

En utvecklad översiktsplanering

Att underlätta efterföljande planering

Del 1

Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:46

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Emma Franzén och Elanders Sverige AB

Ortofoto: © Lantmäteriet Medgivande R50428863_180001

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24816-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Eriksson

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. (dir. 2017:6). I uppdraget ingår även att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan. Uppdraget avseende översiktsplanering redovisas i denna del av betänkandet (del 1). Delarna är självständiga och kan därmed läsas fristående i förhållande till varandra.

Tekniska rådet Inger Holmqvist utsågs den 19 januari 2017 till särskild utredare.

I arbetet med del 1 har utredningen biståtts av följande sakkunniga: rättssakkunniga Anna-Karin Berglund, Kristina Börjevik-Kovaniemi och Elin Samuelsson samt departementssekreterarna Philip Fridborn Kempe, Ann-Kristin Kaplan, Gunilla Renbjer och Rikard Sandart. Även kanslirådet Jonas Manole samt departementssekreteraren Helena Strigård har deltagit i utredningsarbetet.

Vidare har utredningen i del 1 biståtts av följande experter: utredaren John Andersson, planarkitekten Camilla Bramer, planeringsarkitekten Elin Celik, antikvarien Anders Hedlund, miljöingenjören Helena Helgesson, lantmätaren Thomas Holm, planeringsexperten Eva Hägglund, planeringsarkitekten Jenny Jernström, översiktsplaneraren Anette Johansson, avdelningschefen Lars-Inge Larsson, experten Nancy Mattsson, stadsbyggnadsstrategen Josephine Nellerup, handläggaren Anna Nordlander, näringspolitiska experten Rikard Silverfur, juristen Daniel Sundvall, nationella samhällsplaneraren Anton Udd, länsarkitekten Elisabet Weber och samhällsplaneraren Ann Åkerskog.

Kanslirådet Johan Hjalmarsson anställdes som huvudsekreterare från och med den 1 februari 2017. Landskapsarkitekten Emma Franzén anställdes samma dag som utredningssekreterare. Rättssakkunnige Joel Björk-Werner anställdes som utredningssekreterare från och

med den 15 februari 2017. Arkitekten Cristina Björn anställdes som utredningssekreterare från och med den 21 maj 2017.

De som deltagit i arbetet med att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen, redovisas i förordet till del 2.

Utredningen har antagit namnet Översiktsplaneutredningen.

Betänkandet är skrivet i vi-form. Med detta avses utredaren och utredningssekreterariatet. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag.

Utredningen har tidigare överlämnat delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64).

Stockholm i maj 2018

Inger Holmqvist

/ Johan Hjalmarsson
Joel Björk-Werner
Cristina Björn
Emma Franzén

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	29
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	29
1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	31
1.3 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	57
2 Inledning	59
2.1 Översiktsplaneutredningens direktiv	59
2.1.1 Bakgrunden till uppdraget	59
2.1.2 Kommittédirektiven	60
2.2 Våra arbetsformer	61
2.3 Betänkandets disposition.....	62
3 Översiktsplanen enligt PBL	65
3.1 Gällande rätt	65
3.1.1 Översiktsplanen i plansystemet.....	65
3.1.2 Vad är översiktsplanering?	67
3.1.3 Att ta fram en översiktsplan och att hålla planen aktuell.....	70
3.1.4 Länsstyrelsens roll i översiktsplaneringen	72
3.1.5 EU-rättsliga och internationella krav av relevans för utredningen	75

3.2	Planinstrument som utvecklar översiktsplanens inriktning.....	76
3.3	Översiktsplanen i förhållande till annan planering.....	78
3.4	Genomförda reformer för översiktsplaneringen	79
3.5	Pågående reform- och utredningsarbete av betydelse för översiktsplaneringen.....	80
4	Översiktsplanering i dag.....	85
4.1	Aktuell översiktsplan – kontinuiteten i översiktsplaneringen brister.....	85
4.2	Att utveckla översiktsplanens inriktning – problem med äldre fördjupningar.....	92
4.3	Tydlighet är viktigt för efterföljande planering – länsstyrelsernas yttranden är olika.....	95
4.4	Det finns brister i statens dialog med kommunerna	98
5	Internationella planeringssystem	101
5.1	Avgränsning utifrån direktiven.....	101
5.2	Norge och Danmarks plansystem	102
5.2.1	Det norska plansystemet	102
5.2.2	Det danska plansystemet	107
5.3	Inspiration från Norge och Danmark	111
5.3.1	En nationell ram för kommunplanen.....	111
5.3.2	En kommunal planstrategi ger kontinuitet	111
5.3.3	En lagreglerad standard för användningen	112
6	Att utveckla översiktsplaneringen	115
6.1	Vårt uppdrag – att underlätta för efterföljande planering..	115
6.2	Översiktsplanering ger möjlighet att planera för en hållbar utveckling.....	116
6.3	Utveckling som påverkar översiktsplaneringen.....	117
6.4	Vår syn på reformbehovet.....	119

7	En bindande översiktsplan?	123
7.1	Vad menas med att översiktsplanen ska vara bindande?.....	123
7.2	Bakgrunden till att den nuvarande översiktsplanen inte är bindande	129
7.3	Förutsättningar som har betydelse för om översiktsplanen kan och bör göras bindande	132
7.3.1	Fördelar med en bindande översiktsplan	132
7.3.2	Svårigheter med att åstadkomma en bindande översiktsplan	134
7.4	Överväganden om en bindande översiktsplan	139
7.4.1	Nackdelarna överväger med identifierade alternativ.....	140
7.4.2	Översiktsplanen bör inte vara bindande	143
7.5	Att ändra kraven på bygglov genom översiktsplanen.....	145
7.5.1	För- och nackdelar med att reglera bygglovsplikten i översiktsplanen	145
7.5.2	Översiktsplanen bör inte användas för att variera kraven på bygglov.....	152
8	En kontinuerlig översiktsplanering.....	155
8.1	En aktuell översiktsplan kräver kontinuitet	155
8.1.1	Fler åtgärder behövs för att främja kontinuiteten	156
8.1.2	En planeringsstrategi ger energi åt översiktsplaneringen.....	157
8.1.3	När anses översiktsplanen vara aktuell?	163
8.1.4	Äldre översiktsplaner upphör att gälla	164
8.1.5	En översiktsplan som inte är aktuell påverkar förutsättningarna för andra beslut.....	168
8.2	Att ta fram en översiktsplan.....	170
8.2.1	Översiktsplaneprocessen är i stort sett ändamålsenlig.....	170
8.2.2	Kraven på underlag under samrådet begränsas	171
8.2.3	Granskning i stället för utställning.....	172
8.2.4	Förfarandet efter antagandet	174

8.2.5	Överklagande	177
8.2.6	Översiktsplanen ska finnas på kommunens webbplats	180
8.3	Den strategiska miljöbedömningen i planprocessen	181
8.3.1	Den nuvarande regleringen.....	181
8.3.2	Miljöbalkens krav på samråd tydliggörs i plan- och bygglagen	187
8.4	Översiktsplanens inriktning kan utvecklas med befintliga planinstrument i plan- och bygglagen	191
9	Översiktsplanens innehåll	197
9.1	Tydligare krav på innehåll underlättar efterföljande planering.....	197
9.1.1	Kraven på översiktsplanens innehåll bör utvecklas	197
9.1.2	Boverkets förslag till ÖP-modell bör ligga till grund för utvecklade krav på det obligatoriska innehållet	198
9.1.3	Syftet med översiktsplanen bör tydliggöras i PBL	200
9.1.4	Utgångspunkt i de allmänna intressena	202
9.1.5	Grunddragen i avsedd användning av mark- och vattenområden.....	206
9.1.6	Förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande beslut	214
9.1.7	Verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse	220
9.1.8	Särskilda redovisningar	221
9.1.9	Förhållandet till mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling.....	223
9.1.10	Översiktsplanens konsekvenser	229
9.1.11	Översiktsplanens detaljeringsgrad	231
9.2	En digital översiktsplan	232
9.2.1	Föreskrifter om standarder för digitala översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser	233

9.2.2	Översiktsplanerna bör tillhandahållas genom en nationell plattform.....	235
9.2.3	Arkivering av digitala planhandlingar.....	236
9.3	Detaljplanekravet	237
10	Statens intressen.....	239
10.1	Vår utgångspunkt vad gäller ”statens intressen”	239
10.2	Ingripandegrunderna i den kommunala planeringen	241
10.2.1	Ingripandegrunderna.....	241
10.2.2	Hur påverkar ingripandegrunderna den kommunala planeringen?	242
10.3	Staten kan göra mer för att underlätta arbetet med ingripandegrunderna.....	244
10.3.1	Riksintressen.....	246
10.3.2	Mellankommunal samordning och förhållanden av regional betydelse.....	252
10.3.3	Miljökvalitetsnormer.....	254
10.3.4	Strandskydd	258
10.3.5	Människors hälsa och säkerhet, risken för olyckor, översvämning och erosion.....	262
11	Statens medverkan i översiktsplaneprocessen	267
11.1	Länsstyrelsen företräder statens intressen i dialogen med kommunen	267
11.1.1	Statliga myndigheter som bör medverka i processen att ta fram en översiktsplan	268
11.1.2	Länsstyrelsens roll att samordna statens intressen	270
11.2	Länsstyrelsens rådgivning under samrådet.....	273
11.3	Länsstyrelsens ställningstaganden	275
11.4	Länsstyrelsens underlag till kommunens planeringsstrategi.....	278
11.4.1	Statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet.....	278

11.4.2	Länsstyrelsernas gemensamma projekt Planeringskatalogen	282
11.5	Länsstyrelsens samordnande roll kräver erforderlig bemanning och kompetens	283
12	Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och genomförandefrågor	287
12.1	Dag för ikraftträdande.....	287
12.2	Övergångsbestämmelser	288
12.3	Genomförandefrågor.....	292
12.3.1	Finansiering av översiktsplanering.....	292
12.3.2	Länsstyrelsernas kapacitet behöver stärkas	296
12.3.3	Utveckling av digital standard för översiktsplaner	297
12.3.4	Översiktsplaner bör tillhandahållas nationellt	297
13	Konsekvenser	299
13.1	Inledning.....	299
13.2	Ekonomiska konsekvenser.....	301
13.3	Konsekvenser för miljön.....	305
13.4	Sociala konsekvenser	307
13.5	Övriga konsekvenser.....	308
13.6	Avfärdade förslag.....	311
14	Författningskommentar	317
14.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	317
14.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	319
14.3	Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338).....	344

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:6	347
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:132	365
Bilaga 3	Förfrågan till länsstyrelserna.....	367
Bilaga 4	Lista över propositioner om översiktsplanering efter 1987.....	369
Bilaga 5	Ingripandegrunderna i detaljplaneringen	373
Bilaga 6	Fysisk planering i Nya Zeeland, Singapore, Finland och Tyskland	377
Bilaga 7	Förutsättningar för en bindande översiktsplan.....	391
Bilaga 8	Boverkets förslag till ÖP-modell.....	407
Bilaga 9	Redovisning av allmänna intressen i översiktsplanen enligt PBL.....	415

Sammanfattning

Översiktsplaneutredningens uppdrag

Vårt uppdrag avser hur översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Vi ska även utreda möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden och utreda hur redovisningen av planhandlingarna bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och en hållbar samhällsutveckling. Uppdraget bygger på regeringens bostadspolitiska paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostäder, som presenterades i juni 2016.

Samtidigt med detta uppdrag redovisar vi uppdraget att se över behovet av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformer.

Översiktsplaneutredningen redovisade ett första betänkande om detaljplanekravet i juni 2017 (SOU 2017:64). Senast den 31 januari 2019 ska vi redovisa våra överväganden om behovet av att införa en privat initiativrätt till detaljpaneläggning.

Förutsättningar för en utvecklad översiktsplanering

Översiktsplanen enligt plan- och bygglagen

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Utifrån behov kan översiktsplanen ändras genom tillägg, för att tillgodose ett sär-

skilt allmänt intresse, eller fördjupas för delområden. Översiktsplanens aktualitet ska ses över en gång varje mandatperiod. Översiktsplanen är inte bindande.

Planläggning och prövning enligt PBL ska ske med hänsyn till de allmänna och enskilda intressen som anges i 2 kap. PBL. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken, däribland bestämmelser om riksintressen, utgör en del av de allmänna intressena.

Översiktsplanen ger även vägledning för myndigheters beslut enligt PBL och annan lagstiftning där miljöbalkens hushållningsbestämmelser ska tillämpas. Det gäller bl.a. ärenden enligt miljöbalken, väglagen, minerallagen, m.m.

Översiktsplanen är övergripande till sin natur och kan därmed inte ge alla svar, men kunskapen om förutsättningarna behöver vara så ingående att planen kan ligga till grund för en hållbar utveckling. En väl genomarbetad, förankrad och aktuell översiktsplan underlättar detaljplanering, bygglovshantering och andra tillståndsprövningar.

Våra iakttagelser om översiktsplaneringen i dag

Vi konstaterar att det i dag finns brister i tillämpningen i vissa avseenden:

- Att kontinuiteten i översiktsplaneringen brister.
- Att det är ett problem med många äldre fördjupningar.
- Att länsstyrelsens yttranden uppvisar en stor variation.
- Att det finns brister i statens dialog med kommunerna.

Som underlag för vårt arbete har länsstyrelserna lämnat uppgifter om kommunernas översiktsplanering och sitt eget arbete. Boverkets uppföljningsrapporter är en annan viktig källa för våra studier av hur översiktsplaneringen fungerar i dag, liksom inspel från olika aktörer under utredningsarbetet.

Exempel från planeringssystem i andra länder

Vi ger även en översikt över systemen för fysisk planering på kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge, Tyskland, Singapore och Nya Zeeland.

Vår syn på reformbehovet

Vår syn på reformbehovet utgår från tre nyckelbegrepp – kontinuitet, god tillämpning och tydliga besked.

Översiktsplanering behöver bedrivas med kontinuitet

Översiktsplanens aktualitet har stor betydelse för att planen ska ge tillräckligt stöd för efterföljande planering. Att översiktsplaneringen bedrivs kontinuerligt påverkar effektiviteten i PBL-systemet, men så sker inte i alla kommuner i dag. En förutsättning för att översiktsplaneringen ska bedrivas med kontinuitet är att det finns ett politiskt engagemang i översiktsplaneringen. För det behövs rutiner som säkerställer att planeringen diskuteras regelbundet.

PBL ska ge stöd för god tillämpning

Översiktsplanen ska göra det möjligt att överblicka den tänkta utvecklingen och ge stöd för efterföljande planering och prövning. Det ställer krav på planens innehåll. Bestämmelserna i PBL behöver utvecklas för att bli ändamålsenliga och ge stöd för detta.

För att plansystemet ska vara effektivt behöver det finnas en balans mellan de resurser som planeringen tar i anspråk och den nytta som uppnås genom planen. Kravet bör vara att kommunen i översiktsplanen klarlägger förutsättningarna för den efterföljande planeringen i sådan utsträckning att det i allt väsentligt står klart vad som kommer att krävas för att den inriktning som planen anger ska kunna genomföras.

Staten behöver ge tydliga besked

Översiktsplanen bör även i fortsättningen vara den arena där stat och kommun kommer överens om de stora dragen när det gäller hur mark- och vattenområden ska användas. Tydliga besked från staten har stor betydelse för effektiviteten i systemet. Även detta medför att kraven på planens innehåll behöver vara ändamålsenligt utformade liksom kraven på länsstyrelsens yttranden i olika skeden. Det leder även till att statliga intressen kan få större genomslag i planeringen.

Våra förslag

Översiktsplanen bör inte vara bindande

Vi föreslår att översiktsplanen även fortsättningsvis ska vara vägledande för efterföljande planering och prövning. Det hänger bl.a. ihop med att det krävs ett omfattande underlag för att det ska vara möjligt att i en översiktsplan säkerställa att ett område är lämpligt för en viss användning. Fastighetsägarna kan även behöva kompenseras om planen innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det är vidare svårt att förena en bindande översiktsplan med den önskade inriktningen att planen inte ska medföra väsentligt ändrade förutsättningar för annan planering. Vår bedömning är att nyttan med att införa en bindande översiktsplan inte överväger det merarbete som genomförandet av en sådan reform medför.

Vi anser att det inte är lämpligt att ge kommunen möjlighet att reglera omfattningen av kraven på bygglov genom föreskrifter i översiktsplanen. Innan ytterligare förändringar sker i regelverket om bygglov behövs en översyn av dessa bestämmelser i PBL.

En planeringsstrategi ger kontinuitet

Med inspiration från Danmark och Norge föreslår vi ett krav på att kommunen varje mandatperiod ska anta en *planeringsstrategi* för ökad kontinuitet i planeringen. Planeringsstrategin ska antas senast 15 månader efter ett ordinarie val.

Strategin är en utveckling av dagens krav på att kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod ska pröva om översiktsplanen

är aktuell, men är mer framåtsyftande. I en planeringsstrategi ska fullmäktige ta ställning till kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen, och till översiktsplanens aktualitet. Kommunens syn på fortsatt arbete kan handla om att översiktsplanen bör revideras i vissa avseenden, att en fördjupning bör tas fram för en viss tätort eller stadsdel eller att arbete ska påbörjas med att se över den kommunomfattande översiktsplanen.

Det ska inte krävas något särskilt samrådsförfarande och strategin ska inte heller omfattas av kravet på miljöbedömning.

Översiktsplanens aktualitet

PBL-systemet bygger på att översiktsplanen hålls aktuell, bl.a. som stöd för detaljplaneprocesser. I dag kan det vara otydligt om en översiktsplan är aktuell, vilket ibland medför att det blir oklart vilken betydelse som planen ska tillmätas. Vi föreslår tydliga regler för när översiktsplanen ska anses vara aktuell. Bland annat förutsätts att kommunfullmäktige i planeringsstrategin har bedömt att planen helt eller delvis är aktuell. Har fullmäktige inte antagit en planeringsstrategi inom 15 månader efter ordinarie val, upphör planen att vara aktuell.

Kommunen kan i planeringsstrategin besluta om att översiktsplanen delvis behöver revideras utan att översiktsplanens aktualitet som helhet påverkas.

Förutsättningarna för annan planering och prövning påverkas om planen inte är aktuell

En översiktsplan som inte är aktuell ger inte samma stöd för detaljplaneprocessen. En konsekvens av att översiktsplanen inte är aktuell bör därför vara att kommunen inte ska kunna tillämpa det s.k. standardförfarandet.

En annan följd av att planen inte är aktuell bör vara att den inte längre kan ge vägledning för vilka områden som är lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt miljöbalken.

Äldre översiktsplaner bör upphöra att gälla 2024

Vi föreslår att översiktsplaner som har antagits före årsskiftet 2003/2004, ska upphöra att gälla den 1 januari 2024. Det gäller även fördjupningar av översiktsplaner. Är planen äldre än så har planen inte miljöbedömts och den är inte heller utformad med hänsyn till gällande miljökvalitetsnormer.

Översiktsplanens inriktning kan utvecklas med befintliga planinstrument inom PBL

I våra direktiv framhålls att dagens fördjupningar av översiktsplanen normalt inte är tillräckliga för att staten och kommunen ska nå en samsyn och att kommunerna behöver ett verktyg som underlättar den efterföljande planeringen i högre grad, bl.a. på tätorts- och stadsdelsnivå.

Vi ser emellertid inte behov av några nya planinstrument i PBL. Dagens plansystem är enligt oss utformat för en flexibel användning utifrån kommunernas olika förutsättningar. För att förbättra kunskapen om, och därmed tillämpningen av, befintliga planinstrument föreslår vi ytterligare vägledning.

Översiktsplanens innehåll

Vi anser att dagens krav på översiktsplanen bör förtydligas, bl.a. när det gäller vad som är planens syfte och vad den bör innehålla. De nuvarande kraven på hänsyn till allmänna intressen bör nyanseras. Boverkets förslag till ÖP-modell har varit en utgångspunkt för våra förslag.

Grunddragen i avsedd användning av mark- och vattenområden

Med ställningstaganden till kommunens utveckling på lång sikt följer en rad val, prioriteringar och intresseavvägningar som är viktiga att synliggöra och diskutera. Detta kräver både att de strategiska frågorna och den övergripande strukturen presenteras på ett tydligt och lättillgängligt sätt. Som vägledning för efterföljande planering och prövning behöver en övergripande struktur konkretiseras.

Genom en markanvändningskarta visar kommunen sin uppfattning om hur de allmänna intressena enligt 2 kap. PBL bör tillämpas i kommunen. Kartan har stor betydelse för dialogen mellan staten och kommunen om hur mark och vatten bör användas. Vi föreslår sex övergripande kategorier för indelning av mark- och vattenanvändningen:

- stadsbygd och tätortsområden
- landsbygd
- verksamheter
- transporter och infrastruktur
- grönstruktur
- vatten.

Kommunen kan själv välja att detaljera indelningen. Grunddragen ska framgå på en eller flera kartor.

Som stöd för planläggning och lovgivning ska översiktsplanen även innehålla vägledning för var bebyggelse ska lokaliseras och hur den ska utformas, men också hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Särskilda förhållanden av väsentlig betydelse för efterföljande beslut

I översiktsplanen lägger kommunen fast en inriktning för mark- och vattenanvändningen. Det innefattar områden med särskilda förhållanden som bör beaktas vid efterföljande planering och prövning. Det är förhållanden som har stor betydelse för dialogen med länsstyrelsen kring de s.k. ingripandegrunderna, dvs. de intressen som länsstyrelsen har tillsyn över. Vi föreslår att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin syn på hur sådana förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande planering och prövning bör beaktas. Redovisningen bör omfatta natur- och kulturvärden, areella näringar, råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner, samt miljö, hälsa och säkerhet.

Såsom i dag ska det av redovisningen särskilt framgå hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken samt följa gällande miljökvalitetsnormer.

Särskilda redovisningar

Vi föreslår därtill att kommunen i översiktsplanen ska redovisa områden eller verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse. Avsikten med denna redovisning är att stat och kommun gemensamt ska kunna identifiera vilka områden och verksamheter som har sådan betydelse.

Liksom i dag ska det av översiktsplanen framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder och områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt miljöbalken.

Av planen bör även framgå kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämningar, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt hur sådana risker kan minska eller upphöra (jfr regeringens förslag i propositionen Nationell strategi för klimatanpassning, prop. 2017/18:163).

Översiktsplanens konsekvenser

Vi föreslår vidare att kravet på att översiktsplanen ska utformas så att konsekvenserna av den tydligt framgår ska begränsas till att planen ska redovisa de *väsentliga* konsekvenserna. Översiktsplanens konsekvenser ska dessutom bedömas utifrån miljöbalkens krav på strategiska miljöbedömningar, den nationella strategi för fysisk planering som regeringen beslutar om samt relevanta regionala mål, planer och program.

Nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling

Vi föreslår att det nuvarande kravet tas bort, när det gäller att det ska framgå av översiktsplanen hur kommunen avser att ta hänsyn till relevanta *nationella* mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling. Bestämmelsen ger sken av att kommunen måste ta hänsyn till sådana mål, planer och program, vilket inte är förenligt med den kommunala självstyrelsen i regeringsformen. Vi föreslår att kommunen i stället ska redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till den nationella strategi för fysisk planering, som för närvarande över-

vägs inom Regeringskansliet. Motsvarande krav på hänsyn till relevanta *regionala* mål, planer och program bör behållas, men kopplas till redovisningen av planens konsekvenser.

Att ta fram en översiktsplan

Vi anser att kraven på process för översiktsplanen i PBL som helhet är ändamålsenliga. Vi föreslår dock några mindre justeringar i processen.

- ”Utställning” under översiktsplaneprocessen bör ändras till ”granskning”. Det för att tonvikten i första hand bör ligga vid medborgardialogen under samrådet, men även för att få en enhetlig terminologi i PBL i förhållande till vad som gäller under detaljplaneprocessen.
- Kommunen ska inte behöva redovisa sådant planeringsunderlag som har betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt under samrådet. Kommunen ska i stället redovisa det planeringsunderlag som har betydelse för bedömningen av förslaget.
- Kommunen ska ansvara för att planhandlingarna skickas även till lantmäterimyndigheten när planen har fått laga kraft. Länsstyrelsen ska då inte längre behöva underrätta lantmäterimyndigheten. Samma ordning ska gälla för regionplaner.
- Bestämmelserna om överklagande av kommunens beslut om översiktsplan är ändamålsenligt utformade, men de ibland långa handläggningstiderna i förvaltningsdomstolarna behöver kortas.

Vi föreslår att bestämmelserna förtydligas när det gäller att PBL-samrådet i vissa fall ska utformas så att detta även uppfyller kraven på samråd enligt bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar i miljöbalken. PBL ska uttryckligen ange vilka moment i miljöbedömningen som ska genomföras. Förslaget avser både översiktsplaner och detaljplaner.

Ingripandegrunderna

Uppdraget om hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att *statens intressen* bättre ska kunna tillgodoses, bedömer vi avser de intressen som omfattas av länsstyrelsens tillsyn över kommunala beslut, dvs. ingripandegrunderna.

Vi konstaterar att ingripandegrunderna kan leda till mycket arbete under detaljplaneprocessen och att antalet överprövade och upphävida detaljplaner bara speglar en del av de resurser som läggs på ingripandegrunderna i denna process. Staten har ett stort ansvar för att klarlägga förutsättningarna för den kommunala planeringen och staten kan göra mer för att underlätta arbetet med ingripandegrunderna. Tydligare vägledning och ändamålsenliga underlag skapar bättre förutsättningar för kommunernas planering.

Enligt våra direktiv ska vi inte lägga några förslag om riksintresse-systemet. Vi framhåller dock att det är av stor betydelse för översiktsplaneringen att underlagen för de olika riksintressena hålls aktuella.

Vårt förslag att översiktsplanen ska visa områden och verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse, bör leda till ökad förutsebarhet om vad som kan föranleda ingripanden från länsstyrelsens sida när det gäller mellankommunal samordning. Vi föreslår även att Boverket ska ta fram vägledning för hur mellan-kommunala och regionala frågor bör hanteras i PBL.

Vi konstaterar att miljö kvalitetsnormer för utomhusluft, omgivningsbuller och fisk- och musselvatten inte utgör något betydande problem, men att miljö kvalitetsnormerna för vatten är svåra att hantera i planläggningen. Frågan om hur dessa bör hanteras vid planering enligt PBL bör snarast ses över. Möjligheterna till undantag från EU:s ramvattendirektiv bör tillämpas.

I dag ska länsstyrelsen verka för att översiktsplanen är lämpligt utformad när det gäller bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen i miljöbalken. Vi föreslår att länsstyrelsen även ska verka för att planen är lämpligt utformad i förhållande till strandskyddsbestämmelserna i övrigt. Möjligheten att i översiktsplanen peka ut områden för tätortsutveckling i strandnära lägen bör utredas. Däremot anser vi att det inte är ändamålsenligt att med bindande verkan kunna upphäva strandskydd redan i översiktsplanen.

Vi föreslår att länsstyrelsen även ska överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en 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. I dag gäller skyldigheten endast om en hel bebyggelse blir olämplig i detta avseende.

Statens medverkan i översiktsplaneprocessen

Genom PBL har länsstyrelsen uppdraget att i översiktsplaneringen samlat företräda de statliga myndigheternas intressen. Länsstyrelsen ska i sin tur hålla berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet samt inhämta synpunkter från dessa för samordning. För att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin uppgift behöver både de statliga myndigheter som berörs och kommunen förstå hur ansvaret inom staten är fördelat.

Vi konstaterar att länsstyrelserna gör olika bedömningar om vilka myndigheter som bör underrättas i arbetet med att ta fram en översiktsplan. Boverket bör få i uppdrag att ta fram vägledning för hur statliga myndigheter bör samverka med länsstyrelsen i planprocessen.

Länsstyrelsens råd under samrådet

Vi föreslår att länsstyrelsen under samrådet om ett förslag till översiktsplan ska ge råd om tillämpningen av bestämmelserna i PBL, om det behövs från allmän synpunkt.

Länsstyrelsens granskningsyttrande

Vi föreslår att länsstyrelsens granskningsyttrande ska utformas som ett ”kvitto” från staten på kommunens översiktsplan. Av PBL bör därför framgå att granskningsyttrandet *enbart* ska ange hur planförslaget förhåller sig till ingripandegrunderna.

Vi föreslår också att länsstyrelsen ska tillhandahålla ett reviderat granskningsyttrande, om kommunen så begär. Detta om kommunen ändrar planförslaget efter granskningstiden utan att en ny granskning äger rum.

Statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet

Vi föreslår att länsstyrelsen det tredje året varje mandatperiod till kommunen ska redovisa ett underlag om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. I redovisningen ska länsstyrelsen ange hur dessa intressen förhåller sig till kommunens översiktsplan.

Intentionen med vårt förslag är detsamma som med dagens sammanfattande redogörelse. Av begreppet sammanfattande redogörelse framgår dock inte att syftet handlar om att länsstyrelsen ska lämna ett underlag inför kommunens ställningstagande till översiktsplanens aktualitet.

Länsstyrelsens samordnande roll kräver kompetens och tillräckliga resurser

Vi anser att länsstyrelsernas nuvarande resurser inte är tillräckliga för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag inom PBL-området. Vi föreslår därför att länsstyrelsernas samordnande länsarkitektfunktion stärks genom ökad kompetens och ytterligare ekonomiska resurser.

Våra förslag i övrigt*En digital översiktsplan*

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om standarder för utformning av digitala översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser. Vi föreslår också att Lantmäteriets uppdrag om nationellt tillhandahållande av detaljplaner även ska omfatta kommunernas översiktsplaner. En plattform för att tillhandahålla översiktsplaner nationellt bör utvecklas i samverkan med att Boverket tar fram en standard för digitala översiktsplaner.

När ett beslut om att anta eller ändra en översiktsplan har fått laga kraft, ska kommunen hålla översiktsplanen tillgänglig på kommunens webbplats.

Länsstyrelsernas gemensamma projekt Planeringskatalogen

Vi föreslår att regeringen bör ta de initiativ som behövs för att säkerställa att projektet Planeringskatalogen slutförs och ges förutsättningar för att framgent fungera som en digital plattform för länsstyrelsernas kunskapsförmedling om statliga och allmänna intressen.

Inget ändrat detaljplanekrav

Våra förslag om en utvecklad översiktsplanering ger inte anledning att föreslå ytterligare ändringar i kravet på detaljplan, utöver dem vi föreslog i vårt första delbetänkande.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Det bör dock inte gälla bestämmelsen om när en översiktsplan är att anse som aktuell eller bestämmelserna om att översiktsplanen måste vara aktuell för att bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen och standardförfarande vid detaljplaneläggning ska få tillämpas. Dessa bestämmelser ska i stället träda i kraft den 1 januari 2021, då kommunen ska ha antagit sin första planeringsstrategi.

Äldre bestämmelser i PBL föreslås fortfarande gälla för regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2020. Detta föreslås även gälla för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana planer och bestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Genomförandefrågor

Kommunens finansiering av översiktsplanering

Kommunens arbete med översiktsplanering bör även i fortsättningen finansieras via kommunala anslag. Kommunal samverkan kan dock vara lämplig för att små kommuner ska kunna finansiera och driva en kontinuerlig översiktsplanering och samutnyttja resurser inom plan- och byggområdet.

Statliga insatser

Vi föreslår att Boverket tillförs 5 miljoner kronor för att arbeta fram en standard för digitalisering av översiktsplaneringen under 2020–2021.

Lantmäteriet bör tillföras 2 miljoner kronor för att utveckla en plattform där översiktsplaner tillhandahålls nationellt under 2020–2021.

Länsstyrelserna bör tillföras resurser för att slutföra arbetet med Planeringskatalogen. Det är därtill viktigt att resurser finns för den kontinuerliga driften. Vi bedömer preliminärt att länsstyrelserna bör tillföras 2 miljoner kronor per år för att säkerställa en kvalitativ digital plattform även på längre sikt.

Vi föreslår att länsstyrelserna tillförs 21 miljoner kronor per år för samordning och utveckling av arbetet inom plan- och byggområdet mellan 2020 och 2024.

Förslagets konsekvenser

Våra förslag leder till en enklare tillämpning och tydligare besked i översiktsplaneringen. På sikt bedömer vi att våra förslag för en mer kontinuerlig översiktsplanering förbättrar förutsättningarna för efterföljande planering och medför positiva effekter för en hållbar utveckling. Våra förslag innebär dock inga förändringar av det svenska plan-systemet i stort.

Kommunerna

Våra förslag kompletterar och förtydligar dagens bestämmelser om översiktsplanering. Förslagen ger kommunerna ett stort utrymme att styra sin översiktliga planering utifrån förutsättningar och behov.

Vårt förslag om en planeringsstrategi medför inga extra krav i förhållande till dagens lagstiftning, eftersom krav på aktualitetsprövning av översiktsplanen redan finns i dag. Förslaget om att i tid styra när kommunen ska besluta om en planeringsstrategi medför sannolikt initialt behov av utökade resurser, men bör på sikt ge förutsättningar för effektiviseringar inom kommunen.

Cirka 30 procent av kommunerna berörs av vårt förslag om att fördjupningar antagna tidigare än 1 januari 2004 ska upphöra att gälla

den 1 januari 2024. Förslaget medför vissa ekonomiska konsekvenser för kommunerna i detta avseende.

Statliga myndigheter

Vårt förslag att Boverket ska utarbeta en digital standard för översiktsplaner medför att myndighetens anslag behöver utökas.

Även förslaget att Lantmäteriet ska utveckla en plattform där översiktsplaner tillhandahålls nationellt, medför behov av utökade anslag.

Vårt förslag att stärka länsstyrelsens samordnande funktion inom plan- och byggområdet samt Planeringskatalogen förutsätter utökade resurser.

Förslaget om att reglera när länsstyrelsen ska lämna ett underlag till kommunerna över relevanta statliga och mellankommunala intressen av betydelse för översiktsplanens aktualitet medför sannolikt att det initialt kommer att krävas utökade resurser hos länsstyrelserna. Vi ser dock att detta krav på sikt är en grund för att utveckla effektivare handläggningsrutiner.

Företag

En utvecklad översiktsplanering enligt våra förslag leder till att fler aktörer får kunskap om kommunens syn på mark- och vattenanvändningen i kommunen. Det bidrar till att förbättra förutsättningarna för bl.a. byggsektorn och bostadsbyggandet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 18 e § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 18 e §¹

Med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses vid tillämpningen av 18 d § ett område som

1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden,
2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt,
3. endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,

a) i eller i närheten av tätorter,

b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,

c) på Gotland, eller

d) vid Vänern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungens, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungens, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området, och

4. inte är ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.

En översiktsplan enligt 3 kap. En *aktuell* översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900)

¹ Senaste lydelse 2011:393.

ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område som avses i första stycket. Översiktsplanen är inte bindande.

(2010:900) ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område som avses i första stycket. Översiktsplanen är inte bindande.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande
 - a) vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet i ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet, och
 - b) för mål och ärenden som avser överklagande av sådana ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att nuvarande 5 kap. 11 a, 11 b och 11 c §§ ska betecknas 5 kap. 11 b, 11 c och 11 d §§,

dels att 3 kap. 2–6, 7–10, 12–18, 21, 22 och 23–28 §§, 4 kap. 33 b och 34 §§, 5 kap. 6–7 a, 11, 11 a, 18, 18 a, 25, 32 och 39 §§, 7 kap. 8 och 9 §§, 11 kap. 10 §, 13 kap. 1 §, 16 kap. 1 och 1 a §§ och rubrikerna närmast före 3 kap. 7, 12, 23 och 27 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 3 kap. 6 a, 6 b, 18 a, 19 a och 22 a §§, och närmast före 3 kap. 2 och 3 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §²

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen.

Översiktsplanens syfte

2 §

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. *Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.*

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön.

Planen ska ge vägledning för beslut om hur

1. mark- och vattenområden ska användas, och

² För att göra det lättare att överblicka innebörden av våra förslag redovisar vi även de paragrafer i 3 kap. där vi inte föreslår någon ändring.

2. den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.
Planen är inte bindande.

Översiktsplanens innehåll

Översiktsplanen är inte bindande.

3 §

Av översiktsplanen ska på en karta framgå grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden för hela kommunen. Planen ska visa indelningen i

1. stadsbygd och tätortsområden,
2. landsbygd,
3. verksamheter,
4. transporter och infrastruktur,
5. grönstruktur, och
6. vatten.

Indelningen får vid behov göras mer detaljerad.

Av planen ska även framgå kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

4 §³

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa

1. förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. kan ha väsentlig betydelse för beslut som avses i 2 § andra stycket, och

2. kommunens syn på hur dessa förhållanden bör beaktas vid sådana beslut.

³ Senaste lydelse 2017:965.

Om en sådan strategisk miljöbedömning som avses i 6 kap. miljöbalken inte ska göras, ska kommunen i översiktsplanen redovisa skälen för sin bedömning i den frågan.

Krävs en sådan strategisk miljöbedömning som avses i 6 kap. miljöbalken, ska kommunen redovisa miljökonsekvenser i planen på ett sätt som uppfyller kraven i 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken.

Redovisningen enligt första stycket ska omfatta

- 1. natur- och kulturmiljövärden,*
- 2. areella näringar,*
- 3. råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner, och*
- 4. miljö, hälsa och säkerhet.*

I stället för kravet i första stycket 2 ska kommunen i fråga om riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och gällande miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken särskilt ange hur riksintressena ska tillgodoses och miljö kvalitetsnormerna ska följas.

Lydelse enligt prop. 2017/18:163

Föreslagen lydelse

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer,

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program

5 §⁴

Av översiktsplanen ska även framgå

⁴ Senaste lydelse 2014:224.

av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, *och*

7. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,

2. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

3. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra, *och*

4. sådana områden och verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse.

Av 20 § framgår att det ska anmärkas i planen, om länsstyrelsen inte har godtagit den i viss del.

Nuvarande lydelse

Översiktsplanen ska utformas så att innebörden *och konsekvenserna* av den tydligt framgår.

Föreslagen lydelse

6 §

Översiktsplanen ska utformas så att innebörden av den tydligt framgår.

Planen får för en viss del av kommunen redovisas med en annan detaljeringsgrad än för planen i övrigt.

6 a §

Översiktsplanen ska redovisa planens väsentliga konsekvenser.

I redovisningen ska anges särskilt hur planen förhåller sig till

- 1. regeringens nationella strategi för fysisk planering, och*
- 2. relevanta regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.*

6 b §

Om en betydande miljöpåverkan kan antas enligt 9 § första eller andra stycket, ska kommunen redovisa miljökonsekvenser i översiktsplanen på ett sätt som uppfyller kraven i 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken.

Om en betydande miljöpåverkan inte kan antas enligt 9 § första stycket, ska kommunen i planen redovisa skälen för sin bedömning i den frågan.

Förslag till översiktsplan**Att ta fram en översiktsplan****7 §⁵**

Innan kommunen antar en översiktsplan eller en ändring i den ska kommunen

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. upprätta ett förslag till plan eller ändring som uppfyller kraven i 4–6 §§, 2. vid upprättandet av förslaget samråda med myndigheter, kommuner och andra som är berörda enligt 8–11 §§, och 3. ställa ut förslaget och låta det granskas enligt 12–18 §§. | <ol style="list-style-type: none"> 1. upprätta ett förslag till plan eller ändring som uppfyller kraven i 3–6 b §§, 3. låta förslaget granskas enligt 12–18 §§. |
|--|---|

⁵ Senaste lydelse 2017:965.

Samråd om kommunens förslag

8 §⁶

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen samråda med länsstyrelsen samt med de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, de andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet.

Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.

Under samrådet ska kommunen redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt.

Under samrådet ska kommunen redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse för bedömningen av förslaget.

9 §⁷

Krävs sådant samråd som avses i 6 kap. 6 eller 9 och 10 §§ miljöbalken, ska samrådet enligt 8 § genomföras så att det uppfyller kraven om samråd i nämnda bestämmelser i miljöbalken. Trots det som sägs där om samråd med andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller programmet, ska kommunen i fråga om statliga myndigheter enbart samråda med länsstyrelsen.

Inom ramen för samrådet enligt 8 § ska kommunen undersöka om översiktsplanen eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Undersökningen ska göras på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den bestämmelsen.

⁶ Senaste lydelse 2017:965.

⁷ Senaste lydelse 2017:965.

Första stycket gäller inte om frågan om betydande miljöpåverkan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken.

Om planen eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen inom ramen för samrådet enligt 8 § även uppfylla kraven på avgränsningssamråd i 6 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken.

Trots det som sägs i 6 kap. 6 och 10 §§ miljöbalken om samråd med andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen, ska kommunen vid samrådet enligt 8 § i fråga om statliga myndigheter enbart samråda med länsstyrelsen.

10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs *och* att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs, att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken *och att planen även i övrigt är lämpligt utformad i förhållande*

*till bestämmelserna om strand-
skydd i 7 kap. miljöbalken,*

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

*Länstyrelsen ska dessutom ge
råd i övrigt om tillämpningen av
bestämmelserna i denna lag, om
det behövs från allmän synpunkt.*

11 §

Kommunen ska redovisa resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse som också ska innehålla de förslag som framförda synpunkter har gett anledning till. Samrådsredogörelsen ska finnas tillsammans med planförslaget.

*Utställning och granskning av
kommunens förslag*

*Granskning av kommunens
förslag*

12 §

Kommunen ska *ställa ut planförslaget* under minst två månader.

Kommunen ska *låta planförslaget granskas* under minst två månader (*granskningstid*).

Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget och samrådsredogörelsen tillgängliga för granskning.

13 §

Kommunen ska kungöra *utställningen* av planförslaget före utställningstidens början. Kommunen ska anslå kungörelsen på kommunens anslagstavla och införa den i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå var

Kommunen ska kungöra *granskningen* av planförslaget före granskningstidens början. Kommunen ska anslå kungörelsen på kommunens anslagstavla och införa den i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå

utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget ska lämnas.

1. var planförslaget hålls tillgängligt för granskning,

2. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det senast under granskningstiden, och

3. på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget ska lämnas.

Kungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

14 §⁸

Innan utställningen äger rum ska kommunen skicka planförslaget och kungörelsen till länsstyrelsen och till de kommuner och kommunala organ som avses i 8 §.

Kommunen ska senast den dag då kungörelsen anslås på kommunens anslagstavla skicka planförslaget och kungörelsen till länsstyrelsen och till de kommuner och kommunala organ som avses i 8 §.

15 §

Den som vill lämna synpunkter på planförslaget ska göra det skriftligen under *utställningstiden*.

Den som vill lämna synpunkter på planförslaget ska göra det skriftligen under *granskningstiden*.

16 §

Länsstyrelsen ska under *utställningstiden* avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med

Länsstyrelsen ska under *granskningstiden* avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det *enbart* framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap.

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med

⁸ Senaste lydelse 2017:965.

7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken *eller om planen i övrigt är olämpligt utformad i förhållande till bestämmelserna om strandskydd i 7 kap. miljöbalken.*

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk *blir* olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

5. en bebyggelse *blir olämplig* eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

17 §

Efter *utställningstiden* ska kommunen i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till.

Efter *granskningstiden* ska kommunen i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till.

18 §

Om planförslaget ändras väsentligt efter *utställningen*, ska kommunen *ställa ut* förslaget på nytt.

Om planförslaget ändras väsentligt efter *granskningstiden*, ska kommunen *låta* förslaget *granskas* på nytt.

18 a §

På kommunens begäran ska länsstyrelsen tillhandahålla ett reviderat granskningsyttrande enligt 16 §, om

1. kommunen ändrar planförslaget efter granskningstiden utan att en ny granskning enligt 18 § äger rum, och

2. länsstyrelsens yttrande till följd av ändringen helt eller delvis blir inaktuellt.

Antagande

19 §

Kommunfullmäktige beslutar i frågor om antagande och ändring av översiktsplanen.

19 a §

När översiktsplanen har antagits eller ändrats ska kommunen skicka ett meddelande om detta till länsstyrelsen.

20 §

Kommunen ska redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 16 § tillsammans med översiktsplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

21 §

Ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen gäller först sedan beslutet har *vunnit* laga kraft.

Ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen gäller först sedan beslutet har *fått* laga kraft.

22 §

När ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen har *vunnit* laga kraft, ska kommunen utan dröjsmål skicka följande handlingar till Boverket *och* länsstyrelsen samt de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering:

När ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen har *fått* laga kraft, ska kommunen utan dröjsmål skicka följande handlingar till Boverket, länsstyrelsen *och lantmäterimyndigheten* samt de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering:

1. översiktsplanen,
2. den samrådsredogörelse som avses i 11 §,

3. det granskningsyttrande som avses i 16 §,
4. det utlåtande som avses i 17 §, och
5. ett protokollsutdrag med beslutet.

22 a §

När ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen har fått laga kraft, ska kommunen hålla planen tillgänglig på kommunens webbplats.

Ändringar

Att hålla översiktsplanen aktuell

23 §

En översiktsplan kan ändras för en viss del av kommunen. Den kan också ändras genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse. Om inte annat följer av 24–26 §§, ska 1–22 §§ tillämpas när planen ändras.

Kommunfullmäktige ska senast 15 månader efter ett ordinarie val anta en planeringsstrategi. I strategin ska fullmäktige ta ställning till

1. ändrade planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet,
2. kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen, och
3. översiktsplanens aktualitet i olika delar.

En ändring av planen för en viss del av kommunen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för översiktsplanen i övrigt.

Kraven i första stycket gäller inte om kommunfullmäktige under den tid som där anges antar en ny översiktsplan.

Om planen innebär en ändring av den gällande översiktsplanen ska sambanden med och konsekvenserna för översiktsplanen som helhet redovisas.

24 §

Om ett förslag till ändring avser endast en viss del av kommunen, får kommunen, i stället för att ställa ut det enligt 12 §, anslå en kungörelse om förslaget på kommunens anslagstavla och föra in kungörelsen i en ortstidning. Kommunen ska hålla förslaget, samrådsredogörelsen och i förekommande fall miljökonsekvensbeskrivningen tillgängliga för granskning.

Av kungörelsen ska det framgå

1. var området som avses med ändringen ligger,
2. var förslaget finns tillgängligt för granskning,
3. att den som vill granska förslaget och lämna synpunkter får göra det inom en viss tid (granskningstid) som ska vara minst sex veckor, och
4. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas.

När kommunfullmäktige har antagit en strategi enligt 23 § ska kommunen utan dröjsmål

1. skicka strategin och ett protokollsutdrag med beslutet till Boverket, länsstyrelsen samt de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering, och

2. hålla strategin tillgänglig på kommunens webbplats.

25 §⁹

Om kommunen kungör ett planförslag enligt 24 §, ska kommunen i stället för att skicka handlingar enligt 14 §

1. senast den dag då förslaget kungörs skicka ett meddelande om innehållet i kungörelsen till länsstyrelsen samt till de kommuner och kommunala organ enligt 8 § som berörs,

En översiktsplan är aktuell under den mandatperiod då

1. en antagen plan har fått laga kraft, eller
2. kommunfullmäktige har bedömt att planen är aktuell enligt 23 § första stycket.

⁹ Senaste lydelse 2017:965.

2. skicka förslaget till länsstyrelsen, och

3. under granskningstiden hålla förslaget tillgängligt för dem som vill granska det.

Därefter är planen aktuell 15 månader efter ett ordinarie val, om inte kommunfullmäktige bedömt att den är inaktuell.

Att översiktsplanen kan vara helt eller delvis aktuell framgår av 23 § första stycket 3.

26 §

Om kommunen kungör ett förslag enligt 24 §, ska det som sägs i 15–17 §§ om utställningstiden i stället avse granskningstiden. Om förslaget ändras väsentligt efter granskningstiden, får kommunen kungöra det ändrade förslaget i stället för att ställa ut det på nytt.

Länsstyrelsen ska under det tredje året varje mandatperiod till kommunen redovisa ett underlag för kommunens översiktsplanering avseende sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. I underlaget ska länsstyrelsen ange

1. hur dessa intressen förhåller sig till kommunens översiktsplan, och

2. om länsstyrelsens granskningsyttrande i någon del inte längre gäller.

Länsstyrelsen ska lämna ett sådant underlag till kommunen också när kommunen begär det.

Översyn av planens aktualitet Ändringar

27 §

Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till kraven i 5 §.

En översiktsplan kan ändras för en viss del av kommunen. Den kan också ändras genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse. Om inte annat följer av 28 §, ska 1–22 a §§ tillämpas när planen ändras.

När översiktsplanen ändras ska sambanden med och konsekvenserna för planens helhet redovisas.

28 §

Länsstyrelsen ska minst en gång under den mandattid som avses i 27 § redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse till kommunen. Av redogörelsen ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till översiktsplanen.

Om ett förslag till ändring endast avser en viss del av kommunen, är det tillräckligt om granskningstiden enligt 12 § är minst sex veckor.

Länsstyrelsen ska lämna en sådan redogörelse till kommunen också när kommunen begär det.

4 kap.

33 b §¹⁰

Om en sådan strategisk miljöbedömning som avses i 6 kap. miljöbalken inte ska göras, ska skälen

Om en betydande miljöpåverkan inte kan antas enligt 5 kap. 11 a § första stycket, ska skälen

¹⁰ Senaste lydelse 2017:965.

för bedömningen i den frågan anges i redovisningen enligt 33 § första stycket 4.

för bedömningen i den frågan anges i redovisningen enligt 33 § första stycket 4.

34 §¹¹

Krävs en sådan strategisk miljöbedömning som avses i 6 kap. miljöbalken, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4 i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som följer av 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken.

Om en betydande miljöpåverkan kan antas enligt 5 kap. 11 a § första stycket eller andra stycket, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4 i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som följer av 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken.

Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 35, 37 och 43 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser, om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för

1. industriändamål,
2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse,
3. en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. en hamn för fritidsbåtar,
5. ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. en permanent campingplats,
7. en nöjespark,
8. en djurpark,
9. en spårväg, eller
10. en tunnelbana.

¹¹ Senaste lydelse 2017:965.

5 kap.

6 §

Innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget och låtit det granskas enligt 8–37 §§.

Innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget och låtit det granskas enligt 8–10 och 11–37 §§.

7 §¹²

Särskilda bestämmelser om ett utökat planförfarande finns i 11 a § första stycket, 11 b och 11 c §§, 17 § första stycket, 18 § andra och tredje styckena samt 25 § för en detaljplan som

Särskilda bestämmelser om ett utökat planförfarande finns i 11 b § första stycket, 11 c, 11 d och 17 §§, 18 § andra och tredje styckena samt 25 § för en detaljplan som

1. inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 §,

2. är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, eller

3. kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Det utökade förfarandet ska även tillämpas om översiktsplanen är inaktuell.

7 a §¹³

Särskilda bestämmelser om ett samordnat planförfarande finns i 11 a § andra stycket, 16 och 18 a §§, 21 § andra stycket och 23 § andra stycket för en detaljplan som är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § och som enbart gäller

Särskilda bestämmelser om ett samordnat planförfarande finns i 11 b § andra stycket, 16 och 18 a §§, 21 § andra stycket och 23 § andra stycket för en detaljplan som är förenlig med *en aktuell översiktsplan* och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § och som enbart gäller

1. en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller

¹² Senaste lydelse 2014:900.

¹³ Senaste lydelse 2014:900.

2. en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

11 §¹⁴

I arbetet med att ta fram ett program enligt 10 § eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs,

2. de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,

3. de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen, och

4. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Kommunen behöver dock inte samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem.

För samråd enligt första stycket 2–4 är det tillräckligt att kommunen ger tillfälle till samråd.

Krävs sådant samråd som avses i 6 kap. 6 eller 9 och 10 §§ miljöbalken, ska samrådet enligt första stycket genomföras så att det uppfyller kraven om samråd i nämnda bestämmelser. Trots det som sägs där om samråd med andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller programmet, ska kommunen i fråga om statliga myndigheter enbart samråda med länsstyrelsen.

¹⁴ Senaste lydelse 2017:965.

11 a §¹⁵

Om planförslaget är ett sådant förslag som avses i 7 §, ska kommunen kungöra förslaget och samråda om det under en viss tid som ska vara minst tre veckor (samrådstit).

För planförslag som avses i 7 a § finns bestämmelser om kungörelse i 18 a §.

Inom ramen för samrådet enligt 11 § första stycket ska kommunen undersöka om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Undersökningen ska göras på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den bestämmelsen.

Första stycket gäller inte om frågan om betydande miljöpåverkan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken.

Om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen inom ramen för samrådet enligt 11 § första stycket även uppfylla kraven på avgränsningsråd i 6 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken.

Trots det som sägs i 6 kap. 6 och 10 §§ miljöbalken om samråd med andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen, ska kommunen vid samrådet enligt 11 § första stycket i fråga om statliga myndigheter enbart samråda med länsstyrelsen.

¹⁵ Senaste lydelse 2014:900.

18 §¹⁶

När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen i en under rättelse informera om sitt planförslag och låta det granskas under en viss tid (granskningstid). Om de som kommunen har samrått med enligt 11 § har godkänt planförslaget, behöver underrättelse inte lämnas.

Granskningstiden ska vara minst två veckor, men den får göras kortare, om alla berörda är överens om det. För ett sådant planförslag som avses i 7 § 1 och 2 ska granskningstiden dock vara minst tre veckor och för ett sådant planförslag som avses i 7 § 3 minst 30 dagar.

Om kommunen när samrådet är klart bedömer att planförslaget är ett sådant som avses i 7 §, ska kommunen dessutom kungöra förslaget på det sätt som anges i 11 b §, om förslaget inte har kungjorts tidigare eller det har ändrats väsentligt. Det som sägs om samrådstid i 11 b § ska då i stället avse granskningstid.

Om kommunen när samrådet är klart bedömer att planförslaget är ett sådant som avses i 7 §, ska kommunen dessutom kungöra förslaget på det sätt som anges i 11 c §, om förslaget inte har kungjorts tidigare eller det har ändrats väsentligt. Det som sägs om samrådstid i 11 c § ska då i stället avse granskningstid.

18 a §¹⁷

Om planförslaget är ett sådant som avses i 7 a §, ska kommunen kungöra förslaget på det sätt som anges i 11 b § och låta det granskas. Det som sägs om samrådstid i 11 b § ska då i stället avse granskningstid. Granskningstiden ska vara minst tre veckor.

Om planförslaget är ett sådant som avses i 7 a §, ska kommunen kungöra förslaget på det sätt som anges i 11 c § och låta det granskas. Det som sägs om samrådstid i 11 c § ska då i stället avse granskningstid. Granskningstiden ska vara minst tre veckor.

Kungörandet får samordnas med det kungörande som ska ske i det andra ärendet som avses i 7 a §.

¹⁶ Senaste lydelse 2017:965.

¹⁷ Senaste lydelse 2014:900.

25 §¹⁸

Om kommunen efter granskningstiden ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen låta granska det ändrade förslaget enligt 18 § första och tredje styckena samt 19–24 §§. Om kommunen bedömer att förslaget är ett sådant som avses i 7 § och det inte har kungjorts tidigare, ska kommunen dessutom kungöra det ändrade förslaget på det sätt som anges i 11 b §. Det som sägs om samråd i 11 b § ska då i stället avse granskningstid.

Om kommunen efter granskningstiden ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen låta granska det ändrade förslaget enligt 18 § första och tredje styckena samt 19–24 §§. Om kommunen bedömer att förslaget är ett sådant som avses i 7 § och det inte har kungjorts tidigare, ska kommunen dessutom kungöra det ändrade förslaget på det sätt som anges i 11 c §. Det som sägs om samråd i 11 c § ska då i stället avse granskningstid.

32 §¹⁹

När beslutet att anta detaljplanen har *vunnit* laga kraft ska kommunen

1. på planhandlingarna anteckna det datum då planen *vann* laga kraft och, om ett förordnande enligt 13 kap. 17 § tredje stycket har meddelats, det datum då förordnandet meddelades,

2. inom två veckor skicka fastighetsförteckningen enligt 9 § till länsstyrelsen, och

3. med en kungörelse på det sätt som anges i 11 b § eller med ett skriftligt meddelande underätta de fastighetsägare som kan ha rätt till ersättning enligt 14 kap. 5, 6, 7, 9, 10 eller 11 § och dem som enligt 14 kap. 12 § kan

När beslutet att anta detaljplanen har *fått* laga kraft ska kommunen

1. på planhandlingarna anteckna det datum då planen *fick* laga kraft och, om ett förordnande enligt 13 kap. 17 § tredje stycket har meddelats, det datum då förordnandet meddelades,

planen, planbeskrivningen och till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, och

3. med en kungörelse på det sätt som anges i 11 c § eller med ett skriftligt meddelande underätta de fastighetsägare som kan ha rätt till ersättning enligt 14 kap. 5, 6, 7, 9, 10 eller 11 § och dem som enligt 14 kap. 12 § kan

¹⁸ Senaste lydelse 2014:900.

¹⁹ Senaste lydelse 2014:900.

ha motsvarande rätt till ersättning samt i underrättelsen upplysa om innehållet i 15 kap. 5 §.

ha motsvarande rätt till ersättning samt i underrättelsen upplysa om innehållet i 15 kap. 5 §.

39 §²⁰

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 §, 8 § i den del som avser fastighetsförteckning, 9 och 10 §§, 11 § första–tredje styckena, 11 a § första stycket, 11 b och 11 c §§, 12–15 §§, 17 §, 18, 19 och 20 §§, 21 § första stycket, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 §§ och 38 §. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 §, 8 § i den del som avser fastighetsförteckning, 9, 10 och 11 §§, 11 b § första stycket, 11 c–15, 17, 18, 19 och 20 §§, 21 § första stycket, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 och 38 §§. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

7 kap.

8 §

Bestämmelserna i 3 kap. 7–18 §§ om samråd, *utställning* och granskning ska tillämpas också i fråga om regionplaner och även när en regionplan ska ändras eller upphävas. Vid tillämpningen ska det som sägs där om översiktsplan i stället gälla regionplan och det som sägs om kommunen gälla regionplaneorganet. *Utställningstiden* ska dock vara minst tre månader.

Bestämmelserna i 3 kap. 7–18 a §§ om samråd och granskning ska tillämpas också i fråga om regionplaner och även när en regionplan ska ändras eller upphävas. Vid tillämpningen ska det som sägs där om översiktsplan i stället gälla regionplan och det som sägs om kommunen gälla regionplaneorganet. *Gransknings-tiden* ska dock vara minst tre månader.

²⁰ Senaste lydelse 2017:965.

9 §²¹

En regionplan ska antas, ändras och upphävas av fullmäktige i det kommunalförbund eller regionplaneförbund som är regionplaneorgan.

Regionplaneorganet ska se till att

1. ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en regionplan tillkännages genom att justeringen av protokollet med beslutet tillkännages på förbundets anslagstavla,

2. ett meddelande om tillkännagivandet och ett protokollsutdrag med beslutet sänds till de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen och till regeringen senast dagen efter tillkännagivandet, och

3. planen sänds till länsstyrelserna inom regionen och Boverket, när beslutet har fått laga kraft.

3. planen sänds till länsstyrelserna inom regionen, Boverket och lantmäterimyndigheten när beslutet har fått laga kraft.

11 kap.

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller

5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

²¹ Senaste lydelse 2017:761.

13 kap.**1 §²²**

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725):

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
 2. *kommunfullmäktiges beslut om planeringsstrategi för översiktsplaneringen,*
2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,
 3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,
3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,
 4. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,
4. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,
 5. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,
5. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,
 6. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,
6. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden,
 7. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden,
7. ett kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan, och
 8. ett kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan, och

²² Senaste lydelse 2017:761.

8. kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal.

9. kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal.

16 kap.

1 §²³

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. att kommunen ska skicka beslut enligt 3 kap. 27 § om översiktsplanens aktualitet till myndigheter, kommuner och andra berörda,

2. när genomförandet av en detaljplan på grund av en sådan användning som avses i 4 kap. 34 § andra stycket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och

3. undantag från kommunens skyldighet enligt 5 kap. 32 eller 39 § att skicka handlingar om detaljplaner eller områdesbestämmelser till länsstyrelsen.

1. när genomförandet av en detaljplan på grund av en sådan användning som avses i 4 kap. 34 § andra stycket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och

2. undantag från kommunens skyldighet enligt 5 kap. 32 eller 39 § att skicka handlingar om detaljplaner eller områdesbestämmelser till länsstyrelsen.

Lydelse enligt prop. 2017/18:132

Föreslagen lydelse

1 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om standarder för utformning av detaljplaner och planbeskrivningar enligt 4 kap. samt grundkartor enligt 5 kap. 8 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om standarder för utformning av

1. översiktsplaner enligt 3 kap.,

2. regionplaner enligt 7 kap.,

3. detaljplaner, områdesbestämmelser och planbeskrivningar enligt 4 kap., och

4. grundkartor enligt 5 kap. 8 §.

²³ Senaste lydelse 2011:335.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021 i fråga om 3 kap. 25 § och 5 kap. 7 § andra stycket och i övrigt den 1 januari 2020.
 2. Äldre bestämmelser, förutom 3 kap. 22 §, 7 kap. 9 § och 16 kap. 1 a §, gäller fortfarande för
 - a) ärenden om antagande, ändring eller upphävande av regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2020, och
 - b) mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana planer och bestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.
 3. I stället för den tid som anges i den nya bestämmelsen i 3 kap. 23 § första stycket, ska kommunens första planeringsstrategi efter denna lags ikraftträdande antas senast den 1 januari 2021.
 4. Kravet i den nya bestämmelsen i 5 kap. 7 a § på att en detaljplan ska vara förenlig med en aktuell översiktsplan ska inte tillämpas förrän den 1 januari 2021.
 5. Översiktsplaner antagna före den 1 januari 2004 ska upphöra att gälla vid utgången av 2024.

1.3 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och byggförordningen (2011:338)

dels att 2 kap. 7 § ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 4 och 4 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 10 kap. 29 och 30 §§, och närmast före 10 kap. 29 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §²⁴

Om en regionplan eller översiktsplan antas, ändras eller upphävs, ska länsstyrelsen underrätta *lantmäterimyndigheten om beslutet. Länsstyrelsen ska underrätta andra* statliga myndigheter, *om de* har haft synpunkter på planförslaget eller *om de* särskilt berörs av beslutet.

Om en regionplan eller översiktsplan antas, ändras eller upphävs, ska länsstyrelsen underrätta *de* statliga myndigheter *som* har haft synpunkter på planförslaget eller särskilt berörs av beslutet.

4 a §²⁵

Om det i fråga om en översiktsplan eller detaljplan krävs samråd med ett annat land enligt 6 kap. 13 § miljöbalken, ska länsstyrelsen underrätta Naturvårdsverket om detta.

Länsstyrelsen ska även underrätta Naturvårdsverket om en sådan översiktsplan eller detaljplan som omfattats av ett samråd enligt första stycket, antas, ändras eller upphävs.

²⁴ Senaste lydelse 2013:308.

²⁵ Senaste lydelse 2017:978.

7 §

När kommunen har beslutat om översiktsplanens aktualitet enligt 3 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900), ska kommunen utan dröjsmål skicka beslutet till Boverket, länsstyrelsen och de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering.

10 kap.

Standarder för utformning

29 §

Boverket får efter att ha hört Lantmäteriet meddela föreskrifter om standarder för utformning av

- 1. översiktsplaner enligt 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900),*
- 2. regionplaner enligt 7 kap. samma lag, och*
- 3. detaljplaner, områdesbestämmelser och planbeskrivningar enligt 4 kap. samma lag.*

30 §

Lantmäteriet får efter att ha hört Boverket meddela föreskrifter om standarder för utformning av grundkartor enligt 5 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

2 Inledning

2.1 Översiktsplaneutredningens direktiv

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 om kommittédirektiven En utvecklad översiktsplanering (dir. 2017:6, *bilaga 1*). Enligt direktiven ska en särskild utredare utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m., och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. I detta delbetänkande återfinns våra överväganden om en utvecklad översiktsplanering.

Direktiven omfattar ytterligare uppgifter. Utredaren ska utreda behov och förutsättningar för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan. Våra överväganden i denna fråga återfinns i del 2 av detta betänkande.

Dessa två delar ska enligt våra tilläggsdirektiv (dir. 2017:132, *bilaga 2*) redovisas senast den 15 maj 2018.

I ett första delbetänkande behandlade vi frågan om detaljplanekravet (SOU 2017:64). Utredningens slutbetänkande, som enligt tilläggsdirektiven ska lämnas senast den 31 januari 2019, avser frågan om behov och förutsättningar för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning.

2.1.1 Bakgrunden till uppdraget

Som ett led i regeringens bostadspolitiska arbete presenterades i juni 2016 ett bostadspolitiskt paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostäder. I paketet aviserades att plan- och bygglagen bör ses över med inriktningen att den kommunala översiktsplanen delvis ska göras bindande. Översynen syftar, enligt vad som uttalas i paketet, till att

öka förutsebarheten i beslut som avser hur mark och vatten ska användas, att dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska klaras av inom ramen för översiktsplaneringen och att genomförandet av konkreta byggprojekt ska underlättas och kunna ske snabbare.

2.1.2 Kommittédirektiven

I direktiven utvecklas uppdraget och de delar som ingår i utredningsarbetet under rubriken "Översiktsplaneringen behöver utvecklas för ökad förutsebarhet". Enligt regeringen är det vanligt förekommande att staten och kommunen inte i tillräcklig grad löser ut konflikter inom ramen för översiktsplaneringen. Översiktsplanen anses inte alltid ge den vägledning som behövs för att detaljplaneringen ska kunna ske effektivt.

Vi uppfattar att kärnan i direktiven, vad gäller översiktsplanering, kan sammanfattas i följande punkter.

- Översiktsplanen ger inte tillräcklig vägledning. Översiktsplaneringen behöver utvecklas för att underlätta efterföljande detaljpanelläggning.
- Dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering bör i större omfattning hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Staten bör ha en stark och aktiv roll, men ska normalt inte behöva lägga sig i detaljerna när den övergripande markanvändningen väl har lagts fast.
- Formkraven för hur planhandlingarna ska redovisas bör ses över för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och en hållbar samhällsutveckling.
- Dagens fördjupningar är normalt otillräckliga för att staten och kommunen ska nå en samsyn om hur mark och vatten ska användas inom tätorter och stadsdelar. Tidigare gjorda utredningsinsatser har inte varit tillräckliga utan behöver utvecklas.
- En tydlig översiktsplan bör minska behovet av detaljplaner.

Direktiven innehåller även ett antal frågor som regeringen önskar få svar på.

- Bör översiktsplanen göras bindande?
- Hur kan översiktsplanerna hållas aktuella i större utsträckning?
- Hur kan de olika momenten i miljöbedömningen integreras i planprocessen på ett ändamålsenligt sätt som stämmer överens med kraven i det s.k. SMB-direktivet?
- Bör kommunen kunna ändra på omfattningen av kraven på bygglov genom översiktsplanen?
- Hur bör kommunens arbete med översiktsplanering finansieras?
- Hur påverkar förslagen förutsättningarna för att genomföra förslagen från Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59)?

Enligt våra direktiv ska vi inte lämna några förslag som omfattar bestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken. Slutligen ska vi inom ramen för vårt uppdrag studera och analysera systemen för fysisk planering på kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge, Tyskland, Singapore och Nya Zeeland.

2.2 Våra arbetsformer

Vi har under vårt utredningsarbete samrått med de myndigheter och organisationer som anges i våra direktiv och andra berörda aktörer. Enligt våra direktiv ska vi samråda med Boverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statens energimyndighet, Trafikverket, länsstyrelserna samt Sveriges Kommuner och Landsting. Utredningen har bedömt att även övriga riksintressemyndigheter får anses vara berörda av utredningsuppdraget, dvs. Post- och telestyrelsen, Sametinget, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning och Tillväxtverket. Alla organisationer har dock inte hörsammat vår inbjudan. För att fånga upp relevanta kommunala erfarenheter har utredningen även samrått med företrädare från Malmö och Östersunds kommuner. Vi har även samrått med företrädare från Fastighetsägarna och Sveriges Byggindustrier.

Utredningen har genomfört flera möten där uppdrag och förslag har diskuterats med flertalet av ovan nämnda myndigheter och organisationer. Utredningen har även deltagit vid ett antal möten och konferenser i syfte att inhämta kunskap och synpunkter från kommuner och regioner med olika erfarenheter av och förutsättningar för översiktsplanering. Särskilda dialoger med Boverket och SKL har också genomförts.

Samtliga länsstyrelser har bidragit med underlag till utredningen om kommunernas översiktsplaner och länsstyrelsens handläggningsrutiner (*bilaga 3*). Under arbetets gång har vi även tagit del av många kommuners översiktsplanering på kommunernas webbplatser.

2.3 Betänkandets disposition

I del 1 behandlas de frågor som anges nedan. I del 2 behandlas frågan om behov och förutsättningar för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan.

Utgångspunkter för en utvecklad översiktsplanering, kapitel 3–6

Kapitel 3 innehåller en genomgång av hur bestämmelserna för översiktsplanen ser ut i dag och hur översiktsplanen förhåller sig till annan fysisk planering. I kapitlet finns också en kort presentation av andra pågående eller nyligen avslutade uppdrag som berör översiktsplaneringen, liksom en sammanfattning av större ändringar som genomförts av bestämmelserna om översiktsplanen sedan den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, infördes 1987.

Kapitel 4 ger en bild av översiktsplaneläget i landet, en sammanfattning av länsstyrelsernas arbete och våra iakttagelser om hur översiktsplaneringen fungerar i dag. Allt detta är viktiga förutsättningar för våra förslag.

I kapitel 5 presenterar vi hur vi beaktat de internationella planeringssystem som vi enligt våra direktiv har haft i uppgift att studera.

Kapitel 6 innehåller vår syn på reformbehovet, ett avstamp för kapitel 7–12.

Överväganden om en bindande översiktsplan

I kapitel 7 behandlar vi förutsättningar för, möjligheter och konsekvenser av en bindande översiktsplan. Detta är en central fråga i vårt utredningsarbete som påverkar våra förslag i övrigt.

Förslag om en utvecklad översiktsplanering, kapitel 1, 8–12 och 14

I kapitel 1 återfinns våra författningsförslag. I kapitel 8–11 presenterar och motiverar vi våra förslag om en utvecklad översiktsplan och en förbättrad dialog mellan stat och kommun i översiktsplaneringen. I kapitel 12 behandlar vi frågor om ikraftträdande, övergångsbestämmelser och genomförandefrågor. I kapitel 14 finns kommentarer till våra författningsförslag.

Konsekvenser, kapitel 13

I kapitel 13 presenterar vi konsekvenserna av våra förslag utifrån kraven i våra direktiv. Även avfärdade förslag sammanfattas i slutet av kapitlet.

3 Översiktsplanen enligt PBL

I detta avsnitt presenterar vi hur bestämmelserna för översiktsplanen ser ut i dag i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Vi sammanfattar även översiktsplanens förhållande till annan planering och andra regelverk, liksom de reformer kring översiktsplaneringen som genomförts. Sist i kapitlet redovisar vi pågående utrednings- och reformarbete som har betydelse för vår utredning.

3.1 Gällande rätt

3.1.1 Översiktsplanen i plansystemet

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt PBL (1 kap. 2 §). Med planläggning avses arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser.

En grundläggande princip i PBL-systemet är att mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 § PBL). Lämplighetsprövningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov och förhandsbesked.

Planläggningen ska ske med utgångspunkt i *allmänna och enskilda intressen* som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. Dessa bestämmelser har samlats i 2 kap. PBL. Bestämmelserna är allmänt hållna och ger därigenom ett stort spelrum för kommunens lokala bedömningar. Enligt dessa ska även *hushållningsbestämmelserna* i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken tillämpas vid planläggningen. Dessa innehåller bl.a. krav på hänsyn till de areella näringarnas, naturvårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets intressen, till att nyttja områden för anläggningar för kommunikationer, energiförsörjning, m.m. och till totalförsvarets intressen. Områden och anläggningar som

är av *riksintresse* ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada värdena eller försvåra utnyttjandet av anläggningarna m.m.

Bestämmelserna i 2 kap. tolkas och preciseras i första hand genom planläggning.

Planformerna

Varje kommun ska ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen (3 kap. 1 § PBL). Genom översiktsplanen anger kommunen grunddragen i hur mark- och vattenområden bör användas och sin syn på hur den byggda miljön är avsedd att användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte juridiskt bindande, men ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas (3 kap. 2 och 3 §§ PBL).

Genom *detaljplanen* kan kommunen åstadkomma en bindande reglering av markens användning och hur denna kan bebyggas (4 kap. 1 § PBL). Detaljplanen ger byggrätt, dvs. en rätt att bygga i enlighet med planen. Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet, ska kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program (5 kap. 10 § PBL).

Kommunen får anta *områdesbestämmelser* för att reglera begränsade områden av kommunen som inte omfattas av en detaljplan (4 kap. 41 § PBL). Med områdesbestämmelser får kommunen bl.a. reglera grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse m.m., om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (4 kap. 42 § PBL).

För samordning av flera kommuners planläggning får en *regionplan* antas av ett regionplaneorgan, som utses av regeringen (7 kap. PBL).¹

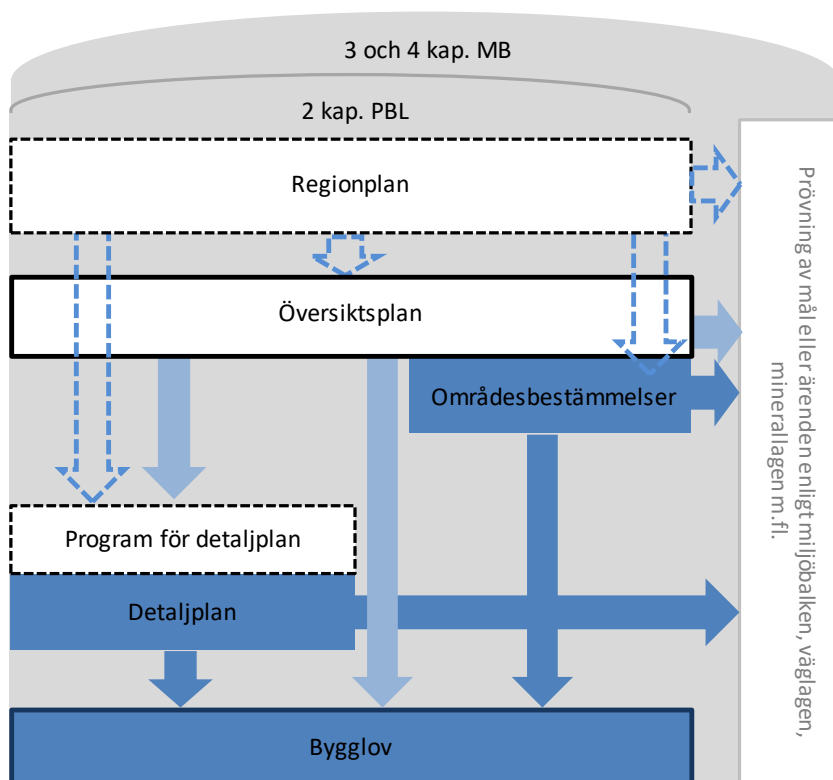
Detaljplaner och områdesbestämmelser är i vissa fall bindande för andra beslut. Det gäller exempelvis enligt miljöbalken, väglagen (1971:948) och minerallagen (1991:45). Översiktsplaner och regionplaner är vägledande för andra beslut, genom kravet att den myndighet som ska tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken i beslutet ska ange om åtgärden m.m. går att förena med en från allmän synpunkt lämplig

¹ Särskilda bestämmelser som innebär att regionplanering är obligatorisk i Stockholms län finns i lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.

användning av mark- och vattenresurserna samt med den översiktsplan och regionplan som är tillämpliga i ärendet (jfr 5 § förordningen [1998:896] om hushållning med mark- och vattenområden, förkortad hushållningsförordningen).

Figur 3.1 Plansystemet i PBL

Översiktsplanen och regionplanen är vägledande. Detaljplaner och områdesbestämmelser är juridiskt bindande vid beslut.



3.1.2 Vad är översiktsplanering?

Motiven till att översiktsplanen är obligatorisk

När kravet på att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan infördes i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, angavs decentralisering av beslutsansvar från staten till kommunerna

som ett grundläggande motiv (prop. 1985/86:1 s. 77 f.). Statens inflytande begränsades och kommunerna fick huvudansvaret för planläggning och bygglov. Även formerna för dialog i planeringen mellan staten – via länsstyrelserna – och kommunerna reglerades i ÄPBL, där översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande blev centrala.

Vidare motiverades översiktsplanen med att kommunen behöver en planform som ger framförhållning och handlingsberedskap för efterföljande detaljplanering och beslut om bygglov. Den bedömningen gjordes framför allt mot bakgrund av erfarenheterna från de informella planformer som vuxit fram vid sidan av byggnadslagen (1947:385) under 1970- och 80-talen, dvs. främst kommunöversikter och områdesplaner (a. prop. s. 72 f.).

Översiktsplanens syfte och innehåll

Syftet med översiktsplanen är att dels ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, dels ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (3 kap. 2 § PBL). Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen, vid beslut om användningen av mark- och vattenområden, kommer att tillgodoses (3 kap. 4 § första stycket PBL). I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Planläggningen ska medföra att mark- och vattenområden ska användas för de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. I det sammanhanget ska företräde ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en godushållning (2 kap. 2 § PBL).

Av översiktsplanen ska enligt 3 kap. 5 § PBL framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose redovisade riksintressen och följa gällande miljökvalitetsnormer,

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, samt
6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

Översiktsplanen gör det möjligt att förenkla den efterföljande planläggningen. När det gäller detaljplaner kan exempelvis det enklare standardförfarandet bara tillämpas om planförslaget är förenligt med översiktsplanen (jfr 5 kap. 7 § PBL).

I bygglovsprövningen ska översiktsplanens avvägningar och ställningstaganden ge vägledning i områden där det saknas rättsverkande planer. Samtidigt ska planen också ge berörda intressenter och kommuninvånare en uppfattning om hur kommunen kan komma att ställa sig till framtida anspråk på förändringar (prop. 2009/10:170 del 1 s. 169 f.).

Översiktsplanen som strategiskt instrument

När den nuvarande plan- och bygglagen trädde i kraft 2011 stärktes översiktsplanens strategiska funktion, genom att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön (a. prop. s. 418). Samtidigt infördes bestämmelsen om att det av planen ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen (3 kap. 5 § 4 PBL).

Regeringen motiverade förändringarna med att det grundläggande politiska målet om en hållbar utveckling innebär att alltfler aktuella samhällsfrågor och utmaningar kräver en bredare tvärssektoriell samverkan inom och mellan olika nivåer. Det är frågor och utmaningar som rör sociala, ekonomiska och miljömässiga perspektiv och inte minst klimatfrågan. Det är därför angeläget att juridiskt säker-

ställa att den kommunala planeringen sätts in i ett större sammanhang, så att sambanden med förhållandena i omvärlden blir tydligare (a. prop. s. 176).

3.1.3 Att ta fram en översiktsplan och att hålla planen aktuell

Innan kommunen antar en översiktsplan ska kommunen enligt 3 kap. 7 § PBL

1. upprätta ett förslag till plan,
2. vid upprättandet av förslaget samråda med myndigheter, kommuner och andra som är berörda, och
3. ställa ut förslaget och låta det granskas.

Samråd om kommunens förslag

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan ska kommunen samråda med länsstyrelsen. Kommunen ska även samråda med berörda kommuner, regionplaneorgan och de landstingskommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, de andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet. Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.

Under samrådet ska kommunen redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt (jfr 3 kap. 8 § PBL).

Kommunen ska redovisa resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse. Redogörelsen ska även innehålla de förslag som framförda synpunkter har gett anledning till (3 kap. 11 § PBL).

Utställning och granskning av kommunens förslag

Kommunen ska ställa ut planförslaget under minst två månader (3 kap. 12 § PBL). Den som vill lämna synpunkter på planförslaget ska göra det skriftligen under utställningstiden (3 kap. 15 § PBL).

Efter utställningstiden ska kommunen i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till (3 kap. 17 § PBL). Om planförslaget ändras väsentligt efter utställningen, ska kommunen ställa ut förslaget på nytt (3 kap. 18 § PBL).

Antagande och överklagande

Det är kommunfullmäktige som beslutar i frågor om antagande av översiktsplanen (3 kap. 19 § PBL). Beslutet gäller först sedan detta har vunnit laga kraft (3 kap. 21 § PBL).

Kommunens beslut får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). Varje medlem av kommunen har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten.

Den prövning som sker vid laglighetsprövning är begränsad. Vid prövningen får domstolen inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till. Det överklagade beslutet ska upphävas, om det inte har kommit till på lagligt sätt, beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen, det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller beslutet annars strider mot lag eller annan författning. Om ett fel har saknat betydelse för ärendets utgång, behöver beslutet inte upphävas (13 kap. 7–9 §§ kommunallagen).

Strategisk miljöbedömning

Kommunen ska normalt göra en strategisk miljöbedömning, om översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (jfr 6 kap. 3 § miljöbalken). Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas (6 kap. 1 § miljöbalken).

Om översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska samrådet utformas så att det uppfyller vissa krav i 6 kap. miljöbalken (3 kap. 9 § PBL). Dessutom ska kommunen redovisa miljökonsekvenser i planen på ett sätt som motsvarar kraven på vad som ska finnas i en miljökonsekvensbeskrivning (3 kap. 4 § PBL).

En utförligare redogörelse för regelverket om strategiska miljöbedömningar finns i avsnitt 8.3.

Ändringar av översiktsplanen

En översiktsplan kan ändras för en begränsad del av kommunen. Ändringen kan även avse ett tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse (3 kap. 23 § PBL).

För en ändring tillämpas normalt samma förfarande som när en översiktsplan antas, men i vissa fall kan ett enklare förfarande tillämpas. Det gäller om ett förslag till ändring avser endast en viss del av kommunen. Då är det tillräckligt att kommunen låter granska förslaget under sex veckor, i stället för att ställa ut detta (3 kap. 23–26 §§ PBL).

Översyn av planens aktualitet

Kommunfullmäktige ska minst en gång under dess mandattid pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till kraven i 3 kap. 5 § PBL (3 kap. 27 § PBL).

3.1.4 Länsstyrelsens roll i översiktsplaneringen

Länsstyrelsen har flera uppgifter i samband med översiktsplaneringen. Länsstyrelsen har bl.a. till uppgift att ta till vara och samordna statens intressen.

Länsstyrelsens uppgifter under samrådet

Kommunen ska samråda med länsstyrelsen när ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen upprättas (3 kap. 8 § PBL). Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar.

Länsstyrelsen ska också ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. PBL som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden (3 kap. 10 § 1 och 2 PBL).

Vidare ska länsstyrelsen under samrådet verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken (3 kap. 10 § 3 PBL). Dessutom ska länsstyrelsen verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt och att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion (3 kap. 10 § 4 och 5 PBL).

Under samrådet ska länsstyrelsen på ett lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Myndigheter som har synpunkter ska framföra dem till länsstyrelsen (2 kap. 1 § första stycket och 3 § plan- och byggförordningen [2011:338], förkortad PBF).

Myndigheter som har ett ansvar för riksintressen ska lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelsen om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken (2 § hushållningsförordningen).

Länsstyrelsens uppgifter under utställningen

Under utställningstiden ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över planförslaget (3 kap. 16 § PBL). I samband med att förslaget ställs ut, ska länsstyrelsen underrätta de statliga myndigheter som kan väntas ha synpunkter i sådana frågor som länsstyrelsen ska ta ställning till i sitt granskningsyttrande (2 kap. 2 § PBF).

Av granskningsyttrandet ska det framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,
2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Dessa uppgifter ska ses mot bakgrund av att länsstyrelsen har tillsyn över kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Om kommunens beslut kan antas strida mot någon av de s.k. ingripandegrunderna, som i huvudsak motsvarar punkterna 1–5 ovan, ska länsstyrelsen överpröva och upphäva beslutet (jfr 11 kap. 10 § andra stycket och 11 § PBL).

Kommunen ska redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande tillsammans med översiktsplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen (3 kap. 20 § PBL).

Länsstyrelsens uppgifter i samband med översynen av översiktsplanens aktualitet

Länsstyrelsen ska minst en gång under mandattiden redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse till kommunen och av denna ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till planen. Länsstyrelsen ska lämna en sådan redogörelse även när kommunen begär det (3 kap. 28 § PBL).

Länsstyrelsens uppgifter i övrigt vad gäller planeringsunderlag m.m.

Enligt miljöbalken ska länsstyrelsen ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter (3 kap. 12 §). Länsstyrelsen ska tillhandahålla underlaget åt bl.a. kommunerna. Det har betydelse för den lämplighetsbedömning av användningen av mark- och vattenområden som kommunen gör i sin översiktsplanering och även som underlag för miljöbedömning och redovisning av miljökonsekvenser.

Länsstyrelsen har därtill ansvar för en allmän kunskapsförmedling om tillämpningen av PBL, se vidare avsnitt 11.2.

3.1.5 EU-rättsliga och internationella krav av relevans för utredningen

Århuskonventionen och SMB-direktivet

Det svenska planeringssystemet påverkas av internationella konventioner och EU-direktiv.

Kravet på miljöbedömning av planer och program i 6 kap. miljöbalken bygger på EG-direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, även kallat SMB-direktivet.² Direktivet syftar till att föra in miljöhänsyn i tidiga skeden när beslut fattas om planer och program. Direktivet har genomförts i Sverige genom miljöbalken och PBL samt bestämmelser i miljöbedömningsförordningen (2017:966).³

Även Århuskonventionen⁴ har påverkat bestämmelserna som reglerar processen att ta fram en översiktsplan. Det är en konvention om förhållandet mellan myndigheter och medborgare i fråga om miljöinformation och inflytande när det gäller miljöbeslut. Medborgarna har rätt att få tillgång till miljöinformation, möjlighet att påverka miljöbeslut samt rätt att överklaga miljöbeslut eller på annat sätt få en juridisk prövning om deras rättigheter har kränkts. Sverige ratificerade konventionen 2005.

Mer information om Århuskonventionen och SMB-direktivet finns i vårt första delbetänkande om detaljplanekravet (SOU 2017:64 s. 111 f.). Ytterligare information om SMB-direktivet finns i avsnitt 8.3.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

³ Miljöbedömningsförordningen ersatte den 1 januari 2018 den tidigare förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar i samband med att ett nytt 6 kap. miljöbalken trädde i kraft. Kapitlet ändrades huvudsakligen på grund av ändringar i det s.k. MKB-direktivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

⁴ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (SÖ 2005:28).

3.2 Planinstrument som utvecklar översiktsplanens inriktning

Den kommunomfattande översiktsplanens inriktning kan, som tidigare nämnts, utvecklas eller ändras för en viss del av kommunen eller genom ett tillägg (3 kap. 23 § PBL). Det finns även andra instrument i PBL som kan användas för att underlätta detaljplaneringen eller bygglovsprövningen. För bindande besked från staten kan områdesbestämmelser och planeringsbesked användas.

Områdesbestämmelser

Om kommunen med bindande bestämmelser behöver reglera grunddragen i mark- och vattenanvändningen för att säkerställa syftet i översiktsplanen, eller vill tillgodose ett riksintresse enligt miljöbalken, kan områdesbestämmelser tas fram. Grunddragen kan avse bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförbara ändamål. Avsikten med områdesbestämmelser är att åstadkomma en övergripande reglering som grund för efterkommande prövningar. Områdesbestämmelser kan enbart antas för områden som inte omfattas av detaljplan.

Planinstrumentet saknar regler om genomförande och inlösen av mark för allmän plats (exempelvis gator, vägar, parker och torg). Områdesbestämmelser kan inte heller användas för att fördela byggrätter. Vad kommunen får reglera i områdesbestämmelser anges i 4 kap. 42 § PBL. Processen är i stort sett densamma som för detaljplaner.

Planeringsbesked från länsstyrelsen om ingripandegrunderna

Den 1 juli 2017 infördes bestämmelserna om planeringsbesked i PBL (jfr 5 kap. 10 a–10 f §§). Bestämmelserna innebär att en kommun under arbetet med att ta fram en detaljplan kan begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen. I planeringsbeskedet ska länsstyrelsen, i den utsträckning kommunen begär det, bedöma om den åtgärd som kommunen avser att planera för är förenlig med ingripandegrunderna. Avsikten är att kommunen ska kunna få ett tidigt besked om det finns skäl för ingripande mot planeringen från statens sida

(prop. 2016/17:151 s. 1). Eftersom planeringsbeskeden är en ny företeelse har de ännu bara använts i begränsad omfattning.

Ett planeringsbesked ska normalt ges inom sex veckor från det att en fullständig begäran kommit in till länsstyrelsen, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter. Ett planeringsbesked får förenas med villkor (5 kap. 10 f § PBL). Om länsstyrelsen ger ett positivt planeringsbesked, dvs. länsstyrelsen bedömer att åtgärden är förenlig med ingripandegrunderna, får överprövning eller upphävande av den detaljplan som senare antas, inte ske med hänvisning till den fråga som planeringsbeskedet avser. Det är endast om åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till planeringsbeskedet, eller om ett villkor inte har uppfyllts av kommunen, som det är möjligt för länsstyrelsen att överpröva och upphäva planen (11 kap. 10 a § PBL).

