

YTTRANDE

2018-10-18 Ärendenr:
NV-05653-18

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av SOU 2018:46, En utvecklad översiktsplanering, del 1. Att underlätta efterföljande planering (N2018/03415/SPN)

Sammanfattning

Naturvårdsverket är positivt till utredningens förslag i bl.a. följande frågor:

- Översiktsplanen bör även fortsatt vara vägledande, och inte bindande, för efterföljande planering och beslut.
- vikten av att hålla översiktsplanen aktuell betonas och reglerna kring det stärks
- reglerna kring länsstyrelsens roll i arbetet med aktualisering av översiktsplanen förtydligas.
- att en planeringsstrategi kopplas till översiktsplanen ger ökad kontinuitet och gör planen mer framåtsyftande.
- att förslaget till ändrad författning i plan- och bygglagen (PBL) tydliggör hur miljöbedömningar enligt kap. 6 miljöbalken kommer in i reglerna kring översiktsplan och detaljplan.
- statens underlag avseende riksintressen i högre grad bör hållas aktuella och redovisas tydligare och mer samstämmigt.

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag gällande:

- att kraven på redovisningsmodell införs i PBL
- att kopplingen till en kommande nationell strategi för fysisk planering görs utan att det klargörs vad det kan komma att innebära
- att kraven på att ta hänsyn till relevanta nationella mål för en hållbar utveckling försvinner

Naturvårdsverket framhåller också:

- att det är viktigt att inte försvaga kopplingen till de allmänna intressena i 3 kap. miljöbalken i författningstexten

- att det styrande datumet för upphävande av äldre översiktsplaner (1 januari 2004) ligger alltför långt tillbaka i tiden och istället bör senareläggas.
- att det är av mycket stor vikt att kraven kring översiktsplaneringen konstrueras så att det blir ett verkkningsfullt instrument för att nå miljö kvalitetsmålen.
- att nya arbetssätt och utveckling av digitala lösningar måste ske i samverkan och utgå från de överenskommelser som gjorts inom ramen för Boverkets och Lantmäteriets regeringsuppdrag Smartare samhällsbyggnadsprocess samt Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Smartare miljöinformation. Århuskonventionens första pelare (allmänhetens rätt till miljöinformation) ska efterlevas.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Ur Naturvårdsverkets perspektiv är det nödvändigt att översiktsplanen får en starkt vägledande funktion, när översiktsplaneringen utvecklas. Översiktsplanen är den arena där kommun och stat kommer överens om den övergripande inriktningen för mark- och vattenanvändningen i kommunen. Statens medverkan och bidrag utgår från målet om en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.

Att styra utvecklingen i kommunen, och i förlängningen i region och nation, mot hållbarhet kräver långsiktighet. Utredningens förslag syftar till att stärka översiktsplanen som vägledande för efterföljande planering och prövning, genom krav på en planeringsstrategi och tydligare regler för planens aktualitet. Förslagen kan enligt vår bedömning bidra till den långsiktigt hållbara utvecklingen.

Däremot ser vi inte att de förslag som rör översiktsplanens innehåll, och hanteringen av nationella mål och allmänna intressen, tillräckligt väl säkerställer denna utveckling.

Naturvårdsverket ser positivt på förslagen som rör aktuella och tydliga underlag och förtydligad roll- och ansvarsfördelning inom staten i relation till kommunen. Vi vill i sammanhanget också betona såväl länsstyrelsens som Boverkets centrala roller i sammanhanget och behovet av vägledning, samordning och utbildning.

Informationshantering och digitalisering av samhällsplaneringsprocessen

Utredningen föreslår flera nya åtgärder, som t.ex. planeringsstrategi, att äldre planer upphör att gälla, ett tydligare planinnehåll och digitala planer, för att åstadkomma en kontinuerlig och transparent översiktsplanering där allmänna intressen tydligt tas omhand. Naturvårdsverket vill påtala betydelsen av att se samhällsbyggnadsprocessen som en helhet i genomförandet av olika åtgärder.

