



Regeringskansliet  
Näringsdepartementet  
[n.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:n.remissvar@regeringskansliet.se)

## En utvecklad översiktsplanering, Att underlätta efterföljande planering, Delbetänkandet SOU 2018:46

(dnr N2018/03415/SPN)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över delbetänkandet En utvecklad översiktsplanering, Att underlätta efterföljande planering, SOU 2018:46.

### Sammanfattning och övergripande synpunkter

I delbetänkandet görs en god beskrivning av hur översiktsplaneringen fungerar idag. Länsstyrelsen delar den syn på reformbehov som uttrycks i delbetänkandet.

Länsstyrelsen tillstyrker de flesta av utredningens förslag som de är formulerade. Det gäller bland annat övergripande förslag såsom att översiktsplanen (ÖP) inte bör göras bindande, att kommunerna ska arbeta med planeringsstrategier i inledningen av varje mandatperiod och att det inte behövs några nya planinstrument i plan- och bygglagen (PBL).

För vissa av förslagen lämnar Länsstyrelsen synpunkter som kan förtydliga förslagen. Det gäller bland ett par av kategorierna i ÖP-modellen, förslaget att kommunerna ska ges möjlighet att begära reviderade granskningsyttranden av länsstyrelserna och behovet av att förtydliga vad som kan anses vara väsentliga konsekvenser.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att länsstyrelsen ska ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i PBL, om det behövs från allmän synpunkt. Det är ett otydligt krav, som bidrar till en osäkerhet om vad länsstyrelsen förväntas ge råd om. Länsstyrelsens rådgivning bör även fortsättningsvis ha fokus på bestämmelserna i 2 kap. PBL.

Samtidigt som Länsstyrelsen tillstyrker förslagen ser Länsstyrelsen en risk för att en del av de önskade effekterna uteblir. Det gäller inte minst om kommunerna inte klarar att svara upp mot de förändrade krav på översiktsplaneringen som utredningen föreslår. För att minska risken för detta bedömer Länsstyrelsen att det är rimligt att kommuner under en period ges möjlighet att söka ekonomiskt stöd för översiktsplanering.

Länsstyrelsen anser att betydelsen av regionens roll och ställningstaganden på regional nivå kan lyftas fram mer i förslagen.

Länsstyrelsen välkomnar de förslag till förändringar i översiktsplaneprocessen som gäller länsstyrelsernas arbete. De extra resurser som föreslås kommer att behövas för att länsstyrelserna ska kunna svara upp mot önskemål och krav som förändringarna innebär.

### **Synpunkter på betänkandets förslag**

#### **Översiktsplanen bör inte vara bindande**

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att översiktsplanen inte bör göras bindande för efterföljande planering.

#### **Planeringsstrategi för kontinuitet**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att kommunfullmäktige senast 15 månader efter ordinarie val ska besluta en planeringsstrategi, där kommunfullmäktige ger sin syn på fortsatt arbete med översiktsplaneringen samtidigt som en bedömning av översiktsplanens aktualitet görs.

Länsstyrelsen föreslår att 15 månader ska gälla från mandatperiodens början. Datumet för valet varierar, det blir enklare för kommunen att förhålla sig till det datum mandatperioden inleds. Dessutom används mandatperiod på andra ställen i förslaget, exempelvis när det gäller översiktsplanens aktualitet.

För att stärka kopplingen till genomförandet bör planeringsstrategin omfatta resomängd kring hur kommunens vilja, manifesterad i översiktsplanens mark- och vattenanvändningskarta, ska möjliggöras. Kommunen bör exempelvis lyfta fram vad de har rådighet över när det gäller nya vägar och kollektivtrafik.

Planeringsstrategin förutsätter inget samråd. Länsstyrelsen bedömer att kommuner ändå kan komma att begära ett underlag från Länsstyrelsen avseende sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet i samband med framtagandet av planeringsstrategin. Arbetet med att framakta underlag avseende statliga och mellankommunala intressen kan således komma att öka för länsstyrelserna.

#### **Översiktsplanens aktualitet**

En översiktsplan ska anses inaktuell om kommunen inte antagit en planeringsstrategi inom 15 månader efter ordinarie val. Förslaget är bra och innebär sannolikt ett mer aktivt översiktsplanearbete i kommunerna. Samtidigt finns risk för att kommuner fortsätter detaljplanera utan en gällande översiktsplan. I praktiken blir det då inte så stor skillnad mot dagens situation.