Ett planeringsbesked får överklagas till regeringen. Endast kommunen får överklaga beskedet (13 kap. 5 a och 10 a §§ PBL).

Planeringsbesked kan ses som ett komplement till befintliga planinstrument, då ställningstagande i översiktsplanen saknas eller om länsstyrelsen inte lämnat tydligt besked i granskningsyttrandet över översiktsplanen (jfr a. prop. s. 24).

Program för detaljplan

Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta ett detaljplanearbete, ska kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program (5 kap. 10 § PBL). För ett program för detaljplan gäller samma regler för samråd som när ett förslag till detaljplan tas fram.

Ett program kan upprättas för ett större område, exempelvis en stadsdel, som underlag för flera framtida detaljplaner inom området. Programmet ger en möjlighet för kommunen att omsätta översiktsplanens inriktningar och komplettera med lokala anspråk. Det finns inga krav på hur redovisningen ska utformas, utan kommunen kan själv välja hur översiktlig eller detaljerad redovisningen ska vara.

Ett program för detaljplan omfattas inte av bestämmelserna om miljöbedömning. Detta eftersom det inte finns något krav på att det måste finnas ett program enligt PBL. Programmet är inte heller en

självständig handling som ska antas av kommunen, utan ingår som en del i planarbetet.

3.3 Översiktsplanen i förhållande till annan planering

Regionplanering enligt plan- och bygglagen

Regionplanering bedrivs i dag av Stockholms läns landsting och av Göteborgsregionens kommunalförbund. Regionplaneringen för Stockholms län har resulterat i en rad regionplaner genom åren. I dag pågår framtagandet av Regional utvecklingsplan för Stockholms län – RUF5 2050. Göteborgsregionens kommunalförbund har via rådslag med kommunernas tjänstemän och politiker bl.a. tagit fram Strukturbild för Göteborgsregionen. Den visar huvuddragen i regionens fysiska strukturer och godkändes 2008.

Regeringen har föreslagit förändringar i de nuvarande bestämmelserna om regionplanering, se vidare i avsnitt 3.5.

Regionalt tillväxtarbete och länstransportplan

Det regionala tillväxtarbetet, genom bl.a. regionala utvecklingsstrategier och länsplaner för regional transportinfrastruktur, har betydelse för kommunernas översiktsplanering.⁵ Bestämmelsen att det ska framgå av översiktsplanen hur kommunen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta regionala mål, planer och program, avser bl.a. denna planering.

I framtagandet av länstransportplanen ingår en dialog om objekt med regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner, landstinget och andra berörda myndigheter. När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan ska kommunen också samråda med de kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering.

⁵ Jfr förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur och förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

Havsplanering enligt miljöbalken

För närvarande pågår arbete inom Havs- och vattenmyndigheten för att ta fram förslag till havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Planerna ska ge vägledning till myndigheter och kommuner vid planläggning och prövning av anspråk på användning av dessa områden (4 kap. 10 § miljöbalken). Planerna ska bl.a. ange grunddragen för användningen av havsområdet (2 § havsmiljöförordningen [2015:400]).

Havsplanerna, som bygger på ett EU-direktiv⁶, ska beslutas av regeringen senast år 2021. Syftet med havsplanerna är att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling.

I territorialhavet⁷ kommer kommunernas översiktsplaner och de nationella havsplanerna att delvis att överlappa varandra. En förändring för kommunerna är att de nationella havsplanerna, när de är antagna, kommer att vara vägledande för kommunernas planläggning.⁸

3.4 Genomförda reformer för översiktsplaneringen

Sedan ikraftträdandet av plan- och bygglagen 1987 har ett antal reformer genomförts gällande översiktsplaneringen. De första större ändringarna trädde i kraft 1996. Då tillkom kravet på aktualitetsprövning av översiktsplanen varje mandatperiod, särskilda redovisningskrav för miljö- och riskfaktorer samt krav på breda konsekvensanalyser av översiktsplanens förslag. År 2004 tillkom bestämmelserna om miljöbedömning av översiktsplanen och 2008 blev det möjligt att ändra översiktsplanen genom ett tillägg. Det uttryckliga redovisningskravet för miljö- och riskfaktorer togs bort 2008 till följd av ändrade bestämmelser om risker i 2 kap. PBL. Under 2009–2010 trädde nya strandskyddsregler i kraft i miljöbalken. I och med detta tillkom bestämmelserna om LIS-områden i översiktsplaneringen.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering.

⁷ Territorialhavet sträcker sig 12 nautiska mil (drygt 22 km) ut från baslinjen. Baslinjen bildar en tänkt linje mellan de yttersta öarna. Översiktsplanerna för kustkommunerna ska omfatta hela territorialhavet. Havsplanerna omfattar territorialhavet, med undantag av det område som ligger inom en nautisk mil från baslinjen (4 kap. 10 § miljöbalken).

⁸ Ytterligare information om havsplanens betydelse för planläggning och ärenden enligt PBL finns i prop. 2013/14:186 s. 19.

När den nya plan- och bygglagen trädde i kraft i maj 2011 stärktes översiktsplanens strategiska roll. Möjligheten att kungöra en fördjupning av översiktsplanen för granskning i sex veckor i stället för utställning tillkom. Aktualitetsprövningen stärktes genom att krav på att länsstyrelsen på eget initiativ skulle lämna en s.k. sammanfattande redogörelse till kommunerna varje mandatperiod. Bestämmelserna om översiktsplanen bytte även kapitel i PBL, från kapitel 4 till kapitel 3.

Efter 2011 har bestämmelserna om översiktsplanen kompletterats med krav på att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur behovet av bostäder ska tillgodoses, liksom förtydliganden om bestämmelserna om miljöbedömning och kopplingarna till miljöbalken.

I *bilaga 4* finns en sammanställning över propositioner med bakomliggande utredningar som berör översiktsplaneringen.

3.5 Pågående reform- och utredningsarbete av betydelse för översiktsplaneringen

En ny regional planering

Regeringen beslutade i april 2018 en lagrådsremiss med förslag till nya bestämmelser om regional fysisk planering i PBL. Förslaget grundar sig på Bostadsplaneringskommitténs betänkande (SOU 2015:59). Enligt förslaget ska sådan planering ske i Stockholms län och i Skåne län. Regional fysisk planering bör, som ett led i att åstadkomma mer enhetlighet i landet, enligt regeringen införas i ytterligare län när behov av och förutsättningar för sådan planering finns.

Landstinget föreslås bli regionplaneorgan med ansvar för den regionala fysiska planeringen inom sitt län. Regionplaneorganets uppgifter innefattar bl.a. antagandet av en regionplan. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Vi återkommer till översiktsplaneringens förhållande till den regionala nivån i avsnitt 9.1.7.

Arbetet med en nationell strategi för fysisk planering

Med bakgrund i Bostadsplaneringskommitténs förslag pågår arbete med att ta fram en nationell strategi för fysisk planering med fokus på bostadsförsörjning inom Regeringskansliet. Arbetet ska redovisas senast den 30 juni 2018.

Vi har under vårt utredningsarbete tagit del av arbetet kopplat till våra förslag kring samordning av statliga intressen i den fysiska planeringen. Vi återkommer till detta i avsnitt 9.1.9.

Kommunal planering för bostäder

I maj 2018 överlämnade Utredningen om kommunal planering för bostäder slutbetänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35). Utredningen föreslår en ny bostadsförsörjningslag och att den nuvarande lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska upphävas. Utredningen föreslår även en ny koppling mellan den bedömning av behovet av nya bostäder som kommunen ska göra enligt den nya lagen och kraven på översiktsplanens redovisning enligt 3 kap. 5 § 5 PBL. Vi återkommer till kravet på översiktsplanens redovisning i avsnitt 9.1.

Nationell strategi för klimatanpassning

Regeringen föreslår i propositionen Nationell strategi för klimatanpassning (prop. 2017/18:163) ändringar i PBL som syftar till att förbättra beredskapen i kommunerna när det gäller klimatiförändringarna. Ändringarna omfattar bl.a. ett krav på att kommunen i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2018. Vi återkommer till detta i avsnitt 9.1.8.

Riksintresseutredningen

Riksintresseutredningen lämnade sitt slutbetänkande Planering och beslut för hållbar utveckling i december 2015 (SOU 2015:99). Utredningens uppdrag var att se över om de nuvarande riksintressena motsvarar dagens och framtidens behov. I betänkandet föreslår utredningen förändringar i riksintressesystemet, bl.a. ett nytt 3 kap. i miljöbalken. Utredningen föreslog även några mindre ändringar i PBL:s bestämmelser om översiktsplaner.

Enligt våra direktiv ska vi inte lämna förslag som omfattar bestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken. I och med att översiktsplanen är central för hur riksintressen tillgodoses tar vi dock i våra förslag hänsyn till bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Läs vidare om riksintressen i avsnitt 10.3.1.

Parlamentariska landsbygdskommittén

I januari 2017 överlämnade den parlamentariska landsbygdskommittén sitt betänkande För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1). Kommittén föreslog att Boverket bör ges i uppdrag att utarbeta en vägledning för hur landsbygdernas värden och utvecklingsmöjligheter ska kunna redovisas i översiktsplanen.

Regeringen har i propositionen En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop bedömt att landsbygdernas värden och utvecklingsmöjligheter bör tydliggöras i den kommunala översiktsplaneringen och att en nationell vägledning för en översiktsplanering som underlättar landsbygdens utveckling bör samordnas med Översiktsplaneutredningens förslag (prop. 2017/18:179 s. 65).

Vi återkommer till behovet av att uppmärksamma landsbygderna i översiktsplaneringen i avsnitt 9.1.5.

Utredningen om ekologisk kompensation

I april 2017 överlämnade Utredningen om ekologisk kompensation sitt betänkande Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt

som behovet av markexploatering tillgodoses (SOU 2017:34). Utredningen ansåg att områden lämpliga för ekologisk kompensation borde pekas ut i översiktsplanen, men föreslog inga bestämmelser med sådant innehåll. Betänkandet är på remiss fram till den 4 oktober 2018. Vår syn på översiktsplanens innehåll framgår av avsnitt 9.1.

Digitalisering av grundkartor och detaljplaner

Genom propositionen Digitalisering av grundkartor och detaljplaner föreslår regeringen en ändring i PBL för att möjliggöra införandet av gemensamma standarder för utformning av grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar (prop. 2017/18:132). Föreskrifter ska få meddelas av den myndighet som regeringen bestämmer. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Förslaget bygger på Boverkets rapport Digitala detaljplaner, Reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt (Boverkets rapport 2017:21) och Lantmäteriets rapport Digitalt först – För en smartare samhällsbyggnadsprocess, Föreskriftsrätt om gemensamma standarder för information i grundkartor (Lantmäterirapport 2017:2). Vi återkommer till digitalisering av översiktsplaner i kapitel 9.2.1.

Utredningen Sveriges besöksnäring

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och föreslå en sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring. Det bakomliggande syftet med utredningen har varit att ge regeringen underlag för att stärka besöksnäringen som export- och jobbmotor i hela landet.

I betänkandet Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring (SOU 2017:95 s. 125) menar utredningen att det är angeläget att kommunernas översiktsplanering utvecklas för att stödja en växande turism och besöksnäring. Utredningen anser att Översiktsplaneutredningen bör adressera detta perspektiv. I betänkandet anges dock att vi ska göra en helhetsöversyn av den kommunala översiktsplaneringen, vilket inte stämmer med uppdraget i våra direktiv.

Kommunutredningen

En parlamentariskt sammansatt kommitté har haft i uppdrag att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar, utifrån den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringen i Sverige (dir. 2017:13). Den del av uppdraget som avser avtalssamverkan redovisades den 17 oktober 2017 (SOU 2017:77). Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 15 oktober 2019. Vi återkommer till de förslag som Kommunutredningen redovisar i sitt första betänkande i vår bedömning av hur kommunens arbete med översiktsplaneringen bör finansieras i kapitel 12.3.1.

Politik för en gestaltad livsmiljö

I propositionen Politik för gestaltad livsmiljö (prop. 2017/18:110) föreslår regeringen ett nytt nationellt mål för arkitektur-, form- och designpolitiken. Med propositionen avser regeringen ta ett helhetsgrepp på arbetet med den gestaltade livsmiljön. Propositionen utgör samtidigt en samlad nationell arkitekturpolicy. Vi återkommer till propositionen i våra förslag om länsstyrelsens roll i kapitel 11.5.

4 Översiktsplanering i dag

I detta kapitel sammanfattar vi våra iakttagelser i stort utifrån dagens översiktsplanering. I kapitlet ingår även några exempel.

Som ett underlag för vårt arbete har vi från länsstyrelserna begärt och fått in uppgifter om kommunernas översiktsplanering och länsstyrelsernas arbete. Boverkets uppföljningsrapporter är en annan viktig källa, liksom inspel från olika aktörer under utredningsarbetet.

4.1 Aktuell översiktsplan – kontinuiteten i översiktsplaneringen brister

Översiktsplanens form har utvecklats de senaste åren

I många kommuner pågår arbete med att ta fram ny översiktsplan.¹ Vi ser att det är en ny sorts översiktsplaner som tas fram i dag jämfört med för bara tio år sedan. Detta kan troligen förklaras med lagändringar men också med generationsskifte inom planerarkåren. Ett ökat intresse för frågor som bl.a. bostadsbyggande, landsbygdsutveckling, klimatfrågor och medborgardialog i planprocesser har även påverkat utvecklingen.

Flera kommuner synes ha hittat former för planeringen som svarar upp mot aktuella behov, och som får uttryck i en flexibilitet i valet av planinstrument. Det är vanligt att översiktsplanerna både är strategiska i sin form och ger närmare vägledning för utvecklingen av tätortsområden m.m. Boverkets digitala kunskapsbank för PBL har troligen påverkat inriktningen för översiktsplaneringen, men det utbyte mellan planerare som kommuners webbplatser erbjuder är sannolikt också betydelsefullt. Modeller för att hålla översiktsplanen

¹ Avser kommunomfattande översiktsplan.

aktuell har tagits fram hos flera kommuner. Vi ser samtidigt att många kommuner inte bedriver översiktsplanering aktivt.

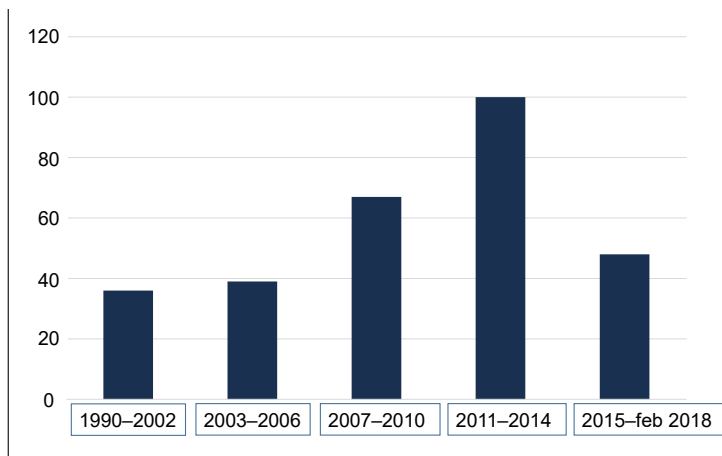
Är översiktsplanerna aktuella?

Statistiken visar att 100 kommuner antog översiktsplaner under föregående mandatperiod och antalet antagna planer för innevarande mandatperiod kan bli lika många (figur 4.1). De gällande översiktsplaner som är antagna under 1990-talet är i dag 15 stycken, men i flertalet av de berörda kommunerna pågår arbete med en ny kommunomfattande plan. För att översiktsplaner ska anses vara gott vid utgången av mandatperioden behöver dock många kommuner aktualitetspröva sina översiktsplaner.

Enligt Boverkets uppföljning av PBL 2017 inkom sammanlagt 21 beslut om aktualitet från kommunerna, vilket är något högre än tidigare år. Uppgifterna är dock osäkra. När länsstyrelser har tagit del av kommuners webbplatser visar det sig ibland att kommunen har prövat översiktsplanens aktualitet, men inte skickat in beslutet till länsstyrelsen. Uppföljningen under de senaste åren har dessutom visat att kommuner ofta hoppar över aktualitetsprövningen om planen har hög ålder och i stället går direkt till att ta fram en ny översiktsplan. Beslut om att översiktsplanen inte är aktuell anses kunna leda till att den inte är vägledande för efterföljande planering och prövning.

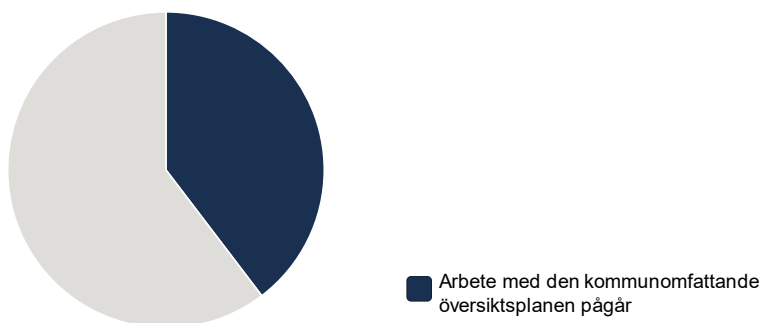
Lägesbilden av kommunernas översiktsplanering kan tyckas positiv, men baserat på statistiken i Boverkets uppföljning och länsstyrelsernas underlag ser vi brister i kontinuiteten. En aktuell översiktsplan kräver kontinuitet i planeringen, och där finns alltför få exempel. Om inte hänsyn tas till nya planeringsunderlag eller andra ändrade förutsättningar kan planen inte ge ett fullgott stöd för efterföljande planering och prövning. Att kommunfullmäktige inte har tagit ställning till översiktsplanens aktualitet skapar därtill en osäkerhet om vad som gäller. Osäkerheten kan leda till att en domstol i en prövningssituation får bedöma om kommunens översiktsplan är aktuell eller inte, vilket försämrar kommunens inflytande över hur mark och vatten ska användas.

Figur 4.1 Kommunomfattande översiktsplaner sorterade utifrån mandatperiod för antagande²



Figur 4.2 Många kommuner tar nu fram nya översiktsplaner

Cirka 40 procent av alla kommuner arbetar med nya översiktsplaner



Illustrationerna 4.1 och 4.2 bygger på uppgifter från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), underlag från länsstyrelserna och kommunernas webbplatser. Översiktsplaneutredningen februari 2018.

Länsstyrelsens sammanfattande redogörelser

Länsstyrelsen ska bidra till att kommunernas översiktsplanering kan bedrivas kontinuerligt genom att tillhandahålla relevant och aktuellt planerings- och kunskapsunderlag. Ett verktyg för detta är den sammanfattande redogörelsen (3 kap. 28 § PBL).

² En mandatperiod är i dag fyra år lång, med början den 15 oktober varje valår. Före 2014 började mandatperioden den 1 november varje valår. Fram till och med 1994 var mandatperioden tre år lång.

Boverket redovisar i sin uppföljning av PBL 2017 att 50 kommuner fick kommunspecifika sammanfattande redogörelser från länsstyrelserna under 2017. De kommunvisa redogörelserna kopplar ofta till länsstyrelsens tidigare granskningsyttrande och kommenterar den utveckling som skett sedan antagandet av kommunens översiktsplan.

Underlaget från länsstyrelserna visar att majoriteten av länsstyrelserna har tagit fram länsvisa redogörelser. Länsstyrelserna i Blekinge, Halland, Jämtland, Jönköping, Stockholm och Västra Götaland tog fram eller uppdaterade sina länsvisa redogörelser 2017. Redogörelserna samlar planerings- och kunskapsunderlag av betydelse för den fysiska planeringen i länet och tydliggör vilka frågor som är av statligt och mellankommunalt intresse. Ett antal länsstyrelser remitterar underlaget till redogörelsen till berörda statliga myndigheter för att få uppdaterad information i relevanta frågor.

Exempel på hur kommunerna utvecklar formerna för kontinuerlig översiktsplanering

För att bedriva en effektiv planering utifrån det utvecklingstryck som finns i många större kommuner har kommunerna utvecklat olika vägar för att bedriva en kontinuerlig översiktsplanering.

Malmö kommun bedriver sedan länge sin översiktsplanering med kontinuitet

Malmö kommun har arbetat länge med kontinuitet i sin översiktsplanering. Den första översiktsplanen enligt PBL antogs 1990. Dessförinnan hade generalplaner för kommunen upprättats ungefär vart tionde år. Arbetet med den första översiktsplanen pågick parallellt med förhandlingarna om Öresundsförbindelsen, en central fråga i översiktsplaneringen från 1990-talet och framåt.

Det dröjde tio år till kommunens nästa översiktsplan. Översiktsplan för Malmö 2000 antogs efter ett nästan fyra år långt planeringsarbete. Parallellt med denna arbetsprocess inleddes diskussioner om hur översiktsplaneringen skulle kunna bedrivas mer kontinuerligt och effektivt.

År 2004 inleddes kommunens arbete med en aktualitetsprövning av översiktsplanen. Ett viktigt led i arbetet var tio s.k. Dialog-PM

med diskussionsmaterial om Malmös utveckling. Dessa PM fungerade som samrådsunderlag i arbetet med översynen av översiktsplanen och behandlade bl.a. geografiska delar av staden och tematiska frågor. Det samlade resultatet lades till grund för ett förslag till Malmö 2005, som var utställt under 2005 och antogs i fullmäktige i början av 2006. Utöver ett tydligt ställningstagande till översiktsplanens aktualitet innebar beslutet att vissa delar av planen ändrades samt att fullmäktige gav riktlinjer för det fortsatta arbetet. Den kommunomfattande översiktsplanen bestod därefter av Malmö 2000 tillsammans med Malmö 2005.

Beslut om översiktsplanens aktualitet togs på nytt i kommunfullmäktige 2010. Även om den målbild som beslutades 2006 fortfarande ansågs gälla i sina huvuddrag, så behövde bilden uppdateras och förstärkas i en ny översiktsplan. Mellan åren 2010 och 2014 genomförde kommunen därför ett omfattande översiktsplanearbete. Översiktsplanen fick en helt ny form och delades i två delar:

- En planstrategi med övergripande visioner, mål och strategier. Finns i digital och tryckt form.
- Ett webbaserat kartverktyg med markanvändningskartor, planeringsriktlinjer och ställningstaganden till riksintressen.

Syftet med kartverktyget var att göra översiktsplanen mer tillgänglig för såväl kommunens handläggare som för allmänheten och fastighetsmarknaden.

Även om översiktsplanen omarbetades i grunden kvarstod flera viktiga ställningstaganden, exempelvis kring att i första hand växa inåt. Kommunstyrelsen gav 2016 stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att genomföra en begränsad översyn av översiktsplanen. Den översiktsplan som planeras att antas under 2018 är en uppdaterad version av översiktsplanen från 2014. Översiktsplanen har reviderats i vissa avseenden utifrån ändrade förutsättningar gällande bl.a. regional planering, klimatanpassning och bostadsförsörjning.

Umeå kommuns nya översiktsplan hänvisar vidare till den samlade planens många delar

Umeå kommuns översiktsplan består i dag av ett stort antal delar i form av fördjupningar och tillägg. Kommunen tar nu fram Översiktsplan Umeå kommun som sammanfattar helheten och ger en ingång till de övriga översiktsplanedelarna.

Planen blir ett ramverk och navigeringsverktyg och inte en traditionell översiktsplan. Kommunen illustrerar den nya planen som bandet runt ett paket (figur 4.3). Här görs hänvisningar till var olika teman och delområden behandlas i fördjupningar och tillägg. Planens helhet bidrar med sammanfattande avsnitt för att underlätta förståelsen kring hur kommunen ser på byggandet av staden, trafikplaneringen, landsbygden och övriga tätorter liksom utvecklingen kring älven och kusten. Den innehåller även centrala överväganden som tillväxtmål, strategier för hållbar tillväxt och scenarier för bebyggelseutveckling m.m.

Översiktsplan Umeå kommun avses bli central för kommande aktualitetsprövningar och en utgångspunkt för en fortsatt rationell översiktsplanering.

Figur 4.3 Umeå kommuns nya översiktsplan hänvisar vidare

Kommunen illustrerar den nya planen som bandet runt ett paket med fördjupningar och tillägg

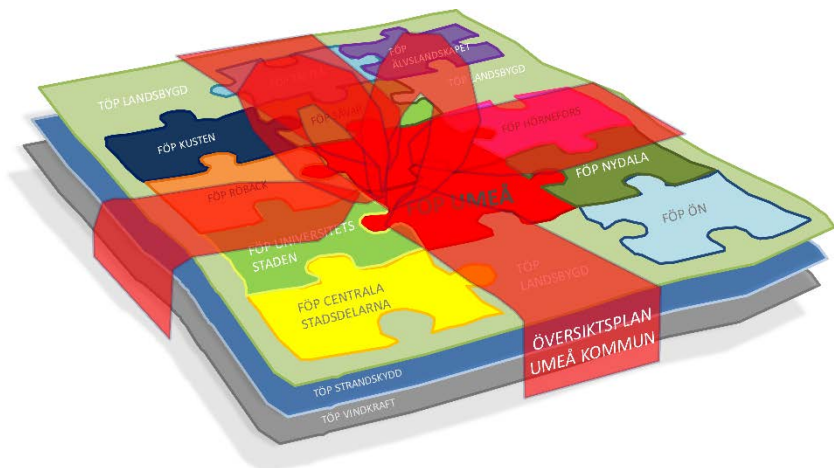


Illustration: Umeå kommun.

Linköpings har en modell för kontinuerlig översiktsplanering

Den kommunomfattande översiktsplanen består i Linköpings kommun av tre delar: Gemensam översiktsplan för Linköping och Norrköping, Översiktsplan för staden Linköping, som båda antogs i juni 2010 och Översiktsplan för landsbygden och småorterna, som antogs i juni 2014. Därtill finns ett antal fördjupningar för delområden i kommunen.

Vid aktualitetsprövningen i juni 2016 redovisade kommunen en modell för att bedriva översiktsplaneringen kontinuerligt (figur 4.4).

Om planens huvudstrategi och huvuddelen av inriktningarna i övrigt är aktuella så fortsätter planen att gälla. Frågor, som inte är tillräckligt belysta eller där kommunen vill ge uttryck för en ny viljeinriktning, behandlas i ändringar, fördjupningar eller tillägg till översiktsplanen eller i program.

När en översiktsplan blivit inaktuell avseende viktiga inriktningar, eller svåröverskådlig på grund av många ändringar, utarbetas en ny översiktsplan. En ny plan behövs också om redovisade förtättnings- och utbyggnadsområden inte täcker behovet för kommande år.

Det framhålls att förhållandet att den kommunomfattande översiktsplanen består av tre delar gör det lättare att hålla den aktuell.

Figur 4.4 Kontinuerlig översiktsplanering i Linköping

Modell för kontinuerlig översiktsplanering. Exempel *Översiktsplan för staden Linköping*.

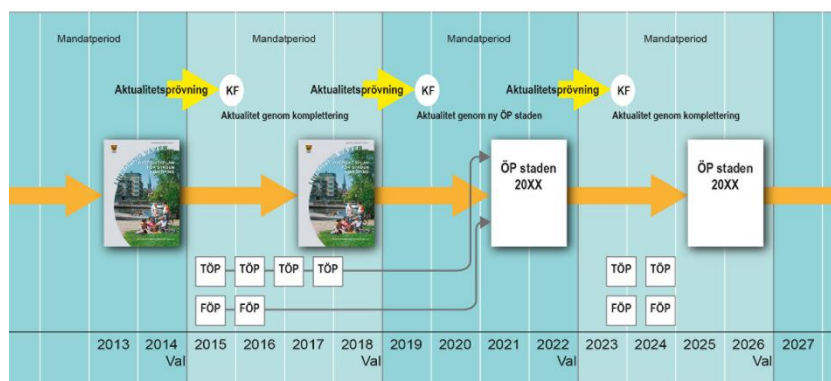


Illustration: Linköpings kommun 2016.

4.2 Att utveckla översiktsplanens inriktning – problem med äldre fördjupningar

Kommunens översiktliga planering knyts samman i översiktsplanen. En översiktsplan består, enligt länsstyrelsernas redovisning, i en majoritet av kommunerna av flera delar (figur 4.5). Cirka 80 procent av alla kommuner har förutom den kommunomfattande översiktsplanen även minst en fördjupning eller ett tillägg till planen.

Det är särskilt vanligt med fördjupningar för tätortsområden. Vi anser att den geografiska skalan i översiktsplanen, tillsammans med fördjupningar, generellt ger god vägledning för detaljplanering i städer, tätorter och områden i övrigt med bebyggelsestryck.

Boverket redovisar i sin uppföljning för 2017 att 15 fördjupningar av översiktsplanen fick laga kraft. Svar saknas dock för 35 kommuner. Av uppföljningen framgår även att antalet fördjupningar som fått laga kraft stadigt har minskat de senaste fyra åren.

Antalet tillägg till översiktsplanen som antagits de senaste åren är färre än tidigare, vilket sannolikt till viss del beror på att de statliga stödinsatserna för vindkraft och LIS har avslutats.³

I och med de nya bestämmelserna om nationell havsplanering och möjligheter till stöd för berörda kommuner, pågår på flera håll mellankommunal planering av kommunernas havsområden.

Figur 4.5 Östersunds kommuns översiktsplan består av flera delar

Östersund antog sin översiktsplan 2014. I gällande översiktsplan framgår att ett antal tidigare fördjupningar och ett tillägg ska fortsätta gälla. Samtidigt redovisar kommunen i planen behov av att utveckla översiktsplanens vägledning i ett antal nya fördjupningar och tillägg.

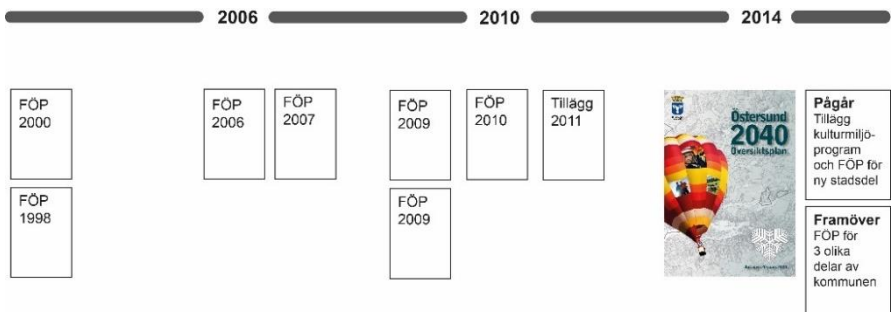


Illustration: Översiktsplaneutredningen utifrån uppgifter från Östersunds kommun.

³ Jfr förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft och förordningen (2012:545) om stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Boverket ser brister i planeringskedjan

Boverket bedömer i sin uppföljning av översiktsplanering för 2016 att kommunerna har ett fortsatt behov av att utreda frågor på en mer övergripande nivå än detaljplanen, men inom ett mer avgränsat område än översiktsplanen. Frågor som kommit in till Boverket under det senaste året tyder på att kommunerna upplever att fördjupningar ofta är ett trögt planeringsverktyg. Många kommuner tar i stället fram varierande underlagsdokument inför detaljplaneläggningen som hanteras utanför PBL, exempelvis en stadsbyggnadsvision, -policy eller -plan.

Även om möjligheten att göra program för detaljplan finns kvar, görs få program sedan kravet på program togs bort i PBL 2011. Boverket ser ett behov av program i planeringskedjan, men att det finns en stor osäkerhet hos kommunerna över hur programmet ska användas, vad det kan innehålla, vad det är som prövas och hur processen ska gå till. En osäkerhet hos kommunerna kring de olika planinstrumentens status och tillämpning kan leda till onödigt många och långa planprocesser.

Svårt att tyda översiktsplanens samlade innebörd och konsekvenser med många äldre fördjupningar

Några kommuner utmärker sig med ett stort antal fördjupningar. För en del av dessa kommuner är det tydligt att man valt att fokusera den översiktliga planeringen på fördjupningar och tillägg då den kommunomfattande översiktsplanen är från 1990-talet. Andra kommuner med många fördjupningar tycks jobba kontinuerligt med fördjupningar och samtidigt hålla den kommunomfattande översiktsplanen aktuell. Majoriteten fördjupningar tycks emellertid förbli separata dokument även när kommunen antar en ny kommunomfattande översiktsplan.

Vi ser även att många kommuner fortfarande har gällande fördjupningar från 1990-talet, och även äldre. Nya planeringsförutsättningar som t.ex. klimatförändringar har således inte behandlats. Många planer har heller inte miljöbedömts enligt nuvarande bestämmelser i PBL och miljöbalken. Även om en ny kommunomfattande översiktsplan hanterar frågorna kan det vara svårt att tyda översiktsplanens samlade innebörd och konsekvenser (jfr 3 kap. 6 § PBL).

Exempel från kommuner som arbetar med gränssnittet översiktsplan/detaljplan

Stockholm omsätter översiktsplanens mål och utbyggnadsstrategier i områdesplanering

Stockholms kommun antog sin nya översiktsplan i februari 2018. Utifrån det starka bebyggelsestryck som råder är Stockholms översiktsplan en strategisk vägledning för hur kommunen ska utvecklas och förtätas. För att effektivisera detaljplaneprocesser tar kommunen även ett samlat grepp på utvecklingen i samtliga stadsdelsområden genom en områdesplanering som är en frivillig och ej lagreglerad planeringsnivå.

I områdesplaneringen omsätts översiktsplanens intentioner på lokal nivå. Det är ett internt verktyg för att på en mer detaljerad nivå utreda gemensamma planeringsförutsättningar för att identifiera utvecklingsmöjligheter, säkerställa samband, behov av service, skolor, parker och andra övergripande frågor i området. Områdesplaneringen möjliggör ett brett samarbete inom staden där olika berörda nämnder och bostadsstyrelser kan samordna sin planering.

Malmö förverkligar översiktsplanen med planering på områdesnivån

Malmö kommun anser att översiktsplanen behöver vara både långsiktig och flexibel. En av grundstenarna i Malmös översiktsplanering har sedan den första översiktsplanen varit att förverkliga översiktsplanen genom planering på den s.k. mellannivån, dvs. för områden/stadsdelar som underlag för detaljplaneläggning och genomförande av byggprojekt. Formerna för arbetet på områdesnivå varierar och anpassas till de specifika förutsättningarna, plansituationens komplexitet och behoven av samråd och politisk förankring. Det kan ske genom geografiska eller tematiska fördjupningar av översiktsplanen, analyser, program och strategier, planprogram och detaljplaner.

Under arbetet med ÖP2000 i slutet av 1990-talet introducerades *dialog-PM*. De kunde behandla en del av kommunen eller en fråga som väntades få stor betydelse för Malmös långsiktiga utveckling. Dessa PM var avsedda som diskussionsunderlag och kunde innehålla preliminära förslag, alternativ och idéer. De hanterades som samrådsmaterial i översiktsplaneringen. Det innebar bl.a. samråd med

länsstyrelsen. Synpunkterna från samrådet sammanställdes i en samrådsredogörelse som även kunde innehålla förslag till ställningstaganden av betydelse för fortsatt översiktsplanering. Samrådsredogörelserna behandlades av stadsbyggnadsnämnden, som tog ställning till kontorets slutsatser och förslag till fortsatt översiktsplanering. Mellan 2004 och 2010 togs flera dialog-PM fram, men på grund av bl.a. oklarheter kring status har denna arbetsform inte fortsatt under 2010-talet.

4.3 Tydlighet är viktigt för efterföljande planering – länsstyrelsernas yttranden är olika

Riksintressen och frågor om hälsa och säkerhet är de vanligaste invändningarna från länsstyrelserna

Vi har gått igenom länsstyrelsernas kvarstående synpunkter på de knappt 40 kommunomfattande översiktsplaner som kommunerna antagit perioden 15 oktober 2014 t.o.m. december 2017. Vår genomgång visar att synpunkter om riksintressen är vanligast i länsstyrelsernas granskningsyttranden, vilket även framkommer av Boverkets årliga sammanställningar. Enligt den genomgång vi gjort innehåller cirka 75 procent av länsstyrelsernas granskningsyttranden för kommunomfattande översiktsplaner synpunkter om brister när det gäller hur ett eller flera riksintressen tillgodoses. Nästan hälften av alla granskningsyttranden innehåller synpunkter kring hälsa och säkerhet.

Om vi jämför med de skäl som länsstyrelserna anger för att överpröva kommunernas beslut att anta detaljplaner, kan konstateras att länsstyrelserna under 2017 beslutade att överpröva 30 detaljplaner enligt 11 kap. 10 § PBL. Detta motsvarar knappt 2 procent av de 1 520 detaljplaner som antogs under 2017. Det främsta skälet till att detaljplanerna överprövats är att bebyggelsen riskerar att bli olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Hälften av överprövningarna 2017 skedde med hänvisning till hälsa och säkerhet. De två andra främsta skälen till att länsstyrelserna överprövat detaljplanerna är att ett riksintresse inte tillgodosetts eller att upphävande av strandskydd skett i strid med bestämmelserna i miljöbalken.

Av de 30 detaljplaner som länsstyrelserna tagit in för överprövning 2017, har 11 detaljplaner helt eller delvis upphävts inom ramen för den statliga tillsynen. Det motsvarar drygt 0,7 procent av det

totala antalet antagna detaljplaner under 2017. Andelen upphävda detaljplaner inom ramen för tillsynen har enligt Boverkets uppföljning legat stabilt runt 1 procent de senaste åren. Ytterligare statistik om länsstyrelsernas tillämpning finns i *bilaga 5*.

Statistiken kan tolkas som att ingripandegrunderna endast utgör ett begränsat problem. Samtidigt är det viktigt att påminna om att statistiken endast speglar länsstyrelsernas invändningar över de antagna detaljplanerna.

Länsstyrelsen behöver ge tydliga besked i sina granskningsyttranden

Länsstyrelsens medverkan i översiktsplaneringen behöver anpassas till den inriktning som kommunen valt. Det är därför rimligt att innehåll och upplägg av länsstyrelsernas yttranden varierar. I det underlag som vi fått in från länsstyrelserna ser vi emellertid en stor variation mellan granskningsyttrandena.

Endast en handfull länsstyrelser begränsar sina synpunkter till granskningsgrunderna enligt 3 kap. 16 § PBL. Även bland de länsstyrelser som avgränsar sina synpunkter till dessa punkter finns variation. En del länsstyrelser håller sig till korta ställningstaganden men många granskningsyttranden innehåller både ställningstaganden och vägledning kring ingripandegrunderna, liksom ställningstaganden och vägledning kring de allmänna intressena i övrigt. Även om det finns en tydlig uppdelning i dessa yttranden är de svåra att hantera för kommunerna, och alltför ofta är det svårt att utläsa länsstyrelsens ställningstaganden kring ingripandegrunderna.

Kommunerna i sin tur anmärker ytterst sällan i planen om länsstyrelsen inte har godtagit översiktsplanen i en viss del, vilket ska göras enligt 3 kap. 20 § PBL. Om kommunen ändrar översiktsplanen utan ny utställning kan länsstyrelsens granskningsyttrande delvis bli inaktuellt. Om detta inte kommenteras särskilt i planen, blir det svårt att förstå yttrandet och planen tillsammans.

Klara ställningstaganden eller viktiga frågor att belysa i efterföljande planering och prövning

Beroende på översiktsplanens inriktning, innehåll och utformning är det inte alltid möjligt för länsstyrelsen att ge besked i de frågor som länsstyrelsen har att bevaka. Det är ändå värdefullt att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande lyfter fram viktiga frågor som behöver klarläggas i den efterföljande planeringen vad gäller ingripandegrunderna.

Exempel – ställningstagande till riksintresse i förhållande till bebyggelseutveckling i Alingsås kommun

Ett exempel på tydligt ställningstagande finns i ett granskningsyttrande för Alingsås översiktsplan från länsstyrelsen i Västra Götalands län. Med några få meningar konstaterar länsstyrelsen att det kan uppstå konflikt mellan tätortsutveckling och ett område av riksintresse för naturvård, inom ett centralt område som pekas ut som lämpligt för sparsam bebyggelse. Undviker kommunen att komplettera inom området anser länsstyrelsen att det finns möjlighet för kompletteringsbebyggelse i tätorten i övrigt enligt översiktsplanen.

Exempel – tydliga besked från länsstyrelsen om Katrineholms översiktsplan för staden

Ett annat exempel är från länsstyrelsen i Södermanlands län.

Katrineholms kommun antog en översiktsplan för staden 2014. Länsstyrelsen saknar i granskningsyttrandet underlag för att ta ställning i vissa frågor. Länsstyrelsen anser att resonemang saknas om konsekvenser av översvämningsrisken i berörda områden. I ett område som är föreslaget för ny bebyggelse signalerar länsstyrelsen att det finns risk för överprövning på grund av översvämningsrisken. För några områden pekar länsstyrelsen på behov av utredningar i efterföljande planering gällande miljötekniska undersökningar och fördjupade naturinventeringar för eventuellt upphävande av strandskydd.

4.4 Det finns brister i statens dialog med kommunerna

Att länsstyrelserna kontinuerligt för en dialog med länets kommuner är viktigt. Detta behövs för att skapa förståelse kring olika plannivåer, planinstrument och planeringsunderlag. Samtidigt är det viktigt att länsstyrelsen respektive kommunen har en levande dialog om översiktsplanering internt.

Länsstyrelsen upplevs företräda ett antal sektorer

Vi konstaterar att den samordnande rollen inom samhällsplaneringsområdet är central i länsstyrelseinstruktionen (2017:868) och behöver ges särskilt utrymme i länsstyrelsens arbete med bl.a. översiktsplanering.

Det har tidigare, och i vårt utredningsarbete, framkommit kritik mot att länsstyrelserna mer och mer blivit företrädare för ett antal olika sektorer i stället för att agera utifrån ett helhetsperspektiv. Planhandläggarens roll som samordnare av olika sakintressen upplevs ha minskat. Planprocessutredningen från 2015 pekar på att kommunerna anser att länsstyrelsen är otydlig gällande PBL:s ingripandegrunder och avvägningar i konflikter mellan statliga intressen (SOU 2015:109 s. 86). Det är en kritik som även vi har tagit del av i vårt utredningsarbete. Något som framförts av flera kommuner är att länsstyrelsens skrivna yttranden inte avspeglar den dialog som förs mellan kommunens och länsstyrelsens planerarkompetens.

Länsstyrelserna har olika kompetens inom översiktsplanering

Många länsstyrelser har i dag regelbundna möten med kommunerna och anordnar även träffar utifrån olika aktuella teman rörande översiktsplanering. Arbets sättet varierar beroende på antalet kommuner inom länet och vilka behov som finns.

Att intensiteten i arbetet varierar mellan länen innebär varierade möjligheter för länsstyrelserna att vidmakthålla kompetens när det gäller översiktsplanering. De flesta planhandläggarna på länsstyrelserna granskar både detaljplaner och översiktsplaner, även om det

ofta finns handläggare med särskilt ansvar för översiktsplaner. Länsstyrelserna i Stockholm, Skåne och Västra Götaland har personal som arbetar särskilt med översiktsplanering och strategiska planeringsfrågor, eftersom det höga utvecklingstrycket i dessa län leder till fler ärenden. Erfarenhetsutbyte och gemensam metodutveckling länsstyrelserna emellan är därför centralt för kompetensförsörjningen.

Vi ser också att Boverkets kompetenssatsning inom PBL är viktig i sammanhanget. Inom kompetenssatsningen arbetar Boverket med introduktionsutbildningen *Ny på jobbet som Översiktsplanerare*. Utbildningen ska utvecklas under 2018 för nya medarbetare inom översiktsplanering på kommuner och länsstyrelser. Utbildningen kommer i färdigt format att vara ett digitalt tillgängligt kurspaket på cirka tio lektioner.

5 Internationella planeringssystem

Våra direktiv anger att vi ska analysera systemen för fysisk planering på kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge och Tyskland, samt motsvarande system i Singapore och Nya Zeeland med anledning av Världsbankens rapport Sweden's Business Climate – opportunities for entrepreneurs through improved regulations (Världsbanken 2014, s. VIII och 39 f.).

5.1 Avgränsning utifrån direktiven

Bedömning: Det är svårt att implementera delar från systemen för fysisk planering i Singapore, Nya Zeeland och Tyskland för att utveckla översiktsplaneringen i Sverige. Detta utifrån hur plansystemen ser ut som helhet och den kontext de har utvecklats i.

Systemen för fysisk planering i de nordiska länderna och Tyskland har analyserats i flera tidigare utredningar, bl.a. av Plangenomförandeutredningen (SOU 2013:34) och Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59). Vi har även gjort egna studier för att förstå eventuella gemensamma drag och förutsättningar i de olika länderna. Vi har dessutom haft diskussioner med forskare från Nordregio.¹ I vårt första delbetänkande redovisade vi översiktligt hur detaljplanekravet ser ut i några av våra nordiska grannländer (SOU 2017:64 s. 463 f.).

Vår övergripande kartläggning har gjort att vi har valt att fokusera på Norge och Danmark. Planeringssystemen i de nordiska länderna bygger på en stark kommunal planeringstradition med övergripande planer som kompletteras med mer detaljerad efterföljande planering. Medborgarinflytande i processerna är en självklarhet. De delar av

¹ Nordregio är ett nordiskt och europeiskt forskningscenter för regional utveckling och planering, inrättat av Nordiska ministerrådet.

plansystemen i Norge och Danmark som vi tagit med oss i våra förslag kopplar till översiktsplanens innehåll och kontinuerlig översiktsplanering med en aktuell översiktsplan.

I Finland pågår just nu en revidering av markanvändnings- och bygglagen, varför vi har valt att inte studera det finska plansystemet närmare.

Till skillnad från Världsbanken anser vi att det är svårt att överföra delar av de system som tillämpas i Singapore och Nya Zeeland till de förhållanden som gäller i Sverige. Det beror bl.a. på hur plansystemen ser ut i stort och den kontext som de har utvecklats i. Vi utvecklar våra motiv ytterligare i *bilaga 6* utifrån sammanfattande beskrivningar av plansystemen i Nya Zeeland och Singapore. I bilagan redovisas även plansystemen i Finland och Tyskland i sammanfattad form.

5.2 Norge och Danmarks plansystem²

Våra direktiv anger att vi ska utreda möjligheten att helt eller delvis göra översiktsplanen bindande. Detta bl.a. med koppling till Norge och Danmarks bindande *kommuneplaner*. Som bakgrund till våra resonemang i kapitel 7 redovisar vi här kortfattat plansystemen med bindande kommunplaner i Norge respektive Danmark.

5.2.1 Det norska plansystemet

Norge är med drygt 5,2 miljoner invånare det glesast befolkade landet i Europa efter Island. Landet är indelat i drygt 420 kommuner, men med pågående kommunreform strävar man mot 356 kommuner 2020. Tre fjärdedelar av befolkningen bor i tätorter, huvuddelen i de största städerna Oslo, Bergen, Trondheim och Stavanger. Oslo kommun har drygt 600 000 invånare medan regionen har närmare 1,3 miljoner invånare. Norge är inte medlem i EU, men deltar i det europeiska ekonomiska samarbetet via EES-avtalet.

² Innehållet bygger i huvudsak på Bostadsplaneringskommitténs betänkande (SOU 2015:59), studiebesök i Oslo hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus fylke och Oslo kommun samt på Danmarks nationella webbplats <https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/kommuneplanlaegning>, och kommunikation med handläggare på ansvarigt departement.

Nationellt ramverk för fysisk planering

Plansystemet regleras i Norges plan- och bygglag. Det nationella ramverket för planering består av

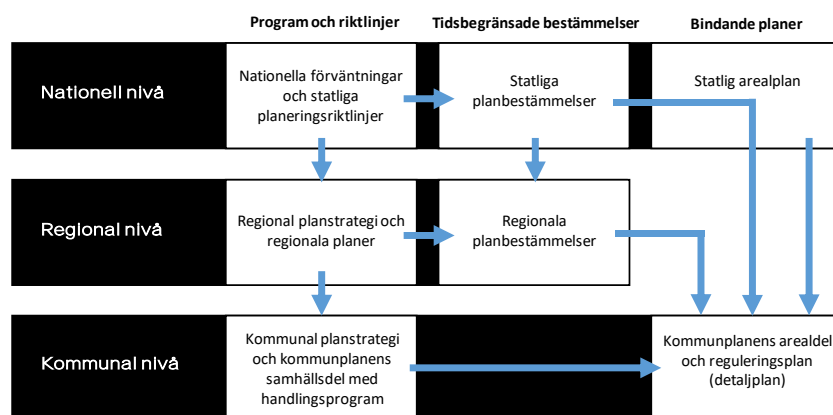
- nationella förväntningar för regional och kommunal planering
- statliga planeringsriktlinjer
- statliga planeringsbestämmelser
- statlig arealplan.

För att främja en hållbar utveckling lägger regeringen vart fjärde år fast nationella förväntningar för den regionala och kommunala planläggningen. De nationella förväntningarna innehåller mål, uppgifter, intressen och utgör regeringens inriktning för regionernas och kommunernas planering. Statliga planeringsriktlinjer syftar därtill att styra de regionala och kommunala planerna mot frågor av särskild nationell betydelse.

En statlig arealplan kan utarbetas för att genomföra viktiga statliga utvecklings- eller bevarandeprojekt. De flesta befintliga statliga arealplanerna omfattar landets Europavägar.

Figur 5.1 Det norska plansystemet

En schematisk översikt över vägledande och bindande planer



Statliga planbestämmelser ger därtill tidsbegränsad möjlighet att reglera att det inom begränsade geografiska områden, eller i hela landet, inte får genomföras särskilda utvecklingsprojekt, exempelvis byggförbud för externa handelsetableringar. Om planer tas fram i konflikt med bestämmelserna ska *Fylkesmannen*, som närmast motsvarar länsstyrelsen i Sverige, framföra invändningar mot planen. Planen får då avgöras på departementsnivå.

En regional vägledande planering

Det regionala planeringssystemet för Norges fylken (län) omfattar en regional planstrategi, en regional plan och regionala planbestämmelser. *Fylkeskommunerna* ansvarar för den regionala planeringen, där *Fylkestinget* är beslutande politiskt organ.

En regional planstrategi ska ange vilka regionala frågor som är viktiga att arbeta med regionalt och kommunalt. Den regionala planen konkretiserar den regionala planstrategin genom antingen en plan för fylket som helhet, för del av fylket eller för ett specifikt temaområde. Den regionala planen ger vägledning för kommunal planering. Fylkeskommunerna kan om det finns behov även ta fram bindande regionala planbestämmelser för att tydligare främja genomförandet av de regionala strategiska målen.

Mellankommunalt samarbete är ett sätt att genomföra regionala strategier och ett alternativ till regionala planer. I huvudstadsområdet kring Oslo och Akershus sker sedan länge en gemensam fysisk planering.

En tvådelad kommunplan

Kommunplanen är det styrdokument som sätter ramarna för utvecklingen och markanvändningen i kommunen. Planen är uppdelad i två delar, en samhällsdelen och en arealdelen. Samhällsdelen anger en generell inriktning för kommunens utveckling och det fortsatta planarbetet med handlingsprogram och prioriteringsordning för planläggning. Samhällsdelen är inte bindande. Arealdelen, med mark- och vattenanvändningskarta inklusive hänsynskarta, är rättsligt bindande för myndigheter och enskilda. Antagandet av kommunplanen kan inte

överklagas. En planstrategi tas fram varje mandatperiod där också kommunplanens aktualitet prövas (se avsnitt 5.3).

Det krävs dispens för att avvika från planen. Dispenser behandlas av kommunen med remiss till Fylkesmannen. Det finns normalt ingen rätt till ersättning för den som missgynnas av kommunplanen. Om planen anger att marken ska tas i anspråk för vissa allmännyttiga ändamål, och marken inte regleras på det sätt som anges i planen inom fyra år, har dock fastighetsägaren rätt till ersättning.

Fylkesmannen som medlare

Fylkesmannen har en viktig roll i arbetet med kommunplanens arealdel. I Norge har statliga sektorsmyndigheter möjlighet att lämna invändningar på kommunplanens arealdel, s.k. innsigelser. Även Fylkesmannen kan göra detta. Om Fylkesmannen själv har innsigelser på kommunplanen, tas en annan Fylkesman in som medlare.

Även om de statliga myndigheternas *innsigelser* (invändningar) mot planen lämnas direkt till kommunen ska Fylkesmannen fungera som medlare, om innsigelser kvarstår inför kommunens antagande av planen. Om Fylkesmannen inte kan ena kommunen och den berörda statliga myndigheten kring en innsigelse, får departementet besluta huruvida kommunplanen ska ändras eller om innsigelsen ska avslås. Se även figur 5.2.

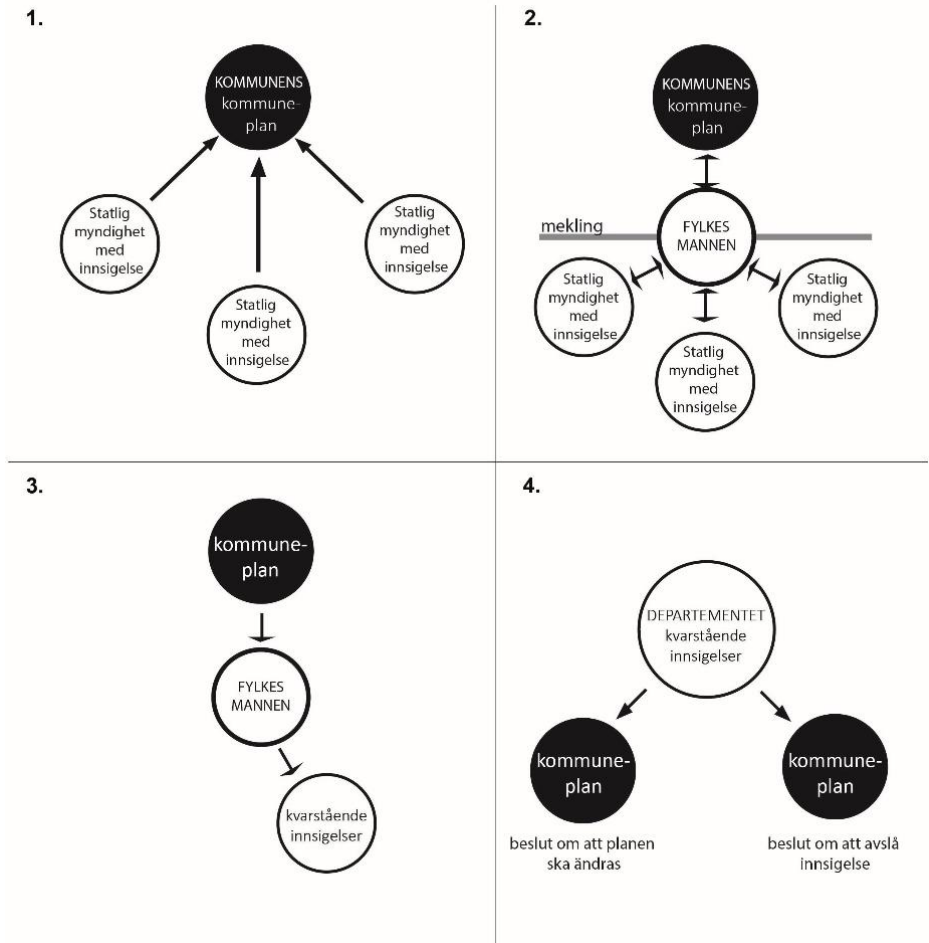
Totalt finns det tjugotvå olika myndigheter som har i uppgift att bevaka olika sektoriella intressen. Departementet handlägger årligen cirka 30 kommunplaner med kvarstående innsigelser.

Områdesregulering och detaljregulering

Det finns två typer av regleringsplaner (detaljplaner), *områdesregulering* och *detaljregulering*. Områdesregulering används främst för större områden och mer omfattande urbana projekt, medan detaljregulering är tillämpliga på mindre områden och begränsade byggprojekt. En regleringsplan kan i Norge utarbetas av kommunen eller av en privat aktör. Ansvar för att planförfarandet följer kraven i lagen, liksom själva antagandet av planen, ligger dock alltid hos kommunen.

Figur 5.2 Innsigelser och mekling

De statliga myndigheterna som har invändningar mot planen skickar sina innsigelser till kommunen (1). Fylkesmannen roll är att medla för att lösa de invändningar som lämnats (2). Om inte enighet kan uppnås, ska kommunen besluta om kommunplanen och skicka planen och innsigelsen, med Fylkesmannens rekommendation, till departementet (3). Departementet avgör om innsigelsen ska leda till ändring av kommunplanen eller avfärdas (4).



Detaljplanekravet gäller för större byggen och anläggningar. I kommunplanens arealdel kan kommunen också redogöra för i vilka andra fall detaljplanekravet gäller. En regleringsplan får strida mot kommunplanen, men då krävs mer omfattande konsekvensbeskrivningar.

Bygglov utifrån kommunplanen

Kommunplanen gäller parallellt med regleringsplanerna och kan i vissa avseenden reglera samma saker. Om planerna strider mot varandra, gäller den sist antagna planen.

Genom 2015 års kommunplan upphävde Oslo kommun i princip alla regleringsplaner inom den centrala staden som antagits före år 2000, undantaget sådana planer som innehöll skyddsbestämmelser. I stället innehåller kommunplanen övergripande riktlinjer för bebyggelseutvecklingen för detta område. Kravet på att ny bebyggelse ska regleras med regleringsplan gäller dock alltså i hela kommunen, men genom en föreskrift i kommunplanen har kommunen möjlighet att medge dispens från plankravet. Exploatörerna är därför vanligtvis angelägna om att utforma sina byggprojekt utifrån de övergripande riktlinjerna i kommunplanen för att plankravet inte ska aktualiseras. Systemet ger samtidigt kommunen en stark förhandlingsposition i bygglovsskedet.

För att tydliggöra vad som utgör en önskvärd utveckling har Oslo kommun även utarbetat ”informella planer” som saknar stöd i plan- och bygglagen. Dessa planer tillämpas som komplement till den bindande kommunplanen (*veiledende plan for det offentlige rom, VPOR*). Planerna används vid sidan om kommunplanen för att på områdesnivå lägga fast principer om hur gaturum, bebyggelse och grönstruktur m.m. bör utvecklas.

5.2.2 Det danska plansystemet

Danmark utgör cirka en tiondel av Sveriges yta. Landet är det tätast befolkande landet i Norden med cirka 5,5 miljoner invånare. I och omkring huvudstaden Köpenhamn bor cirka 1,2 miljoner människor. 85 procent av befolkningen bor i städer och 55 procent av landets areal är jordbruksmark. Danmark är indelat i 98 kommuner.

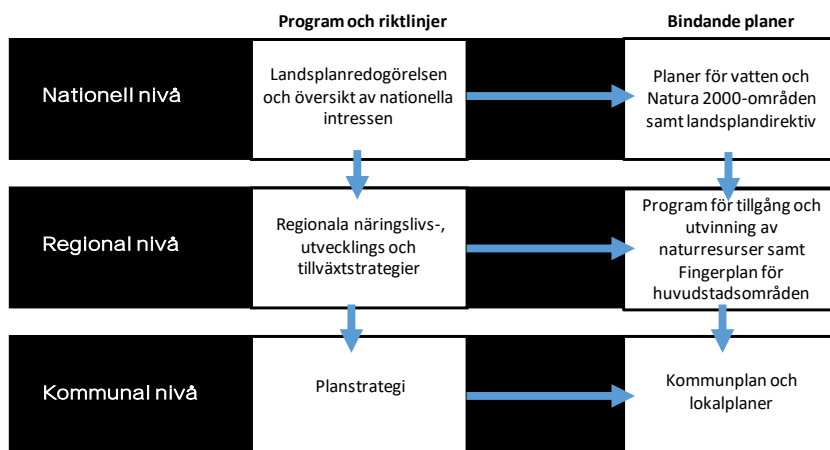
Ett nationellt ramverk för fysisk planering

All fysisk planering i Danmark regleras i planlagen. Den nationella landsplanläggningen består av

- landsplanredogörelse
- landsplandirektiv
- översikt av nationella intressen.

Figur 5.3 Det danska plansystemet

En schematisk översikt över vägledande och bindande planer



Landsplanredogörelsen är regeringens information till kommuner och regioner om hur den ser på utvecklingen av fysisk planering de kommande åren. Genom landsplandirektiv kan *erhvervsministern* (mot-svarar näringsministern i Sverige) lägga fast bindande ramar för innehållet i kommunernas planläggning. Var fjärde år publicerar *erhvervsministern* även en översikt över nationella intressen, vilka sammanfattar statens krav för kommunal planering. Se mer om nationella intressen under rubriken *Indsigelse*.

Regionala tillväxt- och utvecklingsstrategier

I Danmark genomfördes en reform 2007 då man tog bort *amterna* (länerna) och införde fem regioner som styrs av folkvalda organ. De fem regionerna ska i samarbete med regionala tillväxtforum utarbeta regionala näringslivs-, utvecklings- och tillväxtstrategier. Det är bara för huvudstadsregionen som det sker en regional fysisk planering. Den s.k. fingerplanen för Huvudstadsregionen är en statlig regional plan och har varit ramen för kommunernas fysiska planering i årtionden. Planen är bindande för kommunerna.

På regional nivå finns även bindande program för tillgång och utvinning av naturresurser, en *råstofspan*.

Kommunplanen gäller i tolv år

Kommunerna ska enligt planlagen upprätta en kommunplan, som omfattar en period om tolv år. Kommunplanen ska definiera de övergripande målen och riktlinjerna för kommunens utveckling. Den mark som enligt planen ska tas i anspråk bör inte överstiga behoven inom tidsramen. Kommunplanen konkretiserar i ett rumsligt perspektiv de politiska målen för utvecklingen inom kommunen, förhållandet till den nationella landsplanläggningen, liksom till relevanta regionala dokument. Kommunplanen innehåller också en redogörelse för hur planen uppfyller kommunens planstrategi (se avsnitt 5.3) och hur konkreta förslag i planen kronologiskt ska implementeras.

Indsigelse

Om det finns en statlig invändning mot ett förslag till en kommunplan, kan kommunfullmäktige inte anta planen. Det heter att en myndighet kan lämna *insigelse*. En insigelse fungerar som ett veto. Indsigelsen ska grunda sig i de hänsyn som myndigheten ska säkerställa.

Först och främst har erhvervsministern på regeringens vägnar skyldighet att lämna insigelse mot ett förslag till kommunplan som inte stämmer överens med nationella intressen. Med moderniseringen av planlagen sommaren 2017 är de nationella intressena fokuserade till fyra ämnen. De nationella intressena är

- tillväxt- och näringslivsutveckling
- natur- och miljöskydd
- kulturarvs- och landskapsbevarande
- nationella och regionala anläggnings- och landsplanedirektiv.

En sektorminister kan uppmana erhvervsministern att göra insigelse på sektorministerns vägnar. Därtill kan grannkommuner, i huvudstadsregionen alla kommuner, lämna insigelse. Regionrådet (motvarande landstingsfullmäktige) kan lämna insigelse mot den del av ett förslag till kommunplan som strider mot den regionala råstofplanen. Regionrådet ska underrätta erhvervsministern om detta. Därtill finns en möjlighet för nationalparksfonder, som formellt inte är en myndighet, att lämna insigelse mot ett förslag till kommunplan om det har betydelse för nationalparken.

De kommuner och myndigheter som har lämnat en insigelse ska tillsammans med ansvarig kommun förhandla sig fram till en lösning. Kommunen kan anta en kommunplan först när parterna har enats om en lösning. Först om en lösning inte är möjlig, kan en av parterna begära att erhvervsministern avgör tvisten.

Kommunplanen och efterföljande planering

Kommunplanen utgör grund för *lokalplaner* (detaljplaner) och styr kommunens beslut vid individuella bygglovsprövningar eller beslut om ändrad markanvändning. Även den kronologiska ordningen som redovisas i kommunplanen kan vara grund för att kommunen inte beviljar lov för specifika projekt.

Kommunplanen är bindande för efterföljande planering. Kommunerna väljer dock själva hur grundligt riktlinjer och ramverk behandlas i kommunplanen. Det handlar mycket om hur flexibel kommunen önskar vara i sin efterföljande planläggning.

En lokalplan krävs när det är nödvändigt för att säkra kommunplanens genomförande. Det är i dessa fall ett kommunalt ansvar att skyndsamt utarbeta förslag till lokalplan. Möjlighet finns då att begära att byggherren bistår med utarbetandet av planen.

5.3 Inspiration från Norge och Danmark

Utifrån våra analyser av våra grannländers planering har vi tagit fasta på ett antal delar i den översiktliga planeringen. Det är verktyg som vi anser kan bidra till att utveckla vår svenska översiktsplanering till gagn för efterföljande planering och prövning.

5.3.1 En nationell ram för kommunplanen

Bostadsplaneringskommittén pekade 2015 på att Sverige saknar en sammanhållen nationell syn på landets fysiska miljö och struktur och en planering för detta. Kommittén menade att avsaknaden av en sammanhållen statlig syn på fysisk planering innebär svårigheter för myndigheter och kommuner att hantera de utmaningar som ställs på samhällsplaneringen på ett effektivt sätt (SOU 2015:59 s. 420).

I Danmark och Norge ges nationella ramar för kommunal planering. I Danmark tas en landsplanredogörelse fram med regeringens visioner för utvecklingen av fysisk planering efter varje val till folktinget. Ett annat statligt verktyg för den kommunala planeringen i Danmark är en översikt av nationella intressen som tas fram vart fjärde år. Översikten avgränsar statens ingångar i den kommunala planeringen.

I Norge finns de nationella förväntningarna för regional och kommunal planering som presenteras vart fjärde år. Huvudfrågorna i de nationella förväntningarna från 2015 är klimat och energi, stads- och tätortsutveckling, kollektivtrafik och infrastruktur samt värdeskapande ekonomisk utveckling. De behandlar även natur- och kulturmiljö, landskap samt hälsa, livskvalitet och uppväxtmiljö, som alla har koppling till den regionala utvecklingen.

5.3.2 En kommunal planstrategi ger kontinuitet

Som vi uppmärksammar i kapitel 4, finns det brister i kontinuiteten i översiktsplaneringen bland kommunerna i Sverige. Kompletteringar i bestämmelserna om kommunens aktualitetsprövning av översiktsplanen infördes både 1996 och 2011. Ändå kvarstår problematiken. Här ser vi att plansystemen i Danmark och Norge kan ge inspiration till hur översiktsplaneringen kan vitaliseras.

Planstrategin har breddat det politiska engagemanget i Danmark

Under första hälften av varje mandatperiod ska de danska kommunerna ta fram en strategi för den rumsliga planeringen. Strategin ska beskriva den politiska målsättningen och hur planeringen har utvecklats sedan förra mandatperioden. Strategin ska också innehålla ett beslut om den gällande kommunplanen ska revideras i delar eller i sin helhet. Flera kommuner har sedan detta krav infördes utvecklat ett arbetssätt som binder samman strategin för planering med andra kommunala policydokument som till exempel näringslivsutveckling, kultur och hälsa. Detta har lett till att den kommunala planeringsstrategin har genererat ett bredare politiskt engagemang och stöd i hela organisationen.

Norge har infört en planstrategi med inspiration från Danmark

De norska kommunerna har krav på sig att under första året varje mandatperiod besluta om en planstrategi. Planstrategin ska ange möjligheter och utmaningar för utvecklingen inom kommunen liksom behovet av planeringsinsatser under mandatperioden. I planstrategin ska den nya kommunledningen även ta ställning till om kommunplanen är aktuell och ska fortsätta att gälla eller om hela eller delar av planen ska ses över.

5.3.3 En lagreglerad standard för användningen

Kommittédirektiven anger att vi ska utreda hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att skapa förutsättningar för en hållbar samhällsutveckling och underlätta efterföljande planering. I PBL är kraven på översiktsplanens innehåll begränsade, medan kraven på redovisning går längre i Norge och i Danmark.

Sex övergripande områdesanvändningar i Norge

Kommunplanen i Norge är uppdelad i två delar, en samhällsdel och en arealdel. Det finns sex olika typer av användning som kan anges i kommunplanens arealdel (frivillig precisering anges inom parentes):

- Bebyggelse och anläggningar
(bostäder, fritidsbebyggelse, centrum, köpcenter, företag, offentliga och privata verksamheter, turistanläggningar, materialutvinning, kommersiella byggnader, idrottsanläggningar, övriga anläggningar, utevistelse, gravplatser och urnlundar)
- Transport- och kommunikationsanläggningar
(vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar, huvudnät för cykeltrafik, nät för kollektivtrafik, kollektivtrafikknutpunkt, parkeringsplatser, korridorer för teknisk infrastruktur)
- Grönstruktur
(naturområden, vandringsled, friluftsområden, parker)
- Försvaret
(olika typer av militära ändamål)
- Lantbruks-, natur- och friluftsanvändning samt renskötsel
(dels områden för nödvändiga åtgärder för lantbruk, renskötsel samt näringsverksamhet som hör till gården, dels områden med spridd bostads-, fritids- eller näringsbebyggelse)
- Användning och skydd av sjö och vattendrag samt tillhörande strandzon
(transporter, farleder, fiske, akvakultur [t.ex. fiskodling], dricksvattentäkt samt natur- och friluftsområden, vart för sig eller i kombination).

Krav på zonerings och riktlinjer i Danmark

En kommunplan i Danmark kan utformas på olika sätt och kan omfatta särskilda områden eller teman. Det finns dock vissa delar som planen måste innehålla, bl.a. en huvudstruktur, riktlinjer, ramar för lokalplanläggning och kartor. Huvudstrukturen omfattar hela kommunens geografiska område med tre zontyper:

- stadsbygd
- landsbygd
- sommarhusområden.

I kommunplanen ska det enligt planlagen finnas riktlinjer för ett flertal olika teman. Mark som tas i anspråk för stads- och sommarhuszoner är en sådan punkt, liksom att ta tillvara jordbruksintressen. Det är även obligatoriskt att i planen behandla detaljhandel.

6 Att utveckla översiktsplaneringen

I detta kapitel presenterar vi vår syn på behovet av reformer för översiktsplanering enligt PBL. Vi utvecklar på vilket sätt översiktsplanen kan underlätta för efterföljande planering och vad som är rimligt att uppnå inom ramen för översiktsplaneringen.

6.1 Vårt uppdrag – att underlätta för efterföljande planering

Vårt uppdrag är att utreda hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att öka förutsebarheten i efterföljande planering och i beslut som avser hur mark och vatten ska användas. I det ingår att utreda hur dialogen mellan stat och kommun i större omfattning kan klaras av inom ramen för översiktsplaneringen så att genomförandet av konkreta projekt underlättas. Enligt direktiven kan en delvis bindande översiktsplan vara ett sätt att åstadkomma ökad förutsebarhet. Därför behöver vi titta särskilt på det. I direktiven lyfter regeringen även fram att dagens översiktsplaner inte ger tillräcklig vägledning och att det är oklart om de kan anses aktuella.

Uppgiften att öka översiktsplanens vägledande funktion och se till att planen hålls aktuell leder vidare till att det behövs tydliga ställningstaganden från såväl stat som kommun. Det förutsätter att redovisningen i kommunernas översiktsplaner är tydlig och lätt att förstå samtidigt som staten behöver ge klara besked om de statliga intressena i planeringen. För att planerna ska vara aktuella behöver såväl planeringen som dialogen mellan staten och kommunen ske kontinuerligt.

Direktiven innehåller även flera begränsningar som påverkar våra förslag. Det får inte bli alltför omständligt att ta fram en översiktsplan och systemet måste vara hanterbart, oavsett i vilken kommun

det ska tillämpas. Det måste även finnas tillräcklig flexibilitet i systemet för att kunna avvika från den inriktning som angetts i planen, då behov och förutsättningar kan skifta med tiden. Förslagen får inte heller leda till väsentligt andra förutsättningar för planering enligt annan näraliggande lagstiftning. Processen ska även ge myndigheter och enskilda möjlighet att påverka översiktsplanen.

6.2 Översiktsplanering ger möjlighet att planera för en hållbar utveckling

Som utgångspunkt för våra förslag i kommande kapitel är det viktigt att ge en bild av översiktsplanens uppgift i plansystemet – att forma en långsiktigt hållbar utveckling för den fysiska miljön.

En utvecklingsstrategi för kommunen

Att i översiktsplanen lyfta fram en bild av vad kommunen har för kvaliteter, vart man strävar och på vilket sätt, ger en strategisk inriktning och underlag för lokal och regional samverkan för flera olika sektorer. Översiktsplaner behöver utgå från omvärldsanalyser och mål för utvecklingen i ett nationellt, regionalt och mellankommunalt perspektiv.

Ställningstaganden till förändringar och utvecklingsbehov kräver ofta ett tidsperspektiv på 10–20 år. Men den byggda miljön ska vanligen bestå under en längre tid än så. För att bedöma förutsättningarna för en långsiktigt hållbar bebyggelseutveckling behöver perspektivet vara betydligt längre. Det gäller exempelvis förhållningssätt till ett förändrat klimat.

En närmare vägledning för mark- och vattenanvändningen

Översiktsplanen är övergripande till sin natur och kan därmed inte ge alla svar, men kunskapen om förutsättningarna som den bygger på behöver vara så ingående att planen kan ligga till grund för en hållbar utveckling. Översiktsplanen är inte produktionsförberedande och med-

för därför i sig självt inte några direkta förändringar. En väl genomarbetad, förankrad och aktuell översiktsplan underlättar däremot detaljplanering, bygglovshantering och andra tillståndsprövningar.

Dialogen i översiktsplaneprocessen är viktig för efterföljande planering

Processen att ta fram en översiktsplan är betydelsefull för en effektiv planering. Genom dialogen mellan stat och kommun i översiktsplaneprocessen är det möjligt att på en övergripande nivå klargöra om staten kan komma att motsätta sig kommunens efterföljande detaljplaneförslag. Därtill ges kommunmedlemmarna möjlighet att i dialogen tillföra kunskaper om värden och intressen som har betydelse för hur bebyggelsen bör användas, utvecklas och bevaras. Beslut som grundar sig på genomarbetade och aktuella översiktsplaner kan minska risken för överprövning och överklaganden.

6.3 Utveckling som påverkar översiktsplaneringen

Översiktsplaneringen i kommunerna utgör en del av samhällsplaneringen i ett större sammanhang. Aktuella behov och önskemål styr vilka frågor som är i fokus. Kommunens ambitioner tillsammans med förändringar i närområdet, regionalt och globalt, påverkar översiktsplaneringen. Tillsammans med den tekniska utvecklingen och tillgänglig kompetens sätter det ramar för vad som är möjligt att åstadkomma i planeringen. Nedan anger vi några utvecklingsriktningar som vi ser påverkar planeringen.

Ett förändrat klimat

Klimatets förändringar berör oss som individer och samhället i stort. Översiktsplaneringen är ett viktigt verktyg för att forma en klimatsmart struktur som främjar en vardag som leder till minskad klimatpåverkan. En medveten långsiktig planering behövs för att anpassa samhället till de klimatförändringar som märks redan i dag och för de som väntar i framtiden.

En digitaliserad planprocess skapar nya möjligheter

Digitaliseringen i samhället påverkar bebyggelseutvecklingen och våra befintliga strukturer utifrån bl.a. nya rese- och konsumtionsmönster. Detta kommer i sig skapa nya angreppssätt för hur vi planerar. Det är dock svårt att förutse hur översiktsplanens form kommer att utvecklas på längre sikt. Oavsett digitalisering och standarder kommer översiktsplanen även framöver behöva anpassas till de lokala förutsättningarna. En digitaliserad planprocess ger dock nya möjligheter, bl.a. kan den främja dialogen om översiktsplanen och dess inriktning för efterföljande beslut.

Ökad konkurrens om kompetens

Vi ser i den närmaste framtiden en fortsatt konkurrens om personer med kompetens för översiktsplanering. Dagens arbetskraft är betydligt mer rörlig än tidigare generationer och konsultbranschen för planläggning växer. Ökade skillnader mellan olika delar av landet skapar därtill svårigheter för många kommuner att rekrytera efterfrågad kompetens. Kompetens inom och erfarenhet från centrala delar av plansystemet är av stor betydelse för den kontinuerliga översiktsplaneringen.

Urbanisering och levande landsbygd

Även om huvuddelen av Sveriges befolkning väljer att bo i stadsmiljöer är det tydligt att det finns ett ökat intresse av att bo och verka på våra landsbygder. Den digitala utvecklingen underlättar också möjligheterna att bo på en mindre ort, men ta del av och verka på en global marknad. Samtidigt medför den demografiska utvecklingen att kommunen har olika förutsättningar för att fullgöra sina uppgifter. Översiktsplanen med sitt långsiktiga perspektiv är i detta sammanhang ett viktigt planinstrument.

Starkare regioner

Den regionala nivån har varit omdebatterad i Sverige under många år. Regionfrågan, liksom kommunfrågan, har samtidigt varit föremål för reformer eller reformförsök i Danmark, Finland och Norge. Även om det finns stora variationer går länderna mot strukturreformer för att bilda nya större regioner och kommuner.

Regeringen beslutade nyligen en lagrådsremiss för utveckling av den regionala fysiska planeringen, liksom en proposition för en mer enhetlig organisation för det regionala utvecklingsansvaret i Sverige (prop. 2017/18:206). Dessa förslag ökar betydelsen av regionala och mellankommunala frågor i kommunernas översiktsplanering.

6.4 Vår syn på reformbehovet

Översiktsplanen har en central funktion i PBL-systemet och ska därigenom tillgodose många olika behov. Kommittédirektiven innehåller flera anvisningar och riktlinjer för hur våra förslag om en utvecklad översiktsplanering bör utformas, antingen uttalade eller underförstådda. Utöver de riktlinjer som framgår av våra direktiv menar vi att det finns fler behov som behöver tillgodoses för att en reform av den nuvarande ordningen ska bli framgångsrik.

Vi gör inte anspråk på att redovisa alla de behov som en översiktsplan bör tillgodose. Det beror på att vårt uppdrag inte handlar om en förutsättningslös översyn av översiktsplaneringen, utan framför allt om att utveckla översiktsplanen så att den ger bättre förutsättningar för den efterföljande planeringen. I det följande redogör vi för det reformbehov vi ser utifrån tre nyckelbegrepp; kontinuitet, god tillämpning och tydliga besked.

Översiktsplanering behöver bedrivas kontinuerligt

Att översiktsplanen hålls aktuell har enligt oss stor betydelse för att den ska ge tillräckligt stöd för efterföljande planering. En kontinuerlig översiktsplanering bygger på att löpande komplettera översiktsplanen utifrån förändrade behov och förutsättningar.

Ökat politiskt engagemang och aktuellt planeringsunderlag från staten

Att översiktsplaneringen bedrivs kontinuerligt påverkar förutsättningarna för efterföljande planering. En förutsättning för kontinuitet är politiskt engagemang i översiktsplaneringen. För det behövs rutiner som säkerställer att planeringen diskuteras regelbundet av den politiska ledningen och att staten fortlöpande tillhandahåller aktuellt planeringsunderlag.

Befintliga planinstrument i PBL erbjuder flexibilitet

De planinstrument som finns i PBL i dag är flexibla. Vi anser att dessa täcker de olika planeringsbehoven som finns i kommunerna. Vi ser dock behov av vägledning för att utveckla hur de olika planinstrumenten kan användas i en kontinuerlig översiktsplanering.

PBL ska ge stöd för god tillämpning

Dagens stadsbyggande är ofta inriktat på förtätning och omvandling av redan ianspråktagen mark, vilket många gånger medför komplexa förutsättningar för planering och byggande. Genomförandet av olika byggprojekt förutsätter därigenom en mängd ställningstaganden, där olika tekniska och ekonomiska förutsättningar behöver balanseras mot de juridiska och politiska förutsättningarna.

Planen ska ge svar på en övergripande nivå

Översiktsplaneringen utgör en del av ett större planeringssystem, där de olika plannivåerna samverkar med varandra. För att systemet ska vara fungera på ett ändamålsenligt sätt behöver det finnas en balans mellan de resurser som planeringen tar i anspråk och den nytta som uppnås genom planen. I översiktsplanen bör kommunen klarlägga förutsättningarna för den efterföljande planeringen i sådan utsträckning att det i allt väsentligt står klart vad som kommer att krävas för att bebyggelsen ska kunna tillåtas.

Planens redovisning ska göra det möjligt att överblicka den tänkta utvecklingen

För att översiktsplanen ska fungera på avsett sätt behöver den vara tydlig. Samtidigt får planen inte bli så omfattande att de ställningstaganden som görs skymms av redovisningar av olika planeringsförutsättningar m.m. Det är en balansgång mellan behovet av att vara tillräckligt utförlig och att ändå ge förutsättningar för att alla ska kunna förstå och överblicka den inriktning för utveckling som planen ger.

Planen behöver både ge stöd för efterföljande planering och möjlighet att hantera bygglov utan detaljplan

Trots betydande skillnader mellan kommunerna i landet när det gäller förutsättningarna för den fysiska planeringen, ska regelverket fungera över hela landet. I många kommuner sker exempelvis en stor del av byggandet utan stöd av en detaljplan, vilket medför delvis andra krav på översiktsplanens innehåll. Översiktsplanen behöver med andra ord utformas så att den ger stöd såväl för efterföljande detaljplanering som för att hantera bygglov utan detaljplan.

Regelverket bör stödja en digital tillämpning

Regelverket bör även skapa goda förutsättningar för en övergång till digitala planeringsformer. En digital planering kan ge såväl myndigheter som enskilda större möjlighet att bedöma vilka konsekvenser som planen kan tänkas ge upphov till. En gemensam digital plattform kan underlätta planering över kommungränserna.

Staten behöver ge tydliga besked

Översiktsplanen bör även i fortsättningen vara den arena där staten och kommunen kommer överens om de stora dragen när det gäller hur mark och vatten ska användas. För att en sådan överenskommelse ska få reell betydelse, måste översiktsplanens innehåll vara tillräckligt tydligt för att konsekvenserna av planen ska kunna över-

blickas. Kraven på planens innehåll behöver därigenom vara ändamålsenligt utformade liksom kraven på länsstyrelsens yttranden i olika skeden.

Tydliga besked om ingripandegrunderna

Staten behöver ge tydliga besked i de frågor som omfattas av statens tillsyn, dvs. ingripandegrunderna. Tydliga besked förutsätter att de statliga myndigheterna har förmåga att fullgöra den roll som PBL-systemet förutsätter. Länsstyrelsen har en särskilt viktig funktion i dialogen mellan staten och kommunen.

Tydlighet om mål och krav

Genomslaget för statliga intressen underlättas om mål och krav är tydligt formulerade. Kommunen behöver ges bättre förutsättningar för att kunna ta hänsyn till statens intressen, genom utvecklad vägledning och tydliga underlag. För bättre målstyrning inom staten behöver prioriteringarna på nationell nivå klargöras. Både i Danmark och Norge finns förebilder för ett nationellt ramverk för kommunal planering.

7 En bindande översiktsplan?

Enligt våra direktiv ska vi utreda hur översiktsplaneringen kan utvecklas med inriktningen att översiktsplanen åtminstone delvis kan göras bindande. Syftet är att skapa ökad förutsebarhet, bl.a. för att förbättra förutsättningarna för efterföljande planering och en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten.

Frågan om en bindande översiktsplan har stor betydelse för våra förslag om hur översiktsplaneringen kan utvecklas. I detta kapitel redovisar vi därför vår syn på en bindande översiktsplan, som en grund för våra förslag i övrigt.

Inledningsvis redogör vi för vad som avses med en bindande översiktsplan. Sedan går vi igenom förutsättningarna för en bindande översiktsplan i avsnitt 7.2 och 7.3, för att därefter redogöra för våra överväganden om översiktsplanen bör göras bindande eller inte i avsnitt 7.4. Slutligen redogör vi i avsnitt 7.5 för våra överväganden när det gäller möjligheten att ändra kraven på bygglov genom översiktsplanen.

7.1 Vad menas med att översiktsplanen ska vara bindande?

Inriktningen för en reform bör alltså, enligt direktiven, vara att översiktsplanen åtminstone delvis kan göras bindande. Frågan är vad detta innebär i praktiken – för vem ska den vara bindande och på vilket sätt? När det gäller dessa frågor ger direktiven visserligen ingen konkret vägledning för hur våra förslag bör utformas, men däremot hur översiktsplanen *inte* bör utformas:

- Kravet på redovisning bör inte bli så omfattande att det blir omständligt för kommunen att göra en ny översiktsplan.
- Även om översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande bör detta inte utesluta en annan markanvändning än den som har bestämts i översiktsplanen; genom detaljplaneläggning bör det vara möjligt med en markanvändning som strider mot översiktsplanen.
- Översiktsplanen bör inte medföra väsentligt ändrade förutsättningar för planering enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

I det följande redogör vi för några principiellt olika modeller, eftersom en översiktsplan kan vara bindande på flera olika sätt. Våra överväganden om de olika modellerna finns i avsnitt 7.4.1.

1. En översiktsplan som är bindande mot alla

En modell kan vara att planen görs bindande för alla. Kommunen skulle då bindas på så sätt att kommunen inte fick anta nya detaljplaner som stred mot översiktsplanen. Byggnadsnämnden skulle inte heller kunna ge lov i strid mot planen, annat än i fråga om små avvikelser m.m. som är förenliga med planens syfte. Även enskilda skulle bindas av planen genom att bygglov eller andra tillstånd relaterade till användningen av mark och vatten inte skulle kunna ges på ett sätt som stred mot översiktsplanen.

Staten skulle också bindas av planen. Länsstyrelsen skulle inte kunna överpröva en detaljplan som var förenlig med översiktsplanen. Statliga myndigheter skulle inte heller kunna fatta beslut i strid med den markanvändning som bestämts i planen – naturreservat skulle inte kunna bildas och tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och koncession för bearbetning av koncessionsmineral enligt minerallagen (1991:45) skulle inte kunna ges i strid med översiktsplanen. Staten skulle inte heller kunna anta väg- och järnvägsplaner i strid med översiktsplanen.

2. En översiktsplan som liknar områdesbestämmelser

Vi har även övervägt alternativet att översiktsplanen skulle ges samma verkan som områdesbestämmelser.

Genom områdesbestämmelser kan kommunen reglera bl.a. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (4 kap. 42 § PBL).

Förarbetena till ÄPBL (prop. 1985/86:1 s. 601 f.) anger både möjligheter och begränsningar när det handlar om att reglera grunddragen i markanvändningen. Som exempel på markanvändningar ges olika nyttjanden såsom bebyggelse, fritidsanläggningar eller kommunikationsleder. Det finns inget exempel som syftar till enbart bevarande eller skydd. Av propositionen (s. 105 f.) framgår vidare att kommunen inte genom områdesbestämmelser får avsätta områden för friluftsliv eller områden med skydd för särskilda naturvärden. Enligt förarbetena bör kommunen då i stället använda sig av bestämmelser som i dag motsvaras av 7 kap. miljöbalken, t.ex. natur- eller kulturresevat. Det har inte varit lagstiftarens avsikt att områdesbestämmelser som medför byggförbud med expropriativa effekter ska kunna antas utan att det samtidigt är möjligt att begära inlösen. Motiven till den valda ordningen framgår inte helt tydligt, men begränsningarna kan tänkas vara kopplade till egendomsskyddet i regeringsformen (2 kap. 15 § RF).

Den praktiska erfarenheten av områdesbestämmelser är i vissa avseenden mindre goda. Bland annat menade PBL-kommittén att möjligheterna att reglera grunddragen ibland används på fel sätt (SOU 2005:77 s. 519 f.). Svårigheterna gäller bl.a. att kommunerna direkt eller indirekt inför bestämmelser som är utformade som ett byggnadsförbud. Att det finns svårigheter att använda områdesbestämmelser på detta sätt framgår av flera regeringsbeslut där områdesbestämmelser har upphävts.¹ Vidare anses det inte vara möjligt att ange att ett område ska användas som naturmark.²

¹ M91/3189, 3190/9, M94/4904/9, In96/1146/PL, M 2000/1611/Hs/P, M6006/327/F/P.

² Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 mars 2016 i mål nr P 8900–15.

PBL-kommittén ansåg att de omfattande problemen vid tillämpningen talade för att det var tveksamt att behålla möjligheten att reglera grunddragen genom områdesbestämmelser, huvudsakligen på grund av de svårbegripliga rättsverkningarna för sakägarna. Vidare menade kommittén att eftersom den fullständiga lämplighetsprövningen inte genomförts kunde sakägarna inte förutse vilka eventuella rättigheter eller skyldigheter som bestämmelserna ger. Områdesbestämmelserna fungerar då närmast som ett nybyggnadsförbud, varför kommittén ansåg att regleringsmöjligheten borde tas bort (betänkandet s. 525 f.). Regeringen ansåg dock att möjligheten att reglera grunddragen borde behållas (prop. 2009/10:170 del 1 s. 221).

Egendomsskyddet medför att det är svårt att med bindande verkan ange en markanvändning i översiktsplanen som innebär restriktioner i förhållande till den pågående användningen. Kommunen skulle då behöva ersätta en fastighetsägare för restriktioner som begränsar möjligheten att förfoga över dennes fastighet.