Exempelvis bygger informationsförsörjningen till översiktsplaneringen på att länsstyrelserna kan ge kommunerna tillgång till ett aktuellt, relevant och användbart planeringsunderlag, där de statliga myndigheternas intressen avspeglas. Denna information produceras och hanteras av en mängd parter i andra processer, ofta som en del av miljöinformationsförsörjningen där data konsumeras för olika syften utöver samhällsplanering. De handläggare som bereder översiktsplaner behöver tillgång till informationen på ett ändamålsenligt

sätt, och allmänheten ska kunna hitta och förstå informationen samt delta i myndighetsprocesser enligt Århuskonventionens första pelare (allmänhetens rätt till miljöinformation). Kopplingen till andra delar av samhällsbyggnadsprocessen där detaljplaner och bygglov hanteras, samt till konkreta projekt med kopplingar till prövning och tillsyn enligt Miljöbalken är väsentlig för att skapa nyttor och möjliggöra en hållbar samhällsbyggnad enligt regeringens styrning.

Sammantaget visar dessa exempel på betydelsen av att utveckla översiktsplaneringen utifrån ett större sammanhang. Fortsatt utveckling av nya arbetssätt och digitala lösningar måste ske i samverkan och utgå från de överenskommelser som gjorts inom ramen för Boverkets och Lantmäteriets regeringsuppdrag Smartare samhällsbyggnadsprocess samt Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Smartare miljöinformation.

Kap. 1 Författningsförslag

1. 2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

3 kap. 3 §

Naturvårdsverket delar inte bedömningen att kravet på vilken modell som ska användas för redovisning av planen ska regleras i plan- och bygglagen. Risken finns att flexibiliteten minskar i hur en kommun kan utforma sin översiktsplan om reglerna tolkas alltför bokstavligt och instrumentellt. Detta kan lägga hämsko på utvecklingen av redovisningssätt och kan därmed också påverka planens innehåll. Det är centralt att översiktsplanen redovisar övergripande strukturer som är långsiktigt fastlagda och som bidrar till förståelsen av den sammanvägda helhet som översiktsplanen utgör. Det kan exempelvis handla om grön infrastruktur som hyser stora värden för ekosystemtjänster eller om strukturer för att ta hand om dagvatten och för klimatanpassning. Med relevant redovisning kan det tydliggöras vad ett bygglov eller en detaljplan har att rätta sig efter.

Naturvårdsverket ser samtidigt att det är önskvärt att kommunerna i landet använder sig av liknande redovisningssätt. Det underlättar också för de statliga myndigheterna att bättre kunna anpassa sina underlag avseende de statliga intressena. Därför är det angeläget att god vägledning finns om hur redovisning i översiktsplanen kan göras för att bidra till att förenkla den efterföljande planeringen.

3 kap. 4 §

Naturvårdsverket önskar att det även ska finnas en hänvisning till de allmänna intressena i 3 kap. i miljöbalken i 3 kap. 4 § plan- och bygglagen. Detta för att tydliggöra att dessa inte endast handlar om riksintressen utan också behandlar allmänna intressen som ska beaktas i den översiktliga planeringen.

3 kap. 6a §

Punkt 1.

Naturvårdsverket välkomnar att det finns förslag på hur otydligheten kopplad till användningen av bl.a. nationella mål kan lösas. Utredningen föreslår att

översiktsplanen fortsättningsvis ska redovisa hur planen förhåller sig till en nationell strategi för fysisk planering. Vi anser att det vore bra med tydliga nationella mål för den fysiska planeringen som kommunerna kan förhålla sig till och med en strategi för hur de ska nås. Det tror vi på många sätt skulle underlätta för kommunerna i sin planering samtidigt som det förhoppningsvis kan bidra till ökad målpuffyllelse och leda i en hållbar riktning.

Naturvårdsverket anser dock att det är principiellt fel att i ett förslag till lagtext hänvisa till en nationell strategi, utan att det i större utsträckning är klarlagt hur strategin tas fram, vad den innehåller eller på vilket underlag regeringen fattar sitt beslut. I avsaknad av denna information kan vi inte ta ställning till vad effekten av den föreslagna ändringen blir för översiktsplaneringen. Naturvårdsverket väljer därför att avstyrka förslaget i denna del.

Om en hänvisning till en nationell strategi ska göras, anser vi att det måste tydliggöras och säkerställas att de nationella miljö kvalitetsmålen utgör en del av den nationella strategin. Detta eftersom förslaget i punkt 2 endast innehåller krav på att regionala mål omfattas.

