på utredningen och utredningens förslag:

### 7 En bindande översiktsplan?

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att översiktsplanen inte ska göras bindande. Samtliga konsekvenser av en sådan lagstiftning är svåra att överblicka och kan leda till oönskade följder. Några av de svårigheter som kommer att uppstå, som utredningen har identifierat, är att kraven på utredning kommer att bli alltför omfattande om kommunen redan i översiktsplanen ska kunna garantera att området verkligen är lämpligt för det tänkta ändamålet.

Vidare skulle en bindande översiktsplan innebära att det i planen sker en prövning av den enskildes civila rättigheter, varför såväl enskilda som miljöorganisationer måste få rätt att överklaga planbeslutet i sak. En sådan ordning skulle förmodligen innebära en inte obetydlig ökning av antalet överklagade planer med en ökad belastning på domstolarna som följd. Dessutom kan en bindande översiktsplan medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Egendomsskyddet kan i vissa fall innebära att kommunen blir skyldig att ersätta fastighetsägare för de begränsningar som översiktsplanen medför. Risken är att detta kan bli ett stort hinder för kommunerna vid planläggningen, då de ekonomiska konsekvenserna kan vara svåra att överblicka. En bindande översiktsplan kräver också omfattande ändringar i de regelverk som styr andra planeringsformer.

Genomförandet av en reform med bindande översiktsplaner skulle innebära stora arbetsinsatser, höga kostnader och olägenheter som idag inte kan överblickas fullt ut. Dessutom kan ifrågasättas om en bindande översiktsplan verkligen skulle få de positiva effekter som eftersträvas. Länsstyrelsen bedömer att en sådan reform skulle bli kontraproduktiv. Det borde vara möjligt att utveckla det nuvarande systemet för översiktsplanering på ett sådant sätt att de effekter som eftersträvas kan uppnås.

### 8.1.2 En planeringsstrategi ger energi åt översiktsplaneringen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att kommunen varje mandatperiod ska besluta om en planeringsstrategi, men vill ifrågasätta behovet av att reglera i detalj när i mandatperioden den ska antas.

### 9.1.5 Grunddragen i avsedd mark- och vattenanvändning

De senaste åren har länsstyrelsen noterat tendenser till minskad tydlighet i översiktsplanernas markanvändningskartor och större vikt vid strategiska kartor. Länsstyrelsen delar därför utredningens bedömning att kraven till översiktsplanen innehåll behöver tydliggöras och att Boverkets förslag till ÖP-modell, där markanvändningskartan är en av tre beståndsdelar, kan bearbetas till en standard. Länsstyrelsen anser, liksom utredningen, att ett enhetligt redovisningssätt i översiktsplanen underlättar planering och prövning som sker enligt annan

lagstiftning och för aktörer som verkar i flera kommuner. Det underlättar också för en digital samhällsbyggnadsprocess.

Det behövs fler kategorier för markområden med ökad precisering av vad som ska ges företräde gällande markens och vattnets *huvudsakliga användning*. Zonkategorierna i bilaga 8 behöver kompletteras med zonen ”Jordbruk och djurhållning”, där livsmedels- och foderproduktion är en prioriterad markanvändning (inbegriper områden med brukningsvärd jordbruksmark av god beskaffenhet och platser med betydande yrkesmässig djurhållning). De livsmedelsproducerande areella näringarna behöver markområden för sin verksamhet.

Länsstyrelserna har ett stort regeringsuppdrag kopplat till miljömålet om Giftfri miljö och miljöbalken att se till att de mest förorenade områden i länet saneras enligt ett rullande treårigt program. Det är angeläget att detta långsiktiga uppdrag tidigt kopplas till kommunernas översiktliga mark- och vattenanvändningsplanering så att planeringen för sanering av miljögifter i anslutning till exempelvis vattentäkter och vattenskyddsområden genomförs i samverkan mellan kommuner och länsstyrelse även om dessa delar av samhällsbyggandet sker med stöd av olika lagstiftningar.

