



Planfrågor

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas motioner från 2001 års allmänna motionstid i frågor om kommunala planer m.m. Dessutom behandlas ett yrkande i en motion väckt med anledning av Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR8 Plan- och byggprocessens längd.

Motionsförslagen avser olika krav som bör ställas vid kommunal planering och frågor som särskilt bör uppmärksammas i detta sammanhang. Det gäller bl.a. brottsförebyggande åtgärder i planeringen, planering för en tyst miljö, planering vid översvämningsrisk och planering för handelsetableringar. Vidare tas vissa särskilda planeringsfrågor upp, bl.a. gällande rätten att använda offentlig plats.

Flertalet motionsyrkanden avstyrks. I många fall hänvisar utskottet till pågående utvecklingsarbete och utredningar samt till den översyn av plan- och bygglagen som såväl riksdagen som regeringen ansett bör komma till stånd.

I en fråga – rätten att använda offentlig plats – föreslår utskottet att riksdagen med anledning av två motioner (s) gör ett tillkännagivande till regeringen. Förslaget är föranlett av erfarenheter av att fastighetsägare inskränker möjligheterna till opinionsbildande verksamheter på vissa offentliga platser.

Enligt bostadsutskottets mening talar starka skäl för att huvudprincipen bör vara den att var och en i förhållande till fastighetsägaren skall ha rätt att begagna offentliga platser för debatt, opinionsbildning, offentliga samtal, flygbladsutdelning m.m. Innebörden i tillkännagivandet är att regeringen bör överväga de frågor som utskottet pekat på och ta ställning till hur avvägningen mellan de olika intressen, bl.a. äganderätten, som gör sig gällande bör göras. Regeringen bör därefter tillsammans med en redovisning av dessa överväganden återkomma till riksdagen med de lagförslag m.m. som kan krävas.

Till betänkandet har fogats 19 reservationer.

I en bilaga till betänkandet finns en rapport – Länsstyrelserna och mellankommunal samordning inom PBL-området. Rapporten är en redovisning av en uppföljning som bostadsutskottet låtit genomföra av länsstyrelsernas behandling av planfrågor som berör två eller flera kommuner.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet.....	7
Utskottets överväganden	8
Kommunala planer	8
Övergripande krav på planering	8
Barns inflytande.....	9
Regionala frågor	10
Agenda 21 och Habitatagendan	12
Planering för en tyst miljö	13
Brottsförebyggande planering	15
Planering vid översvämningsrisk.....	17
Handelsändamålet i detaljplan	18
Externa köpcentrum.....	19
Miljökonsekvensbeskrivningar vid vägplanering	21
Kommunala servicezoner	21
Den statliga kontrollen av kommunala planer	22
Vissa särskilda planeringsfrågor.....	23
Grönområden.....	23
Aktivitetsytor.....	23
Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.....	24
Yrkesmässig verksamhet i bostadsområden	25
Hästgårdar.....	25
Lokaler för religiösa ändamål	26
Rätten att använda offentlig plats	26
Reservationer.....	29
1. Övergripande krav på planering (kd, c, mp)	29
2. Barns inflytande (v, c, fp, mp).....	30
3. Barns inflytande (kd).....	31
4. Regionala frågor (kd, c, fp).....	32
5. Regionala frågor (v).....	33
6. Planering för en tyst miljö (kd).....	34
7. Planering för en tyst miljö (c, mp).....	35
8. Brottsförebyggande planering (kd, c)	36
9. Planering vid översvämningsrisk (kd, c, fp, mp)	37
10. Handelsändamålet i detaljplan (m, fp, -).....	38
11. Externa köpcentrum (m, fp, -, motiveringen)	39
12. Externa köpcentrum (kd, c)	40
13. Externa köpcentrum (v)	41
14. Externa köpcentrum (mp).....	42
15. Kommunala servicezoner (m, -)	43

16. Den statliga kontrollen av kommunala planer (m, -).....	44
17. Grönområden (kd, c, mp)	45
18. Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (c)	46
19. Rätten att använda offentlig plats (m, kd, -).....	46
Förteckning över behandlade förslag	48
Motioner från allmänna motionstiden 2001	48
Motion väckt med anledning av Riksdagens revisorers förslag	
2001/02:RR8	52
Uppföljningsrapport	53
1 Inledning	54
2 Länsstyrelsernas roll.....	56
3 Länsstyrelsernas roll enligt PBL	59
4 Ytterligare utredningar m.m. som berör mellankommunala PBL-	
frågor	72
5 Länsstyrelsernas syn på mellankommunal samordning och sin	
egen roll i det sammanhanget.....	79
6 Några kommuners syn på länsstyrelsernas roll i den	
mellankommunala samordningen.....	94
7 Extern handel som mellankommunal PBL-fråga	106
8 Vindkraftsetableringar som mellankommunal PBL-fråga.....	118
9 Några ytterligare mellankommunala PBL-frågor	121
10 Sammanfattande slutsatser	123

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Övergripande krav på planering

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:A212 yrkande 13, 2001/02:Bo244 yrkande 17 och 2001/02:MJ341 yrkande 8.

Reservation 1 (kd, c, mp)

2. Barns inflytande

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:Bo244 yrkande 16, 2001/02:Bo256 yrkande 1 och 2001/02:K284 yrkande 15.

Reservation 2 (v, c, fp, mp)

Reservation 3 (kd)

3. Regionala frågor

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:Bo244 yrkande 10 och 2001/02:Bo297.

Reservation 4 (kd, c, fp)

Reservation 5 (v)

4. Agenda 21 och Habitatagendan

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:Bo244 yrkande 9 och 2001/02:Bo310.

5. Planering för en tyst miljö

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:Bo217 yrkandena 1–4 och 6, 2001/02:Bo244 yrkande 8 samt 2001/02:So276 yrkande 2.

Reservation 6 (kd)

Reservation 7 (c, mp)

6. Brottsförebyggande planering

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:Bo243 yrkandena 3 och 4, 2001/02:Bo325 yrkande 24, 2001/02:Ju237 yrkande 19, 2001/02:Ju389 yrkande 6 samt 2001/02:So613 yrkande 15.

Reservation 8 (kd, c)

7. Planering vid översvänningsrisk

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:Bo244 yrkande 3 och 2001/02:Bo282.

Reservation 9 (kd, c, fp, mp)

8. Handelsändamålet i detaljplan

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:Bo9 yrkande 2, 2001/02:Bo207, 2001/02:Bo213 yrkandena 1 och 2, 2001/02:Bo216 yrkande 7, 2001/02:Bo234 samt 2001/02:N267 yrkande 22.

Reservation 10 (m, fp, -)

9. Externa köpcentrum

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:Bo244 yrkande 4 och 2001/02:Bo300.

Reservation 11 (m, fp, -) - motiv.

Reservation 12 (kd, c)

Reservation 13 (v)

Reservation 14 (mp)

10. Miljökonsekvensbeskrivningar vid vägplanering

Riksdagen avslår motion 2001/02:So501 yrkande 12.

11. Kommunala servicezoner

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:Bo210 och 2001/02:Bo216 yrkande 13.

Reservation 15 (m, -)

12. Den statliga kontrollen av kommunala planer

Riksdagen avslår motion 2001/02:Bo216 yrkande 8.

Reservation 16 (m, -)

13. Grönområden

Riksdagen avslår motion 2001/02:Bo325 yrkandena 25 och 26.

Reservation 17 (kd, c, mp)

14. Aktivitetsytor

Riksdagen avslår motion 2001/02:Bo254.

15. Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:Bo288 och 2001/02:Bo325 yrkande 27.

Reservation 18 (c)

16. Yrkesmässig verksamhet i bostadsområden

Riksdagen avslår motion 2001/02:Bo233.

17. Hästgårdar

Riksdagen avslår motion 2001/02:Bo258.

18. Lokaler för religiösa ändamål

Riksdagen avslår motion 2001/02:Bo260.

19. Rätten att använda offentlig plats

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför under rubriken Rätten att använda offentlig plats. Därmed bifaller utskottet delvis motionerna 2001/02:Bo228 och 2001/02:Bo249.

Reservation 19 (m, kd, -)

Stockholm den 21 mars 2002

På bostadsutskottets vägnar

Knut Billing

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Knut Billing (m), Lennart Nilsson (s), Bengt-Ola Rytting (s), Lilian Virgin (s), Owe Hellberg (v), Ulla-Britt Hagström (kd), Sten Andersson (-), Carina Moberg (s), Inga Berggren (m), Siw Wittgren-Ahl (s), Sten Lundström (v), Annelie Enochson (kd), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rigmor Stenmark (c), Yvonne Ångström (fp), Ewa Thalén Finné (m) och Leif Jakobsson (s).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlas motioner från 2001 års allmänna motionstid i frågor om kommunala planer m.m. Dessutom behandlas ett yrkande i en motion väckt med anledning av Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR8 Plan- och byggprocessens längd. Detta förslag har tidigare behandlats av utskottet i betänkande 2001/02:BoU6. Utskottet föreslog i betänkandet riksdagen att göra ett tillkännagivande med innebörden att en bred översyn av plan- och bygglagen (1987:10) bör komma till stånd. Riksdagen följde utskottets förslag.

De motioner som tas upp i betänkandet avser i första hand frågor som regleras genom plan- och bygglagen (PBL). Motionsförslag i frågor som regleras genom plan- och bygglagstiftningen tas även upp i utskottets betänkande 2001/02:BoU9 Byggfrågor. Det betänkandet behandlar bl.a. förslag om PBL:s reglering av bygglov, tillsyn och kontroll samt sådana frågor som regleras genom lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnader.

Som bilaga till betänkandet har fogats en rapport – Länsstyrelserna och mellankommunal samordning inom PBL-området. Rapporten är en redovisning av en uppföljning som bostadsutskottet låtit genomföra av länsstyrelsernas behandling av planfrågor som berör två eller flera kommuner. Denna rapport tar upp vissa frågor, bl.a. om mellankommunal planering och extern handel, som även aktualiserats genom de motioner som behandlas i detta betänkande.

Utskottets överväganden

Kommunala planer

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå motionsförslagen om

- övergripande krav på planering, *jämför reservation 1 (kd, c, mp)*,
- barns inflytande, *jämför reservationerna 2 (v, c, fp, mp) och 3 (kd)*,
- regionala frågor, *jämför reservationerna 4 (kd, c, fp) och 5 (v)*,
- Agenda 21 och Habitatagendan,
- planering för en tyst miljö, *jämför reservationerna 6 (kd) och 7 (c, mp)*,
- brottsförebyggande planering, *jämför reservation 8 (kd, c)*,
- planering vid översvämningrisk, *jämför reservation 9 (kd, c, fp, mp)*,
- handelsändamålet i detaljplan, *jämför reservation 10 (m, fp, -)*,
- externa köpcentrum, *jämför reservation 11 (m, fp, -), 12 (kd, c), 13 (v) och 14 (mp)*,
- miljökonsekvensbeskrivningar vid vägplanering,
- kommunala servicezoner, *jämför reservation 15 (m, -)*,
- den statliga kontrollen av kommunala planer, *jämför reservation 16 (m, -)*.

Övergripande krav på planering

Inledningsvis tar utskottet upp tre motionsförslag som avser mer övergripande krav som bör ställas i samhällsplaneringen och på kommunala planer.

I Centerpartiets partimotion 2001/02:A212 yrkande 13 föreslås att regeringen bör ta initiativ till att samhällsplaneringen utformas utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Motionärerna anför bl.a. att byggnader och utemiljöer bör utformas med denna utgångspunkt.

Vikten av att i samhällsplaneringen väga in de äldres och funktionshindrades perspektiv framhålls i motion 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 17. Motionärerna anser att tillgänglighetsaspekten är särskilt värd att uppmärksammas i planeringen.

Åkermarkens betydelse i samhällsplaneringen framhålls i motion 2001/02: MJ341 (c) yrkande 8. Motionären anser att denna fråga på ett tydligare sätt bör beaktas i bl.a. kommunernas översiktsplanering.

De övergripande utgångspunkter för samhällsplaneringen som lyfts fram i de aktuella motionerna torde delas av så gott som alla. Det får således anses vara av stor vikt att frågor om bl.a. jämställdhet, tillgänglighet och de äldres behov beaktas vid utformningen av kommunala planer. Det är också angelä-

get att beakta de särskilda krav som gäller för vissa typer av markområden, bl.a. för åkermark. Utskottet har uppfattningen att gällande lagstiftning ger uttryck för dessa utgångspunkter. Här kan exempelvis erinras om att det i 1 kap. 1 § PBL sägs att lagens bestämmelser syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. I miljöbalken (3 kap. 4 §) finns bestämmelser om att brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk.

Utskottet är således av den uppfattningen att regelverket är så utformat att det ger kommunerna de verktyg som krävs för att bedriva sitt planeringsarbete med bl.a. de utgångspunkter som motionärerna förordar. Ett allmänt formulerat tillkännagivande om vikten av att beakta dessa utgångspunkter skulle därmed inte tjäna något reellt syfte. Motionerna 2001/02:A212 (c) yrkande 13, 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 17 och 2001/02:MJ341 (c) yrkande 8 avstyrks av detta skäl.

Barns inflytande

Tre motioner tar upp frågor om vikten av att i samhällsplaneringen väga in barnens perspektiv.

I motion Bo244 (kd) yrkande 16 framhålls särskilt att den fysiska planeringen skall ske *med* barnen, inte *för* barnen. Barnens inflytande vid planering av boendemiljöer framhålls även i motion 2001/02:Bo256 (v) yrkande 1. Motionärerna anser att regeringen bör lämna förslag till nationella riktlinjer för barns deltagande och rättigheter i samhällsbyggandet. I Centerpartiets partimotion 2001/02:K284 yrkande 15 anføres att barn och ungdomar bör ges möjlighet att påverka samhällsplaneringen i större utsträckning än i dag.

Inte heller i fråga om vikten av att väga in ett barnperspektiv i planeringsarbetet torde det finnas några egentliga delade meningar. Barnens behov skall enligt byggnadslagstiftningen särskilt beaktas i olika avseenden.

När motsvarande motionsyrkanden om barns inflytande i samhällsplaneringen behandlats vid tidigare tillfällen har utskottet hänvisat till olika initiativ som tagits från statsmakterna med den inriktning som förordas i motionerna. Ett exempel på detta är ett regeringsuppdrag till Boverket att tillsammans med bl.a. Barnombudsmannen och Svenska Kommunförbundet utveckla metoder för hur barns och ungdomars inflytande skall förverkligas i kommuner i frågor som rör samhällsplanering och liknande frågor. Uppdraget redovisades i april 2000 under titeln Unga är också medborgare – om barns och ungdomars inflytande i planeringen. De frågor som tas upp i rapporten bereds inom Regeringskansliet. Rapporten uppmärksammades också i Kommundemokrati-kommitténs betänkande Att vara med på riktigt (SOU 2001:48) i avsnittet om barns och ungdomars rätt till inflytande. Kommittén betonar bl.a. skolans

betydelse som en arena för att upprätta en dialog mellan barn/ungdomar och kommunala beslutsfattare.

Kommundemokratikommitténs betänkande är ett av underlagen för den proposition om demokratifrågor (prop. 2001/02:80) som regeringen avgav tidigare i år och som för närvarande bereds inom riksdagen. Ett av förslagen i propositionen gäller en möjlighet till medborgerlig förslagsrätt i kommunfullmäktige. Även barn och ungdomar föreslås få denna rätt.

I sammanhanget kan även nämnas det arbete som bedrivs av Barnsäkerhetsdelegationen. Delegationen har till uppgift att se över frågor om säkerhet och förebyggande av skador i barns och ungdomars miljö. Delegationen skall enligt sina direktiv (dir. 2001:79) bl.a. finna former för hur barn och ungdomar kan involveras i det lokala förebyggande arbetet i syfte att ta till vara deras synpunkter på hur detta arbete skall bedrivas.

Det bör också framhållas att många kommuner redan i dag bedriver ett aktivt utvecklingsarbete för att bättre kunna beakta barnfrågorna i den fysiska planeringen. En del i ett sådant arbete kan vara att alltid genomföra en barnkonsekvensanalys i samband med planarbetet och redovisa resultatet i planbeskrivningarna. Utskottet har erfarit att exempelvis Växjö kommun arbetar med denna utgångspunkt. Kommunen har också ambitionen att på olika sätt involvera och engagera barn och ungdomar i planeringsarbetet. Utskottet förutsätter att de exempel och råd som Boverket redovisat i bl.a. den ovan omnämnda rapporten – Unga är också medborgare – skall kunna bidra till kommunernas utvecklingsarbete på området. Det får vidare förutsättas att den pågående beredningen inom Regeringskansliet av vissa förslag i den aktuella rapporten kommer att redovisas i lämpligt sammanhang, exempelvis i samband med den aviserade översynen av PBL.

Med hänvisning till det anförda anser utskottet att ett tillkännagivande med den inriktning som föreslås i de aktuella motionerna inte kan anses vara erforderligt. Motionerna 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 16, 2001/02:Bo256 (v) yrkande 1 och 2001/02:K284 (c) yrkande 15 avstyrks således.

Regionala frågor

Utskottet behandlar under denna rubrik motionsförslag om dels ett nytt planinstrument för regional planering, dels en utredning om hur nuvarande lagstiftning kan tillgodose olika regionala behov.