Naturvårdsverket vill också lyfta fram att regleringen av den nationella strategin för fysisk planering kan få betydelse för om strategin kan komma att omfattas av bestämmelserna om miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken.

Punkt 2.

Naturvårdsverket anser att det är svårt att planera för en hållbar utveckling utan att det finns krav på att ta hänsyn till nationella miljömål och andra mål på nationell nivå, och att det ligger en risk i att kravet på att förhålla sig till nationella mål försvinner ur översiktsplanen.

Ett skäl är att alla miljömål inte är regionaliserade. Krav på att visa hur hänsyn tas till miljö kvalitetsmålen kommer med utredningens förslag endast att finnas i miljöbedömningsprocessen och miljökonsekvensbeskrivningen, om inte målen finns i den nationella strategin för fysisk planering, vilket inte är känt i nuläget.

Behovet av att i översiktsplanen tydliggöra långsiktiga ställningstaganden som beaktar helheten i mark- och vattenanvändning och kopplar såväl till nationella miljömål som till de globala målen för hållbar utveckling är stort.

Vi avstyrker därför förslaget om att översiktsplanen endast behöver ta hänsyn till relevanta regionala mål.

3 kap. 9 §

Naturvårdsverket bedömer att det kan vara svårt att förstå när samråden som krävs enligt 6 kap. miljöbalken ska hållas, utifrån författningsförslaget. Det finns en risk för att miljöbedömningen startar alltför sent och därmed inte ges möjlighet att påverka utarbetandet av planen, om planförslaget redan finns framme när samråd om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen inleds.

Vi önskar att formuleringen om samråd ändras, så att det tydligt framgår att samråd inte hålls vid ett tillfälle utan är/kan vara en pågående process, något som finns beskrivet på sid. 185 i betänkandet.

3 kap. 23 och 24 §§

Utredningen bedömer att planeringsstrategin inte ska kräva något särskilt samrådsförfarande och att den inte heller ska omfattas av kravet på miljöbedömning. Naturvårdsverket är inte lika övertygade om att så är fallet utan ser att det inte kan uteslutas att planeringsstrategin kan komma att omfattas av kravet på miljöbedömning.

Utredningen bedömer att även om planeringsstrategin kan sägas vara ett program för fysisk planering, omfattas den inte av kravet på miljöbedömning enligt SMB-direktivet¹. Detta på grund av att strategin inte anger hur den kommande planen ska utformas, dvs. anger inte förutsättningar för kommande tillstånd för sådana projekt som anges i bilagorna I och II i MKB-direktivet². Ytterligare argument för att samråd och miljöbedömning inte har bedömts omfatta planeringsstrategin är att den avser att ersätta dagens aktualitetsprövning.

Naturvårdsverket anser att resonemanget kan godtas och att ordningen med planeringsstrategi kan anses passa in i det föreslagna systemet om utvecklad översiktsplanering. Detta också med hänsyn till att strategin kommer att kunna överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen.

Däremot har Naturvårdsverket en annan uppfattning när det gäller kravet på miljöbedömning. Man bör notera att rättsutvecklingen under senare tid har gått mot en utvidgad tolkning av begreppet ”planer och program” (se EU-domstolens avgöranden den 7 juni 2018 i mål C 671/16 och C 160/17). Konsekvensen av en utvidgad tolkning kan innebära att det inte är uteslutet att även en planeringsstrategi, som egentligen är ett program för fysisk planering, kan komma att omfattas av kravet på miljöbedömning.

3 kap. 26 §

Kraven på underlag till kommunerna gör att belastningen på centrala myndigheter och länsstyrelser under en begränsad tid blir mycket stor.

Kapitel 6. Att utveckla översiktsplaneringen

6.4 Behovet av en utvecklad översiktsplanering

Naturvårdsverket delar utredningens syn på reformbehovet av översiktsplaneringen så som det sammanfattas i tre nyckelbegrepp: kontinuitet, god tillämpning och tydliga besked.

Vi bedömer att utredningens förslag till stora delar svarar mot det reformbehov som utredningen identifierat. Överlag är vi positiva till tanken bakom de förslag till förändringar som utredningen föreslår. Däremot kan vi ha invändningar mot hur de utformats och vi delar inte alltid bedömningen av vad konsekvenserna av förslagen kan förväntas bli.