Om kommuner inte antar en planeringsstrategi inom utsatt tid införs begränsningar av kommunens möjlighet att använda sig av standardförfarande för detaljplanering. Översiktsplanen kommer heller inte att vara vägledande för vilka områden som är lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära läge. Det är lämpliga begränsningar, samtidigt befarar Länsstyrelsen att detta inte är tillräckligt, eftersom det saknas sanktioner. Ytterligare begränsningar kan övervägas för kommuner utan en planeringsstrategi, till exempel att kommunen inte kan ge förhandsbesked.

Av delbetänkandet framgår att utredningen övervägt ett statligt stöd till kommunerna för arbete med äldre fördjupningar av översiktsplan,<sup>1</sup> men avfärdat detta. Utredningen har bedömt det som svårmotiverat, då det är en naturlig del i översiktsplaneprocessen att bedöma aktualiteten för översiktsplanen och dess delar. Det stämmer att aktualitetsbedömningar av översiktsplanen och dess delar är något som varje kommun ska arbeta med redan idag, men Länsstyrelsen ser det ändå som rimligt att kommuner under en period ges möjlighet att söka ekonomiskt stöd för översiktsplanering.

Länsstyrelsen bedömer att de stöd som funnits för kommunal översiktsplanering tidigare för vindkraft, havet,<sup>2</sup> och landsbygdsutveckling i strandnära läge har varit viktiga för många kommuner och bidragit till att underlätta efterföljande planering.<sup>3</sup> Ett stöd till kommunerna kan användas dels för att se över gamla fördjupningar av översiktsplanen, men också för att hantera de förslag som utredningen presenterar kring innehåll och formerna för planeringen. Om översiktsplaneringen ska underlätta för efterföljande planering krävs det att kommunen gör en särskild insats för att möta de förslag som presenteras. Utan tillräckliga resurser för detta riskerar den förväntade effekten av förslagen försvagas eller utebli.

Förslaget att översiktsplaner som antagits före årsskiftet 2003/2004 ska upphöra att gälla 1 januari 2024 är Länsstyrelsen tveksam till. Länsstyrelsen är osäker på om det är möjligt att ange att översiktsplaner som antagits före ett visst tillfälle ska upphöra att gälla. I 3 kap. 1 § PBL anges det att varje kommun ska ha en översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen är alltså det enda planinstrument som är obligatoriskt för kommunerna. Det finns en risk att vi får kommuner utan översiktsplan.

Länsstyrelsen anser att tiden 15 månader efter val även i denna del bör formuleras som 15 månader från mandatperiodens början.

#### **Översiktsplanens inriktning kan utvecklas med befintliga planinstrument inom PBL**

Utredningen ser inte behov av några nya planinstrument i plan- och bygglagen. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning.

#### **Översiktsplanens innehåll**

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag på hur översiktsplanens syfte och innehåll ska förtydligas i plan- och bygglagen, att Boverkets förslag till ÖP-modell bör utgöra utgångspunkt för utvecklade krav på översiktsplanens innehåll och att det räcker att det framgår sådana förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. PBL kan ha väsentlig betydelse för beslut om mark- och vattenanvändningen.

Länsstyrelsen är positiv till att redovisningen ska omfatta natur- och kulturvärden, areella näringar, råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner samt miljö, hälsa

---

<sup>1</sup> Cirka 30 procent av kommunerna berörs enligt delbetänkandet av förslaget om att fördjupningar av översiktsplanen antagna tidigare än 1 januari år 2004 ska upphöra att gälla den 1 januari år 2024.

<sup>2</sup> Det s.k. KOMPIS-bidraget.

<sup>3</sup> Boverket har i t.ex. uppföljning av planeringsstödet för vindkraft konstaterat att stödet haft en stor betydelse för att stimulera och utveckla översiktsplaneringen i kommunerna (Boverket, Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft, rapport 2012:21).

och säkerhet. Hushållningen med mark- och vattenområden som inte är av riksintresse får därmed en tydligare roll i planeringen.

Några kommuner i Västra Götalands län har arbetat utifrån det upplägg med tre grundläggande delar som ÖP-modellen föreslår. Länsstyrelsen erfarenhet av detta är att översiktsplanerna har varit tydliga.