Förslaget om en utredning om ett planinstrument för regional samhällsplanering läggs fram i motion 2001/02:Bo297 (v). Motionärerna föreslår att det utvecklas ett planinstrument för infrastruktur- och bebyggelseplanering på regional nivå som möjliggör för flera samhällsorgan att analysera, samordna och utveckla övergripande strategier. Ett sådant instrument anses kunna ge goda förutsättningar för bl.a. ett samordnat bostadsbyggande och hantering av olika mellankommunala intressekonflikter.

I motion 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 10 föreslås att regeringen utreder hur lagstiftningen kring samhällsplaneringen i större utsträckning kan ta hänsyn till regionala skillnader och behov. Som bakgrund till detta förslag be-

skriver motionärerna de skilda förutsättningar för bl.a. bostadsbyggande som råder i olika delar av landet.

Bostadsutskottet vill inledningsvis erinra om att PBL innehåller bestämmelser som ger förutsättningar för såväl en regionplanering (7 kap.) som en regionalt och lokalt anpassad kravnivå på bl.a. bebyggelsens utformning. Det kan emellertid konstateras att det instrument som PBL erbjuder för regional planering inte har kommit att utnyttjats på det sätt som var avsikten vid lagens införande. Det har vidare i olika sammanhang hävdats att kommunerna endast i begränsad utsträckning kommit att utnyttja den möjlighet till flexibilitet och lokal anpassning som PBL erbjuder. Utskottet vill därför inte utesluta att det finns skäl att se över PBL i dessa avseenden.

Bostadsutskottet har, som framgått ovan, låtit genomföra en uppföljning av frågor med anknytning till mellankommunal och regional planering (Länsstyrelserna och mellankommunal samordning inom PBL-området). I rapporten, som är fogad som bilaga till betänkandet, tas flera frågor upp som anknyter till vad som behandlas i motion 2001/02:Bo297 (v). En kortfattad redogörelse lämnas för bl.a. hur frågor om regional planering aktualiserats i utredningar och försöksverksamheter under de senaste åren. Rapporten utmynnar i ett antal sammanfattande slutsatser om förutsättningarna för den mellankommunala och regionala planeringen.

De frågor som motionärerna tar upp har också till viss del behandlats i utskottets betänkande 2001/02:BoU6, där utskottet på förslag från Riksdagens revisorer förordade att en bred översyn av PBL kommer till stånd. Bland de frågor som enligt utskottet borde ingå i översynen framhölls bl.a. möjligheterna till flexibilitet i dagens regelsystem och frågor om det mellankommunala och regionala perspektivet i planeringen. I betänkandet, som riksdagen ställt sig bakom, anförde utskottet att den förordade översynen i övrigt bör inbegripa uppgiften att sammanställa och strukturera de överväganden och förslag om PBL som tidigare framförts i flera utredningar och där den fortsatta beredningen ännu inte lett fram till ett ställningstagande. Vidare framhöll utskottet att de iakttagelser om reformbehovet som Boverket gjort i sin egen skap av ansvarig myndighet för uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning bör ingå i underlaget för översynen.

Boverket har nyligen till Miljödepartementet överlämnat en promemoria med en redovisning av de frågor som enligt verket bör uppmärksammas vid en översyn av PBL. I denna promemoria anför verket att PBL:s bestämmelser om regionplan inte har visat sig särskilt tillämpliga på de regionala samhällsutvecklingsfrågor som kommunerna och regionerna/länen står inför. En anpassning av regelverket bör därför enligt verket övervägas, så att det bättre möter dagens planeringssituation. Verket uppmärksammar även att arbetet med den svenska implementeringen av ESDP (European Spatial Development Perspective) kan kräva att metoder utarbetas för en regional utvecklingsplanering. I promemorian anför verket också att det vid en översyn av PBL bör övervägas hur olika regioners skilda villkor tillgodoses i plan- och byggprocessen.

Som framgår av det anförda är de frågeställningar som tas upp i de aktuella motionerna redan uppmärksammade genom bl.a. riksdagens tillkännagivande till regeringen med anledning av bostadsutskottets betänkande 2001/02:BoU6 samt den promemoria som Boverket nyligen överlämnat till Regeringskansliet. Det kan därför inte nu anses vara erforderligt med ett nytt riksdagens tillkännagivande i dessa frågor. Motionerna 2001/02:Bo297 (v) samt 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 10 avstyrks av detta skäl.

Agenda 21 och Habitatagendan

I två motioner tas frågor om Agenda 21 och Habitatagendan upp. Agenda 21 är det handlingsprogram för hållbar utveckling som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992. Habitat är namnet på två FN-konferenser som genomförts kring boende, bebyggelse- och stadsplaneringsfrågor. Den första ägde rum i Vancouver år 1976 medan den andra konferensen, Habitat II, hölls i Istanbul år 1996.

I motion 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 9 förespråkas att regeringen tillsätter en utredning om vilket genomslag som Agenda 21 och Habitatagendan fått i kommunernas översiktsplaner. Enligt motionärerna finns det tecken på att arbetet i alla kommuner inte är helt tillfredsställande. I motion 2001/02:Bo310 (s) föreslås riksdagen göra ett tillkännagivande med innebörden att det bör satsas på forskning inriktad på en helhetssyn i samhällsbyggandet och att kommunerna bör stimuleras att integrera det lokala Agenda 21-arbetet i samhällsplaneringen.

Bostadsutskottet instämmer i motionärernas syn på vikten av det arbete som bedrivs med utgångspunkt från Agenda 21 och Habitatagendan. Som motionärerna anför är det också av stor vikt att det synsätt som agendorna ger uttryck för integreras i och genomsyrar det lokala planeringsarbetet och att forskning och metodutveckling på området ges tillräckligt stöd.

Det kan konstateras att såväl Agenda 21 som Habitatagendan resulterat i ett omfattande arbete på såväl internationell som nationell nivå. För Sveriges del har Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat bildats för att samordna det svenska arbetet. I uppdraget ingår att bistå regeringen med underlag till FN:s uppföljningsmöten om Habitatagendan och Agenda 21. Kommittén har hittills klarat av en av dessa uppgifter, i form av den svenska nationalrapport som lades fram vid FN:s uppföljningskonferens om Habitat i juni 2001. En motsvarande nationalrapport förbereds nu inför världstoppmötet i Johannesburg i augusti–september 2002. Rapporten skall ge en bred beskrivning av det svenska arbetet kring hållbar utveckling och redovisa vilka de stora utmaningarna är inför det fortsatta arbetet. Senast den 31 januari 2003 skall sedan kommittén lägga fram sitt slutbetänkande. I detta skall det lokala och nationella arbetet i Sverige under de år som gått sedan världskonferenserna i Rio de Janeiro respektive Istanbul gås igenom. Dessutom skall förslag till utgångspunkter för det framtida arbetet på området presenteras.

Kommittén skall också samordna och utveckla det lokala arbetet med Agenda 21 och Habitatagendan, som rör hållbar utveckling av städer och bebyggelsemiljöer. I både Agenda 21- och Habitatarbetet har kommunerna en nyckelroll, eftersom det är på den lokala nivån som mycket av det praktiska arbetet måste ske. Det är också där man kan utgå från de problem och möjligheter som finns i det egna närområdet och nå en bred delaktighet bland många olika samhällsgrupper.

Utskottet kan inte här närmare gå in på allt det arbete som på lokal nivå bedrivits inom ramen för Agenda 21 och Habitatagendan. Det är utskottets allmänna intryck att arbetet fått ett brett genomslag i det kommunala och övriga lokala arbetet. Det bör emellertid betonas att det fortfarande är frågan om ett arbete som befinner sig i en utvecklingsfas. Det ligger därför i sakens natur att vissa kommuner nått längre i arbetet än andra. Stor betydelse har därför en kunskapsspridning i form av råd och goda exempel.

Det kan vidare konstateras att ett omfattande utbildnings- och forskningsarbete bedrivs med den inriktning som agendorna ger uttryck för. Ett flertal universitet och högskolor har såväl utbildningar som forskningsprogram med denna inriktning. Bland de forskningsfinansiärer som ger stöd för forskningen på området kan nämnas Formas – Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.

Vad gäller förslaget i motion 2001/02:Bo244 (kd) om en kartläggning av genomslaget av Agenda 21 och Habitatagendan i kommunernas planering kan utskottet konstatera att en analys med denna inriktning genomförts för Nationalkommitténs räkning. I rapporten – Svenska kommuners arbete med Agenda 21, Umeå universitet – som nyligen överlämnats till kommittén, konstateras att de svenska kommunerna i en internationell jämförelse varit mycket framgångsrika i sitt lokala arbete med Agenda 21. Det framgår emellertid också att engagemanget i det lokala arbetet i vissa avseenden tycks ha minskat något under de senaste åren. Även i fråga om integreringen mellan den lokala Agenda 21-planen och översiktsplanen anses det finnas tecken på ett minskat samband. Enligt utskottets mening bör det nu i första hand ankomma på Nationalkommittén att analysera rapporten. Det får anses ligga inom ramen för kommitténs direktiv att därefter ta de initiativ som kan anses vara befogade och vid behov särskilt uppmärksamma regeringen på frågan.

Bostadsutskottet kan sammanfattningsvis konstatera att insatser med den inriktning som förordas i de aktuella motionerna redan pågår dels inom ramen för det uppdrag som Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat har, dels genom den forskning och utbildning som bedrivs på området. Utskottet förutsätter också att regeringen aktivt följer utvecklingen på området även utan en särskild begäran om detta från riksdagen. Motionerna 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 9 och 2001/02:Bo310 (s) avstyrks av detta skäl.

Planering för en tyst miljö

I tre motioner framförs förslag beträffande planering för tysta miljöer och anknytande frågeställningar.

Ett flertal aspekter på problemen med höga ljudnivåer tas upp i motion 2001/02:Bo217 (mp). I motionen föreslås att riksdagen i tillkännagivanden till regeringen framhåller behovet av miljöer som är bullerfria (yrkande 1), ett tystare samhälle (yrkande 2), gränsvärden för bakgrundsbuller på arbetsplatser och i samhället (yrkande 3), produktkrav på bullerbegränsande utförande vid upphandling (yrkande 4) samt sänkta gränsvärden i urbana utomhusmiljöer (yrkande 6).

I motion 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 8 föreslås att riksdagen i ett tillkännagivande framhåller vikten av att kommunerna kartlägger "tysta zoner" i översiktsplanerna. Enligt motionärerna bör det vara lika självklart att inventera ostörda områden som natur- och kulturintressen och att markera dessa i kommunens översiktsplan.

Enligt motion So276 (c) yrkande 2 bör ett tillägg göras i PBL med syfte att åstadkomma en placering av bl.a. bostäder, skolor och sjukhus så att bullerstörningar minimeras.

När det gäller den sistnämnda motionen vill utskottet inledningsvis erinra om att PBL innehåller ett flertal bestämmelser med bäring på det aktuella problemet med bullerstörningar. Det gäller exempelvis krav på översiktsplan och detaljplan samt regler om lokalisering av bebyggelse och krav på byggnaders utformning. Det framgår inte av den aktuella motionen i vilket avseende som dessa bestämmelser skulle behöva kompletteras.

Bostadsutskottet har vid ett flertal tillfällen givit uttryck för åsikten att problemen med bullerstörningar i vår vardagsmiljö bör ägnas stor uppmärksamhet. Vid behandlingen av vissa motionsförslag våren 1998 konstaterade bostadsutskottet att tystnad i dagens moderna samhälle närmast får betraktas som en "bristvara". Den fråga som i detta sammanhang främst diskuterades var problemen med lågfrekvent buller, dvs. buller som har en så låg frekvens att det knappt är hörbart eller inte alls kan uppfattas. Utskottets överväganden (bet. 1997/98:BoU4) ledde fram till ett tillkännagivande till regeringen om behovet av en översyn av frågan. Regeringen uppdrog därefter åt Boverket att i samråd med Naturvårdsverket och Socialstyrelsen kartlägga orsakerna till och omfattningen av lågfrekvent buller i bostäder samt lämna förslag till ändamålsenliga åtgärder. Enligt vad utskottet erfarit kommer slutsatserna av myndigheternas arbete att redovisas i den proposition om inomhusmiljö (prop. 2001/02:128) som regeringen senare i dag avser att överlämna till riksdagen.

Bostadsutskottet kommer således senare i vår att få anledning att återkomma till frågor om ljudmiljön i byggnader i samband med beredningen av propositionen. Utskottets tidigare ställningstaganden om behovet av bullerfria miljöer har emellertid också syftat på utomhusmiljön såväl i tätorter som i kringliggande grönområden. Den syn som motionerna ger uttryck för när det gäller behovet av fortsatta insatser för en tystare utomhusmiljö delas av utskottet. Det bör samtidigt erinras om de åtgärder som redan är vidtagna eller beslutade. När det gäller bullerfrågornas hantering i bl.a. översiktsplaneringen har Boverket gett vägledning och råd i skriften "Planera för god ljudmiljö"

och ”Boken om översiktsplanering del III”. I den sistnämnda skriften ges råd för kommunernas översiktsplanering bl.a. med avseende på utpekande av bullerfria områden.

I sammanhanget bör det också erinras om att riksdagen hösten 2001 fattade beslut om delmål och åtgärdsstrategier för att genomföra de tidigare beslutade miljö kvalitetsmålen (prop. 2000/01:130, 2001/02: MJU3, BoU3y). Under miljö kvalitetsmålet för God bebyggd miljö fastställdes ett delmål om buller som innebär att antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande vissa riktvärden skall ha minskat med 5 % till år 2010 jämfört med år 1998. Vid riksdagsbehandlingen framhölls emellertid att det krävs handlingsprogram även för andra typer av buller än trafikbuller. Regeringen aviserade också i den aktuella propositionen sin avsikt att ge Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med övriga berörda myndigheter utarbeta ett sådant handlingsprogram. I propositionen framhöll regeringen vidare att tätortsnära bullerfria områden är värdefulla och därför bör tas till vara. De är emellertid dåligt kartlagda, varför ett arbete för att identifiera och kartlägga dessa områden bör inledas. Naturvårdsverket har i sin roll som samordnande myndighet för bullerfrågor ett särskilt ansvar för att se över de definierade riktvärdena och om det behövs föreslå ytterligare riktvärden för buller i andra miljöer än de som finns uttryckta i dagens fastlagda riktvärden. Av propositionen framgår att regeringen avser att ge Naturvårdsverket ett tydligt samordnings- och uppföljningsansvar för arbetet med att nå bullermålet.

Mot bakgrund av hittills genomförda insatser och det pågående arbetet finner utskottet inte tillräckliga skäl för att nu göra ett tillkännagivande i de frågor som har aktualiserats i motionerna. Utskottet avstyrker således motionerna 2001/02:Bo217 (mp) yrkandena 1–4 och 6, 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 8 samt 2001/02:So276 (c) yrkande 2.

Brottsförebyggande planering

Behovet av brottsförebyggande åtgärder i samhällsplaneringen tas upp i ett antal motionsyrkanden. I motionerna hänvisas till de problem med otrygghet och tilltagande brottslighet som är särskilt stora i vissa utsatta bostadsområden men som också anses öka i samhället i övrigt.

I motion 2001/02:Bo243 (kd) yrkande 3 föreslås att PBL ses över i syfte att underlätta införandet av en brottsförebyggande policy i kommunernas översiktsplaner. Vidare föreslås i yrkande 4 att Boverket skall ges i uppdrag att för kommunerna utarbeta tydliga riktlinjer för bebyggelseinriktade hinder mot brott. Motsvarande förslag läggs också fram i motionerna 2001/02:Ju389 (kd) yrkande 6 samt 2001/02:So613 (kd) yrkande 15.

I de två partimotionerna från Centerpartiet 2001/02:Bo325 yrkande 24 och 2001/02:Ju237 yrkande 19 föreslås riksdagen göra ett tillkännagivande med innebörden att brottsförebyggande aspekter måste tas med vid all samhällsplanering. Kommunerna bör enligt motionärerna i sin planeringsprocess systematiskt gå igenom alla åtgärder som kan leda till ökad trygghet.

Bostadsutskottet har under flera år givit uttryck för uppfattningen att brottsförebyggande åtgärder bör ges hög prioritet såväl i den fysiska planeringen som genom olika åtgärder för att öka delaktigheten i samhällsutformningen och minska anonymiteten. I denna fråga råder alltså inga delade meningar. Utskottet har emellertid också kunnat konstatera att ett arbete med den inriktning som motionärerna efterfrågar redan pågår genom initiativ från regeringen och olika berörda myndigheter.

När motioner motsvarande de nu aktuella behandlades föregående år (bet. 2000/01:BoU9) hänvisade utskottet bl.a. till en rapport som Boverket givit ut som stöd för kommunerna i deras planeringsarbete (Brott, bebyggelse och planering) samt ett pågående arbete med att ta fram en gemensam Europastandard för förebyggande av brott genom stadsplanering och bebyggelseutformning (CEN TC325). Utskottet framhöll också att Brottsförebyggande rådet (BRÅ) av regeringen den 1 februari 2001 givits i uppdrag att i samverkan med Boverket och Rikspolisstyrelsen utveckla arbetet med bebyggelseinriktade åtgärder som ökar tryggheten och förebygger brott. Uppdraget omfattar att bl.a. inventera kunskapsläget på området samt kartlägga i vilken utsträckning bebyggelseinriktade åtgärder för att förebygga brott och öka tryggheten vidtas i Sverige på nationell, regional och lokal nivå. I den utsträckning som bedöms lämplig bör respektive myndighet inom sitt ansvarsområde utarbeta handböcker eller checklistor som riktar sig till relevanta aktörer, t.ex. byggnadsföretag, bostadsföretag, lokala beslutsfattare och lokala brottsförebyggande råd. BRÅ kommer tillsammans med de samverkande myndigheterna att redovisa sitt uppdrag till regeringen den 31 mars 2002.