3. Översiktsplanen som avtal mellan stat och kommun

Ett tredje alternativ vi har övervägt kan beskrivas som ett avtal mellan staten och kommunen. Alternativet kan sägas vara en variant av de s.k. planeringsbeskeden som infördes i PBL 2017 (jfr avsnitt 3.2). Alternativet innebär att länsstyrelsen skulle vara förhindrad att upphäva detaljplaner som har stöd i översiktsplanen, om inte länsstyrelsen i relevanta delar framfört invändningar under processen när översiktsplanen tas fram. Kommunen skulle alltså kunna förlita sig på att staten inte motsatte sig den angivna bebyggelseutvecklingen i vidare mån än vad länsstyrelsen redovisat under översiktsplaneprocessen.

I princip kan detta alternativ sägas vara en vidareutveckling av den ordning som redan gäller, där länsstyrelsen förväntas godta det som anges i översiktsplanen om inte länsstyrelsen framfört invändningar i granskningsyttrandet. Skillnaden ligger i att länsstyrelsen skulle vara formellt bunden av planen, om inte länsstyrelsen reserverat sig mot innehållet eller satt upp vissa villkor för att planen ska kunna godtas.

I detta alternativ skulle planen inte binda kommunen. Om kommunen skulle anta en detaljplan i strid med det som har bestämts i översiktsplanen, skulle länsstyrelsen liksom i dag kunna besluta om att detaljplanen ska överprövas.

Även detta alternativ innehåller utmaningar. Framför allt handlar det om att planen behöver göras så tydlig att länsstyrelsen ges reella möjligheter att bedöma om planens innehåll står i konflikt med ingripandegrunderna. Kan inte länsstyrelsen bedöma detta bör länsstyrelsen varna för att det finns risk för att staten kommer att motsätta sig efterföljande detaljplaner. Det skulle sannolikt medföra att länsstyrelsen i praktiken sällan eller aldrig skulle kunna godta översiktsplanen utan invändningar, eftersom redovisningen i en översiktsplan sällan är så detaljerad att det är möjligt att fullt ut bedöma hur bebyggelsen förhåller sig till ingripandegrunderna.

4. En översiktsplan som endast är bindande för vissa delfrågor

Vidare skulle översiktsplanens bindande verkan kunna begränsas till vissa delfrågor. I våra direktiv anges att kommunens möjligheter att ändra de ordinarie kraven på bygglov behöver förenklas. Enligt regeringen ska vi således överväga om det är möjligt att låta kommunen införa bindande föreskrifter i översiktsplanen som gör det möjligt att i vissa fall minska de ordinarie kraven på bygglov. I vissa fall kan det enligt regeringen även vara lämpligt att enkelt kunna öka kraven på bygglov, t.ex. när bebyggelsen är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Det kan även diskuteras om det vore lämpligt att genom översiktsplanen slutligt pröva vissa frågor av övergripande karaktär, t.ex. vissa allmänna intressen som ska beaktas vid planläggningen enligt 2 kap. PBL.

Andra tankar om vilka delfrågor som skulle kunna regleras med bindande verkan i en översiktsplan kan fås genom att studera vad som kan bestämmas i andra länder, t.ex. i Norge (se nedan).

5. En översiktsplan av norsk modell

Som vi har redovisat i avsnitt 5.2.1 är den norska *kommuneplanen* tvådelad, med en bindande arealdel och en samhällsdel som inte är bindande. Genom arealdelen fastställer kommunen vilken markanvändning som tillåts för framtida åtgärder.

Genom arealdelen kan kommunen även besluta vissa ytterligare bestämmelser för markanvändningen (§ 11–9 *plan- og bygningsloven*):

- Krav på detaljplan för vissa områden eller vissa åtgärder, bl.a. att det ska finnas *områdesregulering* innan *detaljregulering* kan genomföras.
- Krav på innehållet i genomförandeavtal, t.ex. antalet bostäder i ett område, största och minsta lägenhetsstorlek eller att kommunen ska ha förköpsrätt för att köpa en viss andel av bostäder till marknadspris.
- Krav för utformning av anordningar för vattenförsörjning, avlopp och vägar i samband med nya bygg- eller anläggningsåtgärder, bl.a. förbud mot eller påbud av vissa tekniska lösningar. Bland annat kan krav ställas på anslutning till fjärrvärme.
- Krav på utbyggnad för att säkra tillgången på samhällsservice, teknisk infrastruktur och grönstruktur innan ett område får tas i bruk och när ett område tidigast får bebyggas, bl.a. i fråga om ordningsföljd när olika områden får bebyggas.
- Gränser för vilka områden som får bebyggas, utbyggnadsvolym, funktionskrav, bl.a. tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, platser för lek och utevistelse, skyltar, reklam, parkering, friköp av parkeringsplatser och att befintliga bostäder inte får tas i anspråk för något annat ändamål.
- Miljö kvalitet, estetik, natur, landskap och grönstruktur samt i fråga om tillfälliga och lätt flyttbara konstruktioner.
- Krav på hänsyn som ska tas till bevarande av existerande bebyggelse och annan kulturmiljö.
- Krav på förutsättningar som ska klaras och belysas i efterföljande reglering, bl.a. om uppföljning och tillsyn av miljöfrågor.

För vissa slag av markanvändning kan kommunen även besluta om vissa undantag från den användning som anges i planen, t.ex. om tillåtligheten av ekonomibyggnader för lantbruk och rennäring. För byggande inom strandskyddsområden kan kommunen även bestämma om vissa undantag från de regler som normalt gäller eller om strängare regler. Kommunen kan även besluta om användning och skydd för vatten samt vissa förutsättningar för vattenverksamhet.

Ytterligare alternativ

Det finns naturligtvis andra modeller för hur översiktsplanen kan göras bindande. Däremot bör de alternativ som vi redogjort för vara tillräckliga som utgångspunkt för våra överväganden om översiktsplanen bör göras bindande eller inte.

7.2 Bakgrunden till att den nuvarande översiktsplanen inte är bindande

Bedömning: Bestämmelserna om normgivningsmakten i regeringsformen utgör inte längre något hinder mot en bindande översiktsplan.

När ÄPBL tillkom 1987 ansågs det vara en nödvändighet att det uttryckligen framgick att översiktsplanen inte var bindande. Sedan dess har emellertid bestämmelserna i regeringsformen ändrats. Normgivningsmakten bör enligt vår mening inte längre utgöra något hinder mot en bindande översiktsplan. I detta avsnitt utvecklar vi motiven till denna bedömning.

Vissa frågor ska enligt huvudregeln normalt regleras i lag

Med normgivningsmakt avses rätten att besluta om rättsregler, dvs. sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt. I regeringsformen, förkortad RF, benämns sådana regler föreskrifter (prop. 2009/10:80 s. 216). Normgivningsmakten regleras i huvudsak i 8 kap. RF.

Enligt RF ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Detta förutsätter att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2 RF). Föreskrifter om användningen av mark- och vattenområden och om bebyggelse hör till sådana frågor som avses i bestämmelsen. Riksdagen kan dock bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter, förutsatt att föreskrifterna inte avser vissa frågor som saknar relevans i detta sammanhang (jfr 8 kap. 3 § RF). Om riksdagen

bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en kommun att meddela föreskrifter i ämnet, s.k. subdelegation (8 kap. 10 § RF). Subdelegation måste dock gå via regeringen och riksdagen kan inte delegera normgivningsmakt direkt till en kommun.

Bestämmelserna om normgivningsmakten är anledningen till att det uttryckligen framgår av PBL att översiktsplanen inte är bindande

I förslaget till plan- och bygglag som regeringen remitterade till Lagrådet 1983 fanns ingen bestämmelse om att översiktsplanen inte skulle vara bindande. I stället föreslog regeringen en lydelse med innebörden att alla kommuner skulle bedriva en översiktlig fysisk planering, som skulle komma till uttryck i en översiktsplan. Planen skulle ange grunddragen av användningen av mark- och vattenområden i hela kommunen samt riktlinjer för bebyggelseutvecklingen (1 kap. 2 § första stycket i det remitterade förslaget). I viss mån var det alltså otvetydigt vilken verkan ett ställningstagande i översiktsplanen skulle få.

Lagrådet diskuterade i sitt yttrande om översiktsplanen skulle kunna utgöra föreskrifter i regeringsformens mening. Enligt den dåvarande regleringen i RF kunde normgivningsmakt bara delegeras till en kommun när det gällde vissa särskilt utpekade frågor, och frågor om användningen av mark- och vattenområden omfattades inte av den möjligheten. Dessutom skulle kommunens rätt att fatta beslut om översiktsplanen grundas direkt på en lagbestämmelse, och inte via ett bemyndigande från regeringen. Om översiktsplanen kunde anses utgöra föreskrifter, skulle förslaget till ÄPBL således inte vara förenligt med RF.

Enligt Lagrådet kunde det inte uteslutas att översiktsplanen skulle kunna utformas på ett sätt som gjorde att översiktsplanen i realiteten skulle bli bindande för de tillämpande myndigheterna, exempelvis om planen innehöll bestämda direktiv av typen ”ingen bebyggelse får tillkomma”. Lagrådet ansåg att argumenten för att översiktsplanen inte till någon del skulle kunna utgöra normgivning inte var invändningsfria och att förslaget inte borde läggas till grund för lagstiftning (jfr prop. 1985/86:1 bil. s. 207–215).

Den föredragande departementschefen avfärdade kritiken och redogjorde i propositionen för sin syn på varför han ansåg att det föreslagna plansystemet i alla delar var förenligt med RF (prop. 1985/86:1 s. 87–93).

Under riksdagsbehandlingen yttrade sig Konstitutionsutskottet över förslaget till ÄPBL. Utskottet menade att det inte var acceptabelt om det efter riksdagsbehandlingen skulle kvarstå en osäkerhet om ÄPBL var förenligt med grundlagen (KU 1985/86:8 y). Mot denna bakgrund förordade Bostadsutskottet vissa justeringar i lagförslaget i avsikt att undanröja oklarheterna. Utskottet föreslog bl.a. att det uttryckligen skulle framgå av ÄPBL att översiktsplanen inte är bindande. Efter ny remiss godtogs förslaget av Lagrådet med några mindre justeringar. Av den beslutade lagen framgick därför uttryckligen att översiktsplanen inte skulle vara bindande för myndigheter och enskilda (jfr 1 kap. 3 § första stycket ÄPBL). Bestämmelsen överfördes senare till nya PBL och finns numera i 3 kap. 3 §.

Förutsättningarna för subdelegation har förändrats sedan ÄPBL tillkom

Som framgått av redogörelsen ovan medgav RF inte att översiktsplanen gjordes bindande när ÄPBL tillkom. Enligt vår uppfattning har emellertid förutsättningarna för s.k. subdelegation förändrats på ett avgörande sätt sedan dess.

Vid tillkomsten av ÄPBL var utrymmet för subdelegation mindre än vad det är i dag. Liksom i dag gällde huvudregeln att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2 RF). I dag kan emellertid riksdagen bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter inom alla lagområden, såtillvida föreskrifterna inte medför annan rättsverkan av brott än böter, vissa skatter eller konkurs eller utsökning (8 kap. 3 § första stycket RF). Innan 8 kap. RF ändrades den 1 januari 2011 (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19) kunde sådana föreskrifter enbart delegeras inom vissa särskilt utpekade områden som räknades upp i dåvarande 8 kap. 7 § RF. Den dåvarande bestämmelsen gav inget stöd för den subdelegation som behövs om

översiktsplanen skulle utgöra normgivning.³ Efter ändringen av regeringsformen 2011 är alltså subdelegation möjlig inom alla områden, så länge föreskrifterna inte medför annan rättsverkan av brott än böter, vissa skatter eller konkurs eller utsökning.⁴

Mot bakgrund av de ändrade reglerna för subdelegation i RF är just denna fråga alltså inte längre något hinder för att införa en bindande översiktsplan. Däremot skulle ett beslut om en översiktsplan som har bindande rättsverkan fortfarande utgöra en föreskrift enligt RF, vilket innebär att en rätt för kommunen att besluta om en sådan föreskrift skulle behöva delegeras först från riksdagen till regeringen och sedan vidare till kommunerna.

7.3 Förutsättningar som har betydelse för om översiktsplanen kan och bör göras bindande

7.3.1 Fördelar med en bindande översiktsplan

Vilka argument talar då för att översiktsplanen ska göras bindande? I detta avsnitt ska vi sammanfatta några av de fördelar som vi ser med en bindande översiktsplan.

Minskad osäkerhet kring statens intressen

Som framhålls i våra direktiv har det stor betydelse för effektiviteten i hela PBL-systemet att staten och kommunen i vissa avseenden är överens om hur mark och vatten bör användas.

Många statliga intressen har stor betydelse för hur marken kan användas. I de planeringssituationer då statliga intressen är otydliga

³ Bestämmelsen medgav bl.a. subdelegation av föreskrifter som avsåg utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar. Den dåvarande möjligheten till subdelegation motiverades av behovet att kunna ta in den dåvarande byggnadsstadgans mera detaljbetonade regler om byggande samt föreskrifter i Svensk byggnorm 1975 i en eller flera regeringsförfattningar (prop. 1975/76:209 s. 162 f.). Vid tillkomsten av den dåvarande bestämmelsen erinrade Konstitutionsutskottet om att bestämmelsen inte skulle omfatta annat än detaljbetonade föreskrifter (jfr Lagrådets yttrande i prop. 1985/86:1 bil. s. 209). Den dåvarande bestämmelsen gav därför inget stöd för normgivning genom översiktsplanen.

⁴ Att grundlagsändringen medförde en viss utökning av riksdagens möjligheter att delegera föreskriftsrätt till regeringen, särskilt när det gäller kommunernas verksamhet, framgår av regeringens uttalanden, jfr prop. 2009/10:80 s. 222 och 271.

blir det svårt för kommunen att förutse hur staten kommer att förhålla sig till kommunens anspråk. Det exempelvis kan handla om att det är svårt att bedöma vad som är möjligt i förhållande till ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken, om det är otydligt vad det är för värden som utgör grunden för riksintresset.

Som översiktsplaneringen fungerar i dag är det, enligt direktiven, vanligt förekommande att staten och kommunen inte i tillräcklig grad löser ut konflikter inom ramen för översiktsplaneringen. Väsentliga ställningstaganden om vad som utgör en lämplig markanvändning skjuts i stället på framtiden. Förutsättningarna för efterföljande planering blir därmed otydliga.

Vi anser att en bindande översiktsplan bör kunna bidra till ökad tydlighet kring statens intressen, förutsatt att det läggs fast i lag vilka frågor det är som ska prövas genom planen. Det staten inte uttryckligen har motsatt sig i översiktsplanen skulle då vara avgjort inför efterföljande planering, vilket i sin tur skulle leda till ökad förutsebarhet.

Ökad tydlighet kring de övergripande förutsättningarna klargör förutsättningarna för detaljplaneringen

Som framhålls i direktiven har de statliga myndigheterna ofta detaljerade synpunkter när det gäller hur bebyggelse bör lokaliseras, placeras och utformas i enskilda byggprojekt, även när staten inte har framfört några invändningar om den avsedda användningen under arbetet med översiktsplanen. Länsstyrelsens ”veto” när det gäller de s.k. ingripandegrunderna i detaljplaneringen innebär att även grundläggande strukturfrågor – som bör vara avgjorda genom översiktsplanen – kan komma att ifrågasättas i detaljplaneringen.

Om vissa frågor kan redas ut med bindande verkan genom översiktsplanen, bör det bli tydligare vad det är som återstår att pröva i efterföljande planering och prövning. En bindande översiktsplan kan sägas klarlägga förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen i den efterföljande planeringen. Tydligare förutsättningar bör även ge bättre förutsättningar för att detaljplaneringen ska kunna ske effektivt.

Tydligare planeringsförutsättningar leder till minskad risk för byggherren och ökad konkurrens inom byggsektorn

Många byggprojekt som förutsätter en detaljplan initieras av enskilda byggherrar. Att ta fram en detaljplan är emellertid förenat med stora kostnader, inte minst när det gäller att klarlägga de tekniska förutsättningarna för den avsedda bebyggelsen. Arbetet är även förenat med risker, där avgörande förutsättningar för att det önskade projektet ska kunna genomföras ibland kan klaras ut först sent i projektet. Exempelvis kan förutsättningarna för att upphäva strandskydd i vissa fall avgöras först genom att en detaljplan antas, vilket innebär stora risker för förgävesprojektering (jfr avsnitt 10.3.4).

Stora risker medför att många mindre aktörer i byggsektorn i dag saknar förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter detaljplanläggning (jfr SOU 2015:105 s. 151). De otydliga planeringsförutsättningarna gör att endast aktörer med tillräckligt med kapital har resurser för att inleda en planläggning. Tydliga förutsättningar bör leda till att fler aktörer tar initiativ till planläggning, vilken i sin tur skapar förutsättningar för en effektiv konkurrens i hela byggsektorn (jfr 2 kap. 3 § första stycket 4 PBL). Tydliga planeringsförutsättningar kan alltså få stor betydelse för frågor långt utanför PBL-systemet.

Som framhålls i direktiven kan kommunen genom tidig planering skapa bättre beredskap för förändringar, exempelvis när det gäller kommunala investeringar i infrastruktur som krävs för att möjliggöra en exploatering. Det bör bidra till ett snabbare genomförande när en exploatör vill genomföra ett byggprojekt.

Även dessa aspekter bör kunna anses vara en del av nytta med en bindande översiktsplan.

7.3.2 Svårigheter med att åstadkomma en bindande översiktsplan

Även om RF:s bestämmelser om normgivningsmakten inte längre bör utgöra något hinder för en bindande översiktsplan (jfr avsnitt 7.2), kan det naturligtvis finnas andra skäl till att översiktsplanen inte bör göras bindande. I detta avsnitt sammanfattar vi olika förutsättningar som har betydelse för om översiktsplanen kan och bör göras bindande.

Redogörelsen utgör en sammanfattning av innehållet i *bilaga 6*.

1. Det är svårt att i översiktsplanen säkerställa att marken är lämplig för ett visst ändamål redan i översiktsplanen

Det finns begränsningar i hur långt prövningen av lämplighet kan drivas inom ramen för översiktsplanen, om inte de underlag som krävs för prövningen ska bli orimligt omfattande. Bakgrunden är att mark vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked endast får tas i anspråk för att bebyggas om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 § PBL).

En antagen detaljplan innebär att marken prövats lämplig för det ändamål som har bestämts i planen. Planen kan sägas utgöra en garanti för att marken kan användas för det avsedda ändamålet, på så vis att bygglov i princip inte får vägras för en åtgärd som förenlig med planen. Detta medför att det är färre allmänna intressen som behöver prövas vid en ansökan om bygglov inom ett område med detaljplan, än vad som gäller i ett område som saknar detaljplan. Detaljplanen har alltså den fördelen att vissa frågor inte prövas igen inom ramen för bygglovet (jfr 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL). Ibland krävs emellertid ett omfattande utredningsarbete under detaljplaneprocessen för att avgöra om marken är lämplig för bebyggelse.

Detaljplanens ”avskärande funktion” medför frågor om vilken funktion en bindande översiktsplan bör ha. Om kommunen redan i översiktsplanen ska kunna garantera att området verkligen är lämpligt för det tänkta ändamålet, behöver kraven på utredning vara omfattande. En sådan ordning skulle enligt vår uppfattning leda till att kraven på underlag och utredning blir olämpligt stora. Enligt vår uppfattning medför utredningskravet att det är få allmänna intressen som kan prövas fullt ut genom översiktsplanen.

2. Den miljöbedömning som ska ske enligt MKB- och SMB-direktivet ställer stora krav på underlag

Såväl SMB-direktivet som MKB-direktivet⁵ innehåller krav på att en miljöbedömning ska ske av vissa planer och program respektive vissa verksamheter och åtgärder. Kraven i direktiven påverkar vilket underlag som behöver tas fram för att översiktsplanens miljöpåverkan, som genomförandet av planen kan antas medföra, ska kunna bedömas.

Att göra en miljöbedömning för en kommundäckande översiktsplan är en omfattande uppgift. Om översiktsplanen med bindande verkan ska kunna ange att viss mark är lämplig för olika typer av miljöstörande verksamhet, innebär kraven i EU-rätten att miljöbedömningen blir så omfattande att arbetet sannolikt blir ögörligt.

3. I översiktsplanen prövas i praktiken enbart förekommande allmänna intressen

När frågor enligt PBL prövas ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL). I praktiken prövas emellertid endast allmänna intressen i en översiktsplan. Däremot får översiktsplanen indirekt stor betydelse även för enskilda intressen, genom att planen anger kommunens uppfattning om vilken betydelse olika allmänna intressen har. Det får stor betydelse vid den avvägning mot förekommande enskilda intressen som sker i efterföljande planering och prövning (jfr 2 kap. 1 § PBL).

Det finns inga praktiska möjligheter för kommunen att överblicka och bedöma alla förekommande enskilda intressen inom ramen för översiktsplanprocessen. Ett bindande ställningstagande i översiktsplanen riskerar att hamna i konflikt med proportionalitetsprincipen, som innebär att åtgärder inte får gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Principen har stöd i bl.a. Europakonventionen.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

4. Det behövs nya former för att säkerställa statens intressen om översiktsplanen görs bindande

PBL utgår från att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt lagen, det s.k. kommunala planmonopolet (1 kap. 2 § PBL). Länsstyrelsen har dock möjlighet att upphäva en detaljplan, om planen kan antas strida mot någon av ingripandegrunderna. Länsstyrelsen har dock ingen möjlighet att upphäva en översiktsplan, vilket bl.a. beror på att den inte är bindande.

Om översiktsplanen ska ges bindande verkan, behöver det statliga inflytandet i översiktsplaneringen se annorlunda ut än vad det gör i dag. Det är dock förenat med svårigheter att ge länsstyrelsen möjlighet att upphäva en översiktsplan helt eller delvis. En lösning kan vara att ta efter den ordning som gäller i bl.a. Norge, där översiktsplanen inte kan antas så länge de statliga myndigheterna och kommunen inte är överens (jfr avsnitt 5.2.1).

5. Den enskildes civila rättigheter behöver kunna prövas i domstol och den enskilde behöver ha tillgång till effektiva rättsmedel

Om översiktsplanen görs bindande för efterföljande beslut, skulle detta innebära att det i planen sker en prövning av den enskildes civila rättigheter på det sätt som avses i Europakonventionen. Det kan exempelvis handla om att en planerad verksamhet kommer att medföra att de boende tvingas tåla vissa olägenheter eller att en fastighetsägare hindras i hur marken kan användas. En sådan prövning av ägarens civila rättigheter förutsätter i sin tur en rätt till domstolsprövning enligt artikel 7 i konventionen.

Vi menar att det kan ifrågasättas om laglighetsprövningen enligt 13 kap. kommunallagen är tillräcklig i dessa fall för att uppfylla konventionens krav på effektiva rättsmedel. Det beror i huvudsak på att den materiella prövningen av det överklagade beslutet är begränsad och att klagorätten grundar sig på kommunmedlemskap och inte på om beslutet angår vederbörande eller inte.

Alternativet skulle vara att ersätta laglighetsprövningen med en fullständig eller mer begränsad materiell prövning. Detta skulle å andra sidan öppna upp för att domstolen ges möjlighet att överpröva kom-

munfullmäktiges uppfattning om vad som utgör en långsiktigt önskvärd utveckling i kommunen, vilket skulle kunna ifrågasättas utifrån det kommunala planmonopolet.

6. En bindande översiktsplan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan behöver kunna överklagas i sak

Även Århuskonventionens krav på att miljöorganisationer ska kunna överklaga vissa beslut har betydelse för om översiktsplanen kan och bör göras bindande. Laglighetsprövningen ger enligt vår uppfattning inte tillräckliga möjligheter för dessa organisationer att få sina intressen prövade, om översiktsplanen görs bindande.

7. Det finns risk för att kommunen inte vill låsa fast sig för ett visst alternativ, om valet är bindande för efterföljande beslut

Fysisk planering handlar i hög grad om att göra avvägningar mellan olika konkurrerande anspråk på hur mark och vatten ska användas. Att slå fast att ett visst område ska användas för t.ex. bostäder innebär samtidigt ett ställningstagande mot en annan användning. Vi ser en risk för att kommunerna skulle undvika att ta tydlig ställning till vad som utgör en önskvärd utveckling, om valet blir bindande för den efterföljande planeringen. Den ökade tydlighet som utredningsuppdraget syftar till riskerar därmed att få motsatt effekt.

8. Egendomsskyddet innebär rätt till ersättning för vissa situationer när pågående markanvändning försvåras

Om översiktsplanen görs bindande, kan det medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det kan exempelvis handla om att byggnadsnämnden måste vägra bygglov för återuppbyggnad av en nedbrunnen byggnad, med hänvisning till att översiktsplanen anger att marken ska användas för ett annat ändamål. Det kan även handla om att planen anger att ett område ska användas som friluftsområde, varigenom fastighetsägaren förhindras att utveckla en befintlig verksamhet.

I sådana situationer behöver egendomsskyddet i bl.a. RF beaktas. En bindande översiktsplan kan alltså medföra att kommunen behöver

ersätta en fastighetsägare för de begränsningar som översiktsplanen medför.

9. En bindande översiktsplan förutsätter ändringar i de regelverk som styr andra planeringsformer

I våra direktiv anges att den omständigheten att översiktsplanen utvecklas inte bör medföra väsentligt ändrade förutsättningar för planering enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen eller lagen om byggande av järnväg. Direktiven får förstås som att regeringen anser att det inte är önskvärt att planering enligt annan lagstiftning ska vara beroende av att den önskade verksamheten eller åtgärden måste vara förenlig med den gällande översiktsplanen för att kunna tillåtas.

Vi bedömer att det inte är möjligt att åstadkomma en bindande översiktsplan utan att samtidigt göra omfattande ändringar i de regelverk som styr andra planeringsformer. Även denna omständighet talar emot en bindande översiktsplan.

7.4 Överväganden om en bindande översiktsplan

I föregående avsnitt har vi redogjort för både fördelar och svårigheter som behöver beaktas om översiktsplanen ska göras bindande. När det gäller de svårigheter som vi har identifierat kan dessa i stora drag sammanfattas i följande punkter:

- Det är inte ändamålsenligt att i översiktsplanen driva lämplighetsprövningen så långt att den användning som anges i planen kan anses vara lämplig i alla avseenden.
- Ska översiktsplanen göras bindande för efterföljande planering behöver såväl enskilda som miljöorganisationer ges rätt att överklaga planbeslutet i sak, dvs. inte bara genom laglighetsprövning.
- Om översiktsplanen begränsar förutsättningarna för pågående markanvändning på en viss plats, kan den skada som uppstår för fastighetsägarna i vissa fall behöva kompenseras ekonomiskt.

- Det är svårt att förena en bindande översiktsplan med den önskade inriktningen att en utvecklad översiktsplanering inte bör medföra väsentligt ändrade förutsättningar för planering enligt annan lagstiftning.⁶

Mot denna bakgrund ska vi nu redovisa våra överväganden när det gäller förutsättningarna för att införa en bindande översiktsplan.

7.4.1 Nackdelarna överväger med identifierade alternativ

I avsnitt 7.1 identifierade vi några principiellt olika alternativ för utformningen av en bindande översiktsplan. Nedan redovisar vi våra överväganden kring de olika alternativen, mot bakgrund av redogörelsen i avsnitt 7.3 över sådana förutsättningar som har betydelse för om översiktsplanen kan och bör göras bindande.

1. En översiktsplan som är bindande för alla

En modell som binder såväl kommunen som staten och enskilda innehåller flera uppenbara svårigheter. En översiktsplan som innebär att kommunen inte får besluta om detaljplaner i strid med översiktsplanen eller att byggnadsnämnden inte får ge lov för åtgärder som inte är förenliga med planen leder sannolikt snabbt till omfattande låsningar.

Det är i praktiken omöjligt att förutse alla anspråk och behov som kan tänkas uppstå, när det gäller hur bebyggelsen ska utvecklas och mark och vatten användas under den tid som en översiktsplan bör gälla. En översiktsplan som är bindande för ”alla” skulle sannolikt leda till att kommunen försöker säga så lite som möjligt i planen, för att förhindra att planen måste ändras så snart som nya anspråk och önskemål uppstår. En sådan plan är enligt vår mening uppenbart olämplig.

⁶ Det gäller inte om översiktsplanen enbart görs bindande för sådana delrågor som inte har någon betydelse för annan planering.

2. En översiktsplan som liknar områdesbestämmelser

Alternativet att utforma översiktsplanen så att den får samma effekt som områdesbestämmelser innebär att det skulle vara möjligt att reglera grunddragen i markanvändningen. Har kommunen slagit fast att ett område ska få användas för bebyggelse eller en ny väg, skulle den övergripande användningen inte behöva omprövas i efterföljande skeden. Som vi redovisat i avsnitt 7.1 är emellertid erfarenheterna av områdesbestämmelser som reglerar grunddragen mindre goda, framför allt eftersom de ofta tillämpas som byggnadsförbud av kommunerna.

Vi anser att kommunen bör kunna reglera grunddragen över hela kommunens yta, om översiktsplanen ska kunna reglera användningen med bindande verkan på det sätt som vi nu skisserat. Det innebär att kommunen lämpligen även bör kunna ange att marken ska användas som ett friluftsför- eller naturområde och för liknande ändamål. Egenomskyddet i RF skulle emellertid medföra att kommunen då skulle behöva ersätta fastighetsägaren, om beslutet medför att pågående markanvändning försvåras. En översiktsplan som bara kan reglera grunddragen när det handlar om bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförbara ändamål (jfr 4 kap. 42 § PBL), skulle sannolikt vara svår att tillämpa för kommunen.

Som vi redovisat i avsnitt 7.3.2 finns det även svårigheter med att säkerställa att marken är lämplig för ett visst ändamål i planen. Det leder till att de frågor som kan prövas slutligt på detta sätt sannolikt skulle vara få.

Sammanfattningsvis ser vi svårigheter med en översiktsplan som liknar områdesbestämmelser.

3. Översiktsplanen som avtal mellan stat och kommun

Vi har även övervägt om det finns förutsättningar för att stärka översiktsplanens roll som avtal mellan staten och kommunen, t.ex. att länsstyrelsen inte skulle få ingripa mot åtgärder som är förenliga med översiktsplanen. Vi ser dock svårigheter med att begränsa utrymmet för länsstyrelsens överprövning på det sättet. Bland annat ser vi en risk för att länsstyrelsen i praktiken ofta skulle behöva varna för att en viss fråga inte slutligt kan bedömas i översiktsplanen, utan att frågan i stället behöver utredas ytterligare i efterföljande planering. Om det i översiktsplanen inte går att bedöma att en viss åtgärd är förenlig

med ingripandegrunderna skulle länsstyrelsen förmodligen behöva ha kvar möjligheten att överpröva detaljplanen för att kunna bevaka att bebyggelsen blir lämpligt utformad i dessa avseenden.

Mot den bakgrunden anser vi att detta alternativ inte heller är lämpligt.

4. En översiktsplan som endast är bindande för vissa delfrågor, och 5. En översiktsplan av norsk modell

Den norska lösningen är intressant genom att den möjliggör en flexibel reglering, på så vis att vissa företeelser kan regleras såväl i kommunplanen som i områdesregulering eller detaljregulering. Samtidigt skulle en sådan reform medföra omfattande förändringar i andra regelsystem, exempelvis vem som ska ha ansvar för beslut i infrastrukturfrågor och möjligheten för staten att i vissa fall gripa in och ta över ansvaret för planeringen från kommunen. En översiktsplan av norsk modell innebär således ett omfattande reformarbete som förutsätter genomgripande reformer.

Samtidigt är det inte möjligt att överföra ett annat system direkt till svenska förhållanden, eftersom förutsättningarna skiljer sig åt i flera avseenden. Skillnaderna består bl.a. i konstitutionella förutsättningar, planeringstraditioner och vad som utgör kommunala och statliga uppgifter. En utvecklad översiktsplanering behöver även i övrigt utformas med hänsyn till förhållandena i Sverige, t.ex. geo- och demografiska förutsättningar, hur regelverket i övrigt är uppbyggt och hur befintliga detaljplaner och områdesbestämmelser är utformade.

Även om det finns många förtjänster med en norsk lösning har vi inte haft möjlighet att överblicka konsekvenserna av en så omfattande reform.

Som nämnts kan en översiktsplan även utformas så att den bara är bindande för vissa delfrågor, exempelvis för att ändra omfattningen av kraven på bygglov. Den frågan behandlar vi i avsnitt 7.5.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns svårigheter med alla de alternativ som vi har identifierat och att fördelarna inte uppväger de nackdelar som respektive alternativ för med sig.

7.4.2 Översiktsplanen bör inte vara bindande

Bedömning: Översiktsplanen bör inte göras bindande för efterföljande beslut.

Som vi har redogjort för i avsnitt 7.3.1 ser vi flera fördelar med ett system där vissa övergripande frågor kan läggas fast i översiktsplanen, som sedan inte behöver prövas på nytt i en detaljplan eller i ett bygglov. Däremot kräver en sådan ordning en genomgripande reform av såväl PBL-systemet som annan lagstiftning. Vi bedömer att en sådan reform skulle förutsätta ett omfattande omställningsarbete hos framför allt kommunerna och länsstyrelserna, vilket i sin tur skulle ta kraft och resurser från det arbete med konkreta utvecklingsprojekt som sker kontinuerligt.

Många av de allmänna intressen som utgör grunden för kommunens arbete med planläggning är svåra att hantera i översiktsplanen. Dels förutsätter många av intressena ett omfattande underlag för att det ska vara möjligt att pröva om en viss markanvändning eller åtgärd är förenlig med det allmänna intresset. Dels är det ofta otydligt vad det allmänna intresset innebär i praktiken, exempelvis vilka åtgärder som medför en påtaglig skada på ett riksintresse eller om risken för olyckor blir så hög att den inte längre kan tålas. Detta gör det svårt för kommunen att slutligt pröva de allmänna intressena redan i översiktsplanen. I stället behöver frågorna belysas ytterligare i efterföljande planering.

Vi bedömer att det inte är möjligt att åstadkomma en bindande översiktsplan som stämmer överens med riktlinjerna i våra kommittédirektiv. I synnerhet gäller detta ambitionen att en utvecklad översiktsplan inte bör medföra väsentligt ändrade förutsättningar för planering enligt annan lagstiftning. Som exempel kan nämnas att det är svårt att förena en bindande översiktsplan med att Trafikverket även i fortsättningen ska kunna besluta i frågor som avser vägar och järnvägar. I sådana fall skulle det antagligen vara en bättre lösning att göra som i Norge. Där ansvarar de statliga myndigheterna för att planera och ta fram underlag, men där planbeslutet fattas av kommunen.⁷ Vi

⁷ Staten kan dock i vissa fall överta den kommunala planeringen genom *statliga arealplaner*, bl.a. när genomförandet av viktiga statliga eller regionala utbyggnads-, anläggnings- eller skyddsåtgärder gör det nödvändigt (se vidare avsnitt 5.2.1).

tolkar emellertid kommittédirektiven som att vi inte bör lägga förslag i den riktningen.

Översiktsplanen bör inte göras bindande – ökad nytta för efterföljande planering bör kunna uppnås inom ramen för dagens system

Vi bedömer att nyttan med att införa en bindande översiktsplan inte är så stor att nyttan motsvarar den arbetsinsats och de olägenheter i övrigt som kommer att uppstå i samband med genomförandet av reformen. Dessutom anser vi att det bör vara möjligt att utveckla den nuvarande översiktsplaneringen på ett sätt som skapar bättre förutsättningar för efterföljande planering än vad de nuvarande bestämmelserna ger.

De egenskaper och funktioner som efterfrågas i direktiven bör enligt vår uppfattning i allt väsentligt kunna uppnås inom ramen för de principer som bär upp det nuvarande PBL-systemet. Denna lösning innebär även att de omställningsproblem som kan tänkas uppstå blir mindre än vad som skulle vara fallet med en bindande översiktsplan.

Vi anser att erfarenheterna av 30 år med översiktsplanering enligt PBL har skapat en god grund för hur översiktsplaneringen bör bedrivas för att ge ett gott stöd för efterföljande planering. Översiktsplaneringen i landet fungerar på många håll bra och på andra håll sämre. Som vi tidigare har konstaterat finns det brister i kontinuiteten på flera håll (avsnitt 4.1). Vi kan även konstatera att PBL-bestämmelserna i sig ger dåligt stöd för en ändamålsenlig översiktsplanering. I de fall då översiktsplaneringen fungerar väl är detta inte nödvändigtvis regel-systemets förtjänst utan snarare att kommunerna har hittat ett ändamålsenligt arbetssätt.

Vi menar att det finns god potential för att utveckla det nuvarande systemet för översiktsplanering. Sammantaget handlar det om att dels utveckla kontinuiteten i översiktsplaneringen, dels säkerställa att översiktsplanen innehåller de uppgifter som behövs för att ge goda förutsättningar för efterföljande planering. Våra förslag utvecklar vi i kapitel 8–11.

7.5 Att ändra kraven på bygglov genom översiktsplanen

Av kommittédirektiven framgår att vi ska utreda förutsättningarna för att kommunen genom översiktsplanen ska kunna ändra omfattningen av kraven på bygglov.

Kommunens möjligheter att ändra vilka åtgärder som kräver bygglov förutsätter i dag att frågan regleras med en bestämmelse i en detaljplan eller genom områdesbestämmelser. I våra direktiv framhålls att det i dag är relativt ovanligt att kommunen ändrar kraven på bygglov och att det kan leda till att kraven på bygglov inte motsvarar behovet av en förprövning från samhällets sida, vilket i sin tur medför oönskad administration. Det kan enligt direktiven exempelvis handla om kraven på bygglov på landsbygden för komplementbyggnader i anslutning till en- och tvåbostadshus. Enligt direktiven kan det i vissa fall även vara lämpligt att öka kraven på bygglov, exempelvis när bebyggelsen är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

7.5.1 För- och nackdelar med att reglera bygglovsplikten i översiktsplanen

Fördelar med att reglera bygglovsplikten i översiktsplanen

Vi menar att det bör vara konstitutionellt möjligt att åstadkomma en ordning där kommunen kan reglera omfattningen av kraven på bygglov i översiktsplanen. Det finns flera fördelar med en sådan ordning.

- Det blir lättare för kommunen att anpassa kraven på byggloven till behoven. Minskade krav på bygglov förenklar för byggherren genom mindre administration. Ökade krav medför å andra sidan att det blir lättare att bevara värdefulla kulturmiljöer. I detta avseende tror vi att kommunernas behov av att kunna skydda värdefulla kulturmiljöer är större, jämfört med behovet av att kunna minska kraven på bygglov i syfte att underlätta för den enskilde.
- Det blir lättare att reglera bygglovsplikten på ett enhetligt sätt. Eftersom det i dag krävs en detaljplan eller områdesbestämmelser för att ändra bygglovsplikten, aktualiseras även en mängd andra frågor som inte har med bygglovsplikten att göra. Bland annat

krävs att kommunen samråder med berörda sakägare m.fl. Därigenom kan det bli omständligt för kommunen att ändra omfattningen av kraven på bygglov. Områdesbestämmelser får bara omfatta begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan (4 kap. 41 § PBL). Detsamma gäller för en detaljplan, som dessutom förutsätter att många andra frågor regleras än bara bygglovsplikten (jfr 4 kap. 5 och 32 §§ PBL). Genom översiktsplanen skulle kommunen kunna ändra kraven på bygglov för ett stort antal fastighetsägare i ett sammanhang, oberoende av om det i dag finns en detaljplan eller inte. Därmed blir det lättare för kommunen att utforma kraven på bygglov på ett likartat och rättvist sätt inom hela kommunen.

- Klara gränser gör det lättare att bedöma vad det är som gäller för den enskilde, vilket översiktsplanen kan bidra till. Som vi uppmärksammade i vårt första delbetänkande kan det i dag vara svårt att förstå vilka åtgärder som omfattas av krav på bygglov utanför detaljplan. Rättssäkerhetsaspekter talar för att kraven på bygglov behöver vara tydliga – den enskilde måste i förväg kunna förstå huruvida denne måste söka bygglov för en liten tillbyggnad, en komplementbyggnad, en mur eller ett plank (SOU 2017:64 s. 164 f.).

Nackdelar med att reglera bygglovsplikten i översiktsplanen

Det finns även flera nackdelar om bygglovsplikten skulle kunna regleras i översiktsplanen.

- Det kan bli svårt att acceptera för den enskilde, om översiktsplanen är bindande i vissa avseenden men inte i andra. Bestämmelser om att ändra krav på bygglov i en översiktsplan kommer att utgöra föreskrifter. Sådana får inte överklagas. Det kan då uppstå frågor om det är lämpligt att de delar av planen som är bindande inte får överklagas, medan de delar av planen som enbart är vägledande får överklagas (förutsatt att de nuvarande bestämmelserna behålls, jfr 13 kap. 1 § PBL).⁸
- Bestämmelserna om lov är redan i dag svåra att överblicka. Det kommer sannolikt att bli ännu svårare att förstå vilka krav som

⁸ Föreskrifter kan i vissa fall normprövas respektive lagprövas av myndighet och domstol, jfr 12 kap. 10 § och 11 kap. 14 § RF.

egentligen gäller, om krav på bygglov regleras både i PBL, PBF, i översiktsplanen samt i en detaljplan eller genom områdesbestämmelser.

- Europakonventionen ger enskilda rätt till domstolsprövning när deras civila rättigheter prövas. Denna rätt tryggas i dag genom kraven på bygglov, genom att ett bygglov kan överklagas till domstol. Om kommunen undantar en åtgärd från kravet på bygglov kan åtgärden i stället kräva en anmälan till byggnadsnämnden, varpå berörda grannar enligt rådande rättsläge inte längre har samma möjligheter att få sina civila rättigheter prövade (jfr 9 kap. 16 § och 13 kap. 15 § PBL). Det finns alltså risk för att grannarnas rättigheter behöver tryggas på något annat sätt, om kraven på bygglov minskar.
- Även statens intressen säkerställs i vissa avseenden genom kraven på bygglov, t.ex. genom att statliga myndigheter har möjlighet att överklaga beslut om lov för åtgärder som riskerar att skada de intressen som myndigheten har att bevaka.
- Normgivningsmakt kan i nu aktuella hänseenden inte delegeras direkt till kommunerna, utan måste ske via regeringen genom s.k. subdelegation (8 kap. 2 och 3 §§ RF). En rätt för kommunen att ändra kraven på bygglov genom en översiktsplan kan alltså inte grundas direkt på bestämmelserna i PBL. Det medför att bestämmelserna om översiktsplanen kan bli svårare att överblicka, när viss reglering behöver ske genom förordning.

I det följande ska vi utveckla innebörden av dessa aspekter.

Det är inkonsekvent om översiktsplanen får överklagas i vissa avseenden, men inte i andra

En kommun får i dag genom en detaljplan eller områdesbestämmelser besluta om vissa undantag från kraven på bygglov. Det gäller emellertid inte om bygglovsprövningen är nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen (9 kap. 7 § PBL). Om kommunen beslutar om lättnader i förhållande till de ordinarie kraven på bygglov, i strid med grannarnas önskemål, kan den som berörs av

planen eller områdesbestämmelserna överklaga beslutet till mark- och miljödomstolen (13 kap. 2 a och 8 §§ PBL).

Om kommunen med bindande verkan ges möjlighet att reglera kraven på bygglov i översiktsplanen, kommer planen att utgöra föreskrifter på det sätt som avses i 8 kap. regeringsformen (avsnitt 7.2).⁹ Föreskrifter får inte överklagas. Den som anser att en bygglovsprövning behövs skulle alltså inte ha någon möjlighet att få denna frågad prövad i domstol.

Som vi har redogjort för i föregående avsnitt anser vi att det inte är lämpligt att göra översiktsplanen bindande, i vart fall inte när det gäller andra frågor än att kunna ändra kraven på bygglov genom planen. Även om översiktsplanen bör vara vägledande i fortsättningen, anser vi att kommunens beslut liksom i dag bör kunna överklagas. Det kan då ifrågasättas om det är lämpligt att de delar av översiktsplanen som enbart är vägledande får överklagas, medan planen i den del den är bindande inte får överklagas. Från den enskildes perspektiv kan en sådan ordning sannolikt vara svår att förstå. Alternativet att planen inte alls skulle få överklagas skulle enligt vår uppfattning vara olämpligt, såväl från demokratisk synpunkt som från rättssäkerhetssynpunkt. Alternativet att även tillåta att föreskrifter skulle få överklagas, skulle å andra sidan innebära en nyordning i svensk rätt med konsekvenser som vi har svårt att överblicka.¹⁰

Bygglovskraven är svåra att överblicka redan i dag

Huvudreglerna om bygglovsplikt för byggnader omfattar fem olika typer av åtgärder; Nybyggnad, tillbyggnad och tre olika ändringsåtgärder. Därefter finns det, lite beroende på hur man räknar, 15–20 särskilda regler som innehåller undantag från huvudreglerna om bygglovsplikt.

⁹ Kommunens rätt att reglera omfattningen av kraven på bygglov, m.m. genom en detaljplan eller områdesbestämmelser hänger samman med att sådana beslut inte anses utgöra föreskrifter. Beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser utgör i stället förvaltningsbeslut (jfr bet. BoU 1986/87:1 s. 31–39).

¹⁰ Det finns visserligen andra sätt att tillgodose rättssäkerhetsintresset. Enligt ordningslagen (1993:1617) finns en möjlighet för länsstyrelsen att upphäva kommunala ordningsföreskrifter som strider mot den lagen (3 kap. 13 § OL). En liknande lösning skulle kunna övervägas för att säkerställa att kommunens föreskrifter om bygglov är förenliga med bestämmelserna i PBL. Vi bedömer emellertid att en länsstyrelseprövning gör det svårt att fullt ut säkerställa att föreskrifterna blir lämpligt utformade i förhållande till de förutsättningar som kan råda i det enskilda fallet.

I teorin är systemet relativt enkelt och överblickbart. När det nu successivt har införts flera undantag som är tillämpliga för olika åtgärder, ibland för olika typer av byggnader och på olika platser, har systemet i stället blivit allt mer komplext. Att det i vissa fall finns krav på anmälan och i vissa andra fall ett krav på planenlighet, bidrar till komplexiteten.

Möjligheten att överblicka vad som gäller kompliceras av att bestämmelserna är placerade dels i 9 kap. PBL, dels i 6 kap. PBF. Därutöver har kommunen möjlighet att själv öka respektive minska omfattningen av kraven på bygglov genom detaljplan respektive områdesbestämmelser, vilket ytterligare bidrar till komplexiteten (9 kap. 7 och 8 §§ PBL respektive 6 kap. 1–4 a §§ PBF).

Vi befärar att det kommer att bli ännu svårare för den enskilde att förstå vilka krav som egentligen gäller, om kraven även ska kunna ändras genom översiktsplanen. En sådan regleringsmöjlighet skulle även medföra en risk för att kommunen meddelar sinsemellan motstridiga krav på bygglov, i alla fall om de nuvarande reglerna där kraven på bygglov kan ändras i en detaljplan eller genom områdesbestämmelser behålls.

Boverket har haft i uppdrag att utreda ytterligare undantag från kraven på bygglov.¹¹ I rapporten Altaner, solcellspaneler och solfångare i PBL uppmärksammar Boverket den utveckling som skett sedan nya PBL trädde i kraft. Boverket konstaterar att antalet undantag har ökat över tid och att dessa nu omfattar allt fler åtgärder. Därigenom har systemet med bygglov blivit allt mer komplext och svåröverskådligt. Boverket anser att denna utveckling är oroväckande (Boverkets rapport 2017:26 s. 44).

Under remissen av rapporten har flera remissinstanser framfört att de delar Boverkets uppfattning.¹² Flera av remissinstanserna ger uttryck för att det finns ett stort behov av en samlad översyn av regelverket. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) pekar på att de senaste åren har präglats av en ständig förändring av PBL i syfte att förändra regelverket, men att resultatet, trots de goda avsikterna att

¹¹ Regeringens beslut den 16 mars 2017, dnr N2017/02045/PBB.

¹² Bland dessa kan nämnas Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Riksantikvarieämbetet, Högskolan Dalarna, Länsstyrelserna i Östergötlands, Stockholms, Hallands respektive Gävleborgs län, Vaxholms kommun, Haninge kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Fastighetsägarna, Sveriges Arkitekter och Villaägarnas riksförbund (remissammanställningen i regeringsärendet N2017/06521/SPN).

förenkla, i stället har blivit att PBL nu är en mycket svårläst lagstiftning. SKL menar att PBL nu har kommit till ett ohållbart läge. Enligt SKL kan ytterligare förändringar inte ske genom ytterligare detaljförändringar utan sammanhang. Flera andra remissinstanser framför liknande synpunkter.

Rätten till domstolsprövning behöver tryggas

Byggnadsverk ska lokaliseras, placeras och utformas så att den avsedda användningen eller byggnadsverket inte påverkar omgivningen på ett sätt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (jfr 2 kap. 9 § PBL). Det gäller oavsett om en åtgärd kräver bygglov eller inte. Den som anser sig vara utsatt för olägenheter till följd av att någon har byggt på ett sätt som inte är förenligt med denna bestämmelse, kan begära att byggnadsnämnden förelägger om rättelse eller rivning (jfr 11 kap. 5 § PBL).

Som redan nämnts har flera undantag införts från kraven på bygglov under senare år, däribland de s.k. Attefallsreglerna i 9 kap. 4 a–4 c §§. Reglerna medför att det normalt är möjligt att utan bygglov uppföra komplementbyggnader i anslutning till en- och tvåbostadshus, att göra små tillbyggnader på sådana hus och att inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus. Dessa åtgärder får vanligtvis strida mot de begränsningar som kan finnas i en detaljplan. För dessa åtgärder gäller i stället ett krav på anmälan till byggnadsnämnden (6 kap. 5 § PBF). Ett beslut om startbesked får överklagas endast av sökanden eller anmälaren i ärendet (13 kap. 15 § PBL).

Enligt Europakonventionen har den vars civila rättigheter berörs av ett beslut rätt till domstolsprövning av beslutet. Lagrådet ifrågasatte redan i samband med införandet av Attefallsreglerna om de lever upp till Sveriges åtaganden om rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen. Mark- och miljööverdomstolen har därefter i flera domar¹³ åsidosatt den nuvarande begränsningen av rätten att överklaga beslut om startbesked i anmälningsärenden. Domstolen hänvisar i domarna till att Europakonventionen ger närboende rätt att överklaga sådana beslut för Attefallsåtgärder i de fall besluten berör deras civila rättigheter.

¹³ Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 februari 2016 i mål nr P 1948-15 och den 1 december 2017 i mål nr P 1646-17.

Att bygga är vanligtvis förenat med stora kostnader. Byggherren har därmed ett befogat intresse av att det som byggs inte behöver rivas efter kort tid, oavsett om det som byggs förprövas genom ett bygglov eller inte. Vi anser att det är mer effektivt att avgöra tvister i förväg, snarare än att riva eller på annat sätt rätta misstag i efterhand.

Vi menar att dessa aspekter behöver beaktas när ytterligare undantag från kraven på bygglov övervägs. Det gäller både i fråga om grannars rätt till domstolsprövning när deras civila rättigheter prövas och byggherrens intresse av att det som byggs kan stå kvar, även om grannarna har invändningar mot bygget.

Även statliga intressen tryggas genom bygglovsprövningen

Många statliga anläggningar representerar stora investeringar. Det gäller exempelvis vägar och järnvägar, flygplatser och militära övningsområden. Ofta genererar denna verksamhet buller eller andra störningar.

Enligt försiktighetsprincipen i miljöbalken ska alla som bedriver en verksamhet utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (jfr 2 kap. 3 § miljöbalken). Enligt principen att det är förorenaren som ska betala (*Polluter Pays Principle*) är det alltid den som orsakar eller riskerar att orsaka en miljöstörning som ska bekosta de förebyggande eller avhjälpande åtgärderna. Om verksamheten vid statens anläggningar medför skada eller olägenheter för människors hälsa eller miljön, är det alltså i första hand verksamheten som ska begränsas. Det kan exempelvis handla om att begränsa hastigheten på en väg intill en bostad eller att sätta upp bullerskydd för att minska störningarna.

Fler undantag från kraven på bygglov kan – beroende på vilka åtgärder undantagen avser – medföra att nya byggnader tillkommer i lägen som innebär att verksamheten vid statliga anläggningar kan påverkas negativt. Kravet på bygglov innebär vanligtvis att den berörda myndigheten ges möjlighet att yttra sig inför byggnadsnämndens beslut. Det ger bättre förutsättningar för att de statliga intressena ska beaktas i prövningen.

Även denna aspekt behöver beaktas när ytterligare undantag från kraven på bygglov övervägs.

Normgivningsmakt måste delegeras via regeringen, vilket kommer göra bestämmelserna om översiktsplanen svårare att överblicka

Som redan nämnts kommer översiktsplanen att utgöra föreskrifter på det sätt som avses i 8 kap. regeringsformen, om kommunen med bindande verkan ges möjlighet att reglera kraven på bygglov i översiktsplanen. Normgivningsmakt – när det gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna och det handlar om skyldigheter för den enskilde – får inte delegeras direkt genom lag. Sådan normgivningsmakt måste delegeras via regeringen (8 kap. 2 och 3 §§ RF).

Det är alltså inte möjligt att direkt i PBL införa bestämmelser som ger kommunen möjlighet att besluta om ändringar i kraven på bygglov genom bestämmelser i översiktsplanen. Om kommunen ska ges rätt att besluta om sådana föreskrifter, kommer en del av regelverket om översiktsplanen att behöva placeras på förordningsnivå. Det medför att bestämmelserna som handlar om översiktsplaner riskerar att bli svårare att överblicka eftersom dessa bestämmelser i dag är samlade i 3 kap. PBL.

7.5.2 Översiktsplanen bör inte användas för att variera kraven på bygglov

Bedömning: Det är för närvarande inte lämpligt att ge kommunen möjlighet att reglera omfattningen av kraven på bygglov genom föreskrifter i översiktsplanen.

Det behövs en översyn av bestämmelserna om lov i plan- och bygglagen innan ytterligare förändringar sker i regelverket.

Bestämmelserna om bygglov, marklov och rivningslov behöver ses över

Under flera år har det skett omfattande förändringar i bestämmelserna om bygglov i PBL. Dessa ändringar har gjort att det i dag är svårt att överblicka reglerna. Det gäller inte bara för enskilda, utan även för dem som ska tillämpa regelverket.

I likhet med vad Boverket framför i rapporten om altaner, solcellspaneler och solfångare anser vi att den utveckling som har skett

när det gäller 9 kap. PBL är oroväckande. Liksom flera av de remissinstanser som yttrat sig över rapporten anser vi att 9 kap. PBL behöver ses över innan ytterligare förändringar övervägs i dessa bestämmelser, åtminstone när det handlar om åtgärder som medför att komplexiteten ökar ytterligare.

Som Boverket framför ställer lagstiftningen inte några uttryckliga kunskapskrav på den som ansöker om bygglov. Ett misstag kan leda till kännbara och kostsamma tillsynsinsatser och byggsanktionsavgifter i efterhand för den enskilde. Mot denna bakgrund behöver regelverket utformas med hänsyn till den enskildes möjligheter att kunna överblicka vilka åtgärder som är tillåtna och vad som kräver tillstånd.

I nuläget är det inte lämpligt att ge kommunen möjlighet att ändra kraven på bygglov genom översiktsplanen

Bestämmelserna i 9 kap. PBL kommer att bli än mer komplexa om kommunen ges möjlighet att i översiktsplanen reglera kraven på bygglov. Att bemyndigandet av grundlagstekniska skäl måste gå över regeringen, för att möjliggöra en sådan reglering, är en försvårande omständighet i sammanhanget. Vi ser en överhängande risk för att det blir ännu svårare för den enskilde att göra rätt, om komplexiteten i regelverket ökar ytterligare.

Enligt vår uppfattning behöver en reform, som innebär att kommunen ges möjlighet att ändra kraven på bygglov genom översiktsplanen, samordnas med en översyn av hur systemet av bestämmelserna om bygglov ser ut i övrigt. Vi bedömer att en sådan översyn innebär ett omfattande arbete och att det inte finns förutsättningar för att göra detta inom ramen för vårt nuvarande utredningsuppdrag.

Sammanfattningsvis anser vi att det inte är lämpligt att föreslå förändringar i denna riktning, särskilt när det nu finns en utbredd samsyn bland flera centrala myndigheter och organisationer om behovet av en översyn av bestämmelserna i 9 kap. PBL. Även de ofta långa ledtiderna i översiktsplaneringen talar mot förändringar i nuläget, eftersom sådana förändringar i nuläget sannolikt skulle behöva ändras inom ramen för en översyn.

8 En kontinuerlig översiktsplanering

I detta kapitel presenterar vi våra förslag för att främja att översiktsplanen hålls aktuell genom att planeringen sker kontinuerligt. I kapitlet behandlas även processen för att ta fram eller ändra en översiktsplan.

8.1 En aktuell översiktsplan kräver kontinuitet

Enligt våra direktiv ska vi föreslå åtgärder som säkerställer att översiktsplanerna hålls aktuella. Att översiktsplanen hålls aktuell har stor betydelse för att den ska ge tillräckligt stöd för efterföljande planering, vilket vi har konstaterat i kapitel 6.

Vi ser ett behov av en mer framåtsyftande aktualitetsprövning för att öka engagemanget och främja en kontinuerlig översiktsplanering. Vi föreslår att detta ska ske i en planeringsstrategi (avsnitt 8.1.2). Att kommunfullmäktige antar en planeringsstrategi bör vara en förutsättning för att översiktsplanen ska anses vara aktuell (avsnitt 8.1.3). För att säkerställa att översiktsplanen ger tillräcklig vägledning för efterföljande planering, bör vissa äldre översiktsplaner upphöra att gälla (avsnitt 8.1.4). En kontinuerlig översiktsplanering är en förutsättning för enkla och effektiva detaljplaneprocesser. Om kommunen inte håller planen aktuell, blir en naturlig följd att kommunen inte heller kan tillämpa det enklare standardförfarandet (avsnitt 8.1.5).

8.1.1 Fler åtgärder behövs för att främja kontinuiteten

Flera reformer har gjorts för att översiktsplanerna ska hållas aktuella

Att översiktsplanen hålls aktuell har stor betydelse för att planen ska kunna ge tillräcklig vägledning för efterföljande beslut. Kravet på att planen ska hållas aktuell tillkom med ÄPBL 1987 och motiverades bl.a. av de skilda uppgifter som översiktsplanen avsågs att få. I propositionen till ÄPBL framhölls att det bör ligga i varje kommunens intresse att hålla planen aktuell (prop. 1985/86:1 s. 462). Den föredragande departementschefen menade att kommunfullmäktige i början av varje mandatperiod, eller minst varannan period, borde ta upp översiktsplanen till en helhetsbedömning och fatta ett beslut om översiktsplanens aktualitet.¹

Till följd av aktualitetskravet ansågs det vara överflödigt att införa bestämmelser om giltighetstid eller bestämmelser om att planen ska omprövas med vissa intervall. Bestämmelser om att kommunfullmäktige skulle ta ställning till översiktsplanens aktualitet varje mandatperiod och att länsstyrelsen skulle tillhandahålla en sammanfattande redogörelse infördes dock 1996, efter förslag från Plan- och byggutredningen (prop. 1994/95:230 och SOU 1994:36). Det löste emellertid inte problemet med inaktuella översiktsplaner i avsedd utsträckning. PBL-kommittén föreslog därför att syftet med aktualitetsprövningen skulle tydliggöras (jfr SOU 2005:77 s. 429 och 463 f.). Kommitténs förslag ledde dock inte till några lagändringar i denna del. I och med ikraftträdandet av nya PBL 2011 infördes krav på att länsstyrelsen på eget initiativ och minst en gång varje mandatperiod skulle redovisa sina synpunkter avseende statliga och mellankommunala intressen till kommunen för att främja kommunernas aktualitetsprövning (prop. 2009/10:170 del 1 s. 189).

Det finns fortfarande brister i aktualitetsprövningen

Som vi tidigare har redovisat är det svårt att bedöma i vilken utsträckning som kommunerna aktualitetsprövar sina översiktsplaner (avsnitt 4.1). Trots tidigare reformer är bilden fortfarande att aktualitetsprövningen inte sker i den omfattning som lagstiftaren tänkt

¹ Eftersom mandatperioderna endast omfattade tre år när ÄPBL tillkom menade departementschefen alltså att aktualiteten åtminstone skulle omprövas vart sjätte år.

sig. Om översiktsplanen ska kunna ge den vägledning som behövs för efterföljande beslut behöver planen hållas aktuell. Det har, enligt vår mening, stor betydelse för plansystemets effektivitet. PBL bör därför ändras för att säkerställa kontinuiteten i översiktsplaneringen.

8.1.2 En planeringsstrategi ger energi åt översiktsplaneringen

Förslag: Kommunfullmäktige ska senast 15 månader efter ordinarie val besluta om en planeringsstrategi. I strategin ska fullmäktige ta ställning till ändrade planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet. Vidare ska fullmäktige ta ställning till kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen och planens aktualitet i olika delar.

Efter att planeringsstrategin beslutats ska kommunen skicka strategin till Boverket, länsstyrelsen, berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Samtidigt tas bemyndigandet bort att regeringen får meddela föreskrifter om att kommunen ska skicka beslut om översiktsplanens aktualitet till myndigheter, kommuner och andra berörda.

Planeringsstrategin ska göras tillgänglig på kommunens webbplats.

Fullmäktiges beslut om planeringsstrategi ska få överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen.

Som uttryckts i samband med tidigare reformer anser vi att det ligger i kommunens eget intresse att översiktsplanen hålls aktuell. Men vi anser därtill att en kontinuerlig översiktsplanering, med en aktuell översiktsplan, är av stor betydelse för plansystemets effektivitet. Av den anledningen föreslår vi att kommunen varje mandatperiod ska anta en planeringsstrategi. I strategin ska kommunfullmäktige ta ställning till kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen samt till om den gällande översiktsplanen är aktuell.

Planeringsstrategin blir en del av kommunens översiktsplanering. Den kan därmed jämföras med sådana mål och riktlinjer för kommunens verksamhet som ska beslutas av kommunfullmäktige (jfr 5 kap. 1 § kommunallagen). Det ansluter till den nuvarande ordningen

i PBL (jfr 3 kap. 27 § PBL). Planeringsstrategin är alltså en utveckling av dagens krav på aktualitetsprövning som preciserar vilka moment som ska ingå i prövningen och som sätter in prövningen i ett sammanhang.

Vi anser att begreppet aktualitetsprövning inte speglar det framåtsyftande synsätt som krävs för en kontinuerlig översiktsplanering. Ett mer framåtsyftande begrepp och innehåll kan öka det politiska engagemanget och samtidigt vara ett verktyg för att informera kommunmedlemmarna och staten om kommunens intentioner för utvecklingen.

Kommunfullmäktiges syn på fortsatt arbete med översiktsplaneringen

Benämningen planeringsstrategi signalerar att det handlar om en övergripande inriktning för översiktsplanarbetet, och inte enbart en fråga om aktualitetsprövning. Vi menar att kommunfullmäktige i planeringsstrategin bör redogöra för sin syn på kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen. Det kan exempelvis handla om att översiktsplanen bör revideras i vissa avseenden, att en fördjupning bör tas fram för en tätort eller stadsdel, eller att arbete ska påbörjas med att se över den kommunomfattande översiktsplanen. Det innefattar inte krav på att kommunfullmäktige ska ange *hur* arbetet ska bedrivas.

Planeringsstrategin ska inkludera bedömningen av översiktsplanens aktualitet

Planeringsstrategin ska inkludera kommunens bedömning av översiktsplanens aktualitet. Det innebär liksom i dag att fullmäktige ska ta ställning till om planens intentioner fortfarande är giltiga (prop. 1994/95:230 s. 115). Det är översiktsplanen i dess helhet som ska bedömas, dvs. även fördjupningar och tillägg till planen. Planeringsstrategin innebär i sig inte att översiktsplanen ändras.

Att kommunen bedömer att översiktsplanen i delar behöver kompletteras genom en ändring behöver inte betyda att översiktsplanen i sin helhet inte är aktuell.

Översiktsplanen kan vara delvis aktuell

Enligt Boverkets uppföljning av PBL finns det en osäkerhet kring vad som händer om kommunen bedömer att översiktsplanen inte är aktuell. Denna osäkerhet har vi fått bekräftad i vår dialog med berörda aktörer. Det finns därför skäl att klargöra att planen kan vara aktuell i vissa delar, även om det finns brister i aktualiteten i andra delar. Exempelvis kan översiktsplanens inriktning för en viss tätort eller planens rekommendationer för hur ett visst allmänt intresse bör beaktas ha upphört att vara aktuella. Att översiktsplanen inte är aktuell i alla avseenden bör inte tolkas som att planen förlorar sin vägledande funktion i övrigt. Vi anser att ett mer nyanserat synsätt på planens aktualitet kan göra det lättare att resonera om att delar av planen behöver ses över och utvecklas. Av den anledningen föreslår vi att kommunfullmäktige i planeringsstrategin ska ta ställning till om översiktsplanen är helt eller delvis aktuell.

Att ta tillvara erfarenheterna av hur planen tillämpats och redogöra för förändrade förutsättningar

I motiveringen av införandet av aktualitetsprövningen angavs att ett naturligt led i den kontinuerliga översiktsplaneringen är att löpande följa upp och utvärdera översiktsplanens effekter i olika avseenden. I en sådan uppföljning ingår t.ex. att utvärdera översiktsplanens värde som styrinstrument för efterföljande detaljplanering och bygglov, liksom att följa upp och analysera statliga myndigheters beslut. Det är naturligt att sådana uppföljningar tillsammans med analyser av nya förutsättningar regelbundet ställs samman och kontinuerligt tas upp till politisk diskussion i lämpliga former (prop. 1994/95:230 s. 66).

Som underlag för kommunfullmäktiges beslut om planeringsstrategin bör kommunen bilda sig en uppfattning om hur översiktsplanen har tillämpats. Eftersom förutsättningarna och behoven ser så olika ut i landet bör kommunen själv få avgöra vilket underlag som behövs som grund för planeringsstrategin.

Vi anser att PBL även bör innehålla krav på att kommunen i underlaget till kommunfullmäktige ska ta ställning till förändrade planeringsförutsättningar som har betydelse för bedömningen av översiktsplanens aktualitet. Detta hänger samman med förslaget att

länsstyrelsen regelbundet ska redovisa ett underlag för kommunens översiktsplanering, se vidare avsnitt 11.4.1. Då länsstyrelsen tillhandahåller ett planeringsunderlag som har betydelse för kommunens översiktsplanering, menar vi att det är lämpligt att kommunen ger uttryck för om underlaget har beaktats vid sin bedömning av översiktsplanens aktualitet. Det har betydelse för dialogen stat och kommun i efterföljande planering.

Planeringsstrategin ska antas senast 15 månader efter ordinarie val

Vi anser att dagens krav på att kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod ska pröva om översiktsplanen är aktuell ska gälla även för vårt förslag om planeringsstrategi. Liksom i dag bör även kommunens bedömning av översiktsplanens aktualitet kopplas till länsstyrelsens underlag avseende statliga och mellankommunala intressen av betydelse för översiktsplanens aktualitet. För bättre förutsebarhet mellan kommunens och länsstyrelsens processer anser vi dock att PBL behöver ange när kommunfullmäktige ska anta planeringsstrategin och när länsstyrelsen ska tillhandahålla sitt underlag.

Vi anser att kommunfullmäktige ska fatta sitt beslut under den första delen av mandatperioden. Det innebär att kommunfullmäktiges nya majoritet ges möjlighet att påverka inriktningen för kommunens översiktsplanering. Om planeringsstrategin i stället antas i slutet av mandatperioden finns risk för att uppföljningen mer får karaktären av revision.

En lämplig tidpunkt för kommunfullmäktige att anta planeringsstrategin bör enligt oss vara senast 15 månader efter ordinarie val. Det ger förutsättningar för att kommunfullmäktige ska hinna bilda sig en uppfattning om inriktningen för kommunens översiktsplanering. En bestämd tidpunkt underlättar även för andra aktörer, exempelvis för statliga myndigheter.

Planeringsstrategin förutsätter inget samråd i sig och behöver inte heller miljöbedömas

Vi menar att det inte bör finnas krav på något särskilt samrådsförfarande för att ta fram en planeringsstrategi. Det överensstämmer med de regler som gäller för aktualitetsprovningen i dag.

Även om planeringsstrategin kan sägas vara ett program för fysisk planering anser vi att strategin inte omfattas av kravet på miljöbedömning enligt det SMB-direktivet.² En planeringsstrategi kan innehålla ställningstaganden om att kommunen ska påbörja en viss planering, men strategin kommer inte att ange hur den kommande planen ska utformas. Planeringsstrategin kommer därmed inte ange förutsättningarna för sådana projekt som anges i bilagorna till det MKB-direktivet. Om kommunen i planeringsstrategin anger att en fördjupning av översiktsplanen ska tas fram, som berör sådana verksamheter avses i bilagorna, kommer dessa verksamheter att miljöbedömas när fördjupningen tas fram. Inte heller EU-rättsliga och internationella krav i övrigt – t.ex. Århuskonventionen – föranleder enligt oss någon annan bedömning i dessa delar (jfr t.ex. prop. 2016/17:200 s. 57–63).

Bestämmelsen att kommunen ska skicka planeringsstrategin till vissa mottagare ska finnas i plan- och bygglagen

Bestämmelsen om att kommunen ska skicka sitt beslut om översiktsplanens aktualitet till Boverket, länsstyrelsen, berörda kommuner m.fl., finns i plan- och byggförordningen (2 kap. 7 § PBF). Bestämmelser om till vilka kommunen ska skicka sin antagna översiktsplan finns däremot i PBL. Att bestämmelserna finns i olika regelverk kan vara en bidragande faktor till att länsstyrelserna och Boverket inte fått kännedom om alla beslut om aktualitet som kommunerna fattar (avsnitt 4.1).

I och med att vi föreslår att bedömningen av översiktsplanens aktualitet ska integreras i en planeringsstrategi, bör bestämmelsen om att beslutet ska skickas till vissa instanser inkluderas i bestämmelserna om översiktsplanen i PBL. Därmed upphör behovet av den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 7 § PBF. Därigenom upphör även behovet av ett bemyndigande för regeringen att kommunen ska skicka beslut om översiktsplanens aktualitet till myndigheter, kommuner och andra berörda (16 kap. 1 § 1 PBL).

² SMB-direktivet innehåller krav på att en miljöbedömning ska utföras för alla planer och program som utarbetas för bl.a. fysisk planering eller markanvändning, och som anger förutsättningar för kommande tillstånd för vissa projekt som anges i bilagorna I och II till MKB-direktivet (artikel 3.2). Med planer och program avses sådana planer och program som utarbetas och/eller antas av en myndighet på bl.a. lokal nivå som krävs i lagar och andra författningar (artikel 2.1).

Planeringsstrategin ska hållas tillgänglig på kommunens webbplats

Kommunens ställningstaganden i planeringsstrategin kan vara av intresse för fler än dem som planeringsstrategin ska expedieras till. Det gäller exempelvis för kommunmedlemmarna och för statliga myndigheter som ska tillämpa översiktsplanen. Det finns därför skäl att ställa krav på att kommunen även ska hålla planeringsstrategin tillgänglig på kommunens webbplats.

Planeringsstrategin ska kunna överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen

I dag är det otydligt om och i så fall hur kommunens beslut om aktualitetsprövning kan överklagas. De PBL-beslut som inte får överklagas anges i 13 kap. 2 § PBL, och där finns kommunfullmäktiges beslut om aktualitetsprövningen inte med. De PBL-beslut som får överklagas avseende laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) anges i 13 kap. 1 § PBL. Där anges bl.a. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan. Visserligen skulle fullmäktiges beslut om aktualitetsprövning kunna ses som ett sådant beslut, men det är högst oklart om detta har varit lagstiftarens tanke. Vi har inte funnit något om detta i förarbetena.

Enligt 13 kap. 2 a § PBL får kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser överklagas till mark- och miljödomstolen. Andra kommunala PBL-beslut än de som avses i 13 kap. 1–2 a §§ får överklagas till länsstyrelsen (13 kap. 3 § PBL).

PBL kan alltså både förstås som att kommunfullmäktiges beslut om översiktsplanens aktualitet kan överklagas till länsstyrelsen eller i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen till förvaltningsrätten. Det är därmed otydligt om och hur kommunfullmäktiges beslut om översiktsplanens aktualitet kan överklagas. Med anledning av vårt förslag om planeringsstrategi bör detta rättas till.

Enligt vårt förslag knyts vissa rättsverkningar till strategin, och det är därmed rimligt att beslutet kan överklagas. På samma sätt som gäller för beslut om översiktsplan bör dock prövningsramen för överinstanserna begränsas. Därmed är det lämpligt att kommunfullmäktiges beslut att anta en planeringsstrategi endast kan överklagas i

den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen. Detta bör klargöras genom en ändring i 13 kap. 2 § PBL.

Bestämmelserna om planeringsstrategin i 3 kapitlet

Planeringsstrategin är en del av arbetet med att hålla översiktsplanen aktuell. Processuellt bör kommunen ta ställning till om översiktsplanen är aktuell före det att kommunen initierar en ändring av översiktsplanen. Bestämmelserna om planeringsstrategi bör därför placeras i 3 kap. 24 och 25 §§, före bestämmelserna om ändringar.

8.1.3 När anses översiktsplanen vara aktuell?

Förslag: En översiktsplan är aktuell under den mandatperiod då planen antas. En översiktsplan är även aktuell under en mandatperiod då kommunfullmäktige i en planeringsstrategi har bedömt att planen är aktuell. Därefter är översiktsplanen aktuell under ytterligare 15 månader efter ordinarie val.

Tydligare bestämmelser om översiktsplanens aktualitet

Som en följd av vårt förslag om att en planeringsstrategi ska antas i början på varje mandatperiod, bör det även framgå av PBL när en översiktsplan är aktuell. Vi föreslår därför att bestämmelser införs som innebär att översiktsplanen är aktuell

- den mandatperiod den antas, oavsett när under mandatperioden som antagandet sker.
- under den mandatperiod som kommunfullmäktige i sin planeringsstrategi har bedömt att planen är aktuell, liksom under de första 15 månaderna under den efterföljande mandatperioden.

Kommunen kan i planeringsstrategin göra bedömningen att översiktsplanen delvis behöver ändras, vilket kan innebära att enbart vissa delar av översiktsplanen är aktuella.

Planen upphör att vara aktuell om kommunfullmäktige inte antar planeringsstrategin inom angiven tid

Om kommunfullmäktige inte beslutar om planeringsstrategin 15 månader efter ordinarie val, kommer översiktsplanen inte längre att vara aktuell. Kommunen kommer då behöva följa den föreskrivna planprocessen i PBL för att ta fram en ny översiktsplan.

Ett beslut som innebär att översiktsplanen är aktuell gäller även om planeringsstrategin överklagas

Ett beslut som överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen, får verkställas innan det har fått laga kraft om inte särskilda skäl talar mot det (13 kap. 14 § kommunallagen). Vid bedömningen ska särskild hänsyn tas till om verkställigheten av beslutet kommer att kunna rättas.

Om kommunfullmäktige i planeringsstrategin tar ställning till att översiktsplanen är aktuell, bör detta beslut således vara giltigt även om beslutet överklagas. Risken för att översiktsplanen upphör att vara aktuell på grund av att beslutet att anta planeringsstrategin överklagas bör därigenom vara mycket liten.

Bestämmelser

Bestämmelsen finns i 3 kap. 24 § PBL.

8.1.4 Äldre översiktsplaner upphör att gälla

Förslag: Översiktsplaner som har antagits före den 1 januari 2004, ska upphöra att gälla vid utgången av 2024.

Bedömning: Det finns inte skäl att införa en viss längsta giltighetstid för översiktsplanen.

I ett begränsat antal kommuner är den kommunomfattande översiktsplanen förhållandevis gammal. I flera kommuner finns gamla fördjupningar av översiktsplanen (avsnitt 4.2). Att planerna är gamla

innebär att de är utformade utan hänsyn till de krav och intressen som har tillkommit senare. Vi föreslår att dagens äldre översiktsplaner ska fasas ut vid en bestämd tidpunkt.

Sedan de första översiktsplanerna antogs 1990 har det skett flera betydelsefulla förändringar i regelverket. Några av dessa har vi översiktligt berört i avsnitt 3.4. Bland de ändringar som haft betydelse för översiktsplanens innehåll respektive översiktsplaneprocessen bör särskilt följande framhållas:

- Miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken (1999 och 2004)
- Miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken (2004)
- Landsbygdsutveckling i strandnära lägen (2009)
- Översvämningsdirektivet (2009)
- Klimathänsyn som allmänt intresse (2011)
- Riksintresse vindkraft (2008 och 2013)
- En mer strategisk plan och krav på hänsyn till nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen (2011)
- Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet som allmänt intresse (2014).

Därutöver kan nämnas att flera riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken har tillkommit eller ändrats sedan de första översiktsplanerna antogs. Även kunskapsunderlag om andra allmänna intressen har tillkommit eller ändrats.

Uppräkningen gör inte anspråk på att vara fullständig. Den syftar till att illustrera att äldre översiktsplaner bygger på underlag där betydelsefulla förutsättningar saknas. Detta får i sin tur betydelse för planernas möjlighet att i dag ge vägledning för efterföljande prövningar.

Vi anser att det finns skäl för lagstiftaren att släcka ut i varje fall de allra äldsta översiktsplanerna.

Vi föreslår att gränsen dras vid årsskiftet 2003/2004

Från lagstiftarperspektiv bör idealet vara att ingen översiktsplan är äldre än att planerna uppfyller kraven i gällande lagstiftning. En kommun kan dock ha en äldre plan där förändrade förutsättningar har hanterats genom fördjupningar av eller tillägg till planen. Fallet kan även vara det motsatta, dvs. att kommunen har hanterat nya förutsättningar i en ny kommunomfattande översiktsplan men har kvar äldre fördjupningar då deras inriktning för mark- och vattenanvändningen fortfarande är aktuell. Det finns därför inget självklart svar på när en översiktsplan blir för gammal. Om kravet ställs för högt, skulle det leda till att ett stort antal översiktsplaner behöver göras om. Det skulle dra stora resurser från annat angeläget planeringsarbete och vore därmed inte önskvärt.

Vi förordar emellertid att gränsen ska vara den 1 januari 2004. Är planen äldre än så har planen inte miljöbedömts och den är inte utformad med hänsyn till gällande miljökvalitetsnormer. Även det talar alltså för att planer som inte uppfyller nämnda krav bör upphöra att gälla.

Det är för närvarande ett 40-tal kommuner som har en kommunomfattande översiktsplan som är antagits före 2004 (motsvarande cirka 15 procent av kommunerna). Flertalet av dessa kommuner redovisar på sina webbplatser att arbete med en ny kommunomfattande översiktsplan har inletts.

Att ta fram en ny översiktsplan kan vara ett omfattande projekt. Kommunerna behöver god tid på sig för att anta en ny översiktsplan. Vi anser att de planer som antagits före den 1 januari 2004 bör upphöra vid utgången av år 2024. Detta även om översiktsplanen har aktualitetsprövats senare. Det ger berörda kommuner fem år att ta fram en ny översiktsplan, efter det att kravet träder i kraft. Den föreslagna tidpunkten innebär att de översiktsplaner som upphör att gälla 2024 då skulle vara 20 år och äldre.

Även äldre fördjupningar av översiktsplanen ska släckas ut

Vi menar att även de fördjupningar av översiktsplanen som är antagna före 2004 bör upphöra att gälla vid utgången av 2024.

Det kan tänkas finnas fall där äldre fördjupningar fortfarande speglar kommunens syn på den önskade utvecklingen och som sam-

tidigt i alla delar är lämpligt utformade med hänsyn till de förändringar som har skett sedan 2004. Vi tror dock att sådana fall är sällsynta.

Enligt vår erfarenhet är det vanligt med brister i äldre fördjupningar, trots att de senare har bedömts vara aktuella i den kommunomfattande översiktsplanen. Det kan exempelvis handla om att frågan om miljökvalitetsnormer inte har behandlats tillräckligt grundligt i samband med aktualitetsförklaringen av fördjupningen. Även stora åldersskillnader mellan en fördjupning och den kommunomfattande planen kan försvåra läsbarheten av översiktsplanen som helhet. Vi menar att även fördjupningar antagna före 2004 bör upphöra att gälla vid utgången av 2024.³

I detta sammanhang bör påpekas att även om en äldre fördjupning upphör att gälla kan planen även i fortsättningen fungera som ett planeringsunderlag för kommunen.

Inga generella krav på att översiktsplanen ska upphöra att gälla efter viss tid

En åtgärd som enligt direktiven bör övervägas är om det finns skäl att införa en viss längsta giltighetstid för översiktsplanen, vilket vi har övervägt under utredningsarbetet. En sådan bestämmelse skulle tvinga kommunen att ta ett samlat grepp över översiktsplaneringen med vissa intervall, exempelvis 16 år (dvs. fyra mandatperioder).

Vi bedömer att våra förslag om planeringsstrategi kommer att inspirera kommunerna till ökad kontinuitet i översiktsplaneringen. Att planeringsstrategin är en förutsättning för att översiktsplanen ska vara aktuell bör vara tillräckligt för att säkerställa kontinuitet. Någon generell tidsgräns behövs därmed inte, utan det bör det vara tillräckligt att släcka ut översiktsplaner som är äldre än 2004.

I avsnitt 13.6 återkommer vi till förslaget att översiktsplanen ska upphöra att gälla efter viss tid.

³ Möjligheten att göra tillägg till översiktsplanen för att tillgodose ett särskilt intresse infördes den 1 januari 2008. Därigenom påverkas inga tillägg av vårt förslag.

8.1.5 En översiktsplan som inte är aktuell påverkar förutsättningarna för andra beslut

Förslag: Detaljplaner ska handläggas med det utökade förfarandet, om översiktsplanen inte är aktuell.

För att kunna ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett område som är lämpligt för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, ska översiktsplanen vara aktuell.

En översiktsplan som inte är aktuell ger inte samma stöd för detaljplanering. En konsekvens av att översiktsplanen inte är aktuell bör vara att kommunen inte ska kunna tillämpa det s.k. standardförfarandet för detaljplaneprocessen.

Utökat planförfarande om översiktsplanen inte är aktuell

Vissa typer av detaljplaner ska handläggas med ett utökat planförfarande (5 kap. 7 § PBL). Det gäller för detaljplaner som

- inte är förenliga med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande,
- är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, eller
- kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

De planer som ska handläggas med det utökade förfarandet omfattas av fler krav än vad som gäller för planer som kan handläggas med standardförfarandet. I det utökade förfarandet finns bl.a. krav på att planförslaget ska kungöras i ortstidning, att samrådet ska ha en viss minsta längd, att samrådssynpunkter ska redovisas i en separat samrådsredogörelse och att planförslaget ska granskas under viss tid innan det får antas.

Om översiktsplanen inte är aktuell i de delar som berör ett område som ska detaljplaneras, kommer översiktsplanen inte ge samma vägledning för den efterföljande planeringen. Bristerna i översiktsplanen medför då att det utökade förfarandet bör tillämpas. Av denna anledning föreslår vi en ny bestämmelse i PBL som anger att det utökade förfarandet ska tillämpas i dessa situationer.

Endast samordnat planförfarande med aktuell översiktsplan

I PBL finns även bestämmelser om ett samordnat planförfarande. Vissa åtgärder kan prövas parallellt enligt PBL och viss annan lagstiftning (5 kap. 7 a § PBL). Det gäller detaljplaner som är förenliga med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande och som enbart gäller

- en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller
- en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

I likhet med förslaget att det utökade planförfarandet ska tillämpas om översiktsplanen inte är aktuell menar vi att det samordnade planförfarandet endast bör kunna tillämpas om översiktsplanen är aktuell.

En översiktsplan som inte är aktuell kan påverka pågående detaljplaneprocesser

Krav på att det utökade förfarandet ska tillämpas om översiktsplanen inte längre är aktuell, påverkar förutsättningarna för detaljplane-processer som startade när översiktsplanen fortfarande var aktuell. Den föreslagna ordningen kan leda till att en detaljplan inte kan antas, om standardförfarandet har tillämpats under planprocessen och översiktsplanen inte längre är aktuell vid tidpunkten då detaljplanen ska antas. Visserligen finns vissa möjligheter att växla förfarande under detaljplaneprocessen (jfr 5 kap. 18 § tredje stycket PBL), men det finns ändå risk för att vissa moment i detaljplane-processen kan behöva göras om.

Vi har övervägt om det vore lämpligt att utforma systemet så att redan påbörjade detaljplaneprocesser som handläggs med standardförfarandet kan slutföras med detta förfarande, trots att översiktsplanen upphör att vara aktuell under planprocessen. Även om det bör vara möjligt att konstruera en sådan bestämmelse anser vi att det

är olämpligt att vissa planer ska kunna hanteras med standardförfarandet när översiktsplanen inte längre är aktuell.

En översiktsplan som inte är aktuell ska även påverka förutsättningarna för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

En annan följd av att planen inte är aktuell bör vara att den inte längre kan ge vägledning för vilka områden som är lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Ett LIS-område som framgår av översiktsplanen är att betrakta som ett särskilt skäl vid en prövning av upphävande eller dispens från strandskyddet (7 kap. 18 d och 18 e §§ miljöbalken).

Vi förordar en ändring av miljöbalken så att det framgår att översiktsplanen ska vara aktuell för att kunna ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område.

Bestämmelser

Bestämmelserna finns i 7 kap. 18 e § miljöbalken och 5 kap. 7 och 7 a §§ PBL.

8.2 Att ta fram en översiktsplan

Översiktsplaneprocessen har stor betydelse för dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen. Med anledning av uppdraget att utreda hur denna dialog i större omfattning kan hanteras inom översiktsplaneringen, har vi övervägt om det finns behov av ändringar i översiktsplaneprocessen.

8.2.1 Översiktsplaneprocessen är i stort sett ändamålsenlig

Bedömning: Vi anser att kraven på process för översiktsplanen i PBL i stort sett är ändamålsenliga.

PBL-kommittén framhåller i sitt betänkande att styrkan i översiktsplaneringen ligger i den breda och öppna processen, och att denna är en förutsättning för en bra översiktsplan (SOU 2005:77 del 2 s. 451). Kommittén ansåg att kraven på samråd och utställning medför omfattande arbetsinsatser, som inte alltid motsvarar nyttan och som sammantaget innebär att planeringsprocessen riskerar att bli utdragen och omständlig. Enligt kommittén kunde de omfattande processkraven vara en bidragande orsak till att översiktsplaneringen många gånger bedrivs i oreglerade former vid sidan av PBL. Kommittén övervägde om utställningen kunde slopas, men stannade vid att föreslå vissa förenklingar. Regeringen avfärdade delar av kommitténs förslag, men gick vidare med förslaget att låta en ändring för en viss del av kommunen granskas i sex veckor i stället för att ställas ut i två månader (prop. 2009/10:170 del 1 s. 179 f.).

Vi delar uppfattningen att översiktsplaneprocessen i vissa fall kan bli utdragen, men att detta inte beror på kraven i PBL. Hur bestämmelserna kan tillämpas för en effektiv process är i första hand en fråga om arbetssätt, som inte förutsätter nya eller ändrade bestämmelser. Effektiva arbetssätt bör kunna utvecklas med stöd av Boverkets vägledning.

Vi gör bedömningen att kraven på processen för att ta fram eller ändra en översiktsplan i stort sett är ändamålsenligt utformade.

I följande avsnitt föreslår vi dock några justeringar för att åtgärda mindre brister i de processuella bestämmelserna.

8.2.2 Kraven på underlag under samrådet begränsas

Förslag: Kommunen behöver inte redovisa det planeringsunderlag som har betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt under samrådet. Kommunen ska i stället redovisa det planeringsunderlag som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

Innan kommunen antar en översiktsplan ska kommunen bl.a. samråda med myndigheter, kommuner och andra. Under samrådet ska kommunen redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse

från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt (3 kap. 8 § tredje stycket PBL).

Kravet att kommunen under samrådet även ska redovisa planeringsunderlag av betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt tillkom vid införandet av nya PBL. I propositionen anges att regeringen delar PBL-kommitténs uppfattning om den ökade betydelsen av mellankommunala och regionala frågor för översiktsplanen. Enligt regeringen stöds detta synsätt av den nya bestämmelsen om att kommuner ska visa hur de tar hänsyn till nationella och regionala mål, planer och program (prop. 2009/10:170 del 1 s. 182). Varför kommunen ska redovisa planeringsunderlag med sådan inriktning under samrådet framgår dock inte av propositionen. Kravet kan tänkas hänga samman med ambitionen att stärka översiktsplanens strategiska funktion (a. prop. s. 177).

Vi anser att det är oklart vad kommunen förväntas göra i praktiken i detta avseende under samrådet, varför nyttan av kravet kan ifrågasättas.

Enligt vår uppfattning bör kravet justeras. I likhet med vad som gäller när en detaljplan upprättas bör kravet i stället avse det planeringsunderlag som har betydelse för bedömningen av förslaget (5 kap. 11 c § PBL). Därigenom blir det tydligare att kommunen själv får avgöra vilket underlag som behöver finnas för att förslaget ska kunna bedömas.

