



Datum
2018-11-08

Diarie nr
5.0-1807-0466

Ert datum
2018-07-03

Er beteckning
N2018/03415/SPN

Vår referens
Maria Kristensson

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se
helene.lassi@regeringskansliet.se

Remissvar

En utvecklad översiktsplanering, SOU 2018:46

Bakgrund

Statens geotekniska institut (SGI) har av Näringsdepartementet beretts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet "En utvecklad översiktsplanering, Att underlätta efterföljande planering". Synpunkter lämnas endast på frågor som rör SGI:s verksamhetsområden, vilket i detta sammanhang betyder geotekniska och miljötekniska frågor kopplat till miljö, hälsa, säkerhet och ett långsiktigt hållbart markbyggande. SGI har ett utpekat ansvar att bistå länsstyrelser och kommuner i geotekniska säkerhetsfrågor i planprocessen (ras, skred, erosion och dessa frågor koppling till översvämning).

Sammanfattning av SGI:s synpunkter

SGI anser att utredningen som helhet är väl genomarbetad och lyfter fram många goda förslag för en förbättrad dialog mellan stat och kommun. Utredningen har angivit att det är viktigt att frågor av väsentlig betydelse, t ex frågor som har betydelse för ingripandegrunderna, tydligt lyfts fram i översiktsplanen, se avsnitt 9.6.1. SGI delar denna uppfattning.

Vår erfarenhet är att många kommuner och länsstyrelser har en alltför begränsad kunskap om geotekniska säkerhetsfrågor (ras och skred). Erfarenheten visar också att man i vissa fall har bristfällig kunskap om hur förorenade områden behöver hanteras i den fysiska planeringen. I alla dessa fall finns risk att bebyggelse placeras på mark som inte är lämplig för ändamålet. SGI anser att det är väsentligt att de förslag till vägledning, som utredningen föreslår, arbetas fram och att berörda myndigheter får resurser till detta arbete. Vi vill även lyfta fram att kommuner dessutom behöver ämnesspecifika vägledningar om hur enskilda frågeställningar t.ex. ras, skred, erosion och förorenade områden kan hanteras i översiktsplanering och detaljplanering. SGI anser också att vägledningar måste följas upp med utbildningar och diskussionsforum för att implementera frågorna inom organisationerna.

SGI vill betona att kommunerna tydligt måste ange vilket underlag som ställningstaganden i översiktsplanen grundar sig på. Om ställningstaganden görs utifrån ett underlag med otillräcklig detaljeringsgrad kommer översiktsplanen inte att bli det strategiska instrument och det vägledande dokument som eftersträvas. Det är sällan möjligt att i detalj utreda geotekniska säkerhetsfrågor, eller frågor kring förorenad mark, redan i översiktsplaneskedet. Här krävs ett arbete för att hitta en rimlig detaljeringsgrad, ett arbete som förslagsvis kan göras i samverkan mellan Boverket, SGI, Naturvårdsverket och kommuner och länsstyrelser.

Statens geotekniska institut

581 93 LINKÖPING
Besöksadress: Olaus Magnus väg 35

Phone: +46 13-20 18 00
Fax: +46 13-20 19 14
E-post: sgi@swedgeo.se

Bankgiro: 5211-0053
Plusgiro: 18 30 64-5
Org.nr: 20 21 00-0712

SGI:s synpunkter

Nedan följer specifika kommentarer på utredningens förslag, först i punktform och därefter mer utförligt under respektive rubrik.

Utredningens förslag och ställningstaganden

SGI tillstyrker utredningens förslag om:

- Att länsstyrelserna ska kunna överpröva en kommuns beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser om beslutet kan antas innebära att ett enstaka byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.
- Att Boverket får i uppdrag att ta fram vägledning för hur statliga myndigheter bör samverka med länsstyrelsen i planprocessen.
- Att länsstyrelsen, det tredje året varje mandatperiod, till kommunen ska redovisa underlag för kommunens planering. Många statliga instanser förfogar över kunskap och underlag som är helt centrala för en god kommunal planering. Se vidare nedan under avsnittet om 3 kap. 26 § PBL.