¹ SMB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan).

² MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt).

Kapitel 7 En bindande översiktsplan?

7.4.2 Översiktsplanen bör inte vara bindande

Naturvårdsverket instämmer i utredningens slutsats att översiktsplanen inte bör vara bindande utan även i fortsättningen endast vägledande.

En av de viktigaste anledningarna är att det för att kunna göra översiktsplanen bindande för efterkommande beslut skulle krävas orimligt detaljerade utredningar av bl.a. vilka allmänna intressen som berörs, i vilken grad och på vilket sätt. En bindande översiktsplan skulle behöva föregås av omfattande och fördjupade underlag som t.ex. inventeringar av naturvärden i kommunen för att säkerställa ett visst områdes lämplighet för en specifik användning. Den typen av detaljerad kunskap är frågor som lämpar sig bättre att hantera i ett senare planeringsskede.

Översiktsplanen bör alltså enligt såväl vår som utredningens bedömning även fortsatt endast vara vägledande. Samtidigt ser vi också ett behov av att göra den vägledande i högre grad än vad som ofta är fallet idag. Många av utredningens förslag till förändringar inom ramen för dagens översiktsplaneprocess verkar också i den riktningen och är enligt vår bedömning ett lämpligare sätt att underlätta för efterföljande planering än att göra översiktsplanen mer bindande.

Kapitel 8 En kontinuerlig översiktsplanering

8.1 En aktuell översiktsplan kräver kontinuitet,

8.1.2 En planeringsstrategi ger energi åt översiktsplaneringen m.fl.

Förslaget att koppla en planeringsstrategi till kommunens översiktsplanering, i syfte att åstadkomma ökad kontinuitet och göra översiktsplaneringen mer framåtsyftande, är mycket bra. Planeringsstrategin skulle ersätta dagens aktualitetsförklaring, och kräva ett tydligt politiskt ställningstagande till om översiktsplanen är helt eller delvis aktuell, i vilka delar den behöver revideras eller fördjupas, samt en plan för hur detta arbete ska bedrivas.

Utredningen bedömer dock att strategin inte ska kräva något särskilt samrådsförfarande och att den inte heller ska omfattas av kravet på miljöbedömning. Planeringsstrategin kan sägas vara ett program för fysisk planering och att den blir en del av kommunens översiktsplanering kunna skulle tala för att den liksom översiktsplanen i övrigt bör omfattas av kraven på miljöbedömning. Vi bedömer därför att frågan om planeringsstrategin ska omfattas av krav på miljöbedömning behöver klargöras ytterligare.

Då kommunfullmäktige ska ta ställning till ändrade planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet krävs av länsstyrelserna att de ska tillhandahålla ett aktuellt, relevant och användbart planeringsunderlag. Det finns anledning att fundera över hur det steget i informationsförsörjningskedjan bäst utformas.

8.2.2 Kraven på underlaget under samrådet begränsas

Naturvårdsverket framhåller vikten av att redovisningen av planeringsunderlaget sker med beaktande av allmänhetens rätt till miljöinformation – att redovisningen av planeringsunderlaget sker publikt och digitalt på kommunens webbplats, och på ett sådant sätt att allmänheten ges möjlighet att analysera underlaget.

8.2.3 Granskning istället för utställning

Naturvårdsverket ställer sig positivt till harmonisering av begrepps användningen i svensk författning. Harmoniseringen skapar semantisk interoperabilitet³ och är en grundförutsättning för smart informationshantering och digitalisering.

8.2.4 Förfarandet efter antagandet

Länsstyrelsen ska underrätta Naturvårdsverket när en plan antas, ändras eller upphävs, om ett gränsöverskridande samråd har skett.

Vi anser att förslaget till förtydligande i plan- och byggförordningen (2011:338) 2 kap. 4 a § är viktigt. Det innebär att länsstyrelsen även ska underrätta Naturvårdsverket när en plan, som omfattas av kraven på samråd med ett annat land enligt 6 kap. 13 § miljöbalken, antas, ändras eller upphävs. På så sätt åtgärdas bl.a. en brist i informationsförsörjningskedjan vid gränsöverskridande samråd.

Vi vill i sammanhanget uppmärksamma att det kan bli ett problem med överklagandetiden. Detta bör utredas närmare för lämplig reglering.