Ett regeringsuppdrag med i princip den inriktning som föreslås i flera motioner gavs således redan för ett år sedan. Det förefaller mot denna bakgrund inte rimligt att nu, kort innan uppdraget avrapporteras, göra ett tillkännagivande med en begäran om en ny utredning. Det får förutsättas att myndigheterna i sin rapport till regeringen redovisar sin bedömning av vilka ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas. I den mån det anses att PBL:s regelsystem behöver förtydligas i det aktuella avseendet finns det givetvis möjlighet att ta upp denna fråga i den översyn av PBL som kommer att inledas inom kort.

Bostadsutskottet vill i sammanhanget framhålla att ett arbete med att utveckla en brottsförebyggande bebyggelseplanering också pågår lokalt inom flera organisationer och myndigheter. Exempelvis kan nämnas ett initiativ från polismyndigheten i Stockholms län tillsammans med arkitekturhögskolorna vid KTH och Chalmers samt HSB Bostad AB att utveckla en handledning för brottsförebyggande åtgärder i bostadsområden (Bo Tryggt 01). Handledningen, som både tar upp frågor om planering, byggnadsutformning och förvaltning, har nyligen färdigställts men har redan kommit till användning för att utforma åtgärdsprogram i ett brottsbelastat bostadsområde.

Som framgår av framställningen ovan har redan flera åtgärder initierats i syfte att med hjälp av plan- och bygginsatser motverka brott. Utskottet vill inte föregripa kommande överväganden med anledning av det pågående arbetet och avstyrker därför motionerna 2001/02:Bo243 (kd) yrkandena 3 och 4,

2001/02:Bo325 (c) yrkande 24, 2001/02:Ju237 (c) yrkande 19, 2001/02:Ju389 (kd) yrkande 6 samt 2001/02:So613 (kd) yrkande 15.

Planering vid översvämningsrisk

I två motioner tas de omfattande översvämnningar som under de senaste två åren drabbat delar av Sverige som utgångspunkt för förslag om åtgärder inom den fysiska planeringen.

Enligt motion 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 3 bör regeringen tillsätta en utredning med uppgift att utreda förutsättningarna för att i den fysiska planeringen bättre kunna hantera översvämningsfrågorna. Motionärerna anser att det ibland kan finnas ett glapp mellan bestämmelserna i PBL och det praktiska utfallet av planeringen.

I motion 2001/02:Bo282 föreslås att riksdagen i ett tillkännagivande framhåller nödvändigheten av att det tas hänsyn till översvämningsrisken i all fysisk planering. Motionärerna understryker att hänsyn måste tas till kunskapen om flöden och vattenstånd och att risken för översvämnningar inte får underskattas.

Bostadsutskottet instämmer helt i motionärernas syn på behovet av att ta hänsyn till översvämningsrisken i den fysiska planeringen. Sedan gammalt har kunskap funnits om att större översvämnningar av vattendrag återkommer med en viss regelbundenhet. Det förefaller emellertid som om såväl den gamla etablerade kunskapen om risken för översvämnningar som nyare rön ibland har glömts bort vid planeringen av bebyggelse i anslutning till vattendrag. Bebyggelse tycks ha kommit till på sådana platser som tidigare generationer bedömt vara olämpliga. De senaste årens översvämnningar med omfattande skador på byggnader och infrastrukturanläggningar visar att kommunerna i sin planering bättre måste uppmärksamma dessa frågor. Detta behov framstår givetvis som särskilt angeläget med tanke på de indikationer som finns på att översvämnningar i framtiden kan komma att bli allt vanligare. Det handlar emellertid inte bara om att lokalisera nytillkommande bebyggelse med hänsyn till översvämningsrisken. En beredskap måste givetvis finnas för befintlig bebyggelse inom riskområdena. Olika åtgärder kan behöva vidtas när det gäller regleringen av vattendragen eller genom andra fysiska åtgärder som skydd mot översvämnningar. Det är naturligtvis också nödvändigt att en tillräcklig beredskap finns inom räddningstjänsten för att åtgärder snabbt skall kunna vidtas för att begränsa skadorna när översvämnningar väl inträffar.

Under senare tid har kunskapen om flödena i våra vattendrag i hög grad utvecklats genom nya hydrologiska prognosmodeller och genom en utveckling av nya metoder för översvämningskartering. Ett exempel på detta arbete är den översvämningskartering längs de svenska vattendragen som SMHI (Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut) utför på uppdrag av Räddningsverket. Översvämningskartorna är avsedda för övergripande planering av räddningstjänstens arbete samt som översiktligt underlag för kommunens planering. Kartorna över vattendragen visar de områden som är översvämningsutsatta vid två höga flöden. Det ena flödet är ett flöde med en teo-

retisk återkomsttid på 100 år. Sannolikhet är 63 % att det flödet inträffar under en 100-årsperiod. Det andra flödet – ett högsta flöde – beräknas genom en systematisk kombination av alla kritiska faktorer (regn, snösmältning, hög markfuktighet och magasinsfyllning) som bidrar till ett flöde. Någon återkomsttid kan inte anges för detta flöde, men det är ett mycket extremt flöde.

Det är enligt utskottets mening nödvändigt att kunskapen om extrema flöden, men givetvis också om vanligare förekommande flödesnivåer, utnyttjas i all kommunal planering, från översiktsplanering till bygglövsbeslut. Kravet på att kommunerna i sin översiktsplanering skall beakta grundläggande förutsättningar som kan innebära restriktioner och begränsningar vad gäller användningen av mark- och vattenområden poängterades senast av riksdagen genom de ändringar i PBL som trädde i kraft år 1996. Genom en ändring i 4 kap. 1 § tydliggjordes kravet på att beakta riskfaktorer som exempelvis översvämningar i planeringen.

Regeringen gav i oktober 2000 Boverket i uppdrag att tillsammans med Statens räddningsverk och SMHI undersöka i vilken omfattning risken för översvämningar behandlas i kommunernas översiktsplaner och om det planeringsunderlag som kommunerna har tillgång till är tillräckligt. Boverket redovisade i september 2001 uppdraget i rapporten Översvänningsfrågor i översiktsplanen. I rapporten redogörs bl.a. för hur 19 undersökta kommuner hanterat frågor om översvänningsrisken i sin planering. Flertalet kommuner bedöms inte ha ett bra planeringsunderlag med avseende på översvänningsrisken. De aktuella översiktsplanerna var emellertid i alla fall utom två upprättade före år 1996. Inför nästa revidering av översiktsplanen uttalar så gott som samtliga kommuner att man kommer att ta hänsyn till lagändringen år 1996 och att översvänningsriskerna kommer att beaktas.

I sammanhanget kan det också erinras om att Miljöbalkskommittén har fått i uppdrag av regeringen att gå igenom sådana vattendomar som kan ha betydelse för riskerna med översvämningar. Kommittén skall bl.a. bedöma om förutsättningarna för omprövning är tillräckliga för att förbättra möjligheterna att förebygga och begränsa riskerna för översvämningar.

Bostadsutskottet förutsätter att bl.a. Boverket och länsstyrelserna uppmärksammat följer utvecklingen av kommunernas planering med avseende på hanteringen av översvänningsrisken. Det får även förutsättas att de senaste årens översvämningar riktat stor uppmärksamhet på problemet i de närmast berörda kommunerna. Mot denna bakgrund anser utskottet att det i dagsläget inte finns tillräckliga skäl för ett riksdagens tillkännagivande i enlighet med de aktuella motionerna 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 3 och 2001/02:Bo282 (s).

Handelsändamålet i detaljplan

Enligt 5 kap. 7 § PBL får i detaljplan meddelas bestämmelser om byggnaders användning. Planen får inte göras mer detaljerad än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den. Bestämmelser som närmare reglerar möjlig-

heterna att bedriva handel får meddelas endast om det finns skäl av betydande vikt.

I sex motioner förs förslag fram med innebörden att möjligheten till precisering av handelsändamålet i detaljplan skall tas bort. Det gäller motionerna 2001/02:Bo9 (fp) yrkande 2, 2001/02:Bo207 (m), 2001/02:Bo213 (m) yrkande 2, 2001/02:Bo216 (m) yrkande 7, 2001/02:Bo234 (m) samt 2001/02:N267 (fp) yrkande 22. Motionärerna hänvisar bl.a. till att denna reglering begränsar konkurrensen och motverkar konsumenternas intresse av lägre priser. I motion 2001/02:Bo213 (m) yrkande 1 föreslås dessutom att riksdagen skall göra ett tillkännagivande om vikten av goda etableringsmöjligheter, väl fungerande konkurrens och snabb myndighetshandling av handelsetableringar.

Möjligheten att i detaljplan precisera handelsändamålet fanns i PBL:s ursprungliga utformning men var borttagen under perioden den 1 april 1992–den 31 december 1996. Återinförandet av denna möjlighet skedde efter ett tillkännagivande från riksdagen hösten 1995 på bostadsutskottets förslag (bet. 1995/96:BoU1). Utskottet hänvisade då till behovet av att ge plansystemet en utformning som kan medverka till en långsiktigt hållbar utveckling av våra samhällen. Enligt utskottets mening kvarstår detta behov oförändrat. Det måste därför finnas en möjlighet till reglering utifrån en verksamhets miljö- och områdespåverkan. Det bör emellertid påpekas att även intresset av en effektiv konkurrens inom handeln skall beaktas i sammanhanget.

Utskottet står fast vid sin tidigare bedömning och avstyrker således de aktuella motionsyrkandena.

Externa köpcentrum

I motion 2001/02:Bo300 (mp) tas ett flertal frågor upp om utbyggnaden av externa köpcentrum och stormarknader. Motionärerna anser att utbyggnadstakten ger anledning till oro och att utvecklingen är negativ sett ur flera synvinklar. Det gäller bl.a. miljökonsekvenserna och att handeln i andra delar av kommunen kan utarmas. I motionen föreslås att grannkommuner ges vetorätt vid etablering av externa köpcentrum (yrkande 1) och att ett moratorium tills vidare införs för nyetableringar (yrkande 2). Vidare föreslås riksdagen göra ett tillkännagivande om behovet av dels en tydlig policy vad gäller utvecklingen av externa köpcentrum (yrkande 3), dels en förstärkt lagstiftning för att skydda samhällseliga värden (yrkande 4). Slutligen föreslås riksdagen understrika att konsekvensanalyser bör omfatta social, ekonomisk och miljömässig påverkan (yrkande 5).

I motion 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 4 föreslås att riksdagen gör ett tillkännagivande om vikten av konsekvensbeskrivningar och handelspolicy vid etablering av extern handel. Motionärerna framhåller bl.a. länsstyrelsernas ansvar för frågor som berör flera kommuner. Vidare sägs att kommunerna bör utarbeta en handelspolicy som kan antas av kommunfullmäktige en gång per mandatperiod.

I den uppföljning som bostadsutskottet låtit genomföra och som finns fogad till detta betänkande (Länsstyrelserna och mellankommunal samordning inom PBL-området) konstateras att den fråga som är i särklass vanligast bland dem som anses kunna skapa mellankommunala samordningsproblem är etablering av extern handel, företrädesvis med inslag av livsmedelshandel. Det finns i dag ett flertal exempel på planerade utbyggnader där de berörda kommunerna har olika uppfattning om konsekvenserna av handelsetableringen. Som motionärerna konstaterar har tillkomsten av externa köpcentrum ofta ifrågasatts också från rent inomkommunala utgångspunkter. Det kan då handla om risken för att sådana etableringar utarmar det kommersiella utbudet i centralortens centrum eller i förorterens bostadsområden. En fråga som ofta lyfts fram i detta sammanhang är risken för att de grupper som inte har tillgång till bil skall bli lidande av handelns omstrukturering.

Bostadsutskottet har vid sin tidigare behandling av motionsyrkanden med innebörden att utbyggnaden av externa köpcentrum på något sätt skall hindras eller försvåras erinrat om de möjligheter som kommunerna redan i dag har att styra utvecklingen. Utskottet har också erinrat om länsstyrelsens ansvar för bl.a. samordningen av frågor som berör flera kommuner. Det kan vidare konstateras att PBL:s regelsystem ställer krav på att de olika intressen som kan göra sig gällande blir väl belysta i samband med planeringen för exempelvis ett nytt externt köpcentrum. Det gäller bl.a. olika konsumentintressen, handelns konkurrensintresse och hänsynen till olika miljöaspekter. Samtidigt kan det konstateras att värderingen av de olika, ibland motstående, intressena i hög grad kan skilja sig mellan de berörda parterna. Den snabba omstrukturering av handeln som under de senaste åren skett i delar av landet kan ha inneburit att vissa intressen inte beaktats i tillräckligt hög grad. Det finns mot denna bakgrund anledning att närmare analysera denna utveckling och om den kan anses svara mot bl.a. de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse.

Som framgått ovan har riksdagen nyligen på bostadsutskottets förslag (bet. 2001/02:BoU6) förordat att en bred översyn av PBL kommer till stånd. Regeringen hade emellertid redan före detta ställningstagande aviserat sin avsikt att se över lagen i relation till vissa frågor om en långsiktigt hållbar samhällsutveckling.

I propositionen Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55) anförde regeringen följande:

Omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle kräver att samhällsplaneringen har som övergripande mål att människor skall ha tillgång till bostäder, arbetsplatser, service och kultur i sin närhet för att på så sätt minska behovet av dagliga transporter. Analyser av den nuvarande situationen visar att etablering av externa köpcentra innebär längre persontransporter och att antalet mindre butiker har sjunkit med försämrad tillgänglighet för vissa icke bilburna grupper såsom äldre. Inför beslut om etablering är det därför viktigt att planeringsunderlaget tydligt redovisar väntade effekter bl.a. på trafikarbete, luftföroreningar, bullerstörningar och intrång i natur- och kulturlandskap. Det är också angeläget att möjligheterna till kollektivtrafikförsörjning samt effekterna på konkurrens, serviceutbud och tätortcentra både i ett lokalt och i ett mellankommunalt

perspektiv utreds och redovisas. En etablering av externa köpcentra kan också ge positiva effekter, bl.a. ett ökat utbud och lägre priser. Frågan har vidare utvecklats i Konkurrensverkets rapport Kan kommunerna pressa priserna? (2001:4).

Regeringen avser i den aviserade översynen av plan- och bygglagen i relation till hållbar utveckling inbegripa frågan om externa köpcentra för dagligvaruhandel.

I riksdagens tillkännagivande om behovet av en bred översyn av PBL framhölls att utredningsarbetet bör ske etappvis och att regeringen bör vara oförhindrad att påbörja arbetet i de frågor där en översyn redan aviserats. En översyn i de frågor som föranlett de aktuella motionerna kommer således att kunna inledas inom kort. Bostadsutskottet vill inte föregripa detta utredningsarbete genom att föreslå ett tillkännagivande i frågan. Motionerna 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 4 och 2001/02:Bo300 (mp) avstyrks av detta skäl.

Miljökonsekvensbeskrivningar vid vägplanering

I Centerpartiets partimotion 2001/02:So501 yrkande 12 föreslås ett tillkännagivande om behovet av miljökonsekvensbeskrivningar. Motionärerna tar upp de problem med miljöpåverkan som kan uppstå vid utbyggnad av större vägar i och kring våra storstäder. Dessa projekt måste enligt motionen föregås av noggranna miljökonsekvensbeskrivningar.

Vid planering och byggande av vägar kan flera lagar komma att tillämpas, bl.a. PBL och väglagen. I PBL finns krav på att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas till detaljplan som medger en användning av mark som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser (5 kap. 18 §). Väglagen (1971:948) innehåller bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i samband med vägutredning (14 b §) och i arbetsplan (15 §). I väglagen finns även en hänvisning till de övergripande krav på miljökonsekvensbeskrivningar som återfinns i 6 kap. MB.

Bostadsutskottet kan inte finna annat än att de krav som motionärerna anser bör ställas på att miljökonsekvensbeskrivningar upprättas vid större vägprojekt i storstadsområden också kommer till uttryck i gällande lagstiftning. Något tillkännagivande med denna innebörd kan alltså inte anses vara behövt. Motion 2001/02:So501 (c) yrkande 12 avstyrks således.

Kommunala servicezoner

Motionerna 2001/02:Bo210 (m) och 2001/02:Bo216 (m) yrkande 13 behandlar frågor om servicezoner i kommunal planering. I båda motionerna begärs att regeringen skall låta utreda möjligheten att införa servicezoner med innebörden att kommunerna skall kunna peka ut vissa områden där de boende inte kan förvänta sig full kommunal service. Enligt den sistnämnda motionen bör frågan om det skall krävas ändring i kommunallagen eller andra lagar ägnas särskild uppmärksamhet.