Vad gäller de kategorier som ska redovisas ser Länsstyrelsen ett behov av att kategorin ”grönstruktur” förtydligas. Ett sätt kan vara att inkludera begreppet ekosystemtjänster i kategorin grönstruktur, vilket skulle gå i linje med nya 6 kap. miljöbalken om strategisk miljöbedömning.<sup>4</sup>

En annan kategori som behöver förtydligas eller problematiseras är ”transporter och infrastruktur”. Idéen om att tidigt peka ut markanspråk i en översiktsplan för transportinfrastruktur stämmer inte överens med Trafikverkets modell för transportinfrastrukturplanering som utgår från brister och åtgärdsvalsstudier. Trafikverkets modell för sin ekonomiska planering utifrån fyrstegsprincipen är svår att på ett logiskt och enkelt sätt samordna i tiden med en kommuns översiktsplan. Men om brister pekas ut i en översiktsplan som inspel till en åtgärdsvalsstudie enligt Trafikverkets modell är det sannolikt att Trafikverkets och länsplaneupprättarens ekonomiska åtgärdsplanering, svarar på vilken åtgärd och markanspråk som behövs före en ny översiktsplan är antagen. Detta innebär, om fyrstegsprincipen ska gälla, att samråd med allmänheten i översiktsplan inte omfattar konsekvenser och markanspråk utan det får ske i Trafikverkets och länsplaneupprättarens planering.<sup>5</sup>

Länsstyrelsen bedömer det som lämpligt att ta bort dagens krav på att kommunen ska redovisa hur kommunen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella mål, planer och program för en hållbar utveckling. Det är ett krav som varit svårt för kommunerna att hantera, eftersom mängden nationella mål, planer och program är så stor. Förslaget om att kommunen istället ska förhålla sig till en nationell strategin för fysisk planering låter rimligt, men är svårt att bedöma fullt ut då strategin inte finns än. Kravet att förhålla sig till regionala mål, planer och program är också en utmaning för kommunerna. Länsstyrelsen anser att regioner och länsstyrelser bör uppmanas att göra motsvarande strategiska avvägningar på regional nivå.

### **Översiktsplanens konsekvenser**

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag om att översiktsplanen ska redovisa planens väsentliga konsekvenser är bra men att det behöver förtydligas. Det är rimligt att konsekvensbeskrivningen avgränsas, men det behövs stöd för vad som ska bedömas som väsentliga konsekvenser. I delbetänkandet nämns att konsekvenser som berör ett mindre antal fastighetsägare inte bör vara nödvändiga att redovisa, men det behövs tydligare vägledning om vilka konsekvenser som avses, alternativt att kriterier definieras för vilka konsekvenser som är väsentliga.

### **Att ta fram en översiktsplan**

Utredningen föreslår endast mindre justeringar i plan- och bygglagen kring processen för översiktsplanen. Länsstyrelsen tillstyrker förslagen.

---

<sup>4</sup> Se prop. 2016/17:200, Miljöbedömningar.

<sup>5</sup> Åtgärdsvalsstudier omfattas inte av några särskilda samrådskrav.

För att översiktsplanen inte ska upplevas alltför omfattande och överlastad med information lyfter utredningen fram betydelsen av att skilja på plan och underlag. Länsstyrelsen delar utredningens slutsats. Att skilja på plan och underlag är viktigt för att få till en enklare och mer kontinuerlig översiktsplanering. Vissa översiktsplaner innehåller omfattande bakgrundsbeskrivningar och visionsformuleringar som har koppling till markanvändning, men som inte är nödvändiga för att översiktsplanen ska vara en komplett handling. Dessa omfattande dokument skymmer kommunens ställningstaganden och rekommendationer och försvårar dessutom kommunens egna aktualitetsbedömningar av översiktsplanen. Ett förslag till ändrat regelverk för översiktsplanen bör hantera denna problematik. Länsstyrelsen anser att en begreppsapparat bör skapas i syfte att hjälpa kommunerna att avgränsa den antagna översiktsplanen från det underlag som tagits fram som en nödvändig del av översiktsplaneprocessen och som många kommuner vill uppdatera kontinuerligt. I denna ordning bör, som framhålls på annat ställe i utredningen, mark- och vattenanvändningskartan ges en central ställning.

### **Ingripandegrunderna**

#### Riksintressen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att det i översiktsplanen särskilt ska anges hur riksintressen *tillgodoses* istället för hur de ska *beaktas*. Samtidigt kan Länsstyrelsen se andra sätt att uttrycka detta på, exempelvis att kommunen i översiktsplanen ska visa att påtaglig skada på riksintressen kan undvikas.