Naturvårdsverket framhåller också vikten av att framtida lösningar för informationshantering utgår från att varje myndighet själv ansvarar för att tillgängliggöra sina beslut så att andra behöriga aktörer kan hitta och ta del av informationen från källan när de behöver den. Informationshanteringen i den digitala offentliga förvaltningen bör utgå från mönster där den som fattar ett beslut också ansvarar för att tillgängliggöra det, för den som ska använda informationen.

Mot bakgrund av detta ser Naturvårdsverket positivt på utredningens förslag om att kommunen själv ska förse Lantmäteriet med planhandlingar.

8.2.6 Översiktsplanen ska finnas på kommunens webbplats

Naturvårdsverket ser positivt på utredningens förslag om publikt tillgängliggörande av översiktsplaner - men framhåller vikten av att planerna görs tillgängliga för ett betydande antal aktörer redan i anslutning till antagandet.

Mot bakgrund av de överenskommelser som gjorts inom ramen för Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Smartare miljöinformation föreslår Naturvårdsverket att planen publiceras redan i anslutning till antagandet tillsammans med en tydlig förklaring av planens aktuella status. Då planen vunnit laga kraft ändras informationen om planens status.

³ Semantisk operabilitet betyder att samverkande aktörer använder samma begrepp för att prata och utbyta information om en företeelse. Semantisk operabilitet är en grundförutsättning för digitalisering.

Kapitel 9

9.1.4 Utgångspunkt i de allmänna intressena

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att se över 2 kap. PBL i syfte att förtydliga och nyansera kravet på kommunen att redovisa sin bedömning av hur de allmänna intressena ska tillgodoses. Vid en sådan översyn bör ingå en bedömning av om de allmänna intressena enligt miljöbalken kan utgöra en grund även för planläggning enligt PBL. Naturvårdsverket ser positivt på att ställa ökade krav på kommunerna att redovisa allmänna intressen, och att beslut om dessa områden anknyter till den planläggning som görs enligt plan- och bygglagen. Detta tydliggörs också i den nya vägledning kring riksintressen som Boverket har tagit fram.

De allmänna intressena som tas upp i 2 kap. PBL spänner över många olika frågor, från det stora till det lilla. Vi kan ha förståelse för att det är orimligt att inom ramen för översiktsplaneringen visa hur enskilda byggnader bör utformas, eller hur hantering av avfall ska tillgodoses. Samtidigt kan det vara viktigt att ha med småskaliga perspektiv redan på den översiktliga nivån, eftersom det är många intressen sammantaget som det ska tas hänsyn till och som kan komma att kräva utrymme i den efterföljande planeringen. Har dessa intressen inte adresserats i tid kan det mycket väl innebära att markanvändningen inte blir ändamålsenlig.

9.1.5 Grunddragen i avsedd användning av mark- och vattenområden

Naturvårdsverket anser i likhet med utredningens förslag att grunddragen i fråga om användningen av mark- och vatten ska framgå av översiktsplanen. Av översiktsplanen ska också framgå kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Däremot instämmer vi inte i det förslag till indelning av grunddragen och översiktsplanens innehåll som utredningen föreslår ska föras in 3 kap. 3 § PBL, se utvecklade synpunkter under avsnitt 1.2 avseende 3 kap. 3 § PBL.

9.1.6 Förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande beslut

Naturvårdsverket framhåller vikten av att redovisningen av förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande beslut sker med beaktande av allmänhetens rätt till miljöinformation och på ett sådant sätt att allmänheten ges möjlighet att analysera underlaget.

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

Enligt miljömålspropositionen 2009/10:155 är det viktigt att använda bl.a. översiktsplaneringen som ett verktyg för att nå miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverket anser dock inte att detta återspeglas på ett tydligt sätt i utredningen.

Naturvårdsverket anser att miljökvalitetsmålen borde integreras bättre i planering och prövning i den fysiska planeringen, och vill därför peka på betydelsen av att redovisa förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålen och att

visa på hur man kan arbeta sig fram till målen, istället för att bara identifiera väsentliga risker (se 3 kap. 6 b § PBL).