Motsvarande förslag har vid flera tidigare tillfällen behandlats och avstyrkts av bostadsutskottet (senast i bet. 2000/01:BoU9). Utskottet har bl.a. hänvisat till vad konstitutionsutskottet anförde vid sin behandling av en liknande motion (bet. 1997/98:KU13). Konstitutionsutskottet konstaterade att den information om servicenivåer som efterlystes i den då aktuella motionen i de allra flesta fall är tillgänglig i kommunens olika plandokument, men att det torde vara mindre vanligt att den finns sammanställd i ett enda dokument. Utskottet uttryckte vidare uppfattningen att det är naturligt att servicenivån varierar i olika kommuner. Att kommunen deklarerat att man inte avser att bygga ut servicen i ett område är dock inte detsamma som att kommunen därmed kan vägra att tillhandahålla en viss service. För att en kommun mera varaktigt skall kunna differentiera servicen inom en kommuns geografiska område krävs enligt konstitutionsutskottet att likställighetsprincipen enligt kommunallagen frångås. Motionen avstyrktes avslutningsvis med hänvisning till att konstitutionsutskottet inte var berett föreslå en ändring av kommunallagen i detta avseende.

Bostadsutskottet som vid tidigare beredning av frågan ställt sig bakom konstitutionsutskottets bedömning att den kommunala likställighetsprincipen inte bör inskränkas på det sätt som motionärerna föreslår vidhåller sin uppfattning i frågan. Utskottet avstyrker således motionerna 2001/02:Bo210 (m) och 2001/02:Bo216 (m) yrkande 13.

Den statliga kontrollen av kommunala planer

I motion 2001/02:Bo216 (m) yrkande 8 föreslås begränsningar av länsstyrelsens och regeringens möjlighet att upphäva kommunal plan. Motionärerna anser att länsstyrelse och regering endast till förmån för uttalade riksintressen bör kunna upphäva kommunala planer.

Motsvarande motionsförslag har de två senaste åren avstyrkts av bostadsutskottet med följande motivering:

För att möjliggöra att de intressen som räknas upp i 12 kap. 1 § (riksintressen, bristande kommunal samordning, överensstämmelse med miljö kvalitetsnormer, hälso- och olycksfallsskydd m.m.) tillgodoses även i de fall då respektive kommun åsidosätter dem är det enligt utskottets mening nödvändigt att det finns en möjlighet att upphäva av kommuner antagna detaljplaner eller områdesbestämmelser. Utskottet anser att det saknas tillräckliga skäl för att ställa sig bakom förslag som syftar till att inskränka (eller utöka) denna möjlighet.

Utskottet har samma uppfattning nu och avstyrker den aktuella motionen.

Vissa särskilda planeringsfrågor

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå motionsförslagen om

- grönområden, *jämför reservation 17 (kd, c, mp)*,
- aktivitetsytor,
- kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, *jämför reservation 18 (c)*,
- yrkesmässig verksamhet i bostadsområden,
- hästgårdar,
- lokaler för religiösa ändamål.

Riksdagen bör med anledning av två motioner (s) som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört om rätten att använda offentlig plats, *jämför reservation 19 (m, kd, -)*.

Grönområden

I Centerpartiets partimotion 2001/02:Bo325 framhålls betydelsen av grönområden och parker i stadsmiljön. Riksdagen föreslås (yrkande 25) göra ett tillkännagivande om förnyelse av bostadsmiljön. Motionärerna förordar bl.a. att det skall finnas en möjlighet att ställa krav på kompensationsmark då parkmark tas i anspråk för andra ändamål. I motionen föreslås också (yrkande 26) att regeringen skall lägga fram ett förslag om en ny typ av skydd för mindre grönområden i stadsmiljö.

Bostadsutskottet har tidigare vid flera tillfällen avstyrkt liknande motionsförslag (senast i betänkande 2000/01:BoU9). Utskottet har bl.a. pekat på att de förändringar av PBL som trädde i kraft i mitten av 1990-talet innebär krav på att bebyggelsemiljön inom områden med sammanhållen bebyggelse skall utformas med hänsyn till behovet av parker och andra grönområden. Utskottet har vidare framhållit att lagändringarna dessutom innebär att skyddsbestämmelser kan tas in i detaljplan eller områdesbestämmelser för tomter och allmänna platser som är särskilt värdefulla från bl.a. miljömässig synpunkt (2 kap. 4 §, 5 kap. 7 och 16 §§ PBL). Utskottet har också hänvisat till den bestämmelse som återfinns i 3 kap. 6 § MB första stycket vari anges att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall beaktas särskilt.

Bostadsutskottet vidhåller sin tidigare redovisade mening att regelverket i allt väsentligt är utformat på ett sätt som gör det möjligt för kommunerna att åstadkomma det som motionärerna eftersträvar. Utskottet finner således inte tillräckliga skäl för att gå motionärerna till mötes. Motion 2001/02:Bo325 (c) yrkandena 25 och 26 avstyrks.

Aktivitetsytor

Motion 2001/02:Bo254 (s) hänvisar till riksdagens beslut med anledning av en idrottspolitisk proposition (prop. 1998/97:107). I detta sammanhang underströk riksdag och regering vikten av att det i bostadsområden finns tillgång till

ytor för lek och fysisk aktivitet. Motionärerna menar att detta krav inte blivit tillgodosett i flera bostadsområden som uppförts under de senaste åren. Riksdagen föreslås mot denna bakgrund uppmana regeringen att kontinuerligt följa frågan.

Bostadsutskottet delar givetvis motionärernas syn på vikten av tillgången på friytor för lek och motion i och i nära anslutning till bostadsområden. Enligt utskottets mening ger flera bestämmelser i PBL också uttryck för ett krav på att bostadsområden planeras med denna utgångspunkt. Detta krav kommer bl.a. till uttryck i 2 kap. 4 §. När tomter tas i anspråk för bostadsbebyggelse skall det också finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek eller utevistelse på tomten eller i närheten av denna (3 kap. 15 §).

Utskottet kan, utan att ta ställning till de exempel som motionärerna pekar på, inte utesluta att vissa bostadsområden givits en utformning som i det aktuella avseendet kan ifrågasättas. PBL:s regelsystem utgår emellertid från förutsättningen att det i första hand är ett kommunalt ansvar att under planeringsprocessen beakta sina invånares intressen. Boverket har ett ansvar att följa frågor om tillämpningen av PBL:s regler och ge kommunerna råd om bebyggelseplanering. Vad gäller den mer allmänna frågan om förutsättningarna i samhället för idrott och fysiska aktiviteter får det förutsättas att regeringen kontinuerligt följer utvecklingen även utan en särskild begäran från riksdagen.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motion 2001/02:Bo254 (s).

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Två motioner behandlar frågor om skyddet för kulturhistoriskt värdefulla byggnadsmiljöer.

I Centerpartiets partimotion 2001/02:Bo325 yrkande 27 förordas att ett uppdrag ges till regeringen att ta fram ett nationellt handlingsprogram för att bevara kulturmiljöer och byggnader. Motionärerna framhåller att det på många håll i landet finns mångfasetterade kulturmiljöer som behöver omvårdnad.

Enligt motion 2001/02:Bo288 (s) bör en utredning tillsättas i syfte att stärka kommunernas möjlighet att bevara unika byggnadsmiljöer. Motionärerna hävdar bl.a. att kommunerna undviker att utnyttja områdesbestämmelser för att skydda kulturmiljöer eftersom detta kan utlösa ersättningskrav från fastighetsägarna.

Som framgått ovan fastställde riksdagen hösten 2001 ett antal delmål och åtgärdsstrategier med utgångspunkt från de tidigare beslutade miljö kvalitetsmålen (prop. 2000/01:130, 2001/02:MJU3, BoU3y). Under miljö kvalitetsmålet för God bebyggd miljö fastställdes bl.a. ett delmål för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse med följande formulering:

Den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen skall senast år 2010 vara identifierad och ett program finnas för skydd av dess värden. Samtidigt skall minst 25 % av den värdefulla bebyggelsen vara långsiktigt skyddad.

Regeringen aviserade i detta sammanhang sin avsikt att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att tillsammans med Boverket utarbeta ett program för hur arbetet för att nå delmålet bör bedrivas och följas upp. Vidare har regeringen tidigare aviserat sin avsikt att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag om ett förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Enligt uppgift från Regeringskansliet pågår arbetet med direktiven för utredningen. Till grund för utformningen av direktiven ligger bl.a. en rapport från Boverket – Kulturvärden i detaljplan – där verket konstaterat att kommunerna endast i begränsad utsträckning använder sig av de instrument som erbjuds i PBL för att skydda kulturmiljöer.

Bostadsutskottet kan konstatera att utredningsuppdrag med den inriktning som förordas i de aktuella motionerna redan är aviserade. Något tillkännagivande i enlighet med motionerna 2001/02:Bo288 (s) och 2001/02:Bo325 (c) yrkande 27 är således inte erforderligt.

Yrkesmässig verksamhet i bostadsområden

I motion 2001/02:Bo233 (m) begärs en översyn av lagstiftningen om olovlig yrkesmässig verksamhet i bostadsområden. Motionären, som bl.a. hänvisar till reglering genom detaljplan, anför att det ibland förekommer att verksamhet bedrivs utan att erforderliga tillstånd beviljats och att detta innebär att kringboende inte kan få ändring till stånd.

I den mån motionären syftar på tillstånd enligt PBL vill utskottet hänvisa till de regler om påföljder och ingripanden vid överträdelser som återfinns i lagens 10 kap. Dessa regler är exempelvis tillämpliga när en byggnad tas i anspråk för väsentligen annat ändamål än för det för vilket bygglov har lämnats. Yrkesmässig verksamhet kan också kräva tillstånd enligt annan lagstiftning med regler om påföljd för verksamhet som bedrivs utan att erforderliga tillstånd beviljats.

Motion 2001/02:Bo233 (m) avstyrks med hänvisning till det anförda.

Hästgårdar

I motion 2001/02:Bo258 (s) föreslås att en översyn genomförs av PBL med syfte att underlätta samlokalisering av s.k. hästgårdar och bostadsbebyggelse. Motionären hävdar att nuvarande lagstiftning inte medger en sådan samlokalisering.

Det finns inget förbud i PBL mot att förlägga bostäder i närheten av hästgårdar eller vice versa. Däremot kan lagens krav på att planläggning och lokalisering av bebyggelse skall ske med beaktande av behovet av hälsosamma och hygieniska boendeförhållanden göra att en nära samlokalisering inte tillåts. Boverket har i samarbete med bl.a. Socialstyrelsen utarbetat rekommendationer om riktvärden för skyddsavstånd mellan djurhållning och bebyggelse. Riktvärdet för nyetablering av bostäder i närheten av befintlig hästhållningsverksamhet är satt främst med hänsyn till risken för spridning av hästallergen som bedöms vara starkt allergiframkallande.

I de planärenden med samlokalisering av hästgårdar och bebyggelse som har överprövats har hänsyn tagits till hur stark koppling som föreläggat mellan hästhållningen och bostäderna. När avsikten har varit att kombinera boende och hästhållning har det ansetts föreligga större utrymme för undantag från tillämpningen av skyddsavstånd.

Vad som anförs i motion 2001/02:Bo258 (s) ger inte utskottet anledning att förorda någon översyn av lagstiftningen i det aktuella avseendet. Motionen avstyrks.

Lokaler för religiösa ändamål

I motion 2001/02:Bo260 (s) förespråkas en översyn av PBL för att ge möjlighet till att i detaljplan kunna reglera hur lokaler för religiösa ändamål får användas. Motionen gäller synagogor och moskéer, vilka sägs konstrueras så att män och kvinnor skiljs åt i kyrkobyggnaden.

Utskottet behandlade motsvarande yrkande föregående år och anförde då att det inte fanns bärande skäl för att gå motionären till mötes. Utskottet vidhåller sin uppfattning och avstyrker således motionen.

Rätten att använda offentlig plats

I motionerna 2001/02:Bo228 (s) och 2001/02:Bo249 (s) behandlas frågor om användandet av platser som är tillgängliga för allmänheten. Motionärerna framför farhågor för att privatiseringar (med i vissa fall tillhörande ”inglasningar”) av t.ex. torg och gallerior leder till försämrade möjligheter för debatt, opinionsbildning och offentliga samtal. De framhåller behovet av att köpcentrum och liknande platser betraktas som allmän plats samt att de gemensamma mötesplatserna värnas. I en av motionerna föreslås att kommunerna skall ges rätt att i planbestämmelser föreskriva rättigheter för envar att utöva dessa aktiviteter i inomhuscentrum, köpcentrum etc. Förslaget förutsätter ändringar i plan- och bygglagen.

Motionerna aktualiserar frågor som har betydelse för grundläggande fri- och rättigheter. Det är för demokratin frågor av central betydelse. Genom regeringsformen är varje medborgare *gentemot det allmänna* tillförsäkrad bl.a. frihet att anordna och delta i demonstration på *allmän plats* (2 kap. 1 § 3 RF). Allmänna sammankomster får inte utan tillstånd anordnas på *offentliga platser* (2 kap. 4 § ordningslagen). Tillståndsprövningen enligt ordningslagen avser primärt om sammankomsten kan innebära fara för ordning och säkerhet eller för trafiken. Regleringen utgör en inskränkning av bl.a. demonstrationsfriheten i syfte att beakta dessa ordningsintressen.

Offentliga platser är bl.a. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som *allmän plats* och som har upplåtits för sitt ändamål. Även andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik är offentliga platser (2 kap. 2 § ordningslagen). Exempel på sistnämnda inomhusutrymmen anses vara bl.a. Sturegallerian och Täbys Centrumanläggning (se Persson, G. P. m.fl., Ordningslagen, Sthlm 1994).

Enligt vad bostadsutskottet har erfarit förekommer det i en inte acceptabel omfattning att fastighetsägare förbjuder viss aktivitet eller vissa utövare. Enligt utskottets mening är det av stor vikt att offentlig plats kan begagnas för de nu aktuella verksamheterna. Samtidigt kan som framgått ett sådant användande komma i konflikt med äganderätten.

Justitieombudsmannen har i ett flertal ärenden uttalat sig i dessa frågor. De har även behandlats i andra sammanhang (se t.ex. Bull, T., Mötes- och demonstrationsfriheten, Uppsala 1997). De frågeställningar som uppkommer gäller bl.a. hur polismyndigheten vid tillståndsgivning avseende allmän sammankomst på offentlig plats skall hantera äganderättsfrågan (även då det allmänna är ägare) samt vilka lagliga möjligheter som fastighetsägare har att hindra eller begränsa en användning av platsen som är i enlighet med tillståndet.

I ett ärende (*JO 1975 s. 82, II*) anförde Justitieombudsmannen att äganderätt till fast egendom enligt svensk rätt i viss utsträckning innefattar befogenhet att utestänga andra från mark och byggnader. Han pekade på att det i olika bestämmelser i brottsbalken finns straffsanktionerat skydd mot vissa obehöriga intrång samt att rättsinnehavare till fast egendom även då straffansvar inte ifrågakommer kan åtnjuta rättsordningens skydd. Som exempel på det sistnämnda nämndes bl.a. rätten att erhålla skadestånd. Hur långtgående rättigheter markägaren kan anses ha att utestänga andra från marken ansåg han emellertid i viss mån oklar. Justitieombudsmannen anförde vidare att konflikterna i grunden ofta avser privaträttsliga frågor, varför det inte tillkommer polisen att pröva det rättmätiga i t.ex. en markägares vägran att tillåta viss aktivitet eller att lämna biträde åt parter vid tvister av detta slag.

Enligt bostadsutskottets mening talar starka skäl för att huvudprincipen bör vara den att var och en i förhållande till fastighetsägaren skall ha rätt att begagna offentliga platser för debatt, opinionsbildning, offentliga samtal, flygbladsutdelning m.m. Mot den tecknade bakgrunden har fastighetsägares inställning till dessa aktiviteter i dag för stor betydelse.

Införandet av en ordning av det slag som utskottet förespråkar förutsätter mer ingående analyser och överväganden. Den inskränkning av äganderätten som ordningen skulle innebära synes i allmänhet inte vara av någon egentlig betydelse. Frågan förtjänar ändå en närmare analys. En annan uppgift är att närmare precisera vilka aktiviteter som bör omfattas av huvudprincipen. Vidare bör analyseras huruvida ordningslagens definition av *offentlig plats*, som inte bara inbegriper vissa områden som i detaljplan redovisas som *allmän plats*, är den mest lämpliga för en bestämning av de områden för vilka huvudprincipen bör gälla.

Det bör ankomma på regeringen att särskilt överväga de frågor som utskottet nu har pekat på och ta ställning till hur avvägningen mellan de olika intressen som gör sig gällande bör göras. Regeringen bör därefter tillsammans med en redovisning av dessa överväganden återkomma till riksdagen med de lagförslag m.m. som kan krävas.

Riksdagen bör med anledning av motionerna 2001/02:Bo228 (s) och 2001/02:Bo249 (s) som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet ovan anfört om rätten att använda offentlig plats.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Övergripande krav på planering (punkt 1)

av Ulla-Britt Hagström (kd), Annelie Enochson (kd), Rigmor Stenmark (c) och Helena Hillar Rosenqvist (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2001/02:A212 yrkande 13, 2001/02:Bo244 yrkande 17 och 2001/02:MJ341 yrkande 8.

Ställningstagande

Samhällsplaneringen har traditionellt utgått från ett perspektiv som kan te sig naturligt för en frisk, medelålders man men som inte tillräckligt tar hänsyn till de behov som finns hos majoriteten av befolkningen. Det är därför nödvändigt att påverka alla delar i samhällsplaneringen, och då inte minst den fysiska planeringen, så att ett jämställdhetsperspektiv blir utgångspunkten. Vi syftar här på de behov som bl.a. kvinnor, barn, äldre och handikappade ställer på utformningen av bebyggelsen och utemiljön. Dessa frågor tas upp i de aktuella motionerna (kd) och (c).