SGI delar utredarens uppfattning om:

- Att kravet på översiktsplanen bör vara att kommunen där klarlägger förutsättningarna för den efterföljande planeringen. För att översiktsplanen ska vara till stöd behöver den visa vad som kommer att krävas för att den inriktning som planen anger ska kunna genomföras.
- Att översiktsplanen ska vara den arena där stat och kommun kommer överens om de stora dragen när det gäller hur mark- och vattenområden ska användas.
- Att översiktsplanen även i fortsättningen ska vara vägledande, inte bindande. Vi delar även utredningens uppfattning om skälen till detta.
- Att det inte är lämpligt, att ge kommunen möjlighet att reglera omfattningen av kraven på bygglov, genom föreskrifter i översiktsplanen.
- Att kommunen varje mandatperiod ska anta en planeringsstrategi. Vi anser dock att det bör sättas en borte gräns för hur gammal en översiktsplan får vara, utan att helt arbetas igenom, se vidare nedan.
- Att ytterligare vägledningar krävs för att förbättra kunskapen om, och tillämpningen av, befintliga planinstrument.
- Att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur man avser beakta förhållanden av väsentlig betydelse för efterföljande planering.
- Att det av översiktsplanen ska framgå kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av bl.a. ras, skred och erosion som är klimatrelaterade.
- Att staten har ett stort ansvar för att klarlägga förutsättningarna för den kommunala planeringen och att staten kan göra mer för att underlätta kommunernas arbete.
- Även om det oftast inte är möjligt att lösa frågor i översiktsplanen så är det vanligtvis möjligt att identifiera problemställningar som kommer att behöva omhändertas i efterföljande planering.

SGI delar dock *inte* utredningens uppfattning:

- Att det inte bör anges en längsta giltighetstid för översiktsplanerna. Med liggande förslag kan en översiktsplan ges aktualitet i åtskilliga mandatperioder endast genom att anta en planeringsstrategi. Nya samråd och miljöbedömningar kommer, såvitt SGI förstår av utredningens skrivningar, inte att krävas. Detta är olyckligt eftersom omvärldsförändringar kommer att medföra att **förutsättningarna** för planeringen ändras, även i t.ex. kommuner där bebyggelsestrycket är lågt. Med omvärldsförändringar avser vi här t.ex. klimatförändringarna eller ny kunskap om översvänningsrisk, skredrisk, miljörisk och miljökrav.

Utredningens förslag innebär att t.ex. ändrade havsnivåer, eller nederbördsmönster, kommer att kunna uppstå utan att kommunen behöver belysa konsekvenserna av detta i en miljöbedömning. Detta anser SGI vara olyckligt.

Föreslagna ändringar i plan- och bygglagen (2010:900)

3 kap, 6 b §

SGI menar att man kan utgå ifrån att alla översiktsplaner får betydande konsekvenser för miljösituationen i kommunen. Inte sällan är det själva motivet, för delar av planeringen, att så ska bli fallet. Vi menar därför att det är olyckligt att formulera 6 b § på det sätt som har föreslagits.

Bestämmelserna som reglerar kraven på miljöbedömning är omfattande och svåröverskådliga, med många hänvisningar mellan olika författningar. Föreslagen formulering leder snarare till en diskussion *om* miljökonsekvenser ska redovisas i stället för *i vilken omfattning och på vilket sätt* de ska redovisas. Risken är att tillämpningen av lagen blir spretig och att resurser, som bör läggas på sakfrågor, snarare upptas av lagtolkningar. SGI föreslår därför att 6 b § formuleras på sådant sätt att det krävs att miljökonsekvenser ska redovisas. En möjlighet är att helt stryka 6 b § och istället lägga in detta krav som en tredje punkt under 6 a §. Om, den av SGI, här föreslagna ändringen införs måste även formuleringen av 3 kap, 9 § justeras.

3 kap, 23–25 §§

SGI tillstyrker förslaget till ändring av 23–25 §§. Det som här kan betraktas som en skärpning av kraven har förutsättningar att höja översiktsplanernas status och underlätta efterföljande planering. Vi menar att aktuella, och väl genomarbetade, översiktsplaner har förutsättningar att snabba upp processen med detaljplaneläggning.

3 kap, 26 §

SGI tillstyrker huvuddelen av innehållet i förslaget till ny 26 §. För att underlätta den kommunala planeringen är det angeläget att kunskap som finns, och underlag som produceras, på statlig nivå görs lättillgängligt för kommunerna. Vi menar att det finns betydande fördelar för såväl kommuner som statliga myndigheter att denna kunskap levereras ”kampanjvis”. På så sätt kan t.ex. kursdagar och workshops samordnas för flera kommuner/län och för flera statliga myndigheter, t.ex. kan fokusområdet ”markens lämplighet” (2 kap, 5 § PBL) diskuteras vid medverkan av Boverket, SMHI, MSB och SGI. Bestämmelsen kommer sannolikt att, periodvis, öka arbetsbelastningen på en del statliga myndigheter. Å andra sidan finns förutsättningar att värdefull kunskap, för ett hållbart samhällsbygge, bättre når den viktiga mottagare som de kommunala fysiska planerna är.