Exempelvis har synen på luftföroreningars skadeverkningar skärpts de senaste åren. Studier visar att det finns tydliga samband mellan negativa effekter på människors hälsa och halter av olika föroreningar i utomhusluften. Effekterna har också visat sig uppstå vid lägre nivåer än man tidigare trott, dvs. långt under miljökvalitetsnormernas nivåer. Flera stora epidemiologiska studier i Sverige visar att luftföroreningar leder till allvarliga hälsoproblem i befolkningen, i både mellanstora och stora städer.

Naturvårdsverket bedömer att alltför många kopplingar görs till en nationell strategi för fysisk planering utan att det är tillräckligt belyst vad en sådan strategi skulle innebära och hur den skulle utformas. Se vidare synpunkter avseende avsnitt 1. 2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900), 3 kap. 6a §, Punkt 1.

9.2 En digital översiktsplan

Se avsnitt 9.1.5.

9.2.1 Föreskrifter om standarder för digitala översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser.

Kapitel 10 Statens intressen

10.3. Staten kan göra mer för att underlätta arbetet med ingripandegrunderna

Vi delar utredningens bedömning att staten ska bidra med tydlig vägledning och ändamålsenliga underlag i den kommunala översiktsplaneringen. Det behövs en ökad förutsägbarhet och möjligheten för kommunen att få tidiga och tydliga signaler från staten avseende de frågor som rör ingripandegrunderna. Denna dialog bör ske inom ramen för översiktsplaneringen. En större samstämmighet i hanteringen och tolkningen av när och på vilka grunder staten ska gripa in i den kommunala planeringen behövs.

Vi delar också utredningens bedömning att staten bör ta fram ytterligare vägledning och underlag om hur ingripandegrunderna ska tillämpas. Många underlag är i många fall idag gamla och framtagna utifrån olika syn på vad som är ett statligt intresse.

Boverket har och bör fortsatt ha en viktig samordnande funktion för att statens intressen ska kunna hanteras på ett likartat och samstämmigt sätt i den kommunala planeringen. Vi ser gärna att Boverket utökar sina samordningsinsatser och att dessa sker löpande och långsiktigt. Vi är beredda att tillsammans med övriga berörda statliga myndigheter bidra i ett sådant arbete i syfte att förtydliga de statliga intressena.

10.3.1 Riksintressen

Vi delar utredningens bedömning att statens underlag avseende riksintresseanspråk måste hållas aktuella för att fungera på avsett sätt vid avvägningar inom ramen för översiktsplaneringen. Att se över riksintressen är en omfattande verksamhet som kräver mycket resurser, inte bara av den centrala myndigheten utan framför allt av länsstyrelsen och i viss mån även kommunen.

Aktuella underlag och vägledning

Vi instämmer i utredningens och Riksintresseutredningens bedömning att det är angeläget med en översyn av bestämmelserna om riksintressen i 4 kap. miljöbalken. Vi ser ett behov av en översyn bl.a. utifrån dagens förändrade förutsättningar, behov och syn när det gäller hållbar utveckling och resurshushållning.

Kommunen ska ange särskilt hur riksintressen ska tillgodoses

Vi instämmer i förslaget att kommunen särskilt ska ange hur riksintressen ska tillgodoses istället för *beaktas*, enligt förslaget till ändring i 3 kap. 4 § PBL. Dels kopplar formuleringen *tillgodoses* tydligare till kraven i miljöbalken, dels ger det inte en bild av att kommunen själv kan välja vilken hänsyn som behöver tas till det enskilda riksintresset.

10.3.2 Mellankommunal samordning och förhållanden av regional betydelse

Vi instämmer i att Boverket bör ges i uppdrag att ta fram vägledning för hur mellankommunala och regionala frågor bör hanteras i plan- och bygglagen. Många frågor som är avgörande för möjligheten att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning är av mellankommunal betydelse. Det rör t.ex. lokalisering av anläggningar för vindkraft och externhandel och inte minst grön infrastruktur. Kännetecknande för dessa är att de behöver hanteras på en översiktlig nivå där frågor om system och beroenden utanför den egna kommungränsen kan hanteras. I nästa steg, när man kommer till detaljplan, är det ofta för sent och svårare att beakta ett sådant perspektiv och risken för suboptimeringar och negativa konsekvenser blir större.