Den fysiska planeringen av vår miljö skall självklart vara könsneutral, men det är vår förvisning att om kvinnor i större utsträckning fick ett inflytande i planeringsfrågor skulle resultatet bli bättre för befolkningen som helhet. Många kvinnor har ett vardagsliv som gör att de är mer beroende än män av hur bebyggelse, trafik o.d. utformas och lokaliseras. Enligt vår mening är det därför viktigt att i all planering beakta kvinnoperspektivet. Att anlägga ett kvinnoperspektiv på den fysiska planeringen kan exempelvis handla om att se till att det finns belysning i parker och parkeringshus eller att bebyggelsen utformas så att den fungerar i alla vardagssituationer. Särskilt frågan om en trygg och säker närmiljö är en utgångspunkt som starkt måste lyftas fram i allt planeringsarbete.

I en planering med jämställdhet som ledstjärna skall barn och ungdomar ha en självklar plats i den fysiska planeringen och i den byggda miljön. Jämställdhetskravet innebär också att de äldres och de funktionshindrades situation skall beaktas. Tillgänglighetsaspekten måste särskilt uppmärksammas i varje planärende. Riksdagens beslut om ökade krav på tillgänglighet måste kontinuerligt följas upp.

Utskottet behandlar under den aktuella rubriken även en motion om åkermarkens betydelse. Vi instämmer i vad som anförs i motion 2001/02: MJ341 (c) om att skyddet för värdefull åkermark måste uppmärksammas särskilt i kommunernas översiktsplanering.

Regeringen bör enligt vår mening ta initiativ till att samhällsplaneringen utformas utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Vi föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi framfört i denna fråga. Våra förslag lämnas med anledning av motionerna 2001/02: A212 (c) yrkande 13, 2001/02: Bo244 (kd) yrkande 17 och 2001/02: MJ341 (c) yrkande 8.

2. Barns inflytande (punkt 2)

av Owe Hellberg (v), Sten Lundström (v), Rigmor Stenmark (c), Yvonne Ångström (fp) och Helena Hillar Rosenqvist (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2001/02: Bo244 yrkande 16, 2001/02: Bo256 yrkande 1 och 2001/02: K284 yrkande 15.

Ställningstagande

I FN:s barnkonvention slås fast att barnens bästa alltid skall komma i första rummet och att barnet har rätt att uttrycka sin mening i alla frågor som berör det. I barnkonventionen står det vidare att det barn som är i stånd att bilda egna åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till ålder och mognad. Konventionen säger med andra ord att den fysiska planeringen skall ske i samråd *med* barnen, inte *för* barnen.

Planeringen av både byggnader och utemiljö måste ske mycket mer utifrån ett "enimetersperspektiv", dvs. med utgångspunkt från hur barn uppfattar och använder miljön. Barnens säkerhet måste också tillmätas större vikt i den fysiska planeringen och i utformningen av bostäderna. Olika undersökningar visar att många barn och ungdomar i dag känner sig otrygga i miljön i närheten av hemmet. Detta gäller särskilt under vägen till och från skolan.

Vid planering av nya stadsdelar, upprustning av äldre bostadsområden samt vid sanering av städernas inre delar är det viktigt att lekens betydelse beaktas. I dag finns det mycket kunskap om lek och stadsplanering som inte tas till vara. Barnens rätt till en trygg och fri utemiljö måste vara en grundpelare i samhällsbyggandet. Unga måste ges möjlighet att förflytta sig på egen hand mellan fritidsaktiviteter, skola och hem.

I målen för den svenska bostadspolitiken betonas vikten av att främja en god uppväxt för barn och ungdom. Detta har dock dålig förankring i den svenska lagstiftningen. Däremot finns det på andra håll exempel på hur man kan bevaka barns intressen. I Norge har man fastställt rikspolitiska riktlinjer som säger att kommunerna skall lägga upp planeringsarbetet så att barns och

ungdomars synpunkter kommer fram. En följd av detta är att staten ålagt en ansvarig tjänsteman att ta till vara barnens intresse i dessa frågor. Sverige bör naturligtvis följa detta exempel.

I en socialt hållbar stad skall rumslig segregation motverkas genom blandade upplåtelseformer och bebyggelse typer så att barn med olika social bakgrund ges förutsättningar att träffas. Bra samhällsbyggande skall låta barn och ungdomar vara med och påverka sin livssituation utifrån sitt tänkande och sina erfarenheter. Regeringen bör lämna förslag till nationella riktlinjer för barns deltagande och rättigheter i samhällsplaneringen.

Vad som ovan anförts om barns och ungdomars medverkan och inflytande i samhällsplaneringen bör ges regeringen till känna. Vårt förslag lämnas med anledning av vad som anförts i motionerna 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 16, 2001/02:Bo256 (v) yrkande 1 och 2001/02:K284 (c) yrkande 15.

3. Barns inflytande (punkt 2)

av Ulla-Britt Hagström (kd) och Annelie Enochson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2001/02:Bo244 yrkande 16 samt avslår motionerna 2001/02:Bo256 yrkande 1 och 2001/02:K284 yrkande 15.

Ställningstagande

All planering bör bedrivas med kravet på jämställdhet som ledstjärna. I en sådan strategi bör barnens och ungdomarnas perspektiv på utformningen av den byggda miljön inta en självklar plats. Planeringen måste i betydligt större utsträckning än i dag bedrivas utifrån ett ”enmetersperspektiv”. Det innebär att den byggda miljön måste utformas med utgångspunkt från barnens villkor och hur barn uppfattar sin omgivning. Denna utgångspunkt skall givetvis inte endast tillämpas på de miljöer som är särskilt avsedda för barn, som skolgårdar och lekplatser, utan även på bostadsområden, gaturummet och offentliga platser i övrigt. Hela samhället skall i största möjliga utsträckning fungera för alla, oavsett ålder, kön och handikapp.

I FN:s konvention om barnens rättigheter står det att barnens bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Det står vidare att det barn som är i stånd att bilda egna åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till ålder och mognad. Konventionen säger med andra ord att olika ställningstaganden skall ske i samråd *med* barnen, inte *för* barnen. Detta synsätt bör också få genomslag i kommunernas fysiska planering. Goda exempel från kommuner som tillämpar denna princip bör tas fram och ges spridning.

Vi anser att det bör ankomma på regeringen att ta de initiativ som kan behövas för att för att öka barnens delaktighet i utformningen av vår gemensamma miljö.

Riksdagen bör med anledning av motion 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 16 som sin mening ge regeringen till känna vad vi framfört om behovet av ett barnperspektiv i samhällsplaneringen.

4. Regionala frågor (punkt 3)

av Ulla-Britt Hagström (kd), Annelie Enochson (kd), Rigmor Stenmark (c) och Yvonne Ångström (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:Bo244 yrkande 10 och avslår motion 2001/02:Bo297.

Ställningstagande

Vi har under de senaste åren kunnat konstatera en allt större befolkningsström från landsbygden till städerna. Avfolkningsområdena blir allt större, och i dag lever 55 % av befolkningen i kommuner med bostadsöverskott, överdimensionerad infrastruktur och ödsliga torg. Sedan år 1995 har 208 av Sveriges 289 kommuner fått minskad befolkning. Denna utveckling ställer stora och utmanande krav på planerarkompetensen i dessa kommuner. Det gäller att anpassa sig till en situation med vikande befolkningsunderlag, men samtidigt skapa förutsättningar för en vidareutveckling av kommunen med nya visioner.

Det är nödvändigt att på alla områden söka motverka den regionala klyvningen av landet i en överhettad del och en del som kämpar för sin överlevnad. Inte minst i delar av Norrland måste förutsättningarna för en positiv samhällsutveckling förbättras. I detta sammanhang kan även de instrument som den fysiska planeringen ställer till vårt förfogande ha en avgörande betydelse. En bättre anpassning av planeringens förutsättningar till behoven i varje region kan aktivt bidra till det självklara målet att hela Sverige skall leva.

Andra områden som särskilt bör uppmärksammas är våra skärgårdar, där man under några korta sommarmånader har en stor befolkning av sommargäster och turister medan man övriga delen av året har tomma hus, ödsliga vägar och brist på serviceinrättningar. Förutsättningarna att köpa bostäder behöver förbättras för den helårsboende befolkningen så att kvarboendet och inflyttningen stimuleras. Därmed underlättas också möjligheterna för kommunerna att upprätthålla service och arbetstillfällen i de traditionella samhällskärnorna.

Våra tillväxtområden har ett omvänt problem med bostadsbrist, överhettad infrastruktur, brist på tysta områden och bebyggelsebar mark. Här måste andra åtgärder till för att ge kommunerna incitament till att öka sitt bostads-

byggande. Boendepolitiken i Sverige kan inte längre utformas lika över hela landet.

De skilda förutsättningar för samhällplaneringen som råder i olika delar av landet måste komma till uttryck också i den lagstiftning som sätter upp ramar för planeringen. Vi anser därför att regeringen bör utreda hur denna lagstiftning i större utsträckning kan ta hänsyn till regionala skillnader och behov.

Vad vi nu anfört med anledning av motion 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 10 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

5. Regionala frågor (punkt 3)

av Owe Hellberg (v) och Sten Lundström (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:Bo297 och avslår motion 2001/02:Bo244 yrkande 10.

Ställningstagande

Det finns i dag inget användbart planinstitut för utveckling och exploatering som omfattar flera kommuner och regioner. Bostäder planeras lokalt i de enskilda kommunerna, vägar planeras av Vägverket och järnvägar av Banverket. Fördelningen av högskoleplatser bestäms av staten och placeringen av sjukhus av landstingen. De sektorsövergripande aspekterna saknar ofta belysning vid planering av infrastruktur och bostadsbyggande.

Det bör utvecklas ett planeringsinstrument för infrastruktur- och bebyggelseutveckling på regional nivå. Detta skall möjliggöra för flera samhällsorgan att analysera, samordna och utveckla övergripande strategier för utbyggnaden av infrastruktur och bostäder där parterna har gemensamma intressen. Avsikten med regional samhällsplanering är i första hand att öka kunskapen och förståelsen för de samband som finns i en region med gemensam arbets- och bostadsmarknad. Utöver detta bör det finnas möjligheter att på regional nivå påskynda en för regionen gynnsam utveckling vad gäller bostadsbyggande och infrastruktur.

Regional samhällsplanering har sin motsvarighet i uppbyggnaden av dagens moderna samhälle. Med informationsteknik och bra kollektivtrafik skapas förutsättningar för människor att bo, arbeta och bedriva fritidsaktiviteter inom ett betydligt större område än vad som var möjligt för några få årtionden sedan. En förutsättning för att utveckla dessa möjligheter är att en övergripande samordning mellan flera kommuner och samhällsorgan kommer till stånd. Områden som skulle kunna bli aktuella att behandla i det nya planinstrumentet är t.ex. hälso- och sjukvård, transporter, näringsliv, bostadsbyggande, utbildning, miljö, kulturmiljö, kultur och arbetsmarknad.

Regional samhällsplanering kan också skapa goda förutsättningar för att uppnå nationella mål vad gäller t.ex. ekologisk hållbarhet, effektiva transporter, kulturmiljö och bostadsbyggande. Stora vinster skulle kunna göras om man samordnade bostadsbyggandet för studenter i de regioner som tilldelats ett ökat antal högskoleplatser. Det skulle även innebära ökade möjligheter att undvika mål- och intressekonflikter, t.ex. när det gäller hur kommuner planerar för extern handel.

Sammanfattningsvis kan inrättandet av ett instrument för regional samhällsplanering skapa förutsättningar för en väl fungerande arbets- och bostadsmarknad, effektiv infrastruktur och regional utveckling. Regeringen bör därför utreda de närmare förutsättningarna och formerna för ett sådant planinstrument och därefter presentera ett förslag för riksdagen.

Det vi ovan anfört om ett nytt planinstrument för regional samhällsplanering bör riksdagen med anledning av motion 2001/02:Bo297 (v) som sin mening ge regeringen till känna.

6. Planering för en tyst miljö (punkt 5)

av Ulla-Britt Hagström (kd) och Annelie Enochson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 5 borde ha följande lydelse: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:Bo244 yrkande 8 och avslår motionerna 2001/02:Bo217 yrkandena 1–4 och 6 samt 2001/02:So276 yrkande 2.

Ställningstagande

Människor behöver stillhet och tystnad. Tystnad utomhus i anslutning till städer är på väg att bli en bristvara i vårt land och är det redan nu på kontinenten. Längs våra kuster, där lågfrekvent buller från vindkraftverk kan lägga en ”bullermatta” över stora områden, och i fjällvärlden, med bl.a. oreglerad skotertrafik, börjar behovet av att bevara tystnaden att bli akut.

Det finns lagstöd för att bevara tysta områden. I 3 kap. 2 § miljöbalken står: ”Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön skall så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär.” Vidare står det i 3 kap. 6 § miljöbalken: ”Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.”

Människor behöver stillhet och naturupplevelser, inte minst när tillvaron blir alltmer stressad och fragmenterad. ”Tysta zoner” är en värdefull resurs även ur fritids-, kultur- och turismsynpunkt. Att höra bäckens porlande, vågornas kluckande mot stranden och fågelkvitter utan ackompanjemang av ett obestämt brus är ett bra exempel på livskvalitet och en väsentlig del av hur vi upplever naturen. En ”tyst zon” behöver emellertid inte bara vara ett naturom-

råde, det kan även vara stadsdelar som är relativt ostörda av utomhusbuller och där man håller efter inomhusbuller från obalanserade fläktar, värmepumpar m.m.

Det bör vara lika självklart att inventera ostörda områden som natur- och kulturintressen och att markera dessa i kommunens översiktsplaner.

Vi föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi framfört. Vårt förslag lämnas med anledning av motion 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 8. Det anförda får även anses innebära att motionerna 2001/02:Bo217 (mp) och 2001/02:So276 (c) yrkande 2 till viss del få anses vara tillgodosedda.

7. Planering för en tyst miljö (punkt 5)

av Rigmor Stenmark (c) och Helena Hillar Rosenqvist (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:Bo217 yrkandena 1–4 och 6 och avslår motionerna 2001/02:Bo244 yrkande 8 samt 2001/02:So276 yrkande 2.

Ställningstagande

Buller har blivit ett omfattande miljöproblem. I vår dagliga miljö har vi hela tiden olika ljud omkring oss. Bakgrundsbullret från en ökande trafik är ständigt närvarande. I tätorterna märks bullret till slut inte på grund av att man vänjer sig. Samtidigt finns det där konstant och framkallar olustkänslor som inte kan identifieras.

Tystnaden har med åren blivit allt svårare att fånga och är i dag i högsta grad utrotningshotad. I hemmen och på arbetsplatser ger elektriska apparater och olika fläktsystem oupphörligt ljud ifrån sig. I skol- och daghemsmiljö är ljudnivån alltid hög, och för både barnen och de anställda är detta en källa till trötthet. För att uppnå fullständig tystnad behöver man komma långt ut i ödemarken.

Vi människor påverkas även av låga ljudnivåer. Efter en tid kan en tillvänjning ske och man glömmer ljudet, men forskning har visat att kroppen ändå påverkas. Vi får svårt att koncentrera oss, drabbas av huvudvärk och känner oss trötta. Buller kan också vara farligt, både kraftigt buller och monotont malande, och kan orsaka besvär, exempelvis pip i öronen som uppstår efter en konsert.

Vi behöver bygga ett tystare samhälle så att buller inte sänker livskvaliteten. Ett viktigt verktyg för att bekämpa buller vore gränsvärden för bullernivåer på arbetsplatser och ute i samhället. Vidare skulle en utredning som klarlägger behovet av bullerfria miljöer i samhället och framför allt på arbetsplatser kunna medverka till att skapa utrymmen där buller och bakgrundsljud

minimeras. För att komma till rätta med en del buller skulle också krav kunna ställas vid upphandling på att produkterna håller en låg ljudnivå. De riktlinjer som i dag finns för buller i urbana miljöer är alltför högt satta. Forskning visar att en rimlig gräns borde ligga på 40 dB i stället för dagens 55 dB.

Det vi ovan anfört om behovet av miljöer som är bullerfria och olika åtgärder för att uppnå detta mål bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Vårt förslag läggs fram med anledning av motion 2001/02:Bo217 (mp) men innebär också att motionerna 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 8 och 2001/02:So276 (c) till väsentliga delar får anses vara tillgodosedda.

8. Brottsförebyggande planering (punkt 6)

av Ulla-Britt Hagström (kd), Annelie Enochson (kd) och Rigmor Stenmark (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2001/02:Bo243 yrkandena 3 och 4, 2001/02:Bo325 yrkande 24, 2001/02:Ju237 yrkande 19, 2001/02:Ju389 yrkande 6 samt 2001/02:So613 yrkande 15.

Ställningstagande

En grundläggande förutsättning för att människor skall kunna känna livskvalitet är att de har en trygg boendemiljö. Sverige har traditionellt uppfattats som ett tryggt land. Tyvärr har utvecklingen under de senaste åren visat att denna uppfattning inte har fog för sig i delar av vårt land. Många människor, särskilt kvinnor och unga, känner i dag också oro eller rädsla i sin boendemiljö. Det är nu dags att vidta åtgärder på en rad områden för att åstadkomma ett effektivt, långsiktigt och uthålligt brottsförebyggande arbete. Som en del i detta arbete bör det ingå att vidta åtgärder i kommunernas planering och i bebyggelseutformningen med syftet att förebygga brott. I flera motioner – (kd) och (c) – läggs fram förslag med denna inriktning.