Bestämmelsen finns i 3 kap. 8 § tredje stycket PBL.

8.2.3 Granskning i stället för utställning

Förslag: Utställning av översiktsplanen ändras till granskning av översiktsplanen.

Samrådets syfte är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt samt att ge möjlighet till insyn och påverkan (3 kap. 8 § PBL). Det är således i samrådsprocessen som det finns störst möjlighet att påverka utformningen av kommunens översiktsplan. Denna del av planeringsprocessen behöver anpassas utifrån planeringsuppgiften och ge det utrymme till dialog som krävs.

En översiktsplan ska i dag ställas ut i minst 2 månader (jfr 3 kap. 12 § PBL). Efter utställningen av översiktsplanen får endast mindre

korrigeringar göras inför antagandet av planen. Om planförslaget ändras väsentligt efter utställningen, ska kommunen ställa ut förslaget på nytt (jfr 3 kap. 18 § PBL).

Vi ser ett behov av att tydligare skilja syftet mellan översiktsplanens samråd och utställning. Utställningens funktion är att ge olika intressenter en möjlighet att lämna synpunkter på det förslag som avses föras vidare till fullmäktige för antagande. Det är framför allt viktigt att länsstyrelsen ges tillfälle att i ett sent skede lämna ett sammanvägt granskningsyttrande för statens räkning (jfr SOU 2005:77 del 2 s. 453 ff.). Vi föreslår därför att översiktsplanens utställning ändras till granskning av planen, såsom redan är möjligt för en fördjupning av översiktsplanen (jfr 3 kap. 24–26 §§ PBL). Detta har tidigare föreslagits av Plangenomförandeutredningen (SOU 2013:34 s. 234).

Samma begrepp i detaljplaneprocessen och processen att ta fram en översiktsplan

Benämningen utställning användes även tidigare i detaljplaneprocessen, men i samband med ikraftträdandet av nya PBL 2011 ändrades utställningen till granskning efter förslag från Byggprocessutredningen. Utredningen anförde att det är ytterst sällan som ett detaljplaneärende tillförs en ny och tungt vägande synpunkt först i samband med utställningen (SOU 2008:68 s. 155). I praktiken är allting redan bestämt vid utställning av ett detaljplaneförslag, enligt utredningen. Hela proceduren tenderar därmed att få en i hög grad rent formell prägel.

Vi menar att ett liknande synsätt kan appliceras när det gäller översiktsplaneprocessen. Tonvikten bör i första hand ligga vid dialogen under samrådet. Granskningsskedet kan därigenom närmast ses som en slutlig kontroll av vilka samrådssynpunkter som har kunnat tillgodoses och ge berörda intressenter en möjlighet att åter överväga om det kvarstår väsentliga anmärkningar mot förslaget innan det antas (jfr prop. 2009/10:170 del 1 s. 237).

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 3 kap. 7 och 12–18 §§ PBL. Förslaget medför att 7 kap. 8 § behöver följdändras.

8.2.4 Förfarandet efter antagandet

Förslag: Kommunen ska skicka ett meddelande till länsstyrelsen om att översiktsplanen har antagits, när detta har skett.

Kommunen ska även skicka planhandlingar till lantmäterimyndigheten, då antagandebeslutet fått laga kraft.

Länsstyrelsen ska underrätta Naturvårdsverket när en översiktsplan eller detaljplan antas, ändras eller upphävs, i de fall ett gränsöverskridande samråd har skett till följd av att planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land.

Länsstyrelsen bör underrättas när översiktsplanen har antagits

När kommunfullmäktige har antagit en översiktsplan, ska det justerade protokollet tillkännages på anslagstavlan på kommunens webbplats (jfr 8 kap. 9–10 §§ kommunallagen). Det finns i dag inget krav i PBL som motsvarar det som gäller när en detaljplan har antagits, dvs. att de som berörs ska underrättas särskilt om antagandebeslutet (jfr 5 kap. 29 § PBL). Den som vill överklaga kommunfullmäktiges beslut om en översiktsplan får själv bevaka beslutstillfället. Kravet på att kommunen ska underrätta bl.a. Boverket, länsstyrelsen och berörda kommuner gäller i stället när beslutet har fått laga kraft.

Översiktsplanen är inte bindande och det finns därigenom ingen risk för att någon enskild drabbas av rättsförluster på grund av att vederbörande inte hinner överklaga kommunens beslut i tid. Av det skälet finns inte heller någon anledning att ställa krav på att kommunen ska underrätta dem som yttrat sig över planen. Erfarenhetsmässigt kan det emellertid ta lång tid innan ett överklagat beslut om att anta en översiktsplan avgörs av domstolarna. Under denna tid kan de statliga myndigheterna sakna kunskap om att planen har antagits. Ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen gäller visserligen först sedan beslutet har fått laga kraft (3 kap. 21 § PBL), men den gällande översiktsplanens vägledande funktion är naturligtvis mindre om kommunen har antagit en ny plan.⁴

⁴ Jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 februari 2017 i mål nr P 6572-16 där domstolen tillmätte en antagen översiktsplan betydelse, trots att beslutet inte hade fått laga kraft.

Översiktsplanen har stor betydelse för dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering. Mot den bakgrunden bör kommunen vara skyldig att skicka ett meddelande till länsstyrelsen om att översiktsplanen har antagits, när detta har skett. Länsstyrelsen får därefter bedöma om andra statliga myndigheter bör underrättas, om de har haft synpunkter på planförslaget eller om de särskilt berörs av beslutet (jfr 2 kap. 4 § PBF).

Bestämmelsen finns i 3 kap. 19 a § PBL.

Då antagandebeslutet fått laga kraft ska planhandlingar skickas även till lantmäterimyndigheten

Vi har i vårt utredningsarbete konstaterat att det finns stora brister i registreringen av antagna översiktsplaner i fastighetsregistret. Det innebär bl.a. att det är svårt att få en samlad bild av hur många översiktsplaner och ändringar av dessa som finns i landet. Det har även varit svårt att få fram tillförlitlig statistik om handläggningstider för prövningen av överklaganden i domstol.

Att översiktsplanerna ska registreras i fastighetsregistret framgår av 27 § förordningen (2000:308) om fastighetsregister. Det är lantmäterimyndigheten som handlägger ärenden om att föra in eller ta bort ärenden ur fastighetsregistret (19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen [1970:988]). Om lantmäterimyndigheten är kommunal, är det alltså kommunen som ska registrera planen i registret.

När ett beslut om att anta eller ändra en översiktsplan har fått laga kraft, ska kommunen skicka planhandlingarna till Boverket, länsstyrelsen m.fl. (jfr 3 kap. 22 § PBL). Däremot är det länsstyrelsen som enligt gällande regler ska underrätta lantmäterimyndigheten om kommunens beslut att anta eller ändra en översiktsplan (jfr 2 kap. 4 § PBF).

Dagens förfarande har lett till stora brister i registreringen. Vi föreslår därför att lantmäterimyndigheten läggs till bland de myndigheter som kommunen ska skicka handlingarna till enligt PBL. Samtidigt bör denna skyldighet tas bort från länsstyrelsen. Vi bedömer att denna justering kan bidra till att förbättra registreringen i fastighetsregistret.

I linje med detta bör ett regionplaneorgan ha ansvaret för att se till att berörda lantmäterimyndigheter får del av regionplanen, när ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan har fått laga kraft.

Bestämmelserna finns i 3 kap. 22 § och 7 kap. 9 § PBL och 2 kap. 4 § PBF.

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

Vi anser att länsstyrelsen bör ha en skyldighet att underrätta Naturvårdsverket när en översiktsplan eller detaljplan antas, ändras eller upphävs, i de fall ett gränsöverskridande samråd har skett till följd av att planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land. Bakgrunden är följande.

Om genomförandet av en plan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, ska den myndighet som regeringen bestämmer bl.a. överlämna miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan till det andra landets ansvariga myndighet, samråda med landet i fråga om den gränsöverskridande miljöpåverkan som genomförandet av planen kan antas medföra m.m., och ge det andra landet den information som behövs för samrådet och möjlighet att lämna synpunkter (6 kap. 13 § miljöbalken). När samråd har skett med ett annat land, ska den myndighet som regeringen bestämmer se till att viss information lämnas till den ansvariga myndigheten i det andra landet (6 kap. 18 § miljöbalken). Bestämmelserna är en följd av kraven i SMB-direktivet (artikel 7). Regeringen har bestämt att Naturvårdsverket normalt ska ansvara för detta samråd och tillhandahålla informationen (21 och 24 §§ miljöbedömningsförordningen).

PBL-systemet bygger på att länsstyrelsen svarar för samordning av statens intressen. Regeringen har därför bestämt att länsstyrelsen ska underrätta Naturvårdsverket, om det i fråga om en översiktsplan eller detaljplan krävs samråd med ett annat land enligt 6 kap. 13 § miljöbalken (2 kap. 4 a § PBF).

För närvarande framgår det inte tydligt hur Naturvårdsverket ska underrättas om att kommunen antar, ändrar eller upphäver en översiktsplan eller detaljplan. Därigenom är det inte tydligt hur verket ska kunna fullgöra sin skyldighet att informera myndigheten i det andra landet om att planen har antagits, ändrats eller upphävts (jfr 24 § 2 miljöbedömningsförordningen). Visserligen ska länsstyrelsen underrätta andra statliga myndigheter än lantmäterimyndigheten, om en regionplan eller översiktsplan antas, ändras eller upphävs och

myndigheterna särskilt berörs av beslutet (2 kap. 4 § PBF). Motsvarande skyldighet finns dock inte i fråga om detaljplaner.

Vi anser att det bör vara en uttrycklig skyldighet för länsstyrelsen att underrätta Naturvårdsverket när en översiktsplan eller detaljplan antas, ändra eller upphävs, om planen har omfattats av ett gränsöverskridande samråd om betydande miljöpåverkan. Därigenom ges Naturvårdsverket möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt SMB-direktivet.

Bestämmelsen finns i 2 kap. 4 a § PBF.

8.2.5 Överklagande

Bedömning: Bestämmelserna om överklagande av kommunens beslut om översiktsplan är ändamålsenligt utformade, men de ibland långa handläggningstiderna i förvaltningsdomstolarna behövs kortas.

Av våra direktiv framgår att vi ska utreda hur möjligheterna till överklagande bör se ut. Vi uppfattar att detta uppdrag bör läsas mot bakgrund av att vi även ska utreda möjligheten att göra översiktsplanen bindande. Enligt direktiven kan det i sådant fall finnas behov av att översiktsplanen kan överklagas av enskilda vars intressen påverkas av planen, bl.a. till följd av bestämmelserna i Europakonventionen.

Kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan får enligt gällande rätt överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. Det framgår av 13 kap. 1 § PBL.

Prövningen av överklagade översiktsplaner

Vi har försökt att få en bild av hur vanligt det är att kommunfullmäktiges beslut att anta en översiktsplan överklagas. Det har dock visat sig vara svårt att få fram en heltäckande bild, huvudsakligen eftersom dessa uppgifter inte finns samlade i ett system.

Från fastighetsregistret har vi kunnat få fram vissa uppgifter. Enligt fastighetsregisterförordningen behöver emellertid enbart datum för beslutet att anta översiktsplanen registreras. Det finns ingen skyldighet att registrera datum då beslutet fick laga kraft, även om

fastighetsregistret medger att sådana uppgifter registreras. Eftersom uppgiften inte är författningsreglerad har laga kraft-datum endast registrerats för ett begränsat antal planer.

I februari 2018 fanns 75 översiktsplaner registrerade med både antagandedatum och laga kraft-datum. Bland dessa har vi – enligt uppgifter från berörda kommuner – funnit tio överklagade översiktsplaner, vilket motsvarar drygt 13 procent. Två av dessa ärenden prövades aldrig i sak, utan avvisades av olika skäl. För de återstående åtta översiktsplanerna avslogs samtliga överklaganden. Överklagandena avsåg bl.a. följande.

- Formella brister under planförfarandet.
- Väsentlig ändring efter utställning utan att ny utställning genomförs.
- Formella och materiella brister såvitt avser tillämpningen av bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivning.
- Brister såvitt avser tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen.
- Felaktig bedömning såvitt gäller lämplig markanvändning.
- Tillämpning i strid med likabehandlingsprincipen.

Urvalet är begränsat och det finns därför skäl att vara försiktig med vilka slutsatser som kan dras från detta underlag.

Av de tio domar vi har studerat har inte någon inneburit att beslutet att anta eller ändra översiktsplanen har upphävts. Det ligger enligt vår uppfattning i linje med kommunens vida handlingsutrymme inom översiktsplanering och att förvaltningsdomstolarna har att göra en begränsad prövning vid laglighetsprövning enligt kommunallagen (jfr 13 kap. 8 §), samtidigt som domstolarna vid prövningen av överklagandet inte får beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång (jfr 13 kap. 7 §).

Konsekvenser av att prövningen tar tid

Ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen gäller först sedan beslutet har vunnit laga kraft enligt 3 kap. 21 § PBL. Ju längre tid som prövningen av överklagandet tar, desto längre tid kommer det alltså att dröja innan planen kan börja tillämpas.

Tiden för att pröva de överklagade besluten som ingick i vårt underlag varierade mellan drygt 3 månader och 2,5 år. I snitt uppgick tiden till knappt 15 månader.

Mark- och miljööverdomstolen har i en dom⁵ tillmätt en antagen översiktsplan betydelse, trots att beslutet inte hade fått laga kraft. Den nya planen kan alltså tillmätas viss betydelse efter antagandet, även om den formellt börjar gälla efter att beslutet har fått laga kraft. Det talar för att det inte är något stort problem för kommunen att beslutet att planen överklagas. Mot det talar vår erfarenhet av att osäkerheten kring vilken markanvändning som har stöd i en aktuell översiktsplan, som fått laga kraft, skapar onödigt merarbete för den som ska tillämpa planen. Utredningsarbetet kring detta kan även ibland bli omfattande för dem som har att förhålla sig till planen i efterföljande beslut.

Det finns inte skäl att ändra den nuvarande ordningen

Utifrån det begränsade underlaget är det svårt att dra någon slutsats om huruvida överklagade beslut om att anta en översiktsplan utgör något omfattande problem. Det gäller såväl sett till antalet överklaganden som till tidsutdräkten då överklagande faktiskt sker eller till utgången av de domar som vi har studerat. Mot bakgrund av att beslut om översiktsplaner får överklagas av samtliga kommunmedlemmar, får antalet överklaganden anses vara litet (jfr 1 kap. 5 § och 13 kap. 1 § kommunallagen).

I detta delbetänkande lägger vi inga förslag som innebär att översiktsplanen skulle få någon väsentligt annan rättsverkan jämfört med vad planen har enligt gällande rätt. Det har inte heller i övrigt framkommit något som talar för att de nuvarande bestämmelserna skulle vara olämpligt utformade. Vi ser därför inga skäl för att föreslå några ändringar i detta avseende. Med hänsyn till att överklagade

⁵ Dom den 15 februari 2017 i mål nr P 6572-16.

översiktsplaner ändå innebär en försvårande omständighet för kommuner och andra myndigheter som har att tillämpa översiktsplanen är det vår uppfattning att de ibland långa handläggningstiderna i förvaltningsdomarna behöver kortas.

8.2.6 Översiktsplanen ska finnas på kommunens webbplats

Förslag: När ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen har fått laga kraft, ska kommunen hålla översiktsplanen tillgänglig på kommunens webbplats.

Nästan alla kommuner tillgängliggör i dag översiktsplanen i sin helhet på kommunens webbplats. Att dokumentet är lätt att hitta är både en demokratifråga och en fråga om rättssäkerhet för dem som påverkas av planen.

Skälen för att översiktsplanen ska finnas tillgänglig på kommunens webbplats är alltså goda. Vi föreslår att det ska framgå av PBL att översiktsplanen ska hållas tillgänglig på kommunens webbplats, när beslutet har fått laga kraft.

I detta sammanhang finns anledning att påminna om att Byggprocessutredningen föreslog att vissa detaljplanehandlingar skulle hållas tillgängliga på kommunens webbplats. Därutöver föreslog utredningen att alla handlingar i ärenden om detaljplan och områdesbestämmelser samt ansökningar och beslut i ärenden om planbesked, lov och förhandsbesked skulle få hållas tillgängliga på kommunens webbplats, även om de innehöll personuppgifter (SOU 2008:68 s. 150 ff.). Att utredningen inte föreslog någon motsvarighet för översiktsplanerna kan antas hänga samman med hur utredningens uppdrag var formulerat.

Byggprocessutredningens förslag genomfördes endast delvis. Regeringen ansåg att det var en brist att utredningens förslag enbart avsåg PBL-området och att det borde ske en bredare analys kring dessa frågor med sikte på hela det kommunala området (prop. 2009/10:170 del 1 s. 239). Av propositionen framgår att regeringens synpunkter framför allt tar sikte på hur personuppgifter bör hanteras på internet.

Översiktsplanerna innehåller vanligtvis inte sådana personuppgifter som ofta förekommer i detaljplaner. De skäl som regeringen

framförde mot att genomföra Byggprocessutredningens förslag bör alltså inte hindra genomförandet av vårt förslag.

Bestämmelsen finns i 3 kap. 22 a § PBL.

8.3 Den strategiska miljöbedömningen i planprocessen

Enligt våra direktiv ska vi utreda hur de olika momenten i miljöbedömningen enligt 6 kap. miljöbalken kan integreras i planprocessen på ett sätt som stämmer överens med kraven i SMB-direktivet.⁶

Bestämmelserna om miljöbedömningar har ändrats nyligen

Miljöbedömningen är en del av processen med att ta fram en översiktsplan. Redan i dag finns bestämmelser i PBL som genomför SMB-direktivets krav på miljöbedömningar av vissa planer och program (avsnitt 3.1.3 och 3.1.5).

Bestämmelserna i PBL ändrades den 1 januari 2018, dvs. efter att regeringen beslutade om våra ursprungliga direktiv (dir. 2017:6). Ändringarna i PBL har gjorts efter förslag från regeringen som innebär omfattande ändringar i bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken (prop. 2016/17:200). Eftersom regeringen nyligen har gjort en genomgripande genomgång av hur PBL förhåller sig till kraven i SMB-direktivet får det betydelse för vårt uppdrag.

8.3.1 Den nuvarande regleringen

Bedömning: Översiktsplaneprocessen är ändamålsenligt utformad i förhållande till kraven i SMB-direktivet. Bestämmelserna i plan- och bygglagen är dock delvis svåra att förstå utan förkunskaper om innehållet i miljöbalken.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

Kommunen ska normalt göra en strategisk miljöbedömning, om översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (jfr 6 kap. 3 § miljöbalken). Syftet med bedömningen är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas.

Sammanfattningsvis innebär kraven i PBL att samrådet ska utformas så att det uppfyller vissa krav i 6 kap. miljöbalken, om översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (3 kap. 9 § PBL). Dessutom ska kommunen redovisa miljökonsekvenser i planen på ett sätt som motsvarar kraven på vad som ska finnas i en miljökonsekvensbeskrivning (3 kap. 4 § PBL).

Vi anser att de nuvarande bestämmelserna i PBL delvis är svåra att förstå utan förkunskaper om hur regleringen ser ut i miljöbalken. Det finns därför anledning att redogöra för hur bestämmelserna ser ut.

Relationen mellan miljöbalken och PBL när det gäller miljöbedömningar

Kravet på miljöbedömning av planer och program i 6 kap. miljöbalken bygger på EG-direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, även kallat SMB-direktivet. Direktivet syftar till att föra in miljöhänsyn i tidiga skeden när beslut fattas om planer och program. Direktivet har genomförts i Sverige genom bestämmelser i miljöbalken och PBL samt bestämmelser i miljöbedömningsförordningen.

Regeringen klargjorde vid genomförandet av SMB-direktivet förhållandet mellan PBL och miljöbalken. Generellt gäller att de båda lagarna tillämpas parallellt med varandra. Vid miljöbedömningen av planer enligt PBL är däremot förhållandet sådant att miljöbalken ska tillämpas endast när detta anges särskilt i PBL. För PBL innebar genomförandet av SMB-direktivet att förfarandet enligt direktivet integrerades i det befintliga förfarandet enligt ÄPBL. Regeringen ansåg att det var lämpligt att införa regler som tydligt klargör att även 6 kap. miljöbalken ska tillämpas, eftersom ÄPBL redan innehöll vissa krav på miljöhänsyn av något slag (prop. 2003/04:116 s. 46). Ambitionen har alltså varit att det ska vara möjligt att utläsa av PBL vilka moment som ingår i en miljöbedömning, utan förkunskaper om bestämmelserna i balken.

Kraven i SMB-direktivet genomförs i första hand genom bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. I annan lagstiftning, däribland PBL, genomförs direktivet framför allt genom hänvisningar till kraven i balken. I de fall sektorslagstiftningen redan tillgodoser kraven i direktivet finns dock inget behov av hänvisningar till bestämmelserna i balken.⁷

Den strategiska miljöbedömningen enligt 6 kap. miljöbalken

Eftersom SMB-direktivet framför allt genomförs i 6 kap. miljöbalken finns skäl att redogöra för innehållet i dessa bestämmelser, som grund för våra överväganden om regleringen i PBL är tillräcklig.

En kommun som upprättar eller ändrar en plan som krävs i lag eller annan författning ska göra en strategisk miljöbedömning, om genomförandet av planen eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 3 § första stycket miljöbalken). Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas (6 kap. 1 § miljöbalken). Det handlar inte enbart om att ta fram ett dokument, en miljökonsekvensbeskrivning, utan det krävs ett kontinuerligt och integrerat arbete kring hur miljöaspekter påverkas av olika förslag vid framtagandet och antagandet av planen (prop. 2016/17:200 s. 93).

En strategisk miljöbedömning enligt miljöbalken förutsätter ett antal moment, bl.a. följande:

1. En undersökning om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, så till vida inte frågan om betydande miljöpåverkan redan har avgjorts av regeringen (6 kap. 5 § miljöbalken). Undersökningen ska innebära att kommunen identifierar omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan. Kommunen ska samråda i frågan med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen, om kommunen inte redan i identifieringen kommer fram till att en strategisk miljö-

⁷ Som exempel kan nämnas att direktivet innehåller krav på att allmänheten ska underrättas när en kommun har antagit en plan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (jfr artikel 9.1). Eftersom det finns generella bestämmelser i kommunallagen som tryggar att allmänheten ges möjlighet att ta del av beslut som rör planer enligt PBL krävs inga uttryckliga hänvisningar till bestämmelserna om detta i 6 kap. 17 § miljöbalken.

bedömning ska göras (6 kap. 6 § miljöbalken). I 2 och 3 §§ miljöbedömningsförordningen finns dock bestämmelser som innebär att en översiktsplan vanligtvis ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

2. Ett beslut i frågan om miljöpåverkan. Kommunen ska i ett särskilt beslut avgöra om genomförandet av planen eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet ska göras tillgängligt för allmänheten (6 kap. 7 § miljöbalken).⁸
3. Om planen eller ändringen av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen göra en strategisk miljöbedömning (6 kap. 3 § miljöbalken). Enligt 6 kap. 9 § miljöbalken ska kommunen:
 - Samråda om omfattningen och detaljeringsgraden för miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) i ett s.k. *avgränsningssamråd*. Avgränsningssamrådet ska ske med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen (6 kap. 10 § miljöbalken).
 - Ta fram en miljökonsekvensbeskrivning.
 - Ge tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan.
 - Ta hänsyn till miljökonsekvensbeskrivningen och inkomna synpunkter innan planen antas.

Bestämmelserna om miljöbedömningar i 3 kap. plan- och bygglagen

Om en översiktsplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska PBL-samrådet genomföras så att det uppfyller vissa krav i miljöbalken. Det framgår av 3 kap. 9 § PBL:

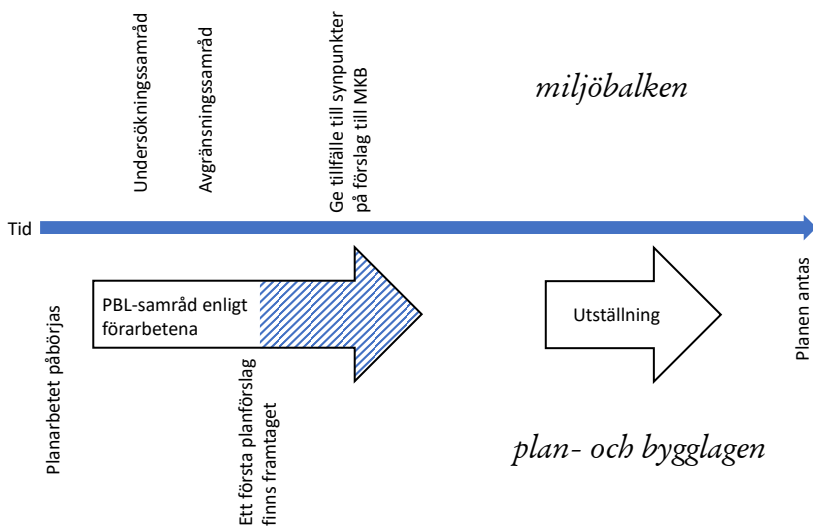
⁸ Kravet genomförs i PBL genom kraven i 3 kap. 4 § andra stycket. Det innebär att det är tillräckligt att kommunen redovisar skälen för sin bedömning, om kommunen anser att en strategisk miljöbedömning inte ska göras (jfr prop. 2016/17:200 s. 162).

Krävs sådant samråd som avses i 6 kap. 6 eller 9 och 10 §§ miljöbalken, ska samrådet enligt [3 kap.] 8 § [PBL] genomföras så att det uppfyller kraven om samråd i nämnda bestämmelser i miljöbalken. Trots det som sägs där om samråd med andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller programmet, ska kommunen i fråga om statliga myndigheter enbart samråda med länsstyrelsen.

Innebörden av bestämmelsen i PBL är alltså att om det krävs ett undersökningsråd eller ett avgränsningsråd, ska PBL-samrådet utföras så att det uppfyller kraven om samråd i 6 kap. 6 eller 9 och 10 §§ i miljöbalken. I detta sammanhang finns det anledning att påminna om att det i förarbetena särskilt framhålls att tidiga kontakter under arbetet med att utforma planförslaget utgör en del av PBL-samrådet.⁹

Figur 8.1 Planprocessen enligt PBL i förhållande till kraven i 6 kap. miljöbalken

Momenten ovanför tidsaxeln avser miljöbalken, under avser PBL



Anmärkning: Det skrafferade området illustrerar den förhandsremiss som vanligtvis avslutar PBL-samrådet (jfr fotnoten).

⁹ Enligt förarbetena kan samrådet delas upp i flera steg som ansluter till olika stadier i planarbetet. Alla samrådsparter behöver då inte höras eller beredas tillfälle i varje sådant steg (prop. 1985/86:1 s. 136). Eftersom samrådet bedrivs genom successiva kontakter med myndigheter och andra som berörs av planen, kan det enligt lagstiftaren ofta vara praktiskt att avsluta samrådsfasen med en förhandsremiss där så många som möjligt bereds tillfälle att ge synpunkter på det sammanvägda förslaget (a. prop. s. 137).

I PBL finns även krav på översiktsplanens innehåll som hänger samman med miljöbedömningen. Krävs en sådan strategisk miljöbedömning som avses i 6 kap. miljöbalken, ska kommunen nämligen redovisa miljökonsekvenser i planen på ett sätt som uppfyller vissa krav i miljöbalken (3 kap. 4 § tredje stycket PBL). Det handlar bl.a. om att miljökonsekvensbeskrivningen och beslutet att anta planen ska ha visst innehåll (enligt 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken). Om en strategisk miljöbedömning inte ska göras, ska kommunen i översiktsplanen i stället redovisa skälen för sin bedömning i den frågan (3 kap. 4 § andra stycket PBL).

*Bestämmelserna om den strategiska miljöbedömningen
i plan- och bygglagen är svåra att förstå*

Vi gör bedömningen att planprocessen enligt PBL är ändamålsenligt utformad i förhållande till kraven i SMB-direktivet, på så vis att det inte saknas några moment i PBL-processen. Däremot konstaterar vi att bestämmelserna i 3 kap. 9 § PBL är svåra att förstå.

För att kunna avgöra om det krävs ett undersöknings- eller avgränsningssamråd, måste läsaren hitta fram till flera andra bestämmelser i 6 kap. miljöbalken. Den som vill förstå processen för att ta fram en översiktsplan, kan alltså inte överblicka denna enbart utifrån bestämmelserna i 3 kap. PBL. Exempelvis är hänvisningen till undersökningssamrådet i 6 kap. 6 § miljöbalken inte tillräcklig. Den som vill förstå vad som ingår i miljöbedömningen måste på egen hand hitta till bestämmelserna i 6 kap. 5 § miljöbalken för att förstå syftet med undersökningssamrådet. Först därefter är det möjligt att hitta till bestämmelserna i 6 kap. 4 § miljöbalken, som i sin tur leder vidare till miljöbedömningsförordningen.

Det är alltså svårt att överblicka vilka moment som ingår i miljöbedömningen enligt PBL utan att ha förkunskaper om bestämmelserna i miljöbalken. Från det perspektivet finns det skäl att se över bestämmelserna i PBL.

8.3.2 Miljöbalkens krav på samråd tydliggörs i plan- och bygglagen

Förslag: Bestämmelserna förtydligas avseende att PBL-samrådet i vissa fall ska utformas så att det även uppfyller kraven på samråd enligt bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar i miljöbalken. PBL ska uttryckligen ange vilka moment i miljöbedömningen som ska genomföras.

Förslaget avser både översiktsplaner och detaljplaner.

I dag är det svårt att genom bestämmelserna i PBL förstå vilka moment som måste vara genomförda innan en översiktsplan kan antas. Vi anser att dessa otydligheter inte är ändamålsenliga för att åstadkomma en effektiv planprocess. För att tydliggöra vilka bestämmelser som kommunen behöver följa i miljöbalken föreslår vi därför justeringar i bestämmelserna i PBL.

Utgångspunkten bör vara att de moment som ska genomföras enligt miljöbalken ska framgå direkt av PBL. En sådan reglering finns bl.a. i lagen (1977:439) om kommunal energiplanering.

I praktiken krävs det sällan en undersökning

Redan av gällande rätt följer att PBL-samrådet ska utformas så att det först uppfyller kraven för undersökningssamråd enligt 6 kap. 6 § miljöbalken, om detta krävs.

Kravet på undersökningssamråd gäller bara i de fall som frågan om betydande miljöpåverkan inte är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken (jfr 6 kap. 5 § 1 miljöbalken). Sådana föreskrifter har regeringen meddelat genom 2 § miljöbedömningsförordningen. Som föreskrifterna är utformade ska översiktsplanen nästan alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan, vilket innebär att det i praktiken sällan behövs något undersökningssamråd.

Om planen däremot är en detaljplan, en plan eller program som enbart avser användningen av små områden på lokal nivå, eller innebär små ändringar i en plan, ska en undersökning alltid göras för att

ta reda på om en betydande miljöpåverkan kan antas (jfr 3 § miljöbedömningsförordningen). Här ryms mindre ändringar av översiktsplanen, däribland geografiska eller tematiska ändringar.¹⁰

Det ska framgå att undersökningssamrådet ska vara en del av PBL-samrådet, så till vida regeringen inte har bestämt något annat

I PBL behöver kravet på undersökningssamråd vara huvudregeln. Det hänger samman med att riksdagen i PBL inte kan förutsätta att regeringen har meddelat föreskrifter om när översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Som nämnts ovan finns enligt miljöbedömningsförordningen dessutom vissa fall där det fortfarande krävs en undersökning för att avgöra frågan om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Vi anser att PBL bör ange att kommunen inom ramen för PBL-samrådet ska undersöka om översiktsplanen eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av PBL bör vidare framgå att undersökningen ska göras på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den bestämmelsen. Det senare ledet tar sikte på att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela tillämpningsföreskrifter, vilket regeringen har gjort i 5 § miljöbedömningsförordningen. Föreskrifterna innehåller kriterier för att avgöra frågan om miljöpåverkan kan antas. Dessa föreskrifter genomför kraven i artikel 3.5 i SMB-direktivet.

Av PBL bör vidare framgå att kravet på undersökning inte gäller om frågan om betydande miljöpåverkan redan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken. Som miljöbedömningsförordningen är utformad i dag kommer det alltså inte behövas någon undersökning i de flesta fallen.

¹⁰ Vi anser att behovet av en strategisk miljöbedömning bör ses mot bakgrund av att det ofta finns en tidigare antagen översiktsplan som har miljöbedömts. Det är då i första hand de förändringar som den nya planen möjliggör som behöver beaktas vid undersökningen av om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. När det handlar om en fördjupning av översiktsplanen, där den kommunomfattande planens inriktning enbart detaljeras, kan undersökningen på motsvarande sätt utgå från den tidigare antagna planens miljöbedömning.

Även avgränsningssamrådet ska ske inom ramen för PBL-samrådet

Om översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen även göra en strategisk miljöbedömning. Enligt gällande rätt ska PBL-samrådet då utformas så att det även uppfyller kraven om samråd enligt 6 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken. Ofta kan ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning vara ett bra underlag för avgränsningssamrådet.

Vi anser att kravet på avgränsningssamråd bör uttryckas tydligare i PBL. Det bör framgå att kommunen, inom ramen för PBL-samrådet, även ska uppfylla kraven på avgränsningssamråd i 6 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken. Kravet ska endast gälla om undersökningen visar att planen eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller om detta framgår av föreskrifter från regeringen.

Länsstyrelsen behöver inte lämna ett skriftligt yttrande över avgränsningssamrådet

Det steg i översiktsplaneprocessen där länsstyrelsernas medverkan i översiktsplaneringen i dag skiljer sig mest åt är hur avgränsningssamråden hanteras. Vissa länsstyrelser dokumenterar avgränsningssamrådet i diariet förda mötesanteckningar. Andra länsstyrelser lämnar ett formellt yttrande, underskrivet på enhets-, avdelnings- eller länsledningsnivå.

Det finns inget krav på att länsstyrelsen ska yttra sig skriftligt under avgränsningssamrådet. Det ligger i kommunens intresse att ta del av synpunkter som kan medföra konsekvenser för planförslaget och efterföljande planering och prövning. Vi menar att det därför är önskvärt att länsstyrelserna samordnar sitt arbetssätt i detta avseende, för att förhindra att avgränsningssamrådet tar onödiga resurser i anspråk. Detta bör kunna utvecklas genom vägledningsinsatser från Boverket och Naturvårdsverket.

Inget krav på samråd med andra myndigheter än länsstyrelsen

I miljöbalken finns krav på att kommunen under undersöknings- respektive avgränsningssamrådet ska samråda med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda

miljöansvar kan antas bli berörda av planen (6 kap. 6 § första stycket 2 och 10 § miljöbalken). Mot bakgrund av länsstyrelsens uppgift att företräda staten under planprocessen bör det inte vara någon skyldighet för kommunen att samråda med andra statliga myndigheter än länsstyrelsen. Det överensstämmer med den nuvarande ordningen i PBL (jfr 3 kap. 9 § sista meningen och prop. 2016/17:200 s. 161).

Motsvarande ändringar bör göras när det gäller detaljplaner

Det är lämpligt att bestämmelserna om översikts- och detaljplaner utformas på ett likartat sätt, i de fall någon saklig skillnad inte är motiverad. Vi anser att de ändringar som vi nu har förordat i 3 kap. när det gäller översiktsplaneprocessen, även bör göras i 5 kap. PBL.

Under PBL-samrådet ska det finnas ett utkast till en miljökonsekvensbeskrivning

När avgränsningssamrådet har skett, ska kommunen ta fram en miljökonsekvensbeskrivning och ge tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan (6 kap. 9 § 2 och 3 miljöbalken). Enligt gällande rätt framgår det inte helt tydligt när miljökonsekvensbeskrivningen ska tas fram under PBL-processen. PBL kan alltså förstås som att det är tillräckligt att miljökonsekvensbeskrivningen tas fram senast till utställningen eller till antagandet.

Enligt SMB-direktivet ska utkastet till plan och den miljökonsekvensbeskrivning¹¹ som utarbetats göras tillgänglig för vissa myndigheter och för allmänheten¹² (artikel 6.1). Myndigheterna och allmänheten ska ges möjlighet att yttra sig på ett tidigt stadium om utkastet till plan och miljökonsekvensbeskrivningen, innan planen antas (artikel 6.2).

Vi har övervägt om PBL bör ändras så att det tydligt framgår att ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning ska finnas redan under PBL-samrådet. Därigenom skulle lagen säkerställa att allmänheten och myndigheterna ges möjlighet att yttra sig på ett tidigt stadium över beskrivningen.

¹¹ Miljörapport med den terminologi som används i direktivet.

¹² Med termen allmänhet avses även den allmänhet som berörs, eller kan antas bli berörd, eller som har ett intresse av beslutsfattandet. Där ingår även relevanta ickestatliga organisationer, exempelvis sådana som främjar miljöskydd (artikel 6.4).

Redan i dag gäller att kommunen under PBL-samrådet ska redovisa bl.a. förslaget innebär, skälen för förslaget och förslaget konsekvenser (3 kap. 8 § tredje stycket PBL). Kravet omfattar även sådana konsekvenser som ska redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning. PBL får därmed förstås som att ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram redan under PBL-samrådet. Någon ytterligare reglering behövs därmed inte.

Därutöver kan tilläggas att ett samrådsförslag till översiktsplan vanligtvis behöver bearbetas inför utställningen, vilket även påverkar innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen. PBL-samrådet om förslaget till översiktsplan kan även påverka avgränsningen av den betydande miljöpåverkan som ska beskrivas i planens miljökonsekvensbeskrivning.

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 3 kap. 9 § och 5 kap. 11 a § PBL. Förslaget medför behov av följändringar i 5 kap. 11, 11 b–11 d, 18, 18 a, 25, 32 och 39 §§ PBL.

8.4 Översiktsplanens inriktning kan utvecklas med befintliga planinstrument i plan- och bygglagen

Bedömning: Vi ser inget behov av att föreslå något ytterligare planinstrument i PBL-systemet.

I våra direktiv framhålls att dagens fördjupningar normalt inte är tillräckliga för att staten och kommunen ska nå en samsyn och att tidigare gjorda utredningsinsatser inte har varit tillräckliga. Kommunerna behöver ett verktyg som underlättar den efterföljande planeringen i högre grad, inte minst på tätorts- och stadsdelsnivå. Plangenomförandeutredningen redovisade ett sådant förslag som innebar att översiktsplanen skulle kunna preciseras för vissa områden (SOU 2013:34). Utredningens förslag var dock i vissa avseenden ofullständigt och ledde till kritik från remissinstanserna, bl.a. eftersom den tänkta planformen inte var juridiskt bindande. Förslaget behöver därför enligt våra direktiv utvecklas.

I kapitel 4 redovisar vi möjligheter och brister som vi iakttagit i översiktsplaneringen i dag. Vår slutsats är att det i första hand är brister i aktualitetsprövningen och brist på tydliga besked från staten som påverkar effektiviteten för efterföljande planering och prövning. Detta framhålls även i Boverkets uppföljning av PBL 2016.¹³ I den dialog som vi fört med berörda aktörer har det inte framkommit någon efterfrågan på nya planinstrument, däremot önskemål om att förenkla tillämpningen av de befintliga.

Att många kommuner i dag använder planformer utanför PBL-systemet har ibland tolkats som att de nuvarande instrumenten inte är tillräckliga. Vi tror dock att det lika gärna kan handla om att kommunerna vill hitta nya sätt att stimulera dialogen med medborgarna, utan de formkrav som är kopplade till instrumenten i PBL. Det är dock sannolikt inte möjligt att åstadkomma ett nytt lagreglerat instrument helt utan formkrav, till följd av EU-rättsliga och internationella krav (jfr avsnitt 3.1.5).

Utifrån vår syn att kontinuiteten i översiktsplaneringen är avgörande för plansystemets effektivitet, anser vi att befintliga planinstrument i PBL är tillräckliga. Dagens plansystem är enligt oss utformat för en flexibel användning utifrån kommunernas olika förutsättningar. En översiktsplan kan fördjupas för en viss del av kommunen där så behövs, eller kompletteras med tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse. Kommunen kan även arbeta med program för detaljplan, utforma enklare detaljplaner, och områdesbestämmelser kan användas för att säkerställa syftet i översiktsplanen utanför detaljplanelagt område. För att stimulera användningen av befintliga planinstrument ser vi främst ett behov av utvecklad vägledning.

Antagande av en fördjupning eller ett tillägg ändrar planbeslutet

Bestämmelserna i PBL bygger på förutsättningen att översiktsplaneringen ska bedrivas kontinuerligt och att resultatet ska redovisas i en översiktsplan som antas av kommunfullmäktige. I förarbetena till ÄPBL 1987 förutsattes arbetet med översiktsplanen ske på flera nivåer, såväl för hela kommunen som för enskilda kommundelar, större tätorter och stadsdelar. Bestämmelserna om översiktsplan ansågs täcka alla dessa behov. Det betonades dock att planer för

¹³ Regeringskansliets dnr N2017/02844/PBB.

delområden i formell mening ska betraktas som ändringar av den för kommunen gällande översiktsplanen (prop. 1985/86:1 s. 131). Ett beslut om en fördjupning av eller ett tillägg till översiktsplanen ändrar således beslutet för den kommunomfattande översiktsplanen.

Exempel på en enkel ändring av översiktsplanen

En ändring av en översiktsplan behöver inte innebära att en fördjupning eller ett tillägg tas fram. Det kan vara enklare saker som kommunen vill ändra för att kunna hantera efterföljande detaljplanering mer effektivt. Ett exempel på detta finns i Linköpings kommun, för del av Västra Vallå.

Översiktsplan för staden Linköping antogs i juni 2010, och ingår som en del i den kommunfattande översiktsplanen. I januari 2012 beslutade kommunstyrelsen att genomföra ett bo- och samhällsexpo 2016 i Vallastaden samt att ta fram en strukturplan till ledning för utbyggnaden genom en arkitekttävling.

Det vinnande förslaget till strukturplan kom delvis att inte överensstämma med den gällande översiktsplanens markanvändning, och för att underlätta efterföljande detaljplanering ändrades översiktsplanen. Ändringen avsåg att möjliggöra bostäder och service samt grönstråk inom befintligt och planerat universitetsområde samt att bevara ett befintligt fritidsområde i anslutning till Vallaskogen.

Ändringen av översiktsplanen genomfördes med granskning i stället för utställning (jfr 3 kap. 24–26 §§ PBL). Ändringen ansågs inte innebära någon betydande miljöpåverkan varför kommunen inte gjorde en miljöbedömning. Länsstyrelsen hade inga invändningar mot ändringen i sitt granskningsyttrande. Ändringen gjorde det möjligt för stadsbyggnadsnämnden att besluta om antagande av detaljplaner för området.

Befintliga planinstrument kan användas utifrån kommunernas olika behov

Att det råder olika behov av planinstrument i landets kommuner är inte konstigt med tanke på hur olika de geografiska och demografiska förhållandena är. En del situationer kräver en fördjupning av översiktsplanen medan program för detaljplan kan vara tillräckligt i andra. För exempelvis en förtätningssituation i en befintlig bebyggelsestruktur

kan ett program för detaljplan ge erforderligt översiktligt stöd. Gäller det däremot en stadsdel som ska byggas ut under längre tid, ger en fördjupning av översiktsplanen bättre stöd i ett juridiskt perspektiv.

Det finns behov av program för detaljplan i planeringskedjan

Det är kommunen själv som avgör behovet av ett program för detaljplan. I propositionen till införandet av ÄPBL 1987 anger man att program för detaljplan bör användas i de fall översiktsplanen inte helt uppfyller kravet på aktualitet, kritiseras i länsstyrelsens granskningsyttrande eller inte ger tillräcklig vägledning för fortsatt planläggning (prop. 1985/86:1 s. 178).

Vi ser program för detaljplan som ett lämpligt verktyg inom ett bebyggelseområde där många grundstrukturer finns på plats, exempelvis i en förtätningssituation. När ett program för detaljplan tas fram inom ramen för PBL inkluderas även samråd med länsstyrelsen kring de statliga intressena, vilket kan ge större förutsebarhet för efterföljande detaljplanering. Genomförandetiden för projektet bör dock inte vara för lång. Om ett område planeras att byggas ut på längre sikt är en fördjupning av översiktsplanen lämpligare eftersom ett program för detaljplan inte ger lika tydliga besked om statens ingripandegrunder i en eventuell prövningssituation. För en fördjupning av översiktsplanen lämnar länsstyrelsen ett granskningsyttrande som bifogas planen. Länsstyrelsens yttrande över ett program följer inte processen på samma sätt. Det finns även möjlighet för kommunen att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen då en detaljplan omfattar ingripandegrunderna (avsnitt 3.2).

Boverket ser i sin uppföljning av PBL 2016 ett behov av planprogram i planeringskedjan men upplever att det finns en stor osäkerhet över användning, innehåll, prövning och process bland kommunerna. Vi ser att det därför är lämpligt med utvecklad vägledning kopplat till en kontinuitet i översiktsplaneringen.

Områdesbestämmelser är bindande tillägg till översiktsplanen

Redan i dag finns möjlighet att göra översiktsplanen bindande i vissa delar genom områdesbestämmelser. Dessa kan ses som bindande tillägg till översiktsplanen för områden som saknar detaljplan. Därigenom kan kommunen säkra grunddragen för användningen av mark- och vattenområden i översiktsplanen när det handlar om bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och liknande ändamål eller för att tillgodose ett riksintresse (jfr 4 kap. 42 § PBL).

De svårigheter som funnits i tillämpningen, som vi har redogjort för i avsnitt 7.2, är framför allt kopplade till att områdesbestämmelserna har använts för andra ändamål än det instrumentet har varit avsett för. För rätt ändamål bör områdesbestämmelser vara ett bra sätt för att åstadkomma en övergripande reglering för efterkommande prövningar. I avsnitt 9.2.1 föreslår vi att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om standarder för såväl översiktsplaner som områdesbestämmelser, dvs. att dessa ska finnas tillgängliga i ett standardiserat digitalt format.

9 Översiktsplanens innehåll

I detta kapitel presenterar vi våra förslag om utvecklade krav på översiktsplanens innehåll.

9.1 Tydligare krav på innehåll underlättar efterföljande planering

I kapitel 6 har vi slagit fast att planens redovisning behöver göra det möjligt att överblicka den tänkta utvecklingen. Planen ska dessutom ge stöd för efterföljande planering och prövning. Det ställer krav på planens innehåll.

9.1.1 Kraven på översiktsplanens innehåll bör utvecklas

Bedömning: Författningstexten ger inte tillräckligt stöd för att säkerställa en god tillämpning.

De nuvarande kraven på översiktsplanens innehåll är otillräckliga

När kravet på att alla kommuner skulle ha en översiktsplan tillkom genom ÄPBL var kraven på planens innehåll lågt ställda. Av översiktsplanen skulle enligt den ursprungliga lagen framgå

- grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt om riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse, och
- hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt naturresurslagen, dvs. nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken (4 kap. 1 § ÄPBL).

Av propositionen till ÄPBL framgår att kraven på den första översiktsplanen inte borde ställas för högt (prop. 1985/86:1 s. 128 f.). En utgångspunkt var att kommunerna i sin översiktliga planläggning skulle kunna bygga vidare på det planmaterial som redan hade tagits fram. Detta ledde till att kraven på översiktsplanens innehåll inte detaljreglerades i ÄPBL.

Vi tror att de lågt ställda kraven även kan höra samman med att staten inte tillförde några nya resurser när kravet på att alla kommuner skulle ha översiktsplan infördes. Lågt ställda krav kan alltså ha varit en förutsättning för att reformen skulle kunna genomföras (jfr a. prop. s. 456).

Kraven på översiktsplanens innehåll har visserligen ökat sedan ÄPBL tillkom, men vi menar att lagkraven på innehållet fortfarande är lågt ställda och inte tillräckliga för att säkerställa en god tillämpning.

Det finns flera brister i den nuvarande författningsregleringen

Enligt vår uppfattning är den nuvarande författningstexten otillgänglig och kraven blir därigenom otydliga. Det handlar dels om att det är otydligt vad som ska redovisas, dels att redovisningskraven i vissa avseenden är alltför omfattande. Att kraven är omfattande innebär att översiktsplanen lätt blir överlastad av information. Bestämmelser om centrala funktioner i planen, t.ex. kommunens bedömning av de allmänna intressena och redovisningen av grunddragen i den avsedda användningen av mark och vattenområden, blandas med krav på redovisning av konsekvenser. Vi menar att det i praktiken är omöjligt att tillgodose redovisningskraven för kommunerna. För att översiktsplanen ska säkerställa goda förutsättningar för efterföljande planering finns det enligt vår uppfattning skäl att se över kraven på planens innehåll.

9.1.2 Boverkets förslag till ÖP-modell bör ligga till grund för utvecklade krav på det obligatoriska innehållet

Bedömning: Boverkets förslag till ÖP-modell bör vara utgångspunkten för utvecklade krav på översiktsplanens innehåll.

Boverket har tagit fram ett förslag till en modell som visar hur en översiktsplan kan byggas upp utifrån gällande lagstiftning (se *bilaga 8*). Modellen bygger på tre grundläggande delar för hur planens innehåll kan struktureras:

- En utvecklingsstrategi
- En karta där den avsedda användningen av mark och vatten redovisas
- Redovisning av områden med särskilda kvaliteter eller andra förhållanden som hänsyn bör tas till vid detaljplanering och bygglovsprövning m.m.

Boverkets förslag till ÖP-modell som den ser ut i dag är enligt Boverkets egen bedömning inte tillräckligt utvecklad för att fungera som standard. Vi väljer ändå att utgå från denna i våra förslag i och med att den är redovisad på Boverkets PBL Kunskapsbank och att många kommuner har kommit i kontakt med modellen i sitt översiktsplanarbete. Vi har även tagit del av erfarenheterna från några av de pilotkommuner som använt sig av modellen. Att vi lägger fram ett förslag som tar sin utgångspunkt i förslaget till ÖP-modell ger möjligheter för fler att reflektera över dess för- och nackdelar. Det har även betydelse för vårt förslag om bemyndigande för att ta fram en digital standard för översiktsplaner (avsnitt 9.2.1).

I förhållande till Boverkets nuvarande förslag till ÖP-modell utgår vi från följande:

- Det centrala är kommunens syn på hur mark- och vattenområden ska användas. ÖP-modellens utvecklingsstrategi ser vi som en redovisning av den sammanvägda plankartan på en övergripande nivå. Utvecklade krav på redovisning av grunddragen för mark- och vattenanvändning kan således användas även på en mer övergripande nivå, men då med ett mer strategiskt manér för att exempelvis markera viktiga stråk och noder.
- För indelningen av mark- och vattenområden föreslår vi sex övergripande kategorier som kommunen därefter själva kan välja att precisera för exempelvis bostäder, service, utbildning, m.m. Vi frångår ÖP-modellens uppdelning i områdesanvändning, stråk och transportsystem. Den uppdelningen kan kommunen själv välja för respektive kategori.

- Vi ser hänsyn som förhållanden som utifrån den sammanvägda plankartan särskilt behöver uppmärksammas för efterföljande planering och prövning. Detta inkluderar ställningstaganden från kommunen.

9.1.3 Syftet med översiktsplanen bör tydliggöras i PBL

Förslag: Vad som utgör översiktsplanens syfte och innehåll förtydligas i plan- och bygglagen.

Vad som utgör översiktsplanens syfte och innehåll bör förtydligas genom nya rubriker

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska även ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (3 kap. 2 § PBL).

Den *första* meningen i 3 kap. 2 § tillkom genom införandet av nya PBL och avsåg att stärka översiktsplanens strategiska funktion (prop. 2009/10:170 del 1 s. 418). Regeringen menade att det är angeläget att juridiskt säkerställa att den kommunala planeringen sätts in i ett större sammanhang så att sambanden med förhållanden i omvärlden blir tydligare (a. prop. s. 176). Regeringen ansåg även att översiktsplanens roll och betydelse behövde stärkas genom att översiktsplanens bredare funktion, både som underlag för beslut enligt PBL och som ett strategiskt, politiskt instrument, förtydligades i lagstiftningen. Vi har dock inte funnit något i förarbetena som tyder på att den första meningen utgör ett självständigt krav på att planen ska ha ett visst innehåll. Enligt vår uppfattning handlar bestämmelsen om att klargöra syftet med översiktsplanen.

Den *andra* meningen i 3 kap. 2 § PBL innebär att översiktsplanen ska ge vägledning för vissa beslut. Det handlar dels om beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, dels om beslut om hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (jfr prop. 1994/95:230 s. 71). Med uttrycket ”den byggda miljön” avses en helhet i vilken, förutom bebyggelsen, även anläggningar samt vegetation, parker och andra grönområden ingår (a. prop. s. 54). De beslut

som avses omfattar många olika typer av beslut där hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas, däribland beslut om bygglov (utanför områden med detaljplan), detaljplaner och olika beslut enligt miljöbalken.

Bestämmelserna i 3 kap. 2 § PBL klargör översiktsplanens avsedda funktion och syfte i PBL-systemet. För att tydliggöra syftet med översiktsplanen och kraven på planens innehåll anser vi att två nya rubriker bör införas i PBL.

Utöver bestämmelserna i 3 kap. 2 § bör under rubriken *översiktsplanens syfte* även bestämmelsen om att översiktsplanen inte är bindande (3 kap. 3 § PBL) inordnas. Den bestämmelsen kan sägas precisera räckvidden av att översiktsplanen ska vara vägledande för vissa beslut. Bestämmelsen att översiktsplanen inte är bindande bör därför placeras i direkt anslutning till bestämmelsen att planen ska vara vägledande för vissa beslut, trots att bestämmelsen i sig själv inte kan anses utgöra en beskrivning av syftet med översiktsplanen.

Under rubriken *översiktsplanens innehåll* bör övriga krav samlas om vad översiktsplanen ska innehålla (jfr nuvarande 3 kap. 4–6 §§ PBL).

Om tidsperspektivet i planeringen

Som vi framfört i kapitel 6 behöver ställningstaganden till förändringar och utvecklingsbehov ofta ett tidsperspektiv på 10–20 år. Det ansluter till vad departementschefen förordade i propositionen till ÄPBL. Detta tidsperspektiv motiverades då med att markanvändningsbeslut får mycket långsiktiga effekter (jfr prop. 1985/86:1 s. 530).

Under utredningsarbetet har vi träffat på uppfattningen att detta tidsperspektiv är alldeles för kort i förhållande till behovet av att bebyggelsen ska vara långsiktigt hållbar i förhållande till pågående klimatförändringar, m.m. Vi menar att tidsperspektivet i översiktsplaneringen handlar om att ta ställning till vilka förändringar i användningen av mark- och vattenområden som bör ske inom de närmaste 10–20 åren. Den som uppför en ny byggnad måste ofta ha ett väsentligt längre perspektiv – de avskrivningstider som normalt tillåts för investeringar förutsätter att byggnaden ska stå kvar i minst 50–120 år. De grundläggande bebyggelsestrukturerna i en ny stadsdel kan i sin tur bestå under ännu längre tid. Översiktsplanens perspektiv behöver

alltså vara mycket långt när kommunen ska bedöma förutsättningarna för att en ny bebyggelse blir långsiktigt hållbar, t.ex. när det gäller risken för översvämning.

9.1.4 Utgångspunkt i de allmänna intressena

Bedömning: De nuvarande kraven på att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att ta hänsyn till allmänna intressen kommer att tillgodoses är inte ändamålsenlig. Redovisningskraven bör nyanseras.

Räckvidden av bestämmelserna om allmänna och enskilda intressen i 2 kap. plan- och bygglagen bör ses över.

Allmänna intressen i översiktsplaneringen

I 2 kap. PBL anges olika allmänna intressen som kommunen ska beakta eller ta hänsyn till vid planläggning och i prövningen av lov och förhandsbesked m.m. Med planläggning avses arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser (1 kap. 4 § PBL). Innan vi går igenom våra förslag om vad kommunen bör redovisa i översiktsplanen finns anledning att inledningsvis redogöra för hur de allmänna intressena ska tillämpas i översiktsplaneringen.

De allmänna intressena omfattar många olika frågor. En övergripande bestämmelse anger att planläggning ska syfta till att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov (jfr 2 kap. 2 § PBL).

Bestämmelserna i 2 kap. PBL spänner från det stora till det lilla. På den övergripande nivån kan nämnas att planläggningen ska främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder, med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden (2 kap. 3 § PBL). I den andra änden av skalan kan nämnas att det finns bestämmelser som innehåller detaljerade krav när enskilda byggnader ska utformas och placeras. Exempelvis ska detta ske på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. stads- och landskapsbilden och

natur- och kulturvärden, men också med hänsyn till möjligheterna att hantera avfall och till behovet av framtida förändringar och kompletteringar (2 kap. 6 § PBL). Hänsyn ska även tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse m.m. (2 kap. 7 § PBL). I översiktsplaneringen ska kommunen alltså beakta många sorters intressen enligt 2 kap. PBL.

Många av de allmänna intressena är svåra att hantera i den kommunomfattande planen

Ofta är det lättare för kommunen att klara ut de övergripande frågorna i den kommunomfattande planen, t.ex. vad som enligt kommunen utgör en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder. Det hänger samman med att översiktsplanen ska omfatta hela kommunen.

Frågor om hur enskilda byggnader ska utformas och placeras eller var lekplatserna bör placeras inom sammanhållen bebyggelse, kan i vissa fall vara lämpliga att studera i en fördjupning av översiktsplanen. Däremot är det i praktiken ofta ogörligt att ta ställning till sådana detaljfrågor i den kommunomfattande planen. Sådana frågor förutsätter överväganden i en skala som behöver vara mer detaljerad än vad som vanligtvis förekommer i en sådan plan. Detta är problematiskt eftersom kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att ta hänsyn till allmänna intressen – vid beslut om användningen av mark- och vattenområden – kommer att tillgodoseas (3 kap. 4 §). Lagstiftaren ställer alltså krav på att kommunen ska ta ställning i frågor som i praktiken är svåra att bedöma inom översiktsplaneringen.

Att kravet på redovisning numera även omfattar detaljbetonade frågor kan kopplas till att bestämmelserna i 2 kap. PBL tidigare fanns i två olika kapitel i den äldre lagen. I 2 kap. ÄPBL angavs de allmänna intressena, medan kraven på byggnader och tomter fanns i dåvarande 3 kap. ÄPBL. När dessa bestämmelser samlades i det nya 2 kap. PBL utvidgades även kraven på redovisning i översiktsplanen till att omfatta detaljerade krav på byggnader och tomter. Denna konsekvens uppmärksammas inte i propositionen till nya PBL.

De omfattande redovisningskraven innebär att många översiktsplaner tyngs av omfattande beskrivningar av hur kommunen anser

att de allmänna intressena bör beaktas. Enligt vår uppfattning bidrar de omfattande redovisningskraven till att arbetet med översiktsplanen ofta uppfattas som tungrovt av kommunerna. Vi menar att nyttan av att kommunen i översiktsplanen även ska ta ställning i detaljfrågor kan ifrågasättas.

Kravet på redovisning av de allmänna intressena fanns inte i den ursprungliga lagen

När ÄPBL trädde i kraft fanns inget krav på att kommunen i översiktsplanen skulle redovisa sin bedömning av hur de allmänna intressena kommer att tillgodoses vid beslut om hur mark- och vattenområden ska användas. Den lydelse som ursprungligen fastslogs av riksdagen hade innebörden att översiktsplanen är det planinstitut där kommunen ska redovisa sin uppfattning om hur de allmänna intressena bör omsättas i den kommunala geografin. Sedan ÄPBL antogs har kraven på redovisning ändrats flera gånger. Uttalandena i propositionen till nya PBL talar dock för en annan syn på hur dagens bestämmelse i 3 kap. 4 § PBL ska tillämpas. Den nuvarande bestämmelsen får förstås som att kommunen i översiktsplanen ska göra en systematisk redovisning av hur de allmänna intressena i 2 kap. PBL ska tillämpas (jfr prop. 2009/10:170 del 1 s. 178). En utförligare redogörelse om hur detta krav har förändrats över tid finns i *bilaga 9*.

I översiktsplanen bör kommunen framför allt hantera de övergripande strukturfrågorna och hur bebyggelse bör lokaliseras

Vi anser att den nuvarande generella hänvisningen till 2 kap. PBL inte är ändamålsenlig för kommunernas översiktsplanering. Kraven på kommunernas redovisning av de allmänna intressena bör sänkas så att kommunerna i större grad ges möjlighet att anpassa innehållet till planeringsuppgiften och utifrån kommunernas skilda behov och förutsättningar.

Vi menar att det är framför allt är de allmänna intressen som anges i 2 kap. 2–5 och 10 §§ PBL som bör behandlas i översiktsplanen, utifrån vad som är ändamålsenligt att ta ställning till på denna planeringsnivå. Det innebär alltså att kraven på redovisning bör utformas

utifrån behovet av att kommunen tar ställning till följande allmänna intressen:

- Att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov samt att bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning (2 kap. 2 § PBL).
- Kravet att planläggningen – med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden – ska främja bl.a. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder, en från social synpunkt god livsmiljö, en långsiktigt god hushållning samt bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet (2 kap. 3 § PBL).¹
- Kravet att mark som ska tas i anspråk för bebyggelse ska vara lämplig för ändamålet från allmän synpunkt (2 kap. 4 § PBL).
- Kravet att bebyggelse m.m. ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och säkerhet, möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp m.m. samt risken för olyckor, översvämning och erosion (2 kap. 5 § PBL).
- Kravet att miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken ska följas (2 kap. 10 § PBL).

Det bör understrykas att översiktsplanen även i fortsättningen kommer att behöva utformas med hänsyn till alla de allmänna intressen som enligt 2 kap. PBL ska beaktas vid planläggning, även om kraven på vad översiktsplanen ska innehålla enligt 3 kap. PBL begränsas.

Hur redovisningen av de allmänna intressena bör göras i översiktsplanen återkommer vi till i nästföljande avsnitt (9.1.5–9.1.8).

¹ Boverket har tagit fram vägledning på webbplatsen PBL kunskapsbanken för hur några av bestämmelserna bör tillämpas i översiktsplaneringen, bl.a. om hållbar utveckling (2 kap. 3 § PBL) och hälsa, säkerhet och risker (2 kap. 5 § PBL).

Räckvidden av 2 kap. PBL bör se över

Vi anser att det finns behov av att se över hur 2 kap. PBL är utformat, eftersom flera av bestämmelserna ska tillämpas i ärenden och situationer som bestämmelserna inte är anpassade till. Exempelvis är det inte ändamålsenligt att en kommun eller ett regionplaneorgan i översikts- eller regionplanen ska bedöma hur enskilda byggnader ska utformas och placeras eller hur behovet av lekplatser bör tillgodoses (jfr 2 kap. 6 och 7 §§ PBL). Inte heller är det lämpligt att övergripande frågor om ekonomisk tillväxt eller utveckling av bostadsbeståndet ska prövas i ett startbesked, vilket PBL anger i dag (2 kap. 3 § andra stycket jämförd med 10 kap. 23 § första stycket 1 PBL). Enligt vår uppfattning bör regeringen ta initiativ till en översyn av 2 kap. PBL.

9.1.5 Grunddragen i avsedd användning av mark- och vattenområden

Förslag: Av översiktsplanen ska framgå grunddragen i fråga om användningen av mark- och vattenområden, och delas in i:

- stadsbygd och tätortsområden
- landsbygd
- verksamheter
- transporter och infrastruktur
- grönstruktur
- vatten.

Indelningen som anges ovan får vid behov göras mer detaljerad.

Av översiktsplanen ska framgå kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Basen är grunddragen i markanvändningen och kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras

En markanvändningskarta kan sägas utgöra basen i översiktsplanen, dvs. kravet att kommunen i översiktsplanen ska visa grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden (3 kap. 5 § 1 PBL). Genom redovisningen ger kommunen uttryck för sin uppfattning om hur mark- och vattenområden bör användas utifrån det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov (jfr 2 kap. 2 § PBL). Kartan visar också kommunens uppfattning om vad som utgör en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder respektive vad som utgör en långsiktigt god hushållning med mark och vatten m.m. (jfr 2 kap. 3 § PBL). Markanvändningskartan är en av de tre beståndsdelarna i Boverkets förslag till ÖP-modell.

Den nuvarande bestämmelsen är identisk med lydelsen i ÄPBL. Med grunddragen avses den huvudsakliga användningen (prop. 1985/86:1 s. 529). Enligt förarbetena bör grunddragen om hur marken ska användas vara ganska schematisk (a. prop. s. 132). Enligt propositionen är det viktigt att egenskapen av översiktsplan renodlas så att det är just överblicken över de större sammanhangen, den långsiktiga strukturen, som redovisas i planen. Det hindrar, enligt propositionen, inte att ändamålet ibland kan vara precist både till ändamål och till avgränsning. Enligt propositionen bör av översiktsplanen framgå om den avser

- större förändring av markanvändningen
- ett aktivt bevarande av befintliga förhållanden
- en gradvis förändring och förnyelse i huvudsak inom ramen för den markanvändning som redan har etablerats
- ett område av strategisk betydelse för den framtida bebyggelseutvecklingen där handlingsfriheten skall behållas, eller
- att den markanvändning som pågår kan fortgå i stort sett oförändrad därför att det inte finns några uttalade allmänna intressen.

Under riksdagsbehandlingen av ÄPBL anförde Bostadsutskottet att översiktsplanen bör redovisa dels vilka mark- och vattenområden som redan tagits i anspråk t.ex. för bebyggelse, försvar, naturvård m.m., dels

inom vilka områden förändringar kan väntas och dels inom vilka områden inga speciella restriktioner behövs (bet. BoU 1986/87:1 s. 30). Redan i dag finns alltså krav på att den avsedda användningen ska redovisas på en karta.

Redovisningen av hur mark och vatten bör användas i framtiden har enligt vår uppfattning en nära koppling till kravet att kommunen i översiktsplanen ska visa sin syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (3 kap. 5 § 2 PBL). Bestämmelsen motsvarar det som i den ursprungliga ÄPBL-propositionen benämndes ”riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse” (prop. 1985/86:1 s. 529). Utgångspunkter och riktlinjer för var bebyggelse ska lokaliseras och hur den ska utformas behövs, enligt regeringen, som stöd för planläggning och lovgivning. Att planen även ska innehålla riktlinjer för hur den byggda miljön ska användas har betydelse för översiktsplanens strategiska funktion (prop. 2009/10:170 del 1 s. 177).

Redovisningen av den huvudsakliga markanvändningen på plankartan ger enligt vår uppfattning begränsad vägledning för bebyggelseutvecklingen. Genom att kombinera markanvändningen med vägledning om hur byggda miljön bör användas, utvecklas och bevaras kan kommunen skapa förutsättningar för en hållbar utveckling i kommunen.

Tydliga ställningstaganden kring hur mark och vatten bör användas underlättar efterföljande planering

Genom en markanvändningskarta visar kommunen sin uppfattning om hur de allmänna intressena enligt 2 kap. PBL bör tillämpas i kommunen. Kartan – i kombination med kommunens vägledning för hur den byggda miljön bör användas, utvecklas och bevaras – har därmed stor betydelse för dialogen mellan staten och kommunen om hur mark och vatten bör användas.

En tydlig översiktsplan kan ge kommunen tidiga signaler om konfliktytor med de statliga intressena och värdefulla upplysningar om frågor som kommer att behöva studeras ytterligare i efterföljande planering.

Kartan kan emellertid inte visa allt. En del av stadsbyggandet sker i dag genom succesiv förtätning eller omvandling inom den redan

byggda miljön. Kartredovisningen förlorar i dessa sammanhang i informationsvärde. Plankartan är mera informativ när en utbyggnad sker på obebyggd mark, medan förtätning ofta är svårt att illustrera på en översiktlig plannivå. Kartan ger inte heller rättvisa åt strategi och förändringar gentemot geografiskt väl definierade intressen. Dessa intressen framstår gärna på kartan som tyngre än strategier, riktlinjer och förhållningssätt.

PBL bör innehålla krav som säkerställer att redovisningen ger god vägledning

Enligt vårt uppdrag ska vi utreda hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Ett lämpligt sätt att främja dialogen mellan staten och kommunen är att införa krav på större tydlighet i översiktsplanen. Samtidigt får lagstiftarens krav på redovisning inte göras alltför omfattande, eftersom det kan påverka kommunens möjligheter att hålla översiktsplanen aktuell. Alltför höga krav på innehåll riskerar alltså att försämra förutsättningarna för en kontinuerlig översiktsplanering. Hänsyn behöver även tas till kravet att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som försett den (14 kap. 3 § RF).

Markanvändningskartan bör omfatta hela kommunens yta

Enligt praxis behöver kommunen inte uttrycka någon uppfattning om samtliga områden i kommunen, trots att översiktsplanen ska omfatta hela kommunen (jfr 3 kap. 1 § PBL). I förarbetena till ÄPBL anförde departementschefen att kommunen inte ”i förväg måste uttrycka en uppfattning om alla tänkbara och mer eller mindre realistiska önskemål om ändrad eller bevarad användning av mark och vatten som kan göra sig gällande inom olika delar av kommunen” (prop. 1985/86:1 s. 127).

Vi anser dock att översiktsplanens kategorisering av användningen av mark- och vattenområden ska omfatta hela kommunen. Detta eftersom översiktsplanen kan behöva ge vägledning för bygglov och tillståndspliktiga verksamheter på alla platser i kommunen.

Att kommunen anger en specifik användning underlättar även för dialogen med såväl staten som medborgarna om vilken inriktning kommunen planerar för. En indelning av kommunen i olika användning ger även en ram som kan göra det lättare att bedöma vad kommunen *inte* har planerat för. De kategorier som vi föreslår nedan är samtidigt tillräckligt vida för att möjliggöra utveckling av många olika slag.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör framgå av PBL att kommunen ska visa grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden för hela kommunen. För tydlighets skull bör även framgå att redovisningen ska ske på en karta. Det hindrar inte att redovisningen vid behov kan delas upp på flera kartor.

Kartredovisningens indelning för användning av mark- och vattenområden

Den norska lagstiftningen innehåller krav som innebär att redovisningen av hur mark och vatten kan användas ska ha en viss lägstanivå (avsnitt 5.3). Vi menar att det är ett bra sätt att säkerställa att översiktsplanen får en tillräcklig detaljeringsgrad. Markanvändningskartan i Boverkets förslag till ÖP-modell har en liknande uppbyggnad, om än med färre kategorier.

Ett enhetligt redovisningssätt i översiktsplanen underlättar planering och prövning som sker enligt annan lagstiftning och för aktörer som verkar i flera kommuner. Att redovisningen sker på ett enhetligt sätt främjar även möjligheten till ett digitalt arbetssätt (avsnitt 9.2).

Även i PBL-systemet finns inslag av kategorisering. Inom detaljplaneringen finns en lång tradition av att tillämpa enhetliga beteckningar för tillåten användningen. Indelningen anges numera i Boverkets allmänna råd om planbestämmelser för detaljplan (BFS 2014:5). Vi ser emellertid inget generellt behov av att driva funktionsuppdelningen i översiktsplanen så långt som normalt sker i en detaljplan.

Olika kommuner och olika delar av en kommun kräver varierande grad av detaljering och mängd riktlinjer. De sex kategorier vi föreslår bygger på Boverkets förslag till ÖP-modell och de erfarenheter som pilotkommunerna har dragit av denna. Kommunen kan därefter välja att göra indelningen mer detaljerad, liksom hur ställningstaganden och riktlinjer ska redovisas i förhållande till kartan. Exempelvis kan

kommunen vilja redovisa sina ställningstaganden och riktlinjer utifrån stadsdelar eller kommundelar. Kategorierna är följande:

1. stadsbygd och tätortsområden
2. landsbygd
3. verksamheter
4. transport- och teknisk infrastruktur
5. grönstruktur
6. vatten.

1. Stadsbygd och tätortsområden

Begreppet stadsbygd, som används i Boverkets förslag till ÖP-modell, är ett främmande begrepp för många kommuner. Det ger dock en inriktning av karaktären för användningsslaget. För att begreppet ska vara tillämpligt i fler kommuner anser vi att användningsslaget bör benämnas stadsbygd och tätortsområden.

Kategorin inkluderar bebyggelse av stads- eller tätortsmässig karaktär, som i huvudsak används för bostäder, kontor, handel eller annan verksamhet. Trafik- och parkeringsytor, parker och fritidsanläggningar kan ingå. Kategorin kan användas även för relativt små tätorter. Småorter och fritidshusområden kan redovisas som stadsbygd beroende på läge och översiktsplanens inriktning.

Begreppet tätortsområden ger ett stort spelrum för kommunen att själv forma redovisningen i översiktsplanen.

2. Landsbygd

Landsbygd kan omfatta många olika karaktärer som exempelvis jordbruksbygd, skogsbygd, fjällbygd, glesbygd, m.m. Kategorin inkluderar även bebyggda miljöer.

Används för områden som nyttjas för areella näringar och andra landsbygdsanknutna verksamheter, kust- och skärgårdsområden samt obrukad mark. Småorter, fritidshusområden, bybildningar och bostadsbebyggelse av mindre omfattning kan redovisas som del av landsbygden beroende på översiktsplanens inriktning.

I propositionen En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder uttalar regeringen att landsbygdernas värden och utvecklingsmöjligheter bör tydliggöras i den kommunala översiktsplaneringen (prop. 2017/18:179, se vidare avsnitt 3.5). Att uttrycket landsbygd ingår i den indelning vi föreslår ger enligt vår uppfattning bättre förutsättningar för att ta tillvara landsbygdernas värden och potential i planeringen.

3. Verksamheter

Verksamheter som kan vara störande, miljöpåverkande, ytkrävande eller genererar tung eller stor mängd annan trafik. Kan användas för områden där kommunen vill säkra näringslivets utvecklingsmöjligheter, således både traditionella industriområden, stormarknadsområden, större mässområden och dylikt. Även övningsområden för Försvarsmakten omfattas.

Andra slag av verksamheter, som inte är lika störande för omgivningen, kan i stället ingå i kategorierna stadsbygd och tätortsområden respektive landsbygd.

4. Transport- och teknisk infrastruktur

Områden och stråk för transportinfrastruktur och för annan teknisk infrastruktur som exempelvis VA-nät och bredband. På grund av den mångfald av olika användningar som ingår i kategorin behöver funktionen vanligtvis preciseras med hjälp av underkategorier som exempelvis spårtrafik, vägtrafik, sjöfart, flygplatser och hamnar för yrkestrafik. Småbåtshamnar kan även ingå i kategorierna stadsbygd och tätortsområden samt landsbygd.

5. Grönstruktur

Områden och strukturer för rekreation och biologiska värden, liksom park- och naturområden. Kategorin kan inkludera vatten. Skogs- och naturområden utan särskilda värden från friluftsliv- eller biologisk synpunkt ingår i kategorin landsbygd.

6. Vatten

Vattenområde eller vattendrag som inte ingår i de övriga områdestyperna. Vattenområde kan ingå i kategorierna grönstruktur, landsbygd eller i stadsbygd och tätortsområden.

Några kommentarer till den föreslagna indelningen

En invändning mot den föreslagna indelningen kan vara att den påverkar kommunens möjligheter att anpassa indelningen av plankartan utifrån sina förutsättningar och behov. Den föreslagna indelningen är dock tänkt som en lägstanivå och vårt förslag ger dessutom den flexibilitet som behövs. Om kommunen har en tydlig uppfattning om hur marken bör användas, ger förslaget utrymme för detaljerade ställningstaganden. Exempelvis kan kommunen förfina indelningen för stadsbygd och tätortsområden genom att ange handel, kontor, bostäder, m.m. Om kommunen inte ser något behov av sådana ställningstaganden, kan planen utformas så att den inte ger onödiga låsningar.

Likaså kan kommunens vägledning om hur bebyggelsen bör användas, utvecklas och bevaras anpassas till olika delområden, trots att användningsslaget på markanvändningskartan är detsamma.

Möjligheten att precisera olika markanvändningsslag gör det möjligt att undvika skarpa gränser mellan olika delområden, t.ex. stadsbygd och landsbygd. Bebyggelsens täthet och karaktär kan exempelvis anpassas från tät centrumbebyggelse, via förstad och tätortens omland till den egentliga landsbygden. Den föreslagna indelningen innebär inte heller något krav på att samtliga kategorier måste användas, exempelvis om vatten eller landsbygd saknas i kommunen.

De olika kategorierna överlappar varandra i vissa avseenden, på så sätt att vissa användningsslag kan förekomma i flera kategorier. Exempelvis kan bostäder förekomma i såväl stadsbygd och tätortsområden som landsbygd. Denna flexibilitet minskar risken för låsningar i efterföljande planering.

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 3 kap. 3 § PBL.

9.1.6 Förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande beslut

Förslag: Kommunen ska inte längre behöva redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att ta hänsyn till allmänna intressen – vid beslut om användningen av mark- och vattenområden – kommer att tillgodoses.

Av översiktsplanen ska i stället framgå sådana förhållanden som med hänsyn till de allmänna i 2 kap. plan- och bygglagen kan ha väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas samt beslut om hur byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Av översiktsplanen ska även framgå kommunens syn på hur dessa förhållanden bör beaktas vid sådana beslut. Redovisningen ska omfatta

- natur- och kulturvärden
- areella näringar
- råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner
- miljö, hälsa och säkerhet.

När det gäller riksintressen och miljökvalitetsnormer ska kommunen redovisa hur dessa ska tillgodoses respektive följas.

I översiktsplanen anger kommunen en inriktning för den avsedda mark- och vattenanvändningen. I många områden finns särskilda förhållanden som behöver beaktas vid efterföljande planering och prövning. Dessa förhållanden hänger samman med de allmänna intressena i 2 kap. PBL, och därigenom med bestämmelserna om hushållningen av mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken. Dessa förhållanden är särskilt viktiga i dialogen med länsstyrelsen kring de statliga ingripandegrunderna.

De nuvarande kraven på att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen kommer att tillgodoses – vid beslut om användningen av mark- och vattenområden – är alltså svåra att tillämpa i praktiken (se avsnitt 9.1.3). Många av de frågor som ska redovisas i översiktsplanen är dåligt anpassade till översiktsplanens skala. Att kraven är omfattande försvårar även möjligheten att hålla

översiktsplanen aktuell. För att underlätta för efterföljande planering behöver de nuvarande kraven utvecklas.

Kommunen ska redovisa förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för vissa beslut och sin syn på hur dessa förhållanden bör beaktas

Vi föreslår att kommunen i översiktsplanen ska redovisa vissa förhållanden som har betydelse för att de allmänna intressena ska kunna tillgodoses. Exempelvis är det ett allmänt intresse att bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till risken för olyckor (2 kap. 5 § första stycket 5 PBL). Är bärigheten dålig och marken därigenom känslig för skred, är det detta förhållande som behöver redovisas. Omfattas området av ett riksintresseanspråk enligt bestämmelserna i miljöbalken, är det ett förhållande som behöver redovisas.

De förhållanden som behöver redovisas i översiktsplanen är förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för sådana beslut som planen ska ge vägledning för enligt 3 kap. 2 § PBL. Det handlar alltså om beslut om dels hur mark- och vattenområden ska användas, dels hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Avvägningen mot allmänna intressen behöver i många fall göras i enskilda ärenden. Redovisningen av vilka förhållanden som kan behöva beaktas i sådana ärenden bör underlätta efterföljande prövningar.

Det kan naturligtvis finnas många förhållanden som kan ha betydelse för de beslut som översiktsplanen ska ge vägledning för. För att inte i onödan tynga översiktsplanen bör redovisningskravet bara gälla förhållanden som kan ha väsentlig betydelse. Kravet på väsentlighet syftar till att kommunen ska kunna avstå från att redovisa förhållanden som har begränsad eller liten betydelse för beslut om användningen av mark- och vattenområden, m.m. Vad som utgör väsentliga förhållanden kan framgå av vägledning från de centrala myndigheterna. Även de lokala förutsättningarna har stor betydelse för vad som kan anses vara väsentligt i det enskilda fallet. Här bör kommunens uppfattning tillmätas stor betydelse om vad som är väsentligt.

Det är inte tillräckligt att kommunen enbart pekar ut vilka förhållanden som är väsentliga vid beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, m.m. Det är lika viktigt att kommunen ger sin syn på hur dessa förhållanden bör *beaktas* vid sådana beslut, dvs. vilken betydelse som kommunen anser att förhållandet behöver

tillmätas vid en senare prövning. I det ovan nämnda exemplet med skredkänslig mark kan det exempelvis handla om att kommunen i översiktsplanen anger att området inte bör bebyggas eller att det inte bör bebyggas förrän marken har stabiliserats.

I uttrycket ”beakta” ligger att kommunen ska redogöra för sin uppfattning om vilken hänsyn som bör tas till förhållandet. Som redan framgått kan det både handla om att kommunen bekräftar att förhållandet behöver tillgodoses vid efterföljande prövningar, men det kan i vissa fall även handla om kommunen ger uttryck för att någon hänsyn inte behöver tas.

När det gäller riksintressen och miljökvalitetsnormer bör kraven avse kommunens syn på hur riksintressen ska *tillgodoses* respektive miljökvalitetsnormer *följas*, i stället för *beaktas*. Skälen till att dessa uttryck bör användas återkommer vi till i avsnitt 10.3.1 och 10.3.3.

Förhållanden som ska framgå av lagtexten

Med utgångspunkt i Boverkets förslag till ÖP-modell föreslår vi att lagtexten bör ange vilken typ av förhållanden som ska redovisas. Det gäller följande typer av förhållanden:

1. natur- och kulturmiljövärden
2. areella näringar
3. råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner
4. miljö, hälsa och säkerhet.

1. Natur- och kulturmiljövärden

Områden med särskilda natur- eller kulturmiljövärden i enlighet med 3 och 4 kap. miljöbalken. Detta omfattar:

- Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön som så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär (3 kap. 2 § miljöbalken).

- Den ekologiskt känsliga naturmiljön (3 kap. 3 § miljöbalken).
- Områdets naturvärden, den värdefulla kulturmiljön eller friluftslivets intressen (3 kap. 6 § miljöbalken).

Därutöver omfattas de områden som i sin helhet är av riksintresse enligt 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken. Det bör understrykas att redovisningen inte enbart avser områden av riksintresse, utan även andra områden med natur- och kulturmiljövärden omfattas. Därigenom kan även områden som omfattas av bestämmelser om områdesskydd enligt bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken behöva tas upp i planen, i den mån de utgör sådana förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas m.m. (jfr ovan). Sådana biotopskyddsområden som avses i 7 kap. 11 § miljöbalken behöver normalt inte redovisas i planen (jfr 5–7 a §§ förordningen [1998:1252] om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.).

2. Areella näringar

Områden av betydelse för sådana areella näringar som avses i 3 kap. 4–5 §§ miljöbalken, dvs. jordbruk, skogsbruk, rennärning, yrkesfiske och vattenbruk. Även här handlar det både om riksintressen och sådana andra områden som kan ha väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, m.m.

3. Råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner

Områden som innehåller viktiga råvarutillgångar eller anläggningar som utgör samhällsviktiga funktioner där möjligheten att utnyttja respektive driva dessa bör eller ska värnas enligt 3 kap. 7–8 §§ miljöbalken. Här ingår även områden och anläggningar som har betydelse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § miljöbalken. Även här avses såväl riksintressen som andra områden och anläggningar av väsentlig betydelse.

Även andra samhällsviktiga funktioner som kan behöva beaktas vid efterföljande planering omfattas, t.ex. sjukhus och anläggningar för produktion, förvaring och distribution av livsmedel. I detta avseende går vårt förslag längre än Boverkets förslag till ÖP-modell.

4. Miljö, hälsa och säkerhet

Områden där särskild hänsyn bör tas till att det råder eller kan råda förhållanden som negativt kan påverka miljön eller människors hälsa och säkerhet. Det gäller exempelvis buller, luft- och vattenkvalitet, olycksrisk, översvämning, erosion, förorenad mark, dåliga grundförhållanden och områden med brist på grundvatten eller problem att omhänderta avloppsvatten.

Kravet hänger bl.a. samman med bestämmelserna i 2 kap. 5 och 10 §§ PBL. Miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken kan exempelvis aktualiseras genom brister i luftkvaliteten eller att berörda vattenförekomster har dålig ekologisk eller kemisk status.

Läs vidare om miljö, hälsa och säkerhet i avsnitt 10.3.5 om ingripandegrunderna.

Relationen mellan berörda förhållanden och avsedd markanvändning

Liksom i dag kan markanvändningen i vissa fall sammanfalla med eller skilja sig från de förhållanden som enligt vårt förslag ska redovisas i översiktsplanen. Det finns dock skäl att här klargöra hur den avsedda markanvändningen och nu berörda förhållanden växelverkar sinsemellan genom några exempel.

Ett område utpekad som grönstruktur på markanvändningskartan kan exempelvis inkludera naturreservat eller områden av riksintresse för naturvården. Dessa förhållanden kan ses stärka den uttryckliga markanvändningen i översiktsplanen och ska enligt vårt förslag redovisas i översiktsplanen, liksom hur de ska beaktas respektive tillgodoses.

I andra fall kan kommunen göra bedömningen att marken bör användas på något annat sätt än vad som följer av de förhållanden som ska redovisas i planen. Som exempel kan nämnas att ett område utgör en värdefull fyndighet av naturgrus. Området utgör med andra ord ett markområde som innehåller värdefulla ämnen och som därmed ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa (jfr 3 kap. 7 § första stycket miljöbalken). Samtidigt är detta område kanske bäst lämpat för att kommunens huvudort ska kunna expandera. Vid den avvägning som då behöver ske mellan de två olika intressena kan kommunen komma till slutsatsen att täktintresset behöver stå tillbaka. På markanvändnings-

kartan kommer kommunen ange bostäder, samtidigt som grusfyndigheten i planen i övrigt markeras som en råvarutillgång som enligt kommunens uppfattning inte bör utvinnas.

Redovisningen behöver inte alltid kopplas till en karta

Många av de förhållanden som det nu är fråga om är ofta lokala och har därigenom en geografisk avgränsning. I sådana fall är det ofta lämpligt att dessa förhållandena anges på en karta.

I andra fall kan förhållandena omfatta hela kommunens yta. I de fallen finns naturligtvis inget behov av att särskilt peka ut området på en karta. Då kan det vara tillräckligt att i text beskriva vilket område som avses och kommunens syn på hur förhållandet bör beaktas vid efterföljande prövning.

Vissa förhållanden behöver inte redovisas alls i översiktsplanen

Vi konstaterar att översiktsplanen lätt blir tyngd av för många frågor som ska redovisas enligt PBL. Redovisningarna har dock sällan sådan karaktär att de behöver bli föremål för politiska beslut i samband med översiktsplanen. För att inte översiktsplanen ska upplevas som alltför omfattande och överlastad med information är det därför viktigt att tydligt skilja på plan och underlag. Sektorbeskrivningar behöver inte heller föras längre än nödvändigt för att motivera översiktsplanens utformning och för att klargöra eventuella konflikter mellan olika intressen. Översiktsplanen riskerar annars bli otydlig för politiker, allmänhet och de myndigheter som ska använda planen.

Bestämmelserna

Bestämmelsen finns i 3 kap. 4 § PBL.

9.1.7 Verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse

Förslag: Av översiktsplanen ska även framgå områden eller verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse.

Enligt PBL ska planläggning främja vissa intressen med hänsyn till bl.a. mellankommunala och regionala förhållanden. Det handlar bl.a. om en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder och en långsiktigt god hushållning samt goda miljöförhållanden i övrigt (2 kap. 3 §).

Ingripandegrunden *mellankommunal samordning* innebär att länsstyrelsen ska överpröva och upphäva kommunens beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt (11 kap. 10–11 §§ PBL). Jämfört med övriga ingripandegrunder finns i dag inga krav på innehåll i översiktsplanen som främjar dialogen mellan staten och kommunen om vilka förhållanden som kan föranleda en överprövning från länsstyrelsens sida när det gäller mellankommunal samordning.

Kommunerna kan ha olika behov av att redovisa avsedd mark- och vattenanvändning i olika skalor för att både tydliggöra den strategiska inriktningen och vägledningen för efterföljande beslut. Områden, funktioner och stråk dit kommunen vill kanalisera utvecklingsinsatser bör lyftas fram, liksom särskilt viktiga samband i ett mellankommunalt eller regionalt perspektiv.

Vi anser att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sådana områden och verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse. Avsikten med denna redovisning är att staten och kommunen gemensamt ska kunna identifiera vilka områden och verksamheter som har sådan betydelse. Läs vidare om mellankommunal samordning i avsnitt 10.3.2.

Bestämmelsen finns i 3 kap. 5 § 4 PBL.

9.1.8 Särskilda redovisningar

Bedömning: Liksom i dag bör av översiktsplanen framgå

- hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder
- sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken
- kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämningar, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt hur sådana risker kan minska eller upphöra.

I dag finns krav på att översiktsplanen ska ha visst innehåll när det gäller hur det långsiktiga behovet av bostäder ska tillgodoses och vilka områden som är lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. I riksdagen bereds dessutom förslag som innebär krav på att översiktsplanen ska ha visst innehåll för att främja klimatanpassningsåtgärder. Vi menar att dessa krav även bör gälla i fortsättningen.

Hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder

Kravet anknyter till att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet är ett allmänt intresse som ska beaktas vid planläggning (2 kap. 3 § PBL). Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § PBL (4 § lagen [2000:1383] om kommunernas bostadsförsörjningsansvar).

Utredningen om kommunal planering för bostäder har i sitt slutbetänkande Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35) föreslagit en ny bostadsförsörjningslag och ett tillägg till den nuvarande bestämmelsen om kraven på översiktsplanens innehåll i PBL. Enligt förslaget ska det behov av tillskott av bostäder som framgår av kommunens bedömning enligt den nya lagen komma till uttryck i redovisningen av hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Enligt utredningen innebär tillägget en kodifiering av de motiv som anfördes när kravet på redovisning infördes.

Vi anser att behovet av en uttrycklig koppling till bestämmelsen i den nya lagen är begränsat. Redan i dag finns en sådan koppling till den

nuvarande lagen, även om den inte är uttalad. Dessutom blir en sådan bestämmelse ett främmande inslag i 3 kap. PBL. Det föreslagna kravet är snarare ett handlingsdirektiv som bättre ansluter till bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. PBL. Av denna anledning har vi inte tagit med den föreslagna bestämmelsen i vårt förslag.

LIS-områden

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) som avses i miljöbalken. Bestämmelsen förutsätter att det finns sådana områden inom kommunen. Redovisningen i översiktsplanen ska ge vägledning vid prövningen av dispenser och upphävande av strandskydd. Ett LIS-område som framgår av översiktsplanen är att betrakta som ett särskilt skäl vid en prövning av upphävande eller dispens från strandskyddet (7 kap. 18 d och 18 e §§ miljöbalken).

Risken för skador på den byggda miljön till följd av klimatförändringar

I propositionen Nationell strategi för klimatanpassning föreslås en kompletterande bestämmelse om krav på översiktsplanens innehåll (prop. 2017/18:163). Detta utifrån bedömningen att nuvarande lagstiftning saknar krav på att kommunerna ska ge sin syn på klimatrelaterade risker som avser den redan byggda miljön. Det finns inte heller någon skyldighet för kommunerna att arbeta strategiskt med hur riskerna kan minska eller upphöra. Därför föreslås en bestämmelse om att kommunen i översiktsplanen ska redogöra för sin syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

Regeringens förslag att översiktsplanen ska innehålla kommunens syn på vissa klimatrelaterade risker m.m. bygger på ett förslag från Klimatanpassningsutredningen i betänkandet Vem har ansvaret? (SOU 2017:42). I vårt remissvar över utredningens betänkande menade vi att regeringen borde avvakta med lagändringar i 3 kap. PBL tills vårt eget betänkande om en utvecklad översiktsplanering föreligger, så att eventuella förändringar skulle kunna ske i ett sammanhang. Vi

aviserade även vår avsikt att återkomma till frågan om hur de risker som Klimatanpassningsutredningen uppmärksammade i sitt betänkande bör behandlas i översiktsplanen.

Regeringen har valt att gå vidare med utredningens förslag. Mot denna bakgrund avstår vi från att föreslå ytterligare ändringar i detta avseende.

Kravet att kommunen ska redovisa sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av klimatförändringar tangerar vårt förslag att kommunen ska redovisa vissa förhållanden avseende miljö, hälsa och säkerhet. Vårt förslag handlar om hur *ny* bebyggelse bör lokaliseras och utformas i förhållande till olika miljö- och riskfaktorer. Den lagändring som nu behandlas av riksdagen handlar om att kommunen ska redovisa sin syn på risken för vissa klimatrelaterade skador på den *befintliga* byggda miljön. Dessutom ska kommunen redovisa sin syn på hur sådana befintliga risker kan minska eller upphöra, vilket inte ingår i vårt förslag.

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

Till de särskilda redovisningarna hör även kravet på att översiktsplanen ska redovisa hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling. Den frågan behandlar vi i nästa avsnitt.

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

Förslag: Dagens krav på att kommunen ska redovisa hur kommunen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen tas bort. Kommunen ska i stället redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till den nationella strategi för fysisk planering, som regeringen ska få besluta om. Dagens krav på hänsyn till relevanta regionala mål, planer och program kopplas tydligare till redovisningen av planens konsekvenser.

Bedömning: Det behövs inget särskilt författningsstöd för att regeringen ska få besluta om en nationell strategi för fysisk planering.

Kravet på hänsyn till nationella mål, planer och program avsåg att göra översiktsplanen mer strategisk

Enligt gällande rätt ska det framgå av översiktsplanen hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen (3 kap. 5 § 4 PBL). Bestämmelsen infördes genom den nuvarande lagen 2011. Regeringen menade att lagstiftningen bör ge stöd för en mer visionär och strategisk översiktsplan som tar hänsyn till och samordnar med överordnade, för kommunen relevanta, nationella, regionala och mellankommunala mål, planer, program och strategier (prop. 2009/10:170 del 1 s. 177). Sambanden mellan översiktsplanen och t.ex. regionala tillväxt- och utvecklingsprogram, länsplaner för transportinfrastruktur, de transportpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier borde därför tydliggöras, ansåg regeringen. Därigenom skulle översiktsplanen, enligt regeringen, kunna utvecklas till ett sektorsövergripande och strategiskt instrument för kommunens långsiktiga utveckling av den fysiska planeringen och även fungera som en plattform för kommunens medverkan i bl.a. den regionala utvecklingsplaneringen.

Exakt vilka mål, planer, program och strategier som hänsyn bör tas till behövde, enligt regeringen, inte regleras eftersom dessa kan skifta till namn och innehåll över tid. Regeringen menade att det bör vara upp till kommunen att bedöma vilka som är relevanta för kommunens hållbara utveckling och den fysiska planeringen.

En nationell strategi för fysisk planering kan förbättra målstyrningen inom staten

I Sverige finns i dag ett stort antal nationella mål som på olika sätt påverkar den fysiska planeringen. Boverket har gjort en sammanställning av dessa, vilken visar att 21 olika politik- och/eller ämnes-

områden är av betydelse för den fysiska samhällsplaneringen.² Boverket har identifierat 28 nationella myndigheter som har ansvar inom ett eller flera områden. Till områdena hör totalt runt 100 relevanta nationella mål, varav drygt 40 kan betecknas som övergripande mål. Därtill kommer nationella strategier, planer, program och mål samt strategier och initiativ på EU- och internationell nivå som är viktiga för fysisk planering.

Bostadsplaneringskommittén pekade i sitt betänkande på att Sverige saknar en sammanhållen nationell syn på landets fysiska miljö och struktur och planeringen för detta (SOU 2015:59 s. 419). Detsamma gäller för planeringen av bostadsförsörjning. Vad som ska utgöra nationella mål och intressen beslutas av sektorsvisa myndigheter, oberoende av varandra. Variationen i målen är stor. Därutöver tillkommer de strategier, planer och program som ofta har tagits fram av nationella myndigheter. Detta medför, enligt kommittén, en otydlighet avseende statens vilja och inriktning kopplat till den fysiska planeringen.

Kommittén menade att regeringen regelbundet och minst en gång varje mandatperiod bör besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning. Strategin borde enligt kommittén ha formen av en skrivelse till riksdagen.

Med anledning av Bostadsplaneringskommitténs förslag uppdrog Bostads- och digitaliseringsministern den 26 september 2017 åt en utredare inom Regeringskansliet att utarbeta ett förslag till nationell strategi för fysisk planering med inriktning mot bostadsförsörjning (dnr N2017/05965/PBB). Arbetet pågår och ska slutredovisas senast den 30 juni 2018.

Vi delar Bostadsplaneringskommitténs uppfattning att det är lämpligt att staten klargör sina prioriteringar på nationell nivå. Framför allt tror vi att en nationell strategi för fysisk planering kan leda till en bättre målstyrning inom staten. Den nationella strategin bör klargöra vad länsstyrelserna och berörda statliga myndigheter bör prioritera i förhållande till den kommunala planeringen enligt PBL. Det förutsätter att regeringen i strategin är tydlig i sina prioriteringar. Om den nationella strategin inte innebär några egentliga prioriteringar, riskerar strategin i stället att leda till att målkonflikterna blir ännu fler.

² Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering, Boverkets rapport 2011:7.

Den nuvarande regleringen är inte ändamålsenlig

Vi anser att innebörden av det nuvarande redovisningskravet – när det gäller hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program – är otydlig.

För det första kan bestämmelsen uppfattas som att kommunen inte har något val *om* kommunen avser att ta hänsyn till relevanta mål, planer och program, utan bara *hur* man avser att göra det. Den kommunala självstyrelsen innebär att en kommun inte kan bindas av ett mål, en plan eller ett program som inte har stöd i lag. Föreskrifter som avser vissa kommunala åligganden ska nämligen meddelas genom lag (jfr 8 kap. 2 § första stycket 3 RF). Visserligen kan befogenheten att meddela föreskrifter i vissa fall delegeras, men bemyndigandet i sig måste ändå ha stöd i lag (jfr 8 kap. 1 § andra stycket och 3 § RF). Nästan alla de nationella mål, planer och program som avses i den nuvarande bestämmelsen saknar sådant lagstöd. Någon skyldighet för kommunen att följa de mål, planer eller program som det nu handlar om, finns alltså inte eftersom en sådan skyldighet skulle stå i strid med regeringsformen. Bestämmelsen är således olämplig då den antyder att det finns en skyldighet att följa dessa mål, planer och program.

För det andra är det inte ändamålsenligt att det av den färdiga översiktsplanen ska framgå hur kommunen *avser att samordna* planen med dessa mål, planer och program. Antingen så är den antagna planen redan samordnad eller så är den inte samordnad. Om kravet bottnar i att staten ser ett behov av ett underlag för att kunna bedöma vilket genomslag de nationella och regionala målen, planerna och programmen får i den kommunala planeringen, så bör bestämmelsen i stället avse *hur* kommunen har samordnat planen med dessa mål, planer och program.

För det tredje menar vi att det är olämpligt att lagstiftaren har överlämnat till kommunen att bedöma vilka mål, planer och program som är relevanta i sammanhanget. Om PBL ska innehålla ett krav på kommunerna att redovisa hur planen förhåller sig till vissa statliga mål, planer och program, bör lagstiftaren enligt vår uppfattning även precisera vilka mål, planer och program som är relevanta.

Kravet på hänsyn till nationella och regionala mål, planer och program bör vara en del av konsekvensbeskrivningen

Vi anser att det finns skäl att ändra bestämmelsen om nationella och regionala mål, planer och program, m.m. i 3 kap. 5 § 4 PBL. I stället bör bestämmelsen avse hur översiktsplanen förhåller sig till relevanta mål, planer och program, dvs. en del av redovisningen av planens konsekvenser.

När det gäller kravet på hänsyn till relevanta *nationella* mål, planer och program anser vi att det bör framgå direkt av lagen vilka mål som kommunen har att förhålla sig till. Kommunens skyldighet i denna del bör därför begränsas till att beskriva hur planen förhåller sig till den nationella strategin för fysisk planering. Att kraven är en del av konsekvensbeskrivningen tydliggör även att kommunen inte är skyldig att följa den nationella strategin.

Redan i dag följer av kravet på miljöbedömning att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla uppgifter om hur hänsyn tas till relevanta miljökvalitetsmål och andra miljöhänsyn (3 kap. 4 § tredje stycket PBL jämförd med 6 kap. 11 § 3 miljöbalken). Visserligen gäller kravet endast i de fall planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, men eftersom det ofta är fallet menar vi att det inte behövs någon ytterligare bestämmelse i PBL för att säkerställa att kommunen ska redovisa hur planen förhåller sig till miljökvalitetsmålen.

När det gäller kravet på hänsyn till relevanta regionala mål, planer och program, m.m. anser vi att det är viktigt att kommunen förhåller sig till sådana regionala dokument av betydelse för kommunens utveckling. Det innebär inte ett krav på att kommunen ska underordna sig det som uttrycks i dessa dokument. Kommunen behöver dock vara medveten om vad som planeras på den regionala nivån för att vid behov kunna anpassa sin egen planering efter den regionala planeringen, när så bedöms vara lämpligt. Vi anser att den nuvarande lydelsen i princip kan behållas, men genom att bestämmelsen kopplas till hur konsekvenserna ska redovisas blir det tydligare hur bestämmelsen ska förstås.

Bestämmelsen finns i 3 kap. 6 a § PBL.

Behov av författningsstöd för en nationell strategi för fysisk planering

Flera av de nationella mål som har betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen är riksdagsbundna. Som exempel på sådana mål kan nämnas följande mål:

- mål för folkhälsan (prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145)³
- transportpolitikens övergripande mål (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257)
- mål för arkitektur-, form- och designpolitiken (prop. 2017/18:110, bet. 2017/18:CKrU1, rskr. 2017/18:316).

Att de är riksdagsbundna innebär att riksdagen har ställt sig bakom målen och att regeringen därigenom inte ensidigt kan ändra eller åsidosätta målen.

Från konstitutionell synpunkt skulle det kunna ifrågasättas att regeringen lyfter fram sina egna mål i en nationell strategi i den fysiska planeringen, snarare än de riksdagsbundna målen. Vi har därför övervägt om det bör framgå av lag att regeringen har rätt att besluta om en nationell strategi för fysisk planering.

Vi bedömer emellertid att det inte krävs något särskilt författningsstöd för att regeringen ska få besluta om en nationell strategi. Redan den föreslagna bestämmelsen att kommunerna ska redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till den nationella strategin som regeringen beslutar om, bör uppfattas som att riksdagen ger regeringen rätt att besluta om en sådan strategi (jfr förslaget till 3 kap. 6 a § PBL).

Därutöver kan det förutsättas att regeringen inte beslutar om en strategi som strider mot de riksdagsbundna målen. Det gäller särskilt som regeringen kan förväntas redovisa den nationella strategin i form av en skrivelse till riksdagen.

³ Delvis ändrade genom prop. 2007/08:110, bet. 2007/08:SoU11, rskr. 2007/08:226.

9.1.10 Översiktsplanens konsekvenser

Förslag: Översiktsplanen ska redovisa planens väsentliga konsekvenser.

Om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen liksom i dag redovisa miljökonsekvenser på ett sätt som uppfyller kraven för strategiska miljöbedömningar i miljöbalken.

Diskussionen om konsekvenser är avgörande för att forma en hållbar strategi för mark- och vattenanvändningen. Det är därför viktigt att kommunen under hela planprocessen kontinuerligt diskuterar konsekvenser av planförslaget.

I en kontinuerlig översiktsplanering är det sällan en helt ny översiktsplan som tas fram, utan det handlar oftast om mindre korrigeringar i inriktningen. Det inbegriper även underlaget för översiktsplanens konsekvenser, inkluderande miljöbedömningens MKB. Därtill ska ändringar av översiktsplanen redovisa konsekvenser för översiktsplanen som helhet (3 kap. 23 § tredje stycket PBL).

Bestämmelser om breda konsekvensanalyser av översiktsplanens inriktning infördes 1996. Tanken var att konsekvensanalysen skulle följa översiktsplaneprocessen och inkludera hela hållbarhetsbegreppet, men även andra aspekter såsom relevanta juridiska och tekniska aspekter. I propositionen angavs att de konsekvenser som ska redovisas beror på vad planen behandlar. I vissa fall, t.ex. vid planering av en tätort, kan breda beskrivningar av ekonomiska, sociala och ekologiska konsekvenser behövas. I andra sammanhang behövs främst studier av miljökonsekvenser för den kommande detaljplaneringen (jfr prop. 1994/95:230 s. 61 f.).

Redovisningen ska inriktas mot de väsentliga konsekvenserna

Enligt nu gällande lag ska översiktsplanen utformas så att konsekvenserna av den tydligt framgår (3 kap. 6 § PBL). Vid tillkomsten av bestämmelsen anförde regeringen att kravet bör uttryckas så att kommunen ska kunna välja inriktning och omfattning i varje särskilt fall (a. prop. s. 62). Uttalandet ger bilden av att avsikten var att kraven inte var särskild högt ställda. Författningstexten ger emellertid

intryck av att samtliga konsekvenser ska redovisas, dvs. ett högt ställt krav.

Vi anser att författningstexten bör ändras så att det framgår att det endast är de *väsentliga* konsekvenserna som behöver redovisas. En översiktsplan kan ge upphov till omfattande konsekvenser, där många är svåra att beskriva med tillräcklig noggrannhet i planen. Att endast de väsentliga konsekvenserna behöver redovisas klargör att konsekvenser av mindre betydelse inte behöver redovisas i planen. Exempelvis bör det inte vara nödvändigt att redovisa konsekvenser som enbart berör ett mindre antal fastighetsägare. Genom kravet på väsentlighet kan redovisningens omfattning och detaljeringsgrad även anpassas till att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program, m.m. (jfr 6 kap. 12 § 4 miljöbalken).

Nationella strategin för fysisk planering

I föregående avsnitt har vi förordat att det nuvarande kravet på att kommunen ska redovisa hur kommunen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen bör tas bort. I stället ska kommunen redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till den nationella strategi för fysisk planering, som regeringen ska få besluta om.

Intentionen med den nationella strategin för fysisk planering och bostadsförsörjning är att precisera vilka mål m.m. som bör ligga till grund för den fysiska planeringen i Sverige. Syftet med strategin är tydliggöra statens vilja och inriktning för den fysiska planeringen, förbättra samordningen mellan olika intressen och därigenom öka effektiviteten i plansystemet.

Regionala planer, mål och program

I föregående avsnitt har vi även förordat att kravet på hänsyn till regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen bör vara en del av konsekvensbeskrivningen. På den regionala nivån finns ett flertal mål, planer och program som kommunen bör förhålla sig till i sin översiktsplan.

Hänsyn till relevanta miljö kvalitetsmål i miljöbedömningen

Om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bör kommunen liksom i dag vara skyldig att redovisa miljökonsekvenser på ett sätt som uppfyller kraven för strategiska miljöbedömningar i 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken. Förslaget att kravet på redovisning av konsekvenser i översiktsplanen enbart ska gälla väsentliga konsekvenser, har ingen betydelse för vilken redovisning som ska ske enligt miljöbalken. Redan i dag gäller dock att miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad ska vara rimlig med hänsyn till att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder (6 kap. 12 § 4 miljöbalken). Det innebär att även miljöbalken ger vissa möjligheter för att begränsa redovisningen till de väsentliga konsekvenserna.

Kommunerna arbete med hållbarhetsbedömningar

Bestämmelserna om miljöbedömning av översiktsplaner tillkom i lagstiftningen 2004 (jfr avsnitt 8.3.1). Allt eftersom erfarenheterna av att arbeta med miljöbedömningar ökat, väljer många kommuner i dag att arbeta med s.k. hållbarhetsbedömningar. Bedömningarna följer kraven i miljöbalken om strategiska miljöbedömningar och kravet på att redovisa konsekvenser utifrån bestämmelserna i PBL. Vi anser att våra förslag till precisering av bestämmelserna om konsekvenser i översiktsplanen inte hindrar de hållbarhetsbedömningar som kommunerna arbetar med i dag.

9.1.11 Översiktsplanens detaljeringsgrad

Förslag: Översiktsplanen får för en viss del av kommunen redovisas med en annan detaljeringsgrad än för planen i övrigt.

Enligt nuvarande PBL får en ändring av översiktsplanen för en viss del av kommunen redovisas med en annan detaljeringsgrad än för översiktsplanen i övrigt (3 kap. 23 § andra stycket). Bestämmelsen kan uppfattas som att det krävs en ändring av den kommunomfat-

tande planen för att kommunen ska få redovisa en viss del av kommunen, t.ex. en tätort, med en annan detaljeringsgrad än vad som gäller för planen i övrigt.

En sådan tolkning är inte avsedd – redan när ÄPBL tillkom fördes i propositionen ett resonemang om att planeringen behöver ske på olika skalnivåer (prop. 1985/86:1 s. 131). Även när den nuvarande bestämmelsen tillkom uppmärksammades att en fördjupning kan ingå i beslutet om den kommunomfattande planen, men att den också kan tillföras genom en ändring av planbeslutet (prop. 2006/07:122 s. 39).

Översiktsplanens övergripande karaktär medför normalt att planen är aktuell över en längre period och behovet av revideringar beror på samhällsutvecklingen i stort. Den kommunomfattande översiktsplanen är dock ibland inte tillräckligt detaljerad för att ge vägledning för efterföljande beslut om planläggning för städer och tätortsområden med tillväxt. Översiktsplanen kan därför behöva utveckla en redovisning av ett ställningstagande i en ökad detaljeringsgrad. Det är dock viktigt att översiktsplanen renodlas så att det just är överblicken över de större sammanhangen, den långsiktiga strukturen som redovisas i planen. Det hindrar dock inte att ändamålet ibland kan vara precisat både till innehåll och avgränsning (prop. 2006/07:122 s. 38 f.).

Vi menar att bestämmelsen bör ändras så att det blir tydligt att delar av kommunen även i den kommunomfattande planen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än vad som gäller för planen i övrigt.

Den föreslagna bestämmelsen finns i 3 kap. 6 § PBL.

9.2 En digital översiktsplan

En digital samhällsbyggnadsprocess fordrar standardiserade arbetssätt

I princip alla kommuner utvecklar numera både översiktsplanen och sina detaljplaner i en digital miljö. Den information som redovisas på plankartan är vanligtvis georefererad. Det innebär att informationen förhållandevis enkelt kan överföras till andra it-system och återanvändas för t.ex. digital kartproduktion, fastighetsbildning, underlag för bygglovshandlingar, m.m.

Möjligheten att utbyta information mellan olika aktörer försvåras dock av att kommuner och konsulter m.fl. arbetar med olika gränssnitt, dvs. den digitala informationen ordnas och lagras på olika sätt.

I en digital planprocess ska all information kunna utbytas mellan alla aktörer under tiden som planen växer fram. Planinformationen ska också kunna återanvändas och vidareanvändas när planen fått laga kraft.

En digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen bör kunna leda till effektivitetsvinster för de aktörer som deltar i processen. För att potentialen i en digitaliserad process ska kunna tillvaratas behöver emellertid aktörernas arbetssätt standardiseras och utvecklas.

9.2.1 Föreskrifter om standarder för digitala översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser.

Bemyndigande om standarder för utformning av detaljplaner

I propositionen Digitalisering av grundkartor och detaljplaner (prop. 2017/18:132) föreslås en ny bestämmelse i PBL i syfte att möjliggöra krav på kommunerna om ett standardiserat digitalt arbetssätt för detaljplaner. Enligt förslaget i propositionen ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om standarder för utformning av detaljplaner och planbeskrivningar enligt 4 kap., samt grundkartor enligt 5 kap. 8 § PBL. Förslaget förväntas träda i kraft den 1 juli 2018.

I en digitaliserad planprocess behövs även standarder för utformning av översiktsplanen

Som vi föreslagit i avsnitt 9.1 bör PBL innehålla krav på hur användningen av mark- och vattenområden bör redovisas i översiktsplanen. I syfte att främja enhetliga digitala arbetssätt anser vi att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner enligt 3 kap. PBL.

I likhet med regeringens förslag i den ovan nämnda propositionen, avses med standarder för utformning bl.a. arbetssätt, gränssnitt och termer. Sådana standarder kan t.ex. omfatta metadata, databasstruktur, krav på kvalitet och validitet samt hur information ska förvaltas, underhållas och distribueras. Standarder för utformning av översiktsplaner avser bl.a. tekniskt överföringsformat av planinformation och krav på uppgifter om översiktsplanen, gränser, områden och planens riktlinjer, dvs. principer för kodning. Vidare avses bl.a. kartornas informationsmängder, informationsspecifikationer för dessa och utseende (manér), exempelvis färg, textsättning, kartdeklaration och kartbeteckningar (jfr prop. 2017/18:132 s. 12).

På samma sätt som föreslås för detaljplaner och grundkartor föreslår vi att kraven i huvudsak bör preciseras på föreskriftsnivå. Regleringen i PBL respektive PBF kommer därmed att begränsas till ett bemyndigande för regeringen, respektive den myndighet som regeringen bestämmer, att konkretisera vad kraven bör innehålla i detalj för att säkerställa att informationen är digitalt utbytbar.

Bemyndigandet bör även omfatta regionplaner och områdesbestämmelser

Vi anser även att regeringen bör kunna meddela föreskrifter om standarder för regionplaner. Bakgrunden till vårt förslag är att regeringen i lagrådsremissen En ny regional planering har föreslagit ett krav på regional fysisk planering enligt PBL i Stockholms respektive Skåne län och att lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna Stockholms län ska upphävas. Förslaget bygger delvis på Bostadsplaneringskommitténs förslag i SOU 2015:59 (jfr avsnitt 3.5).

Vi anser att den planering som ska ske på regional nivå bör bygga på samma standard som kommunerna bör förhålla sig till i översiktsplaneringen. Annars finns risk för att kommunerna hamnar i en situation där regionplanen är utformad på ett sätt, medan föreskrifterna som anger hur översiktsplanen ska utformas digitalt anger ett annat. Det skulle kunna försämra kommunernas möjligheter att implementera den regionala planeringen lokalt. Mot den bakgrunden anser vi att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, även bör ha möjlighet att meddela föreskrifter om standarder för utformningen av regionplaner enligt 7 kap. PBL.

Om regeringen ges rätt att meddela föreskrifter om standarder för översiktsplaner och regionplaner, ser vi inga sakliga skäl till att regeringens bemyndigande inte även skulle omfatta områdesbestämmelser. Tvärtom framstår ett sådant bemyndigande som en logisk följd av våra förslag i övrigt.

Regeringen bör därför ha möjlighet att meddela föreskrifter om standarder för områdesbestämmelser. Ett sådant bemyndigande bör även omfatta de särskilda handlingar som avses i 4 kap. 43 § PBL, eftersom dessa är en del av områdesbestämmelserna. Detta ansluter till hur bemyndigandet är utformat i propositionen Digitalisering av grundkartor och detaljplaner (prop. 2017/18:132).

Vi återkommer till frågan om finansiering av detta arbete i avsnitt 12.3.3.

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 16 kap. 1 a § PBL och 10 kap. 29 § PBF.

9.2.2 Översiktsplanerna bör tillhandahållas genom en nationell plattform

Förslag: Uppdraget till Lantmäteriet att tillgängliggöra all geodata inom samhällsbyggnadsprocessen och att tillhandahålla detaljplaner nationellt bör även omfatta kommunernas översiktsplaner. Arbetet med att utveckla en nationell plattform bör samordnas med utvecklingen av en standard för översiktsplaner.

Regeringen gav i april 2018 Lantmäteriet i uppdrag att ta fram lösningar för att tillgängliggöra all geodata inom samhällsbyggnadsprocessen och för att tillhandahålla detaljplaner nationellt.

Syftet med uppdraget är att ge kommuner och andra aktörer inom samhällsbyggnadsbranschen direkt tillgång till aktuell och uppdaterad geodata, utan att behöva ansluta sig till ett flertal olika digitala tjänster och lösningar. Genom att tillgängliggöra detaljplaner nationellt skapas förutsättningar för utveckling av samhällsbyggnadsprocessen med en mer effektiv tillämpning av PBL, vilket i förlängningen kan

bidra till ett ökat bostadsbyggande och en långsiktig hållbar samhällsutveckling.

I uppdraget ingår bl.a. att ta fram funktionella krav för ett nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner. Dessa krav ska om sättas till förslag på hur ett sådant tillhandahållande kan utformas, en informationsutbytesmodell, en datamodell och tekniska krav. Lantmäteriet ska genomföra uppdraget i nära samarbete med Boverket, länsstyrelserna, övriga berörda myndigheter, särskilt berörda kommuner samt med Sveriges Kommuner och Landsting.

Vi anser att Lantmäteriets uppdrag om nationellt tillhandahållande av detaljplaner bör utvidgas till att även omfatta översiktsplaner. Det utökade uppdraget bör genomföras i samverkan med Boverket och samordnas med vårt förslag att ta fram en digital standard för översiktsplaner.

Vi återkommer till frågan om finansiering av detta arbete i avsnitt 12.3.4.

9.2.3 Arkivering av digitala planhandlingar

Bedömning: Kravet på att de handlingar som ska skickas till Boverket, länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten ska vara lämpliga för arkivering bör behållas tills vidare.

När ett beslut att anta eller ändra en översiktsplan har fått laga kraft, ska kommunen enligt 3 kap. 22 § PBL utan dröjsmål skicka vissa handlingar till bl.a. Boverket och länsstyrelsen (jfr avsnitt 8.2.4). De handlingar som ska skickas ska vara lämpliga för arkivering (2 kap. 9 § PBF). Bestämmelsen är teknikneutral, på så vis att den inte innehåller något särskilt krav på att planerna ska finnas på papper eller liknande material. Enligt vår uppfattning bör det vara tillräckligt att expediera en digital översiktsplan genom att skicka beslutet elektroniskt.

Kravet på att planen ska vara lämplig för arkivering kompletteras av bestämmelser i arkivlagen (1990:782). Bland annat anges att myndigheterna vid framställningen av handlingar ska använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet (5 §). Av förarbetena framgår att dessa bestämmelser även tar sikte på handlingar i elektronisk form (prop. 1989/90:72 s. 39).

Den tekniska utvecklingen går fort. De digitala format som används för lagring av information i dag är inte nödvändigtvis universellt läsbara i morgon. För att säkerställa läsbarheten över tid behöver kommunen använda sig av format som uppfyller arkivlagens krav på beständighet. Det gäller inte enbart för att kommunen själv ska kunna läsa dokumentet i framtiden – även mottagarna av den digitala planen behöver kunna läsa dokumentet. Även om Boverket och länsstyrelsen inte är skyldiga att arkivera översiktsplanen finns behov av att handlingen i framtiden ska kunna läsas.

Kravet att den handling som ska skickas till Boverket och länsstyrelsen ska vara lämplig för arkivering utesluter enligt vår bedömning att mottagaren är beroende av att kommunen tillhandahåller en viss teknisk plattform för att mottagarna ska kunna läsa ”sitt” exemplar av planen. Redan när kommunen påbörjar arbetet med att upprätta en digital översiktsplan behöver kommunen planera för att dokumentet ska vara läsbart, för dem som kommunen ska skicka den färdiga planen till.

Vi anser att det på sikt bör vara tillräckligt att tillhandahålla översiktsplaner via en central plattform (se avsnitt 9.2.2). Till dess anser vi att kravet på att de handlingar som ska skickas till Boverket, länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten ska vara lämpliga för arkivering bör behållas.

9.3 Detaljplanekravet

Bedömning: Våra förslag om en utvecklad översiktsplanering ger inte anledning att föreslå ytterligare ändringar i kravet på detaljplan.

I utredningens första delbetänkande föreslog vi förändringar i kravet på att vissa förändringar ska prövas genom en detaljplan (SOU 2017:64). I delbetänkandet uppmärksammade vi att det i direktiven görs en koppling mellan utformningen av översiktsplanen och kravet på detaljplan. Bland annat sägs att kravet på detaljplan bör kunna minskas om översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande (betänkandet s. 133). Som vi redovisade då var det inte möjligt för oss att inom ramen för det betänkandet utreda frågan om översiktsplanen bör göras bindande. I stället aviserade vi vår avsikt att återkomma till frågan om kopplingen

mellan översiktsplanen och räckvidden av detaljplanekravet i det betänkande som vi överlämnar nu.

Sedan vårt förra delbetänkande överlämnades har regeringen beslutat propositionen Ett tydligare och enklare detaljplanekrav (prop. 2017/18:167). Förslagen i propositionen bygger delvis på våra förslag.

Vi menar att de förslag som vi nu lämnar om en utvecklad översiktsplanering inte ger oss anledning att föreslå några ytterligare lagändringar när det gäller kravet att vissa åtgärder måste prövas genom en detaljplan. Det beror på att det inte är lämpligt att driva lämplighetsprövningen för långt inom ramen för översiktsplaneringen (jfr avsnitt 7.3.2). I stället bör systemet även i fortsättningen vara utformat så att vissa övergripande ställningstaganden görs i översiktsplanen, medan lämplighetsbedömningen i detalj bör ske inom ramen för detaljplaneringen.

10 Statens intressen

I detta kapitel redovisar vi vår syn på statens intressen i planprocessen. En genomgång av statens respektive kommunernas hantering av de s.k. ingripandegrunderna leder fram till vissa slutsatser och bedömningar.

10.1 Vår utgångspunkt vad gäller "statens intressen"

Bedömning: Vårt uppdrag att utreda hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att statens intressen bättre ska kunna tillgodoses avser de intressen som slutligen, vid rättsverkande planer och beslut, kan leda till ett ingripande och upphävande från länsstyrelsens sida.

Enligt våra direktiv ska vi särskilt utreda hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att statens intressen bättre ska kunna tillgodoses och hur länsstyrelsens uppgifter i detta avseende bör se ut.

Statens intressen i översiktsplaneringen

Översiktsplanering handlar om allmänna intressen. I 2 kap. PBL anger lagstiftaren de allmänna intressen som ska beaktas på olika sätt vid planläggningen (se vidare avsnitt 9.1.4). En del av de allmänna intressena utgör också statliga intressen, som länsstyrelsen under samrådet ska ta till vara och samordna (jfr 3 kap. 10 § PBL). Nationella mål, planer och program såsom miljömål, folkhälsomål, den nationella planen för transportsystemet m.m. kan ses som en uttryck för statens intressen.

När det gäller att ta till vara och samordna statens intressen i plan- ärenden finns en central skiljelinje mellan intressena.¹ Den går mellan

- sådana intressen som slutligen, vid rättsverkande planer och beslut, kan leda till ett ingripande och upphävande från länsstyrelsen enligt 11 kap. 10–12 §§ PBL, de s.k. ingripandegrunderna (jfr 3 kap. 16 § PBL), och
- övriga statliga intressen som också kan behöva uppmärksammas och hävdas i kommunernas planläggning, men där kommunen alltid har det slutliga avgörandet.

Vårt fokus bör vara de intressen som omfattas av länsstyrelsens tillsyn

Det är inte helt entydigt vad som avses med ”statens intressen” i våra direktiv när det gäller uppdraget att utreda hur översiktsplanen bör utformas för att statens intressen bättre ska kunna tillgodoses. Uppdraget kan förstås som att det avser såväl ingripandegrunderna som statens intressen i vid bemärkelse, på det sätt som det bl.a. används i 3 kap. 10 § PBL.

Vi konstaterar att direktiven skiljer på allmänna och statliga intressen – ”Inriktningen ska vara att utredarens förslag förbättrar möjligheten att i den kommunala planeringen tillgodose allmänna och statliga intressen respektive nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling” (dir. 2017:6 s. 12). Då utredningen i första hand syftar till att finna lösningar för hur målkonflikter mellan stat och kommun i större omfattning kan lösas i översiktsplaneringen, uppfattar vi att vårt uppdrag avser de intressen som omfattas av länsstyrelsens tillsyn över kommunala beslut, och därmed kan leda till ett ingripande och upphävande av efterföljande rättsverkande planer och beslut, dvs. ingripandegrunderna.

¹ Boverkets rapport Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen, juni 2007.

10.2 Ingripandegrunderna i den kommunala planeringen

10.2.1 Ingripandegrunderna

När kommunen har antagit, ändrat eller upphävt en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska kommunen skicka ett meddelande om detta till länsstyrelsen (5 kap. 29 § PBL). Länsstyrelsen ska inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte (11 kap. 10 § PBL). Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen eller länsstyrelsen besluta att länsstyrelsens prövning av kommunala beslut även ska omfatta byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked (11 kap. 12 § PBL).

Ingripandegrunderna är alltså allmänna intressen där staten genom länsstyrelsen har en särskild ingång i kommunernas beslut om rättverkande planering och bygglov enligt PBL.

Ingripandegrunderna behandlas redan i översiktsplanen

Dialogen mellan stat och kommun om hur ingripandegrunderna kan tillgodoses i den efterföljande planeringen inleds redan i översiktsplaneringen. Departementschefen framhåller i propositionen till ÄPBL att det ligger i länsstyrelsens intresse att på ett tidigt stadium beskriva de övergripande materiella intressen som styrelsen har att bevaka i sin verksamhet. Av särskild vikt är att kommunerna tidigt

får besked om länsstyrelsens inställning till ingripandegrunderna (jfr prop. 1985/86:1 s. 138).

Länsstyrelsens tillsyn över detaljplaner och bygglov m.m. innebär att även kommunen har ett intresse av att klara ut förutsättningarna för efterföljande planering, eftersom det minskar risken för förgävesplanering. Av länsstyrelsens granskningsyttrande över översiktsplanen ska det därför framgå om översiktsplanen är förenlig med ingripandegrunderna eller inte (jfr 3 kap. 16 § PBL). Som vi har redovisat i avsnitt 4.3 är det i dag inte alltid möjligt för länsstyrelsen att ge besked i de frågor som länsstyrelsen har att bevaka, vilket bl.a. beror på översiktsplanens innehåll och utformning.

I detta sammanhang bör noteras att det finns skillnader mellan de intressen som länsstyrelsen ska verka för i översiktsplaneprocessen (jfr 3 kap. 10 och 16 §§ PBL) och ingripandegrunderna. Exempelvis är länsstyrelsens uppgift när det gäller strandskydd begränsad till att enbart bedöma om redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med vissa bestämmelser i miljöbalken, se vidare förslag i avsnitt 10.3.1.

10.2.2 Hur påverkar ingripandegrunderna den kommunala planeringen?

Ingripandegrunderna kan leda till mycket arbete under detaljplaneprocessen

Översiktsplanen kan sällan ge alla svar på hur en detaljplan bör utformas för att länsstyrelsen inte ska överpröva planen. För kommunens del är det alltså angeläget att under detaljplaneprocessen uppnå en samsyn med länsstyrelsen om att planförslaget är förenligt med ingripandegrunderna (jfr SOU 2013:34 s. 121).

Är det oklart hur planförslaget förhåller sig till någon av ingripandegrunderna, behövs ofta ytterligare utredningsunderlag för att det ska vara möjligt att bedöma om planförslaget kan genomföras. Utredningsarbetet medför vanligtvis ytterligare kostnader för kommunen eller byggherren och kan även leda till att antagandet av detaljplanen fördröjs.

Enligt vår erfarenhet använder kommunerna stora resurser under detaljplaneprocessen för att utreda om planförslaget är förenligt med ingripandegrunderna.

Hur stort är problemet?

Det finns inget enkelt sätt att beräkna vilka resurser som samhället använder till följd av ingripandegrunderna. Därmed finns inte heller något enkelt sätt att bedöma i vilken grad som hanteringen av ingripandegrunderna utgör ett potentiellt problem eller inte, dvs. om samhället använder omotiverat stora resurser åt dessa frågor.

Ett sätt att mäta vilka resurser som används för ingripandegrunderna är att studera antalet överprövade och upphävda detaljplaner hos länsstyrelserna. I avsnitt 4.3 och i *bilaga 5* redovisar vi statistik för överprövade och upphävda detaljplaner utifrån Boverkets årliga uppföljning av PBL.

Antalet överprövade och upphävda detaljplaner speglar bara en liten del av de resurser som läggs på ingripandegrunderna i planprocessen

Antalet detaljplaner som överprövas och upphävs är litet, sett i förhållande till det totala antalet detaljplaner som antas varje år. Under perioden 2013–2017 uppgick andelen planer som överprövas till 1,4–2,5 procent. Andelen planer som upphävs är ännu färre.

Antalet detaljplaner som överprövas och upphävs indikerar de planer där kommunen och länsstyrelsen i samband med antagandet gör olika bedömningar om hur planförslaget förhåller sig till ingripandegrunden. Antalet planer där länsstyrelsen i samråds- eller granskningsyttrandet har synpunkter på hur planförslaget förhåller sig till ingripandegrunderna är väsentligt fler. Det saknas dock tillförlitliga uppgifter om hur vanligt detta är. Även Planprocessutredningen identifierade att ingripandegrunderna är svåra att hantera i planeringen (jfr SOU 2015:109 s. 136 f.). Flera kommuner svarar i en enkät som Planprocessutredningen genomförde att länsstyrelsen ger otydliga besked om ingripandegrunderna och att länsstyrelsen frångår bedömningar som lämnats tidigare under planprocessen.

Enligt vår uppfattning lägger samhället ner ett omfattande arbete på att hantera ingripandegrunderna i detaljplaneprocessen. Att ingripandegrunderna är ändamålsenligt utformade och att det är möjligt för kommunen att förutse när länsstyrelsen kommer att gripa in i den kommunala planeringen får därmed stor betydelse för effektiviteten i plansystemet. Tydliga krav bör även bidra till att de allmänna intressen som ligger till grund för ingripandegrunderna får ett

större genomslag i den kommunala planeringen (jfr våra förslag i avsnitt 9.1).

10.3 Staten kan göra mer för att underlätta arbetet med ingripandegrunderna

Bedömning: Staten bör ta fram ytterligare vägledning och underlag om hur ingripandegrunderna ska tillämpas.

Staten har ett stort ansvar för att klarlägga förutsättningarna för den kommunala planeringen

Vårt uppdrag kan sägas syfta till att staten och kommunen inom översiktsplaneringen ska kunna nå en samsyn om vad som kan tillåtas på en viss plats, i förhållande till ingripandegrunderna. Med utgångspunkt i översiktsplanen ska kommunen därefter kunna genomföra en effektiv detaljplanering, utan invändningar från statens sida.

PBL bygger på grundtanken att kommunerna själva i stor utsträckning bör besluta om markanvändning och byggande (jfr prop. 1985/86:1 s. 76 f.). Länsstyrelsernas tillsyn över ingripandegrunderna innebär ett avsteg från denna princip.

För att kommunerna ska kunna bedriva en effektiv planering behöver förutsättningarna för statens tillsyn vara tydliga. Det är exempelvis svårt för kommunen att ta hänsyn till risken för olyckor, om det är oklart vilken risknivå det är som staten anser vara acceptabel. Det blir även otydligt när länsstyrelsen förväntas agera, vilket i sin tur kan leda till försiktiga och svårtolkade yttranden från länsstyrelsen. Denna brist är svår att läka enbart genom ökad dialog i översiktsplaneringen.

Eftersom staten har förbehållit sig rätten att överpröva och upphäva kommunens detaljplaner på vissa grunder anser vi att staten har ett särskilt ansvar för att skapa goda förutsättningar för en effektiv kommunal planering i dessa avseenden. Här kan tydlig vägledning och ändamålsenliga underlag från staten skapa bättre förutsättningar för kommunernas planering.

*Vägledning behöver utvecklas kontinuerligt och arbetet
behöver samordnas*

Flera behövliga insatser har redan gjorts för att ta fram vägledning om ingripandegrunderna, exempelvis Boverkets vägledning om hälsa, säkerhet och risker samt tillsynsvägledningen avseende översvämningensrisker. Boverket har dessutom fått i arbete att ta fram en tillsynsvägledning avseende risken för skred och erosion. Ett annat exempel är vägledningen Samhällsplanering och riskhantering i anslutning till storskalig kemikaliehantering från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Vi anser att detta arbete behöver fortsätta. Redan 2013 uttalade Planprocessutredningen att vägledning kring ingripandegrunderna är en angelägen uppgift för att få plan- och byggsystemet att fungera smidigare (SOU 2013:34 s. 122). Regeringen bör därför ta de initiativ som behövs för att säkerställa att vägledning tas fram kring samtliga ingripandegrunder. Även andra berörda sektorsmyndigheter behöver engageras i arbetet med att tydliggöra gränserna kring ingripandegrunderna.

Här finns anledning att påminna om att Boverket har en viktig samordnande funktion i detta arbete. Boverket ska inom sitt verksamhetsområde verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och PBL (2 § förordningen [2012:546] med instruktion för Boverket). Under vårt arbete har vi fått bilden av att denna samordning inte fungerar på det sätt som regeringen avsett. Vi uppfattar det som att vissa myndigheter agerar som att det är tillräckligt att underlaget inom respektive område tas fram och att det inte finns något behov av att underlaget är samordnat.

Vi har inte haft möjlighet att fördjupa oss i den inomstatliga samordningen när det gäller arbetet med att ta fram underlag. Det ingår inte heller i vårt uppdrag. Däremot ser vi ett behov av att frågan studeras vidare eftersom kommunerna har ett stort behov av ändamålsenliga underlag för att efterföljande planering ska kunna ske effektivt.

Översiktsplaneringen har stor betydelse för dialogen om ingripandegrunderna

Även när staten tillhandahåller vägledning och underlag om ingripandegrunderna, behöver det ofta ske en dialog om vilka hänsyn som behöver tas till ingripandegrunderna på en viss plats. Denna dialog bör med fördel ske i översiktsplaneringen. Mot denna bakgrund finns anledning att närmare redogöra för vilka insatser som behövs för att underlätta hanteringen av ingripandegrunderna i den kommunala planeringen.

10.3.1 Riksintressen

Förslag: Kravet att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin syn på hur förhållanden av väsentlig betydelse för vissa beslut ska *beaktas* ska inte gälla riksintressen enligt miljöbalken. I stället ska kommunen särskilt ange hur riksintressen ska *tillgodoses*.

Vårt uppdrag i fråga om riksintressen

Enligt direktiven ska vi inte lämna förslag som omfattar hushållningsbestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken. Motiven till begränsningen anges inte i direktiven. Det ligger dock nära till hands att tro att begränsningen hänger samman med att beredningen av Riksintresseutredningens slutbetänkande Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser (SOU 2015:99) fortfarande pågår inom Regeringskansliet (jfr avsnitt 3.5).

Att direktiven inte medger oss att föreslå ändringar i 3 och 4 kap. miljöbalken är tydligt. Som uppdraget är formulerat tolkar vi dock att direktiven inte utgör något hinder mot att lägga förslag om hur utpekade riksintressen ska hanteras enligt bestämmelserna i PBL.

Dialogen om riksintressen ska ske i översiktsplanen

Riksintressesystemet bygger på att det tas fram kunskap om berörda värden och på en aktiv dialog mellan stat och kommun, där staten tydligt redovisar sina anspråk och intressen och där kommunerna aktivt förhåller sig till dem i översiktsplaneringen. Riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken kan handla om såväl ett bevarande och skydd av pågående mark- och vattenanvändning som framtida förändringsanspråk. Det är dock bara vid ny eller ändrad markanvändning som ett område av riksintresse får praktisk betydelse. Huruvida ett område är av riksintresse avgörs först i samband med ett rättsverkande beslut.

Områden av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada intressena eller påtagligt försvåra intressets funktion. De värden som varit grund för utpekandet är utgångspunkten vid bedömningen av om en åtgärd kan anses medföra en påtaglig skada. Ett område som berörs av ett eller flera riksintressen innebär inte alltid stopp för en ny eller ändrad markanvändning. Ett riksintresse signalerar dock att särskild hänsyn och anpassning till områdets värden behöver tas. Det bör dock uppmärksammas att utrymmet för avvägningar enligt hushållningsbestämmelserna är begränsat.

Bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken innebär jämfört med riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken att riksdagen tagit ställning till vilken inriktning mark- och vattenanvändningen ska ha i de berörda områdena. I ett nationellt perspektiv är avvägningarna således redan gjorda mellan olika tänkbara intressen och anspråk som gäller utnyttjandet av områdena. Det sätt på vilket riksintresset slutligen ska tas till vara klaras emellertid ut i kommunernas översiktsplaner.

Utgör ingripandegrunden riksintresse ett problem för efterföljande planering i dag?

Sveriges Kommuner och Landsting har länge kritiserat riksintressesystemet för att vara komplicerat. I en skrift från 2011 gör SKL gällande att vi har nått den punkt då systemet med riksintressen har slutat att fungera.² SKL ansåg bl.a. att berörda områden är för stora och otydligt avgränsade, att riksintressebeskrivningarna ibland är så otydliga att de inte fungerar som planeringsunderlag, att riksintressemyndigheterna arbetar olika och att länsstyrelserna inte tar ställning.

² Sveriges Kommuner och Landsting, Hanteringen av riksintressen, Stockholm 2011.

Även Riksintresseutredningen pekar på tillämpningsproblem i sitt slutbetänkande (SOU 2015:99). Utredningen framhåller bl.a. följande:

- Underlaget från sektorsmyndigheterna om de områden som bedöms vara av riksintresse för olika ändamål enligt 3 kap. miljöbalken är inte alltid så utformade – beträffande avgränsning och beskrivning av områdena – att berörda kommuner utan ytterligare utredning kan redovisa i sin översiktsplan hur intressena kommer att tillgodoses vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.
- Den dialog mellan stat och kommun om bedömningen som förutsattes i förarbetena är inte alltid väl utvecklad.
- Det förekommer att områden som inte längre kan bedömas vara av riksintresse fortfarande anges som varande av riksintresse.

Dessa förhållanden medför, enligt Riksintresseutredningen, att översiktsplanens funktion att belysa samhällets syn på hur allmänna intressen bör vägas in vid framtida beslut, inte alltid fullföljs enligt lagstiftarens intentioner. Utredningen framhåller att när det saknas ställningstaganden i översiktsplanen, om hur bl.a. riksintressen bör tillgodoses vid beslut om användningen av mark- och vattenområden, måste sådana överväganden ske i det enskilda ärendet. Det minskar möjligheten till helhetssyn i bedömningen. Det är även en process som enligt utredningen kan vara både långdragen och kostsam. Det hänger ihop med att det ofta behövs ytterligare utredning för bedömningen om åtgärden kan innebära påtaglig skada eller motsvarande för intresset. Ofta kan inte heller länsstyrelsen lämna klara besked om ingripande i ärendet förrän sent i processen. Det ökar risken för s.k. förgävesplanering (betänkandet s. 26).

Även andra aktörer har framfört kritik mot hur riksintressesystemet fungerar och vilka effekter det får för efterföljande planering.³ Vi delar uppfattningen att systemet med riksintressen inte fungerar på avsett sätt och att detta leder till tillämpningsproblem för efterföljande planering.

³ Jfr exempelvis redogörelsen i Riksintresseutredningens direktiv, dir. 2013:126.

Ändringar i riksintressesystemet behöver ske i ett sammanhang

Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna sker i fyra steg (jfr SOU 2015:99 s. 175).

- Det första steget är de ansvariga myndigheternas arbete med att lämna uppgifter till länsstyrelserna om vilka områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.
- I det andra steget redovisar länsstyrelserna uppgifterna i en sammanfattande redogörelse till kommunerna. Uppgifterna utgör ett underlag inför kommunernas ställningstaganden om riksintressena i översiktsplanerna, där kommunerna ska redovisa hur de bedömer att intressena bör tillgodoses vid kommande beslut om användningen av mark- och vattenområden.
- Bedömningarna i översiktsplanerna ger i det tredje steget underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna vid planering och beslut enligt de lagar som anger att bestämmelserna ska tillämpas.
- Det fjärde steget är överprövningen av besluten från det tredje steget.

Som Riksintresseutredningen framhåller är de olika stegen sinsemellan beroende av varandra genom att brister i ett steg kan vara anledning till att tillämpningen inte fungerar tillfredsställande i senare steg. Därmed är det angeläget att se de utmaningar som finns i tillämpningen av riksintressesystemet utifrån ett helhetsperspektiv.

Riksintresseutredningens resonemang kan enligt vår uppfattning även tillämpas när det gäller vårt uppdrag att utreda hur redovisningen i översiktsplanen bör utformas för att statens intressen bättre ska kunna tillgodoses, i den del uppdraget avser riksintressen. I linje med Riksintresseutredningen anser vi att det inte är lämpligt att föreslå ändrade bestämmelser om hur riksintressen bör hanteras i översiktsplanen, dvs. i steg två och tre, utan att även överväga behovet av ändringar i andra delar av riksintressesystemet. Vi uppfattar emellertid direktiven som att vi inte ska ägna oss åt sådana överväganden.

Att riksintresseunderlagen och översiktsplanerna hålls aktuella har stor betydelse för effektiviteten i plansystemet

Under vårt utredningsarbete har regeringen beslutat propositionen En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop (prop. 2017/18:179). Där anger regeringen att det finns behov av att återkommande aktualitetspröva utpekade riksintressen (s. 67 f.). Regeringen bedömer att berörda myndigheter bör göra en återkommande översyn av riksintressenas aktualitet. I samband med digitalisering av planprocesserna och underlagen för dessa processer kommer det, enligt regeringen, även behövas en ökad precisering av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken. Utbildningsinsatser behövs för att befintliga planinstrument ska kunna utnyttjas effektivt. På detta sätt kan aktuella riksintressen i ökad utsträckning synliggöras och eventuella målkonflikter belysas i samband med framtagandet av översiktsplaner, enligt regeringen.

Aktuella underlag och vägledning

Mot bakgrund av vårt uppdrag och behovet av helhetssyn, lägger vi inga förslag som riktar sig till de tillämpningsproblem som specifikt är kopplade till riksintressesystemet. Som vi tidigare konstaterat är dock översiktsplanens aktualitet väsentlig för att efterföljande planering och prövning ska kunna ske effektivt. I linje med vad regeringen anför i landsbygdspropositionen anser vi att det även har stor betydelse för effektiviteten i systemet att underlagen för de olika riksintressena hålls aktuella. Boverkets arbete med utvecklad vägledning om hur riksintressen bör hanteras i planprocessen är särskilt värdefull.

Liksom Riksintresseutredningen anser vi att det är angeläget med en översyn av bestämmelserna om riksintressen i 4 kap. miljöbalken.

Kommunen ska ange särskilt hur riksintressen ska tillgodoses

I avsnitt 9.1.6 har vi föreslagit att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sådana förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas samt beslut om hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Vi har

även föreslagit att kommunen ska redovisa sin syn på hur dessa förhållanden bör *beaktas* vid nämnda beslut. Bland de förhållanden som omfattas av det föreslagna redovisningskravet finns områden och anläggningar av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.

Som vi tidigare har utvecklat ligger i uttrycket ”beakta” att kommunen ska redogöra för sin uppfattning om vilken hänsyn som bör tas till ett visst förhållande (avsnitt 9.1.6). I vissa fall kan det handla om att kommunen bekräftar att hänsyn behöver tas till förhållandet vid efterföljande prövningar, i andra fall att någon särskild hänsyn inte behöver tas när de allmänna intressena enligt 2 kap. PBL ska bedömas.

Redan i dag gäller att översiktsplanen ska visa hur kommunen avser att *tillgodose* redovisade riksintressen (3 kap. 5 § 3 PBL). Vi menar att detta krav går längre än vad som följer av uttrycket ”beakta”.⁴

Uttrycket ”tillgodose” är tydligt kopplat till kraven i miljöbalken. Dessa krav innebär bl.a. att områden som är av riksintresse för exempelvis naturvården *ska* skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada naturmiljön (3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken). Kommunen är alltså skyldig att planera på ett sätt så att riksintressen inte påtagligt skadas. Denna skyldighet innebär att det i princip är omöjligt för kommunen att ge uttryck för uppfattningen att riksintresset *inte* behöver beaktas vid efterföljande prövningar. Riksintresset måste med andra ord alltid tillgodoses.

Jämfört med sådana andra förhållanden där kommunen ska redovisa sin uppfattning om hur förhållandet bör beaktas vid efterföljande beslut, anser vi att riksintressena behöver särregleras. När det gäller riksintressen bör kommunen alltså ange hur redovisade riksintressen ska tillgodoses.

Bestämmelsen finns i 3 kap. 4 § tredje stycket PBL.

⁴ Tydlig vägledning om innebörden av termen ”tillgodose” saknas i förarbetena. Riksintresseutredningen föreslog att ett riksintresse ska anses vara tillgodosett i ett beslut ”om de värden eller de förutsättningar som ligger till grund för riksintresset kan antas kvarstå om beslutet verkställs” (SOU 2015:99 s. 519). Innebörden av termen diskuteras ytterligare i Boverkets rapport *Slutredovisning av uppdrag angående tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om riksintressen* (rapport 2017:5 s. 81).

10.3.2 Mellankommunal samordning och förhållanden av regional betydelse

Bedömning: Förslaget att översiktsplanen ska visa områden och verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse, bör leda till ökad förutsebarhet om vad som kan föranleda ingripanden från statens sida när det gäller mellankommunal samordning.

Boverket bör få i uppdrag att ta fram vägledning för hur mellankommunala och regionala frågor bör hanteras i plan- och bygglagen.

Den ansvarsfördelning mellan stat och kommun som infördes med PBL byggde på grundprincipen att staten bör ägna sig åt de övergripande frågorna av nationell betydelse och vissa frågor som behöver samordnas mellan kommuner (prop. 1985/86:1 s. 77 f.). Länsstyrelsen gavs därför ett tydligt ansvar för att verka för mellankommunal samordning. Utgångspunkten för bestämmelserna var dock att kommunövergripande frågor normalt utreds av kommunerna gemensamt som underlag för planeringen i respektive kommun. Syftet med bestämmelserna om överprövning var att länsstyrelsen ska bevaka att kommunala planer som tas fram på ett gemensamt underlag inte blir inbördes oförenliga, eller att en motsvarande avstämning sker om planer tas fram utan föregående mellankommunalt samarbete.

Utgör ingripandegrunden mellankommunal samordning ett problem för efterföljande planering i dag?

Antalet detaljplaner som överprövas och upphävs utifrån ingripandegrunden mellankommunal samordning är förhållandevis lågt (jfr bilaga 5). Enligt vår erfarenhet är det emellertid inte ovanligt att länsstyrelsen tar upp mellankommunala eller regionala frågor under detaljplaneprocessen. Att behovet av mellankommunal samordning leder till diskussioner mellan länsstyrelsen och kommunen kan antas vara mer frekventa i tätbebyggda län, där konkurrensen om marken vanligtvis är större och antalet mellankommunala frågor kan antas vara fler.

En anledning till att detaljplaneprocessen ibland fördröjs utifrån behovet av mellankommunal samordning är att det inte finns någon tydlig vägledning om vilka frågor det är som behöver samordnas.

Frågor vars mellankommunala betydelse ibland är omtvistad omfattar bl.a. lokalisering av anläggningar för handel, ekologiska värden (t.ex. spridningskorridorer) och vattenfrågor.

Vi anser att mellankommunala frågor bör identifieras och klaras ut inom översiktsplaneringen, inte i efterföljande planering och prövning. Det är bakgrunden till vårt förslag att översiktsplanen ska visa sådana områden och verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse (avsnitt 9.1.7).

Ytterligare vägledning behövs om mellankommunala frågor

Bostadsplaneringskommittén föreslog i sitt betänkande En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59) bl.a. en obligatorisk regional fysisk planering (jfr avsnitt 3.5). Den regionplanering som i dag enbart finns i Stockholms län skulle därmed utvecklas till att omfatta hela landet. Enligt vår bedömning skulle en sådan planering ge ett bättre stöd för samordning av frågor över kommungränserna.

Med kommitténs förslag som grund beslutade regeringen den 19 april 2018 lagrådsremissen En ny regional planering. Regeringens förslag innebär att kravet på en regional fysisk planering även ska omfatta Skåne län, men att planering i fler län bör införas först när behov av och förutsättningar för sådan planering finns (lagrådsremissen s. 37). Regeringens förslag tillgodoser kritik som framförts från flera remissinstanser. Dessa har ifrågasatt nyttan av en obligatorisk regional fysisk planering i samband med remissen av kommitténs betänkande. Som regeringens förslag är utformat kommer detta inte leda till förändrade förutsättningar för att identifiera de mellankommunala intressena på den regionala nivån i flertalet län.

Även om vårt förslag till krav på redovisning i översiktsplanen kan öka dialogen om mellankommunala intressen, ser vi ett behov av utvecklad vägledning kring dessa frågor. Mot denna bakgrund förordar vi att Boverket ges uppdraget att ta fram vägledning för hur mellankommunala och regionala frågor bör hanteras i PBL.

10.3.3 Miljökvalitetsnormer

Förslag: Kravet att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin syn på hur förhållanden av väsentlig betydelse för vissa beslut ska *beaktas* ska inte gälla miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken. I stället ska kommunen särskilt ange hur miljökvalitetsnormer ska *följas*.

Bedömning: Frågan om hur miljökvalitetsnormer bör hanteras vid planering enligt plan- och bygglagen bör snarast ses över. Möjligheterna till undantag från ramdirektivet för vatten bör tillämpas.

Av 5 kap. 1 § miljöbalken följer att regeringen för vissa geografiska områden får meddela föreskrifter om kvaliteten på miljön, s.k. miljökvalitetsnormer. Denna befogenhet får överlåtas till en myndighet. Enligt förarbetena är miljökvalitetsnormer föreskrifter om lägsta godtagbara miljö kvalitet i fråga om mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för ett visst geografiskt område eller för hela landet (prop. 1997/98:45 del 1 s. 251). I senare förarbeten tydliggörs att miljökvalitetsnormer, till skillnad från de flesta andra miljöregler, tar sikte på tillståndet i miljön och inte på hur mänsklig verksamhet ska utformas. De miljökvalitetsnormer som gäller för en viss miljö avser alltså inte bara ett värde eller en nivå, utan är ett regelkomplex som på olika sätt ska omsättas i krav på myndigheter och kommuner som ansvarar för att normerna följs (prop. 2009/10:184 s. 35). Nu gällande normer av betydelse för planering och byggande avser utomhusluft⁵, vattenkvalitet⁶, omgivningsbuller⁷ samt fisk- och musselvatten⁸.

Vid planläggning enligt PBL ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas (2 kap. 10 § PBL).

Att följa gällande miljökvalitetsnormer

I avsnitt 9.1.6 har vi föreslagit att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sådana förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas m.m. Vi har även

⁵ Luftkvalitetsförordningen (2010:477).

⁶ Förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

⁷ Förordningen (2004:675) om omgivningsbuller.

⁸ Förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.

föreslagit att kommunen ska redovisa sin syn på hur dessa förhållanden bör beaktas vid sådana beslut.

Miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken ska följas vid planläggning (2 kap. 10 § PBL). Det är dock inte helt tydligt vad som avses med *följa* i förarbetena. Ursprungligen angav ÄPBL att det av översiktsplanen skulle framgå hur kommunen avsåg att *iakttä* gällande miljökvalitetsnormer, men termen ersattes 2008 i syfte att modernisera språket (prop. 2006/07:122 s. 63). Enligt förarbetena är det naturligt att de miljökvalitetsnormer som gäller i en kommun redovisas i eller i vart fall ingår i underlaget för kommunens översiktsplan (prop. 1997/98:90 s. 163). Därigenom blir översiktsplaneringen, enligt regeringen, ett viktigt instrument för att synliggöra vilka mark- och vattenområden som omfattas av normerna. Enligt förarbetena ska kommunerna även redovisa ”sin ambition att tillgodose normerna”. På vilket sätt normerna ska uppfyllas kommer att framgå tydligare av åtgärdsprogram, när sådana program har upprättats (prop. 1997/98:90 s. 302).

På motsvarande sätt som för riksintressen har kommunen inget val när det gäller att miljökvalitetsnormerna ska ”beaktas” vid efterföljande prövningar (jfr 10.3.1). Termen *följa* är även den term som används i miljöbalken (prop. 2009/10:184 s. 37). Mot den bakgrunden menar vi att termen ”*följa*” bör användas även i fortsättningen i PBL.

Bestämmelsen finns i 3 kap. 4 § tredje stycket PBL.

Miljökvalitetsnormer för utomhusluft, omgivningsbuller och fisk- och musselvattnen utgör inget betydande problem vid planläggningen

- Enligt vår uppfattning utgör miljökvalitetsnormerna för utomhusluft inte längre något stort hinder vid planläggning. Normerna aktualiseras främst i arbetet med detaljplaner, exempelvis där planläggningen kan leda till ökade koncentrationer av luftföroreningar med tätare bebyggelse kring ett gaturum.
- Normerna för omgivningsbuller innebär att det ska eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa. Det ska ske genom att kartlägga omgivningsbuller samt att upprätta och fastställa åtgärdsprogram. Vid planläggning innebär normen inga ytterligare krav, utan det är tillräckligt att bestämmelserna om omgivningsbuller i PBL följs.

- Normerna för fisk- och musselvatten överlappar i viss mån normerna för vattenkvalitet och har begränsad betydelse för planläggning och ärendehantering enligt PBL. Havs- och vattenmyndigheten har i rapporten Översyn av förordning om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten (rapport 2016:15) föreslagit att regeringen ska upphäva normerna.

Miljökvalitetsnormerna för vatten är svåra att hantera i planeringen

Enligt vår uppfattning är miljökvalitetsnormerna för vatten i dag en av de frågor som är svårast att hantera i planeringen för kommuner och länsstyrelser.

Av ramdirektivet för vatten⁹, RDV, följer en skyldighet att besluta om miljömål¹⁰. Dessa ska enligt RDV vara bindande för myndigheterna. I svensk rätt uttrycks miljömålen i form av miljökvalitetsnormer, dvs. i föreskrifter om kvaliteten på vattenmiljön. De innebär krav på att vattnet ska nå en viss bestämd status i fråga om kvalitet och kvantitet inom en viss tid. Det finns också ett krav på att vattnets status inte får försämrats.

Ny bebyggelse leder nästan alltid till att vattenförekomster påverkas, exempelvis genom att hårdgjorda ytor ersätter naturliga grönytor där vatten kan fördröjas och infiltreras. Dagvattnets sammansättning och innehåll av ämnen varierar, bl.a. till följd av markanvändningen, byggnadsmaterial och olika aktiviteter i den byggda miljön. Dagvatten avleds ofta orenat till sjöar och vattendrag och kan därmed bidra till att miljökvalitetsnormerna inte följs på grund av dagvattnets innehåll av föroreningar och recipientens känslighet.

Den s.k. Weserdomen har bidragit till att ytterligare komplicera tillämpningen av regelverket (EU-domstolens dom i mål C-461/13). Domen har medfört en skärpning i synen på vad som krävs för att en åtgärd ska vara förenlig med försämringsförbudet.¹¹ I domen pekar domstolen på de möjligheter till undantag som direktivet innehåller. Sverige har inte fullt ut använt sig av dessa undantag, vilket försvårar möjligheten att följa normerna vid planering och byggande.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

¹⁰ De miljömål som ska finnas enligt direktivet har alltså inget samband med de 16 miljökvalitetsmål som riksdagen har antagit.

¹¹ I propositionen Vattenmiljö och vattenkraft finns ytterligare information om vattenförvaltningen och Weserdomen, till vilken vi hänvisar (prop. 2017/18:243 s. 65–72).

Regeringen har nyligen uttalat att berörda myndigheter ska vara skyldiga att vid klassificering av vattenförekomster, och vid beslut om miljö kvalitetsnormer för dessa, fullt ut utnyttja det utrymme för undantag och lägre ställda krav som EU-rätten följer (prop. 2017/18:243 s. 148). Regeringen har även aviserat sin avsikt att utreda hur frågor om miljö kvalitetsnormer hanteras inom ramen för plan- och byggprocessen (a. prop. s. 161).

Hur påverkas planeringen av miljö kvalitetsnormerna för vatten?

Genom att ny bebyggelse påverkar dagvattnet kan en ny detaljplan påverka statusen för en vattenförekomst som ibland ligger långt från planområdet. Ofta uppstår då frågor om vilka åtgärder som behövs för att vattenförekomsten inte ska påverkas negativt på grund av den nya bebyggelsen. Inte sällan medför dessa frågor att kommunen behöver ta ställning till vilka åtgärder som behövs för att hela vattenförekomsten ska kunna nå god status. Det kan exempelvis handla om att åtgärda befintliga avloppsanläggningar eller att rena dagvattnet från befintlig bebyggelse. Det kan alltså handla om väsentligt större frågor än vad som normalt är lämpligt att lösa i ett enskilt detaljplaneärende. Många vattenförekomster berör dessutom flera kommuner. Det kan leda till att genomförandet av den enskilda detaljplanen försenas till dess att vattenplaneringen kan klaras ut för hela vattenförekomsten.

Översiktsplanen ger den möjlighet till överblick som saknas i enskilda detaljplaneärenden. Grunddragen i kommunens arbete med vattenfrågorna behöver därför hanteras redan i översiktsplaneringen. Den kan exempelvis handla om att ange generella principer för dagvattenhanteringen och att peka ut markreservat för större dagvattenanläggningar. Ett utvecklat planeringsunderlag för vattenfrågor kan minska behovet av att ta fram enskilda planeringsunderlag för varje detaljplan, och därigenom förkorta planeringsprocessen. Detta ger också länsstyrelsen större möjlighet att redan vid översiktsplaneringen ge sin syn på hur normerna bör hanteras i efterföljande planering.

En väsentlig anledning till att miljö kvalitetsnormerna för vatten uppfattas som ett hinder i planeringen är att det råder stor osäkerhet om hur normerna bör tillämpas. Det medför osäkerhet om hur normerna bör tillämpas, både på statlig och kommunal nivå.

Regelverket behöver ses över

Vattenjuridiken är komplex då den utgörs av flera olika lagar, däribland PBL, miljöbalken och VA-lagstiftningen. Hur Sverige valt att införa de olika EU-direktiven på vattenområdet har också betydelse.

Vi anser att en väsentlig orsak till att miljökvalitetsnormerna för vatten är svåra att hantera i planeringen är att de undantag som RDV erbjuder inte har använts annat än i begränsad skala. Det svenska genomförandet av direktivet måste anpassas så att det ger utrymme för att tillåta samhällsnyttiga verksamheter genom undantag från den generella kravnivån, däribland genom att förklara vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade (jfr prop. 2017/18:243 s. 148). Den översyn som regeringen har aviserat är enligt vår uppfattning nödvändig för att minska det hinder som normerna utgör i dag för planering och byggande.

Den översyn som planeras behöver även omfatta hur översiktsplaneringen ska kunna samordnas med de åtgärdsprogram som tas fram enligt miljöbalken. Flera kommuner och länsstyrelser, inte minst i landets större städer, har påtalat att det finns oklarheter när det gäller hur miljökvalitetsnormer ska tillämpas i planprocesserna och att det råder en stor osäkerhet om vad som gäller. Regeringen behöver därför även säkerställa att vägledning tas fram, så att det är tydligt vad som förväntas av kommuner och länsstyrelser i planeringen.

10.3.4 Strandskydd

Förslag: Länsstyrelsen ska verka för att översiktsplanen är lämpligt utformad även i förhållande till andra strandskyddsbestämmelser i miljöbalken än de bestämmelser som avser landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Bedömning: Möjligheten att i översiktsplanen peka ut områden för tätortsutveckling i strandnära lägen bör utredas.

Genom propositionen Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden gjordes flera förändringar i strandskyddsreglerna år 2009 och 2010 (prop. 2008/09:119). Tidigare var det normalt länsstyrelsen som upphävde strandskydd som avsågs ingå i en detaljplan, förutsatt att

det förelåg särskilda skäl. Numera kan kommunen i vissa fall upphäva strandskydd genom en detaljplanebestämmelse. Det förutsätter att det finns särskilda skäl för det och att intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset (4 kap. 17 § PBL). Numera är länsstyrelsens uppgift att utöva tillsyn över att strandskydd inte upphävs i strid med bestämmelserna i miljöbalken.

Genom reformen tillkom även möjligheten att peka ut områden för *landsbygdsutveckling i strandnära lägen* i översiktsplanen. Sådana s.k. LIS-områden ska uppfylla vissa krav (7 kap. 18 d och 18 e §§ miljöbalken). Om kommunen pekar ut LIS-områden i översiktsplanen, kan utpekandet i vissa fall utgöra ett sådant särskilt skäl som kan ligga till grund för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet.¹²

När det gäller strandskydd är länsstyrelsens uppgifter under översiktsplaneprocessen begränsade till att verka för att redovisningen av LIS-områden är förenlig med bestämmelserna i miljöbalken.

Utgör ingripandegrunden strandskydd ett problem för efterföljande planering i dag?

Vårt uppdrag handlar om hur översiktsplanen bör utformas för att bl.a. underlätta efterföljande planering. Vi uppfattar uppdraget som att denna uppgift även omfattar att vi ska överväga om översiktsplanen kan förbättra förutsättningarna för sådan planering, bl.a. i förhållande till bestämmelserna om strandskydd. Däremot ingår det inte i vårt uppdrag att bedöma om strandskyddsbestämmelserna i stort är lämpligt utformade.

Enligt vår uppfattning påverkar strandskyddet inte förutsättningarna för detaljplanering och annan prövning i större utsträckning än vad lagstiftaren avsett. Den bedömningen bygger vi bl.a. på att antalet detaljplaner som länsstyrelserna överprövar och upphäver är relativt lågt. Vi anser även att praxis för hur regelverket ska tillämpas är tillräckligt tydlig för att kommunen ska kunna bedöma möjligheterna att upphäva strandskydd på en viss plats. Däremot finns det fortfarande finns vissa oklarheter kring hur en del av de särskilda skälen ska hanteras (se längre ner i detta avsnitt). Vi kan dock konstatera

¹² I avsnitt 8.1.5 har vi föreslagit att det bör krävas att översiktsplanen är aktuell, för att planen ska kunna ge vägledning vid bedömningen av om en plats utgör ett LIS-område.

att den bedömning som kommunen och länsstyrelsen är överens om ibland underkänns av domstolarna, i de fall som frågan överklagas dit.

Länsstyrelsen ska verka för att översiktsplanen är lämpligt utformad i förhållande till fler strandskyddsbestämmelser än LIS-områden

I dag finns det ingen formell skyldighet för länsstyrelsen att under översiktsplaneprocessen uppmärksamma kommunen på eventuella konflikter mellan den användning av mark- och vattenområden som kommunen föreslår i planen och övriga bestämmelser om strandskydd, dvs. strandskyddsbestämmelser som inte handlar om landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Vi anser dock att det är lämpligt att länsstyrelsen uppmärksammar kommunen på om det finns konflikter mellan kommunens intentioner för den avsedda markanvändningen och bestämmelserna om strandskydd, även i andra avseenden än när det handlar om redovisningen av LIS-områden. Det kan exempelvis handla om att kommunen i sin planering har utgått från felaktiga uppgifter om strandskyddets utbredning. Om länsstyrelsen inte informerar kommunen om sina farhågor under översiktsplaneprocessen, ökar risken för senare förgävesprojektering.

För att skapa goda förutsättningar för efterföljande planering anser vi att PBL bör ange att länsstyrelsen även ska uppmärksamma kommunen på eventuella konflikter som kan finnas med andra strandskyddsbestämmelser än de som avser LIS-områden. Vår erfarenhet är att länsstyrelserna i stor utsträckning redan gör detta i dag, varför den föreslagna ändringen till viss del bekräftar rådande praxis.

Bestämmelserna finns i 3 kap. 10 och 16 §§ PBL.

Översiktsplanen bör kunna ge vägledning om tätortsutveckling i strandnära lägen

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av strandskyddet får kommunen beakta om det område som upphävandet avser behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området (7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken). Enligt motiven till bestämmelsen är en kommuns behov av tätortsutveckling en åtgärd som kan utgöra ett angeläget

allmänt intresse. För att intresset ska vara angeläget bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället (prop. 2008/09:119 s. 106). Om åtgärden kan lokaliseras utanför strandskyddat område, ska den lokaliseringen väljas i stället. En förutsättning för att tillåta åtgärden är alltså att det kan visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset. Med hänsyn till den restriktiva tillämpning av strandskyddsbestämmelserna som gäller ställs vissa krav på den utredning som kommunen lägger fram i detta hänseende.¹³

Enligt vår uppfattning har praxis utvecklat sig i en riktning som innebär att det är svårt eller nära omöjligt för en kommun att visa att behovet av tätortsutveckling inte är möjligt att tillgodose utanför strandskyddsområdet.¹⁴ Dessutom kan frågan om det finns särskilda skäl för att upphäva strandskydd i praktiken avgöras först efter att kommunen har antagit en detaljplan. Att länsstyrelsen i ett planeringsbesked (jfr 5 kap. 10 f § PBL) gör samma bedömning som kommunen i denna fråga är inte tillräckligt, eftersom ett beslut att upphäva strandskydd även kan överklagas av miljöorganisationer (13 kap. 13 § PBL). Att förutsättningarna för att upphäva strandskyddet endast kan avgöras genom att anta en detaljplan innebär enligt oss stora risker för förgävesprojektering.

Vi anser att det är en brist att dagens system inte erbjuder ett enklare sätt för att avgöra om det finns förutsättningar för tätortsutveckling inom ett strandskyddsområde. Enligt vår uppfattning är det inte ändamålsenligt att strandskyddsfrågan kan avgöras utan att först ta fram en fullständig detaljplan. Ofta krävs det mycket arbete från kommunens sida som inte har direkt med strandskyddsfrågan att göra.

Vi anser därför att översiktsplanen bör kunna användas i större utsträckning för att utreda om det finns förutsättningar för tätortsutveckling. Enligt vår uppfattning bör kommunen ges möjlighet att i översiktsplanen peka ut områden för tätortsutveckling i strandnära lägen, på motsvarande sätt som kommunen i dag kan peka ut LIS-områden. Vi förordar att regeringen låter utreda en sådan möjlighet.

¹³ Jfr Mark- och miljööverdomstolens dom MÖD 2016:13.

¹⁴ Jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 17 april 2018 i mål nr P 3718-17.

Det är inte ändamålsenligt att med bindande verkan kunna upphäva strandskydd redan i översiktsplanen

Vi har övervägt om det skulle kunna vara möjligt att klara ut fler strandskyddsfrågor i översiktsplanen, utöver LIS-områden. Det skulle exempelvis kunna handla om att strandskydd upphävs direkt i översiktsplanen.

Eftersom strandskyddet bl.a. syftar till att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, ställs i praxis höga krav på att de biologiska värdena kartläggs för att strandskyddet ska kunna upphävas. Det kan exempelvis handla om det behövs omfattande artinventeringar. Den typen av detaljstudier är arbetskrävande och dyra att genomföra. Det är därmed svårt att pröva sådana frågor i översiktsplanen, med tanke på planens övergripande karaktär. I vissa fall kan det tänkas vara möjligt att pröva förutsättningarna för att upphäva strandskydd under arbetet med en fördjupning av översiktsplanen.

Vi bedömer att de fall då det är ändamålsenligt att pröva strandskyddsfrågor med bindande verkan i översiktsplanen skulle vara så få att det inte är lämpligt att införa regler med sådan innebörd (jfr även avsnitt 7.4).

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

Förslag: Länsstyrelsen ska överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, 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. I dag gäller motsvarande skyldighet endast om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet m.m.

Enligt gällande rätt ska länsstyrelsen överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Risken för olyckor kan sällan helt elimineras – även i ett lugnt bostadsområde kan t.ex. bränder eller trafikolyckor ske. Vilken risknivå som lagstiftaren ansett bör accepteras framgår emellertid inte av förarbetena till PBL. Den risknivå som väljs kan få stora konsekvenser för hur bebyggelsen behöver utformas, t.ex. när det gäller behovet av skyddsavstånd i förhållande till miljöfarlig verksamhet eller hur ofta en bebyggelse kan komma att översvämmas.

Boverket har publicerat en vägledning om hälsa, säkerhet och risker på webbplatsen PBL Kunskapsbanken. I vägledningen diskuteras:

- transporter och farligt gods
- kemisk industri och Sevesoanläggningar
- elektromagnetiska fält
- buller, stömljud och vibrationer
- luftkvalitet
- djurhållning och allergener
- förorenade områden
- geotekniska säkerhetsfrågor
- översvämning.

Listan illustrerar att frågan om hälsa och säkerhet omfattar en mängd olika sakfrågor.

Utgör ingripandegrunden hälsa och säkerhet ett problem för efterföljande planering i dag?

Bland de detaljplaner som överprövas av länsstyrelserna är ingripandegrunden hälsa och säkerhet den som förekommer mest frekvent. Frågor om hälsa och säkerhet är enligt vår erfarenhet även vanligt förekommande i länsstyrelsens yttranden under detaljplaneprocessen.

Att olika risker ofta är svåra att bedöma kan vara ett skäl till att dessa frågor är vanliga i dialogen mellan staten och kommunen. Förutsättningarna för att kommunen och länsstyrelsen ska kunna nå en samsyn om vad som utgör en lämplig utformning från risksynpunkt

gynnas av att det finns tydlig vägledning. Här har alltså berörda sektorsmyndigheter en viktig uppgift för att kommunerna ska kunna ”göra rätt” från början.

Att få översiktsplaner ger tillräcklig vägledning för hur olika riskfrågor bör hanteras i den efterföljande planeringen, kan vara en annan orsak. Det kan i sin tur tänkas bero på att det generellt sett är svårt att lösa dessa frågor redan i översiktsplanen.

Översiktsplanen bör ange en övergripande inriktning

Förutsättningarna för en hållbar bebyggelseutveckling med en förutseende riskhantering bör emellertid grundläggas redan i översiktsplanen. Det kan handla om att sätta övergripande mål och att ange generella principer för riskvärdering och riskhantering, att göra avvägningar mellan bebyggelseintressen och risker samt att ange eventuellt behov av ett mer detaljerat underlag för olika delområden. För ett effektivt genomförande kan kommunen behöva initiera processer parallellt med den fysiska planeringen. Det kan handla om att samarbeta med väghållare för att leda om farligt godstransporter genom vägvalsstyrning, att samverka med markägare för att åstadkomma översvämningsskydd, eller att initiera en prövningsprocess enligt miljöbalken för att sanera ett förorenat område.

Frågor om hälsa och säkerhet hänger ofta samman med hur enskilda byggnader och anläggningar placeras och utformas i förhållande till olika riskkällor, snarare än att de lokaliseras till viss mark. Frågor som avser placering och utformning kan vara svåra att hantera i den skala som översiktsplanen har. Många gånger är det inte heller realistiskt att ta fram de underlag som krävs, t.ex. när det gäller att undersöka de geotekniska förutsättningarna i detalj. Även om det ofta inte är möjligt att lösa dessa frågor i översiktsplanen är det vanligtvis möjligt att identifiera problemställningar som kommer att behöva hanteras i efterföljande planering. Det kan i sig göra att det blir lättare att ta fram det underlag som behövs för att bedöma markens lämplighet i detaljplanen.

Vi har tidigare föreslagit att kommunen i översiktsplanen ska ange sin syn på hur vissa förhållanden, som kan ha väsentlig betydelse vid bedömningen av de allmänna intressena i 2 kap., bör beaktas vid beslut

om hur mark- och vattenområden ska användas. Det gäller bl.a. förhållanden som avser miljö, hälsa och säkerhet (avsnitt 9.1.6). Ibland bör det vara tillräckligt att kommunen i planen anger att en viss riskfråga behöver utredas ytterligare i efterföljande planering. Att kommunen anger att frågan bör beaktas på detta sätt bör leda till bättre förutsättningar för att riskfrågan uppmärksammas på ett ändamålsenligt sätt i senare skeden. Samtidigt tror vi inte att detta helt kommer att lösa oklarheterna kring hur riskfrågor ska hanteras i efterföljande planering, utan att sådana frågor kan antas vara vanliga även i framtiden.

Länsstyrelsen ska även bevaka om enstaka byggnadsverk blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet m.m.

Under processen med att ta fram en översiktsplan respektive en detaljplan, ska länsstyrelsen särskilt verka för att *bebyggelse och byggnadsverk* inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion (3 kap. 10 och 16 §§ samt 5 kap. 14 och 22 §§ PBL). Termen bebyggelse definieras i PBL som en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader. Termen byggnadsverk definieras i sin tur som en byggnad eller annan anläggning (1 kap. 4 § PBL).

Länsstyrelsens tillsyn när kommunen väl har antagit, ändrat eller upphävt en detaljplan eller områdesbestämmelser, omfattar enbart om en bebyggelse blir olämplig i dessa avseenden (11 kap. 10 § PBL). Länsstyrelsen har med andra ord ingen skyldighet att gripa in, om ett enstaka byggnadsverk kan antas bli olämpligt.

Av propositionen till nya PBL framgår att uttrycket ”bebyggelse och byggnadsverk” är en konsekvens av definitionen av termen bebyggelse, där enstaka byggnadsverk inte ingår. I författningskommentaren till 5 kap. 14 § uttalas att tillägget av termen byggnadsverk görs för att få en bättre konsistens mellan länsstyrelsens överprövningsgrunder och vad länsstyrelsen ska samråda om och granska under granskningstiden (prop. 2009/10:170 del 1 s. 444).

Det finns inget i propositionen som talar för att det skulle ha funnits någon avsikt att begränsa räckvidden av ingripandegrunden till att enbart avse bebyggelse. Tvärtom framstår det som ett förbiseende att ingripandegrunden inte omfattar situationen att ett enstaka byggnadsverk kan antas bli olämpligt.

Vi anser att PBL bör ändras så att det framgår att länsstyrelsen även ska överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa och säkerhet m.m. Ändringen är framför allt av formell karaktär och bör därigenom ha liten praktisk betydelse för länsstyrelsernas verksamhet och för kommunernas planering.

Bestämmelsen finns i 11 kap. 10 § andra stycket 5 PBL.

11 Statens medverkan i översiktsplaneprocessen

I kapitlet presenterar vi förslag för att förbättra samverkan mellan länsstyrelsen och statliga myndigheter och därmed underlätta dialogen mellan stat och kommun. Vi tar upp länsstyrelsens samordnande roll och medverkan i planprocessen, samt behovet av att öka kompetensen inom länsstyrelserna.

11.1 Länsstyrelsen företräder statens intressen i dialogen med kommunen

Länsstyrelsen har en nyckelroll i dialogen med kommunen

Genom PBL har länsstyrelsen uppdraget att samlat företräda de statliga myndigheternas intressen i kommunernas planering.

Länsstyrelsen ska i sin tur hålla berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet samt inhämta synpunkter från dessa för samordning. Länsstyrelsen ska även ta initiativ till att kommunen samråder direkt med en särskilt berörd statlig myndighet om behov finns. Om förslaget rör skogsmark, ska länsstyrelsen särskilt inhämta Skogsstyrelsens yttrande. Detta framgår av 2 kap. 1–4 §§ PBF.

Det är således länsstyrelsen som företräder och samordnar statens intressen gentemot kommunen. För att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin uppgift behöver både de statliga myndigheter som berörs och kommunen förstå hur ansvaret inom staten är fördelat.

Med statens intressen avses i detta sammanhang myndighetsintressena och inte de statliga myndigheternas intressen i egenskap av sakägare. Kommunen ansvarar själv för att samråda med statliga myndigheter som företräder sakägarintressen, såsom Statens fastighetsverk med flera (3 kap. 9 § PBL).

En tidig dialog mellan länsstyrelsen och kommunen är viktig för en effektiv planprocess

Behovet av en tidig och kontinuerlig dialog i översiktsplanprocessen framhölls särskilt då PBL infördes 1987 (prop. 1985/86:1 s. 135 f.). Behovet har inte minskat sedan dess.

Länsstyrelserna har i ett gemensamt projekt med Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram skriften *Tidig dialog ökar bostadsbyggandet – samverkan mellan kommun och länsstyrelse*. Det framhålls att det tidigt i en översiktsplanprocess är särskilt angeläget att kommunen och länsstyrelsen tar fram en gemensam lägesbild för att komma överens om vilka förutsättningar som råder med utgångspunkt från kommunens och länsstyrelsens olika myndighetsuppdrag.

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

Förslag: Boverket bör få i uppdrag att ta fram vägledning för hur statliga myndigheter bör samverka med länsstyrelsen i planprocessen.

Att dialogen inom staten är ändamålsenlig har stor betydelse för att skapa goda förutsättningar för efterföljande planering. I vår förfrågan till länsstyrelserna (jfr avsnitt 2.2) redovisar några länsstyrelser en osäkerhet kring vilka statliga myndigheter som kan anses berörda av kommunernas samråd om förslag till översiktsplan, och således ska underrättas av länsstyrelsen i inledningen av planprocessen (jfr 2 kap. 1 § PBF).

En genomgång som länsstyrelserna gemensamt gjorde 2017 visar en stor variation mellan vilka myndigheter som olika länsstyrelser underrättar. Försvarsmakten, Trafikverket och Skogsstyrelsen remitteras av samtliga länsstyrelser. Ett flertal länsstyrelser underrättar Statens geotekniska institut (SGI), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Svenska Kraftnät, Sjöfartsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Post- och telestyrelsen. Någon länsstyrelse kontakter 44 statliga myndigheter vilket är väsentligt fler än vad de flesta andra gör.

Exempel – statliga myndigheter som medverkar genom länsstyrelsen i planprocessen

Länsstyrelsens behov av att höra statliga myndigheter i planprocessen är beroende av vilka frågor som behöver komma upp i samrådet om en översiktsplan. Vi vill framhålla att länsstyrelsen normalt har den kompetens som erfordras för att hantera många av statens intressen.¹ Det gäller inom miljö, samhällsskydd och beredskap, natur- och kulturmiljö, fiske, jordbruk, vattenfrågor, m.m. och omfattar såväl bedömningar av hur olika intressen bör beaktas liksom hur miljö kvalitetsnormer följs och riksintressen tillgodoses.

De fall då kontakter behöver tas med andra statliga myndigheter kan handla om att en myndighet inte har tagit fram tillräckliga uppgifter vad gäller områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Det kan också handla om att en statlig myndighet kan bidra med särskilt kunskapsunderlag. Exempelvis kan SGI bistå kommunerna med tillgängligt underlag om geotekniska frågor, samt även bistå med kunskap i att tolka detta. Ett annat fall är när en statlig myndighets intressen helt eller delvis omfattas av sekretess, såsom Försvarsmakten, Post- och telestyrelsen m.fl.