10.3.3 Miljökvalitetsnormer

Naturvårdsverket välkomnar förtydligandet som förslaget till ändring av 3 kap. 4 § PBL innebär. Utredningen konstaterar att kommunen, på motsvarande sätt som för riksintressen, inte har något val när det gäller att miljökvalitetsnormer ska *beaktas* vid efterföljande prövning. Ordet *beaktas* byts ut mot *följas* vilket vi anser är ett i sammanhanget lämpligare och mer entydigt begrepp.

Vi delar också utredningens bedömning att frågan om hur miljökvalitetsnormer ska hanteras i planering enligt PBL behöver ses över. Vi ser oss som en viktig part vid en sådan översyn.

10.3.4 Strandskydd

Det finns redan idag möjlighet att utreda och peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) som syftar till tätortsnära utveckling. Det följer av regelverket kring LIS att detta ska tas upp i översiktsplanen. Om man inför möjligheten att peka ut ytterligare områden i strandnära lägen i översiktsplanen finns en risk för att man utvidgar

undantagsmöjligheten för hela landet. Utgångspunkten för planarbetet skulle i så fall inte bli ett aktuellt projekt genom en detaljplan utan en övergripande översiktsplan för t ex tätortsutveckling i strandskyddade områden i kommunen som helhet. Det är också oklart vilken rättsverkan ett sådant utpekande skulle få jämfört med LIS-bestämmelserna.

Samtidigt förstår vi att förslaget skulle kunna öppna upp planeringen för kommuner som inte har möjlighet att tillämpa regelverket kring LIS, exempelvis kustnära små tätorter i glesbygd. Kommunerna kan på ett tidigt stadium planera för strandskyddet och därmed stärka detsamma genom att alternativa lokaliseringar övervägs i ett tidigt skede. På så vis skulle förslaget kunna innebära att låsningar till nackdel för strandskyddet och kommunernas utveckling undviks. Tätortsnära bostäder i strandnära lägen skulle under dessa förutsättningar kunna vara en viktig del i lokal och regional utveckling.

Kapitel 12 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och genomförandefrågor

12.2 Övergångsbestämmelser

I betänkandet föreslås att översiktsplaner antagna före den 1 januari 2004 ska upphöra att gälla vid utgången av 2024.

Naturvårdsverket anser att det styrande datumet för upphävande av äldre översiktsplaner (1 januari 2004) ligger alltför långt tillbaka i tiden och istället bör senareläggas. Utredningen motiverar sitt förslag med att äldre planer än så inte har miljöbedömts och att planer som tagits fram innan 2004 inte är utformade med hänsyn till gällande miljö kvalitetsnormer. Naturvårdsverket vill här lyfta fram att även om regelverket kring miljö kvalitetsnormer var antaget 2004, infördes ett flertal av miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft senare än detta datum. Hos många kommuner ansågs inte heller normerna för kvävedioxid och partiklar (PM10) gälla förrän 2005 respektive 2006, vilket kan ha medfört att de inte gavs tillräckligt med fokus i de äldre planerna.

Enligt utredningen berörs cirka 30 procent av kommunerna av förslaget om att planer antagna tidigare än 1 januari 2004 ska upphöra att gälla den 1 januari 2024. Vi ser dock en risk i att många av de planer som inte omfattas av kravet på revidering kommer att ha mycket hög ålder, vilket därmed kan innebära att miljö kvalitetsnormerna inte har beaktats i tillräcklig omfattning. Om datumgränsen ”1 januari 2004” inte senareläggs, bör det ställas tydliga krav på att aktualiseringen vart fjärde år görs till en omfattande genomgång.

12.3.2 Länsstyrelsernas kapacitet behöver stärkas

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning och understryker vikten av att dessa grundläggande pusselbitar för en smartare digital offentlig förvaltning kommer på plats.

12.3.3 Utveckling av digital standard för översiktsplaner

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning och understryker vikten av att dessa grundläggande pusselbitar för en smartare digital offentlig förvaltning kommer på plats.

12.3.4 Översiktsplaner bör tillhandahållas nationellt

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning och understryker vikten av att dessa grundläggande pusselbitar för en smartare digital offentlig förvaltning kommer på plats.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, och handläggare Lena Odeberg, Johan Wulff och Katrin Nilsson Taylor.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kerstin Cederlöf

Martin Eriksson

Kopia till:
helene.lassi@regeringskansliet.se
Miljö- och energidepartementet