Utredningen lyfter fram att det för effektiviteten i plansystemet är viktigt att riksintresseunderlagen och översiktsplanerna hålls aktuella. Länsstyrelsen delar den bedömningen. Länsstyrelsen vill i sammanhanget lyfta fram det utbildningsbehov gällande riksintressesystemet som finns för att planeringen ska fungera effektivt.

Vidare anser Länsstyrelsen att någon myndighet, till exempel Boverket, behöver ha ett tillsynsuppdrag över riksintressemyndigheterna för att deras uppdrag om att bevaka och peka ut områden av nationellt intresse inte utvecklas till att även omfatta eget sakintrasse kopplat till riksintresseanspråket.

#### Mellankommunal samordning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att översiktsplanen ska visa områden och verksamheter som angår fler kommuner eller är av regional betydelse och förslaget att Boverket bör få i uppdrag att ta fram vägledning för hur mellankommunala och regionala frågor bör hanteras i PBL.

Länsstyrelsen anser att krav också måste ställas på regionerna. I samband med att det regionala utvecklingsansvaret flyttat från länsstyrelserna till regionerna i allt större omfattning har även kunskap om behov och förutsättningar för utveckling flyttat till regionerna. För en god handläggning krävs kunskap och flera perspektiv. Ingenstans finns idag eller i förslaget krav på regionen om att delta med kunskap i översiktsplaneringen. Det handlar om vad som kan förväntas av regionens yttrande som regionalt utvecklingsansvarig, dels utifrån mellankommunala frågor och regionala konsekvenser av planeringen och dels avseende genomförande då regionen ofta är kollektivtrafikmyndighet och beslutar om länsplaner.

#### Miljö kvalitetsnormer

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att kommunen i översiktsplanen ska ange hur miljö kvalitetsnormer ska följas.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att frågan om hur miljö kvalitetsnormer bör hanteras vid planering enligt plan- och bygglagen bör ses över och att undantag från ramdirektivet för vatten bör tillämpas. Såväl utnyttjande av de möjligheter till undantag från den generella kravnivån som förslag till förtydliganden genom vägledning kan antas underlätta översiktsplaneringen, utan att för den skull ge negativa miljöeffekter i senare skeden.

#### Strandskydd

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att plan- och bygglagen ska ange att länsstyrelsen även ska uppmärksamma kommunen på eventuella konflikter som kan finnas med andra strandskyddsbestämmelser än de som avser LIS-områdena. I Västra Götalands län sker detta i hög utsträckning redan idag.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om en utredning av kommunernas möjligheter att i översiktsplanen peka ut områden för tätortsutveckling inom strandskydd. Utredningen behöver resultera i en tydlig vägledning.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det inte är lämpligt att införa regler om prövning av upphävande av strandskydd i översiktsplan. Eftersom översiktsplan inte är bindande så finns risken att planerad exploatering inte kommer till stånd alls. Då har strandskyddet upphävts i onödan, och med risk för annan exploatering än den ursprungligen planerade. Upphävande av strandskydd ställer också krav på hög detaljeringsgrad. Normalt sett upphävs strandskydd endast för kvartermark, men inte för naturmark (park, allmän plats). Denna detaljeringsgrad finns oftast inte i en översiktsplan.

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

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att länsstyrelsen ska överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära även att enstaka byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning och erosion.

#### Statens medverkan i översiktsplanprocessen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Boverket bör få i uppdrag att ta fram vägledning för hur statliga myndigheter bör samverka med länsstyrelsen i planprocessen. Av vägledningen är det lämpligt att det framgår vilka myndigheter som alltid bör underrättas och vilka som kan vara lämpliga att underrätta vid behov, samt att samverkan i de olika planskedena preciseras.<sup>6</sup>

Länsstyrelsen är avstyrker förslaget om att länsstyrelsen ska ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i PBL, om det behövs från allmän synpunkt. Länsstyrelsen anser att det föreslagna tillägget i 3 kap. 10 § PBL bör tas bort, då det inte bidrar till ökad tydlighet. Det är osäkert vad länsstyrelsen förväntas ge råd om. Som föreslaget är skrivet ska länsstyrelsen ge råd avseende tillämpningen av hela PBL i samband med samråd om ny översiktsplan. Länsstyrelsens rådgivning bör även fortsättningsvis ha fokus på bestämmelserna i 2 kap. PBL.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att det av länsstyrelsens granskningsyttrande enbart ska framgå hur översiktsplanen förhåller sig till

---

<sup>6</sup> Jämför med det förslag om att Trafikverket och Försvarmakten alltid ska höra av länsstyrelsen, som avfärdats av utredningen.

