

Avdelningarna för juridik och tillväxt och samhällsbyggnad

Ann-Sofie Eriksson

Bengt Westman

Germund Persson

Gunilla Glasare

Juridisk analys av de nya reglerna i plan- och bygglagen om regional planering

Sammanfattning

Riksdagen beslutade den 14 november 2018 om nya regler i PBL om regional planering i regionerna Skåne och Stockholm.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har gjort en analys av de nya reglerna.

I SKL:s yttrande på den utredning som föregick lagstiftningen var SKL positiva till en regional planering, men den ska inte regleras i PBL. Regionerna har sedan tidigare ett regionalt utvecklingsuppdrag enligt förordning.

De nya reglerna innebär att en planhierarki införs där de regionplanerna kan komma att styra innehållet i kommunernas översiktsplaner och i förlängningen även detaljplaner.

Om PBL-lagstiftningen används så som den är skriven innebär det att medborgares och företags möjlighet att påverka lokalsamhället och utkräva ansvar flyttas från kommunal till regional nivå.

I praktiken kan det förväntas att regionplanen blir styrande även om den inte är bindande. Domstolar kan komma att använda regionplanen när de överprövar kommunernas planer.

Lagändringarna i PBL riskerar att försvaga kommunernas rådighet över hur mark och vatten ska användas.

En planhierarki riskerar att motverka de arbetssätt som har utvecklats mellan regioner och kommuner.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att regionplaner enligt PBL kommer att påverka kommunernas möjlighet att besluta om hur mark och vatten ska användas.

Tidigare lagstiftning

Regionplaneringen reglerades tidigare i två lagstiftningar. Dels i en särskild lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län där regionplaneringen var obligatorisk och skulle bedrivas av landstinget, dels genom reglerna i 7 kapitlet PBL för övriga delar av landet, där regionplaneringen var frivillig och skulle bedrivas av ett utsett regionplaneförbund. Enligt dåvarande 7 kapitlet PBL har regionplanering endast

kommit till stånd för 13 kommuner i Göteborgsområdet med Göteborgsregionens kommunalförbund som regionplaneorgan.

Den nya lagstiftningen skiljer sig på principiella punkter

De två tidigare lagstiftningarna är borttagna respektive ändrade. I stället har en ny lagtext som gäller för Skåne och Stockholm lagts in i PBL. Den nya lagstiftningen skiljer sig på principiella och viktiga punkter jämfört med de tidigare reglerna. Det är dessa principiella skillnader som kan förväntas få till konsekvens att kommunernas bestämmanderätt över markanvändningen påverkas.

Konsekvenser på kort och lång sikt

På kort sikt kommer sannolikt inte effekterna av den nya lagstiftningen att märkas. Det beror på att lagstiftningen ställer stora krav på hur en regional plan ska tas fram (i princip samma krav som på hur en översiktsplan tas fram). Det innebär att det kommer ta lång tid innan den första regionplanen som tas fram enligt nya lagstiftningen är klar. Dessutom har kommuner och regioner en tradition av att samarbeta kring frågor som tjänar på att samordnas regionalt snarare än att en regionplan ska styra över en kommunal.

På lång sikt, om lagen används så som den är skriven, kan lagen få de effekter som framkommer av detta dokument.

Om utredningen bakom den nya lagstiftningen

Bostadsplaneringskommittén hade som uppdrag att se över regelverken för fysisk planering och planeringsunderlag på regional nivå samt att se över formerna för samordning mellan fysisk planering, bostadsförsörjning, regionalt utvecklingsarbete, infrastrukturplanering och kollektivtrafik.

Utredningen föreslog att den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i varje län skulle ges uppgiften att bedriva regional fysisk planering. Detta skulle ske genom införandet av ***en ny lag om regional fysisk planering***. Genom den nya lagen skulle länsstyrelsen fräntas uppgifter som hade att göra med samordningen mellan kommuner i fysisk planering.

För att inte förväxla den regionala fysiska planeringen med planering enligt PBL föreslogs att den regionala planeringen i den föreslagna lagen skulle manifesteras i ett ***"regionalt fysiskt program"*** för att markera att det handlade om ett program som skulle samla de regionala planeringsförutsättningarna som underlag för kommunernas fysiska planering.