Ett viktigt steg på vägen mot tryggare boendemiljöer är att vidta åtgärder i de sterila, storskaliga och anonyma bostadsmiljöer som fungerar som en katalysator för vandalism och skadegörelse i alla former. Hus, portar, gårdar och parkeringsplatser behöver bli ordentligt upplysta. Tvättstugor måste göras säkrare och källardörrar förstärkas. Parkeringshus och stora garage kan göras lättare att överblicka om de delas in i mindre enheter. Övervakning med kameror kan ibland vara ett sätt att öka tryggheten. Vi är övertygade om att det går att skapa ökad trygghet i bostadsområdena om man planerar varma och välkomnande miljöer. Det går också att göra oerhört mycket för att göra anonyma, sterila gårdar och gator levande och trygga.

Kartlägnings- och målformuleringsarbetet måste göras i samverkan med dem som är berörda: invånarna, det lokala föreningslivet samt företrädare för

offentlig och kommersiell verksamhet i det aktuella området. Ett första steg kan vara att lyssna på vad kvinnorna och ungdomarna har att säga om var och när de känner sig otrygga. Det är viktigt att de boende själva får möjlighet att föreslå förändringar och medverka i genomförandet.

Vi anser att brottsförebyggande aspekter alltid bör tas med i såväl planeringen av bostadsområden som i samhällsplanering i övrigt. Kommunerna bör upprätta en brottsförebyggande policy som framgår av översiktsplanen. En sådan policy kan innehålla principiella ställningstaganden om hur stadens struktur bör utvecklas för att motverka brott, hur stadskärnan skall utvecklas och idéer om hur bostäder, arbetsplatser och handel kan blandas i bebyggelsemiljön. En översyn av PBL bör göras i syfte att underlätta införandet av en brottsförebyggande policy i kommunernas översiktsplaner.

Det finns vidare ett behov av att utarbeta konkreta handledningar och riktlinjer som stöd för kommunernas arbete med att introducera de brottsförebyggande utgångspunkterna för allt planeringsarbete. Boverket har tidigare presenterat en rapport – Brott, bebyggelse och planering. Verket bör ges i uppdrag att utveckla de tankar som förs fram i denna rapport och utarbeta tydliga riktlinjer för bebyggelseinriktade hinder mot brott.

Det vi ovan föreslagit om brottsförebyggande planering bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Vårt förslag lämnas med anledning av motionerna 2001/02:Bo243 (kd) yrkandena 3 och 4, 2001/02:Bo325 (c) yrkande 24, 2001/02:Ju237 (c) yrkande 19, 2001/02:Ju389 (kd) yrkande 6 samt 2001/02:So613 (kd) yrkande 15.

9. Planering vid översvämningsrisk (punkt 7)

av Ulla-Britt Hagström (kd), Annelie Enochson (kd), Rigmor Stenmark (c), Yvonne Ångström (fp) och Helena Hillar Rosenqvist (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2001/02:Bo244 yrkande 3 och 2001/02:Bo282.

Ställningstagande

Sverige drabbades både under 2000 och 2001 av kraftiga översvämnningar i vissa delar av landet. De berörda kommunerna drabbades därmed av stora och oförutsedda kostnader. I många fall är det fråga om mindre inlandskommuner med redan ansträngd ekonomi, sviktande befolkningsunderlag och svag arbetsmarknad. Även enskilda personer har drabbats hårt, då vanliga försäkringar normalt inte täcker skador av denna typ. Förutom materiella skador på byggnader har förorenade brunnar rapporterats från många håll.

Boverket har i sin rapport Översvämningsfrågor i översiktsplaneringen påtalat vikten av att använda den fysiska planeringen som ett redskap för att

hantera översvämningsriskerna. Enligt 4 kap. PBL är risken för översvämning en sådan riskfaktor som skall markeras i översiktsplanen. Det kan dock konstateras att det i många fall finns ett glapp mellan PBL-systemets möjligheter och hur frågorna hittills har hanterats i den praktiska planeringen. Det finns därför skäl att noggrant se över kommunernas hantering av dessa frågor.

Boverket redovisar i sin rapport vissa förslag om hur översvämningsrisken bättre skall kunna beaktas i den fysiska planeringen. Detta kan ske bl.a. genom att låta räddningstjänstplanen utgöra ett av underlagen för översiktsplaneringen och genom att regelmässigt låta räddningstjänsten ingå i remisskretsen för översiktsplanen.

Vi föreslår mot denna bakgrund att regeringen i enlighet med förslaget i motion 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 3 bör utreda förutsättningarna för att i den fysiska planeringen bättre kunna hantera översvämningsfrågor. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Det anförda innebär även att förslaget i motion 2001/02:Bo282 (s) får anses vara tillgodosett.

10. Handelsändamålet i detaljplan (punkt 8)

av Knut Billing (m), Inga Berggren (m), Yvonne Ångström (fp), Ewa Thalén Finné (m) och Sten Andersson (-).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 8 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2001/02:Bo9 yrkande 2, 2001/02:Bo207, 2001/02:Bo213 yrkandena 1 och 2, 2001/02:Bo216 yrkande 7, 2001/02:Bo234 samt 2001/02:N267 yrkande 22.

Ställningstagande

Detaljhandeln har alltsedan 1970-talet flyttats ut till tätorternas ytterområden. Skälen har varit bostadsbyggandets lokalisering, kraven på framkomlighet, mark- och fastighetspriserna samt parkeringsmöjligheterna. Denna struktur-rationalisering har dock inte försämrat hushållens tillgänglighet till dagligvaror på något påtagligt sätt.

Under den borgerliga regeringsperioden ändrades lagstiftningen så att det inte längre blev möjligt att reglera handelsändamålet genom att särskilja partihandel och detaljhandel eller genom att inom ändamålet detaljhandel särskilja handel med livsmedel från annan handel. Den möjlighet till reglering av handelsändamålet i detaljplan som den nuvarande regeringen på nytt införde år 1997 är enligt vår mening bara ett av många exempel på en regleringsi-ver som gagnar de styrande på bekostnad av den vanlige medborgaren. Den nuvarande regleringen av handelsändamålet i detaljplan leder till försämrad konkurrens och därmed till högre priser för konsumenten. Denna bild har nyligen bekräftats i Konkurrensverkets rapport Kan kommunerna pressa matpriserna? I rapporten konstateras att matpriserna i Sverige ligger väsent-

ligt över EU-genomsnittet och att en av orsakerna är de bristande hänsyn som tas till konsument- och konkurrensintresset i kommunernas planering.

Vikten av att slå vakt om goda förutsättningar för en sund konkurrens var ett av huvudskälen till att fyrpartiregeringen tog bort regleringen av handelsändamålet i detaljplan. De argument som brukar framföras av regleringsförespråkarna är att en reglering skulle kunna bidra till bättre tillgänglighet till dagligvaror för den enskilde. Vi menar att detta är ett felaktigt synsätt. Visserligen kan man konstatera att det pågår en förändring inom dagligvaruhandeln och övrig detaljhandel, men denna beror på en rad faktorer i samhällsutvecklingen. Att externa etableringar inom detaljhandeln på något påtagligt sätt skulle ha försämrat hushållens tillgänglighet till dagligvaror går inte att påvisa. Det bör också erinras om att förändringarna i handelsutbudet till stor del beror på konsumenternas prioriteringar och intresse av lägre priser.

Vi anser med hänvisning till det anförda att bestämmelserna i PBL som möjliggör en reglering av handelsändamålet i detaljplan snarast bör tas bort. Detta bör riksdagen som sin mening tillkännage för regeringen som sin mening med anledning av motionerna 2001/02:Bo9 (fp) yrkande 2, 2001/02:Bo207 (m), 2001/02:Bo213 (m) yrkandena 1 och 2, 2001/02:Bo216 (m) yrkande 7, 2001/02:Bo234 (m) samt 2001/02:N267 (fp) yrkande 22.

11. Externa köpcentrum (punkt 9, motiveringen)

av Knut Billing (m), Inga Berggren (m), Yvonne Ångström (fp), Ewa Thalén Finné (m) och Sten Andersson (-).

Ställningstagande

Utskottet behandlar i detta avsnitt ett antal motionsyrkanden med inriktningen att en mer omfattande reglering av handelsutvecklingen bör komma till stånd och att etableringen av externa köpcentrum tills vidare helt skall stoppas. Vi avvisar givetvis förslag med denna inriktning. Vad Sverige behöver är mer konkurrens och lägre priser, inte mer regleringar och pekpinnar om var stat och kommun tycker att vi skall handla våra varor.

Regeringen har aviserat sin avsikt att se över PBL med avseende på etableringen av externa köpcentrum. Vi motsätter oss inte att frågor om handelsutvecklingen i olika avseenden blir föremål för analys. Utgångspunkten för en sådan analys måste emellertid vara konsument- och konkurrensintresset och vad som kan göras för att priserna på den svenska marknaden skall kunna sänkas. Någon översyn med syfte att ytterligare öka regleringen av handelsutvecklingen bör inte komma till stånd.

Vi anser att riksdagen bör avslå motionerna 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 4 och 2001/02:Bo300 (mp).

12. Externa köpcentrum (punkt 9)

av Ulla-Britt Hagström (kd), Annelie Enochson (kd) och Rigmor Stenmark (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:Bo244 yrkande 4 och avslår motion 2001/02:Bo300.

Ställningstagande

Vid all planering med stöd av PBL bör en avvägning göras mellan olika intressen med inriktningen att skapa ett hållbart samhälle. Här inbegrips förutom ekologiska även ekonomiska, sociala och kulturella aspekter av samhällsutvecklingen. Denna inriktning bör givetvis även gälla vid planering för handel.

Kommunerna har genom PBL ett instrument för en effektiv och långsiktig planering av handelsutvecklingen. Det är emellertid nödvändigt att kommunerna baserar sin planering på ett tillräckligt brett kunskapsunderlag där alla intressen som är relevanta i sammanhanget kan beaktas. Med utgångspunkt från ett sådant kunskapsunderlag bör kommunerna utarbeta en handelspolicy över hur man vill att kommunens handel skall utvecklas. Denna handelspolicy kan utarbetas parallellt med översiktsplanarbetet och antas av fullmäktige en gång per mandatperiod.

Ett beslut om en eventuell etablering av en stormarknad eller av annan form av extern handel bör föregås av ett detaljplanearbete där frågor om miljöhänsyn, estetik, kulturarv, trygghet, trivsel, hälsa, närhet m.m. kan beaktas. Dessa allmänna intressen skall vägas mot enskilda intressen som etableringsintressen och intresset av fri konkurrens. Det är också viktigt att väga in dessa olika aspekter i en konsekvensanalys.

När det gäller etablering av extern handel bör särskild vikt läggas vid hur "tidrika" respektive "tidfattiga" människor påverkas av etableringen. Eftersom "tidrika" människor oftast är ekonomiskt svaga medan "tidfattiga" människor oftast är ekonomiskt starka, måste bägge dessa aspekter vägas in. De "tidrika" människorna har kanske ingen bil för att ta sig till stormarknaden medan de "tidfattiga" oftast har bil och vill att deras handlande skall ske snabbt och effektivt. Det är viktigt att i en konsekvensanalys belysa hur en handelsetablering påverkar dessa grupper.

I detta sammanhang bör erinras om länsstyrelsens ansvar att bevaka att användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner har samordnats på ett lämpligt sätt (12 kap. PBL). Kommunerna skall inte kunna spelas ut mot varandra i samband med planer på en stormarknadsetablering. Det är inte rimligt att rädslan för att gå miste om arbetstillfällen blir styrande för kommunens beslut om att tillåta en etablering av extern handel. Det är inte

heller rimligt att släppa fram etableringar som drabbar en annan kommuns centralort på ett negativt sätt.

Även om respektive kommun bör ha ett stort inflytande över handelsetableringar inom den egna kommunen bör det påpekas att kommunernas planering i dessa frågor inte bör göras mer detaljerad än vad som är nödvändigt. Det kan inte anses vara en kommunal uppgift att med stöd av PBL ta ställning i frågor om vem som skall få bedriva handel, den enskilde handlarens affärsidé osv. Bestämmelser som närmare reglerar inriktningen av handeln får enligt PBL endast meddelas om det finns skäl av betydande vikt. Kommunernas möjlighet att korrekt tillämpa denna bestämmelse ökar givetvis ju bättre kännedom som kommunen har om handelns villkor och konsekvenserna av olika beslut. Det är därför angeläget att de långsiktiga besluten utgår från en redovisad handelspolicy.

Vi anser sammanfattningsvis att det är angeläget att förstärka kommunernas mandat att utöva sitt planeringsansvar. Ett led i ett sådant arbete är att verka för mer omfattande konsekvensanalyser och införandet av en handelspolicy.

Det vi ovan anfört med anledning av motion 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 4 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Vi avstyrker däremot motion 2001/02:300 (mp) som har en till stora delar annan inriktning.

13. Externa köpcentrum (punkt 9)

av Owe Hellberg (v) och Sten Lundström (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:Bo300 yrkandena 2–5 samt avslår motionerna 2001/02:Bo244 yrkande 4 och 2001/02:Bo300 yrkande 1.

Ställningstagande

Den nu pågående snabba utbyggnaden av stormarknader och externa köpcentrum innebär samtidigt att den bostadsorienterade handeln utarmas. Utvecklingen leder också till ett samhälle där bilberoendet ökar kraftigt. En sådan utveckling bör motverkas både av miljöskäl och av sociala skäl. Hushåll utan bil, ofta äldre och ekonomiskt svaga grupper, skall inte behöva bli lidande av handelns omstrukturering.

Regeringen har aviserat sin avsikt att se över PBL med avseende på frågor om externa köpcentrum. Vi anser mot bakgrund av den nu pågående utvecklingen att ett moratorium för nya externa köpcentrum snarast bör införas. Detta ger tillfälle att se över gällande lagstiftning och förstärka kommunernas möjlighet att styra utvecklingen så att hänsyn kan tas till hela befolkningens behov och önskemål. Det behöver också utarbetas en policy vad gäller utbygg-

naden av externa köpcentrum både på nationell och kommunal nivå. Länsstyrelsernas roll behöver förstärkas så att olika kommuners intressen bättre kan vägas mot varandra och samordnas.

Vi föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi nu framfört. Vårt förslag lämnas med anledning av motion 2001/02:Bo300 (mp) yrkandena 2–4. Förslaget i yrkande 1 i samma motion om en vetorätt för kommuner mot etableringar i grannkommunen avstyrks emellertid. Vad vi anfört om behovet av en handelspolicy innebär att även motion 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 4 får anses vara tillgodosedd.

14. Externa köpcentrum (punkt 9)

av Helena Hillar Rosenqvist (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 9 borde ha följande lydelse: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:Bo300 samt avslår motion 2001/02:Bo244 yrkande 4.

Ställningstagande

I Sverige byggs fler externa köpcentrum och stormarknader än i övriga Norden och inom de flesta andra EU-länder. Samtidigt sker en omfattande nedläggning av den lokala handeln i bostadsområdena. Denna utveckling ger sideoffekter som innebär ökat bilberoende och som utestänger människor utan bil från att besöka handeln. Utbyggnaden av den externa handeln innebär också att koldioxidutsläppen ökar eftersom själva förutsättningen för etableringarna är en ökad bilanvändning. Trots att denna utveckling pågått en längre tid saknas det en nationell strategi för hur handelns omstrukturering skall hanteras.

PBL innebär att en kommun själv bestämmer hur mark och vatten skall användas inom kommunens gränser. Det är emellertid nödvändigt att kommunerna baserar sina ställningstaganden på en helhetssyn på kommunens utveckling. I dag saknas en sådan helhetssyn i många kommuner. Det pågår nu en samhällsutveckling som innebär att boendet helt separeras från handeln. De strategiska besluten i denna utveckling tas i många fall av privata exploatörer enligt amerikansk modell. Kommunerna spelas ut mot varandra och vågar inte säga nej till en handelsetablering av rädsla för att mista värdefulla arbetstillfällen. Trots kraven på konsekvensanalyser i översiktsplaner och på miljökonsekvensbeskrivningar i detaljplan verkar det som om kommunpolitiker har svårt att inse de sammantagna effekterna av att släppa fram mer extern handel.

Vid planering är kommunen skyldig att ta hänsyn till förhållanden i grannkommunerna. Länsstyrelsen skall ingripa när den mellankommunala samordningen inte har skett på ett lämpligt sätt. Det finns dock många exempel på

handelsetableringar som har tillåtits trots de uppenbara negativa konsekvenserna i grannkommunen. Det finns anledning att ifrågasätta om dagens reglering av de mellankommunala hänsynen vid handelsetableringar är tillräcklig. Det har alltför ofta visat sig att kommunens eget bästa väger tyngst vid etablering av externa köpcentrum. Länsstyrelserna bör därför genomföra en ingående konsekvensanalys i samband med handelsetableringar som berör flera kommuner. Det finns också skäl att överväga införandet av en vetorätt i PBL för grannkommuner.

I många länder i Europa finns det betydligt större möjlighet än i Sverige att styra handelns utveckling. Det finns exempelvis möjlighet att styra handelns etablering till stadskärnorna och att begränsa butiksstorleken. Det förekommer också planer på ett tidsbegränsat stopp för externetableringar. Jag anser att en sådan modell bör prövas i Sverige för att ge tid för en ordentlig genomlysning av konsekvenserna av den pågående utvecklingen. Ett moratorium bör således införas vad gäller nya externa köpcentrum och stormarknader. Detta moratorium bör gälla tills vi i Sverige har utarbetat och fastställt en tydlig policy vad gäller externa köpcentrum och ställning hunnit tas till förslag om en förstärkt lagstiftning.