Vi menar dock att uttrycket ”statliga intressen” är olyckligt valt i detta sammanhang. Att bebyggelse t.ex. ska lokaliseras till mark som är lämplig för ändamålet (2 kap, 5 § PBL) är rimligen inte enbart ett ”statligt intresse”. Detta är snarare ett grundkrav som all planering och lovgivning enligt PBL ska ta

hänsyn till. En alternativ skrivning skulle kunna vara ”allmänna intressen som kan utgöra överprövningsgrund”.

En kontinuerlig översiktsplan

Utredningen föreslår att det skall finnas en planeringsstrategi till varje översiktsplan för att den kontinuerligt skall vara aktuell. SGI anser att detta angreppssätt har många fördelar. Bland annat kommer ny information och data, som exempelvis nya klimatdata, att kunna läggas till översiktsplanen vid aktualisering. Dessutom kan ändrade planer inkluderas snabbare i översiktsplanen.

Det finns dock en fara i att tidshorisonten i en översiktsplan inte blir tillräckligt lång med tanke på långsiktiga förhållanden. Vissa klimatrelaterade långsiktiga beslut kan vara politiskt svåra att förankra. En för kort tidshorisont påverka där långsiktig planering negativt. Till exempel kan obekväma men nödvändiga beslut i planeringsprocessen rivas upp i nästa mandatperiod. Utredningen föreslår att översiktsplanen skall vara giltig under den mandatperiod då den antas. SGI anser att långsiktigheten i planeringsprocessen inte får äventyras även då giltigheten för översiktsplanen blir en mandatperiod.

Utredningen anser att ÖP som har antagits före den 1 januari 2004 ska upphöra att gälla vid utgången av 2024. Utifrån de frågeställningar vi hanterar anser SGI att det är angeläget att samtliga föråldrade översiktsplaner upphör att gälla.

SGI anser att det är nödvändigt att det finns incitament för att hålla översiktsplanen aktuell. Att detaljplaner ska handläggas med det utökade förfarandet, om översiktsplanen inte är aktuell kan vara ett sådant incitament.

Översiktsplanens innehåll

Utredningen föreslår att det skall finnas tydliga krav på innehållet i översiktsplanen för att underlätta efterföljande planering. SGI anser att utredningens förslag i stort är väl grundade och bra. SGI vill dock lyfta fram att dels långsiktigt hållbar planering, och dels frågor som rör markens lämplighet (ur flera aspekter och även på lång sikt), är centrala förutsättningar för ett hållbart markbyggnande.

SGI förordar att geotekniska förhållanden redovisas i kommunens översiktsplan samt att områden med bedömda ras- och skredrisker lyfts fram. På motsvarande sätt måste kända och misstänkta förorenade områden redovisas. Detta överensstämmer väl med utredningens förslag om att i PBL förtydliga kravet på att förhållanden avseende miljö, hälsa och säkerhet ska redovisas i kommunens översiktsplan.

I likhet med utredningen anser SGI att förhållanden som har väsentlig betydelse, såsom miljö, hälsa och säkerhet, ska redovisas på en karta. Redovisning av geotekniska förhållanden behöver täcka hela kommunen, vilket innebär att en relativt stor mängd information behöver redovisas på karta. SGI instämmer därför med utredningens förslag på s. 210 att översiktsplanens redovisning kan delas upp på flera kartor.

SGI instämmer också med utredningens syn på att översiktsplanen behöver redovisa hur olycksrisker ska hanteras i efterföljande prövningar t.ex. i samband med detaljplaneläggning eller vid mark- och bygglov. Det bör t.ex. framgå av översiktsplanen att det krävs vidare geotekniska utredningar inom områden med förutsättningar för ras- och skredrisker. SGI instämmer med exemplet på s. 216 i utredningen att områden med klarlagda ras- och skredrisker behöver uppmärksammas särskilt i översiktsplanen. Vi menar att sådana områden ska redovisas som ”ej lämpliga för bebyggelse” alternativt att ”bebyggelse kan ske först efter att stabilitetshöjande åtgärder har utförts”. På motsvarande sätt bör frågor om förorenad mark hanteras.