Vår farhåga i utredningen var att ett inlemmande av den regionala planeringen i PBL dels skulle ge planeringen fel fokus och ett innehåll som styrde åt fel håll, dels att det skulle försvaga den regionala utvecklingsplaneringen som var under uppbyggnad. Utvecklingsplaneringen har ett annat angreppssätt än PBL-planering. Den hanterar

regionala tillväxtfrågor, överenskommelse mellan regering, region och kommuner, prioritering av EU-medel, regional infrastruktur, strategiska satsningar i regionen m.m.

Att reglera den regionala planeringen i PBL är mindre lyckat av två orsaker. Dels risken att en reglering i PBL uppfattas som en förändring av grundprinciperna för den fysiska planeringen, dels hamnar regionplaneringen under oket av alla de regler om riksintressen och allmänna intressen som finns i PBL. Den regionala planeringen riskerar därmed att missa sitt syfte att underlätta för den efterföljande planeringen genom att hantera de övergripande strukturfrågorna.

Sammanfattningsvis framförde SKL i utredningen att om en regional planering ska ha ett värde för Sverige bör den:

- Frikopplas från plan- och bygglagen
- Bygga på samverkan mellan region och kommuner
- Utgå från de verksamheter som beslutas på regional nivå
- Även behandla andra frågor med en regional logik
- Ge möjlighet för staten/regeringen att redovisa sina mål med den aktuella regionens utveckling
- Minska behovet av länsstyrelseövervakning av de enskilda kommunernas planeringsarbete

Den lösning som valdes uppfyller i princip ingen av dessa punkter.

Närmare beskrivning av den nya lagen

Från och med år 2019 finns en ny lagtext införd i 7 kapitlet i PBL avseende obligatorisk regional fysisk planering för Region Stockholm och Region Skåne. Den nya lagtexten skiljer sig på principiella och avgörande punkter från de tidigare lagstiftningarna om regional planering.

Regeringskansliet utreder just nu om alla regioner ska vara skyldiga att ta fram en regionplan enligt PBL.

En av de obligatoriska uppgifterna i dessa två regioner är att ta fram en regionplan. I 7 kapitlet PBL preciseras hur denna regionplan (RP) ska tas fram och vad den ska innehålla:

- När det gäller planprocessen och framtagandet av RP så gäller samma krav som när en kommun ska ta fram en översiktsplan (ÖP), förutom vad gäller utställningstiden som ska uppgå till minst tre månader istället för två månader
- Vad gäller de innehållsmässiga kraven så ska, liksom för en ÖP, grundragen för mark- och vattenanvändningen framgå
- I RP ska även anges riktlinjer för lokalisering av bebyggelse som har betydelse för länet

- Av RP ska, liksom av en ÖP, framgå hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kapitlet PBL, hur riksintressen enligt 3-4 kapitlet miljöbalken (MB) har tillgodosetts och på vilket sätt miljökvalitetsnormer enligt 5 kapitlet MB har följts. Detta är en viktig del i de principiella skillnaderna till den tidigare lagstiftningen

Konsekvenser av den nya lagen

Påverkan på det kommunala självstyret

Många av förfarandereglererna har goda intentioner som t.ex. att länsstyrelsen kan avlastas vissa utrednings- och planeringsuppgifter genom den regionala fysiska planeringen.

När det gäller planprocessen dvs samråd, utställning och granskning gäller samma regler för både regionplan och översiktsplan, förutom utställningstiden som är en månad längre för RP. Eftersom det föreskrivna innehållet i regionplanen och översiktsplanen i stort sett beskrivs i samma termer innebär det en risk för dubbelarbete och en mer utdragen planeringsprocess utan att kvaliteten över huvud taget påverkas.

I översiktsplanen ska anges om den avviker från RP och på vilket sätt den gör det samt skäl till avvikelser. Om regionen finner att en kommun vid upprättande av detaljplaner avviker från RP:s innehåll kan regionen framföra sina synpunkter till länsstyrelsen och begära att saken ska överprövas av länsstyrelsen. Lagstiftningen innebär därmed ett kraftigt ingrepp i kommunernas självbestämmande.