ingripandegrunderna. Länsstyrelsen har försökt att avgränsa granskningsyttrandet till detta, men inte sällan lämnat rådgivande synpunkter avseende framförallt strandskydd för att underlätta efterföljande planering. Utredningens förslag att utöka ingripandegrunden strandskydd minskar behovet av en sådan rådgivning.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att länsstyrelsen ska tillhandahålla ett reviderat granskningsyttrande om kommunen ändrar planförslaget efter granskningstiden utan att ha en ny granskning, om länsstyrelsens yttrande till följd av ändringen helt eller delvis blir inaktuellt och om kommunen begär det. Länsstyrelsen anser samtidigt att formuleringen som föreslås i 3 kap. 18 a § PBL behöver justeras. Är det så att länsstyrelsens granskningsyttrande till följd av ändringar helt eller delvis blir inaktuellt anser Länsstyrelsen att kommunen ska vara skyldig att begära ett reviderat yttrande av länsstyrelsen. Om det inte införs ett krav kommer det att finnas två typer av granskningsyttranden: de reviderade yttrandena som stämmer helt med översiktsplan och de, som precis som dagens granskningsyttrande, inte är relevanta i alla delar. För att öka förståelsen för alla som ska tillämpa översiktsplanen är det lämpligt att länsstyrelsen alltid lämnar ett reviderat yttrande när länsstyrelsens yttrande till följd av ändringar helt eller delvis blir inaktuellt.

För att underlätta för länsstyrelsens arbete med att ta fram ett reviderat granskningsyttrande och för att kommunen ska få ett reviderat granskningsyttrande på det kommunen önskar är det lämpligt att det tydligt anges vilka förändringar som gjorts efter granskningen. Det skulle kunna framgå av bestämmelserna i 3 kap. 18 a § PBL att förändringarna ska anmärkas.<sup>7</sup>

En risk med att kommunerna ges möjlighet att begära ett reviderat granskningsyttrande av länsstyrelsen är att kommunerna väljer att ändra mycket i förslaget efter granskningen utan att se behov av en förnyad granskning. Det är viktigt att denna möjlighet inte utnyttjas på ett sätt som minskar kommuninvånarnas insyn och möjlighet till påverkan.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att det av bestämmelserna om översiktsplanens innehåll ska framgå att det ska anmärkas i översiktsplanen om länsstyrelsen inte godtagit den i viss del. Länsstyrelsen upplever, precis som utredningen, att det idag finns brister i hur granskningsyttrandet hanteras av kommunerna.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att länsstyrelsen under det tredje året varje mandatperiod ska redovisa ett underlag avseende sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Att leverera underlaget tredje året i mandatperioden kan vara det mest lämpliga, men på samma sätt som idag ska länsstyrelsen även lämna ett underlag när kommunen begär det. Länsstyrelsen ser det som troligt att kommuner också kommer att utnyttja möjligheten att begära in underlaget under andra perioder av mandatperioden, inte minst när planeringsstrategin ska tas fram under mandatperiodens första 15 månader.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att regeringen bör ta de initiativ som behövs för att projekt Planeringskatalogen ska kunna utvecklas till en digital plattform för länsstyrelsernas kunskapsförmedling till kommunerna och statliga och allmänna intressen. Arbetet med Planeringskatalogen har tydlig koppling till ansvaret att redovisa underlag avseende statliga och mellankommunala intressen. För säkerställande av kvaliteten och aktualiteten i de underlag som finns i Planeringskatalogen är det lämpligt att det säkerställs att de statliga myndigheter som är berörda av projektet

---

<sup>7</sup> Jmf med 3 kap. 20 § PBL.

ser över sina planeringsunderlag innan länsstyrelsen redovisar underlag avseende sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet till kommunerna.

Länsstyrelsen välkomnar utredningens förslag om att tillföra ytterligare resurser till länsstyrelserna för att stärka kapacitet inom plan- och byggområdet och för att säkerställa drift och utveckling av Planeringskatalogen.

#### **Förslag i övrigt**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om föreskrifter om standarder för digitala översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att översiktsplanerna bör tillhandahållas genom en nationell plattform.

#### **Beredning**

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av kulturgeografen Torbjörn Sahl. I den slutliga handläggningen har även länssarkitekten Andreas Lidholm deltagit.

Lisbeth Schultze

Torbjörn Sahl

*Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

#### **Kopia**

helene.lassi@regeringskansliet.se