SGI vill betona att det är viktigt att potentiellt förorenade områden uppmärksammas tidigt i översiktsplaneprocessen. Ett av skälen är att man då kan styra markanvändningen till vad som är rimligt. Det kan t.ex. bli mycket kostsamt, eller vara tekniskt omöjligt, att sanera ner till en nivå som möjliggör bostadsbyggande. Ett annat skäl är att många föroreningar är så komplexa, att undersöka och åtgärda, att man måste vara ute i mycket god tid. Föroreningar från kemtvättar, som många gånger har varit lokaliserade i bebyggelse med bostäder är ett exempel på detta. Klorerade lösningsmedel från kemtvättar kan röra sig många hundra meter från föroreningskällan, och kan ta tiotals år att sanera

Vi menar att översiktsplanen behöver innehålla en beskrivning av förorenade områden i stort i kommunen. Både digitalt kartunderlag och en tolkning/beskrivning av detta behövs. Det kan vara lämpligt att hänvisa till den nationella databasen över förorenade områden, det så kallade EBH-stödet, som förvaltas av länsstyrelserna. Nya verksamheter och föroreningar från olyckor saknas dock ofta i EBH-stödet, varför det kan vara nödvändigt att i samband med översiktsplaneringen också göra en kompletterande inventering av misstänkt förorenade områden. SGI anser också att översiktsplanen behöver innehålla principiell information om hur förorenade områden ska hanteras i det fortsatta arbetet med detaljplaner och bygglov. Det kan t.ex. gälla riktlinjer (strategier, krav på underlag vid planläggning och lovgivning) för hur föroreningsfrågan ska hanteras i kommunen.

SGI anser att det är väsentligt att vägledningar utarbetas tillsammans med kommuner och länsstyrelser för att tydliggöra på vilket underlag bedömningar kan göras när det gäller ras, skred, erosion och förorenade områden. Ju mer detaljerat geotekniskt och miljögeotekniskt underlag, som finns framme i tidiga skeden, desto bättre bedömningar kan göras i översiktsplanen. Det är viktigt att beslutsunderlag med en rimlig detaljeringsgrad finns framme för att översiktsplanen ska bli det strategiska instrument som eftersträvas och ge den vägledning för efterföljande planering som krävs för en effektivare planprocess. SGI vill lyfta fram att i dagens översiktsplaner hanteras dessa frågor många gånger på en alltför övergripande nivå vilket innebär att det inte går att avgöra om bebyggelsen riskerar att placeras på mark som är olämplig för ändamålet. Inte heller går det då att avgöra om åtgärder krävs, hur kostsamma dessa kommer att vara eller om de alls kan utföras, för att göra marken lämplig. För att staten ska kunna bli tydlig i beskedet gentemot kommuner krävs därför att ett relevant underlag finns framme redan i översiktsplaneringen.

Statens intressen

Utredningen beskriver statens intressen i översiktsplaneringen utifrån kopplingen till rättsverkande planer och beslut som kan leda till ingripande och upphävande från länsstyrelsens sida, de s.k. ingripandegrunderna. Dialogen mellan stat och kommun inleds redan i översiktsplaneringen. Även kommunen har rimligen ett intresse av att klara ut förutsättningarna för efterföljande planering eftersom det minskar risken för "förgävesplanering". Länsstyrelsens granskningsyttrande för översiktsplanen ska därför ange om den är förenlig med ingripandegrunderna eller ej. Det är dock inte alltid möjligt för länsstyrelsen att ge besked beroende på översiktsplanens innehåll och omfattning. Det underlag som presenteras i översiktsplanen är ofta inte tillräckligt för att bedöma om bebyggelsen riskerar att placeras på mark som inte är lämplig för ändamålet eller om åtgärder behöver vidtas för att undvika att så blir fallet.

Det är svårt för kommunen att ta hänsyn till risken för olyckor då det är oklart vilken risknivå som staten anser vara acceptabel. Staten har här ett särskilt ansvar att ge tydlig vägledning och ändamålsenliga underlag. Utredningen beskriver Boverkets arbete med vägledning om hälsa, säkerhet och risker samt tillsynsvägledningen avseende översvänningsrisker. Den beskriver även att Boverket fått i uppdrag att ta fram en tillsynsvägledning avseende risken för skred, ras och erosion. SGI vill här betona att det är viktigt att även kommuner får vägledning i dessa frågor för att göra planeringsprocessen smidigare och

för att se till att rätt underlag tas fram vid rätt tidpunkter i planeringen. Det är därför väsentligt att Boverket och SGI får resurser för att fortsätta arbetet med att upprätta en vägledning ras, skred och erosion som vänder sig till kommuner. Motsvarande vägledningsmaterial behövs även för hur kommuner bör hantera olika risker med föroreningar i mark. SGI instämmer även i att samordningen av underlag och vägledningar behöver förbättras.