Det är inte självklart vilka *skogs- och naturområden* som saknar *särskilda värden från friluftsliv eller biologisk synpunkt* och som enligt utredningen ska ingå i kategorin landsbygd. Landskapet i Sverige är inte indelat i produktionsavsnitt respektive skyddade områden så som det är på många håll i övriga Europa. Detta är en rikedom för de som vill utnyttja allemansrätten för att till exempel vandra och plocka svamp samt för olika organismer som inte kan överleva i länets mycket små naturreservat utan att det finns förbindelseänkar med sådana kvaliteter att de kan sprida sig mellan de formellt skyddade områdena. Den hänsyn som behöver tas i jord- och skogsbruk längs befintliga vandringsleder samt i de gröna och blå strukturer som förenar skyddad natur inryms normalt i vad som kan krävas till exempel enligt skogsvårdslagen utan att ekonomisk ersättning enligt miljöbalken aktualiseras. En ny definition behövs därför både av ”landsbygd” och ”grönstruktur” som ansluter till det underlag som alla länsstyrelser tagit fram inom regeringsuppdraget Grön Infrastruktur.

#### **9.1.6 Förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande beslut**

I *natur och kulturmiljövärden* behöver också ingå arter och områden som skyddats med stöd av EU-direktiv som implementerats i svensk lagstiftning. Eftersom skydd av natur är en pågående verksamhet och nya förekomster av t ex särskilt skyddsvärda arter enligt art- och habitatdirektivet påträffas varje år behöver det förtydligas att uppdaterad information om skyddad natur, även i EU-direktivsperspektiv, ska ingå i definitionen av natur- och kulturmiljövärden.

Med anledning av att nya regler i 11 kap. miljöbalken införs vid årsskiftet 2018/2019, med tillståndskrav på samtliga vattenanläggningar, bör också vattenkraftsproduktion ingå som en del av de nyttigheter som ska beaktas vid översiktsplanering.

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

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att översiktsplanen bör förhålla sig till den nationella strategin som regeringen ska få besluta om. Strategin bör klargöra vad länsstyrelserna och berörda statliga myndigheter ska prioritera i förhållande till den kommunala fysiska planeringen enligt PBL. Om den innebär tydliga prioriteringar kommer detta underlätta kommunernas planering samt även länsstyrelsernas granskningsarbete och framtagandet av underlag av betydelse för planernas aktualitet.

### **10.1 Utgångspunkt vad gäller statens intressen**

Länsstyrelsens roll och verktyg för att verka för nationella måls uppfyllelse behöver förtydligas och stärkas, inte minst gällande hänsyn till lantbruksnäringen och till hållbar markanvändning så att jordbruksmark inte exploateras i onödan. Hushållning med åkermark är just ett sådant bevarandevärde som ofta missgynnas av kommunernas egna bedömningar, eftersom jordbruksarealerna förverkas bit för bit, i varje översiktsplaneperiod "bara några procent" av kommunens åkermarksareal.

#### **10.3.4 Strandskydd**

Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag att länsstyrelsen ska verka för att översiktsplanen är lämpligt utformad i förhållande till fler strandskyddsbestämmelser än LIS-områden och att planen bör kunna ge vägledning om tätortsutveckling i strandnära lägen. Länsstyrelsen ställer sig också bakom utredningens slutsats att det inte är lämpligt att med bindande verkan kunna upphäva strandskydd redan i översiktsplanen.

#### **11.1.1 Statliga myndigheter som bör medverka i processen att ta fram en översiktsplan**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Boverket bör få i uppdrag att ta fram en vägledning för hur statliga myndigheter bör samverka med länsstyrelsen i planprocessen.

#### **11.1.2 Länsstyrelsens roll att samordna statens intressen**

Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens bedömning att uppgiften att samordna statens intressen inte bör ersättas med att sammanväga statens intressen. Som det framgår av utredningen ingår ett visst mått av sammanvägning i samordningsuppgiften, men den slutliga sammanvägningen av olika intressen är en uppgift för det organ som beslutar om planen, alltså kommunen.