Ett moratorium ger vidare utrymme för en nödvändig samhällsdebatt om vilken utveckling vi vill ha och om hur vi bäst skall kunna bevara det kulturarv som utgör grunden för alla våra svenska städer. Våra städer har traditionellt byggts efter en modell som innebär att centrum utgör den naturliga mötesplatsen för både inköp och kultur. De senaste årtiondenas köpcentrumkoncept bygger emellertid på en annan typ av samhällsbygge, den amerikanska modellen baserad på separering av boende och handel.

Vad jag ovan anfört bör riksdagen med anledning av motion 2001/02:Bo330 (mp) som sin mening ge regeringen till känna. Det innebär också att motion 2001/02:Bo244 (kd) yrkande 4 i huvudsak får anses vara tillgodosedd.

15. Kommunala servicezoner (punkt 11)

av Knut Billing (m), Inga Berggren (m), Ewa Thalén Finné (m) och Sten Andersson (-).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 11 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2001/02:Bo210 och 2001/02:Bo216 yrkande 13.

Ställningstagande

Rätten att få bygga och bo efter individuella önskemål inskränks alltför ofta av kommunpolitikernas möjlighet att avstå från att detaljplanelägga områden. Detta medför att inga bygglov kan beviljas, vilket är ett effektivt sätt för kommunpolitikerna att styra var medborgarna skall bygga och bo.

Många människor har önskemål om att bosätta sig i t.ex. storstadskommunernas glesbygder. Motiveringen för avslag på bygglovsansökningar i sådana områden är att det blir för dyrt ur kommunalekonomisk synvinkel att tillgodose önskemål om kommunal service som t.ex. skola, skolskjutsar samt barn- och äldreomsorg. Kommunerna framhåller också i många fall att dyra lösningar med anslutning till kommunala system för vatten och avlopp är nödvändiga. Denna typ av frågor går emellertid ofta att lösa med lokala, miljöanpassade system. Även när det gäller övriga serviceområden går det naturligtvis ofta att hitta lösningar som är bra för både den enskilde medborgaren och kommunen. Dessa lösningar får emellertid inte innebära en inskränkning av lagreglerade rättigheter som rätten till hemsjukvård, rätten att gå i skola m.m.

Ett sätt att lösa problemen och låta medborgarna bygga och bo mer fritt är att man delar in kommunen i servicezoner. Då har alla parter redan från början klart för sig vad som gäller för kommunens åtaganden, dvs. vad den enskilde kan få för service i olika delar av kommunen. Förutsättningarna för att införa möjligheten till kommunala beslut om servicezoner enligt denna modell bör snarast utredas. Vi anser att en sådan modell är förenlig med den kommunala likställighetsprincipen. Alla vet från början vad som gäller och alla har möjlighet att fatta beslutet om bosättning utifrån de givna förutsättningarna. Frågan om det krävs ändring i kommunallagen, eller andra lagändringar, för införande av en modell med kommunala servicezoner bör ägnas särskild uppmärksamhet i en utredning.

Vi föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att en utredning om kommunala servicezoner snarast bör tillsättas. Vårt förslag lämnas med anledning av motionerna 2001/02:Bo210 (m) och 2001/02:Bo216 (m) yrkande 13.

16. Den statliga kontrollen av kommunala planer (punkt 12)

av Knut Billing (m), Inga Berggren (m), Ewa Thalén Finné (m) och Sten Andersson (-).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 12 borde ha följande lydelse: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:Bo216 yrkande 8.

Ställningstagande

Det har under senare år förekommit några fall där Boverket och länsstyrelser har sagt nej till etablering av stormarknader och därmed underkänt detaljplaner antagna av kommunfullmäktige. Detta är inte acceptabelt och ligger inte i konsumenternas intresse. Enligt vår uppfattning är det en kommunal angelägenhet att bestämma hur marken skall disponeras i den egna kommunen. Det är då också högst rimligt att besluten fattas av kommunen, som är bäst skickad att bedöma och avgöra sådana frågor. Stöd för detta finns i plan- och bygg-

lagen. Länsstyrelsen och regeringen borde endast kunna upphäva planer när dessa strider mot uttalade riksintressen. Vi anser att det behövs en lagändring med denna inriktning.

Vi föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi framför. Vårt förslag lämnas med anledning av motion 2001/02:Bo216 (m) yrkande 8.

17. Grönområden (punkt 13)

av Ulla-Britt Hagström (kd), Annelie Enochson (kd), Rigmor Stenmark (c) och Helena Hillar Rosenqvist (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 13 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:Bo325 yrkandena 25 och 26.

Ställningstagande

En förutsättning för att vi skall få städer som erbjuder en bra livsmiljö är att vi slår vakt om våra grönområden. Det innebär att vi måste ställa krav på att parker och andra grönområden alltid planeras in när städerna byggs ut och att vi förbättrar skyddet för befintliga grönområden. En genomtänkt strategi för hur städernas grönområden skall kunna bevaras och utvecklas behövs därför. Samtidigt finns det naturligtvis situationer när ett befintligt grönområde kan behöva tas i anspråk för något annat angeläget ändamål. En förutsättning för att så skall få ske bör dock vara att den totala tillgången på parker och andra grönområden inte minskar. Det bör därför finnas möjlighet att ställa krav på kompensationsmark då parkmark tas i anspråk för andra ändamål. Kravet på kompensationsmark bör innebära att ett nytt grönområde av minst samma storlek ställs till förfogande i rimlig närhet till det ianspråktagna området.

För att skydda värdefulla naturmiljöer utanför stadsområden finns lämpliga laginstrument. I stadsmiljö kan värdefulla naturmiljöer skyddas genom inrättande av nationalstadsparker. Institutet nationalstadspark täcker dock inte hela det lagtekniska behovet. Det behövs ett ytterligare institut för mindre områden där skyddet kan skrivas i detaljplanebestämmelserna. Skyddet bör vara så utformat att det inte skall kunna tas bort genom en enkel planändring.

Riksdagen bör begära att regeringen lägger fram förslag om ett institut för skydd av mindre grönområden i stadsmiljö i enlighet med vad som ovan anförts. Regeringen bör också låta utreda förutsättningarna för att införa regler om krav på kompensationsmark vid ianspråktagande av parkmark för annat ändamål.

Våra förslag läggs fram med anledning av motion 2001/02:Bo325 (c) yrkandena 25 och 26.

18. Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (punkt 15)

av Rigmor Stenmark (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 15 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:Bo325 yrkande 27 och avslår motion 2001/02:Bo288.

Ställningstagande

I vårt land finns det ett rikt utbud av kulturmiljöer av olika slag. Byggnadernas olika funktioner som bostadshus, skolhus, handelsbodas, kraftverk, småindustribyggnader m.m. speglar vårt variationsrika kulturarv. Det är ett arv som vi alla måste få ta del av, men som också behöver rätt omvårdnad för att det skall kunna bevaras till kommande generationer. Det är också nödvändigt att kontinuerligt se över vilka miljöer som behöver skyddas. Endast ett fåtal byggnader och bebyggelseområden från tiden efter andra världskriget är i dag lagskyddade. Det bör därför snarast göras en inventering av efterkrigstidens bebyggelse för att få en översikt över den värdefulla bebyggelsen från dessa årtionden.

Det är en nationell angelägenhet att ta vara på den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Alla intressenter, inte bara myndigheter och fastighetsägare, måste på olika sätt involveras i detta arbete. Det behöver utarbetas en strategi för hur detta arbete långsiktigt skall bedrivas. Enligt min mening skulle ett nationellt handlingsprogram i enlighet med Centerpartiets förslag kunna utgöra en bas för ett arbete som syftar till att bevara de mångfasetterade kulturmiljöer och byggnader som finns i vårt land.

Riksdagen bör ge regeringen i uppdrag att ta fram ett nationellt handlingsprogram för att bevara de mångfasetterade kulturmiljöer och byggnader som finns i vårt land. Mitt förslag lämnas med anledning av Centerpartiets partimotion 2001/02:Bo325 yrkande 27. I den mån motion 2001/02:Bo288 (s) inte kan anses vara tillgodosedd med det anförda avstyrks den.

19. Rätten att använda offentlig plats (punkt 19)

av Knut Billing (m), Ulla-Britt Hagström (kd), Inga Berggren (m), Annelie Enochson (kd), Ewa Thalén Finné (m) och Sten Andersson (-).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 19 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna 2001/02:Bo228 och 2001/02:Bo249.

Ställningstagande

I motionerna 2001/02:Bo228 (s) och 2001/02:Bo249 (s) behandlas frågor om användandet av platser som är tillgängliga för allmänheten. Motionärerna framför förhållanden för att privatiseringar (med i vissa fall tillhörande ”inglasningar”) av t.ex. torg och gallerior leder till försämrade möjligheter för debatt, opinionsbildning och offentliga samtal. De framhåller behovet av att köpcentrum och liknande platser betraktas som allmän plats samt att de gemensamma mötesplatserna värnas. I en av motionerna föreslås att kommunerna skall ges rätt att i planbestämmelser föreskriva rättigheter för envar att utöva dessa aktiviteter i inomhuscentrum, köpcentrum etc. Förslaget förutsätter ändringar i plan- och bygglagen.

Motionerna aktualiserar frågor som har betydelse för grundläggande fri- och rättigheter. Det är för demokratin frågor av central betydelse. Genom regeringsformen är varje medborgare *gentemot det allmänna* tillförsäkrad bl.a. frihet att anordna och delta i demonstration på *allmän plats* (2 kap. 1 § 3 RF). Allmänna sammankomster får inte utan tillstånd anordnas på *offentliga platser* (2 kap. 4 § ordningslagen). Tillståndsprövningen enligt ordningslagen avser primärt om sammankomsten kan innebära fara för ordning och säkerhet eller för trafiken. Regleringen utgör en inskränkning av bl.a. demonstrationsfriheten i syfte att beakta dessa ordningsintressen.

Offentliga platser är bl.a. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som *allmän plats* och som har upplåtits för sitt ändamål. Även andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik är offentliga platser (2 kap. 2 § ordningslagen). Exempel på sistnämnda inomhusutrymmen anses vara bl.a. Sturegallerian och Täbys Centrumanläggning (se Persson, G. P. m.fl., Ordningslagen, Sthlm 1994).

Enligt vår uppfattning är det till att börja med högst oklart i vilken omfattning som fastighetsägare förbjuder viss aktivitet eller vissa utövare och om det i förekommande fall innebär några egentliga olägenheter för det fria åsiktsutbytet m.m.

Vi anser dock att det finns skäl att närmare utreda denna fråga. Det bör ankomma på regeringen att göra detta.

Om det mot vår förmodan skulle visa sig att denna utredning ger vid handen att det finns tillräckliga skäl för att, utifrån de synpunkter som gör sig gällande beträffande det fria åsiktsutbytet m.m., överväga en förändring av den nuvarande ordningen bör frågan om hur detta skulle förhålla sig till skyddet för äganderätten samt vilka övriga konsekvenser detta skulle få för fastighetsägare, i form av ökade kostnader för renhållning m.m., ägnas ingående analyser.

Riksdagen bör med anledning av motionerna 2001/02:Bo228 (s) och 2001/02:Bo249 (s) som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet ovan anfört om rätten att använda offentlig plats.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden 2001

2001/02:Bo207 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om att avskaffa kommunernas rätt att i detaljplaner precisera handelsändamålet i enlighet med vad som anförs i motionen.

2001/02:Bo210 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att möjligheten att införa kommunala servicezoner bör utredas.

2001/02:Bo213 av Ola Karlsson och Lars Björkman (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av goda etableringsmöjligheter, väl fungerande konkurrens samt snabb myndighetshantering.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om handelsändamålet i detaljplan.

2001/02:Bo216 av Knut Billing m.fl. (m):

7. Riksdagen beslutar avskaffa handelsändamålet vid detaljplan i PBL.
8. Riksdagen beslutar att kommunala detaljplaner endast får upphävas när de strider mot uttalade riksintressen, i enlighet med vad som anförs i motionen.
13. Riksdagen begär att regeringen utreder frågan om kommunala servicezoner i enlighet med vad som anförs i motionen.

2001/02:Bo217 av Barbro Feltzing (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om miljöer som är bullerfria.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att bygga ett tystare samhälle.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att gränsvärden för bakgrundsbuller på arbetsplatser och ute i samhället bör tas fram.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om bulleraspekten som ett kvalitetskrav på produkter vid upphandling.

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om sänkta gränsvärden i urbana utomhusmiljöer.

2001/02:Bo228 av Leif Jakobsson (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av att köpcentrum och liknande publika platser betraktas som allmän plats.

2001/02:Bo233 av Margareta Cederfelt (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av lagstiftningen om olovlig yrkesmässig verksamhet i bostadsområde.

2001/02:Bo234 av Christel Anderberg m.fl. (m):

Riksdagen beslutar att avskaffa handelsändamålet i plan- och bygglagen.

2001/02:Bo243 av Ulla-Britt Hagström m.fl. (kd):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av brottsförebyggande policy i kommunernas översiktsplaner.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om tydliga riktlinjer för bebyggelseinriktade hinder mot brott.

2001/02:Bo244 av Annelie Enochson m.fl. (kd):

3. Riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att utreda förutsättningarna för att i den fysiska planeringen bättre kunna hantera översvämningsfrågor.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av konsekvensbeskrivningar och handelpolicy vid etableringar av extern handel.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av att kommunerna kartlägger tysta zoner i översiktsplanerna.
9. Riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning om vilket genomslag Agenda 21 och Habitatagendan fått i kommunernas översiktsplaner.
10. Riksdagen begär att regeringen utreder hur lagstiftningen kring samhällsplanering i större utsträckning kan ta hänsyn till regionala skillnader och behov.
16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av att i samhällsplaneringen väga in barnens perspektiv.
17. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av att i samhällsplaneringen väga in de äldres och funktionshindrades perspektiv.

2001/02:Bo249 av Anders Ygeman (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att värna de gemensamma mötesplatserna.

2001/02:Bo254 av Lars Wegendal och Eva Johansson (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av aktivitetsytor i bostadsområden och deras närhet.

2001/02:Bo256 av Sten Lundström m.fl. (v):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening det som i motionen anförs om barns inflytande i planering av boendemiljöer.

2001/02:Bo258 av Carina Hägg (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att inrätta hästgårdar.

2001/02:Bo260 av Carina Hägg (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en översyn av plan- och bygglagen för att garantera jämställdhet i religiösa samlingslokaler.

2001/02:Bo282 av Carina Ohlsson och Kjell Nordström (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om nödvändigheten av att det tas hänsyn till översvämningsrisken i all fysisk planering.

2001/02:Bo288 av Per Erik Granström m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en utredning som stärker kommunernas möjligheter att bevara unik bebyggelse och unika byggnadsmiljöer.

2001/02:Bo297 av Sten Lundström och Owe Hellberg (v):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en utredning om planeringsinstrument för regional samhällsplanering.

2001/02:Bo300 av Ewa Larsson m.fl. (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att plan- och bygglagen bör ändras så att grannkommuner får vetorätt vid etablering av externa köpcentrum.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att ett moratorium för nyetablering av externa köpcentrum införs.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att Sverige är i behov av en tydlig policy vad gäller utvecklingen av externa köpcentrum.

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att en förstärkt lagstiftning kan behövas för att skydda samhälleliga värden.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att konsekvensanalyser bör omfatta social, ekonomisk och miljömässig påverkan.

2001/02:Bo310 av Carina Ohlsson m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om forskning inriktad på en helhetssyn i framtidens samhällsbyggande och integrering av det lokala Agenda 21-arbetet i all samhällsplanering.

2001/02:Bo325 av Agne Hansson m.fl. (c):

24. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att brottsförebyggande aspekter måste tas med vid all samhällsplanering.
25. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förnyelse av bostadsmiljön.
26. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om ett institut för skydd av mindre grönområden i stadsmiljö i enlighet med vad i motionen anförs.
27. Riksdagen begär att regeringen tar fram ett nationellt handlingsprogram för att bevara de mångfasetterade kulturmiljöer och byggnader som finns i vårt land.

2001/02:A212 av Agne Hansson m.fl. (c):

13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ett jämställdhetsperspektiv i samhällsplaneringen.

2001/02:Ju237 av Agne Hansson m.fl. (c):

19. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att brottsförebyggande aspekter alltid bör tas med i såväl planering av bostadsområden som samhällsplanering i övrigt.

2001/02:Ju389 av Ragnwi Marcelind m.fl. (kd):

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ge Boverket i uppdrag att för kommunerna utarbeta tydliga riktlinjer för bebyggelseinriktade hinder mot brott.

2001/02:K284 av Agne Hansson m.fl. (c):

15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om barns och ungdomars medverkan i samhällsplaneringen.

2001/02:MJ341 av Gunnel Wallin (c):

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att uppdra åt berörda myndigheter att på ett tydligare sätt beakta

åkermarkens betydelse i all samhällsplanering och då inte minst i kommunernas översiktsplanering.

2001/02:N267 av Eva Flyborg m.fl. (fp):

22. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av förändringar i plan- och bygglagen (PBL).

2001/02:So276 av Margareta Andersson och Sofia Jonsson (c):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om tillägg i plan- och bygglagen om att planera så att bullerstörningar minimeras.