I utredningen (sid 264) anges att kommunen kan behöva arbeta med flera parallella processer, förutom arbetet med den fysiska planeringen. SGI instämmer i detta. Däremot delar vi *inte* uppfattningen att frågor om hälsa och säkerhet främst handlar om hur byggnader och anläggningar utformas, snarare än lokalisering till en viss mark. Vi menar att t.ex. risken för översvämning eller de miljö- och hälsorisker som är kopplade till förorenade områden har betydelse när man planerar för vad marken ska användas till. Det kan finnas både ekonomiska och tekniska begränsningar för markanvändningen (se även ovan).

Utredningen föreslår en utökning av länsstyrelsens ingripandegrund ”om beslutet kan antas innebära att en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion”. SGI instämmer i förslaget att lägga till byggnadsverk.

Utredningen nämner att förutsättningarna för en hållbar bebyggelseutveckling, med en förutseende riskhantering, bör grundläggas redan i översiktsplanen. Detta kan göras genom att t.ex. sätta övergripande mål, ange generella principer för riskvärdering och riskhantering, göra avvägningar mellan bebyggelseintressen och risker samt ange eventuellt behov av mer detaljerat underlag för olika delområden. Även om det oftast inte är möjligt att lösa frågor i översiktsplanen så är det vanligtvis möjligt att identifiera problemställningar som kommer att behöva omhändertas i efterföljande planering. SGI instämmer i denna beskrivning. En översiktlig identifiering av riskområden är central i översiktsplanen som underlag för formulering av strategier för fortsatt hantering i senare planeringsskeden.

Statens medverkan i översiktsplaneprocessen

Utredningen presenterar förslag för att förbättra samverkan mellan länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter för att underlätta dialogen dem emellan. I utredningen lyfts behovet av en tidig och kontinuerlig dialog i översiktsplaneprocessen. SGI anser att det är viktigt för att effektivisera planprocessen.

SGI delar utredningens uppfattning att det inte är ändamålsenligt att länsstyrelserna gör olika bedömningar om vilka myndigheter som bör underrättas i arbetet med att ta fram en översiktsplan och delar utredningens uppfattning om att det behövs vägledning för detta. Utredningen föreslår att Boverket får i uppdrag att ta fram vägledning för statliga myndigheters samverkan med länsstyrelsen i planprocessen. SGI deltar gärna i arbetet med en sådan vägledning.

SGI anser att det är bra att länsstyrelsens yttrande begränsar sig till ingripandegrunderna för att tydliggöra frågornas betydelse i översiktsplanen. SGI vill dock påtala att om det ska vara möjligt för staten att vara tydlig när det gäller ingripandegrunderna måste ett tillräckligt underlag redovisas i översiktsplanen. Om översiktsplanen grundar sig på underlag av en rimlig detaljeringsgrad kan dessa bedömningar komma betydligt längre än idag och staten har möjlighet att vara tydligare i beskedet. Då finns förutsättningar att översiktsplanen kan bli det strategiska dokument som eftersträvas när det gäller de frågor SGI har att hantera.

SGI anser att det är bra att länsstyrelserna får en samlade roll för att förmedla kunskapsunderlag till kommunerna. Det är därför viktigt att länsstyrelsen tillförs resurser för att slutföra arbetet samt att säkerställa fortsatt drift och utveckling av Planeringskatalogen. SGI deltar gärna i detta arbete. Det är



Datum
2018-11-08

Diarie nr
5.0-1807-0466

även viktigt att länsstyrelsernas samordnande funktion stärks genom ökad kompetens och ytterligare ekonomiska resurser enligt utredningens förslag.

SGI bedömer det som att planeringen blir effektivare om kommuner och länsstyrelser får ett tillräckligt stöd i planprocessen. Det är därför viktigt att även de myndigheter som tar fram statliga planeringsunderlag fortsatt får resurser för att hålla underlagen uppdaterade. SGI har som uppdrag att ge stöd åt kommuner och länsstyrelser i planprocessen om geotekniska säkerhetsfrågor, eftersom länsstyrelsen vanligen inte har någon egen geoteknisk kompetens. Det är viktigt, för effektiviteten i planprocessen, att SGI kan möta upp det ökande behov vi ser inom detta område och att vi erhåller tillräckliga resurser för detta.

Beslut

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Åsa-Britt Karlsson efter föredragning av enhetschef Maria Kristensson, som handlagt ärendet tillsammans med miljöingenjör Helena Helgesson, geotekniker Per Danielsson, geotekniker David Rudebeck, geolog Karin Bergdal, samt miljöingenjör Maria Carling.

STATENS GEOTEKNISKA INSTITUT

Åsa-Britt Karlsson
Generaldirektör

Maria Kristensson
Enhetschef