### **11.3 Länsstyrelsen ställningstaganden**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att det av länsstyrelsens granskningsyttrande enbart ska framgå hur översiktsplanen förhåller sig till ingripandegrunderna, samt förslaget om möjlighet för kommunen att begära ett reviderat granskningsyttrande.

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

Utredningen föreslår att länsstyrelsen under det tredje året i varje mandatperiod ska redovisa ett underlag angående statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet till kommunerna. Att göra detta för länets samtliga kommuner under ett år kan vara svårt att genomföra i praktiken trots förslaget att tillföra ytterligare resurser till länsstyrelsernas planfunktioner.

#### **11.5 Länsstyrelsens samordnande roll kräver erforderlig bemanning och kompetens**

Som utredningen påpekar har länsstyrelsen stor sektorskompetens och resurser inriktade mot den befintliga miljön och bevarande. Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens bedömning att länsstyrelsen behöver stärka sin förmåga att agera utifrån ett helhetsperspektiv i sin samordnande roll för att främja länets utveckling i samhällsbyggnadsprocessen. Den särskilda satsning på länsstyrelsernas samordnande funktion inom plan- och byggområdet som utredningen föreslår välkomnas därför.

#### **12.2 Övergångsbestämmelser**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att översiktsplaner antagna före den 1 januari 2004 ska upphöra att gälla vid utgången av 2024. I Södermanland finns en nu gällande plan från 2003 som kommer att ersättas under 2019, övriga åtta kommuner har översiktsplaner antagna efter 2010.

#### **12.3.2 Länsstyrelsernas kapacitet behöver stärkas**

Om länsstyrelsens uppgifter inom den översiktliga planeringen ska fungera bra behöver också nödvändig kompetens inom länsstyrelsens övriga sakområden finnas tillgänglig för att i ett tidigt planskede bidra med underlag, råd och stöd. Ett exempel är frågor kopplade till kulturmiljölagen. Ett annat exempel är information kopplad till miljöbalken så att kommunernas långsiktiga planering också omfattar Natura 2000 och annan formellt skyddad natur, skyddade arter enligt artskyddsförordningen, vattenförekomsternas status enligt EU:s vattendirektiv samt viktiga grön- och blåstrukturer i landskapet. Vår erfarenhet är också att det är bra med en påminnelse i översiktsplaneskedet om de tillstånd och dispenser enligt miljöbalken och annan lagstiftning som kan krävas utöver lagakraftvunnen detaljplan och bygglov. En tidig bredare insats från länsstyrelsen är motiverad också av de nya bestämmelserna i plan- och bygglagen från 1 januari 2018 om strategisk miljöbedömning där kommunen i fråga om statliga myndigheter enbart ska samråda med länsstyrelsen.

Den föreslagna resursförstärkningen till länsstyrelserna är bra men bör räknas upp med arbetet att bevaka miljöbalksanknutna beslutsunderlag. Det kan motiveras med att upphäva planer, avslag på dispensansökningar med mera skapar både tidsutdräkt och mer kostsamma stopp i planeringsprocessen än ett gott förarbete.

### **12.3.3 Utveckling av digital standard för översiktsplaner**

Förslaget tillstyrks.

### **12.3.4 Översiktsplaner bör tillhandahållas nationellt**

Förslaget tillstyrks.

### **Övrigt**

Beslut om detta yttrande har fattats av länsråd Claudia Gardberg Morner. I handläggningen har funktionschef för rättsfunktionen Maria Pettersson, miljövårdsdirektör Anne-Li Fiskesjö, landsbygdsdirektör Johan Varenius, samhällsbyggnadschef Åke Johansson samt länsarkitekt Torbjörg Sekse, föredragande, deltagit.



Claudia Gardberg Morner



Torbjörg Sekse