I utredningen har vi särskilt uppmärksammat att några statliga myndigheter behöver medverka mer än andra i processen med att ta fram en översiktsplan, vilket också tydligt framgår av länsstyrelsernas genomgång. Det är följande myndigheter.

- Försvarsmakten ansvarar för riksintressen för totalförsvarets militära del. Dessa intressen utgörs bl.a. av anläggningar och information som omfattas av försvarssekretess. Till följd av sekretessen är det vanligtvis inte möjligt för länsstyrelsen att bedöma hur de militära intressena kan komma att påverkas.
- Trafikverket ansvarar bl.a. för den långsiktiga, nationella, infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart, samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. I detta samarbetar och samråder Trafikverket med flera aktörer som påverkar utvecklingen, framför allt kommunerna.

¹ Av länsstyrelseinstruktionen (2017:868) framgår att länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.

- Enligt föreskriften i PBF ska länsstyrelsen inhämta Skogsstyrelsens yttrande då skogsmark berörs i ett förslag till översiktsplan.

Att Försvarsmakten och Trafikverkets ansvar både omfattar myndighets- och sakägarintressen kan i vissa fall försvåra gränsdragningen mellan de frågor som ska samordnas genom länsstyrelsen och de frågor som myndigheten själv ska bevaka.

Utvecklad vägledning behövs om länsstyrelsens samverkan med statliga myndigheter i planprocessen

Vi anser att det inte är ändamålsenligt att länsstyrelserna gör olika bedömningar om vilka myndigheter som bör underrättas i arbetet med att ta fram en översiktsplan, framför allt i sina kontakter med företrädare för statliga myndigheter som verkar i flera län. Vi anser att det behövs ytterligare vägledning för när länsstyrelsen bör samverka med de statliga myndigheterna i planprocessen. Boverket bör få i uppdrag att ta fram sådan vägledning.

11.1.2 Länsstyrelsens roll att samordna statens intressen

Bedömning: Länsstyrelsens uppgift att samordna statens intressen bör inte ersättas med att sammanväga statens intressen.

Under samrådet ska länsstyrelsen ta till vara och samordna statens intressen (3 kap. 10 § PBL). Syftet med bestämmelserna om länsstyrelsens samordningsroll beskrivs i propositionen till ÄPBL 1987 (prop. 1985/86:1 s. 141 f., 540 och 545 f.).

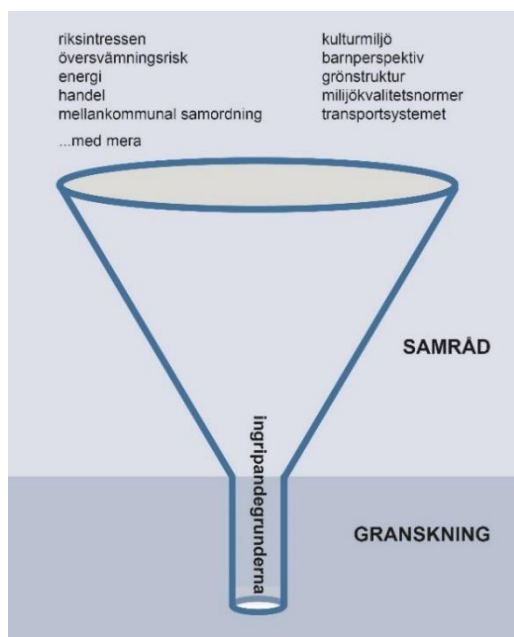
- I början av samrådsprocessen bör tyngdpunkten ligga på en diskussion om planläggningens syfte och omfattning samt att förmedla ett brett kunskapsunderlag till kommunen, även om det kan innehålla motstridiga uppgifter. När planförslaget börjar ta form bör länsstyrelsen koncentrera sina insatser på att prioritera mellan motstridiga statliga intressen och göra den samlade värdering som kommunen behöver till ledning för sitt planarbete.

- Mot slutet av samrådsprocessen är det viktigt att klarlägga vilka konflikter som kvarstår mellan statliga och kommunala intressen och vilken dignitet konflikten har. I utställningsskedet² ska länsstyrelsen ännu en gång väga kommunens skäl mot de intressen som länsstyrelsen företräder.
- En viktig uppgift för länsstyrelsen är också att under utställningen göra en sista avvägning mellan motstridiga statliga intressen. Om länsstyrelsen har anmärkningar mot det utställda förslaget ska det tydligt framgå av granskningsyttrandet i vilka avseenden länsstyrelsen har en annan uppfattning än kommunen.

Vi konstaterar att komplexiteten i planeringen har ökat över tid. Enligt vår uppfattning är behovet av länsstyrelsens samordnande roll ännu större i dag jämfört med när ÄPBL tillkom 1987.

Figur 11.1 Länsstyrelsens uppgift under planprocessen

Länsstyrelsens uppgift under planprocessen har ibland liknats vid en tratt. I början av processen rymmer "tratten" många olika frågor, för att under utställningsskedet koncentreras till ingripandegrunderna.



² I avsnitt 8.2.3 föreslår vi att utställningen ska ersättas av granskning.

Bör länsstyrelsen ha uppgiften att även sammanväga statens intressen?

Det har i samband med tidigare utredningsarbete framkommit synpunkter på att länsstyrelsen inte bara bör samordna statliga intressen utan även *sammanväga* och prioritera mellan dessa inom ramen för kommunens planläggning (jfr prop. 2009/10:170 del 1 s. 181). Under vår utredning har även vi noterat att några länsstyrelser i yttranden redovisar avsikter att sammanväga statliga intressen. Sveriges Kommuner och Landsting har i flera sammanhang framhållit att länsstyrelsen ska göra avvägningar mellan olika riksintressen, speciellt vid konflikter mellan konkurrerande intressen, se även avsnitt 10.3.1.

Vi uppfattar att önskemålet om att länsstyrelsen ska sammanväga statens intressen handlar om att statens ställningstaganden ska bli tydligare. I dag kan de statliga myndigheterna ibland ge uttryck för motstridiga uppfattningar, trots länsstyrelsens samordnande roll. En sammanvägd bedömning skulle innebära att länsstyrelsen ges mandat att "döma av" vilket statligt intresse som bör ha företräde i en viss planeringssituation.

Innebörden av länsstyrelsens roll i detta sammanhang kommenterades i propositionen till den nya plan- och bygglagen 2010 (a. prop. s. 182). Regeringen gjorde då bedömningen att det i samordning ligger ett visst mått av sammanvägning och att ytterligare reglering inte var lämplig. Detta eftersom det skulle kunna uppfattas som en inskränkning av kommunens ansvar för den slutliga avvägningen av statliga intressen vid den aktuella planläggningen.

Vi instämmer i regeringens bedömning. Det är kommunens uppgift att bedöma vad som utgör en lämplig användning av mark- och vattenområden med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov (jfr 2 kap. 2 § PBL). Bedömningen av vad som utgör en lämplig användning behöver således göras utifrån samtliga intressen som är aktuella i en planeringssituation, dvs. där de statliga intressena enbart utgör en del.

Länsstyrelsens uppgift under planprocessen handlar om att bedöma om kommunens planering strider mot ingripandegrunderna (jfr avsnitt 10.2) och att ta till vara statens övriga intressen. I detta ingår även en avvägning mellan eventuella motstridiga statliga intressen. Länsstyrelsen kan emellertid inte göra avvägningar i strid mot ingripandegrunderna, exempelvis genom att tillåta påtaglig skada på ett område av riksintresse.

Då länsstyrelsens samordnar skilda statliga synpunkter

Berörda myndigheter ska lämna sina synpunkter till länsstyrelsen under samrådet. Dessa myndigheter ansvarar, liksom de olika sakheterna inom länsstyrelsen, var och en för att bevaka sina väsentliga statliga intressen. Vi noterar emellertid att vid en samordnad bedömning kan länsstyrelsen behöva gå emot synpunkter som har förts fram från de statliga myndigheterna. Myndigheterna ska dock alltid kunna räkna med att deras synpunkter i sin helhet vidareförmedlas till kommunen, så att kommunen har kunskap om samtliga förekommande statliga synpunkter.

11.2 Länsstyrelsens rådgivning under samrådet

Förslag: Länsstyrelsen ska under ett samråd om ett förslag till översiktsplan, ge råd om tillämpningen av bestämmelserna i plan- och bygglagen, om det behövs från allmän synpunkt.

Länsstyrelsen och även Boverket har ett ansvar för en allmän kunskapsförmedling om tillämpningen av PBL (jfr 8 kap. 18 och 19 §§ PBF). Detta ansvar är inte begränsat till strikt statliga intressen även om en viktig del består i att förmedla underlag om statliga intressen från olika sektorsmyndigheter, och kan i övrigt handla om sakfrågor som statens utrett, t.ex. energifrågor eller klimatfrågor. Det kan också handla om att sprida kunskap om författningsändringar av olika slag av betydelse för bl.a. översiktsplaneringen. En viktig utgångspunkt är att denna kunskapsförmedling inte är ärendanknuten och att länsstyrelsen även använder andra forum än översiktsplaneringen för att den ska bli effektiv. Den allmänna kunskapsförmedlingen har bl.a. betydelse för länsstyrelsens medverkan med underlag för kommunens aktualitetsprövning av översiktsplanen.

Länsstyrelsens kunskapsförmedling i översiktsplaneprocessen ska ske dels i samrådsskedet och dels genom den sammanfattande redogörelsen (3 kap. 10 och 28 §§ PBL). Statens intressen i översiktsplaneringen avser myndighetsintressena och inte statens intressen som t.ex. fastighetsägare (prop. 1985/86:1 s. 540).

Under samrådet bör länsstyrelsens rådgivning omfatta fler delar av plan- och bygglagen

Under samrådet om ett förslag till översiktsplan ska länsstyrelsen bl.a. ge råd om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. PBL som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden (3 kap. 10 § 2 PBL). Det kan jämföras med länsstyrelsens motsvarande uppgift under samrådet om ett förslag till detaljplan. Även då ska länsstyrelsen ge råd om tillämpningen av 2 kap., men länsstyrelsen ska dessutom ge råd om tillämpningen av övriga bestämmelser i PBL, om det behövs från allmän synpunkt (5 kap. 14 § andra stycket PBL).

Uppgiften att länsstyrelsen under detaljplanesamrådet inte bara ska ge råd om 2 kap. utan om hela PBL, tillkom 2015. Regeringen motiverade förslaget med att PBL bör ge länsstyrelserna ett tydligt mandat för att lämna råd när det gäller tillämpningen av samtliga delar av PBL. Ändringen bottnade i att det framkommit att det fanns formella brister i många detaljplaner och att det var oklart i PBL i vilken utsträckning som länsstyrelsen förväntades påtala sådana brister. I propositionen uttalade regeringen att förslaget medförde att det blir tydligt att länsstyrelsen har ett särskilt ansvar för att ge råd om tillämpningen av 2 kap. PBL och att verka för de andra statliga intressena. När det gäller att länsstyrelsen ska verka för att PBL i övrigt tillämpas på det sätt som lagstiftaren avsett, menade regeringen att rådgivningen bör inriktas mot att förhindra väsentliga fel (prop. 2013/14:126 s. 127). Som exempel på fel som bör uppmärksammas under samrådet av ett förslag till detaljplan nämndes situationen att en miljökonsekvensbeskrivning inte har upprättats, trots att sådan krävs.

Vi anser att länsstyrelsen bör ha motsvarande uppgift under processen att ta fram en översiktsplan. Det innebär att länsstyrelsen bör ha uppdraget att ge råd om hur hela PBL bör tillämpas, utöver de bestämmelser som finns i 2 kap. I likhet med vad som gäller när en detaljplan tas fram, bör länsstyrelsen under samrådet enbart ge sådana råd om det behövs från allmän synpunkt. Som exempel på när länsstyrelsen bör påpeka väsentliga fel kan nämnas när kommunen inte anger grunddragen för den avsedda användningen av mark- och vattenområden på en karta i översiktsplanen (jfr vårt förslag till 3 kap. 3 § PBL).

Bestämmelsen finns i 3 kap. 10 § andra stycket PBL.

11.3 Länsstyrelsens ställningstaganden

Förslag: Av länsstyrelsens granskningsyttrande ska enbart framgå hur översiktsplanen förhåller sig till ingripandegrunderna.

Länsstyrelsen ska tillhandahålla ett reviderat granskningsyttrande om kommunen ändrar planförslaget efter granskningstiden utan att en ny granskning äger rum, om länsstyrelsens yttrande till följd av ändringen helt eller delvis blir inaktuellt, och om kommunen begär detta.

Av bestämmelserna om översiktsplanens innehåll ska det framgå att det ska anmärkas i översiktsplanen, om länsstyrelsen inte har godtagit planen i viss del.

Översiktsplanen är inte bara kommunens utan också statens besked om lämplig mark- och vattenanvändning och bebyggelseutveckling. Detta gäller de sakförhållanden som omfattas av länsstyrelsens tillsyn enligt 11 kap. PBL.

Enligt PBL ska kommunen redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande tillsammans med översiktsplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen (3 kap. 20 § PBL). Som skäl för en sådan ordning uttalas i förarbetena bl.a. att det vid beslut om en översiktsplan ska råda klarhet i frågan om huruvida det finns väsentliga invändningar. I förarbetena uttalas också att det är viktigt att andra myndigheter och aktörer som använder en översiktsplan som beslutsunderlag får klart för sig vilken vikt man bör tillmäta planen (prop. 1985/86:1 s. 142, 345 f. och 535 f.). Enligt förarbetena är avsikten att yttrandet i dess helhet alltid ska följa planen, även inför antagandet. Därigenom får kommunfullmäktige, som ska anta planen, full klarhet i fråga om det finns väsentliga invändningar från länsstyrelsen inför sitt antagande av planen. Som vi har redovisat i avsnitt 4.3 finns det emellertid brister i dessa avseenden.

Länsstyrelsens granskningsyttrande ska utgöra ett "kvitto" från staten på kommunens översiktsplan

Kommunen ska redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande tillsammans med översiktsplanen (3 kap. 20 § PBL). Som vi framhållit i avsnitt 4.3 är det viktigt att länsstyrelsen är tydlig i granskningsyttrandet

för att underlätta efterföljande planering och prövning. I dag är det ofta svårt att utläsa länsstyrelsernas ställningstaganden när det gäller hur översiktsplanen förhåller sig till ingripandegrunderna.

Vi anser att granskningsyttrandet behöver utformas som ett ”kvitto” från staten på kommunens översiktsplan. Av yttrandet behöver det tydligt framgå hur staten, genom länsstyrelsen, förhåller sig till översiktsplanens ställningstaganden. Om länsstyrelsen anser att den bebyggelseutveckling som anges i planen enbart bör tillåtas under vissa förutsättningar, behöver det även tydligt framgå vilka dessa förutsättningar är. Om det är nödvändigt för att kunna bedöma hur översiktsplanens intentioner ska kunna genomföras i en viss del, bör länsstyrelsen även ange behovet av ytterligare utredningar i samband med efterföljande detaljplanering. Därigenom kan kommunen lättare förutse vilka frågor som senare kan behöva utredas inför arbetet med en detaljplan m.m.

Vi anser att PBL bör förhindra att länsstyrelsens besked i fråga om ingripandegrunderna blir otydligt till följd av att länsstyrelsen även har andra synpunkter på planförslaget. Av PBL bör därför framgå att granskningsyttrandet *enbart* ska ange hur planförslaget förhåller sig till ingripandegrunderna. Enligt vår uppfattning är en sådan begränsning även motiverad utifrån kravet att granskningsyttrandet ska redovisas tillsammans med den färdiga planen. Kommunen bör då inte vara skyldig att redovisa andra synpunkter från länsstyrelsen än de som lagstiftaren avsett.

Att granskningsyttrandet begränsas till ingripandegrunderna bör inte hindra att länsstyrelsen på annat sätt förmedlar synpunkter på planen i andra avseenden till kommunen under granskningsskedet.

Bestämmelsen finns i 3 kap. 16 § PBL.

Granskningsyttrandet behöver förnyas om planförslaget revideras

Om planförslaget ändras väsentligt efter utställningen, ska kommunen ställa ut förslaget på nytt (3 kap. 18 § PBL). Vi har emellertid sett att kommunerna inför antagandet av översiktsplanen ofta gör mindre ändringar i dokumentet för att tillgodose länsstyrelsens synpunkter och som inte föranleder ny utställning. Som vi har uppmärksammat i avsnitt 4.3 kan det bli svårt att förstå yttrandet och planen, om sådana ändringar inte kommenteras särskilt i planen. Detta får

ibland till följd att länsstyrelsens granskningsyttrande inte längre är aktuellt.

Enligt förarbetena bör kommunen kunna få besked om översiktsplanen kan godtas efter en justering utifrån länsstyrelsens synpunkter, och som inte föranleder en ny utställning (jfr prop. 1985/86:1 s. 535). I sådant fall kan länsstyrelsen enligt förarbetena göra en anteckning om detta i granskningsyttrandet, varvid kommunen inte behöver redovisa någon anmärkning i planen.

Då detta synes ske i mycket liten omfattning föreslår vi en ny bestämmelse med innebörden att länsstyrelsen ska tillhandahålla ett reviderat granskningsyttrande, om kommun begär detta. Möjligheten att begära ett reviderat yttrande bör enligt vår uppfattning bero på om kommunen ändrar planförslaget efter granskningstiden utan att en ny granskning äger rum (jfr vårt förslag i avsnitt 8.2.3) och att länsstyrelsens yttrande till följd av ändringen helt eller delvis blir inaktuellt. Vi tror att möjligheten att begära ett reviderat granskningsyttrande kan leda till att yttrandet i fler fall kommer att överensstämma med innehållet i översiktsplanen, vilket bör underlätta för dem som ska tillämpa planen.

Vi anser att det inte bör krävas något särskilt förfarande från kommunens sida för att begära ett reviderat granskningsyttrande hos länsstyrelsen. Detta bör normalt kunna hanteras på tjänstemannanivå.

Bestämmelsen finns i 3 kap. 18 a § PBL.

Det finns brister i hur granskningsyttrandet hanteras av kommunerna

Vi har tagit del av ett stort antal översiktsplaner på kommunernas webbplatser. Tillsammans med våra tidigare erfarenheter, konstaterar vi att kommunerna oftast, och i enlighet med kraven i 3 kap. 20 § PBL, redovisar länsstyrelsens granskningsyttrande tillsammans med den antagna översiktsplanen – i själva plandokumentet eller som en bilaga. Det finns dock undantag där granskningsyttrandet inte går att finna i anslutning till plandokumentet och inte heller i de handlingar från planprocessen som i flera kommuner är tillgängliga på respektive webbplats.

Lagkraven innebär vidare att det direkt av översiktsplanen – i text och karta – ska framgå om länsstyrelsen inte har godtagit en viss del i planen. Som vi har redovisat i avsnitt 4.3 anmärker kommunerna ytterst sällan i

planen om länsstyrelsen har en avvikande mening. Länsstyrelsen kan också ha framfört särskilda synpunkter som vägledning till efterföljande planering och beslut. Inte heller sådana anmärkningar återfinns som regel i översiktsplanerna.

En anledning till att många kommuner inte anger i översiktsplanen att länsstyrelsen har en avvikande mening kan vara att detta lagkrav inte är placerat i anslutning till övriga bestämmelser om planens innehåll i 3 kap. PBL. Vi anser att en upplysningsbestämmelse bör införas i 3 kap. 5 § PBL om att det i 3 kap. 20 § PBL finns bestämmelser om att det ska anmärkas i översiktsplanen, om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del. Upplysningsbestämmelsen behövs eftersom vi nu föreslår nya rubriker för att tydliggöra översiktsplanens syfte och innehåll i PBL (jfr avsnitt 9.1.3).

Enligt vår uppfattning behöver kommunerna förbättra tillämpningen av lagkraven vad gäller redovisningen av länsstyrelsens granskningsyttrande. Dels genom att direkt i översiktsplanen tydligt anmärka på de förhållanden som länsstyrelsen inte har godtagit. Dels genom att tillse att länsstyrelsens granskningsyttrande redovisas tillsammans med den antagna översiktsplanen. Vi anser att Boverket i sitt vägledande arbete bör uppmärksamma dessa förhållanden.

Upplysningsbestämmelsen finns i 3 kap. 5 § PBL.

11.4 Länsstyrelsens underlag till kommunens planeringsstrategi

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

Förslag: Länsstyrelsen ska under det tredje året varje mandatperiod till kommunen redovisa ett underlag avseende sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet.

I underlaget ska länsstyrelsen ange hur dessa intressen förhåller sig till kommunens översiktsplan och om länsstyrelsens granskningsyttrande i någon del inte längre gäller.

Den sammanfattande redogörelsen ersätts av underlag för kommunens översiktsplanering

Enligt PBL ska länsstyrelsen minst en gång varje mandattid redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse till kommunen (3 kap. 28 § PBL). Av begreppet sammanfattande redogörelse framgår dock inte att syftet handlar om att länsstyrelsen ska lämna ett underlag inför kommunens ställningstagande till översiktsplanens aktualitet. Vi föreslår därför att begreppet sammanfattande redogörelse utmönstras. Länsstyrelsen bör i stället redovisa ett underlag för kommunens översiktsplanering avseende statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Intentionen med vårt förslag är densamma som dagens sammanfattande redogörelse (jfr prop. 1994/95:230 s. 68).

I underlaget ska länsstyrelsen ange hur statliga och mellankommunala intressen förhåller sig till översiktsplanen

De statliga och mellankommunala intressen som avses i bestämmelsen kan exempelvis handla om ny lagstiftning, analyser av översvämningsrisker, planer för utbyggnad av transportinfrastrukturen, underlag för riksintressen, m.m. som kan påverka kommunens ställningstaganden i översiktsplanen. Enligt miljöbalken ska länsstyrelsen löpande förmedla underlag från statliga myndigheter till kommunen (jfr 3 kap. 12 § miljöbalken). Enligt förarbetena bör länsstyrelsen därför ha en aktuell uppfattning om hur nya och reviderade underlag förhåller sig till översiktsplaneringen. Av förarbetena framgår även att länsstyrelsen kan behöva samråda med berörda statliga myndigheter för att inhämta deras synpunkter (a. prop. s. 68).

Enligt den nuvarande bestämmelsen ska det framgå av den sammanfattande redogörelsen hur länsstyrelsens *synpunkter* förhåller sig till planen. Vi anser att det i stället bör framgå av länsstyrelsens underlag hur dessa *intressen* förhåller sig till kommunens översiktsplan. Därigenom förtydligas att det är de statliga och mellankommunala intressena som är centrala.

Om granskningsyttrandet i någon del inte längre gäller

Liksom kommunen kontinuerligt ska ta ställning till översiktsplanens aktualitet bör länsstyrelsen kontinuerligt bedöma aktualiteten av det granskningsyttrande som hör till kommunens plan. Nya planeringsunderlag kan leda till att granskningsyttrandet i något avseende inte längre är aktuellt. Det kan exempelvis handla om att länsstyrelsen i granskningsyttrandet har motsatt sig ny bebyggelse i ett område som när översiktsplanen upprättades utgjorde en del av ett större vägreservat av riksintresse. När den slutliga vägsträckningen väl lagts fast kan synpunkterna i granskningsyttrandet ha förlorat i aktualitet. Kommunen bör då underrättas om att länsstyrelsens tidigare framförda synpunkt inte längre gäller. Det kan även handla om att länsstyrelsen motsatt sig ny bebyggelse till följd av närheten till en bullrande industri, men där verksamheten avvecklats och anledningen till att länsstyrelsen motsatt sig bebyggelsen försvunnit. Det bör därför särskilt framgå av länsstyrelsens underlag om något ställningstagande i yttrandet inte längre gäller.

Underlaget som länsstyrelsen ska tillhandahålla för kommunens översiktsplanering kan i vissa fall innebära konflikter mellan den användning som översiktsplanen anger och nya statliga eller mellankommunala intressen. Det innebär dock inte att länsstyrelsen kan komplettera granskningsyttrandet med nya synpunkter efter att översiktsplanen har antagits. Inte heller förväntas länsstyrelsen göra en egen bedömning av översiktsplanens aktualitet i det underlag som länsstyrelsen ska lämna till kommunen.

Länsstyrelsen ska lämna sitt yttrande under det tredje året varje mandatperiod/mandattid

Vi har tidigare föreslagit att kommunen under de 15 första månaderna av mandatperioden ska besluta om en planeringsstrategi (avsnitt 8.1.2). För att kommunen ska få bra förutsättningar för planeringsstrategin anser vi att PBL även bör reglera när länsstyrelsen ska redovisa underlaget för kommunens översiktsplanering.

Enligt vår uppfattning är det lämpligt att länsstyrelsen redovisar sitt underlag till kommunen under det tredje året under varje mandatperiod.³ Det ger kommunen tillräcklig tid för att gå igenom underlaget och utifrån detta bedöma planens aktualitet. Därmed ges kommunen goda förutsättningar för arbetet med planeringsstrategin. En bestämd tidpunkt ger även goda förutsättningar för dialogen mellan länsstyrelsen och berörda statliga myndigheter, när inblandade parter kan förutse när länsstyrelsen kommer att skicka underlaget till kommunen.

På samma sätt som i dag bör länsstyrelsen även lämna ett underlag till kommunen när kommunen begär det (jfr 3 kap. 28 § andra stycket PBL).

Underlaget möjliggör samlad dialog mellan länsstyrelsen och kommunerna

I och med att länsstyrelsen ska lämna sitt underlag av statliga och mellankommunala intressen under det tredje året varje mandatperiod, anser vi att det kan vara lämpligt att samla företrädare för kommunerna för en genomgång och diskussion av innehållet i underlaget. Detta för att skapa större förståelse för, och därmed förbättrad tillämpning av, de statliga och mellankommunala intressena i översiktsplaneringen. Det ger även tillfälle att diskutera möjligheter och problem i tillämpningen av PBL.

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 3 kap. 26 § PBL.

³ Den föreslagna konstruktionen innebär att länsstyrelsen ska lämna sitt underlag tidigast den 15 oktober två år efter ordinarie val och senast den 14 oktober påföljande kalenderår (jfr 5 kap. 9 § kommunallagen).

11.4.2 Länsstyrelsernas gemensamma projekt Planeringskatalogen

Förslag: Regeringen bör ta de initiativ som behövs för att projektet Planeringskatalogen ska kunna utvecklas till en digital plattform för länsstyrelsernas kunskapsförmedling till kommunerna om statliga och allmänna intressen.

Vi ser en tydlig koppling mellan länsstyrelsernas arbete med de sammanfattande redogörelserna och det länsstyrelsegemensamma projektet *Planeringskatalogen* som pågår sedan några år tillbaka. Planeringskatalogen ska bli en digital plattform, som är tänkt att samla och tillgängliggöra statligt kunskaps- och planeringsunderlag, som är relevanta för den fysiska planeringen. Genom plattformen kommer kommuner, länsstyrelser och andra aktörer kunna hämta aktuella underlag från en gemensam webbkatalog.

Det är utöver länsstyrelserna och Boverket ytterligare ett tjugotal statliga myndigheter som är berörda av projektet. Planeringskatalogen hör även samman med länsstyrelsens skyldighet att tillhandahålla dels utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten, dels underlag för kommunens bedömningar i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. PBL som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden (jfr 3 kap. 12 § miljöbalken och 3 kap. 10 § PBL).

Som vi tidigare uppmärksammat anser vi att staten har ett särskilt ansvar för att skapa goda förutsättningar för en effektiv kommunal planering när det gäller de statliga intressena, där ändamålsenliga underlag kan skapa bättre förutsättningar för kommunernas planering (avsnitt 10.3). Det är därför angeläget att arbetet med Planeringskatalogen kan slutföras. Enligt vår uppfattning bör regeringen engagera sig i arbetet för att säkerställa att länsstyrelserna har tillräckliga resurser för arbetet för att såväl slutföra arbetet som att säkerställa fortsatt drift och utveckling av Planeringskatalogen.

Vi återkommer till frågan om finansiering av detta arbete i avsnitt 12.3.2.

11.5 Länsstyrelsens samordnande roll kräver erforderlig bemanning och kompetens

Bedömning: De nuvarande resurserna är inte tillräckliga för att länsstyrelserna ska kunna fullgöra sitt uppdrag inom PBL-området. Länsstyrelsernas samordnande funktion behöver stärkas genom ökad kompetens och ytterligare ekonomiska resurser behöver tillföras.

Länsstyrelsens samordnande roll behöver stärkas

I PBL-systemet har länsstyrelsen en central roll i dialogen mellan kommunen och staten, men även för att den inomstatliga samordningen ska fungera. När dialogen mellan staten och kommunen inte fungerar som det är tänkt i översiktsplaneringen, kan ledtiderna bli långa i efterföljande planering. Det kan exempelvis försvåra planeringen för att angelägna infrastrukturprojekt ska kunna genomföras eller att behovet av bostäder ska kunna tillgodoses.

Länsstyrelsens samordnande roll för att främja länets utveckling i samhällsplaneringsprocessen är tydlig i PBL och länsstyrelseinstruktionen. Som vi framfört i tidigare kapitel, avsnitt 4.4, finns en problematik i att länsstyrelserna mer och mer ses som företrädare för ett antal olika sektorer, i stället för att agera utifrån ett helhetsperspektiv.

Länsstyrelsen har stor sektorkompetens och resurser inriktade mot den befintliga miljön och bevarande. Länsstyrelsen behöver samtidigt ha förmåga att göra avvägningar mellan olika intressen för att åstadkomma en hållbar helhetsbedömning i samspelet med kommunerna. Det behövs även ekonomiska resurser och kompetens för att länsstyrelsen ska kunna underlätta, stödja och inspirera kommunerna i deras arbete med att hitta lösningar i komplexa planeringssituationer. Det är därför viktigt att länsstyrelsen har tillgång till den breda och djupa kompetens som PBL påkallar av statens företrädare.

Politik för gestaltad livsmiljö framhåller länsarkitektens roll

I propositionen Politik för gestaltad livsmiljö framhålls länsstyrelsernas och länsarkitektens funktion (prop. 2017/18:110 s. 35 f.). Genom inrättandet av en ny funktion vid Boverket ska nationell samverkan om och överblick över arkitektur- och gestaltungsfrågor stärkas. Länsarkitekten, eller motsvarande funktion i länsstyrelsen, blir enligt regeringen Boverkets främsta samarbetspartner i länen kring dessa frågor. Enligt propositionen ska länsarkitekten ha stor PBL- och gestaltungs-kompetens och utgöra ett viktigt stöd för övriga delar av länsstyrelsen och länets kommuner i deras arbete med gestaltade livsmiljöer. Boverket bör enligt regeringen därför stödja länsarkitekterna i deras arbete och regelbundet samla landets länsarkitekter för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte. Regeringen har även gett Boverket uppdraget att stärka arbetet med arkitektur och gestaltad livsmiljö (dnr N2017/03879/SPN).

Liksom regeringen ser vi ett behov av kompetens- och kunskaps-höjande insatser i den statliga organisationen.

Det behövs en särskild satsning på länsstyrelsernas samordnande funktion inom plan- och byggområdet

Länsstyrelsen är viktig för vårt uppdrag om hur dialogen mellan stat och kommun i större omfattning ska kunna hanteras i översiktsplane-processen. Länsstyrelsen utgör även en viktig funktion på den regionala nivån för att överbrygga avståndet mellan kommunerna och de centrala myndigheterna.

Som vi redogjort för ovan finns ett behov av att stärka länsstyrelsens samordnande funktion inom PBL-området. Av denna anledning föreslår vi en särskild satsning på länsstyrelserna för att samordna och utveckla arbetet inom plan- och byggområdet. För att uppnå den samordnade funktionen bör denna vara centralt placerad inom länsstyrelsen och tillförsäkras reellt inflytande i för området viktiga processer. Kompetensstöd för länsstyrelsens medverkan i planeringsprocessen, internt och externt, liksom samverkan med Boverket och regionerna i frågor rörande byggande och samhällsutveckling, är av stor betydelse.

Vi anser att länsstyrelserna initialt bör tillföras ekonomiska resurser från 2020 till 2024, bl.a. för att våra förslag om en utvecklad översiktsplanering ska få genomslag i länsstyrelsernas arbete. Satsningen bör förenas med krav på att länsstyrelserna ska redovisa hur resurserna används inom plan- och byggområdet. Se vidare i avsnitt 12.3.2. Förutsatt att satsningen utfaller positivt anser vi att tillskottet därefter bör permanentas genom en generell höjning av länsstyrelsernas anslag.

12 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och genomförandefrågor

12.1 Dag för ikraftträdande

Förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2020 med undantag för dels bestämmelsen om när en översiktsplan är att anse som aktuell, dels ändringarna som innebär att tillämpningen av bestämmelserna om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen respektive ett utökat planförfarande blir beroende av om översiktsplanen är aktuell eller inte. Dessa bestämmelser ska i stället träda i kraft den 1 januari 2021.

De ändringar som vi har föreslagit bör föregås av vissa förberedelser på central, regional och kommunal nivå. Med tanke på den tid som därutöver kan beräknas gå åt för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling anser vi att våra förslag tidigast bör träda i kraft den 1 januari 2020. Det bör ge berörda myndigheter och kommuner tillräcklig tid för att genomföra nödvändiga förberedelser.

I fråga om den föreslagna bestämmelsen om när en översiktsplan är att anse som aktuell, bör den träda i kraft tidigast den 1 januari 2021. Det är den tidpunkt då kommunen ska ha antagit en planeringsstrategi (jfr föreslagna övergångsbestämmelser i nästa avsnitt).

När det gäller ändringarna i bestämmelserna om dels vad som avses med ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge i 7 kap. 18 e § miljöbalken, dels när ett utökade planförfarande ska tillämpas i 5 kap. 7 § PBL, bör även dessa träda i kraft tidigast den 1 januari 2021 (jfr avsnitt 8.1.5). De föreslagna ändringarna är kopplade till

de föreslagna bestämmelserna om en aktuell översiktsplan (3 kap. 23–25 §§ PBL). Ändringarna i miljöbalken och i villkoren för när det utökade planförfarandet ska tillämpas bör således inte börja gälla förrän vid den tidpunkt då kommunen ska ha antagit en planeringsstrategi (jfr även här föreslagna övergångsbestämmelser i nästa avsnitt).

12.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Äldre bestämmelser ska, med vissa undantag, fortfarande gälla för ärenden om antagande, ändring eller upphävande av regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2020, och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana planer och bestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Kommunen ska anta sin första planeringsstrategi efter att lagändringarna trätt i kraft senast den 1 januari 2021.

Förslaget om att en detaljplan ska vara förenlig med en aktuell översiktsplan för att ett samordnat förfarande ska få användas ska inte tillämpas förrän den 1 januari 2021.

Översiktsplaner antagna före den 1 januari 2004 ska upphöra att gälla vid utgången av 2024.

När det gäller förslaget om ändring i miljöbalken ska äldre bestämmelser fortfarande gälla vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet i ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av sådana ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Äldre bestämmelser ska i huvudsak gälla för planärenden som påbörjats före ikraftträdandet

I linje med vad som normalt gäller vid ändringar i PBL anser vi att de nya bestämmelserna som huvudregel inte bör tillämpas i redan påbörjade planärenden, eftersom detta skulle kunna leda till att genomfört arbete i redan pågående processer blir onyttigt. Äldre bestämmelser bör alltså, med vissa undantag, fortfarande gälla för ärenden om regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser

som har påbörjats före den 1 januari 2020 och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana planer och bestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Ibland kan det vara svårt att avgöra när ett planärende har påbörjats. I likhet med vad som uttalats i flera PBL-propositioner anser vi att ett detaljplaneärende bör anses ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. Motvarande bör enligt vår uppfattning även gälla i fråga om översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser. I den mån ett detaljplaneärende har inletts med ett planprogram bör ärendet emellertid anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen (jfr prop. 2013/14:126 s. 234).

Enligt vårt förslag till övergångsbestämmelse ska alltså äldre bestämmelser, med vissa undantag, fortfarande gälla för planer och områdesbestämmelser som påbörjats före den 1 januari 2020 till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Efter att beslutet har fått laga kraft, ska de äldre bestämmelserna inte längre tillämpas på sådana planer eller områdesbestämmelser. Det innebär bl.a. att det föreslagna kravet att kommunen ska anta en planeringsstrategi även kommer att omfatta ärenden om översiktsplaner som har antagits med stöd av äldre bestämmelser, när planen väl har fått laga kraft.

Vissa ändringar ska även gälla för påbörjade ärenden

Vissa ändringar bör tillämpas direkt vid ikraftträdandet, oberoende av när ärendet har påbörjats. Det gäller dels bestämmelserna om att kommunen eller regionplaneorganet ska skicka vissa handlingar till lantmäterimyndigheten, dels bemyndigandet i 16 kap. 1 a §.

Förslaget att kommunen respektive regionplaneorganet ska skicka vissa handlingar till lantmäterimyndigheten efter att ett beslut om en översiktsplan eller en regionplan har fått laga kraft (jfr 3 kap. 22 § samt 7 kap. 9 § PBL), har samband med förslaget att länsstyrelsen inte längre ska ha i uppgift att underrätta lantmäterimyndigheten om sådana beslut efter ikraftträdandet (jfr 2 kap. 4 § PBL). De nu berörda ändringarna bör därför gälla samtliga ärenden efter lagens ikraftträdande, oberoende av när ärendet har påbörjats. Anledningen är att det kan antas bli svårt för länsstyrelsen att känna till när ett visst ärende har påbörjats. Efter ikraftträdandet bör således alla ärenden

behandlas på samma sätt i detta avseende. Det innebär alltså att kommunen respektive regionplaneorganet bör ansvara för att handlingarna expedieras till lantmäterimyndigheten, oberoende av när ärendet har påbörjats.

Även bemyndigandet att regeringen ska få meddela föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser bör gälla samtliga ärenden direkt från ikraftträdandet. Motsatsen, dvs. att bemyndigandet inte skulle gälla redan påbörjade ärenden, skulle kunna leda till att det blir oklart när bemyndigandet får tas i anspråk. Eventuella övergångsbestämmelser i fråga om redan påbörjade ärenden bör i stället övervägas i samband med att berörda föreskrifter utformas.

Den första planeringsstrategin ska antas inom ett år från ikraftträdandet

Vi föreslår att kommunen ska anta sin första planeringsstrategi, efter att de föreslagna ändringarna i PBL trätt i kraft, senast den 1 januari 2021. Bestämmelsen innebär ett krav på kommunen att anta en planeringsstrategi senast det angivna datumet, i stället för som annars hade varit fallet senast 15 månader efter valet till fullmäktige 2022. Motivet är dels att det är lämpligt att fullmäktige tar ställning till översiktsplanernas aktualitet, dels att fullmäktiges ställningstagande i dessa frågor får betydelse för tillämpningen av ändringarna i miljöbalken och för vilket förfarande som kan tillämpas för detaljplaneprocessen (jfr avsnitt 12.1 och i det följande). Skulle den föreslagna övergångsbestämmelsen inte införas, kan det bli oklart om översiktsplanen är aktuell vid tillämpningen av sådana ärenden.

Inget krav på att översiktsplanen ska vara aktuell för att det samordnade detaljplaneförfarandet ska få tillämpas förrän 2021

Som vi redovisat i föregående avsnitt bör vissa bestämmelser träda i kraft först den 1 januari 2021. Det gäller bl.a. de ändringar som innebär att översiktsplanen måste vara aktuell för att bestämmelserna om dels områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, dels ett utökat planförfarande, ska tillämpas. Tidpunkten som anges

i bestämmelsen sammanfaller med den tidpunkt då kommunen ska ha antagit sin första planeringsstrategi.

I linje med detta bör en övergångsbestämmelse införas som innebär att kravet på att en detaljplan ska vara förenlig med en aktuell översiktsplan för att det samordnade förfarandet enligt 5 kap. 7 a § PBL ska få användas, inte ska tillämpas förrän den 1 januari 2021. Anledningen till att inte hela paragrafen bör träda i kraft den 1 januari 2021, i linje med ändringen i miljöbalken och 5 kap. 7 § PBL, beror på att andra ändringar i denna paragraf bör träda i kraft samtidigt som övriga ändringar i lagen.

Äldre översiktsplaner upphör att gälla vid utgången av 2024

Översiktsplaner antagna före den 1 januari 2004 bör upphöra att gälla vid utgången av 2024. Motiven till detta förslag har vi redogjort för i avsnitt 8.1.4.

Äldre bestämmelser ska gälla för ärenden om landsbygdsutveckling i strandnära lägen som påbörjats före lagens ikraftträdande

När det gäller den föreslagna ändringen i miljöbalken bör äldre bestämmelser fortfarande gälla vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet i ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av sådana ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Vid tillämpningen av övergångsbestämmelsen bör ett ärende om detaljplan, i vilket kommunen beslutar att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i planen, anses ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet emellertid anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen (jfr prop. 2013/14:126 s. 234).

När länsstyrelsen prövar om strandskydd kan upphävas till följd av att ett område avses att omfattas av en detaljplan (jfr 7 kap. 18 § första stycket 3 miljöbalken), bör ärendet anses ha påbörjats när en ansökan om upphävande inkommer till länsstyrelsen.

12.3 Genomförandefrågor

12.3.1 Finansiering av översiktsplanering

Bedömning: Kommunens ordinarie arbete med översiktsplanering bör även i fortsättningen finansieras via kommunala anslag. Kommunen bör inte få ta ut avgifter för arbetet med översiktsplaneringen.

Kommunal samverkan kan vara lämplig för att små kommuner ska kunna finansiera och driva en kontinuerlig översiktsplanering och samutnyttja resurser inom plan- och byggområdet.

Av våra direktiv framgår att vi ska utreda hur kommunens arbete med översiktsplanering bör finansieras.

Ingen rätt för kommunen att ta ut avgifter för översiktsplaneringen

Enligt gällande rätt får kommunerna inte ta ut avgifter för översiktsplaneringen. En kommun får visserligen ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som kommunen tillhandahåller, men för sådana tjänster eller nyttigheter som kommunen är skyldig att tillhandahålla får avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan författning (2 kap. 5 § kommunallagen). Vilka avgifter som byggnadsnämnden får ta ut enligt PBL framgår av 12 kap. 8–9 §§. Dessa bestämmelser ger stöd för att ta ut avgifter för vissa ärenden m.m. som någon enskild initierar, t.ex. beslut om lov, tekniskt samråd och planbesked. Likaså får kommunen ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner m.m. Rätten att ta ut en planavgift förutsätter dock att nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad och att den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen. Dessa bestämmelser ser i stort ut på samma sätt som de har gjort sedan byggnadsstadgans (1959:612) tid.

Behovet av resurser för översiktsplaneringen diskuterades översiktligt i propositionen med förslaget till ÄPBL. Departementschefen menade att vissa inslag i reformen kunde antas leda till en viss merkostnad under ett övergångsskede, bl.a. när det gäller arbetet med att upprätta och anta den första översiktsplanen (prop. 1985/86:1 s. 456).

Samtidigt framhölls att kommunen själva kunde påverka de administrativa kostnaderna beroende på ”regleringens omfattning”. Enligt departementschefen skulle de engångskostnader som kunde förväntas vara möjliga att återfå i form av enklare handläggning och snabbare beslut i fortsättningen.

Uttalandet får förstås som att departementschefen ansåg att det inte fanns något behov av att tillföra ytterligare resurser för kommunernas arbete med översiktsplanering, eftersom de kostnader som skulle uppstå initialt skulle leda till minskade utgifter i framtiden. Några andra motiv har vi inte kunnat finna till den nuvarande ordningen som innebär att kommunen inte får ta ut några avgifter för översiktsplaneringen.

Riktade stöd har getts till översiktsplaneringen

Trots att det är en kommunal uppgift att svara för översiktsplaneringen har regeringen i några fall gett stöd för planeringsinsatser till översiktsplanering. Det gäller för

- planeringsinsatser för vindkraft¹
- planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.²

Det förstnämnda stödet hänger samman med att staten sedan början av 1990-talet aktivt stimulerat en utbyggnad av vindkraft. I rapporten Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft (Boverkets rapport 2012:21) menar Boverket att planeringsstödet för vindkraft har haft en stor betydelse för att stimulera och utveckla översiktsplaneringen i kommunerna. Stödet har även bidragit till ett ökat intresse för och kunskap om översiktsplanering.

Den andra stödet har ännu inte utvärderats. Enligt den förordning som styr stödet ska Boverket följa upp och utvärdera planeringsinsatserna och redovisa detta till regeringen senast den 31 december 2018.

¹ Förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft.

² Förordningen (2012:545) om stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Tidigare förslag om översiktsplanering har uppmärksammat kommunernas behov av finansiering

Plangenomförandeutredningen föreslog i betänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34) omfattande ändringar i PBL-systemet, vilket vi redogjorde för i vårt föregående betänkande (SOU 2017:64 s. 90 f.). Bland annat ansåg Plangenomförandeutredningen att större tyngd borde läggas vid översiktsplaneringen. Förslaget innebar att om en översiktsplan fick ett visst innehåll och en viss detaljeringsgrad, skulle planen ge vissa rättsverkningar. Planen skulle då benämnas *områdesplan* och bl.a. upphäva kraven på detaljplan. Områdesplanen skulle inte vara bindande och inte medföra någon byggrätt.

Plangenomförandeutredningen föreslog att kommunerna borde ges möjlighet att ta ut en planavgift för områdesplanen i samband med nybyggnad och ombyggnad. Enligt utredningen skulle planavgiften för områdesplanen emellertid inte få utgöra mer än en femtedel av avgiften för bygglovet i sig (SOU 2013:34 s. 367 f.).

Utredningens förslag om finansiering kritiserades av bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting, som menade att det är mycket viktigt att lagstiftningen ger kommunen möjlighet att få täckning för sina kostnader i samband med planering och bygglovsgivning. Enligt SKL var det inte tillfredsställande att kostnaderna för områdesplanering endast skulle kunna tas ut delvis och vid framtida bygglov.

Kommunal samverkan för kompetensförsörjning

Kommunutredningen föreslår i sitt delbetänkande att det i kommunallagen bör införas en generell möjlighet till avtalsamverkan (SOU 2017:77). Genom ett sådant avtal får en kommun utföra uppgifter åt en annan kommun utan hinder av lokaliseringsprincipen.

Kommunutredningen konstaterar i sitt delbetänkande att det finns en utbredd efterfrågan av vidgade möjligheter till kommunal avtalsamverkan. Behovet är brett, men gäller framför allt möjligheten att utnyttja den kompetens som finns hos anställda i andra kommuner.

Kommunens arbete med översiktsplanering bör även i fortsättningen finansieras via kommunala anslag

Vi har, som nämnts ovan, inte hittat några tydliga motiv till varför kommunen inte får ta ut någon avgift för att få täckning för sina kostnader för översiktsplaneringen. En tänkbar förklaring är att det kan vara svårt att härleda vilken nytta en enskild byggherre får av översiktsplanen, medan det är väsentligt enklare att värdera den byggrätt som följer av en detaljplan. Nyttan med översiktsplanen kan dessutom sägas omfatta alla kommunmedlemmar, varför det är svårt att motivera varför endast byggherrarna skulle finansiera arbetet med planen. Detta talar emot att kommunen skulle ges rätt att ta ut en avgift för översiktsplanearbetet.

Våra förslag medför inte några nya åligganden för kommunerna när det gäller översiktsplaneringen, annat än att vi föreslår tydligare bestämmelser om planens innehåll och formerna för planeringen. Huvudinriktningen bör därför vara att kommunens arbete med översiktsplanering även i framtiden finansieras via kommunala anslag.

Samverkan med andra kommuner underlättar arbetet

Kompetensförsörjningen inom samhällsplaneringsområdet är i dag dock ett problem för många kommuner. PBL-kommittén menade redan 2005 att bristande resurser var ett av skälen till att många kommuner inte omarbetar sina översiktsplaner i den omfattning som lagstiftaren förutsatt (SOU 2005:77 s. 341, 429 f. och 464). Vi tror inte att denna problematik kommer att minska framöver, vilket påverkar kommunernas möjligheter att finansiera och driva en kontinuerlig översiktsplanering. Det finns emellertid redan i dag kommuner som arbetar fram gemensamma översiktsplaner eller samverkar genom gemensamma förvaltningar och nämnder. Med Kommunutredningens förslag hoppas vi att kommunernas samverkan ska underlättas ytterligare framöver.

12.3.2 Länsstyrelsernas kapacitet behöver stärkas

Förslag: Länsstyrelserna tillförs ytterligare 2 miljoner kronor per år för att säkerställa drift och utveckling av Planeringskatalogen.

Länsstyrelserna tillförs 21 miljoner kronor per år mellan 2020 och 2024 för att stärka länsstyrelsernas kapacitet inom plan- och byggområdet.

Planeringskatalogen

Länsstyrelsernas gemensamma projekt Planeringskatalogen behöver slutföras för att tillgängligheten till och samordningen av aktuella statliga kunskaps- och planeringsunderlag ska vara godtagbar (jfr avsnitt 11.4.2). Länsstyrelserna har tillsatt resurser för att lansera en användbar digital plattform. Det är därtill viktigt att resurser finns för den kontinuerliga driften. Vi har svårt att bedöma vilka resurser som krävs, men vi bedömer preliminärt att regeringen bör tillföra 2 000 000 kronor per år för att säkerställa en kvalitativ digital Planeringskatalog även på längre sikt.

Samordnande funktion inom plan- och byggområdet

I avsnitt 11.4 föreslår vi en extra satsning hos länsstyrelsen för samordning och utveckling av arbetet inom plan- och byggområdet. Vi ser att detta förslag kräver en extra årsarbetskraft per länsstyrelse mellan 2020 och 2024. Det innebär extra anslag till länsstyrelserna på sammanlagt 21 000 000 kronor, och för hela perioden 84 000 000 kronor. Därefter bör en utvärdering av resultatet avgöra huruvida satsningen ska permanentas genom generellt höjda anslag till länsstyrelserna.

Förslaget om ekonomisk satsning inom kompetensområdet samhällsplanering kan jämföras med höjda anslag till länsstyrelsernas miljötillsyn på 40 000 000 kronor/år, stärkt arbete med civilt försvar 36 000 000 kronor/år, samt 50 000 000 kronor för förebyggande arbete för att skydda dricksvatten under perioden 2018–2021. De satsningar som sker inom andra sektorer inom länsstyrelsen, motiverar i än högre grad extra resurser till länsstyrelsens samordnande roll inom samhällsplaneringsområdet.

12.3.3 Utveckling av digital standard för översiktsplaner

Förslag: Boverket tillförs 5 miljoner kronor totalt under perioden 2020–2021 för att utveckla en digital standard för översiktsplaner.

I avsnitt 9.2.1 har vi föreslagit att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser. För att utarbeta en digital standard för översiktsplaner bör Boverket tillföras ytterligare resurser. Anslaget bör uppgå till 5 000 000 kronor totalt under 2020–2021.

Det kan ses som en fortsättning av Boverkets uppdrag att utveckla och säkerställa en effektiv och enhetlig tillämpning av PBL i en digital miljö. För det har regeringen ökat anslaget till Boverket med 10 000 000 kronor årligen 2018–2020. För att genomföra en kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i samhällsbyggnadsprocessen har regeringen därtill ökat Boverkets anslag med 20 000 000 kronor årligen 2018 och 2019 och med 15 000 000 kronor 2020.

12.3.4 Översiktsplaner bör tillhandahållas nationellt

Förslag: Lantmäteriet tillförs 2 miljoner kronor under 2020–2021 för att utveckla en plattform där översiktsplaner tillhandahålls.

I avsnitt 9.2.2 har vi föreslagit att Lantmäteriets uppdrag att tillgängliggöra all geodata inom samhällsbyggnadsprocessen och att tillhandahålla detaljplaner nationellt, även bör omfatta kommunernas översiktsplaner.

Lantmäteriet har för uppdraget om nationellt tillgängliggörande av all geodata inom samhällsbyggnadsprocessen och för nationellt tillhandahållande av detaljplaner beviljats 5 000 000 kronor. Vårt förslag om att uppdraget även ska innefatta nationellt tillhandahållande av översiktsplaner innebär att Lantmäteriet bör tillföras ytterligare 2 000 000 kronor. I och med att uppdraget hänger ihop med arbetet att utveckla standarder för översiktsplaner kommer dock inte denna föreslagna del kunna slutföras den 31 januari 2019.

13 Konsekvenser

13.1 Inledning

I detta kapitel finns utredningens analys av konsekvenserna av förslagen. Våra förslag belyser vi i konsekvensbeskrivningen utifrån de krav som ställts i våra direktiv.

- En hållbar samhällsutveckling från ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt perspektiv. Beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet respektive risken för ras, skred, översvämning och erosion.
- Tillgång till grönområden samt konsekvenserna för natur- och kulturmiljövärden och gestaltungsfrågor ska beskrivas.
- Konsekvenserna för annan samhällsplanering och långsiktigt hållbar transportförsörjning, t.ex. planeringen av infrastruktur enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, ska beskrivas.
- Om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen redovisas.
- Detsamma gäller förslag som påverkar allmänhetens och enskildas möjligheter till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen samt tillgången till rättslig prövning (regleras i Århuskonventionen).

Utöver de konsekvenser vi ska redovisa enligt direktiven finns även krav på redovisning av kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Med utgångspunkt i direktiven ställer vi upp konsekvenserna av våra förslag i huvudrubrikerna ekonomiska konsekvenser, konsekvenser för miljön samt sociala konsekvenser. Därefter följer övriga konsekvenser, samt ett avsnitt med en översiktlig beskrivning av avfärdade förslag. Konsekvenser av våra förslag som inte redovisas i detta kapitel, bedöms vara av ringa betydelse.

Avgränsning av konsekvenser utifrån direktiven

Våra direktiv ställer även krav på konsekvensbeskrivning om våra förslag innebär att vissa frågor enbart kommer att prövas inom ramen för översiktsplaneringen och inte utredas ytterligare på en mer detaljerad nivå. Eftersom våra förslag inte påverkar dessa frågor saknas skäl att särskilt beskriva konsekvenserna utifrån dessa perspektiv.

Direktiven anger även att vi ska redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Förslagen i detta betänkande är dock inte av sådant slag att de har någon betydelse i detta avseende.

Förslagets övergripande konsekvenser

Våra förslag leder till en enklare tillämpning och tydligare besked i översiktsplaneringen. Till exempel innebär våra förslag att den generella hänvisningen till 2 kap. om allmänna intressen tas bort (avsnitt 9.1.4 och 9.1.6). Vi ser det som en anpassning av hur kommunerna i dag hanterar allmänna intressen i översiktsplanen. Få kommuner redovisar exempelvis i översiktsplanen hur enskilda byggnader ska utformas och placeras (jfr 2 kap. 6 och 6 a §§ PBL).

På sikt bedömer vi att våra förslag skapar bättre förutsättningar för en kontinuerlig översiktsplanering, vilket underlättar för efterföljande planering och prövning och därmed en hållbar utveckling. Våra förslag innebär emellertid inga förändringar av plansystemet i stort.

13.2 Ekonomiska konsekvenser

Kommunerna

Planeringsstrategi för en aktuell översiktsplan och en kontinuerlig översiktsplanering

Vårt förslag om en planeringsstrategi medför inget extra krav i förhållande till dagens lagstiftning om aktualitetsprövning (avsnitt 8.1). Vi ser att våra krav på planeringsstrategin är sådana att kommunen kan anpassa omfattning och innehåll utifrån sina behov och förutsättningar. De specificerade kraven utgår från motiveringen av införandet av aktualitetsprövningen 1996 (prop. 1994/95:230 s. 66).

Förslaget om att i tid styra när kommunen ska besluta om en planeringsstrategi kommer att påverka kommunernas arbete med översiktsplaneringen. Initialt medför detta sannolikt behov av utökade resurser för många kommuner. Vi ser dock att detta krav även medför en möjlighet för kommunen att utveckla ett kontinuerligt arbete med översiktsplaneringen och att det då kan bli lättare att bedöma resurs- och kompetensbehov. På sikt bör det bidra till ökad effektivitet inom kommunen. Det ger även en förutsebarhet och tydlighet för andra berörda aktörer som har intresse av kommunens syn på den långsiktiga bebyggelseutvecklingen.

Krav på utökat planförfarande om översiktsplanen inte är aktuell

De ändringar som vi föreslår gällande utökat planförfarande om kommunen inte har en aktuell översiktsplan kan förstås som att kraven i själva verket motverkar den övergripande ambitionen att åstadkomma en enklare plan- och byggprocess (avsnitt 8.1.5). Så är inte fallet. Vi anser att en kontinuerlig översiktsplanering är en förutsättning för enkla och effektiva detaljplaneprocesser. Om kommunen inte håller planen aktuell, blir en naturlig följd att kommunen inte heller kan tillämpa det enklare standardförfarandet.

Översiktsplaner antagna tidigare än 1 januari 2004 upphör att gälla

Avseende den kommunomfattande översiktsplanen är det endast ett fåtal kommuner som har en översiktsplan antagen tidigare än årsskiftet 2003/2004 och där inga uppgifter finns om att arbete med ny översiktsplan pågår (avsnitt 8.1.4). Det handlar om cirka fem kommuner. Utifrån våra förslag i övrigt, och förändrade förutsättningar som påverkar samhällsbyggnadsprocessen i stort, är det troligt att dessa kommuner startar en ny översiktsplaneprocess de närmsta åren.

Det är däremot betydligt fler fördjupningar av översiktsplanen som kommer att beröras av förslaget. Fördjupningar avser oftast utvecklingen av städer eller stadsdelar, tätorter och mindre orter och har tagits fram för att främst ge vägledning för detaljplanering men också för bygglovsprövning. Planerna kan vara delvis genomförda, och inriktningen för markanvändning och bebyggelseutveckling fortfarande vara aktuell.

Utifrån vår genomgång kan förslaget medföra konsekvenser för cirka 30 procent av kommunerna. I detta sammanhang bör dock påpekas att de planer som upphävs fortsättningsvis kan fungera som planeringsunderlag för kommunen. Många fördjupningar kommer troligtvis även att släckas ut genom antagande av nya översiktsplaner innan 2024. Omfattningen av förslagets konsekvenser är därmed svår att beräkna.

Utvecklade bestämmelser om översiktsplanens innehåll

Vi bedömer att våra förslag om utvecklade bestämmelser om översiktsplanens innehåll inte medför några negativa ekonomiska konsekvenser för kommunerna utöver de kostnader det innebär att arbeta fram en ny översiktsplan utifrån gällande lagstiftning (avsnitt 9.1). För de kommuner som redan i dag arbetar kontinuerligt med sin översiktsplanering kan det medföra behov av viss anpassning, men vi bedömer att behovet av extra resurser för detta är ringa. De nya kraven bör leda till att det i vissa fall blir lättare att genomföra annan planering och prövning, vilket kan medföra minskade utgifter för kommunen.

Statliga myndigheter

Utökad uppdrag till Boverket kring digitalisering

För att utveckla och säkerställa en effektiv och enhetlig tillämpning av PBL i en digital miljö och genomföra en kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i samhällsbyggnadsprocessen har regeringen ökat anslaget till Boverket 2018–2020. Vi ser att vårt förslag om ett bemyndigande för Boverket att utarbeta en digital standard för översiktsplaner medför att uppdraget behöver utökas (avsnitt 9.2.1 och 12.3.3).

Lantmäteriet ska tillhandahålla översiktsplaner nationellt

Vårt förslag om att uppdraget även ska innefatta nationellt tillhandahållande av översiktsplaner ryms inte inom Lantmäteriets befintliga uppdrag om tillhandahållande av detaljplaner utan kräver ytterligare ekonomiska resurser (avsnitt 9.2.2 och 12.3.4).

Konsekvenser för länsstyrelsernas ärendehantering

Förslaget om att i tid styra när länsstyrelsen ska lämna en redovisning till kommunerna över relevanta statliga och mellankommunala intressen av betydelse för översiktsplanens aktualitet, innebär att länsstyrelsens insatser koncentreras till år tre i mandatperioden (avsnitt 11.4.1). Begränsningen i tid för kommunens planeringsstrategi kan också innebära att flera kommuners översiktplaneprocesser sker samtidigt. Så är dock delvis fallet redan i dag. På många länsstyrelser ökar antalet handlagda kommunomfattande översiktsplaner i slutet av mandatperioden.

Det är sannolikt att det initialt kommer att krävas utökade resurser hos länsstyrelserna för att hantera handläggningen av översiktsplaner utifrån föreslagna tidsbestämda insatser. Vi ser dock att detta krav på sikt är en grund för att utveckla mer kontinuerliga handläggningsrutiner, vilket kan underlätta bedömningen av resursbehov och kompetens. När Planeringskatalogen är i drift kan den underlätta länsstyrelsernas arbete (avsnitt 11.4.2 och 12.3.2).

Vi ser sammanfattningsvis att konsekvenserna för länsstyrelsernas ärendehantering blir begränsad. Däremot ser vi att våra förslag sammantaget medför ett behov av en extra satsning inom länsstyrelserna (avsnitt 12.3.2).

Företag

Byggsektorn och förutsättningar för ökat bostadsbyggande

Den tid som åtgår för plan- och byggprocessen i dag är relativt lång, vilket bl.a. påverkar förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De långa processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk från exploatören och många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter planläggning. Våra förslag om tydligare krav på översiktsplanens innehåll, bemyndigande om standard för översiktsplanering, krav på beslut om planeringsstrategi varje mandatperiod liksom tydligare besked från länsstyrelsen i sina granskningsyttranden kan dock ge en större förutsebarhet för detaljplanering och bygglovsprövning. Detta kan i förlängningen bidra till att förbättra förutsättningarna för byggsektorn och bostadsbyggandet. Med ökad förutsebarhet bör våra förslag bidra till bättre förutsättningar för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt.

Konsulter inom samhällsplanering

Vi ser att våra förslag om en utvecklad översiktsplanering i sig inte medför större behov för kommunerna att använda sig av konsulter i sin fysiska planering. Detta behov påverkas mer av ökad konkurrens om kompetens. Ändrade bestämmelser inom översiktsplaneringen och en övergång till mer digitala arbetssätt kan dock under en övergångsperiod öka resursbehoven för att kommunen ska kunna anpassa sitt arbete med fysisk planering till det nya regelverket. Därmed kan förslagen gynna konsulter inom samhällsplanering.

13.3 Konsekvenser för miljön

De nationella miljömålen

Kommunernas översiktsplanering påverkar möjligheterna att nå de nationella miljömålen. I stort sett alla de 16 miljö kvalitetsmålen påverkas av den fysiska planeringen, men i synnerhet miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Tio preciseringar inom målet beskriver vilken utveckling som behövs inom områden som transporter, bebyggelseutveckling, tätortsnära grönområden, buller och inomhusmiljö för att målet ska kunna nås till 2020.

En mer kontinuerlig översiktsplanering främjar möjligheterna att uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen.

Natur- och kulturmiljö värden

Förtydligade krav på översiktsplanens innehåll bör underlätta för efterföljande planering och prövning. Natur- och kulturmiljö värden lyfts särskilt fram i vårt förslag som sådana förhållanden av väsentlig betydelse för efterföljande beslut som ska redovisas i översiktsplanen (avsnitt 9.1.6).

Människors hälsa och säkerhet respektive risken för ras, skred, översvämning och erosion

Genom vårt förslag att kommunen i översiktsplanen ska redovisa förhållanden avseende miljö, hälsa och säkerhet, får dessa värden en tydlig plats i översiktsplanen (avsnitt 9.1.6). Konsekvenserna för miljön bedöms som positiva.

Vi föreslår vidare att länsstyrelsen även ska överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa och säkerhet m.m. Ändringen är framför allt av formell karaktär och bör därigenom ha liten praktisk betydelse för länsstyrelsernas verksamhet och för kommunernas planering.

Regeringen har föreslagit att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin syn på risken för klimatrelaterade skador på den byggda

miljön samt hur risken kan minska eller upphöra (avsnitt 9.1.8). Med vårt förslag kan bestämmelsen finnas kvar i 3 kap. 5 § PBL.

Koppling till miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömning

Genom vårt förslag till förtydligade hänvisningar till miljöbalken i 3 kap. PBL förtydligas hur den strategiska miljöbedömningen ska integreras i översiktsplaneprocessen (avsnitt 8.3).

Väsentliga konsekvenser i översiktsplanen

Vi föreslår att översiktsplanens redovisning av konsekvenser endast ska omfatta väsentliga konsekvenser (avsnitt 9.1.10). Miljöbalkens krav på miljöbedömning omfattar enbart en miljökonsekvensbeskrivning av de förslag som kan antas komma att medföra en betydande miljöpåverkan. Dessa konsekvenser får anses vara väsentliga, varför vårt förslag inte innebär några konsekvenser för miljöbedömningens avgränsning.

Strandskydd och länsstyrelsens granskningsyttrande

Vi föreslår att länsstyrelsen ska uppmärksamma kommunen på om det finns konflikter mellan kommunens intentioner för den avsedda markanvändningen och bestämmelserna om strandskydd, även i andra avseenden än när det handlar om redovisningen av LIS-områden (avsnitt 10.3.4). Vår erfarenhet är att länsstyrelserna redan gör detta i dag. Förslaget förtydligar dock vikten av att i tidigt skede lyfta strandskyddsfrågan för att peka på behov av utredningsarbete i syfte att undvika förgävesprojektering. Det kan i förlängningen antas medföra positiva konsekvenser för miljön.

Vi föreslår även ett förtydligande i bestämmelsen om länsstyrelsens granskningsyttrande över kommunens översiktsplan (avsnitt 11.3). Enligt vårt förslag ska länsstyrelsen enbart redovisa sina synpunkter på planen avseende ingripandegrunderna. Detta har alltid varit syftet och länsstyrelsen har enbart möjlighet att pröva kommunens beslut om detaljplan utifrån ingripandegrunderna. Därmed anser vi att konsekvenserna för miljön kan antas bli små.

13.4 Sociala konsekvenser

Delaktighet i översiktsplanprocessen

Vårt förslag att planeringsstrategin ska publiceras på kommunens webbplats, ger en möjlighet till insyn i kommunens planering för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön (avsnitt 8.1.2).

Vi lyfter även in en bestämmelse om att den antagna översiktsplanen ska publiceras på kommunens webbplats för att säkerställa tillgängligheten för såväl allmänheten, intresseorganisationer, byggherrar, statliga myndigheter m.fl. I och med att de flesta kommuner redan i dag tillgängliggör sin översiktsplan på webbplatsen medför den nya bestämmelsen begränsade konsekvenser för kommunerna (avsnitt 8.2.6).

Publicering på kommunens webbplats, och de möjligheter som digitala hjälpmedel kan ge, bör underlätta tillgängligheten till översiktsplanen även för personer med olika funktionsvariationer.

Sammanfattningsvis anser vi att förslagen får positiva sociala konsekvenser.

Tillgång till grönområden

Genom vårt förslag att kommunen i översiktsplanen ska redovisa områden för grönstruktur, däribland områden med värdefulla natur- och kulturmiljövärden, ges bättre förutsättningar för att ny bebyggelse utformas med hänsyn till behovet av grönområden i anslutning till befintlig och tillkommande bebyggelse (avsnitt 9.1.5, jfr även 2 kap. 7 § PBL). Detta får antas medföra positiva sociala konsekvenser.

Människors hälsa och säkerhet

Genom vårt förslag att kommunen i översiktsplanen ska redovisa förhållanden avseende miljö, hälsa och säkerhet, uppmärksammas vikten av dessa aspekter i översiktsplanen (avsnitt 9.1.6). Att vägledning för efterföljande planering och prövning ges för dessa frågor i översiktsplanen är positivt för människors välbefinnande.

Väsentliga konsekvenser i översiktsplanen

Vi föreslår att översiktsplanens redovisning av konsekvenser endast ska omfatta väsentliga konsekvenser. I dag finns enbart krav på att översiktsplanens konsekvenser tydligt ska framgå (jfr 3 kap. 6 PBL). Bakgrunden till dessa krav finns att läsa om i avsnitt 9.1.10.

Vi ser inte att vårt förslag får konsekvenser för översiktsplanens beskrivning jämfört med tillämpningen av befintliga bestämmelser i 3 kap. PBL. Det är fortfarande kommunens ansvar att avgöra vilka konsekvenser som är väsentliga utifrån översiktsplanens förslag. Tillägget väsentliga konsekvenser understryker översiktsplanens funktion i plansystemet och förtydligar kopplingen till miljöbalkens krav på miljöbedömning. Konsekvenserna ur ett socialt perspektiv bedöms därmed som ringa.

Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Våra förslag bör ha begränsad påverkan på sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet. Förslaget att översiktsplanens redovisning ska täcka hela kommunen och att landsbygd införs som en kategori för markredovisning bör ge förutsättningar för att landsbygdensfrågorna ska uppmärksammas bättre i planen (avsnitt 9.1.5).

Jämställdhet och integration

Vi anser att våra förslag inte påverkar jämställdheten mellan män och kvinnor eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

13.5 Övriga konsekvenser

Kommunala självstyrelsen

Våra förslag om planeringstrategi, förtydligade krav på översiktsplanens innehåll, m.m. påverkar den kommunala självstyrelsen. Förslagen bygger på kraven i nuvarande lag, men kompletterar och förtydligar dessa. De föreslagna förändringarna avser att tillgodose angelägna intressen och ger en tydligare ram för kommunens översiktsplanering.

Vi anser att våra förslag till förändrade krav även framledes ger kommunerna stort utrymme att styra sin översiktliga planering utifrån sina förutsättningar och behov. Därför bedömer vi att våra förslag kan motiveras utifrån de behov som föranleder förändringarna. Intrånget i den kommunala självstyrelsen är därmed proportionerligt.

Gestaltungsfrågor

De olika plannivåerna, från översiktsplan till bygglov, har en viktig funktion för att det som byggs ska fungera i både ett regionalt och lokalt sammanhang. Gestaltning handlar inte bara om enskilda byggnadsverk, utan även om landskap och hur det vi bygger samverkar med sin omgivning. Anpassning och hänsynstagande till regionala och lokala strukturer behövs.

Genom våra förslag vill vi stärka de olika plannivåerna och underlätta tillämpningen utifrån skilda kommunala behov. Utifrån indelningen av avsedd användning av mark- och vattenområden ska kommunen ange sin syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Vi föreslår också krav på att kommunen i översiktsplanen redovisar områden eller verksamheter av särskild mellan-kommunal eller regional betydelse (avsnitt 9.1.7).

Annan samhällsplanering och långsiktigt hållbar transportförsörjning

Vi anser att våra förslag för att stärka den kontinuerliga översiktsplaneringen medför förbättrade förutsättningar för annan samhällsplanering och en långsiktigt hållbar transportförsörjning.

Bostadsplaneringskommittén och en ny regional planering

Vi ska enligt våra direktiv förhålla oss till Bostadsplaneringskommitténs förslag med bl.a. en obligatorisk regional fysisk planering. Regeringen har sedan beslutet om vårt uppdrag lagt fram en lagrådsremiss om en ny regional planering (regeringens beslut den 19 april 2018).

Våra förslag om en utvecklad översiktsplanering motverkar inte regeringens förslag till en ny regional planering. Om regeringens förslag genomförs, kan dock våra förslag behöva ändras i förhållande till de nya bestämmelserna, bl.a. 3 kap. 5 § och 7 kap. 8 § PBL.

Nationell strategi för fysisk planering

Vårt förslag om att kommunen i översiktsplanen ska bedöma konsekvenser utifrån den nationella strategin för fysisk planering förutsätter att en sådan strategi tas fram och beslutas (avsnitt 9.1.9). Vårt förslag till en bestämmelse kopplat till en nationell strategi för fysisk planering i PBL befäster behovet och främjar betydelsen av den. Införandet av en nationell strategi för fysisk planering bör leda till att regeringens prioriteringar blir tydligare när det gäller den kommunala planeringen, både inom staten och i förhållande till kommunerna. Genomslaget bör öka ytterligare genom vårt förslag att kommunen ska redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till den nationella strategin. I dag är det svårt för kommunerna att i översiktsplanen förhålla sig till det stora antalet nationella mål, planer och program som finns. Detta medför ett begränsat genomslag, varför konsekvenserna av vårt förslag bör vara små.

EU-rätten

Allmänhetens och enskildas möjligheter till delaktighet och insyn påverkas inte av våra förslag. Förslaget om att översiktsplaner som fått laga kraft ska finnas på kommunens webbplats bidrar till ökad insyn, men eftersom kommunerna redan i dag i hög utsträckning presenterar översiktsplanerna på webben får det liten praktisk betydelse (avsnitt 8.2.1). Förslaget om att det ska framgå att kommunens beslut om planeringsstrategi får överklagas enligt 13 kap. 1 § PBL säkerställer tillgången till rättslig prövning (avsnitt 8.1.2).

Ändringarna som berör kraven i SMB-direktivet presenterats i avsnitt 8.3. Våra förslag och bedömningar i övrigt bedöms vara förenliga med EU-rätten.

13.6 Avfärdade förslag

Bindande översiktsplan

Våra slutsatser kring en bindande översiktsplan har vi valt att presentera samlat i kapitel 7.

Översiktsplanens aktualitet

Förslag om att beslut om planeringsstrategin ska skickas till Lantmäterimyndigheten

Vi har övervägt förslag om att kommunen ska skicka beslut om planeringsstrategin även till lantmäterimyndigheten för registrering i fastighetsregistret. Vi har dock sett att de brister som finns i registret i dag gällande översiktsplaner inte kan justeras med att kommunen meddelar sin syn på översiktsplanens aktualitet genom en planeringsstrategi.

Förslag om att en fördjupning av en översiktsplan skulle kunna fortsätta att gälla efter 2024

I utredningen redovisar vi förslag om att översiktsplaner som antagits före den 1 januari 2004 ska upphöra att gälla vid utgången av 2024. Förslaget omfattar både kommunomfattande översiktsplaner och fördjupningar av översiktsplanen.

I utredningen har vi övervägt att som alternativ föreslå att kommunen i sin planeringsstrategi senast 2024 prövar i vilken utsträckning en fördjupning av översiktsplanen antagen innan 2004 kan fortsätta gälla. Som vi framhåller har kommunerna dock i mindre utsträckning genomfört det krav på aktualitetsprövning av översiktsplanen varje mandatperiod som infördes 1996, och detta gäller särskilt fördjupningarna. Vi ser därför att det finns en alltför stor mängd äldre fördjupningar som medför problem att utläsa översiktsplanens innebörd och konsekvenser som helhet.

*Förslag om att en översiktsplan skulle upphöra att gälla
16 år efter att planens antagits*

Att införa ett krav på en tidsgräns på hur länge en översiktsplan kan anses vara gällande medför konsekvenser för tillämpningen. Det kan till exempel gälla om den kommunomfattande översiktsplanen inkluderar fördjupningar av tidigare eller senare antagandedatum. En begränsad giltighetstid för översiktsplanen minskar även betydelsen av vårt förslag om en planeringsstrategi. En framåtsyftande planeringsstrategi ska kunna motverka att dagens situation med många äldre översiktsplaner och framför allt fördjupningar uppstår. Vi ser därtill att en digitaliserad planprocess kan underlätta kommunens kontinuerliga översiktsplanering.

*Förslag om statligt stöd till kommunerna för arbete
med äldre fördjupningar*

I vår genomgång av kommunernas översiktsplaner har vi noterat att det finns cirka 230 fördjupningar antagna tidigare än den 1 januari 2004. Detta oavsett om den kommunomfattande översiktsplanen är av senare datum. Sammanlagt berörs knappt 80 kommuner.

Vi har övervägt ett ekonomiskt stöd till kommunerna för att de på ett systematiskt sätt skulle analysera dessa fördjupningar för att integrera planerna i en aktuell översiktsplan. Ett sådant stöd skulle administreras av Boverket, som samtidigt skulle få i uppdrag att sammanställa erfarenheter av kommunernas arbete.

Vi anser dock att ett sådant förslag är svårt att motivera. I översiktsplaneprocessen är det naturligt att kommunen löpande analyserar och bedömer aktualiteten för översiktsplanen och dess delar.

Översiktsplaneprocessen

Förslag om ökad delegation till kommunstyrelse och byggnadsnämnd

Vi har övervägt möjligheten att kommunfullmäktige skulle kunna delegera till stadsbyggnadsnämnd, eller motsvarande, att anta en fördjupning av översiktsplanen som inte ändrar den kommunomfattande översiktsplanens inriktning. Detta har vi dock avfärdat då även en fördjupning av översiktsplanen är verksamhetsövergripande. En

stadsbyggnadsnämnd är dessutom en facknämnd, vilket innebär att det inte är säkert att samtliga partier finns representerade.

Förslag att samrådsredogörelsen inte skulle ingå i de antagna planhandlingar som ska skickas till Boverket m.fl.

Vi har övervägt att stryka kravet på att samrådsredogörelsen ska ingå i de antagna planhandlingar som ska skickas till Boverket, länsstyrelsen, samt de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Vi ser dock att det finns ett värde i att framför allt Boverket samlar översiktsplanens handlingar och följer processen för samtliga kommuner.

Planinstrument som kan utveckla översiktsplanens intentioner

Förslag om områdesplaner

Vi har tagit Plangenomförandeutredningens förslag om områdesplaner i beaktande i våra diskussioner inom utredningen om det så kallade glappet mellan översiktsplanen och detaljplanen. Dagens plan-system är enligt oss utformat för en flexibel användning utifrån kommunernas olika förutsättningar, se vidare avsnitt 8.4.

Översiktsplanens innehåll

Inga krav på att dela in plankartans grunddrag i särskilda kategorier

Vi har under utredningsarbetets gång diskuterat för- och nackdelar med att i bestämmelserna om översiktsplanen i PBL införa krav på indelning av plankartans grunddrag i specificerade kategorier. Bland annat utifrån att det finns risk att det låser fast en standardisering av översiktsplanens redovisning. Alternativet är att utifrån dagens bestämmelser ställa krav på att översiktsplanen ska redovisa:

- Grunddragen i fråga om användningen av mark- och vattenområden, och att översiktsplanen för en del av kommunen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än planen i övrigt.

- Kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.
- Sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som kan ha betydelse för beslut som avses i 2 § andra stycket och kommunens syn på hur dessa förhållanden bör beaktas.
- Riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska anges särskilt.
- Hur kommunen avser att tillgodose redovisade riksintressen och följa gällande miljö kvalitetsnormer.

Förslaget om bemyndigande till Boverket att ta fram en standard för översiktsplaner skulle då innebära att Boverket får utveckla lämpliga kategorier, manér, m.m. för utformningen av översiktsplanen.

Länsstyrelsens medverkan i översiktsplaneprocessen

Förslag om möjlighet för länsstyrelsen att pröva kommunens beslut om bygglov då översiktsplanen inte har aktualitetsprövats

Vi har övervägt möjligheten att samtliga beslut om bygglov och förhandsbesked utanför detaljplan ska skickas till länsstyrelsen, om kommunen saknar en aktuell översiktsplan, dvs. motsvarande ett förordnande enligt 11 kap. 12 § PBL. Vi har dock kommit fram till att en sådan reglering inte står i proportion till nyttan. Vi anser att vårt förslag om en framåtsyftande planeringsstrategi, inkluderande bedömning av översiktsplanens aktualitet, tillsammans med krav på utökad planförfarande för detaljplaneläggningen är tillräckliga.

Om det i uppföljningen av tillämpningen av PBL visar sig att kommunerna inte prövar översiktsplanens aktualitet, får en sådan åtgärd diskuteras i relation till den administration som det kan komma att medföra för både kommun och länsstyrelse.

Förslag om att Trafikverket och Försvarmakten alltid ska höras av länsstyrelsen

Vi har övervägt möjligheten att länsstyrelsen alltid ska samråda med Trafikverket och Försvarmakten i översiktsplaneärenden. Vi anser dock att detta inte är något som behöver regleras i förordning, då dessa samrådsparter är självklara för samtliga länsstyrelser redan i dag.

Förslag om att ett samrådsyttrande bör avsluta länsstyrelsens deltagande i samrådet

För att öka tydligheten i dialogen från statens sida, har vi övervägt möjligheten att länsstyrelsen alltid ska sammanfatta sina synpunkter under samrådet i ett samrådsyttrande. Eftersom detta förslag föreslogs av PBL-kommittén, men förkastades i propositionen för en ny PBL efter yttrande från Lagrådet, har vi avfärdat förslaget.

Förslag om att länsstyrelserna ska ha en sakkunnig inom fysisk planering

Vi har övervägt möjligheten att ställa krav på att länsstyrelserna ska ha en särskild funktion som sakkunnig inom fysisk planering. Det ansluter till kravet att byggnadsnämnden ska ha minst en person med arkitektutbildning till sin hjälp och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter (12 kap. 7 § PBL). Kravet på en sakkunnig inom fysisk planering skulle även bli en viktig länk i kedjan stadsarkitekt-länsarkitekt-riksarkitekt. Ett krav av detta slag skulle dock innebära ökad styrning av hur länsstyrelserna ska organisera verksamheten. Regeringen har bl.a. i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) uttryckt att den statliga styrningen ska utvecklas i en riktning som innebär att verksamhetsnära kunskap, erfarenhet och yrkesetik ska bli mera vägledande än tidigare. Detaljstyrningen ska minska till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. Vi har därför avfärdat tanken på att det ska ställas krav på att en funktion som sakkunnig inom fysisk planering på varje länsstyrelse.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap.

18 e §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som avses med områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Ändringen innebär ett krav på att översiktsplanen ska vara aktuell för att ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område. Bestämmelser om översiktsplanens aktualitet finns i 3 kap. 25 § plan- och bygglagen (2010:900). Kravet på att översiktsplanen ska vara aktuell gäller enbart det område som prövningen av upphävande av eller dispens från strandskyddet avser. Planens vägledande funktion påverkas alltså inte av att planen är inaktuell i någon annan del än den som berörs av prövningen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.5.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2021, vilket innebär att kravet på att översiktsplanen ska vara aktuell inte börjar gälla förrän den tidpunkt då kommunen ska ha antagit en planeringsstrategi (se tredje punkten i övergångsbestämmelserna i förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen [2010:900]).

Enligt *andra punkten* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet i ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av sådana ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Ett ärende om detaljplan i vilket kommunen beslutar att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i planen, bör anses ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet emellertid anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen (jfr prop. 2013/14:126 s. 234).

När länsstyrelsen prövar om strandskyddet kan upphävas till följd av att ett område avses att omfattas av en detaljplan (jfr 7 kap. 18 § första stycket 3), bör ärendet anses ha påbörjats när en ansökan om upphävande inkommer till länsstyrelsen.

14.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

3 kap.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om översiktsplanens övergripande syfte.

Första stycket motsvarar första meningen i nuvarande lydelse av paragrafen.

Andra stycket, som är nytt, motsvarar i sak andra meningen i nuvarande lydelse av paragrafen.

Tredje stycket, som är nytt, motsvarar nuvarande lydelse av 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.3.

3 §

I paragrafen, som har nytt innehåll, finns bestämmelser om översiktsplanens innehåll.

Första stycket första meningen motsvarar delvis nuvarande bestämmelse i 5 § 1. Bestämmelsen har dels förtydligats så att det uttryckligen framgår att grunddragen ska framgå på en karta (jfr bet. BoU 1986/87:1 s. 30), dels ändrats så att kommunen har en skyldighet att visa grunddragen för *hela* kommunen. Det ska alltså inte finnas några ”vita fläckar” eller ”hål” i planen (jfr prop. 1985/86:1 s. 127). Att grunddragen ska framgå på ”en karta” hindrar inte att redovisningen kan delas upp på flera kartor.

Första stycket andra meningen innehåller bestämmelser om att planen ska visa indelningen i sex övergripande kategorier: stadsbygd och tätortsområden, landsbygd, verksamheter, transporter och infrastruktur, grönstruktur och vatten.

I ”stadsbygd och tätortsområden” ingår bebyggelse av stads- eller tätortsmässig karaktär som i huvudsak används för bostäder, kontor, handel eller annan verksamhet. Även trafik- och parkeringsytor, parker och fritidsanläggningar kan ingå. Begreppet stadsbygd och tät-

ortsområden kan även användas för relativt små tätorter. Även småorter och fritidshusområden kan redovisas som stadsbygd och tätortsområden beroende på läge och översiktsplanens inriktning.

I "landsbygd" ingår många olika karaktärer som exempelvis jordbruksbygd, skogsbygd, fjällbygd och glesbygd samt inkluderar även bebyggda miljöer. Kategorin används för områden som nyttjas för areella näringar och andra landsbygdsanknutna verksamheter, kust- och skärgårdsområden samt obrukad mark. Även småorter, fritidshusområden, bybildningar och bostadsbebyggelse av mindre omfattning kan redovisas som del av landsbygden beroende på översiktsplanens inriktning.

I "verksamheter" ingår verksamheter som kan vara störande, ytkrävande, ha miljöpåverkan eller generera tung eller en stor mängd övrig trafik. Kategorin kan användas för områden där kommunen vill säkra näringslivets utvecklingsmöjligheter, dvs. både traditionella industriområden, stormarknadsområden, större mässområden och liknande. Andra slags verksamheter, som inte är lika störande för omgivningen, kan i stället ingå i kategorierna stadsbygd och tätortsområden respektive landsbygd.

I "transport- och teknisk infrastruktur" ingår områden och stråk som exempelvis vägar, järnvägar, kombiterminaler, VA-nät och bredband. På grund av den mångfald av olika användningar som ingår i kategorin behöver funktionen vanligtvis preciseras med hjälp av underkategorier som exempelvis spårtrafik, vägtrafik, sjöfart, flygplatser och hamnar för yrkestrafik. Småbåtshamnar kan även ingå i kategorierna stadsbygd och tätortsområden respektive landsbygd.

I "grönstruktur" ingår områden och strukturer för rekreation och biologiska värden, liksom park- och naturområden. Även vatten kan inkluderas i denna kategori. Skogs- och naturområden utan särskilda värden från friluftsförbrukning eller biologisk synpunkt ingår i stället i kategorin landsbygd.

I "vatten" ingår vattenområden eller vattendrag som inte ingår i de övriga kategorierna (t.ex. grönstruktur, landsbygd eller stadsbygd och tätortsområden).

Indelningen utgör en precisering av de grunddrag som avses i den första meningen. Kategorierna överlappar i vissa avseenden varandra på så sätt att ett användningsslag, exempelvis bostäder, kan förekomma i flera kategorier. Kravet på indelning innebär inte att en kategori ska användas som inte finns i kommunen. Som framgår indirekt av

andra stycket anger indelningen enbart en lägstanivå på så sätt att kommunen kan bestämma om den vill göra en mer detaljerad indelning än vad de angivna kategorierna medger.

Andra stycket innehåller bestämmelser om att indelningen i första stycket vid behov får göras mer detaljerad. Exempelvis kan kommunen förfina indelningen för stadsbygd och tätortsområden genom att ange handel, kontor eller bostäder. Att översiktsplanen för en viss del av kommunen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för planen i övrigt, dvs. i en annan skala, framgår av 6 § andra stycket.

Tredje stycket motsvarar nuvarande bestämmelse i 5 § 2. Kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras kan knytas till indelningen enligt första och andra styckena. Vägledningen kan anpassas till olika delområden, trots att kategorin som anges i markanvändningskartan enligt första stycket är densamma. Kommunen kan även välja att mer specifikt ange hur ställningstaganden och riktlinjer ska redovisas i förhållande till kartan, exempelvis genom att redovisa dessa utifrån stads- eller kommundelar.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.5.

4 §

Innehållet i paragrafen är i huvudsak nytt. Av paragrafen framgår vad kommunen ska redovisa i översiktsplanen i vissa avseenden.

Första stycket 1 anger att kommunen i översiktsplanen ska redovisa förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. kan ha väsentlig betydelse för beslut som avses i 2 § andra stycket, dvs. beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Vilka förhållanden som avses preciseras i andra stycket. Om ett förhållande bara omfattar en del av kommunen, bör det framgå av en karta inom vilket område som förhållandet ska gälla. Om förhållandet däremot gäller inom hela kommunen, kan det vara tillräckligt att redovisa detta i text.

Kravet på redovisning gäller bara förhållanden som kan ha väsentlig betydelse. Motsatsvis ska kommunen alltså kunna avstå från att redovisa förhållanden som har en begränsad eller liten betydelse för beslut om användningen av mark- och vattenområden m.m. För att avgöra vad som utgör väsentliga förhållanden kan vägledning hämtas

från de centrala myndigheterna. Vidare har de lokala förutsättningarna stor betydelse vid en sådan bedömning. Slutligen bör kommunens uppfattning tillmätas stor betydelse vid bedömningen av om ett förhållande är att anse som väsentligt.

Första stycket 2 anger att kommunen ska redovisa sin syn på hur förhållanden enligt första stycket 1 bör beaktas vid beslut enligt samma punkt. Med uttrycket ”beakta” avses att kommunen ska redogöra för vilken betydelse som kommunen anser att förhållandet behöver tillmätas vid en senare prövning. I vissa fall kan kommunen bekräfta att förhållandet behöver tillgodoses vid efterföljande prövning, exempelvis att en naturgrusfyndighet så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av fyndigheten (jfr 3 kap. 8 § första stycket miljöbalken). I ett annat fall kan kommunen tvärtom ange att fyndigheten inte bör utvinnas, till följd av att fyndigheten utgör en viktig vattentäkt. Ett annat exempel kan vara att kommunen anger att byggnader som placeras under en viss nivå behöver utformas med hänsyn till risken för översvämning, men att någon hänsyn inte behöver tas till denna risk för byggnader som placeras över denna nivå.