Regionerna har sedan tidigare ett regionalt utvecklingsuppdrag

De innehållsmässiga kraven tar inte upp de uppgifter som regionerna har i sitt ansvar för den regionala utvecklingsplaneringen. Regionerna har ett uppdrag¹ att:

- arbeta fram och fastställa en strategi för utvecklingen i länet
- samordna insatser för att genomföra denna strategi
- besluta om hur medel för regionalt tillväxtarbete ska användas
- följa upp, utvärdera och redovisa resultaten av tillväxtarbetet till regeringen
- utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram
- upprätta och fastställa länsplaner för transportinfrastruktur

Redan dessa uppgifter behöver utvecklas regionalt tillsammans.

Samma innehåll som översiktsplaner

Regionplanen ska enligt den nya lagen 7 kapitel PBL ha samma innehåll som översiktsplaner avseende allmänna intressen. I propositionen² ges följande exempel på intressen som har regional betydelse: övergripande fysiska strukturer för bebyggelse och tillhörande anläggningar, huvudstråk, städer eller tätorter av särskild regional betydelse (s.k. regionala kärnor), natur- och grönområden, infrastruktur för

¹ Enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete och lagen om regionalt utvecklingsansvar

² Regeringens proposition 1017/18:266 En ny regional planering

transporter, energi- och vattenförsörjning, avlopp samt strukturer som kan minska klimatpåverkan. Det kan vidare avse strukturer för strandskyddsområden och landsbygdsutveckling i strandskyddsnära lägen. Regionerna kan därmed få svårt att få genomslag för sina regionala särdrag och forma en planering efter sina förutsättningar och förhållanden.

Då regionplanen är en plan enligt PBL kommer det också innebära i planhierarkin att regionplanen ligger ”ovanför” den kommunala översiktsplanen. Den regionala fysiska planeringen kan leda till en förskjutning av ansvar och befogenheter från kommunal till regional nivå.

Om regionen väljer att hantera alla frågor som är uppräknade ovan innebär det att regionen kommer att styra hur kommunerna ska hantera motsvarande frågor.

Den regionala planen hanterar kommunala frågor

Kravet att det av en RP ska framgå hur hänsyn tagits till allmänna intressen enligt 2 kapitlet PBL och enligt 3-5 kapitlet MB är nytt i lagstiftningen. Det innebär att planläggning ska ske med hänsyn till en stor mängd intressen, som idag hanteras av kommunerna, såsom natur- och kulturvärden, miljö och klimataspekter, ändamålsenlig struktur, estetiskt tilltalande utformning, från social synpunkt god livsmiljö för alla samhällsgrupper, långsiktigt god hushållning, goda miljöförhållanden, god ekonomisk tillväxt, en effektiv konkurrens och bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet samt riksintressen och miljökvalitetsnormer.

Beroende på vad regionen anser vara en regional fråga kan de regionala planerna därmed komma att redovisa och bedöma samma områden som de kommunala översiktsplanerna.

Lagändringarna riskerar därmed att försvaga kommunernas rådighet över hur mark- och vatten ska användas.

Kraven är vägledande i teorin, men styrande i praktiken

I lagstiftningen används ordet ”vägledande” för den regionala planen. I praktiken blir dock den regionala planen styrande av skäl som har beskrivits tidigare i texten:

- När kommunen tar fram en översiktsplan måste den beskriva om den gör avsteg från den regionala planen
- Regionen och länsstyrelsen kan bevaka hur kommunerna tar hänsyn till den regionala planen
- Om regionen finner att en kommun har avvikit från regionplanens innehåll kan regionen framföra sina synpunkter till länsstyrelsen och begära att saken prövas av länsstyrelsen enligt 11 kap 10 §. Enligt propositionen bör regionens mening tillmätas stor betydelse
- Dessutom finns det exempel på att domstolar hänvisar till regionala planer (enligt tidigare lagstiftning) och översiktsplaner i sina beslut, trots att de bara är ”vägledande” enligt lagstiftningen

I praktiken blir den regionala planen med andra ord styrande över översiktsplaner och detaljplaner.

Sveriges Kommuner och Landsting