Andra stycket anger att redovisningen enligt första stycket ska omfatta följande förhållanden; natur- och kulturmiljövärden, areella näringar, råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner och miljö, hälsa och säkerhet. Dessa förhållanden hänger samman med de allmänna intressena i 2 kap. PBL och därigenom även med de s.k. husållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken.

Med ”natur- och kulturmiljövärden” avses områden med särskilda natur- och kulturmiljövärden enligt 3 kap. 2, 3 och 6 §§ samt 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken. Områdena avser både områden av riksintresse och sådana andra områden som avses i nämnda paragrafer. Natur- och kulturmiljövärden kan även omfatta områden som omfattas av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, i den mån de utgör förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas respektive hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras enligt första stycket 2. Sådana biotopskyddsområden som avses i 7 kap. 11 § miljöbalken behöver normalt inte redovisas i planen (jfr 5–7 a §§ förordningen [1998:1252] om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.).

Med ”areella näringar” avses områden för de areella näringarna enligt 3 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken, dvs. jordbruk, skogsbruk, rennäring, yrkesfiske och vattenbruk. Kravet gäller såväl riksintressen som sådana andra områden som kan ha väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas respektive hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Med ”råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner” avses områden som innehåller viktiga råvarutillgångar eller anläggningar som utgör samhällsviktiga funktioner där möjligheten att utnyttja respektive driva dessa bör eller ska värnas enligt 3 kap. 7–8 §§ miljöbalken. Här ingår också områden och anläggningar som har betydelse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § miljöbalken. Även andra samhällsviktiga funktioner som kan behöva beaktas vid efterföljande planering, exempelvis sjukhus och anläggningar för produktion, förvaring och distribution av livsmedel, utgör sådana förhållanden som ska redovisas.

Med ”miljö, hälsa och säkerhet” avses områden där särskild hänsyn bör tas till att det råder eller kan råda förhållanden som negativt kan påverka miljön eller människors hälsa och säkerhet. Det gäller exempelvis buller, luft- och vattenkvalitet, olycksrisk, översvämning, erosion, förorenad mark och dåliga grundförhållanden. Även områden med brist på grundvatten eller där det kan vara svårt att omhänderta avloppsvatten omfattas. Kravet hänger bl.a. samman med bestämmelserna i 2 kap. 5 och 10 §§ och därigenom med miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken. Miljökvalitetsnormer kan exempelvis aktualiseras genom brister i luftkvaliteten eller att berörda vattenförekomster har dålig ekologisk eller kemisk status. Det finns inget krav på att miljökvalitetsnormerna ska redovisas i sin helhet, annat än i de fall då de kan vara av väsentlig betydelse för de beslut som avses i 2 § andra stycket. Däremot behöver normerna åtminstone ingå i underlaget för översiktsplanen (prop. 1997/98:90 s. 163).

Tredje stycket, som i sak motsvarar nuvarande lydelse av 5 § 3, anger att kommunen, i stället för kravet i första stycket 2, i fråga om riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och gällande miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken särskilt ska ange hur riksintressena ska tillgodoses och miljökvalitetsnormerna ska följas. Detta innebär att kravet på redovisning enligt första stycket 2 inte omfattar riksintressen och miljökvalitetsnormer, som i stället ska redovisas på det sätt som anges i bestämmelsen. Vägledning för vad som avses med uttrycken ”tillgodoses” respektive ”följas” kan hämtas från förarbeten

till nuvarande bestämmelse i 5 § 3 (se exempelvis prop. 1985/86:1 s. 532 f., prop. 1997/98:90 s. 163 och 302, prop. 2006/07:122 s. 63 och prop. 2009/10:184 s. 37).

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.6, 10.3.1 och 10.3.3.

5 § (lydelse enligt prop. 2017/18:163)

Paragrafen ställer krav på vissa uppgifter som ska redovisas i översiktsplanen.

Första stycket 1 och 2 motsvarar punkterna 5 och 6 i nuvarande lydelse av paragrafen.

Punkt 3 motsvarar punkt 7 i regeringens förslag till ny lydelse av paragrafen i prop. 2017/18:163.

Punkt 4, som har nytt innehåll, anger att av översiktsplanen ska framgå sådana områden och verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse. De områden och verksamheter som ska framgå bör redovisas på en karta.

Vägledning om vilka områden och anläggningar som bör redovisas finns i äldre förarbeten. Som exempel nämns lokaliseringen av flygplatser, sträckningen av vägar, banor och ledningar, läget för större tåktar, anläggningar för sophantering, större serviceanläggningar, småbåtshamnar och andra fritidsanläggningar. Ett annat exempel är större detaljhandelsanläggningar med ett upptagningsområde som omfattar mer än en kommun. Hit hör också bevarandet av regionalt betydelsefulla friluftsområden och kulturmiljöer liksom större sammanhängande grönområden (se prop. 1985/86:1 s. 337).

I *andra stycket*, som är nytt, finns en upplysning om att det av 20 § framgår att det ska anmärkas i planen, om länsstyrelsen inte har godtagit den i viss del.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.7 och 11.3.

6 §

Paragrafen anger att översiktsplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår.

Första stycket har ändrats genom att kravet på att översiktsplanen ska redovisa planens konsekvenser har flyttats till 6 a § första stycket.

Innehållet i det nya *andra stycket* motsvarar nuvarande lydelse av 23 § tredje stycket. Bestämmelsen anger att planen för en viss del av kommunen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för planen i övrigt. I förhållande till den gällande bestämmelsen förtydligas att det inte krävs en ändring av den kommunomfattande planen för att kommunen ska få redovisa en viss del av kommunen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.10 och 9.1.11.

6 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om redovisning av översiktsplanens konsekvenser.

Första stycket anger att översiktsplanen ska redovisa planens väsentliga konsekvenser. Bestämmelsen innebär, jämfört med nuvarande bestämmelse i 6 §, att skyldigheten enbart gäller planens *väsentliga* konsekvenser. Motsatsvis behöver alltså inte konsekvenser av begränsad eller liten betydelse redovisas i planen. Konsekvenser som enbart berör ett mindre antal fastighetsägare behöver inte redovisas. Redovisningens omfattning och detaljeringsgrad kan även anpassas till att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program m.m. (jfr 6 kap. 12 § 4 miljöbalken). Kommunen ska kunna välja inriktning och omfattning i varje särskilt fall (jfr prop. 1994/95:230 s. 62).

Andra stycket anger att det särskilt ska anges i redovisningen hur planen förhåller sig till dels regeringens nationella strategi för fysisk planering (*punkt 1*), dels relevanta regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen (*punkt 2*). Uttrycket ”förhåller sig” innebär att kommunen ska ange i vilken utsträckning som översiktsplanen är förenlig med den nationella strategin respektive de relevanta regionala mål, planer och program som avses i bestämmelsen. Om planen är förenlig med dessa dokument, är det tillräckligt att planen innehåller en uppgift om detta. Om översiktsplanen däremot strider mot den nationella strategin eller de

regionala målen, planerna och programmen, ska planen redovisa på vilket sätt. Punkt 2 motsvarar i sak delar av gällande 5 § 4.

Att redovisningen ska ske särskilt innebär att denna redovisning alltid ska finnas, dvs. oberoende av om konsekvenserna är väsentliga i förhållande till den nationella strategin respektive de relevanta regionala målen, planerna och programmen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.9 och 9.1.10.

6 b §

Paragrafen, som är ny, anger vilka krav på redovisning av miljökonsekvenser som gäller beroende på om översiktsplanen eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte (jfr 9 §).

Bestämmelsen motsvarar i sak nuvarande lydelse av 4 § andra och tredje styckena. Den enda skillnaden är att ordningen på styckena är omkastade, så att omständigheten att en betydande miljöpåverkan kan antas anges före den när en sådan miljöpåverkan inte kan antas. Övriga ändringar är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

7 §

Paragrafen innehåller upplysningar om vad kommunen ska göra innan den antar eller ändrar en översiktsplan.

Ändringen i *punkt 1* innebär att hänvisningen utökas till att omfatta 3 § och de nya paragraferna 6 a och 6 b §§.

Punkt 3 har följdändrats på grund av att ett krav på granskning av planförslaget har ersatt kravet på utställning (se 12 § första stycket).

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

8 §

Paragrafen innehåller förfarandebestämmelser om samråd när ett förslag till översiktsplan eller en ändring i planen upprättas.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att kravet tas bort på att kommunen under samrådet även ska redovisa planeringsunderlag av be-

tydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt. I stället ska kommunen redovisa det planeringsunderlag som har betydelse för bedömningen av förslaget (jfr nuvarande lydelse av 5 kap. 11 c §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.2.

9 §

Paragrafen ställer krav på kommunen att i vissa fall genomföra samrådet så att det även uppfyller vissa krav om samråd i 6 kap. miljöbalken.

Paragrafen har arbetats om främst i syfte att nå överensstämmelse med principen om att miljöbalken, vid miljöbedömningar av planer enligt PBL, endast tillämpas när detta särskilt anges i nämnda lag (jfr prop. 2003/04:116 s. 46). Vidare har syftet varit att förtydliga hur samråden enligt 6 kap. miljöbalken ska integreras i samrådet enligt PBL.

Första stycket första meningen innebär att kommunen inom ramen för samrådet enligt 8 § ska undersöka om översiktsplanen eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Utgången av undersökningen får betydelse för hur miljökonsekvenserna ska redovisas i översiktsplanen (jfr 6 b §). Kravet gäller inte om frågan om betydande miljöpåverkan redan är avgjord i föreskrifter från regeringen (jfr andra stycket).

Första stycket andra meningen innebär att undersökningen ska göras på det sätt som anges dels i 6 kap. 6 § miljöbalken, dels i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den bestämmelsen. Det innebär att kommunen ska identifiera omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan. Regeringen har i 5 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) meddelat föreskrifter om vilka omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan som ska ligga till grund för undersökningen. Kommunen ska även genomföra ett s.k. undersökningssamråd. Det innebär att kommunen ska samråda i frågan om betydande miljöpåverkan med de kommuner och länsstyrelser m.fl. som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller programmet, om myndigheten eller kommunen inte redan vid identifieringen kommit fram till att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Andra stycket innebär att första stycket inte gäller om frågan om betydande miljöpåverkan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken. Sådana föreskrifter finns i 2 § 2 c och 3 § 3 miljöbedömningsförordningen. Föreskrifterna innebär att en undersökning enligt första stycket normalt endast kommer att krävas för små ändringar av översiktsplanen. I övriga fall ska översiktsplanen antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Tredje stycket anger att kommunen inom ramen för samrådet enligt 8 § även ska uppfylla kraven på avgränsningssamråd i 6 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken. Det förutsätter att antingen undersökningen enligt första stycket eller föreskrifter enligt andra stycket innebär att planen eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kraven på avgränsningssamråd innebär dels att kommunen ska samråda om hur omfattningen av och detaljeringsgraden i en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (jfr 6 kap. 9 § 1 miljöbalken), dels att avgränsningssamrådet ska ske med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen (jfr 6 kap. 10 § miljöbalken).

Fjärde stycket innehåller en begränsning i förhållande till kraven i 6 kap. 6 och 10 §§ miljöbalken när det gäller vilka kommunen behöver samråda med under undersöknings- och avgränsningssamrådet. Begränsningen innebär att kommunen inte behöver samråda med andra statliga myndigheter än länsstyrelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1 och 8.3.2.

10 §

Paragrafen anger länsstyrelsens uppgifter under samrådet.

Ändringen i *första stycket 3* innebär att länsstyrelsens uppgifter utökas på så sätt att länsstyrelsen ska verka för att planen även i övrigt är lämpligt utformad i förhållande till reglerna om strandskydd i 7 kap. miljöbalken, dvs. utöver att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

Det nya *andra stycket* innebär att länsstyrelsen inte bara ska ge råd om 2 kap. (jfr första stycket 2), utan även om tillämpningen av övriga bestämmelser i lagen. Kravet gäller enbart i de fall det behövs från

allmän synpunkt, exempelvis för att förhindra väsentliga fel. Bestämmelsen ansluter till motsvarande skyldighet under detaljplaneprocessen (5 kap. 14 § andra stycket).

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.4 och 11.2.

12 §

Paragrafen anger en skyldighet för kommunen att ställa ut planförslaget under minst två månader.

Ändringen i *första stycket* innebär att ett krav på granskning av planförslaget ersätter kravet på utställning.

Det nya *andra stycket* anger att kommunen under gransknings-tiden ska hålla förslaget och samrådsredogörelsen tillgängliga för granskning. Bestämmelsen motsvarar i sak nuvarande lydelse av 24 § första stycket andra meningen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

13 §

Paragrafen anger att kommunen är skyldig att kungöra utställningen av planförslaget före utställningstidens början.

Paragrafen har följdändrats på grund av att ett krav på granskning av planförslaget har ersatt kravet på utställning (se 12 § första stycket). Bestämmelsen motsvarar i sak nuvarande lydelse av 24 § andra stycket 2–4, med undantag för att granskningstiden enligt 12 § första stycket ska vara två månader.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

14 §

Paragrafen anger att kommunen är skyldig att innan utställningen äger rum skicka planförslaget och kungörelsen till länsstyrelsen och vissa kommuner och kommunala organ.

Paragrafen har följdändrats på grund av att ett krav på granskning av planförslaget har ersatt kravet på utställning (se 12 § första stycket). Bestämmelsen motsvarar i sak nuvarande lydelse av 25 § första stycket 1.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

15 §

Paragrafen anger att den som vill lämna synpunkter på planförslaget ska göra det skriftligen under utställningstiden.

Paragrafen har följdändrats på grund av att ett krav på granskning av planförslaget har ersatt kravet på utställning (se 12 § första stycket).

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

16 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att länsstyrelsen under utställningstiden ska avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Första stycket har följdändrats på grund av att ett krav på granskning av planförslaget har ersatt kravet på utställning (se 12 § första stycket).

Ändringen i *andra stycket första meningen* innebär en begränsning av vad som får framgå av granskningsyttrandet, genom att det enbart är krav som ansluter till de s.k. ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § andra stycket som ska framgå. Begränsningen förhindrar inte att länsstyrelsen under granskningsskedet förmedlar synpunkter på planen i andra avseenden till kommunen på annat sätt.

Ändringen i *andra stycket 3* innebär att det även ska framgå av granskningsyttrandet om översiktsplanen är olämpligt utformad i förhållande till bestämmelserna om strandskydd i 7 kap. miljöbalken på något annat sätt än i fråga om redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (jfr 10 § första stycket 3).

Ändringen i *andra stycket 5* är endast språklig.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3, 10.3.4 och 11.3.

17 §

Paragrafen anger vad kommunen ska göra med de synpunkter som kommit fram under utställningstiden.

Paragrafen har följdändrats på grund av att ett krav på granskning av planförslaget har ersatt kravet på utställning (se 12 § första stycket).

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

18 §

Paragrafen anger vad kommunen är skyldig att göra om förslaget ändras väsentligt efter utställningen.

Paragrafen har följdändrats på grund av att ett krav på granskning av planförslaget har ersatt kravet på utställning (se 12 § första stycket).

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

18 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att länsstyrelsen på kommunens begäran under vissa förutsättningar ska tillhandahålla ett reviderat granskningsyttrande enligt 16 §. Förutsättningarna är att kommunen ändrar planförslaget efter granskningstiden utan att en ny granskning enligt 18 § äger rum och att länsstyrelsens yttrande till följd av ändringen helt eller delvis blir inaktuellt.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

19 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att kommunen ska skicka ett meddelande till länsstyrelsen när en översiktsplan har antagits eller ändrats. Meddelandet kan skickas elektroniskt (jfr prop. 2010/11:63 s. 52).

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

21 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om när ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen börjar gälla, har endast ändrats språkligt.

22 §

Paragrafen innehåller förfarandebestämmelser för när ett beslut att anta eller ändra en översiktsplan har vunnit laga kraft.

Paragrafen har ändrats så att även lantmäterimyndigheten ska få del av vissa handlingar. I övrigt har paragrafen endast ändrats språkligt.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

22 a §

Paragrafen, som är ny, innebär en skyldighet för kommunen att hålla översiktsplanen tillgänglig på kommunens webbplats, när ett beslut att anta eller ändra planen har fått laga kraft. Skyldigheten att hålla planen tillgänglig på webbplatsen upphör om den ersätts av en ny översiktsplan.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.6.

23 §

Paragrafen, som har nytt innehåll, innehåller bestämmelser om att kommunfullmäktige ska anta en planeringsstrategi.

Första stycket anger att kommunfullmäktige senast 15 månader efter ett ordinarie val ska anta en planeringsstrategi. I strategin ska fullmäktige ta ställning till ändrade planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet, kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen och översiktsplanens aktualitet i olika delar. Den angivna fristen innebär att fullmäktige ska anta planeringsstrategin senast under perioden 8–14 december året efter att ordinarie val till fullmäktige har hållits, eftersom ordinarie val ska hållas den andra söndagen i september (jfr 1 kap. 3 § vallagen [2005:837]). Ett extra val enligt 5 kap. 10 § kommunallagen (2017:725) medför ingen skyldighet att anta en planeringsstrategi.

I fråga om ändrade planeringsförutsättningar hänger kravet samman med länsstyrelsens skyldighet att regelbundet tillhandahålla sådant planeringsunderlag som har betydelse för kommunens översiktsplanering (jfr 26 §). Fullmäktige bör ta ställning till bl.a. de underlag som länsstyrelsen har redovisat.

När det gäller kommunens fortsatta arbete med översiktsplanen, kan det exempelvis handla om att fullmäktige anser att planen bör revideras i vissa avseenden, att en fördjupning bör tas fram för en tätort eller stadsdel, eller att ett arbete ska påbörjas med att se över översiktsplanen. Däremot finns det inget krav på att fullmäktige ska ange på vilket sätt arbetet ska bedrivas.

I fråga om översiktsplanens aktualitet i olika delar, innebär detta att fullmäktige ska ta ställning till om planens intentioner fortfarande är giltiga (jfr prop. 1994/95:230 s. 115). Om fullmäktige bedömer att översiktsplanen inte längre är aktuell, ska det framgå av planeringsstrategin. Om översiktsplanen endast delvis har upphört att vara aktuell, ska det framgå i vilken del detta gäller. Med del avses både geografiska och tematiska delar. Det kan exempelvis handla om att översiktsplanens vägledning för en viss tätort eller hur ett visst allmänt intresse bör beaktas inte längre är aktuell.

Avsikten är att hela översiktsplanen ska bedömas, dvs. även fördjupningar och tillägg till planen. Fullmäktiges ställningstagande i planeringsstrategin innebär inte i sig att översiktsplanen ändras. Vidare betyder det inte att översiktsplanen är inaktuell, bara för att kommunen bedömer att planen i delar behöver kompletteras genom en ändring. Översiktsplanen kan alltså vara aktuell i vissa delar, även om det finns brister i andra delar.

Andra stycket anger att kraven i första stycket inte gäller om kommunfullmäktige antar en ny översiktsplan senast 15 månader efter ett ordinarie val.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

24 §

I paragrafen, som har nytt innehåll, finns förfarandebestämmelser om när kommunfullmäktige har antagit en planstrategi.

Första punkten anger att kommunen, när kommunfullmäktige har antagit en planeringsstrategi, utan dröjsmål ska skicka strategin och ett protokollsutdrag med beslutet till Boverket, länsstyrelsen samt de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Strategin och protokollsutdraget kan skickas elektroniskt (jfr prop. 2010/11:63 s. 52). Bestämmelsen motsvarar i sak

nuvarande lydelse av 2 kap. 7 § plan- och byggförordningen (2011:338), som hör samman med bemyndigandet i gällande 16 kap. 1 § 1.

Andra punkten anger att kommunen, när kommunfullmäktige har antagit en planeringsstrategi, ska hålla strategin tillgänglig på kommunens webbplats.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

25 §

Paragrafen, som har nytt innehåll, anger under vilka omständigheter som en översiktsplan är att anse som aktuell.

Första stycket 1 anger att översiktsplanen är aktuell under den mandatperiod då en antagen plan har fått laga kraft.

Första stycket 2 anger att planen också är aktuell under den mandatperiod som kommunfullmäktige har bedömt att den är aktuell enligt 23 § första stycket, dvs. i sin planeringsstrategi och inom den tid som anges i den bestämmelsen. Om fullmäktige inte har beslutat om planeringsstrategin senast 15 månader efter ett ordinarie val, upphör översiktsplanen att vara aktuell. Att fullmäktige beslutar om en planeringsstrategi när det har gått mer än 15 månader efter ett ordinarie val, medför inte att översiktsplanen blir aktuell. Har översiktsplanen upphört att vara aktuell, krävs att kommunen antar en ny översiktsplan.

Andra stycket anger att planen därefter är aktuell 15 månader efter ett ordinarie val, om inte kommunfullmäktige bedömt att den är inaktuell. Detta innebär att planen är aktuell till någon gång under perioden 8–14 december året efter att ordinarie val till fullmäktige har hållits (jfr 1 kap. 3 § vallagen [2005:837]), under förutsättning att en ny översiktsplan har fått laga kraft eller att fullmäktige i en planeringsstrategi bedömt att planen fortfarande är aktuell under den föregående mandatperioden.

Tredje stycket upplyser slutligen om att översiktsplanen kan vara helt eller delvis aktuell enligt 23 § första stycket 3.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.3.

26 §

Paragrafen, som har nytt innehåll, innebär ett krav på länsstyrelsen att redovisa ett underlag.

Första stycket anger att länsstyrelsen under det tredje året varje mandatperiod ska redovisa ett underlag till kommunen för kommunens översiktsplanering avseende sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Bestämmelsen motsvarar i sak delvis nuvarande lydelse av 28 § första stycket. Kravet att länsstyrelsen ska redovisa underlaget under mandatperiodens tredje år innebär att länsstyrelsen ska lämna underlaget tidigast den 15 oktober två år efter ordinarie val och senast den 14 oktober påföljande kalenderår (jfr 5 kap. 9 § kommunallagen [2017:725]). Underlaget har betydelse för kommunfullmäktiges beslut om planeringsstrategi (jfr 23 §).

I underlaget ska länsstyrelsen ange hur dessa intressen förhåller sig till kommunens översiktsplan och om länsstyrelsens granskningsyttrande i någon del inte längre gäller. Det kan exempelvis handla om att länsstyrelsen i granskningsyttrandet har motsatt sig ny bebyggelse i ett område som när översiktsplanen upprättades utgjorde en del av ett större vägreservat av riksintresse. När den slutliga vägsträckningen väl lagts fast kan synpunkterna i granskningsyttrandet ha förlorat i aktualitet. Kommunen ska då underrättas om att länsstyrelsens tidigare framförda synpunkt inte längre gäller. Det kan även handla om att länsstyrelsen tidigare har motsatt sig en ny bebyggelse därför att den ligger nära en industri som bullrar, men där verksamheten avvecklats och anledningen till att länsstyrelsen motsatt sig den nya bebyggelsen försvunnit.

Andra stycket, som är nytt, anger att länsstyrelsen ska lämna ett sådant underlag till kommunen också när kommunen begär det. Bestämmelsen motsvarar i sak nuvarande lydelse av 28 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4.1.

27 §

Paragrafen, som har nytt innehåll, anger hur en översiktsplan kan ändras.

Första stycket, som överensstämmer i huvudsak med nuvarande lydelse av 23 § första stycket, anger att en översiktsplan kan ändras

för en viss del av kommunen. Den kan också ändras genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse. I övrigt har bestämmelsen följdändrats på grund av den nya bestämmelsen i 22 a §.

Andra stycket, som överensstämmer med nuvarande lydelse av 23 § tredje stycket med språkliga ändringar, anger att när en översiktsplan ändras, så ska sambanden med och konsekvenserna för planen som helhet redovisas. Någon ändring i sak är inte avsedd.

28 §

Paragrafen, som har nytt innehåll, anger att för ett förslag till ändring som endast avser en viss del av kommunen, är det tillräckligt om granskningstiden är minst sex veckor (i stället för två månader). Bestämmelsen motsvarar i sak delvis nuvarande lydelse av 24 § andra stycket 3.

4 kap.

33 b §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om innehållet i planbeskrivningen, har arbetats om i syfte att förtydliga vad som utlöser den redovisningsskyldighet som följer av paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1 och 8.3.2.

34 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om innehållet i planbeskrivningen.

Första stycket har arbetats om i syfte att förtydliga vad som utlöser den redovisningsskyldighet som följer av paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1 och 8.3.2.

5 kap.

6 §

Paragrafen innehåller en redogörelse för de olika stegen i planprocessen innan en ny detaljplan kan antas. Ändringen innebär att hänvisningen till bestämmelserna om planeringsbesked i 10 a–10 f §§ har tagits bort, eftersom planeringsbesked inte är ett obligatoriskt inslag när en ny detaljplan tas fram.

7 §

Paragrafen innehåller hänvisningar till de särskilda bestämmelser i kapitlet som reglerar ett utökat planförfarande. I paragrafen anges även för vilka detaljplaner det utökade förfarandet är tillämpligt.

Ändringen i *första stycket* innebär att hänvisningen till 17 § första stycket ersätts med en hänvisning till 17 §, då nämnda bestämmelse enbart består av ett stycke. I övrigt har första stycket följdändrats på grund av att nuvarande bestämmelser i 11 a–11 c §§ har fått nya beteckningar.

Andra stycket, som är nytt, innebär att det utökade förfarandet även ska tillämpas om översiktsplanen är inaktuell (jfr 3 kap. 25 §). Förutsättningen att översiktsplanen ska vara inaktuell gäller enbart det område som detaljplanen avser. Bestämmelsen ska alltså inte tillämpas om översiktsplanen är aktuell i den berörda delen men inaktuell i någon annan del.

Bestämmelsen innebär att förutsättningarna kan påverkas för att anta en detaljplan där det s.k. standardförfarandet har tillämpats, om översiktsplanen upphör att vara aktuell under detaljplaneprocessen. Det finns dock vissa möjligheter att växla förfarande under detaljplaneprocessen (jfr 18 § tredje stycket), vilket i vissa fall kan göra det möjligt att läka de brister som kan finnas om kommunen har tillämpat standardförfarandet under den tid som översiktsplanen var aktuell.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.5.

7 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ett samordnat förfarande med bestämmelser i miljöbalken, väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Paragrafen har följdändrats på grund av de nya bestämmelserna om en aktuell översiktsplan (se 3 kap. 25 §). Ändringen innebär ett krav på att översiktsplanen ska vara aktuell för att kommunen ska få använda ett samordnat förfarande. Bestämmelsen innebär att förutsättningarna kan påverkas för att anta en detaljplan där det samordnade förfarandet har tillämpats, om översiktsplanen upphör att vara aktuell under detaljplaneprocessen.

I övrigt har paragrafen även följdändrats på grund av att nuvarande bestämmelse i 11 a § har fått en ny beteckning.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.5.

11 §

Paragrafen reglerar vilka kommunen ska samråda med i arbetet med att ta fram ett program eller ett förslag till detaljplan.

Ändringen innebär att det *fjärde stycket* tas bort (jfr 11 a §).

11 a §

I paragrafen, som har nytt innehåll, finns bestämmelser om att kommunen i vissa fall ska genomföra samrådet så att det även uppfyller kraven om samråd i 6 kap. miljöbalken.

Paragrafen har arbetats om i syfte att nå överensstämmelse med principen om att miljöbalken, vid miljöbedömningar av planer enligt PBL, endast tillämpas när detta särskilt anges i nämnda lag (jfr prop. 2003/04:116 s. 46). Vidare har syftet varit att förtydliga hur samråden enligt 6 kap. miljöbalken ska integreras i samrådet enligt PBL. Bestämmelsen motsvarar i sak nuvarande lydelse av 11 § fjärde stycket. Se även kommentaren till 3 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1 och 8.3.2.

11 b §

Paragrafen, som reglerar i vilka fall som kommunen ska kungöra ett förslag till detaljplan, har fått en ny beteckning på grund av den nya bestämmelsen i 11 a §.

11 c §

Paragrafen, som reglerar hur kungörelse ska ske och vad den ska innehålla, har fått en ny beteckning på grund av den nya bestämmelsen i 11 a §.

11 d §

Paragrafen, som reglerar kommunens skyldighet att hålla planförslaget och underlaget tillgängligt under samrådstiden, har fått en ny beteckning på grund av den nya bestämmelsen i 11 a §.

18 §

Paragrafen, som innehåller förfarandebestämmelser för när samrådet är klart, har följdändrats på grund av att nuvarande bestämmelse i 11 b § har fått en ny beteckning.

18 a §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om kungörelse av planförslag, har följdändrats på grund av att nuvarande bestämmelse i 11 b § har fått en ny beteckning.

25 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om kungörelse och granskning av planförslag som har ändrats väsentligt efter granskningstiden, har följdändrats på grund av att nuvarande bestämmelse i 11 b § har fått en ny beteckning.

32 §

Paragrafen, som innehåller förfarandebestämmelser för när ett beslut att anta en detaljplan har vunnit laga kraft, har följdändrats på grund av att nuvarande bestämmelse i 11 b § har fått en ny beteckning. Bestämmelsen har även ändrats språkligt.

39 §

Paragrafen, som innehåller hänvisningar till bestämmelserna om planförfarandet när det gäller områdesbestämmelser, har följdändrats på grund av att nuvarande bestämmelser i 11–11 c §§ har fått nya beteckningar. Övriga ändringar är endast redaktionella.

7 kap.

8 §

Paragrafen, som innehåller hänvisningar till förfarandebestämmelser för översiktsplaner, har ändrats på så sätt att ett krav på granskning av planförslaget ersätter kravet på utställning. Vidare har hänvisningen utökats till att även omfatta den nya bestämmelsen om reviderat granskningsyttrande i 3 kap. 18 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3 och 11.2.2.

9 §

Paragrafen innehåller förfarandebestämmelser för när en regionplan antas, ändras eller upphävs.

Ändringen i *andra stycket* innebär att regionplaneorganet även ska se till att planen sänds till lantmäterimyndigheten när planen har fått laga kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

11 kap.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om länsstyrelsens skyldigheter att under vissa omständigheter överpröva ett beslut av kommunen att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Ändringen i *andra stycket 5* innebär att länsstyrelsen även ska överpröva kommunens beslut om beslutet kan antas innebära att ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Termen ”byggnadsverk” definieras som en byggnad eller annan anläggning (1 kap. 4 §). Övriga ändringar är endast språkliga.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.5.

13 kap.

1 §

Paragrafen anger vilka beslut som kan överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725).

Första stycket 2, som har nytt innehåll, anger att kommunfullmäktiges beslut om planeringsstrategi för översiktsplaneringen får överklagas enligt nämnda ordning.

Ändringarna i övrigt innebär att efterföljande punkter får nya beteckningar.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

16 kap.

1 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter i vissa ämnen.

Punkt 1, som innehåller en föreskriftsrätt för regeringen när det gäller att kommunen ska skicka beslut enligt 3 kap. 27 § om översiktsplanens aktualitet till myndigheter, kommuner och andra berörda, har utgått till följd av de nya bestämmelserna om en aktuell översiktsplan (jfr 3 kap. 23 och 24 §§).

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

1 a § (lydelse enligt prop. 2017/18:132)

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om vissa standarder vid utformning av bl.a. detaljplaner.

Paragrafen har ändrats så att även översiktsplaner (punkt 1), regionplaner (punkt 2) och områdesbestämmelser (punkt 3) omfattas av regeringens föreskriftsrätt. Punkt 3 i övrigt och punkt 4 motsvarar första stycket i gällande lydelse av paragrafen.

Ändringen innebär att det bemyndigande som tidigare gällt för detaljplaner och grundkartor utökas så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även får meddela föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser. Krav på översiktsplaner finns i 3 kap., på områdesbestämmelser i 4 kap. och på regionplaner i 7 kap.

Vägledning för vad som avses med standarder för utformning kan fås i förarbeten till den gällande bestämmelsen, dvs. bl.a. arbetsätt, gränssnitt och termer (prop. 2017/18:132 s. 12). Liksom tidigare kan standarder exempelvis omfatta metadata, databasstruktur, krav på kvalitet och validitet samt hur information ska förvaltas, underhållas och distribueras. Standarder för utformning avser bl.a. tekniskt överföringsformat av planinformation och krav på uppgifter om planen eller bestämmelserna, gränser, områden och planbestämmelser, dvs. principer för kodning. När det gäller planernas och områdesbestämmelsernas utformning avses bl.a. kartornas informationsmängder, informationsspecifikationer för dessa och utseende (manér), exempelvis färg, textsättning, kartdeklaration och kartbeteckningar.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.1.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2021 i fråga om 3 kap. 25 § och 5 kap. 7 § andra stycket och i övrigt den 1 januari 2020. Det innebär att bestämmelsen om när en översiktsplan är att anse som aktuell och kravet på att översiktsplanen ska vara aktuell för att det s.k. standardförfarandet ska få tillämpas när en detaljplan upprättas inte börjar gälla förrän den tidpunkt då kommunen ska ha antagit en planeringsstrategi (jfr tredje punkten).

Enligt *andra punkten* ska äldre bestämmelser, förutom 3 kap. 22 §, 7 kap. 9 § och 16 kap. 1 a §, fortfarande gälla för ärenden om antagande, ändring eller upphävande av regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2020 och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana planer och bestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Såväl ett ärende om detaljplan som ett ärende om översiktsplan, regionplan eller områdesbestämmelser bör anses ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet emellertid anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen (jfr prop. 2013/14:126 s. 234).

Efter att kommunens beslut i ett ärende enligt ovan har fått laga kraft ska de bestämmelser som gäller vid den tidpunkten tillämpas på sådana planer eller bestämmelser. Det innebär att kravet på att kommunen ska anta en planeringsstrategi även kommer att omfatta ärenden om översiktsplaner som med stöd av denna punkt har antagits enligt äldre bestämmelser.

De ändringar som ska tillämpas vid ikraftträdandet oberoende av när ärendet har påbörjats är dels bestämmelserna om att kommunen eller regionplaneorganet ska skicka vissa handlingar till lantmäterimyndigheten, dels bemyndigandet i 16 kap. 1 a §.

Enligt *tredje punkten* ska i stället för den tid som anges i den nya bestämmelsen i 3 kap. 23 § första stycket, kommunens första planeringsstrategi efter de förslagna ändringarna i PBL trätt i kraft antas senast den 1 januari 2021. Bestämmelsen innebär ett krav på kommunen att anta en planeringsstrategi senast det angivna datumet, i stället för som annars hade varit fallet senast 15 månader efter valet till fullmäktige 2022.

Enligt *fyjärde punkten* ska kravet i den nya bestämmelsen i 5 kap. 7 a § på att en detaljplan ska vara förenlig med en aktuell översiktsplan inte tillämpas förrän den 1 januari 2021. Tidpunkten som anges i bestämmelsen sammanfaller med den tidpunkt då kommunen ska ha antagit sin första planeringsstrategi (jfr tredje punkten).

Enligt *femte punkten* ska översiktsplaner antagna före den 1 januari 2004 upphöra att gälla vid utgången av 2024. Det gäller även om planen har bedömts vara aktuell vid en senare tidpunkt.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.4, 12.1 och 12.2.

14.3 Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

2 kap.

4 §

Paragrafen innehåller förfarandebestämmelser för när en regionplan eller översiktsplan antas, ändras eller upphävs.

Bestämmelsen har följdändrats på grund av lantmäterimyndigheten i stället ska få del av vissa handlingar enligt 7 kap. 9 § respektive 3 kap. 22 § plan- och bygglagen (2010:900).

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

4 a §

Paragrafen ställer krav på att länsstyrelsen ska underrätta Naturvårdsverket, om det i fråga om en översiktsplan eller detaljplan krävs samråd med ett annat land enligt 6 kap. miljöbalken.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att länsstyrelsen även ska underrätta Naturvårdsverket när en översiktsplan eller detaljplan, som omfattats av ett samråd med andra länder, antas, ändras eller upphävs.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att kommunen när den har beslutat om översiktsplanens aktualitet, ska skicka beslutet till vissa aktörer.

Paragrafen har utgått till följd av de nya bestämmelserna om en aktuell översiktsplan (jfr 3 kap. 23 och 24 §§ plan- och bygglagen [2010:900]).

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

10 kap.

29 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att Boverket efter att ha hört Lantmäteriet får meddela föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner, regionplaner, detaljplaner, områdesbestämmelser och planbeskrivningar.

30 §

Paragrafen som är ny, innehåller bestämmelser om att Lantmäteriet efter att ha hört Boverket får meddela föreskrifter om grundkartor.

Kommittédirektiv 2017:6

En utvecklad översiktsplanering

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Utredaren ska även utreda möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden och utreda hur redovisningen av planhandlingarna bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och en hållbar samhällsutveckling.

Utredaren ska föreslå hur kommunen kan ges större möjligheter att besluta om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan. Utredaren ska även föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas.

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan.

Utredaren ska vidare utreda behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning. Kommunen ska ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas.

Utredaren ska senast den 20 juni 2017 redovisa uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan. Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och uppdraget att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2018.

Bakgrund

Regeringen genomför just nu den största bostadspolitiska satsningen på 20 år. Som ett led i detta har ett bostadspolitiskt paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostäder presenterats. I paketet föreslås flera reformer som förutsätter ytterligare utredningsinsatser som ett led i genomförandet. Bland annat aviseras förslag om en utvecklad översiktsplanering, en begränsning av detaljplanekravet och en översyn av kommunens möjligheter att reglera upplåtelseformer. Dessa förslag behandlas i dessa direktiv. Direktiven omfattar även frågan om möjligheten till privat initiativrätt till planläggning.

Översiktsplanens funktion i plansystemet

Plansystemet enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, kännetecknas av en långtgående decentralisering. Det är i första hand en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt lagen, vilket bl.a. innebär att det är kommunen som upprättar och antar förslag till översiktsplan och detaljplaner. Staten har i första hand en rådgivande funktion, men kan ingripa och upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om beslutet strider mot någon av de s.k. ingripandegrunderna, dvs. de statliga och allmänna intressen som länsstyrelsen ska bevaka under detaljplaneprocessen (11 kap. 10 § PBL).

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, bl.a. genom att planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte bindande för efterföljande beslut. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten enligt 2 kap. PBL att ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Den redovisning som ska finnas i översiktsplanen kan sägas utgöra ett förhandsbesked till kommuninvånare och andra om vilka allmänna intressen som kommunen avser att prioritera i framtida markanvändningsbeslut, t.ex. beslut med anledning av en ansökan om bygglov eller beslut att anta en detaljplan.

Innan kommunen beslutar att anta en ny översiktsplan ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen. Inom ramen för planprocessen ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över planförslaget, där det ska framgå om förslaget strider mot någon av de s.k. ingripande-grunderna. Syftet med detta är att staten ska föra fram synpunkter så att kommunen redan i samband med översiktsplanen kan få besked om vilka delar av planen som enligt länsstyrelsens uppfattning inte bör fullföljas.

Av översiktsplanen ska det även framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

Inom ramen för översiktsplaneringen ska en miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. Bestämmelserna om miljöbedömning av planer och program genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (det s.k. SMB-direktivet).

Om detaljplanekravet

I PBL finns krav på att kommunen i vissa fall ska pröva om ett mark- eller vattenområde är lämpligt för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning genom en detaljplan. Detaljplanekravet tar sikte på sådana fall där detaljplanen typiskt sett är den lämpligaste regleringsformen. Avgörande för frågan när detaljplan ska användas är bl.a. omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området, efterfrågan på mark för bebyggelse i området, förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen inom området, allmänhetens intresse av vad som ska hända i området liksom antalet berörda sakägare och andra enskilda intressenter, regleringsbehov för bebyggelsen, som inte har beaktats i översiktsplanen eller i områdesbestämmelser, samt anspråken på kommunens medverkan vid genomförandet av bebyggelsen (prop. 1985/86:1 s. 150). Liksom inom ramen för översiktsplaneringen ska en miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i 6 kap.

miljöbalken om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Förutom kraven i SMB-direktivet träffas vissa typer av detaljplaner även av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (det s.k. MKB-direktivet).

I propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) föreslogs att detaljplanekravet skulle begränsas så att det inte skulle vara obligatoriskt med detaljplan i lika många fall som enligt nu gällande bestämmelser. Däremot skulle kommunens möjligheter att ställa krav på att det ska finnas en detaljplan inte begränsas. Förslaget vann inte riksdagens stöd och ledde således inte till någon lagändring (bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14: 366). Efter regeringens förslag i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60) har en mindre del av förslaget till ändrat detaljplanekrav genomförts, men med en något ändrad inriktning jämfört med den som föreslogs i prop. 2013/14:126.

Prop. 2013/14:126 innehöll inga förslag till nödvändiga följdändringar i anslutande lagstiftning. Denna fråga behandlades i departementspromemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31). Remissbehandlingen föranledde kritik från remissinstanserna i några avseenden, bl.a. eftersom förslagen ansågs kunna leda till minskad förutsebarhet för enskilda. Förslagen till följdändringar i anslutande lagstiftning har ännu inte lett till någon proposition.

Om möjligheten att reglera upplåtelseformer i en detaljplan

För många är hyresrätten det första steget in på bostadsmarknaden. Att det finns tillräckligt med hyresrätter har därmed stor betydelse för den enskildes möjligheter till studier eller att kunna ta ett jobb på en annan ort. Av olika skäl byggs det emellertid färre hyresrätter än vad det finns behov av i dag.

Plan- och bygglagstiftningen ger i dag inte någon möjlighet för kommunen att reglera upplåtelseformen till bostäder i en detaljplan. I de fall då kommunen anser att det finns ett behov av att säkerställa att t.ex. ett flerbostadshus upplåts med hyresrätt är det vanligt att frågan regleras i t.ex. ett exploateringsavtal.

Möjligheten för enskilda att ta initiativ till planläggning

Det är kommunen som bestämmer var och när en detaljplan ska upprättas och även när förutsättningarna är av sådant slag att det finns anledning att inleda arbetet med en ny detaljplan. Genom nya PBL infördes en möjlighet för enskilda att begära att kommunen i ett planbesked redovisar sin avsikt att inleda en planläggning, efter förslag från Byggprocessutredningen (SOU 2008:68). Planbeskeden gör det möjligt för den som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta en detaljplan att få ett formellt besked om huruvida kommunen avser att inleda en planläggning.

Enligt riksdagen finns det skäl att överväga möjligheten att införa en rätt till privata initiativ vid detaljplaneläggning i den svenska plan- och bygglagstiftningen (bet. 2014/15:CU10, rskr. 2014/15:180). Utgångspunkten för övervägandena bör, enligt riksdagen, vara att utforma förslag till regler som med ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet ger större möjlighet för en exploatör att initiera ett planarbete eller att själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning. Med dessa utgångspunkter har riksdagen tillkännagett som sin mening att regeringen bör låta utreda hur regler som medger en privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan.

Regeringen har i skrivelsen Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2015/16:75 s. 155) redovisat sin avsikt att utreda frågan om privat initiativrätt till detaljplan.

Utredningsbehovet

Översiktsplaneringen behöver utvecklas för ökad förutsebarhet

Att staten och kommunen är överens i vissa avseenden om hur mark och vatten bör användas och hur den byggda miljön bör användas, utvecklas och bevaras, har stor betydelse för effektiviteten i hela PBL-systemet. Byggherrar behöver tydliga besked om hur mark och vatten kan användas, t.ex. för att kunna bedöma hur bebyggelsen kan utvecklas eller för att få kännedom om sådana intressen som medför att marken kan anses vara olämplig för bebyggelse av något skäl. För att underlätta efterföljande planering är det önskvärt att dialogen mellan staten och kommunen kan ske så tidigt som möjligt, dvs. inom

ramen för översiktsplaneringen. De utredningsinsatser som har gjorts tidigare för att utveckla översiktsplaneringen behöver emellertid utvecklas. Även möjligheten att med bindande verkan variera kraven på bygglov i viss mån bör utredas, liksom frågan om hur översiktsplanerna kan hållas aktuella i större utsträckning. Detta leder till att det finns ett behov av att se över PBL så att översiktsplanen tydligare redovisar vad som utgör en önskvärd utveckling. Behovet av att se över översiktsplaneringen utvecklas i det följande.

Genom tidig planering kan kommunen skapa bättre beredskap för förändringar, bl.a. när det gäller kommunala investeringar i infrastruktur som krävs för att möjliggöra en exploatering och därmed medverka till ett snabbare genomförande när en exploatör vill genomföra ett byggprojekt. Därmed bör det också gå snabbare från idé till färdig byggnad när ett byggprojekt väl initieras. Om kommunen tydligt redovisar sina avsikter med ett visst område, bör dessutom fler företag kunna bli intresserade av att delta i exploateringen, vilket i sig bör kunna bidra till ökad konkurrens inom byggsektorn. En annan effekt av en tydlig översiktsplan är att behovet av detaljplaner bör kunna minska.

Som översiktsplaneringen fungerar i dag är det vanligt förekommande att staten och kommunen inte i tillräcklig grad löser ut konflikter inom ramen för översiktsplaneringen. Även när kommunen och staten är överens om översiktsplanen har de statliga myndigheterna ofta detaljerade synpunkter i senare planeringsskeden på hur bebyggelsen bör lokaliseras, placeras och utformas när enskilda byggprojekt ska genomföras. Det hänger bl.a. ihop med att översiktsplanen inte ger tillräcklig vägledning om användningen av mark- och vattenområden och hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Väsentliga ställningstaganden om vad som utgör en lämplig markanvändning skjuts därmed på framtiden. Det leder i sin tur till att översiktsplanen inte ger den förutsebarhet som behövs, bl.a. för att efterföljande planering ska kunna ske enkelt och effektivt. Därmed kan det ibland ta lång tid från idé till dess att byggprojektet är färdigställt och kan tas i anspråk. Brist på ställningstaganden i översiktsplanen kan även leda till att byggprojekt påbörjas i områden som är olämpliga för exploatering av olika skäl.

Många byggprojekt initieras av enskilda exploatörer. Ibland saknar kommunen och berörda myndigheter en klar uppfattning om

hur ett visst område bör användas, t.ex. hur bebyggelse bör lokaliseras, placeras och utformas för att den ska kunna tillåtas på den plats som exploateringen avser. Därmed är det inte ovanligt att den dialog som är tänkt att ske inom ramen för översiktsplaneringen i stället sker inom ramen för enskilda byggprojekt. Så kan t.ex. vara fallet om kommunen har en inaktuell översiktsplan som inte redovisar hur nya anspråk på ändrad markanvändning bör hanteras. I stället för att kommunen på förhand planerar för en önskvärd utveckling riskerar planeringen att bli reaktiv och fragmenterad.

Plangenomförandeutredningen har redovisat att den kommunomfattande översiktsplanen ofta upplevs som alltför övergripande för att det ska vara möjligt att studera hur t.ex. en stadsdel eller en tätort ska användas och utvecklas (SOU 2013:34). Enligt utredningen stannar ställningstagandena i översiktsplanen därmed ofta på visionsstadiet. Det medför enligt utredningen bl.a. att det kan vara svårt för staten och kommunen att inom ramen för översiktsplaneringen nå en samsyn om hur bebyggelsen bör utformas för att tillgodose de statliga och allmänna intressena.

Översiktsplanen kan ändras för en viss del av kommunen. En sådan ändring av planen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för översiktsplanen i övrigt. Inte heller sådana s.k. fördjupningar av översiktsplanen är emellertid normalt tillräckliga för att staten och kommunen ska kunna nå en samsyn i alla avseenden om vad som utgör en lämplig användning av mark och vatten. Kommunerna behöver ett verktyg som underlättar den efterföljande planeringen i högre grad, inte minst på tätorts- och stadsdelsnivå, där kommunen lättare kan komma överens med berörda statliga myndigheter m.fl. om den önskade markanvändningen – utan att fastna i alla de detaljfrågor som en detaljplan normalt ger upphov till. Plangenomförandeutredningen redovisade ett sådant förslag som innebar att översiktsplanen skulle kunna preciseras för vissa områden (SOU 2013:34). Utredningens förslag var dock i vissa avseenden ofullständigt och ledde till kritik från remissinstanserna, bl.a. eftersom den tänkta planformen inte var juridiskt bindande. Förslaget behöver därför utvecklas.

Kommunens möjligheter att ändra kraven på vilka åtgärder som kräver bygglov förutsätter i dag att frågan regleras med en bestämmelse i en detaljplan eller områdesbestämmelser. I dag är det relativt ovanligt att kommunen ändrar kraven på bygglov. Det kan leda till att kraven på bygglov inte motsvarar behoven, t.ex. på landsbygden,

vilket i sin tur medför oönskad administration. Kommunens möjligheter att ändra de ordinarie kraven på bygglov behöver därmed förenklas. Det finns således anledning att överväga om det är möjligt att låta kommunen införa bindande föreskrifter i översiktsplanen som gör det möjligt att i vissa fall minska de ordinarie kraven på bygglov, t.ex. för komplementbyggnader i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus. På motsvarande sätt kan det i vissa fall vara lämpligt att öka kraven på bygglov, t.ex. när bebyggelsen är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Boverket har inom ramen för uppföljningen av PBL-tillämpningen under 2015 redovisat att 49 kommuner, motsvarande 17 procent av kommunerna, har en översiktsplan som antogs under perioden 1990–1999. Antalet aktualitetsprövningar som sker av översiktsplanerna är förhållandevis lågt, men bilden av översiktsplanernas aktualitet är enligt Boverket oklar. Boverket menar att aktualitetsprövningen är problematisk som den fungerar i dag. Om översiktsplanen inte hålls aktuell, får planen en oklar status vilket kan leda till att den inte längre blir vägledande för efterföljande planering och tillståndsprövningar. Uppgifterna om att aktualitetsprövningen av översiktsplanerna inte fungerar tillfredsställande medför att det finns anledning att se över om det behövs åtgärder för att säkerställa att översiktsplanerna hålls aktuella.

Detaljplanekravet bör begränsas

Den tid som går åt till detaljplaneläggning påverkar bl.a. förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De ibland omfattande processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk hos exploatören, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande kostnader under den tid som planläggningen pågår. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter detaljplaneläggning, vilket hämmar bostadsbyggandet (jfr Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande, SOU 2015:105 s. 151). Genom att korta tiden från idé till byggstart kan förutsättningarna förbättras så att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till komplexa byggprojekt. Fler aktörer leder till ökad konkurrens och ökad kapacitet

inom byggsektorn vilket i sin tur skapar förutsättningar för att bl.a. fler bostäder ska kunna byggas än vad som sker i dag.

I det bostadspolitiska paketet anges att kravet på detaljplan bör begränsas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126), men att propositionen behöver justeras med hänsyn till att delar av förslaget redan har genomförts genom propositionen Genomförandet av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60).

Mot denna bakgrund behöver ett nytt förslag utarbetas som kan ligga till grund för ändrad lagstiftning, både när det gäller bestämmelserna i PBL och de följdändringar i angränsande lagstiftning som behövs om kravet på detaljplan ändras.

Kommunens möjlighet att styra upplåtelseformen

Planprocessutredningen har gjort bedömningen att möjligheten till reglering av upplåtelseformen i en detaljplan bör utredas närmare, bl.a. eftersom nuvarande förfaranden anses leda till administrativt merarbete och därmed onödiga kostnader (SOU 2015:109).

I det bostadspolitiska paketet anges att förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, t.ex. genom en bestämmelse i en detaljplan, ska utredas. Även alternativa möjligheter till att reglera upplåtelseformer bör ingå i en sådan utredning.

Möjligheten till privat initiativrätt vid planläggning

Möjligheten att förutse kommunala beslut om användningen av mark och vatten har stor betydelse för om det ska vara meningsfullt för enskilda att kunna ta initiativ till detaljplaneläggning och vidta vissa åtgärder av formell natur i planprocessen. Det finns således ett nära samband mellan förutsättningarna för en privat initiativrätt och översiktsplaneringen.

Med anledning av riksdagens tillkännagivande om privat initiativrätt finns det anledning att utreda förutsättningarna för att införa en sådan rätt till detaljplaneläggning, bl.a. för att utreda behovet och nyttan med en sådan reform. Även frågan om hur kommunens ansvar bör se ut, i de fall vissa förberedande åtgärder vidtas av en enskild inom ramen för planprocessen, behöver utredas liksom hur en

privat initiativrätt kan komma att påverka den kommunala fysiska planeringen i stort på lång sikt.

Uppdraget om en utvecklad översiktsplanering

En särskild utredare ges i uppdrag att utreda hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att öka förutsebarheten i beslut som avser hur mark och vatten ska användas, att dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen i större omfattning ska klaras av inom ramen för översiktsplaneringen och att genomförandet av konkreta byggprojekt ska underlättas och kunna ske snabbare.

Inriktningen bör vara att den kommunala översiktsplanen åtminstone delvis kan göras bindande för att skapa ökad förutsägbarhet, bl.a. för att förbättra förutsättningarna för efterföljande planering och en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten. I dag finns det bindande översiktsplaner i t.ex. Norge. Att planen i ökad grad görs bindande bör bl.a. innebära att för sådana områden där staten och kommunen är överens om markanvändningen bör staten normalt inte ingripa mot sådana detaljplaner som är förenliga med översiktsplanen. Systemet bör därför utformas så att staten ges möjlighet att i högre grad säkerställa de statliga intressena redan på översiktsplanenivån. Dagens system, där staten kan ingripa mot detaljplaner som kan medföra att en bebyggelse blir olämplig, kan även uppfattas som att det finns ett underförstått ansvar för staten att säkerställa att markanvändningen är lämplig. Inriktningen bör vara att staten har en stark och aktiv roll i översiktsplaneringen, men att staten normalt inte ska behöva lägga sig i detaljerna i bebyggelseutvecklingen när den övergripande markanvändningen väl har lagts fast. Detta förutsätter bl.a. att redovisningen i översiktsplanen utvecklas. Staten bör dock även i fortsättningen kunna motsätta sig detaljplaner i sådana fall där staten agerar som sakägare m.m. Det är inte heller lämpligt att kravet på redovisning blir så omfattande att det blir omständligt för kommunen att göra en ny översiktsplan. Det gör att det även i fortsättningen kan finnas skäl att pröva vissa frågor genom en detaljplan, t.ex. i de fall kommunen önskar upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Om beslutet kan antas innebära att strandskydd upphävs i strid med bestämmelserna i miljöbalken, ska staten även i fortsättningen överpröva en sådan detaljplan.

Att översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande bör inte utesluta en annan markanvändning än den som har bestämts i översiktsplanen. Det är sannolikt inte möjligt att inom ramen för översiktsplaneringen förutse alla de önskemål och behov av förändringar i markanvändningen som kan uppstå. Eftersom processen för att ändra en översiktsplan kan vara komplex kan det vara lämpligt att systemet utformas så att det är möjligt att med begränsade administrativa insatser även medge en annan markanvändning än den som har bestämts i översiktsplanen. Genom detaljplaneläggning bör det således vara möjligt att medge sådan markanvändning som strider mot översiktsplanen. Om så sker ska staten ges möjlighet att komma till tals och kunna bevaka sina intressen.

Att översiktsplanen utvecklas bör inte heller medföra väsentligt ändrade förutsättningar för planering enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Inriktningen ska vara att utredarens förslag förbättrar möjligheten att i den kommunala planeringen tillgodose allmänna och statliga intressen respektive nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling, särskilt i de fall dessa intressen inte kommer att prövas igen på en mera detaljerad nivå i ett senare planeringsskede. Det innebär bl.a. att utredaren ska utforma sina förslag så att översiktsplanen tar hänsyn till områden av riksintresse m.m. enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, till förekommande klimat-, miljö-, hälso- och säkerhetsaspekter samt till förekommande regionala och mellankommunala förhållanden av betydelse. Liksom i dag bör översiktsplaneprocessen utformas så att såväl myndigheter som allmänheten och berörda organisationer och enskilda i övrigt ges möjlighet att påverka planens utformning i syfte att säkerställa medinflytande och att beslutsunderlaget blir tillräckligt inför kommunens beslut att anta planen.

Om översiktsplanen delvis görs bindande, kan det finnas behov av att planen kan överklagas av enskilda vars intressen påverkas av planen, bl.a. till följd av bestämmelserna i Europakonventionen. Överinstansernas prövning i sak bör i sådana fall begränsas på samma sätt som gäller för detaljplaner (13 kap. 17 § PBL). I Nya Zeeland finns ett system där översiktsplanen delvis kan träda i kraft i de delar som inte har överklagats. Om utredaren så finner lämpligt, bör en sådan ordning även kunna fungera som förebild för Sverige om översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande.

Att översiktsplanen hålls aktuell är av stor betydelse för översiktsplanens funktion. Uppgifterna om att aktualitetsprövningen inte fungerar tillfredsställande medför att det finns behov av att dels få klarhet i vilken utsträckning som översiktsplanerna kan anses vara aktuella, dels redovisa förslag på åtgärder som säkerställer att dessa planer hålls aktuella. En åtgärd som bör övervägas är om det finns skäl att införa en viss längsta giltighetstid för översiktsplanen.

Mot denna bakgrund ska en särskild utredare se över hur översiktsplanen kan utvecklas för att skapa ökad förutsebarhet för efterföljande planering.

Utredaren ska särskilt

- utreda hur dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen,
- utreda hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att skapa förutsättningar för en hållbar samhällsutveckling och underlätta efterföljande planering,
- utreda hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att statens intressen bättre ska kunna tillgodoses och hur länsstyrelsens uppgifter i detta avseende bör se ut,
- redovisa exempel på hur översiktsplanen kan utformas för att skapa goda förutsättningar för efterföljande planering m.m.,
- utreda möjligheten att genom översiktsplanen ändra omfattningen av kraven på bygglov, t.ex. för komplementbyggnader i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus utanför områden med detaljplan respektive för bebyggelse som är särskilt värdefull från kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,
- utreda hur de olika momenten i miljöbedömningen enligt 6 kap. miljöbalken kan integreras i planprocessen på ett ändamålsenligt sätt som stämmer överens med kraven i SMB-direktivet,
- analysera hur utredningens förslag förhåller sig till kraven i den s.k. Århuskonventionen,
- utreda vilka rättigheter och begränsningar som översiktsplanen bör och kan innebära för enskilda,
- utreda hur möjligheterna till överklagande bör se ut,

- utreda i vilken utsträckning som kommunernas översiktsplaner kan anses vara aktuella och föreslå åtgärder som säkerställer att dessa planer hålls aktuella,
- utreda hur kommunens arbete med översiktsplaneringen bör finansieras,
- analysera hur förslagen påverkar förutsättningarna för att genomföra förslagen från Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59), och
- om det finns behov och bedöms lämpligt, lämna författningsförslag och förslag i övrigt.

Om utredningsarbetet visar att det är lämpligt att göra följdändringar i PBL eller andra lagar, ska utredaren redovisa de författningsändringar som behövs och skälen för dessa. Utredningen ska inte lämna förslag som omfattar bestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan

Om översiktsplanen delvis görs bindande bör kraven på att förändringar i markanvändningen i vissa fall ska prövas genom detaljplan kunna minskas. Detaljplaner kommer dock att behövas även i framtiden, bl.a. eftersom det kan vara svårt att ta tillräcklig hänsyn till alla förekommande intressen inom översiktsplaneringen. Även behovet av att kommunens arbete med översiktsplaneringen inte ska behöva bli alltför komplext talar för att det är önskvärt att begränsa översiktsplanens detaljeringsgrad. I många utvecklingsprojekt kan det således även i fortsättningen finnas behov av att kunna klarlägga förutsättningarna för byggandet mer i detalj än vad som är ändamålsenligt inom ramen för översiktsplaneringen.

I linje med vad som föreslogs i prop. 2013/14:126 bör inriktningen vara att lagstiftarens krav på detaljplan begränsas men att kommunen även i fortsättningen ska kunna ställa krav på att det ska finnas detaljplan i den omfattning som gäller i dag. Utgångspunkten ska vara att de lagändringar som genomfördes till följd av förslagen i prop. 2014/15:60 ska gälla även i fortsättningen.

Under remissbehandlingen av promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31) framfördes synpunkter på att det är otydligt hur det föreslagna uttrycket ”samlad bebyggelse” ska förstås och att det därmed blir otydligt inom vilka områden som sådan angränsande lagstiftning, som redovisades i promemorian och som innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, kommer att vara tillämplig. Mot bakgrund av de synpunkter som remissinstanserna framfört finns anledning att bl.a. utreda möjligheterna att öka förutsebarheten om var angränsande lagstiftning kommer att vara tillämplig om kravet på detaljplan begränsas, exempelvis genom att förtydliga innebörden av uttrycket ”samlad bebyggelse”.

Utredaren ska därför

- föreslå hur kravet på detaljplan kan begränsas,
- utreda förutsättningarna för att utforma angränsade lagstiftning, som för närvarande innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, på ett sätt som i högre grad tillgodoser remissinstansernas synpunkter och ökar förutsebarheten för berörda aktörer om var sådan lagstiftning ska vara tillämplig,
- föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas,
- analysera hur förslagen förhåller sig till kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Århuskonventionen, och
- lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Uppdraget om en översyn av kommunens möjlighet att styra upplåtelseformen

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder genom en bestämmelse i en detaljplan. Utredaren ska i sitt arbete beakta motstående intressen, bl.a. respekten för äganderätten samt enskildas rättsförhållanden och deras behov av att kunna utforma dessa på ett lämpligt sätt. Om utredaren bedömer att det finns lämp-

liga alternativ som ger kommunen möjlighet att styra upplåtelseformen på annat sätt än genom en bestämmelse i en detaljplan, bör även sådana alternativ redovisas.

Om utredningen visar att så är lämpligt, ska utredaren lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Uppdraget om en översyn av möjligheten till privat initiativrätt vid planläggning

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för en privat initiativrätt och hur en sådan kan utformas. Om skälen för att införa en privat initiativrätt överväger, bör inriktningen vara att den som tar initiativ till planläggning själv ska kunna samråda om ett förslag till en detaljplan och få förslaget behandlat av kommunen. Kommunen ska dock ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas. En sådan ordning finns bl.a. i Norge. Inriktningen bör vara att det är kommunen som säkerställer att det planförslag som antas tillgodoser gällande krav. Vidare bör inriktningen vara att den tänkta detaljplanen överensstämmer med översiktsplanen och att den som tar initiativ till planläggning ska ha rådighet över det område som avses ingå i detaljplanen.

Utredaren ska även bedöma risken för s.k. förgävesprojektering för bl.a. den som tar initiativ till planläggning.

Utredaren ska därför

- utreda förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt i svensk rätt,
- föreslå hur en privat initiativrätt kan utformas, och
- om det finns behov och bedöms lämpligt, lämna författningsförslag och förslag i övrigt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag för en hållbar samhällsutveckling från ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt perspektiv. Beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för män-

niskors hälsa och säkerhet respektive risken för ras, skred, översvämning och erosion. Konsekvenserna för tillgång till grönområden samt natur- och kulturmiljövärden och gestaltningsfrågor ska beskrivas. Konsekvenserna för annan samhällsplanering och långsiktigt hållbar transportförsörjning, t.ex. planeringen av infrastruktur enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, ska beskrivas. Om vissa frågor enbart kommer att prövas inom ramen för översiktsplaneringen och inte utredas ytterligare på en mer detaljerad nivå i ett senare skede, ska konsekvenserna av detta beskrivas. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Utredaren ska även redovisa hur förslagen påverkar allmänhetens och enskildas möjligheter till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen samt tillgången till rättslig prövning.

I 14 kap. 2 § regeringsformen finns ett förtydligande av att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. En översiktlig redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inom ramen för uppdraget studera och analysera systemen för fysisk planering på kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Med anledning av rapporten Sweden's Business Climate – opportunities for entrepreneurs through improved regulations (Världsbanken, 2014, s. 39 f.) ska utredaren även studera motsvarande system i Singapore och Nya Zeeland.

Utredaren ska samråda med Boverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statens energimyndighet, Trafikverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda aktörer.

Utredaren ska ta hänsyn till andra initiativ och förslag till lagändringar som regeringen beslutar om och som kan vara relevanta för uppdraget.

Utredaren ska senast den 20 juni 2017 redovisa uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan. Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och uppdraget att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2018.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:132

Tilläggsdirektiv till Översiktsplaneutredningen (N 2017:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2017

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 kommittédirektiv om bland annat en utvecklad översiktsplanering och möjlighet att reglera upplåtelseformer i detaljplan samt privat initiativrätt till detaljpaneläggning (dir. 2017:6). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och möjlighet att reglera upplåtelseformer i detaljplan redovisas senast den 15 mars 2018 och slutredovisning ske senast den 15 november 2018.

Utredningstiden förlängs, så att uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och möjlighet att reglera upplåtelseformer i detaljplan i stället ska redovisas senast den 15 maj 2018. Uppdraget i övrigt ska slutredovisas senast den 31 januari 2019.

(Näringsdepartementet)

Förfrågan till länsstyrelserna

Förfrågan om underlag till Översiktsplaneutredningen

Översiktsplaneutredningen har i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och prövning. Detta omfattar bland annat att se över hur dialogen mellan stat och kommun om fysisk planering i större omfattning kan hanteras inom översiktsplaneprocessen.

Länsstyrelserna är representerade i utredningens expertgrupp genom FORUM för hållbart samhällsbyggande. Liksom med andra berörda aktörer kommer dialog i första hand att föras genom kontinuerliga expertmöten. Uppdraget avseende en utvecklad översiktsplanering ska redovisas i mars 2018.

Uppgifter om kommunernas översiktsplaner och er medverkan i översiktsplaneprocessen är centrala underlag för utredningen. Därför hoppas vi att ni har möjlighet att lämna följande uppgifter till oss senast den 15 juni 2017:

- Länsstyrelsens granskningsyttrande över den senaste kommunomfattande översiktsplanen för respektive kommun i länet.
- Länsstyrelsens senaste sammanfattande redogörelse för respektive kommun i länet.
- Uppgifter om kommunernas översiktsplaner. Noteras i bifogat exceldokument – Förteckning över kommunernas översiktsplaner. Uppgifter som framgår av kommunernas webbplatser är ifyllda.
- En kortare beskrivning av hur ni arbetar med att ta tillvara och samordna statens intressen, cirka en A4. Vi är särskilt intresserade av hur ni synliggör vad som kan komma att följas upp i efterföljande granskningsyttrande. Bifoga gärna arbetsordning eller motsvarande där det framgår hur samråds- och granskningsyttrandena förankras och beslutas inom er länsstyrelse.

- En kortare beskrivning om hur ni arbetar med miljöbedömningens avgränsningssamråd i översiktsplaneprocessen, cirka en A4. Exempelvis uppgifter om hur ni lämnar era synpunkter, vilka sakkunniga som deltar från länsstyrelsen och eventuella krav på kommunernas underlag.
- Översiktsplaner som ni särskilt vill lyfta fram som goda exempel. Det kan till exempel handla om arbete med fördjupningar eller tillägg, planutformning, hantering av riksintressen, uppföljning av översiktsplanen eller översiktsplanens miljöbedömning.

Ni får självklart bifoga ytterligare synpunkter vad gäller en utvecklad översiktsplanering som ni ser kan vara värdefulla för utredningens arbete.

Kontaktperson i utredningen är Emma Franzén, telefon 08-405 84 67 eller emma.franzen@regeringskansliet.se. Väljer ni att skicka underlagen med post är adressen:

Översiktsplaneutredningen, N 2017:02

Att: Emma Franzén

Karlavägen 100 A

103 33 Stockholm

Vänliga hälsningar

Inger Holmqvist

Särskild utredare

Bilaga¹

Förteckning över kommunernas översiktsplaner

¹ Redovisas inte i betänkandet.

Lista över propositioner om översiktsplanering efter 1987¹

Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.

Prop. 1994/95:230

Krav på aktualitetsprövning av översiktsplanen varje mandatperiod, särskilda redovisningskrav för miljö- och riskfaktorer samt krav på breda konsekvensanalyser träder i kraft den 1 januari 1996.

Propositionen bygger på Plan- och byggtredningens betänkande Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36).

Miljöbedömningar av planer och program

Prop. 2003/04:116

Bestämmelserna om miljöbedömning av översiktsplanen tillkommer den 21 juli 2004. Därigenom genomförs det s.k. SMB-direktivet i svensk rätt, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

Propositionen bygger på PBL-kommitténs delbetänkande Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2003:70).

¹ Ändringar av mindre betydelse redovisas inte.

Ett första steg för en enklare plan- och bygglag

Prop. 2006/07:122

Möjligheten att ändra översiktsplanen genom ett tillägg tillkommer den 1 januari 2008. Samtidigt försvinner det uttryckliga redovisningskravet för miljö- och riskfaktorer i bestämmelserna om översiktsplanen i PBL.

Propositionen bygger på PBL-kommitténs slutbetänkande *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77).

Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden

Prop. 2008/09:119

Nya strandskyddsregler träder i kraft i miljöbalken 2009–2010. I och med detta tillkommer bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen, LIS-områden, i översiktsplanen.

Propositionen bygger på följande förslag:

- Naturvårdsverkets rapport *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna* (rapport 5185)
- Departementspromemorian *Ett förnyat strandskydd* (Ds 2005:23)
- Departementspromemorian *Stranden – en värdefull miljö* (Ds 2008:21).

En enklare plan- och bygglag

Prop. 2009/10:170

Den nya plan- och bygglagen träder i kraft den 2 maj 2011. Avseende översiktsplaneringen tillkommer bl.a. bestämmelser om nationella och regionala mål, planer och program, möjligheten att kungöra en fördjupning av översiktsplanen för granskning i sex veckor i stället för utställning, samt att länsstyrelsen på eget initiativ ska lämna en s.k. sammanfattande redogörelse till kommunerna varje mandatperiod tillkommer.

Propositionen bygger på följande förslag:

- PBL-kommitténs slutbetänkande Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77)
- Byggprocessutredningens betänkande Bygg – helt enkelt! (SOU 2008:68)
- Klimat- och sårbarhetsutredningens betänkande Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter (SOU 2007:60).

En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Prop. 2012/13:178

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § PBL kompletteras den 1 januari 2014 med ett nytt allmänt intresse som innebär att planläggning ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellan-kommunala och regionala förhållanden.

Propositionen bygger på förslagen i Boverkets rapport Tillägg till rapport 2012:12 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen.

Fler bostäder åt unga och studenter

Prop. 2013/14:59

Bestämmelsen i 3 kap. 5 § PBL kompletteras med att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Ändringen träder i kraft den 1 juli 2014.

I denna del bygger förslagen på Plangenomförandeutredningens betänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34).

En enklare planprocess

Prop. 2013/14:126

I propositionen behandlas förslag från Plangenomförandeutredningens slutbetänkande (SOU 2013:34), bl.a. om områdesplaner som ett nytt planinstrument i PBL. Regeringen menar dock att dessa förslag behöver övervägas tillsammans med förslagen från andra pågående utredningar, bl.a. Bostadsplaneringskommittén, för att kunna ligga till grund för lagstiftning (jfr a. prop. s. 53).

Fler steg för en effektivare plan- och bygglag

Prop. 2016/17:151

Bestämmelserna om planeringsbesked träder i kraft den 1 juli 2017.

Propositionen bygger i denna del på Planprocessutredningens betänkande Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering och byggande (SOU 2015:109).

Miljöbedömningar

Prop. 2016/17:200

Förslagen i propositionen omfattar ett nytt 6 kap. miljöbalken om miljöbedömningar och följdändringar i PBL. Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2018.

Propositionen bygger på departementspromemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25).

Nationell strategi för klimatanpassning

Prop. 2017/18:163

I propositionen föreslår regeringen ändringar i PBL som syftar till att förbättra beredskapen i kommunerna när det gäller klimatförändringarna. Propositionen har ännu inte behandlats av riksdagen.

Propositionen bygger på Klimatanpassningsutredningens betänkande Vem har ansvaret (SOU 2017:42).

Ingripandegrunderna i detaljplaneringen

I tabell 1 redovisas antal planärenden där länsstyrelserna har överprövat respektive upphävt en detaljplan under åren 2013–2017. Därutöver anges antalet ärenden som avgjorts av regeringen efter att kommunen har överklagat länsstyrelsens beslut att upphäva planen samt antalet antagna detaljplaner under året.¹

Tabell 1 Överprövade och upphävda detaljplaner

År	Överprövade planer Ist	Upphävda planer länsstyrelsen	Regerings-ärenden	Antal antagna planer totalt
2017	30	11	2	1 520
2016	23	10	7	1 610
2015	34	15	8	1 521
2014	46	10	13	1 839
2013	40	11	2	1 770

I tabell 2–6 visas hur antalet överprövade och upphävda detaljplaner fördelar sig mellan de olika ingripandegrunderna. Notera att en och samma detaljplan kan avse flera ingripandegrunder.

¹ Uppgifterna kommer från Boverket och bygger på data från länsstyrelsernas årliga rapportering. Enligt Boverket kan det förekomma fel i det statistiska underlaget. Statistiken mellan åren varierar, bl.a. eftersom de beslut som upphävts kan ha överprövats tidigare. Statistiken över regeringsärenden bygger på en genomgång av regeringens beslut.

Tabell 2 Riksintressen

År	Överprövningar länsstyrelsen	Upphävda planer länsstyrelsen	Regerings- ärenden
2017	8	4	2
2016	7	5	4
2015	9	4	1
2014	11	2	3
2013	14	4	0

Tabell 3 Mellankommunal samordning

År	Överprövningar länsstyrelsen	Upphävda planer länsstyrelsen	Regerings- ärenden
2017	1	1	0
2016	1	1	0
2015	1	0	0
2014	2	1	0
2013	0	0	0

Tabell 4 Miljö kvalitetsnormer

År	Överprövningar länsstyrelsen	Upphävda planer länsstyrelsen	Regerings- ärenden
2017	3	0	0
2016	1	2	0
2015	3	0	0
2014	3	1	1
2013	2	0	0

Tabell 5 Strandskydd

År	Överprövningar länsstyrelsen	Upphävda planer länsstyrelsen	Regerings- ärenden
2017	5	2	0
2016	4	1	2
2015	4	3	2
2014	10	3	7
2013	6	3	0

Tabell 6 Hälsa och säkerhet

År	Överprövningar länsstyrelsen	Upphävda planer länsstyrelsen	Regerings- ärenden
2017	15	5	1
2016	11	3	3
2015	25	11	4
2014	32	5	3
2013	24	5	1

Sett i förhållande till antalet detaljplaner som överprövas och upphävs per ingripandegrund kan konstateras att ärenden som avser hälsa och säkerhet är vanligast hos länsstyrelserna. Därefter följer frågor om riksintressen, medan övriga ingripandegrupper förekommer mera sällan.

Fysisk planering i Nya Zeeland, Singapore, Finland och Tyskland¹

Våra direktiv anger att vi ska analysera systemen för fysisk planering på kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge och Tyskland, samt Singapore och Nya Zeeland. I denna bilaga kompletterar vi kapitel 5 som är avgränsat till en beskrivning av planeringssystemen i Norge och Danmark. Beskrivningarna är inte fullständiga, utan begränsade till uppgifter som är relevanta för utredningen.

Världsbankens rapport om fysisk planering i Nya Zeeland och Singapore

Enligt Världsbankens rapport² från 2014 finns det utrymme för förbättringar i det svenska systemet för fysisk planering. Bland annat pekar Världsbanken på att ny bebyggelse i det svenska systemet ofta förutsätter en ny eller ändrad detaljplan, snarare än att det redan från början finns en antagen plan som täcker hela kommunens yta. En följd av detta, menar Världsbanken, är att även utvecklingsprojekt av mindre omfattning kan ta flera år att genomföra. Som motsats till det svenska systemet pekar Världsbanken på systemen i Nya Zeeland och Singapore, där det finns bindande översiktsplaner som täcker en hel stad eller kommun. Detta ger en mycket snabbare och mer effektiv

¹ Innehållet bygger i huvudsak på Plangenomförandeutredningens betänkande (SOU 2013:34), En granskning av Norges planeringssystem – Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv, NordRegio rapport 2013:1, Bostadsplaneringskommitténs betänkande (SOU 2015:59), Fredricsson Christian & Smas Lukas, The spatial planning systems in the Nordic region – Nordregio, webbplats för finska Miljöministeriet, Urban Redevelopment Authority webbplats, Hamilton City Council webbplats, New Zealand Planning Institute webbplats, samt dialog med Lukas Smas på Nordregio hösten 2017.

² Sweden's Business Climate – opportunities for entrepreneurs through improved regulations, Världsbanken 2014, s. VIII och 39 f.

process enligt Världsbanken. Vi ser dock i vår genomgång av plansystemen att resonemangen inte är heltäckande och att det därmed blir svårt att överföra slutsatserna till förutsättningarna i Sverige.

Nya Zeeland

Nya Zeeland har cirka 4,7 miljoner invånare på en landareal av cirka 270 000 kvadratkilometer (cirka 2/3 av Sveriges yta). Omkring tre miljoner av invånarna bor på Nordön.

Världsbankens rapport presenterar kortfattat plansystemet i Nya Zeeland med fokus på den översiktliga planeringen och bygglovsgivning. Den bild som redovisas är dock i vissa avseenden förenklad och de slutsatser som dras i förhållande till det svenska plansystemet är därmed inte fullödiga.³

Bland annat framhåller Världsbanken att Nya Zeeland, jämfört med Sverige, har ett effektivt system för överklagade planbeslut. I sammanhanget är det viktigt att lyfta fram att det är förenat med en ekonomisk kostnad för den enskilde att överklaga ett planbeslut och driva processen i Nya Zeeland. För att illustrera omfattningen av en överklagandeprocess i tid redovisar vi ett exempel nedan, under rubriken *District plan*.

Vi kan också konstatera att Nya Zeeland 2016 införde en nationell strategi för stadsutveckling för att möta utvecklingsbehoven hos vissa tätorter som växer snabbt. Många av Nya Zeelands städer och tätorter utgörs i dag av stora utspridda villaområden. Den nationella strategin för stadsutveckling ska vägleda lokala myndigheter att skapa tillräcklig kapacitet i fysiska planer och utvecklingsprogram för att möta efterfrågan på bl.a. bostäder. Miljöministeriet är tillsammans med Ministeriet för ekonomi, innovation och sysselsättning ansvariga för den nationella strategin.

Övergripande planeringssystem

Nya Zeeland har två typer av planeringsdokument, regionala planer och *district plans*. Regionala planer specificerar allmänna krav gällande exempelvis luft- och vattenkvalitet och användning av kustområden.

³ Sedan Världsbankens rapport publicerades 2014 har länsstyrelsen tagits bort från instansordning i Sverige när det gäller överklagade detaljplaner.

District plans är detaljerade planeringsriktlinjer som visar på typ av markanvändning och utformningskrav för byggherrar.

District plan

District plans är juridiskt bindande, täcker en kommuns hela användbara markyta och ses kontinuerligt över. Varje district plan godkänns genom en process i vilken kommunfullmäktige håller öppna samrådsmöten för att inhämta synpunkter och förslag. När medborgarnas synpunkter har processats träder planen i kraft.

Nya Zeelands process för att ta fram en district plan specificerar sex kategorier för utbyggnadsprojekt, från tillåtet till förbjudet med mellanliggande kategorier, vilka kräver olika nivåer av kommunal översyn beroende på detaljerna i projektet.

Överklagande

En district plan kan överklagas. Ett överklagande bekostas av den klagande. Planen kan dock antas och gälla i de delar som inte berörs av överklaganden.

Som ett exempel kan nämnas Hamilton, Nya Zeelands största inlandsstad och fjärde största stad, med cirka 160 000 invånare. Kommunens översyn av sin district plan inleddes 2009. Samråd om förslag och synpunkter kring förslaget hölls 2013 och 2014. Beslut om förslag till district plan togs i juli 2014 och i slutet av augusti 2014 hade 45 överklaganden lämnats in till miljödomstolen. I slutet av september 2016 började delar av planen gälla, genom beslut av kommunfullmäktige. Planen i sin helhet trädde i kraft i oktober 2017.

Dispens – resource consent

Ett projekt som inte är förenligt med den tillåtna kategorin i district plan kräver ett *Resource consent*. Det innebär ett officiellt godkännande för att verifiera att det föreslagna byggprojektet är i linje med kraven om resursanvändning som specificeras i *Resource Management Act*⁴ och bekräftas i district plan. En projektör som ansöker om

⁴ Nya Zeelands resurshushållnings- och planeringslag.

ett resource consent måste tillhandahålla en bedömning av miljöeffekter och ett skriftligt godkännande från de berörda parterna. Mer komplexa projekt kräver också offentliga utfrågningar. Enklare projekt kan behandlas utan offentlig inblandning förutom kungörelse till de direkt berörda parterna.

Kommunerna har bestämda tidsgränser för beslut, 20 arbetsdagar för enkla prövningar och 4 månader för mer komplicerade byggprojekt som involverar offentliga utfrågningar.

Singapore

Singapore har en befolkning på cirka 5,8 miljoner och består av 63 öar, inklusive huvudön. Ytan är cirka 720 kvadratkilometer, vilket motsvarar ungefär halva Ölands storlek. Landytan har genom markutfyllnad ökat med cirka 23 procent sedan mitten av 1960-talet, och är planerat att växa ytterligare 100 kvadratkilometer till 2030. Ungefär 23 procent av landets landområden består av skog och naturreservat.

Världsbankens rapport presenterar kortfattat plansystemen i Singapore. De slutsatser som dras i förhållande till det svenska plansystemet utesluter dock många viktiga parametrar, bl.a. geografiska förutsättningar. Vi kan dock konstatera att även Singapores plansystem består av en strategisk plannivå, en mer detaljerad och där- efter bygglov.

Concept plan och Master plan – översiktsplan och detaljplan

Singapore använder två dokument för planering, *concept plan* och *master plan*. *Concept plan* är ett strategiskt dokument för stadsutveckling som har ett framåtblickande perspektiv. Planen delar strategiskt in mark- och vattenresurser på grundval av nuvarande behov samt utifrån förväntad demografisk och ekonomisk utveckling. Den senaste *concept plan* för Singapore antogs 2001. I formen liknar det en svensk översiktsplan.

Utifrån *concept plans* strategiska riktlinjer tas en *master plan* fram. *Master plan* är mer genomförandeariktad och detaljerad, och används i vardaglig plan- och bygghandläggning. *Concept plan* utvärderas vart tionde år och *master plan* uppdateras utifrån ändringar i *concept plan*.

Master plan för Singapore med stadsdelsindelning är digitaliserad. Utformningen och innehållet i en master plan motsvarar detaljplannivån i Sverige.

Utvärdering av projekt innan godkännande

För genomförandet av concept plan och master plan, säljs statlig mark genom det statliga programmet för markförsäljning.

Innan godkännande av projekt utvärderas och utvecklas de av ansvarig statlig myndighet för att säkerställa att de överensstämmer med planeringsstrategier och riktlinjer.

Genomförandetiden regleras av olika faktorer som efterfrågan, rådande marknadsförhållanden och platsspecifika förhållanden.

Bygglövshantering

Singapores bygglövsprocess är digital, och myndigheterna har fasta tidsgränser att hålla sig till. Man använder sig också av en professionell tredje part med officiell certifiering och tillstånd att granska planer och ritningar. I de fall där projektförslag lämnas in av en certifierad person godkänns byggnadsplaner direkt.

Finland

Finland har knappt 5,5 miljoner invånare på en yta som motsvarar tre fjärdedelar av Sveriges yta. Huvudstaden Helsingfors är landets största stad med cirka 600 000 invånare. I huvudstadsregionen med Helsingfors och tre förortskommuner bor drygt 1 miljon invånare. Inom Finland utgör Åland ett demilitariserat och självstyrande landskap.

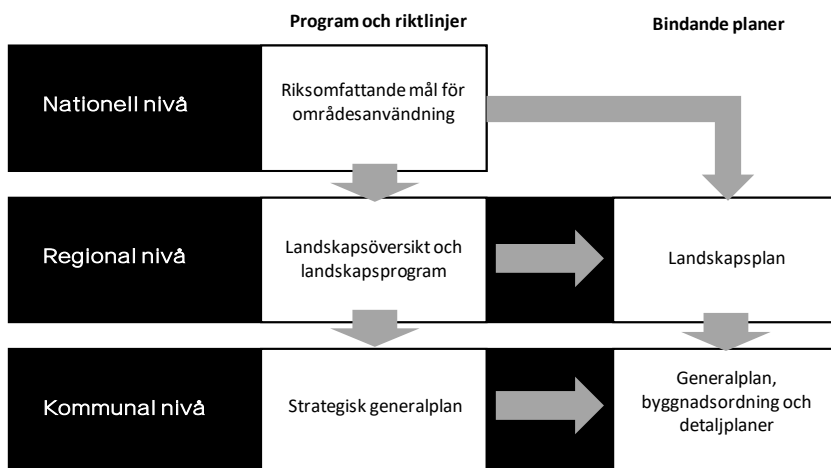
Plansystemet regleras i markanvändnings- och bygglagen. I Finland utgörs plansystemet av

- riksomfattande mål för områdesanvändning
- landskapsplan
- generalplan
- detaljplan.

Miljöministeriet har börjat bereda en fullständig revidering av markanvändnings- och bygglagen. Den reviderade lagstiftningen planeras vara klar i början av 2020-talet. Därtill pågår införande av folkvalda regionala organ.

Figur 1 Plansystemet i Finland

En schematisk översikt över vägledande och bindande planer



Nationella mål för områdesanvändningen

De riksomfattande målen för områdesanvändning utgör en utgångspunkt som regleras i markanvändnings- och bygglagen. Miljöministeriet svarar för beredningen och statsrådet beslutar om målen, men de konkretiseras i första hand via planläggningen. Målen viktigaste uppgift är att säkerställa att angelägenheter av riksintresse beaktas vid områdesplaneringen och i de statliga myndigheternas verksamhet. Målen gäller till dess att de ändras. Miljöministeriet bedömer målen aktualitet och ser till att nödvändiga ändringar beslutas.

De riksomfattande målen för områdesanvändning ska beaktas och genomförandet ska främjas i de statliga myndigheternas verksamhet, i planläggning på landskapsnivå och i den kommunala planläggningen i general- och detaljplaner. Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centraler) kontrollerar kommunernas planläggning och ger råd i frågor som gäller planering av markanvändningen.

Landskapsplanering

Finland har 18 landskap på fastlandet samt Åland. Landskapsförbunden ska bevaka landskapens intressen. De regionala dokumenten som rör den fysiska planeringen är

- landskapsöversikt
- landskapsplan
- landskapsprogram.

Landskapsöversikten är en strategi eller strategisk plan, där den övergripande långsiktiga utvecklingen för landskapet beskrivs. Landskapsöversikten har inga rättsverkningar och inte några särskilda krav på innehåll. Landskapsöversikten ska utarbetas eller ses över regelbundet, vilket i allmänhet är en gång per fullmäktigeperiod.

Landskapsplanen är en övergripande plan för användning av områden i ett landskap. Planeringen på landskapsnivå är inriktad på områden där det råder ett starkt tryck på att ändra region- och samhällsstrukturen. Det kan gälla områden med tillväxt som har behov av utvidgning eller områden som är stagnerande och behöver anpassas på samma sätt.

Landskapsprogram är program på medellång sikt som styr och samordnar regionalt utvecklingsarbete. I landskapsprogrammet presenteras utvecklingsmål, prioriterade projekt och åtgärder samt en plan för finansiering av programmet. Landskapsprogrammet ska vara ett paraplyprogram för utvecklingsfrågor i kommunerna.

Kommunens generalplan

Kommunen ska se till att en generalplan utarbetas och hålls aktuell i den mån det är nödvändigt. Generalplanen styr utarbetandet av detaljplanerna och kraven på generalplanens innehåll anges i markanvändnings- och bygglagen.

I generalplanen anges övergripande riktlinjer för hur kommunen ska utvecklas och planområdet användas, exempelvis var bostadsområden, arbetsplatser och trafikleder ska placeras. En delgeneralplan kan utarbetas för exempelvis strandområden, och den kan vara mer detaljerad än generalplanen. Det finns således olika typer av generalplaner

- strategisk generalplan
- översiktlig generalplan med områdesreserveringar⁵
- detaljerad generalplan med områdesreserveringar
- detaljerad generalplan med områdesreserveringar som direkt styr byggandet och annan markanvändning.

I praktiken är generalplanerna ofta kombinationer av de nämnda typerna. Planen kan utarbetas med rättsverkningar eller som en generalplan utan rättsverkningar.

Generalplanen godkänns av kommunfullmäktige. Det är också möjligt för två eller flera kommuner att utarbeta en gemensam generalplan, men det måste godkännas av ett gemensamt kommunalt organ. En generalplan med rättsverkningar som är gemensam för flera kommuner fastställs av miljöministeriet.

Överklagande av generalplan

Kommuninvånare eller registrerade lokala och regionala samman slutningar får överklaga fullmäktiges beslut hos förvaltningsdomstolen och besvär över en gemensam generalplan för flera kommuner hos Miljöministeriet. Om ingen överklagat, får planen laga kraft när besvärstiden har gått ut.

⁵ En översiktlig generalplan med områdesreserveringar utarbetas som en noggrannare plan än en strategisk generalplan och i den avgörs principerna för användningen av olika områden inom kommunen. För områden som kräver en detaljplan kan en detaljerad generalplan behöva utarbetas som grund för detaljplaneläggningsen.

Byggnadsordningen

Varje kommun i Finland har en byggnadsordning som gäller hela kommunens område. En byggnadsordning kan också utarbetas för ett visst delområde. Föreskrifterna i byggnadsordningen åsidosätter inte bestämmelserna i en generalplan med rättsverkningar, men kan mycket väl komplettera generalplanläggningen. Föreskrifterna i byggnadsordningen tillämpas heller inte om något annat bestäms, i en detaljplan eller i Finlands byggbestämmelsesamling.

Föreskrifterna i byggnadsordningen kan gälla byggplatser, byggnaders storlek och placering, anpassning av byggnader till miljön, byggsättet, planteringar, inhägnader och andra konstruktioner, vården av den byggda miljön, ordnandet av vatten och avlopp, att ange områden i behov av planering samt andra lokala byggomständigheter.

Detaljplanering

Detaljplanen utgör den mest detaljerade plannivån. Med den styrs markanvändningen och byggandet på det sätt som krävs med tanke på lokala förhållanden, stads- och landskapsbilden, god byggnadssed och andra gemensamma mål. En detaljplan ska utarbetas och hållas aktuell utifrån vad som krävs kopplat till kommunens utveckling eller behovet av att styra markanvändningen.

De riksomfattande målen för områdesanvändning styr även detaljpanelläggningen. I fråga om detaljplaner är situationen dock ofta den att de viktigaste principiella lösningarna för kommunen och även de viktigaste lösningarna med tanke på att uppnå målen redan ingår i generalplanen.

Bygglov

I markanvändnings- och bygglagen anges de allmänna villkoren och de tekniska kraven för byggande. Lagen innehåller också bestämmelser om tillståndsförfarandet och myndighetstillsynen. Mer detaljerade bestämmelser om byggande finns samlade i Finlands byggbestämmelsesamling.

Enligt markanvändnings- och bygglagen får en byggnad inte uppföras i strid med detaljplan. Stora detaljhandelsenheter får exempelvis inte heller placeras utanför ett område som i landskaps- eller generalplanen är avsett för centrumfunktioner, om inte området i detaljplanen särskilt har anvisats för detta ändamål.

Tyskland

Det tyska planeringssystemet reformerades och förenklades i slutet av 1990-talet genom ändringar i den federala lagstiftningen som reglerar planeringsprocessen. Ett viktigt element i reformen var § 34 som innebär att redan bebyggda områden kan förtätas utan att en ny detaljplan behöver tas fram. De teman som för närvarande diskuteras på kommunal nivå är främst suburbanisering, krympande regioner, offentliga–privata kontrakt samt klimatfrågor.

Medan suburbanisering främst diskuteras i storstadsregioner och krympande regioner i östra Tyskland så blir offentliga–privata kontrakt allt vanligare i hela Tyskland som ett svar på krympande offentliga investeringar. I samband med krympande investeringar sker även ökande privatiseringar av kommunala bostadsbestånd. Tysklands delstater ger olika ramar för den fysiska planeringen.

Planering på delstatsnivå

Tyskland är till ytan något större än Finland och har cirka 83 miljoner invånare. Landet är en förbundsstat med en federal nivå och 16 delstater.

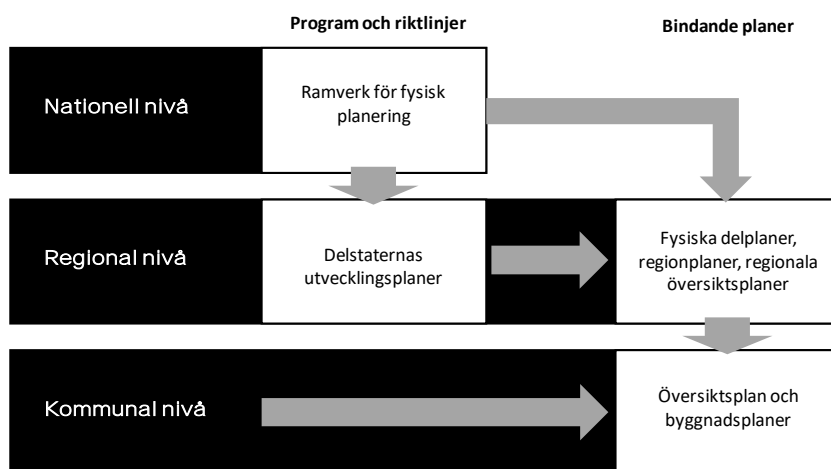
Plan- och bygglagstiftningen regleras i den federala Baugesetzbuch. Delstaterna har dock en omfattande autonomi, däribland inom planering. Förbundsstaten lägger fast de principiella ramarna för den rumsliga planeringen samt övergripande mål, men därefter är det upp till varje delstat att stifta egna lagar för planeringen. Det innebär att delstaterna i huvudsak är de territoriella planeringsenheterna. Förutom dessa aktörer har 114 planeringsregioner samt drygt 11 000 kommuner en aktiv roll inom planeringen. Ansvar och roller skiljer sig därmed en hel del åt mellan Sverige och Tyskland vilket gör det svårt att genom tillämpningen finna goda överförbara planinstrument.

Ramverk för fysisk planering på federal nivå

På federal nivå finns ett ramverk för fysisk planering. Det innehåller riktlinjer för hur planeringen bör utvecklas i en nära framtid. Här analyseras utvecklingsområden och trender. Det är en informationskälla för de olika sektorsministerierna och den rättsliga basen för delstaternas planering. Delstaterna tar fram en utvecklingsplan, där mål och principer och andra krav inom federalstaterna summeras.

Figur 2 Plansystemet i Tyskland

En schematisk översikt över vägledande och bindande planer



Varierad regional fysisk planering

Den rumsliga planeringen varierar i de olika delstaterna och planer framställs på olika sätt och på olika administrativa nivåer. Berlin, Hamburg och Bremen är ytterligare specialfall eftersom de är både delstater och kommuner, s.k. stadsstater. Gemensamt för delstaternas olika planer är att de innehåller målbilder och fysiska delplaner. Dessa planer är bindande såtillvida att kommuner måste förhålla sig till dessa men planframställandet präglas också av den s.k. genomströmningsprincipen. Den innebär att exempelvis regionplanerna måste framställas med underlag och deltagande från lägre nivåer. Den fysiska planering som privata aktörer har att förhålla sig till sker dock på kommunal nivå.

Kommunal översiktsplan

Tysklands kommuner är till ytan relativt små i jämförelse med Sveriges. Tyska kommuner har likt Sverige ett planmonopol, med undantaget att det finns överordnade bindande planer att förhålla sig till. En översiktsplan upprättas normalt för hela kommunens yta och anger grunddragen för markanvändningen vad avser bostäder, infrastruktur, grönområden, m.m. Planens tidshorisont är cirka 10–15 år. Planen ska fastställas av en förvaltningsmyndighet på delstatsnivå. I planen ska regleras områden för

- bebyggelse med speciell påverkan på miljön eller som kräver speciell konstruktion med hänsyn till naturförhållanden
- bebyggelse på mark som innehåller föroreningar
- mineralutvinning.

Planen kan exempelvis reglera olika typer av exploateringsområden, principer för exploateringsgrad, områden för infrastruktur och grönområden, m.m. samt privata och allmänna anläggningar som exempelvis skolor, kyrkor, sporthallar etc.

Byggnadsplaner

Detaljplanering sker i form av byggnadsplaner. Vid planering är i princip översiktsplanen bindande. Vid upprättande av en byggnadsplan som strider mot den översiktliga planen kan dock översiktsplanen ändras i samma planförfarande.

En byggnadsplan utgör en utveckling av den översiktliga planeringen och ska upprättas när det behövs för utveckling och samordning av stadsbyggandet. Det är inte alltid nödvändigt att upprätta en plan, även om det rör sig om relativt stora projekt. En sådan situation är inom redan bebyggda områden som saknar plan. Där kan ny bebyggelse få uppföras under förutsättning att bebyggelsens karaktär och användning m.m. anpassas till omgivningen.

Byggtillstånd

Byggtillstånd krävs för nybyggnad, ombyggnad och förändring av byggnaders användning. I många delstater kräver dock uppförande av en- och tvåbostadshus inom byggnadsplan enbart anmälan.

Fråga om byggtillstånd prövas av en särskild myndighet. Prövningen skiljer sig åt beroende på om det finns en byggnadsplan och hur denna är klassificerad eller om det saknas en sådan plan.

Förutsättningar för en bindande översiktsplan

Som en del av redovisningen av de förutsättningar som har betydelse för om översiktsplanen kan och bör göras bindande har vi i avsnitt 7.3.2 sammanfattat olika svårigheter för att åstadkomma en bindande översiktsplan. I denna bilaga utvecklar vi våra överväganden och de rättsliga förutsättningarna i dessa avseenden.

1. Det är svårt att i översiktsplanen säkerställa att marken är lämplig för ett visst ändamål

Det finns begränsningar i hur långt prövningen av lämplighet kan drivas inom ramen för översiktsplanen, om inte de underlag som krävs för prövningen ska bli orimligt omfattande. Enligt vår uppfattning är detta en viktig utgångspunkt för en eventuell reform.

Bakgrunden är att mark, vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked, endast får tas i anspråk för att bebyggas om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 § PBL). Bestämmelsen innebär ett grundläggande krav på lämplighetsprövning av mark som ska användas för bebyggelse. Bebyggelse och byggnadsverk ska vidare lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och säkerhet, jord-, berg- och vattenförhållandena, möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp och avfallshantering, samt risken för olyckor, översvämning och erosion (2 kap. 5 § PBL).

Ibland krävs ett omfattande utredningsarbete för att avgöra om marken är lämplig för bebyggelse. Exempelvis kan det behövas *geotekniska undersökningar* för att utreda om marken kan stå emot den belastning som ny bebyggelse utgör, *riskanalyser* för att säkerställa

att nya byggnader placeras på ett lämpligt sätt i förhållande till transporter med farligt gods och liknande risker, *trafikflödesanalyser* för att säkerställa en lämplig trafiklösning eller *översvämningskarteringar* för att bedöma om den nya bebyggelsen riskerar att översvämmas. Sådana undersökningar medför ofta ett omfattande utredningsarbete under detaljplaneprocessen.

Den färdiga detaljplanen innebär att marken prövats lämplig för det ändamål som har bestämts i planen. Planen kan sägas utgöra en garanti för att marken kan användas för det avsedda ändamålet, på så vis att bygglov inte får vägras för en åtgärd som förenlig med planen. Detta medför att det är färre allmänna intressen som behöver prövas vid en ansökan om bygglov inom ett område med detaljplan, än vad som gäller i ett område som saknar detaljplan (9 kap. 30 § första stycket 4 jämfört med 9 kap. 31 § 3 PBL). Detaljplanen har alltså den fördelen att vissa frågor inte får prövas igen inom ramen för bygglovet (jfr 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL).

Detaljplanens ”avskärande funktion” leder till frågan om vilken funktion som en bindande översiktsplan skulle få. Skulle kommunens beslut att i översiktsplanen peka ut att ett visst område ska användas för att bygga bostäder vara definitivt, i den bemärkelsen att kommunen senare inte skulle kunna neka bostäder i området, även om det därefter framkommer någon omständighet som visar att marken är olämplig för detta ändamål? För att kommunen skulle kunna garantera att området verkligen var lämpligt för det tänkta ändamålet, skulle kraven på utredning behöva vara omfattande. En sådan ordning skulle enligt vår uppfattning leda till att kraven på underlag och utredning skulle bli olämpligt stora.

I dag bärs kostnaderna för utredningsarbetet vanligtvis av byggherren eller fastighetsägaren inom ramen för detaljplanearbetet. Detta regleras antingen direkt genom ett plankostnadsavtal eller indirekt genom att kommunen tar ut en planavgift i samband med prövningen av en ansökan om bygglov. Frågan är vem som ska stå för kostnaderna om dessa skulle uppstå redan i samband med översiktsplaneringen. Fördelen med den nuvarande ordningen är att kostnaderna normalt uppstår först när en byggherre visat intresse för att genomföra och bära kostnaderna för exploateringen. Dessa kostnader skulle sannolikt behöva bäras av kommunen, om frågorna skulle prövas redan i översiktsplanen. Vi ser även en risk för att utredningsarbetet kanske aldrig skulle komma till användning, om utredningsarbetet skulle ske

redan under översiktsplaneprocessen. Anledningen är att kommunen inte kan vara säker på att fastighetsägaren önskar genomföra den utveckling som anges i översiktsplanen.

Det är inte ändamålsenligt att i översiktsplanen slutligt pröva vissa utpekade allmänna intressen enligt 2 kap. PBL

Det är naturligtvis möjligt att föreställa sig en ordning där endast vissa frågor skulle prövas i översiktsplanen med bindande verkan. Andra frågor av mer detaljerad natur skulle i stället prövas först senare. Detaljplanen fungerar ju i princip på samma sätt, där vissa frågor fortfarande återstår att pröva i bygglovet.

Vi menar att det är svårt att med bindande verkan pröva de allmänna intressena i översiktsplanen. I praktiken är det bara bestämmelserna i 2 kap. 3 och 7 §§ – dvs. vissa övergripande strukturfrågor och att det ska finnas vissa nyttigheter som gator, parker och torg inom sammanhållen bebyggelse – som det är ändamålsenligt att slutligt pröva på översiktsplanenivån, och det med viss tvekan. Om övriga allmänna intressen skulle prövas redan i översiktsplanen, skulle det krävas ett omfattande underlag. Fördelarna med en sådan ordning skulle inte väga upp nackdelarna.

2. Den miljöbedömning som ska ske enligt MKB- och SMB-direktivet ställer stora krav på underlag

Såväl SMB-direktivet¹ som MKB-direktivet² innehåller krav på att en miljöbedömning ska ske av vissa planer och program respektive vissa verksamheter och åtgärder. Kraven i direktiven påverkar vilket underlag som behöver tas fram för att översiktsplanens miljöpåverkan, som genomförandet av planen kan antas medföra, ska kunna bedömas. Direktiven har huvudsakligen genomförts genom bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och miljöbedömningsförordningen (2017:966).³

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

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

³ Se även avsnitt 8.3.

En översiktsplan som med bindande verkan anger förutsättningarna för åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, kommer att leda till ökade krav på underlag för miljöbedömningen. Orsaken är att miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad kan anpassas till att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder (6 kap. 12 § miljöbalken). I dag kan kommunen alltså begränsa redovisningen i miljökonsekvensbeskrivningen, med hänvisning till att vissa frågor bättre kan bedömas i ett senare skede, t.ex. vid en efterföljande detaljplaneläggning. Med en bindande översiktsplan kommer däremot kravet på redovisning alltså att öka väsentligt, om kraven i SMB- och MKB-direktiven ska vara uppfyllda.

Av SMB-direktivet följer att den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma ska redovisas. Kraven på vilka konsekvenser som ska redovisas är omfattande.⁴ Kraven på redovisning i MKB-direktivet är än mer omfattande (jfr bilaga IV i det s.k. ändringsdirektivet) och ger inte heller någon möjlighet att skjuta upp redovisningen till en senare del av processen.

Att göra en miljöbedömning för en kommuntäckande översiktsplan är en omfattande uppgift. Om översiktsplanen med bindande verkan skulle kunna ange att viss mark är lämplig för olika typer av miljöstörande verksamhet, skulle kraven i EU-rätten göra att miljöbedömningen blir så omfattande att arbetet sannolikt blir ogörligt. Det beror bl.a. på att det ofta är förenat med betydande kostnader att ta fram det omfattande underlag som krävs för miljöbedömningen av en miljöfarlig verksamhet.

Om översiktsplanen ska ges bindande verkan i någon del, bör systemet utformas så att inte hela den miljöbedömning som krävs enligt EU-rätten måste göras under arbetet med översiktsplanen. Ett system med en bindande översiktsplan bör i stället utformas så att miljökonsekvenserna liksom i dag kan bedömas stegvis, så att detaljerna behöver beskrivas först inom ramen för den efterföljande pla-

⁴ Kraven omfattar aspekter såsom biologisk mångfald, befolkning, folkhälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, kulturarv, inbegripet arkitektoniskt och arkeologiskt arv, landskap samt det inbördes förhållandet mellan dessa faktorer (direktivets bilaga I (f)). Den betydande påverkan som ska beskrivas bör enligt direktivet inbegripa sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga, positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt.

neringen eller prövningen. Annars finns risk för att arbetet med miljöbedömningen blir så omfattande att det i praktiken blir omöjligt för kommunerna att fullgöra sina skyldigheter.

3. I översiktsplanen prövas i praktiken enbart förekommande allmänna intressen

När frågor enligt PBL prövas ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL). I praktiken prövas emellertid endast allmänna intressen i en översiktsplan. Därför kommer det att vara svårt att i översiktsplanen slutligt pröva frågor som måste vägas mot förekommande enskilda intressen. Sådana frågor är exempelvis bestämmelsen att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och *behov* (jfr 2 kap. 2 § PBL). Ett bindande ställningstagande i översiktsplanen riskerar därmed att hamna i konflikt med proportionalitetsprincipen, som innebär att åtgärder inte gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Med andra ord ska det finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen. Följaktligen ska ett svagt allmänt intresse inte per automatik ha företräde om det enskilda intresset är starkt. Principen har stöd i bl.a. Europakonventionen.

Vi håller för uteslutet att kommunen inom ramen för översiktsplanprocessen skulle kunna kartlägga och bedöma alla förekommande enskilda intressen. Orsaken är att varken planprocessen eller kravet på redovisning i översiktsplanen ger kommunen tillräckliga förutsättningar för att fullt ut kunna kartlägga och bedöma alla enskilda intressen. I dag kan det förekomma att kommunen i översiktsplanen anger att en viss fastighet ska användas på ett visst sätt, som inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till de enskilda intressen som berörs. Detta innebär att kommunen vid en senare prövning i ett enskilt detaljplane- eller bygglovsärende kan komma till en annan slutsats om vad som utgör en lämplig användning av fastigheten med hänsyn till beskaffenhet, läge och förekommande behov enligt 2 kap. 2 § PBL.

Vårt påstående att det i praktiken endast är allmänna intressen som prövas i översiktsplanen bör inte vara kontroversiellt. Enligt förarbetena till ÄPBL är översiktsplanens uppgift nämligen att ge en

samlad information om hur kommunfullmäktige anser att bestämmelserna i 2 kap. om allmänna intressen i princip bör tillgodoses inom kommunen (prop. 1985/86:1 s. 123). Några förväntningar på att kommunen även ska ta hänsyn till förekommande enskilda intressen i översiktsplanen fanns inte när ÄPBL tillkom (a. prop. s. 96). Däremot kan vårt påstående ifrågasättas utifrån hur PBL numera är formulerad, eftersom hänsyn även ska tas till enskilda intressen vid prövning av frågor enligt lagen.

En hypotes för hur kravet i 2 kap. 1 § ska förstås kan naturligtvis vara att bestämmelsen inte alls är tillämplig vid översiktsplanering. Uttrycket ”vid prövningen av frågor enligt denna lag” skulle med detta synsätt inte omfatta översiktsplaneringen, och därmed skulle inte heller kravet på att hänsyn ska tas till såväl allmänna som enskilda intressen gälla översiktsplanen. Vi har emellertid inte funnit något stöd för hypotesen att bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL inte skulle vara tillämplig när det gäller den prövning som sker i översiktsplaneprocessen mellan olika intressen. Vid en bokstavlig tolkning av PBL får lagen förstås som att hänsyn även ska tas till enskilda intressen i översiktsplaneringen.

Sammanfattningsvis menar vi att det inte vore ändamålsenligt eller ens möjligt för kommunen att slutgiltigt pröva alla förekommande enskilda intressen i en bindande översiktsplan. Följden skulle kunna bli att kommunens uppfattning om vad som utgör en lämplig användning av mark och vatten läggs fast utan att tillräcklig hänsyn tagits till motstående intressen, i strid med proportionalitetsprincipen och Europakonventionen m.m.

En tänkbar möjlighet för att kunna hantera kravet på proportionalitet med en bindande översiktsplan, skulle kunna vara att införa en dispensmöjlighet. Exempelvis skulle ett starkt enskilt intresse då kunna innebära en rätt att avvika från den användning som bedömts vara lämplig i översiktsplanen. Vi ställer oss dock frågande till om det är någon egentlig skillnad mellan en vägledande översiktsplan – där den slutliga prövningen görs i ett detaljplane- eller bygglovsärende – och en bindande översiktsplan med rätt till avvikelser.

4. Det behövs nya former för att säkerställa statens intressen om översiktsplanen görs bindande

Om översiktsplanen görs bindande för efterföljande beslut, aktualiseras även frågan om hur statens inflytande ska se ut. Det kan i sin tur leda till att ansvaret för planeringen blir mindre tydligt än vad det är i dag.

PBL utgår från att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt lagen, det s.k. kommunala planmonopolet (1 kap. 2 § PBL). Rätten att anta planer är dock inte absolut. Exempelvis kan länsstyrelsen upphäva en detaljplan, om planen kan antas strida mot någon av ingripandegrunderna (11 kap. 10–11 §§ PBL). Regeringen kan i vissa fall även förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan genom ett s.k. planföreläggande (11 kap. 15–16 §§ PBL).

Staten har ingen möjlighet att ändra en översiktsplan, utan statens inflytande i översiktsplaneringen ligger dels i att olika statliga intressen ska beaktas under processen, dels att planen gäller tillsammans med länsstyrelsens granskningsyttrande.

Om översiktsplanen ska ges bindande verkan, behöver det statliga inflytandet i översiktsplaneringen se annorlunda ut än vad det gör i dag. Vi menar att det är svårt att åstadkomma en ordning med en bindande översiktsplan som ska läsas tillsammans med ett granskningsyttrande från länsstyrelsen. Som vi redogjort för i avsnitt 4.3 finns det ofta brister i granskningsyttrandena när det gäller tydligheten kring statens intressen. Ska planen ges bindande verkan får det inte råda någon tvekan om huruvida planen gäller, vilket ställer höga krav på tydlighet. Sannolikt är det då lättare att åstadkomma den tydlighet som behövs om länsstyrelsen får uppgiften att utöva tillsyn över översiktsplaneringen, på motsvarande sätt som länsstyrelsen har tillsyn över detaljplanerna i dag.

En ordning där länsstyrelsen utifrån ingripandegrunderna helt eller delvis skulle kunna upphäva översiktsplanen väcker emellertid nya frågor vad som blir följderna av upphävandet. Kommunen skulle därigenom helt eller delvis kunna bli utan översiktsplan. Alternativt skulle den tidigare översiktsplanen fortsätta gälla i delar där länsstyrelsen upphävt den nya planen, med risk för samordningsproblem mellan den nya och den gamla planen.

Ett bättre alternativ kan vara att ta efter den ordning som gäller i bl.a. Norge, där översiktsplanen inte kan antas så länge de statliga myndigheterna och kommunen inte är överens. Kan parterna inte enas blir det i stället upp till ansvarigt departement att avgöra hur planen bör utformas i den del som tvisten gäller (avsnitt 5.2.1).

En sådan ordning skulle visserligen kunna ses som en urholkning av det kommunala planmonopolet, genom att staten får möjlighet att lägga in ett veto mot översiktsplanen. Skillnaderna mot den nuvarande ordningen i PBL-systemet – där kommunen själv kan anta översiktsplanen men där planen gäller tillsammans med länsstyrelsens granskningsyttrande – ska dock inte överdrivas. För berörda parter bör den springande punkten vara att översiktsplanen anger en tydlig planeringsinriktning, vilket inte alltid är fallet i det nuvarande PBL-systemet.

5. Civila rättigheter behöver kunna prövas i domstol och enskilda behöver ha tillgång till effektiva rättsmedel

Europakonventionens krav på att en enskild i vissa fall har rätt att få sina civila rättigheter prövade i domstol är ytterligare en aspekt på frågan om en bindande översiktsplan. Vi menar att det är osäkert om den nuvarande rätten att överklaga en översiktsplan skulle vara tillräcklig för att uppfylla Europakonventionens krav på *effektiva rättsmedel*, om planen skulle göras bindande. Å andra sidan skulle en ändrad ordning för överklagande kunna ifrågasättas utifrån det kommunala planmonopolet.

Bakgrunden är att lagar och andra föreskrifter enligt RF inte får meddelas i strid med Europakonventionen (2 kap. 19 § RF). Av konventionen följer bl.a. rätten till domstolsprövning och till en rättvis rättegång (artikel 6.1) och tillgång till effektiva rättsmedel (artikel 13).

Kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan överklagas i dag i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) (13 kap. 1 § PBL). Vid en laglighetsprövning sker endast en begränsad materiell prövning av beslutet och av dess *laglighet*. Av detta följer att domstolen enbart kan välja mellan att upphäva eller inte upphäva beslutet, eftersom en ändring av beslutet utgör en prövning av dess lämplighet. Motsatsen till laglighetsprövning (tidigare benämnt kommunalbesvär) brukar benämnas förvaltningsbesvär eller förvaltningsrättsligt överklagande. De flesta PBL-beslut, t.ex.

beslut om detaljplaner, bygglov och förhandsbesked, överklagas genom förvaltningsbesvär (jfr 13 kap. 8 och 16 §§ PBL). I dessa fall sker även en materiell lämplighetsprövning och beslutet kan, med vissa begränsningar, både ändras och upphävas.

I ÄPBL-propositionen uttalade departementschefen att kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan inte borde kunna överklagas genom förvaltningsbesvär, men väl genom kommunalbesvär (prop. 1985/86:1 s. 357). Departementschefen slog bl.a. fast att han var av den bestämda uppfattningen att regionplaner inte skulle kunna överklagas av sakägarna och att detsamma gällde översiktsplaner i fråga om planernas sakliga innehåll. En motsatt ordning skulle enligt departementschefen leda till en långt utdragen planeringsprocedur med oacceptabla fördröjningar av besluten. Departementschefen utvecklade skälen enligt följande.

Det avgörande skälet mot att införa en rätt till förvaltningsbesvär är – som jag framhöll i lagrådsremissen (s. 283) – att regionplanernas och översiktsplanernas riktlinjer har en sådan karaktär att det inte är meningsfullt att överinstanserna skall kunna pröva riktlinjerna. Vid det efterföljande beslutsfattandet, när enskilda sakägares konkreta projekt skall bedömas, utgör nämligen dessa planer ett beslutsunderlag, varvid planernas riktlinjer kan diskuteras och tolkas i en dialog mellan sökanden och beslutsfattarna. Riktlinjerna är alltså avsedda att vara enbart vägledande. Översiktsplanerna visar kommunens uppfattning angående de allmänna intressenas inverkan generellt sett på kommande detaljplaner och ärenden om lov.

Om översiktsplanerna skall kunna överklagas på sakliga grunder, förutsätter detta en i många fall orimlig ”framförhållning” av sakägarna. De måste i mycket god tid slå vakt om sina eventuella framtida projekt. Detta leder lätt till ett plansystem med alltför starka bindningar. Meningen med överklagbarheten måste ju vara att en gång för alla skära av alla resonemang om hur markanvändningen skall vara inom ett visst område och att planen, när den har vunnit laga kraft, därför får bindande verkan för de fortsatta besluten i områden. Sådana verkningar är inte förenliga med grundtankarna bakom översiktsplanerna i PBL och måste enligt min mening avvisas. Rättssäkerhetsintresset blir bättre tillgodosett, om de slutliga avvägningarna mellan den enskildes anspråk och samhällsintressena kan göras i varje ärende om lov med den besvärsmöjlighet som då finns.

Om översiktsplanen görs bindande för efterföljande beslut, skulle detta innebära att det i planen sker en prövning av den enskildes civila rättigheter på det sätt som avses i Europakonventionen. Det kan exempelvis handla om att en planerad verksamhet kommer att med-

föra att de boende tvingas tåla vissa olägenheter eller att en fastighetsägare hindras i hur denna kan använda sin mark. En sådan prövning av dennes civila rättigheter förutsätter i sin tur effektiva rättsmedel.

Vi anser att det kan ifrågasättas om laglighetsprövningen enligt kommunallagen är tillräcklig för att uppfylla kravet på Europakonventionens krav på rätten till domstolsprövning enligt artikel 6. Det beror i huvudsak på att den materiella prövningen av det överklagade beslutet är begränsad och att klagorätten grundar sig på kommunmedlemskap och inte på om beslutet angår vederbörande eller inte.

6. En bindande plan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan bör kunna överklagas i sak

Även Århuskonventionens krav på att miljöorganisationer ska kunna överklaga vissa beslut har betydelse för frågan om översiktsplanen kan och bör göras bindande.

Enligt artikel 9.2 i konventionen ska varje part inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts har rätt att överklaga vissa beslut enligt artikel 6. Den artikeln reglerar allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter och innefattar miljötillstånd till verksamheter som räknas upp i bilaga 1 till konventionen (artikel 6.1 a). Det är typiskt sett mycket miljöstörande verksamheter som avfallsanläggningar, m.m. Enligt punkt 20 i bilagan inkluderas, förutom de verksamheter som räknas upp, även all verksamhet där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömningen av miljöpåverkan enligt den nationella lagstiftningen. Enligt vår uppfattning omfattas därmed även den miljöbedömning som görs i översiktsplaneprocessen.

Enligt artikel 2.5 avses med berörd allmänhet den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har ett intresse av ett beslut på miljöområdet. Enligt konventionen ska även sådana icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse. Det gäller bl.a. sådana ideella föreningar och andra juridiska personer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd (16 kap. 13 § miljöbalken).

Förutom skyldigheten att möjliggöra tillgång till domstolsprövning i artikel 9.2 ska parterna till konventionen enligt artikel 9.3 se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövad av domstol eller i administrativ ordning. Detta innefattar även en rätt att överklaga beslut av myndigheter som kan strida mot miljölagstiftningen.

Om översiktsplanen görs bindande för efterföljande slut, ger laglighetsprövningen enligt vår uppfattning inte tillräckliga möjligheter för den berörda allmänheten ska ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 i Århuskonventionen prövad av domstol. Det hänger ihop med att det inte sker någon materiell bedömning av det överklagade beslutet. Konventionen syftar bl.a. till att allmänheten ska ha tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, men möjligheten att pröva sådana frågor inom ramen för laglighetsprövningen är begränsad eftersom miljöfrågorna kan sägas handla om vad som är en lämplig utveckling i förhållande till vad miljön tål.

En bindande översiktsplan medför enligt vår uppfattning att det finns anledning att se över hur prövningsramen ska se ut när det gäller kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan.

7. Risk för att kommunen inte vill låsa sig vid ett visst alternativ, om beslutet blir bindande för efterföljande planering

Fysisk planering handlar i hög grad om att välja mellan olika konkurrerande anspråk på hur mark och vatten ska användas. Att slå fast att ett visst område ska användas för t.ex. bostäder innebär samtidigt ett ställningstagande mot en annan användning. Vi ser en risk för att kommunerna undviker att tydligt ta ställning till vad som utgör en önskvärd utveckling, om valet blir bindande för den efterföljande planeringen. Den ökade tydlighet som utredningsuppdraget syftar till riskerar därmed att få motsatt effekt.

Frågan om den regionala planeringen borde göras bindande togs upp av Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59 s. 203).

En vägledande plan kan ha bättre förutsättningar att bli förankrad bland kommunerna, eftersom den inte skapar definitiva lösningar. En annan fördel med en vägledande plan är att den kan vara flexibel och ge utrymme för nödvändiga avsteg från riktlinjerna i de fall samhällsutvecklingen snabbt förändras. Det skulle kunna bli kostsamt och skapa osäkerhet, om en bindande regionplan skulle behöva ändras från tid till annan. En bindande regionplan skulle å andra sidan kunna tvinga fram nödvändiga åtgärder. Det finns dock inget som säger att en bindande regionplan får större genomslag än en vägledande.

Trots att förutsättningarna för den kommunala översiktsplaneringen i flera avseenden skiljer sig från planeringen på regional nivå, kan kommitténs tankegångar även appliceras på översiktsplanen.

Vi menar att fördelarna med att kommunen i förväg tydligt klargör vad som utgör en lämplig utveckling överväger nackdelarna, inte minst eftersom det underlättar dialogen mellan staten och kommunen. Samtidigt måste en utvecklad översiktsplanering utgå från kommunpolitikens villkor och insikten om att det ibland kan vara svårt att välja mellan olika anspråk. Denna svårighet kan tänkas bli än mer relevant om översiktsplanen görs bindande.

8. Egendomsskyddet innebär rätt till ersättning för vissa situationer när pågående markanvändning försvåras

Om översiktsplanen görs bindande så att pågående markanvändning avsevärt försvåras behöver egendomsskyddet i regeringsformen och de bakomliggande ersättningsprinciperna beaktas (jfr även artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll).

Egendomsskyddet innebär att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation m.m. eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen (2 kap. 15 § första stycket RF). Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Även den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet

på denna del av fastigheten är tillförsäkrad ersättning (2 kap. 15 § andra stycket RF).

Regleringen i RF speglar principer som infördes 1972 i den dåvarande byggnadslagen och flera andra angränsande lagar såsom naturvårdslagen, väglagen och byggnadsminneslagen. Principerna innebär att endast intrång i den pågående markanvändningen ersattes i de situationer som ledde till *skadeersättning*, dvs. när fastighetsägaren behåller äganderätten. Bortfall av sådana värden som grundades på förväntningar om en ändrad markanvändning ersattes således inte. Dessa principer gäller också enligt 14 kap. PBL. Då äganderätten övergår till kommunen genom inlösen eller expropriation kan emellertid sådana värden som grundas på förväntningar om en ändrad markanvändning ersättas.

PBL innehåller i dag flera bestämmelser som kan ge upphov till ersättningsgrundande skador för en fastighetsägare. Kommunen kan t.ex. bestämma att en fastighet som är i enskild ägo ska användas som allmän plats, varigenom det uppkommer en rätt för huvudmannen för den allmänna platsen att lösa in fastigheten. I sådant fall ska skadan ersättas utifrån reglerna i expropriationslagen (1972:719). Kommunen kan även försvåra pågående markanvändning genom att anta en ny detaljplan, t.ex. genom att bestämma att en viss byggnad som rivs eller förstörs av våda inte får byggas upp igen eller i en mindre omfattning än den byggnad som fanns på platsen när planen antogs. Även i sådant fall har fastighetsägaren rätt till ersättning. Likaså kan skyddsbestämmelser – t.ex. en planbestämmelse som innebär att en byggnad inte får rivas – innebära en rätt till ersättning för den skada som då uppkommer för fastighetsägaren.

Ett tänkbart scenario med en bindande översiktsplan är att kommunen i planen med bindande verkan skulle kunna bestämma att en befintlig industrifastighet (utanför detaljplan) ska användas som bostadsområde. Skulle då byggnadsnämnden vara förhindrad att ge lov för en ny industribyggnad, om denna förstörts av våda? Skulle industriverksamheten kunna ges förnyat tillstånd för t.ex. miljöfarlig verksamhet? Om så inte är fallet skulle kommunen behöva ersätta verksamheten för den uppkomna skadan.

En annan tänkbar planeringssituation är att kommunen i översiktsplanen skulle kunna bestämma att ett område ska användas som friluftsområde, t.ex. på grund av områdets natur- och rekreations-

värden. Frågan är vilka rättsverkningar planen bör få i denna situation. Skulle detta kunna innebära en form av ”naturreservat light”? I sådant fall bör fastighetsägaren rimligen kompenseras för det intrång som beslutet innebär, utifrån de principer som bär upp gällande rätt.

Behovet av att koppla en ersättningsrätt direkt till att översiktsplanen har ett visst innehåll är förmodligen liten, utan ersättningen bör förutsätta att bygglov nekas på grund av den markanvändning som slagits fast i planen. Däremot kan ersättningssituationerna behöva ses över om översiktsplanen görs bindande.

9. En bindande översiktsplan förutsätter ändringar i andra planeringsformer

Planering sker inte enbart med stöd av PBL utan även enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Många beslut som rör markanvändning och byggande fattas även med stöd av miljöbalken, t.ex. olika former av områdeskydd och vattenverksamhet eller tillstånd till att bedriva miljöfarlig verksamhet.

En central fråga är hur en bindande översiktsplan påverkar förutsättningarna för planering enligt andra lagar. Om staten och kommunen inom ramen för översiktsplaneprocessen kommer fram till att ett område ska användas på ett visst sätt – är det då lämpligt att t.ex. länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen eller Trafikverket enligt någon annan lag kan besluta om en helt annan användning av marken? Eller bör översiktsplanen i sådant fall förhindra sådana beslut som strider mot planen? I det senare fallet skulle kommunen få ett väsentligt större inflytande än vad som är fallet i dag.

Eftersom det är svårt för kommunen att förutse alla behov som kan uppstå när det gäller hur mark- och vattenområden bör användas, ser vi en risk för att en bindande översiktsplan skulle kunna utvecklas till ett hinder i processer om markanvändning och byggande. Det vore inte lämpligt om enskilda eller myndigheter skulle kunna hamna i situationer där önskvärda verksamheter och åtgärder inte kommer till stånd förrän kommunen har ändrat översiktsplanen.

I våra direktiv anger regeringen att den omständigheten att översiktsplanen utvecklas inte bör medföra väsentligt ändrade förutsättningar för planering enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen eller

lagen om byggande av järnväg (dir. 2017:6 s. 12). Direktiven får förstås som att regeringen anser att det inte är önskvärt att planering enligt annan lagstiftning ska vara beroende av att den önskade verksamheten eller åtgärden måste vara förenlig med den gällande översiktsplanen för att kunna tillåtas.

Vi bedömer sammanfattningsvis att en bindande översiktsplan skulle innebära just sådana ändrade förutsättningar som direktiven avråder i från.

Boverkets förslag till ÖP-modell

Boverket redovisar sitt förslag till ÖP-modell på webbplatsen PBL Kunskapsbanken. Det är ett förslag på hur översiktsplanens redovisning kan byggas upp, framför allt när det gäller vilka begrepp som är lämpliga att använda såväl i text som på karta. Avsikten är att modellen ska vara så flexibel att den går att använda för alla kommuntyper och nivåer på den översiktliga planeringen, inklusive regional fysisk planering.

Boverket uppger att myndigheten märkt av ett ökat intresse för ÖP-modellen, men nuvarande förslag behöver enligt Boverket utvecklas vidare för att bättre möta framtida krav.

ÖP-modellens tre delar

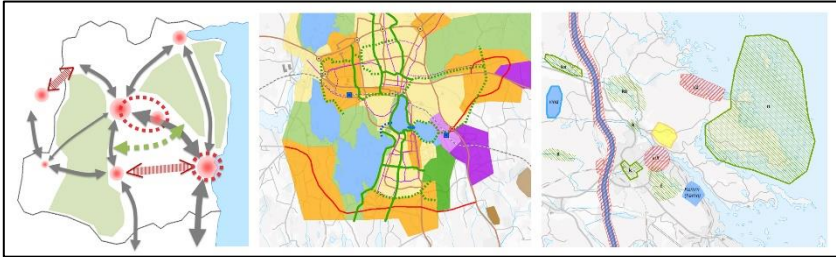
Modellen är en begreppsmodell och anger en struktur för hur översiktsplanens kartor kan byggas upp. Plan- och bygglagens krav på ställningstaganden i översiktsplanen fördelas i förslaget till ÖP-modell på tre aspekter – utvecklingsstrategi, användning och hänsyn.

- Utvecklingsstrategin är den mer strategiska delen av översiktsplanen som kan användas för att illustrera kommunens långsiktiga intentioner.
- Användning redovisar grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden, övergripande transportsystem samt grön- och blåstruktur.
- Hänsyn knyter an till att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att ta hänsyn till allmänna intressen, vid beslut om användningen av mark- och vattenområden, kommer att tillgodoses (jfr 3 kap. 4 § PBL). En del allmänna

intressen, som exempelvis bostadsförsörjning, framgår dock framför allt av de båda andra aspekterna.

Figur 1 De tre aspekterna i förslaget till ÖP-modell

Utvecklingsstrategi, användning och hänsyn



Källa: Boverket.

Modellen innehåller flera delar som man väljer efter behov, och de tre aspekterna går delvis omlott med varandra. Samtliga delar måste alltså inte användas. Varje aspekt behöver inte heller innebära en separat ÖP-karta.

Varför en ÖP-modell?

Boverket har tagit fram ett förslag till ÖP-modell för att översiktsplanerna ska bli tydligare och därmed mer användbara. Efterfrågan på vägledning om hur en översiktsplan kan utformas är också stor, samtidigt som allt fler kommuner också söker efter former för en mer kontinuerlig översiktsplanering. Tanken är att såväl planerarnas som användarnas arbete förenklas om det finns en färdig uppsättning byggklossar och begrepp att välja på.

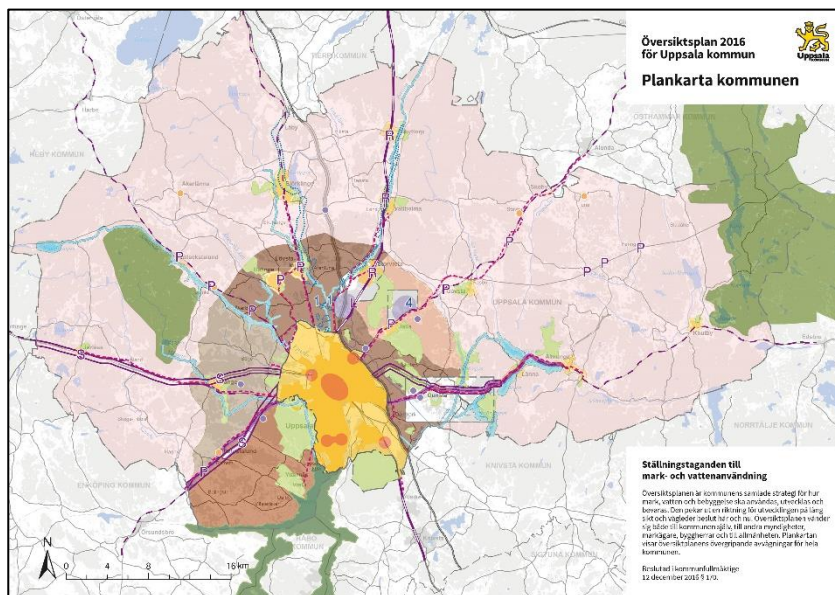
Behovet av att kunna jämföra kommunernas översiktsplaner och att analysera dem i ett regionalt perspektiv ökar. Det är då en stor fördel om översiktsplanerna är utformade på liknande sätt och ger en jämförbar bild av planerad utveckling i en region eller delregion. Även för den som söker en lokalisering och för överprövande myndigheter underlättas analyser och bedömning om översiktsplanernas begrepp och översiktsplanekartornas strukturella uppbyggnad överensstämmer med varandra.


































Två pilotkommuner – Uppsala och Ronneby

För tillfället arbetar Boverket med en utvärdering från de tiotal kommuner och två regioner som deltagit som pilotkommuner de senaste två åren och provat modellen i sitt översiktsplanearbete. I utredningen har vi tagit del av bland annat Uppsala kommuns nya översiktsplan 2016 samt Ronneby kommuns utställda förslag till ny översiktsplan.

Figur 2 Översiktsplan 2016 för Uppsala kommun

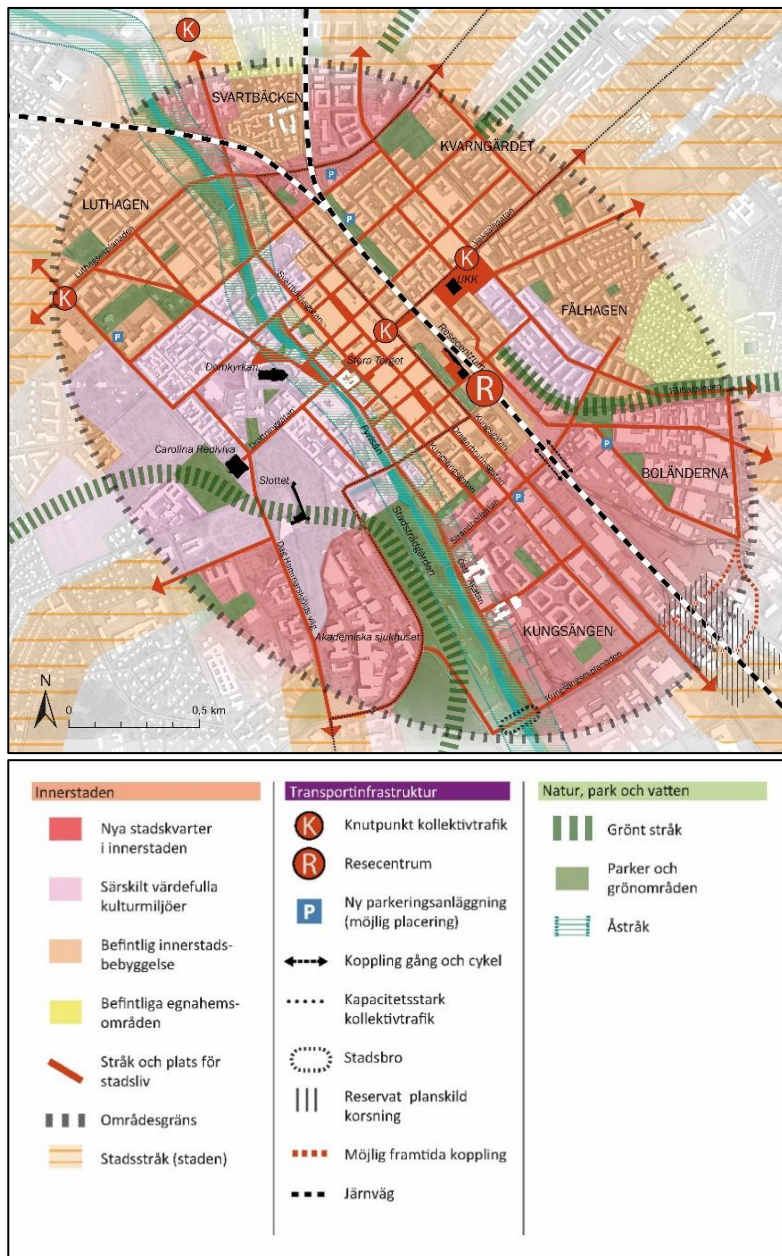
Uppsala kommun har justerat begreppen i ÖP-modellen utifrån sina behov. Bland annat har man lagt till kategorin Stadens omland och delat upp kategorin i fyra olika karaktärer. Inom dessa områden är kommunen särskilt restriktiv med ny bebyggelse.



Staden	Teknisk anläggning	Natur, park och vatten
<ul style="list-style-type: none">  Innerstaden  Stadsnod  Stadsdelsnod  Stadsstråk  Stadsstråk, ej detaljstuderat  Stadsbygd 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Ny vattentäkt 2 Vattenverk 3 Reningsverk 4 Avfallsanläggning 5 Återvinningscentral 	<ul style="list-style-type: none">  Grönt stråk och Dagvattenstråk  Å-stråk  Grönområde  Stort naturområde  Viktigt grundvattenavsnitt
Tätorter	Transportinfrastruktur	Områdesavgränsningar
<ul style="list-style-type: none">  Prioriterad tätort 	<ul style="list-style-type: none">  Flygplats S Stationsreservat R Befintlig station/ Resecentrum P Pendlarparkering K Knutpunkt för kollektivtrafik L Logistikipunkt tåg och järnvägsdepå T Trafikplats  Cykelstråk på landsbygden  Kollektivtrafikstråk väg  Kollektivtrafikstråk järnväg  Gatureservat, ej detaljstuderat  Zon stationsreservat  Planskild korsning  Broreservat  Gatu- och vägreservat  Järnvägsreservat 	<ul style="list-style-type: none">  Större utvecklingsområde  Stadens gräns  Fördjupad (befintlig) översiktsplan
Landsbygd		
<ul style="list-style-type: none">  Servicenod  Landsbygd 		
Stadens omland		
<ul style="list-style-type: none">  Uppsalaslätten  Mälarskogen  Småbrutet landskap  Skogslandskapet 		
Verksamhetsområden		
<ul style="list-style-type: none">  Mindre verksamhetsområde  Större verksamhetsområde 		

Källa: Uppsala kommun.

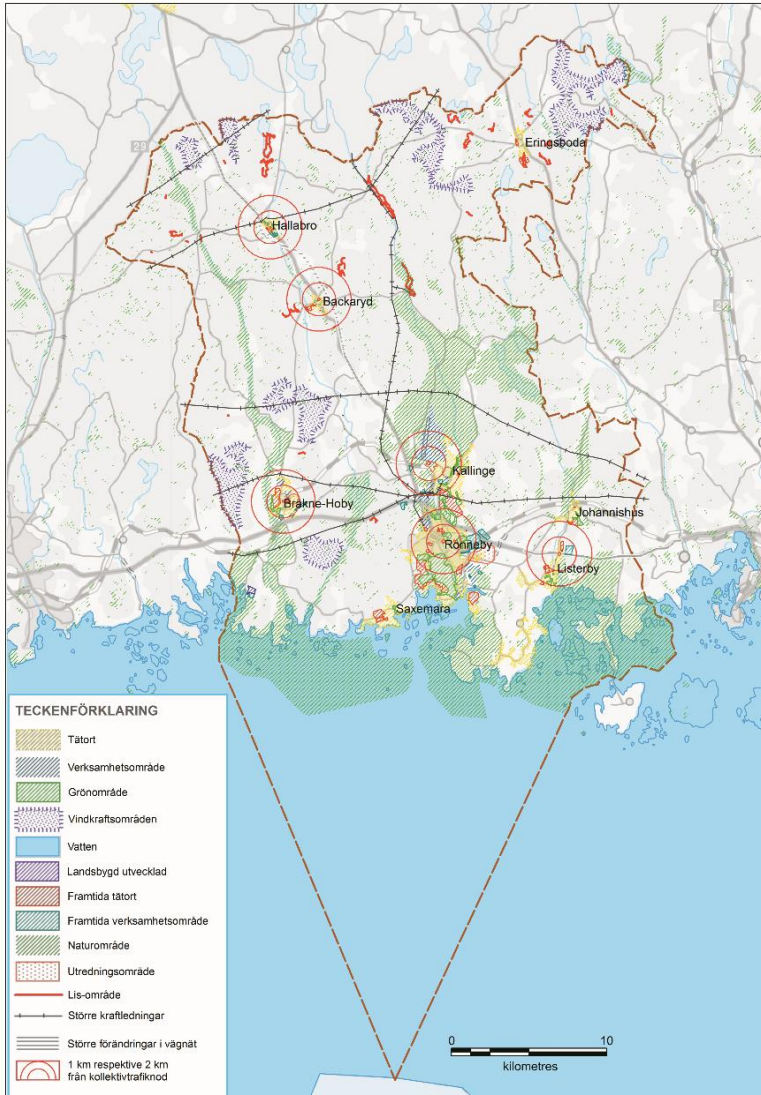
Figur 3 Plankarta innerstaden



Källa: Uppsala kommun.

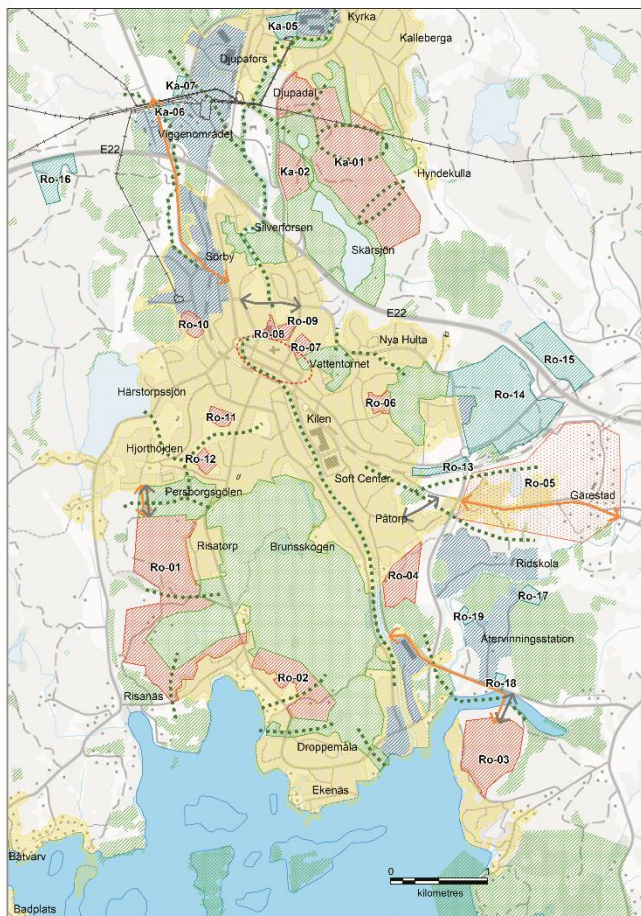
Figur 4 Utställt förslag till ny översiktsplan för Ronneby kommun

Den övergripande kartbilden redovisar markanvändningen för hela kommunen, men samtliga kärnor har även en mer detaljerad redovisning av den föreslagna markanvändningen. Till varje område anges en avsikt, det vill säga om området avses förändras eller om pågående användning ska bestå.



Källa: Ronneby kommun.

Figur 5 Markanvändning Ronneby tätort



TECKENFÖRKLARING

Tåttort	Utredningsområde
Verksamhetsområde	Framtida tätort
Grönområde	Framtida verksamhetsområde
Utvecklad vägnät	Naturområde
Utvecklad gång- och cykelstråk	Grönstråk
Centrumutveckling	Större kraftledning

Källa: Ronneby kommun.

Redovisning av allmänna intressen i översiktsplanen enligt PBL

Enligt gällande rätt ska kommunen i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen, vid beslut om användningen av mark- och vattenområden, kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt (3 kap. 4 § PBL).

Kravet på hur allmänna intressen ska hanteras i översiktsplanen har ändrats vid flera tillfällen sedan ÄPBL trädde i kraft. Vi menar att de många justeringarna har lett till att bestämmelsen med tiden har fått en annan innebörd än vad som ursprungligen var riksdagens avsikt.

I den första delen av denna bilaga sammanfattar vi vår bild av hur kravet på redovisning av de allmänna intressena har förändrats över tid. I den andra delen finns, för den som önskar fördjupa sig, underlag i form av utdrag från förarbeten och tidigare lydelse av den aktuella bestämmelsen.

1. Innebörden av kravet på redovisning av allmänna intressen

När den äldre plan- och bygglagen trädde i kraft 1987

Processen när ÄPBL trädde i kraft var ovanlig på så sätt att Lagrådet yttrade sig över lagförslaget vid två olika tillfällen och att förslagen i propositionen i flera avseenden ändrades vid riksdagsbehandlingen (avsnitt 7.2). Bland annat ändrades kravet på hur allmänna intressen bör hanteras i översiktsplanen till följande lydelse: I översiktsplanen skall redovisas allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden (dåvarande 4 kap. 1 § första stycket ÄPBL).

I ÄPBL-propositionen finns inget som tyder på att översiktsplanen skulle utgöra en systematisk redovisning av allmänna intressen enligt ÄPBL. I stället framhålls i propositionen att kravet har samband med kravet att planen ska ange grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden m.m. (jfr prop. 1985/86:1 s. 527).

Ett av översiktsplanens syften är att ”med ledning av [ÄPBL:s] bestämmelser om allmänna intressen ange grunddragen i användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för bebyggelseutvecklingen som en del i och en förutsättning för den övergripande, långsiktiga kommunplaneringen” (prop. 1985/86:1 s. 123). Översiktsplanen innebär en tolkning och precisering för olika delområden i kommunen av bestämmelserna i 2 kap. och därmed även av 2 och 3 kap. lagen om hushållning med naturresurser m.m.¹ (jfr a. prop. s. 96). Genom översiktsplanen visar kommunen alltså sin uppfattning om hur mark- och vattenområden bör användas för att de ska användas ”för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov” (jfr 2 kap. 2 § PBL) och om vad som utgör ”en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder” (jfr 2 kap. 3 § PBL).

Vi uppfattar att det var funktionen att *tolka och precisera* de allmänna intressena som Bostadsutskottet avsåg 1986 när utskottet föreslog att ”översiktsplanen skall utgöra en redovisning av allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden”², snarare än att ”kommunen ska redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses” som den nuvarande bestämmelsen lyder.

Vår bild är att såväl riksdagen som regeringen menade att översiktsplanen är det planinstrument där kommunen redovisar sin uppfattning om hur de allmänna intressena bör omsättas i praktiken i den kommunala geografin, för att därigenom klargöra kommunens syn på hur efterföljande beslut bör formuleras för att intressena ska kunna tillgodoses.

¹ I dag 3 och 4 kap. miljöbalken.

² Bostadsutskottets förslag till 4 kap. 1 § första stycket i lagrådsremissen i samband med riksdagsbehandlingen (bet. BoU 1986/87:1 s. 451).

Bestämmelsens funktion var bl.a. att klargöra att översiktsplanen bara redovisar allmänna intressen, dvs. att kommunen i översiktsplanen inte skulle ta ställning till förekommande enskilda intressen. Någon intention att kommunen i översiktsplanen systematiskt skulle gå igenom samtliga allmänna intressen och redovisa vilka åtgärder som kommunen tänkt sig för att främja eller säkerställa varje specifikt intresse – såsom bestämmelsen senare har uppfattats – kan inte utläsas av Bostadsutskottets betänkande.

Ändringarna 1996 medför att bestämmelsen får två olika betydelser

Efter förslagen i prop. 1994/95:230 fick bestämmelsen följande lydelse: I översiktsplanen skall redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Förslagen byggde på Plan- och byggutredningens betänkande SOU 1994:36, men regeringen avfärdade i huvudsak utredningens tankar på att översiktsplanen skulle utgöra en systematisk redovisning av allmänna intressen (prop. 1994/95:230 s. 51). Samtidigt är det tydligt att regeringen menade att det skulle ske en redovisning av miljö- och riskfaktorer (a. prop. s. 112).

Enligt vår uppfattning fick bestämmelsen i och med detta två olika funktioner, dels som ”påfart” till andra preciserade krav på innehåll i bestämmelsen, dels som ett uttryckligt redovisningskrav i den del det gällde miljö- och riskfaktorer. Kravet på att miljö- och riskfaktorer ska redovisas är numera borttaget, men införandet får uppfattas som att regeringen i vart fall delvis ändrade sin uppfattning om räckvidden av bestämmelsen.

Bestämmelsen får ny innebörd 2011 genom nya PBL

PBL-kommittén föreslog förändringar i kraven, eftersom redovisningskraven ansågs vara betungande (SOU 2005:77 s. 435 och 438).

I propositionen till nya PBL anförde regeringen att det är bra med förenklingar, men att ”förenklingen inte [får] innebära minskade krav på redovisning av innebörd och konsekvenser”. I propositionen anför regeringen i stället att ”det [är] viktigt att de allmänna intressena redovisas i enlighet med bestämmelserna i 2 kap.” och att ”det bör tydligt

framgå av översiktsplanen hur kommunen bedömer att de allmänna intressena ska kunna tillgodoses” (prop. 2009/10:170 del 1 s. 177 f.). I nya PBL har bestämmelsen därefter fått följande lydelse: Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses (3 kap. 4 § PBL).

Uttalandena antyder en syn på bestämmelsen som ligger nära den som Plan- och byggtutredningen förde fram 1996 (”Med kravet avses en systematisk redovisning av allmänna intressen enligt PBL och därmed även enligt 2 och 3 kap. NRL”).

Sammanfattningsvis innebär detta enligt vår uppfattning att bestämmelsen har fått en helt annan innebörd än vad Bostadsutskottet avsåg när ÄPBL tillkom. Vår slutsats är att gällande rätt ska förstås som att lagstiftaren ställer krav på att det ska ske en systematisk redovisning av alla allmänna intressen i översiktsplanen.

Det är oklart vad preciseringen om riksintressen tillför

Vår slutsats leder till frågor om vad den andra meningen i 3 kap. 4 § PBL egentligen tillför i dag (”I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt”). Eftersom även riksintressena utgör ett allmänt intresse – enligt 2 kap. 2 § PBL – finns redan ett krav på redovisning av förekommande riksintressen i den första meningen. Kravet att riksintressen ska redovisas ”särskilt” ger enligt vår uppfattning ingen ytterligare vägledning om hur redovisningskravet egentligen ska förstås.

Vi menar att det har stor betydelse för effektiviteten i systemet att kraven på redovisning i översiktsplanen begränsas till att avse endast sådana frågor där kommunen kan göra meningsfulla ställningstaganden och där det är angeläget att så sker. Att planen inte tyngs av onödigt redovisning har även betydelse för kommunernas möjlighet att hålla planen aktuell, men även för att andra myndigheter och enskilda ska kunna engagera sig i de frågor som planen avser att reglera och förstå innebörden av kommunens avsikter.

Våra förslag om hur riksintressen bör hanteras i översiktsplanen finns i avsnitt 9.1.6 och 10.3.1.

2. Underlag för hur kravet på redovisning av allmänna intressen i översiktsplanen har utvecklats

I denna del av bilagan finns förarbetsuttalanden m.m. som har gjorts i samband med att kravet på att allmänna intressen ska redovisas i översiktsplanen.

Propositionen till den äldre plan- och bygglagen

I 1987 års proposition med förslaget till ÄPBL föreslogs att kraven på redovisningen i översiktsplanen skulle utformas enligt följande (dåvarande 4 kap. 1 §):

Översiktsplanen skall utgöra underlag för beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Planen skall ange

1. grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,

2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m.m.³

I specialmotiveringen till den föreslagna bestämmelsen anför departementschefen följande (prop. 1985/86:1 s. 527 f.).⁴

Som sägs i den allmänna motiveringen (...) är planens syfte och funktion att vägledande behandla de långsiktiga, strategiska frågorna om markanvändning och byggande. Detta har kommit till uttryck i paragrafens inledande del på så sätt att översiktsplanen anges utgöra underlag för beslut om användningen av mark- och vattenområden. Jag har samma synsätt som lagrådet på sambandet mellan ingressen⁵ och andra stycket punkt 1. När det i punkt 1 sägs att planens skall ange grunddragen för den avsedda användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för bebyggelse, blir alltså detta att anse som en precisering av vad som sägs i ingressen.

I det remitterade lagförslaget finns en föreskrift om att översiktsplanen skall utgöra en geografisk tillämpning av de allmänna bestämmelserna i 2 kap. Syftet med föreskriften var att markera att planläggning och prövning av lov skall ske med samma utgångspunkter för den allmänna lämplighetsbedömningen. Lagrådet (yttrandet s. 45) har påpekat att det är tämligen

³ Den föreslagna lagen, förkortad NRL, motsvaras i dag av 3 och 4 kap. miljöbalken.

⁴ Våra kursiveringar för att visa centrala uttalanden om hur bestämmelsen bör förstås.

⁵ Här torde departementschefen avse det första stycket.

självlkärt att översiktsplanen skall anpassas till och underordnas de allmänna intressen som enligt 2 kap. skall beaktas vid all planläggning och lokalisering av bebyggelse. Jag har ingen erinran mot att föreskriften tas bort. *Orden "med tillämpning av bestämmelserna i 2 kap." har därför utgått.*

Bestämmelserna i 2 kap. är mångskiftande och har naturligtvis olika betydelse i olika områden inom kommunen. Detta leder fram till en allsidig diskussion om markanvändning och bebyggelsestruktur som jag menar är viktig i varje kommun. Ställningstagandena kan variera när det gäller prioritering mellan olika intressen, precisionen i riktlinjerna och tidsperspektivet. *Kommunens ställningstagande i dessa frågor skall alltså komma till uttryck i översiktsplanen.*

Översiktsplanens innehåll skall givetvis avgränsas med hänsyn till de olika funktioner som jag i den allmänna motiveringen angett att ett sådant planinstitut bör ha (...). Dess innehåll skall således avse dels användningen i stort av fysiska resurser, dvs. mark- och vattenområden, och dels lokaliseringen och dimensioneringen av nya bostads-, arbets- och friluftsområden m.m. samt olika typer av strukturbildande anläggningar, såsom kommunikations-, energi- och serviceanläggningar. Planens karaktär av dokument för politiska mål, som rör mark- och vattenhushållning, fysisk miljö och bebyggelseutveckling gör det angeläget att planen kan ge uttryck för både ett långsiktigt mål och en strategi för successiva förändringar som syftar till att nå de långsiktiga målen. Tidsperspektivet måste alltså komma till uttryck i översiktsplanen.

Departementschefens uttalanden klargör enligt vår uppfattning att översiktsplanen avsågs vara kommunens "bild" av hur de allmänna intressena i 2 kap. skulle tillämpas i praktiken i kommunen på en viss plats ("en geografisk tillämpning av de allmänna bestämmelserna i 2 kap."). Den tänkta bestämmelsen i första stycket att "Översiktsplanen skall utgöra underlag för beslut om användningen av mark- och vattenområden" avsågs alltså inte ha någon självständig betydelse i förhållande till bestämmelsen "Planen ska ange grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse" (andra stycket första punkten).

Ändringar i samband med lagrådsremissen vid riksdagsbehandlingen

I samband med lagrådsremissen i riksdagen föreslog utskottet att 4 kap. 1 § i stället borde utformas enligt följande (bet. BoU 1986/87:1 s. 451):⁶

Översiktsplanen skall utgöra *en redovisning av allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.*

Av planen skall framgå

1. grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (0000:000) om hushållning med naturresurser m.m.

Utskottet uttalade följande motiv (a. bet. s. 433) till förändringen i 4 kap. 1 § ÄPBL.⁷

Mot bakgrund av lagrådets uttalande och i linje med motionsvis framförda förslag är det enligt bostadsutskottets uppfattning angeläget att översiktsplanens karaktär av inte bindande planinstrument tydligare anges i lagtexten. Utskottet förordar att i 4 kap. 1 § första stycket görs ett tillägg som begränsar den översiktliga planeringen till vad som närmast skulle kunna karaktäriseras som en utvecklingsplanering. I översiktsplanen bör således redovisas dels vilka mark- och vattenområden som redan tagits i anspråk t.ex. för bebyggelse, försvar, naturvård m.m., dels inom vilka områden förändringar kan väntas och dels inom vilka områden inga speciella restriktioner erfordras.

Vad nu anförts bör komma till uttryck genom en förändring i 4 kap. 1 § första stycket av innebörd att översiktsplanen skall utgöra en redovisning av användning av mark- och vattenområden samt av det allmänna intresset vid beslut om förändringar och bevarande av mark- och vattenområden.

Med den nu förordade utformningen av första stycket markeras att översiktsplanen inte skall vara bindande för de efterföljande besluten, eftersom vid sådana beslut även enskilda intressen skall beaktas. Detta framgår av 1 kap. 5 § där det föreskrivs att vid prövning av frågor enligt PBL både allmänna och enskilda intressen skall beaktas om inte annat är särskilt är föreskrivet.

Lagrådet uttalade följande med anledning av de föreslagna ändringarna i 4 kap. 1 § ÄPBL (a. bet. s. 455 f.):⁸

⁶ Kursiveringarna visar skillnaderna i förhållande till förslaget i ÄPBL.

⁷ Våra kursiveringar.

⁸ Våra kursiveringar.

Ändringarna syftar till att tydligare markera, att översiktsplanen tar sikte på att redovisa de allmänna intressena och att den inte innefattar någon avvägning mot de enskilda intressena. Som bostadsutskottet frambållit i remissen understryks härigenom att översiktsplanen inte skall vara bindande för de efterföljande besluten. Vid den prövning som föregår dessa beslut skall nämligen enligt den 1 kap. 5 § angivna huvudregeln även enskilda intressen beaktas.

Lagrådet finner, att de av bostadsutskottet föreslagna ändringarna i 1 kap. 3 § och 4 kap. 1 § PBL tydligare än propositionens förslag klargör att översiktsplan inte är bindande. Genom det föreslagna tillägget till 1 kap. 3 § första stycket fastslås detta uttryckligt. Innebörden i tillägget måste anses vara, att en översiktsplan över huvud taget inte är rättsligt bindande. Enligt lagrådets mening är detta förhållande avgörande för grundlagsfrågans bedömning. För att det skall vara fråga om en föreskrift i RF:s mening krävs som redan nämnts bl.a., att föreskriften skall vara bindande för myndigheter och enskilda, dvs. att den skall föranleda rättslig bundenhet. Med de föreslagna ändringarna i förhållande till PBL-förslaget kommer översiktsplan enligt PBL:s regler inte att innehålla sådana föreskrifter som avses i 8 kap. RF.

Lagrådet föreslår, att 4 kap. 1 § första stycket ges lydelsen: ”I översiktsplanen skall redovisas allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.” Beträffande andra stycket 1 vill lagrådet förordna, att orden ”tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse” bibehålls i lagrummet (jfr 1 kap. 3 § första stycket andra meningen). Lagrådet föreslår att, att punkt 1 ges följande lydelse: ”1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden och i fråga om tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,”.

Bostadsutskottet ansåg att lagrådets förslag till jämkningar som rörde översiktsplanerna borde accepteras, med en argumentation som i allt väsentligt var identisk med den argumentation som framförts i lagrådsremissen. Utskottets förslag i denna del var också det som senare antogs av riksdagen.

I ett avseende utvecklade utskottet sin argumentation i betänkandet i förhållande till texten i lagrådsremissen (a. bet. s. 30), genom att den kursiverade texten lades till:

Med den nu förordade utformningen av första stycket markeras att översiktsplanen har betydelse för redovisningen av de allmänna intressena. Därmed markeras även att översiktsplanen inte skall vara bindande för de efterföljande besluten, eftersom vid sådana beslut även enskilda

intressen skall beaktas. Detta framgår av 1 kap. 5 § där det föreskrivs att vid prövning av frågor enligt PBL både allmänna och enskilda intressen skall beaktas om inte annat är särskilt föreskrivet.

Sammanfattningsvis medförde riksdagsbehandlingen alltså att lagförslaget i propositionen i detta avseende ändrades från "Översiktsplanen skall *utgöra underlag för beslut* om användningen av mark- och vattenområden" till "I översiktsplanen skall *redovisas allmänna intressen som bör beaktas vid beslut* om användningen av mark- och vattenområden" (våra kursiveringar).

Att ändringarna skedde i syfte att undanröja alla tveksamheter om att översiktsplanen inte var bindande – och därmed förenlig med regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten – står klart. Den ändrade lydelsen kan visserligen uppfattas som att ytterligare krav på redovisning har tillkommit i förhållande till förslaget i propositionen, men den tolkningen saknar enligt vår uppfattning täckning i utskottets motivering.

Plan- och byggutredningens förslag 1994

Plan- och byggutredningen redovisade i delbetänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) förslag till ändrade krav på översiktsplanens innehåll.

I översiktsplanen skall redovisas

1. allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om mark- och vattenområden samt bebyggelse,
2. sådana övriga miljöförhållanden som har betydelse för en långsiktigt god hushållning med resurserna,
3. grundragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt om utveckling och bevarande av den byggda miljön,
4. konsekvenserna av avsedda större förändringar i användningen av mark- och vattenområden.
5. hur kommunen avser att tillgodose
 - a) riksintressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.,
 - b) grunddrag och riktlinjer i regionplan enligt 7 kap.

I fråga om den bestämmelse som nu är av intresse föreslog utredningen således endast en precisering på så sätt att det tydliggjordes att det var de allmänna intressena *enligt 2 kap.* som ska redovisas i översiktsplanen.

I allmänmotiveringen redovisade utredningen uppfattningen att kraven på att de allmänna intressena ska redovisas i översiktsplanen har en självständig ställning (a. bet. s. 156 f.):⁹

Den nuvarande bestämmelsen om redovisning av allmänna intressen i översiktsplanen har formulerats som en övergripande bestämmelse till de efterföljande mer preciserade kraven översiktsplanens innehåll i 4 kap. 1 § andra stycket, vilket kan ge intryck av att den inte har en självständig ställning. — — —

Erfarenheterna talar enligt min mening för att kommunerna inte förmått leva upp till nuvarande bestämmelser om översiktsplanens redovisning av allmänna intressen. Det gäller främst att kommunerna inte dragit slutsatser från de kunskapsunderlag som tagits fram av såväl dem själva som av statliga myndigheter. — — — Jag anser att bestämmelserna om de allmänna intressena bör tas i en särskild punkt så att det klart framgår att sådana intressen som kommunen anser bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden samt bebyggelse skall utgöra en del av översiktsplanen. Ställningstagandena till de allmänna intressena bör således framgå klart och utgöra en del av den samlade översiktsplanen. — — — *Det sagda innebär att kraven på redovisning i översiktsplanen av de allmänna intressena enligt 2 kap. PBL – och därmed också de allmänna intressena enligt 2 och 3 kap. NRL – ökar.* Det är dock kommunen som ytterst väljer omfattningen av redovisningen mot bakgrund av sitt allmänna ansvar att verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsmiljö samt kommunens önskan att påverka även andra myndigheters beslut.

I specialmotiveringen anförde utredningen följande i anslutning till den aktuella bestämmelsen (a. bet. s. 342):

Enligt *punkten 1* skall en redovisning ske av sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas. Med kravet avses en systematisk redovisning av allmänna intressen enligt PBL och därmed även enligt 2 och 3 kap. NRL. Härigenom kan översiktsplanen med stöd av 6 kap. 1 § NRL och 5 § förordningen (1993:191) om tillämpning av NRL utgöra en kunskapskälla även för beslut enligt annan lagstiftning som rör mark- och vattenanvändningen och bebyggelsen.

⁹ Våra kursiveringar.

Plan- och byggtredningen synes alltså ha uppfattat kravet som att kommunen systematiskt ska gå igenom samtliga allmänna intressen och redovisa sin syn på hur dessa ska tillämpas, eller i vart fall att det var så den föreslagna bestämmelsen borde tillämpas.

Regeringens proposition om Kommunal översiktsplanering enligt PBL

Regeringen genomförde endast en del av Plan- och byggtredningens förslag. I den efterföljande propositionen gjorde regeringen följande uttalande om relationen mellan översiktsplanen och de allmänna intressena (prop. 1994/95:230 s. 49):

De allmänna intressen som anges i 2 kap. PBL, som även innefattar bestämmelserna i NRL, skall ligga till grund för planläggning och för beslut om lov och förhandsbesked. Bestämmelserna ger allmänna principer och utgångspunkter för såväl lokalisering av bebyggelse och bebyggelsemiljöns utformning. Översiktsplanen skall precisera och konkretisera dessa allmänna intressen.

Regeringen delar utredningens bedömning att översiktsplanens olika syften och funktioner motiverar en viss skärpning av kraven på översiktsplanens innehåll och redovisning. Som redovisas ovan är ett av planens huvudsyften att fungera som ett styrinstrument för utvecklingen av bebyggelsen. En väl utvecklad översiktsplan bör tydligt redovisa kommunens ställningstaganden till markanvändning, bebyggelseutveckling och allmänna intressen till vägledning för efterföljande beslut enligt bl.a. PBL. Om översiktsplanen skall kunna ge vägledning för beslut enligt andra lagar som är knutna till NRL behöver ställningstaganden till olika anspråk och avvägningar mellan motstående intressen redovisas. --- Sammantaget innebär således såväl erfarenheterna av det hittillsvarande arbetet som kraven på ökad miljöhänsyn att nya krav bör ställas på att översiktsplaneringen tydligare redovisar ställningstaganden i olika frågor. Som framhålls i flera remissyttranden är det angeläget att översiktsplaneringen utvecklas stegvis med utgångspunkt i lokala förhållanden och behov. Bestämmelser om översiktsplanens obligatoriska innehåll finns i 4 kap. 1 §. Syftet med bestämmelserna är att ange de grundläggande kraven för vad som skall redovisas. Bestämmelserna bör ändras och preciseras för att dels underlätta förståelsen av planen, dels öka miljöhänsynen. Enligt regeringens bedömning innebär mer preciserade krav på vad som skall redovisas inte att kommunernas handlingsutrymme i fråga om innehållet i översiktsplanen begränsas.

Av propositionen framgår att regeringens förslag till preciseringar av kraven på översiktsplanens innehåll endast delvis stämmer överens med utredningens förslag, bl.a. när det gäller utredningens förslag att översiktsplanen ska redovisa allmänna intressen samt övriga miljöförhållanden i kommunen. Regeringen anför (a. prop. s. 51):¹⁰

Regeringen anser att bestämmelsen om redovisning av allmänna intressen i översiktsplanen också fortsättningsvis skall vara en övergripande bestämmelse till de mer preciserade kraven på innehåll. Därmed görs tydligt att översiktsplanens olika ställningstaganden – vare sig det handlar om den avsedda mark- och vattenanvändningen eller om utvecklingen av bebyggelse – skall ske med beaktande av de allmänna intressena. De påtalade bristerna i fråga om redovisningen av de allmänna intressena bör främst lösas genom att redovisningsmetoderna utvecklas. Därvid bör bl.a. betonas skillnaden mellan å ena sidan det underlag om olika allmänna intressen, som ligger till grund för översiktsplaneringen, och å andra sidan kommunens bedömningar vad gäller dessa intressen.

Uttalandet får uppfattas som att regeringen motsätter sig tanken på att bestämmelsen ställer krav på en ”systematisk redovisning av allmänna intressen enligt PBL och därmed även enligt 2 och 3 kap. NRL”.

Samtidigt föreslår regeringen en utökning av redovisningskravet i 4 kap. 1 §, så att översiktsplanen även ska redovisa de *miljö- och riskfaktorer* som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden (jfr nedan).¹¹

Tidigare lydelse

I översiktsplanen skall redovisas allmänna intressena som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Föreslagen lydelse

I översiktsplanen skall redovisas *de allmänna intressena enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer* som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. *Vid redovisningen av de allmänna intressena skall riksintressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. anges särskilt.*

Enligt specialmotiveringen innebär ändringarna både en tydligare systematisering av kraven och en viss utvidgning med nya krav på innehållet (a. prop. s. 112). Regeringen anförde följande.

¹⁰ Våra kursiveringar.

¹¹ Här redovisas endast bestämmelsens första stycke.

I första stycket finns en uttömmande bestämmelse om vad som skall redovisas i planen. I översiktsplanen skall således redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Med miljöfaktorer avses sådant som buller, markförsurning och luftföroreningar som har betydelse för vad ett mark- eller vattenområde kan användas för. Riskfaktorer kan avse skred eller översvämningar och sådant som utsläpp av farliga gaser och kemikalier vid olyckshändelser under transporter eller från anläggningar. Redovisningskravet avseende miljö- och riskfaktorer skall ses mot kravet på länsstyrelsen att i granskningsyttrandet enligt 9 § ange om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boende och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. Genom en tydlig redovisning av miljö- och riskfaktorer har kommunen möjlighet att få statens syn på frågor om hälsa och säkerhet i ett tidigt skede.

Regeringens förslag blev också riksdagens beslut (SFS 1995:1197).

Riksdagens ursprungliga beslut om ÄPBL, liksom regeringens uttalande i den ovannämnda propositionen på s. 51, får uppfattas som att ”bestämmelsen om redovisning av allmänna intressen i översiktsplanen ... skall vara en övergripande bestämmelse till de mer preciserade kraven på innehåll [i paragrafen]”. Det är dock svårt att se hur de ändringar som föreslås i samma proposition avseende miljö- och riskfaktorer kan ses som något annat än ett tydligt krav på att förekommande miljö- och riskfaktorer ska redovisas särskilt i planen, snarare än att de skulle kunna vara en övergripande bestämmelse till övriga krav i paragrafen. Regeringens uttalanden i dessa avseenden synes vara svåra att förena.

Några mindre justeringar i denna paragraf gjordes även i samband med införandet av miljöbalken, men dessa saknar betydelse i detta sammanhang.

PBL-kommitténs förslag 2005

Även PBL-kommittén tog upp frågan om hur de allmänna intressena bör hanteras i översiktsplanen. Kommittén redovisade under rubriken *Erfarenheter och problem* bakgrunden till sina förslag kring vad som bör redovisas i översiktsplanen i fråga om allmänna intressen (SOU 2005:77 s. 435):

Många kommunföreträdare, inte minst från de mindre kommunerna, har under utredningsarbetet framfört att de tvingande bestämmelserna om översiktsplanens innehåll är allt för betungande för att motsvara

nyttan. Kritiken gäller framför allt dagens regler om att översiktsplanen ska redovisa ”de allmänna intressen som bör beaktas”, vilka anses medverka till att översiktsplanerna ofta blir omfattande redovisningsdokument. Såväl intresseorganisationer som sektorsmyndigheter riktar med stöd av dessa bestämmelser omfattande förväntningar och anspråk på innehållet, vilket anses strida mot PBL:s syfte att översiktsplanens innehåll i första hand bestäms av kommunen. Mängden nya mål och intressen som delvis har en bindande karaktär anses förstärka denna situation och begränsa kommunens handlingsutrymme i planeringen. Detta gäller bland annat de nya kraven på miljöhänsyn, som i flera kommuner har vitaliserat översiktsplaneringen, men som ibland uppfattas som statliga pålagor och krav. Dessutom framhålls att det finns en risk för att innebörden av fullmäktiges ställningstagande blir otydlig genom mängden underlag om olika allmänna intressen med oklar status.

Kommittén menade att 4 kap. 1 § borde ges följande lydelse:¹²

Tidigare lydelse

I översiktsplanen skall redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen skall riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Föreslagen lydelse

I översiktsplanen skall redovisas kommunens bedömning av de allmänna intressen i 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om lokalisering av bebyggelse. I översiktsplanen skall vidare redovisas andra överordnade mål och riktlinjer som har lagts till grund för kommunens ställningstaganden i denna.

Kommittén anförde följande motiv för förslaget (SOU 2005:77 s. 438):¹³

För att översiktsplanen ska ge kommuninvånare information om kommunens ställningstaganden och ge tydlig vägledning för efterföljande beslut är det angeläget att det görs en tydlig åtskillnad mellan själva planen och beslutsunderlaget till denna. Dagens inledande bestämmelser i 4 kap. 1 § föreslås därför ersättas med en ingress med innebörden att översiktsplanens ställningstaganden ska grundas på kommunens bedömningar av vilka allmänna intressen som har relevans i översiktsplanen. Syftet är bland annat att avlasta och förenkla redovisningen så att

¹² Här redovisas endast bestämmelsens första stycke.

¹³ Våra kursiveringar.

det för såväl allmänheten som enskilda fastighetsägare som beslutsmyndigheter blir tydligt vad kommunfullmäktige faktiskt tar ställning till. Som en konsekvens av de förändringar i bestämmelserna om allmänna intressen som föreslås i avsnitt 4.4.2 bör det i bestämmelserna även framgå att det i första hand handlar om sådana allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om dels en lämplig mark- och vattenanvändning, dels lokalisering av bebyggelse. Detta innebär att det i första hand handlar om de allmänna intressen och hänsyn som regleras i kommitténs förslag till bestämmelser i 2 kap. 2–4 §§, men även om de generella, övergripande bestämmelserna i 1 § samt bestämmelsen om hänsyn till omgivningen i 7 §. Som underlag för ställningstaganden till framtida förändringar blir det ofta naturligt att översiktsplanen också redovisar bedömningar av sådana allmänna intressen som bör beaktas vid lämplighetsbedömningar och beslut om bebyggelsens utformning enligt 5 och 6 §§. – – –

I författningskommentaren anförde PBL-kommittén följande (SOU 2005:77 s. 996):¹⁴

Paragrafen innehåller vissa ändringar och kompletteringar till nuvarande bestämmelser om översiktsplanens obligatoriska innehåll i enlighet med motiven i avsnitt 6.6.3 för att medge enklare översiktsplaner och att samtidigt precisera kraven på innehåll. Genom ändringen i första stycket tydliggörs att översiktsplanen ska redovisa de allmänna intressen som kommunen bedömer är relevanta. – – –

Propositionen Ett första steg för en enklare plan- och bygglag

Frågan om miljö- och riskfaktorer togs upp i propositionen Ett första steg för en enklare plan- och bygglag (prop. 2006/07:122). Regeringen anförde (a. prop. s. 35).¹⁵

PBL-kommittén har föreslagit att det särskilda kravet på redovisning av miljö- och riskfaktorer slopas. Regeringen delar kommitténs bedömning i denna del då hänvisningen till miljö- och riskfaktorer inte fyller någon egen funktion eftersom alla miljö- och riskfaktorer omfattas av och därmed beaktas vid en tillämpning av bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen. Särskilt tydligt blir detta om förslaget att förtydliga 2 kap. 3 § genomförs. Den nuvarande dubbelregleringen i bestämmelserna om översiktsplan i 4 kap. 1 och 5 §§ har lett till en del oklarheter avseende de allmänna intressena i 2 kap. och om vissa miljö- och riskfaktorer verkligen ingår i de allmänna intressena. Genom att ta bort hänvisningen till miljö- och riskfaktorer kan denna otydlighet undanröjas.

¹⁴ Våra kursiveringar.

¹⁵ Våra kursiveringar.

Regeringen synes i och med detta uttalande helt bortse från vad som tidigare uttalats om innebörden av bestämmelsen, dvs. att den enbart utgör en ”påfart” till övriga krav i bestämmelsen och att den avsåg att klargöra att planen bara redovisar allmänna med inte enskilda intressen.

Propositionen En enklare plan- och bygglag

I propositionen En enklare plan- och bygglag behandlade regeringen återstoden av kommitténs förslag. I avsnittet om översiktsplanens roll, innehåll och utformning anförde regeringen följande (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 177 f.).¹⁶

Översiktsplanen upplevs ofta som alltför överlastad av omfattande redovisningsdokument. De nuvarande bestämmelserna anses medverka till att denna överlastning gör planen otydlig för politiker, allmänheten och de myndigheter som ska använda planen. PBL-kommittén har föreslagit att översiktsplanen ska kunna göras enklare och att kommunerna ska ges ett större utrymme att utforma den utifrån sina behov. Kraven på handlingar i olika skeden av processen bör nyanseras. Det viktiga är att bakgrunden till samt innebörden och konsekvenserna av kommunens ställningstaganden tydligt framgår.

Regeringen delar kommitténs bedömning att det är viktigt att planen är begriplig och överskådlig och att det ska gå att skilja på själva planen och beslutsunderlaget för den. Det bör tydligt framgå vad kommunfullmäktige konkret tar ställning till. Regeringen delar även kommitténs syn att det är viktigt att översiktsplaner inte tyngs med ovidkommande information. Detta för att underlätta processen för framtagande av nya översiktsplaner i kommunerna. *Däremot får förenklingen inte innebära minskade krav på redovisning av innebörd och konsekvenser så att intentionen om en bredare, mer strategisk och bättre förankrad översiktsplan motverkas.* Regeringen håller därför inte med om att kommunen ska ges större frihet att redovisa vilka allmänna intressen som har relevans för översiktsplanen. *Även om syftet är vällovligt, att förenkla redovisningen, är det viktigt att de allmänna intressena redovisas i enlighet med bestämmelserna i 2 kap.* Det bör tydligt framgå av översiktsplanen hur kommunen bedömer att de allmänna intressena ska kunna tillgodoses. Även kommunens ställningstagande till mark- och vattenanvändningen, den byggda miljön, riksintressen, miljö kvalitetsnormer samt strandskydd bör tydligt framgå.

Regeringen föreslog därför en lydelse som enligt författningsskomentaren överensstämmer med 4 kap. 1 § första stycket i den nuvarande lagen med språkliga ändringar (a. prop. s. 419). Skillnaderna

¹⁶ Våra kursiveringar.

mellan den tidigare och den nuvarande lydelsen framgår av nedanstående uppställning.

4 kap. 1 § första stycket ÄPBL

I översiktsplanen ska *redovisas* de allmänna intressen enligt 2 kap. som *bör beaktas* vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. *Vid* redovisningen ska riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

3 kap. 4 § PBL

Kommunen ska i översiktsplanen *redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses*. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Enligt författningskommentaren överensstämmer innehållet i paragrafen med 4 kap. 1 § första stycket ÄPBL med språkliga ändringar (a. prop. s. 419).

Vi menar emellertid att det sedan ÄPBL trädde i kraft har skett betydelsefulla förändringar när det gäller hur bestämmelsen om allmänna intressen bör förstås.

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskylighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
- Flexibel rehabilitering. [21]
- Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
- Tid för utveckling. [24]
- Vissa fredspliktsfrågor. [40]
- Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
- Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
- Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
- Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
- Gräsrotsfinansiering. [20]
- Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
- Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]
- Tryggad tillgång till kontanter. [42]
- Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]
- Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
- Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
- En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
- Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
- En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
- Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
- Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
- Konstnär – oavsett villkor? [23]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
- Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]
- Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. [16]
- Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]

En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. [46]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]
Vissa processuella frågor på social-
försäkringsområdet. [5]
Ju förr desto bättre – vägar till
en förebyggande socialtjänst. [32]
Att bryta ett våldsamt beteende
– återfallsförebyggande insatser
för män som utsätter närstående
för våld. [37]
God och nära vård. En primärvårdsreform.
[39]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda
för internationalisering. [3]
Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]
Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. [11]
Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektorers professionella
utveckling. [17]
Forska tillsammans – samverkan
för lärande och förbättring. [19]
Validering i högskolan – för tillgodo-
räknande och livslångt lärande. [29]
Rätt att forska. Långsiktig reglering av
forskningsdatabaser. [36]
Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
[41]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]