2001/02:So501 av Agne Hansson m.fl. (c):

12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om miljökonsekvensbeskrivningar.

2001/02:So613 av Sven Brus m.fl. (kd):

15. Riksdagen begär att regeringen ger Boverket i uppdrag att utarbeta tydliga riktlinjer för bebyggelseinriktade hinder mot brott.

Motion väckt med anledning av Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR8

2001/02:Bo9 av Yvonne Ångström och Karin Pilsäter (fp):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om handelsändamålet i detaljplaneärenden.

BILAGA 2

Uppföljningsrapport

Länsstyrelserna och mellankommunal samordning inom PBL-området

av

Roger Berggren

på uppdrag av riksdagens bostadsutskott

1 Inledning

Uppföljningens bakgrund och inriktning

Riksdagens bostadsutskott beslutade våren 2001 att genomföra en uppföljning av länsstyrelsernas roll i samband med mellankommunala plan- och byggfrågor. Utskottet konstaterade att det i plan- och bygglagen (1987:10) stadgas att det vid planläggning ska tas hänsyn till förhållanden i angränsande kommuner. Länsstyrelsen har därvid till uppgift att verka för att frågor om användningen av mark och vatten som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

Enligt utskottet bör uppföljningen bl.a. innefatta frågor om i vilken utsträckning länsstyrelserna har verkat för att en samordning kommer till stånd genom dels rådgivande och stödjande insatser, dels med stöd av de bestämmelser för detta ändamål som finns i plan- och bygglagen (PBL). Vidare bör det belysas i vilken utsträckning länsstyrelsernas beslut har överklagats och vad dessa besvär har resulterat i.

Uppföljningens genomförande

Uppföljningen har genomförts under perioden oktober 2001 till januari 2002. En till utskottet inlånad tjänsteman från Riksdagens revisorer har ansvarat för arbetet.

Studien bygger huvudsakligen på en genomgång av riksdagstryck och andra relevanta skriftliga källor. De senare främst i form av rapporter från berörda myndigheter samt annan myndighetsdokumentation som beslut, samrådsyttranden, planer etc. Utöver detta material har primärdata inhämtats genom två enkäter, den ena till samtliga länsstyrelser och den andra till ett urval av landets kommuner.

Det skriftliga materialet har kompletterats med muntliga källor företrädesvis i form av intervjuer. Sammanlagt har ca 25 tjänstemän vid länsstyrelser, Regeringskansliet, Boverket, Vägverket m.fl. myndigheter intervjuats. Därutöver har intervjuer genomförts med representanter för Svenska Kommunförbundet.

Datainsamling har även skett genom deltagande observation vid ett samrådsmöte mellan Länsstyrelsen i Stockholms län och Huddinge kommun.

Rapportens disposition

Utöver detta inledningskapitel består denna rapport av ytterligare nio kapitel. Kapitel två ger en allmän orientering om länsstyrelsernas roll och den reformering av länsförvaltningen som är under genomförande. Det tredje kapitlet fokuserar den roll som länsstyrelsen har inom PBL-området. I kapitel fyra görs en genomgång av vad som har framkommit i några av de utredningar/uppföljningar som berör frågor om mellankommunal samordning inom

PBL-området. Vidare refereras till aviserade men ännu inte tillsatta utredningar med anknytning till området.

I kapitel fem och sex redovisas resultaten från enkäterna till länsstyrelser och kommuner. I kapitel 7–9 beskrivs några av de planfrågor som på senare år utkristalliserat sig som de mest svårhanterliga ur ett mellankommunalt perspektiv. Det är främst externhandelsetableringar (kapitel sju) men även vindkraftsutbyggnad (kapitel åtta). I kapitel nio ges ytterligare några exempel på PBL-frågor som förväntas ställa krav på mellankommunal samordning. Rapportens sista kapitel innehåller sammanfattande slutsatser.

Avgränsningar

Rapporten berör inte transnationella planeringsfrågor eller hur länsstyrelsen har verkat för att främja mellankommunal samordning över nationsgränser. Här konstateras endast att denna typ av samverkan förekommer på flera håll, inte sällan inom ramen för EU-finansierade Interregprojekt.¹

Länsstyrelsen har en viktig roll att fylla när det gäller att samordna statliga intressen inom PBL-området. Under arbetet med uppföljningen har flera synpunkter framförts på hur länsstyrelserna klarar denna uppgift. Flera aktörer menar att denna samordning är en viktigare uppgift för länsstyrelserna än den mellankommunala. En närmare analys av den inomstatliga samordningen på regional nivå och länsstyrelsernas roll i det sammanhanget ligger dock utanför denna uppföljningsstudie.

¹ Exempel på sådana områden är Öresundsregionen, Strömstad–Halden-området och Haparanda–Tornio-området.

2 Länsstyrelsernas roll

Länsstyrelserna i dag

Länsstyrelsen har två huvuduppgifter. För det första svarar länsstyrelsen för den statliga förvaltningen i länet.² För det andra har länsstyrelsen ansvar för att länet utvecklas på ett sådant sätt att nationella mål får genomslag, samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar.³ Länsstyrelsen har således en s.k. *förvaltningsuppgift* och en *utvecklande uppgift*. I den senare ingår planering, projektverksamhet, samordningsuppgifter, överläggningar med andra parter i länet, uppföljning och utvärdering, uppdrag åt regeringen m.m. Vilken tyngdpunkt som läggs på de båda uppgifterna varierar till viss del med var i landet länet ligger. Länsstyrelsen har i de nordliga länen en stark samordnande ställning som hör samman med de aktiva regionalpolitiska åtgärder som staten där svarar för. I de sydliga länen ses länsstyrelsen mer som en förvaltningsmyndighet.⁴

Sedan 1991 är länsstyrelserna i stort sett fria att själva bestämma sin organisation. En begränsning är dock att varje länsstyrelse inom ett antal specifika fackområden ska ha speciella länsexperter som är direkt underställda styrelsen. Ett av dessa fackområden är hållbar samhällsplanering och boende.

Regional försöksverksamhet

I fyra län (Kalmar, Gotlands, Skåne och Västra Götalands län) pågår det för närvarande en försöksverksamhet med ändrad ansvarsfördelning. Försöken inriktades på att utveckla former för en starkare demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet samt till ett effektivare utnyttjande av resurser som finns i länet. I försökslänen har länsstyrelsens uppgifter för regional utveckling därför begränsats.

Av de utredningar som låg till grund för försöksverksamheten framgår dock att denna begränsning inte innebar någon förändring av länsstyrelsernas ansvar inom den fysiska samhällsplaneringen.⁵

Av de utvärderingar som har genomförts av verksamheten i försökslänen framkommer att självstyrelseorganen i samtliga försökslän har utvecklat konstruktiva och positiva relationer med kommunerna i respektive län.

Självstyrelseorganen har en hög grad av stöd och legitimitet bland merparten av ledande kommunföreträdare i försökslänen. Försöksverksamheten har också bidragit till att förbättra samarbetsklimatet mellan kommunerna i respektive försökslän.

Av utvärderingarna framgår också att självstyrelseorganen i Kalmar och Västra Götaland inte har tagit upp frågor om fysisk planering. I Skåne har

² 1 § Förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion. Detta gäller i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.

³ 2 § Förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion.

⁴ Prop. 2001/02:7.

⁵ SOU 2000:85, s. 188.

dock självstyrelseorganet Region Skåne inrättat en förvaltning – Planering och Miljö – som har resurser för fysisk planering. Planering och Miljö för ”informella dialoger på tjänstemannanivå” med kommunerna bl.a. i syfte att uppmärksamma de regionala frågorna i ett tidigt skede av kommunernas översiktsplanering.⁶ De frågor som behandlas i dessa sammanhang är sådana som berör mer än en kommun som exempelvis översiktsplanering, markanvändnings-, bebyggelse- och miljöfrågor. Effekterna av detta arbete uppfattades av centrala intressenter emellertid som begränsade. Dessutom framfördes synpunkter på att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och Region Skåne inte föreföll helt klar. Utredningen ansåg dock att detta arbete hade en stor potential och att behovet av ökad samverkan inom samhällsplaneringen är mycket stort. Ansvarsfördelningen mellan självstyrelseorganen och länsstyrelsen kan, enligt den parlamentariska regionkommittén (PARK), under en utvecklingsprocess i någon mån bli otydlig eftersom länsstyrelsen har ett ansvar att stödja mellankommunalt samarbete.⁷

PARK konstaterade vidare att länsstyrelsens verksamhet domineras av förvaltnings- och tillsynsuppgifterna men att det inom några områden, däribland hållbar samhällsplanering, finns inslag av utvecklingsuppgifter. Den nära kopplingen till förvaltnings- och tillsynsuppgifterna gjorde dock att PARK inte såg några skäl till att överföra utvecklingsuppgifter inom dessa områden från länsstyrelsen till självstyrelseorgan. Beträffande den fysiska planeringen konstaterade PARK vidare att även denna har tydliga beröringspunkter med regionalt utvecklingsarbete. Då kommunerna svarar för den fysiska planeringen är det, enligt PARK, naturligt att de regionala självstyrelseorganen har en ”dialog på frivillig grund med kommunerna i samhällsplaneringsfrågor”.⁸

Reformerad statlig länsförvaltning

Delvis mot bakgrund av erfarenheterna från försöksverksamheten konstaterade regeringen hösten 2001 att länsstyrelsernas roll avseende tillsyn, uppföljning och utvärdering behöver stärkas.⁹ Regeringen föreslog att försöksverksamheten förändras så att den kan tillämpas i samtliga län. Kommuner och landsting ges därvid möjlighet att, fr.o.m. 2003, bilda s.k. samverkansorgan.¹⁰ Samverkansorganet ska bl.a. utarbeta program för länets utveckling samt besluta om länsplan för regional infrastruktur. I de län som inte bildar kommunala samverkansorgan svarar länsstyrelsen för motsvarande uppgifter.

⁶ Se bl.a. Region Skåne, planering och miljö, *Dialog med de skånska kommunerna kring regionala planerings- och miljöfrågor – sammanställning av kommunbesöken 1999*, 2000-05-09.

⁷ SOU 2000:85, s. 309 f.

⁸ SOU 2000:85, s. 361.

⁹ Prop. 2001/02:7, bet. 2001/02:KU7.

¹⁰ Prop. 2001/02:7, s. 44. Ett kommunalförbund får utgöra sådant samverkansorgan. Förutsättningen är att kommunalförbundet som medlemmar har samtliga kommuner i länet.

Regeringen aviserade också att man har för avsikt att initiera en allmän översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen. Utgångspunkten för en sådan översyn bör bl.a. vara upprätthållandet av en långtgående kommunal självstyrelse.¹¹ Samtidigt konstaterade regeringen att staten behöver en stark och kompetent statlig länsförvaltning för att hantera de statliga uppgifter som inte kan eller bör skötas på central nivå. Enligt regeringen är det än viktigare att länsstyrelsen kan samla sina resurser till sådana uppgifter som rör det nationella intresset på regional nivå och där länen är lämpliga områden för den statliga hanteringen. Hit hör tillsyn och uppföljning av nationella mål, utvärdering av olika slags verksamhet, men också allmänna förvaltningsuppgifter som exempelvis ärendehantering.¹²

Samtidigt konstaterade regeringen att länsstyrelsens roll på det förvaltningsrättsliga området övervägs i andra sammanhang, bl.a. vad avser systemet för överprövning av överklagandebeslut enligt PBL (se vidare nedan). Dessa frågor behandlades därför inte närmare i den aktuella propositionen.¹³

Regionalpolitik och mellankommunal samordning

Hösten 2001 presenterade regeringen även en regionalpolitisk proposition.¹⁴ I denna påtalas vikten av en tydligare ansvarsfördelning på regional nivå mellan staten och den kommunala nivån, men även att ett effektivt arbete för regional utveckling förutsätter nära samverkan mellan staten och den kommunala nivån. Regeringen menade att det fanns goda skäl att lyfta fram den regionala nivån som en samarbetsarena för utvecklingsarbete mellan staten och kommuner, landsting, näringsliv och organisationer.

Regeringen hänvisade också till betydelsen av de ovan beskrivna kommunala samverkansorganen och att länsstyrelsens roll som statlig företrädare ska bli tydligare. Länsstyrelsen får ett bredare samordningsansvar och dess roll som statens företrädare i länet ska utvecklas.

¹¹ Prop. 2001/02:7, s. 56.

¹² Prop. 2001/02:7, s. 59.

¹³ Prop. 2001/02:7, s. 57.

¹⁴ Prop. 2001/02:4.

3 Länsstyrelsernas roll enligt PBL

Genom att belysa samband och konsekvenser kan länsstyrelsen bidra till ett regionalt perspektiv i kommunernas fysiska planering. Länsstyrelsen tar dessutom i sin utvecklingsplanering för länet initiativ till och arbetar för regional utveckling. Detta är viktiga utgångspunkter i kommunernas planering.¹⁵

Inledning

När PBL tillkom 1987 innebar det att länsstyrelsen delvis fick en ny roll i den fysiska planeringen. Den aktiva rådgivningen i tidiga skeden av planeringsprocessen blev viktigare. Den granskande och kontrollerande verksamheten i planeringens sena skeden skulle ersättas med en roll som betonade information och samråd på förhand. Länsstyrelsernas tre huvudsakliga roller i den fysiska planeringen är numera service, samordning och beslut.¹⁶

Länsstyrelsens arbete i samband med mellankommunala PBL-frågor kan bl.a. sägas hänga samman med *när* länsstyrelsen agerar i processen. Ju tidigare man upprättar kontakter med kommunerna desto, mer informell och serviceinriktad kan relationen vara. Länsstyrelsernas medverkan i det tidiga mellankommunala samarbetet är egentligen främst att vara diskussionspart.

Om berörda kommuner i sin planering inte beaktar de underlag med eventuella mellankommunala dimensioner som länsstyrelsen tillhandahåller bör länsstyrelsen påpeka detta såväl informellt som i mer formella yttranden i samband med de samrådstillfällen som bjuds under olika delar av planeringsprocessen. Om kommunerna ändå inte sörjer för att samordning kommer till stånd kan länsstyrelsen pröva och upphäva de aktuella planerna. I den händelse detta sker har länsstyrelsen i mångt och mycket tvingats återgå till sin tidigare roll som formell efterhandsgranskare. Många länsstyrelser beskriver också en sådan situation som att man i någon utsträckning har *misslyckats* med sitt uppdrag att främja en tidig mellankommunal samordning.

I detta kapitel beskrivs länsstyrelsernas möjligheter att under olika delar av de fysiska planeringsprocesserna främja en lämplig mellankommunal samordning.

Några reflektioner kring centrala begrepp

Innan vi går vidare och tittar närmare på länsstyrelsernas roll inom PBL-området beträffande mellankommunal samordning är det på sin plats att reflektera något kring några av de centrala begreppen i detta sammanhang.

¹⁵ Boverket, *Boken om översiktsplan – Del II Översiktsplanen i lagstiftningen*, 1996, s. 163.

¹⁶ Prop. 1985/86:1, s. 77 och 139. Enligt 6 kap. 12 § miljöbalken är länsstyrelserna också skyldiga att sammanställa utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet.

Mellankommunalt eller regionalt?

När PBL tillkom var diskussionen om regioner inte särskilt utbredd. Frågan om ett eventuellt svenskt medlemskap i EU samt den framväxande insikten om att flera samhällseliga utmaningar (miljöfrågor, regional konkurrens etc.) inte enbart kunde hanteras på den lokala nivån gjorde emellertid att dessa frågor betydelse ökade under 1990-talet. I ljuset av detta växte flera frågeställningar fram. En av dessa var hur man skulle se på relationen mellan mellankommunala och regionala PBL-frågor.

Länsstyrelsen i Skåne resonerar i en nyutkommen skrift kring detta förhållande.¹⁷ Man konstaterade att gränsen mellan de båda begreppen är diffus och att samverkan mellan kommuner kan ske på olika sätt beroende på om en fråga betraktas som mellankommunal eller regional. Samtidigt ansåg man att länsstyrelsens roll inte är densamma om en fråga uppfattas som mellankommunal eller regional. I det förra fallet är begreppet en ingripandegrund enligt PBL medan den i det senare fallet främst innebär att länsstyrelsen ska svara för olika former av underlagsmaterial.¹⁸

Länsstyrelsen i Skåne län menade att PBL inte ger någon tydlig vägledning om hur de båda begreppen ska skiljas åt. Den skillnad som finns innebär att mellankommunala frågor berör den enskilda kommunen och angränsande kommuner medan regionala frågor är de som berör fler kommuner än de direkt kringliggande. Det regionala arbetet anses vara mer övergripande och består i att beskriva strukturer. Det är mer inriktat på att diskutera samverkan än att lösa konkreta konflikter. De mellankommunala frågorna är mer konkreta, har en större detaljeringsnivå och är aktuella för den specifika kommunen och dess grannkommuner. Denna samverkan sker vanligen kring planeringsproblem som är fysiska objekt med utsträckning över flera kommuner (t.ex. infrastruktursatsningar) och mer sällan kring mer allmänna gemensamma frågor som inte går att avgränsa på en karta. Länsstyrelsen avslutar sitt resonemang med att konstatera att det behövs en större tydlighet i användningen av de båda begreppen för att de inte ska förlora sin status och betydelse.¹⁹

Denna rapport har sitt fokus på de mellankommunala frågorna, dvs. de som fungerar som en ingripandegrund enligt 12 kap. PBL. Det har under arbetets gång emellertid blivit uppenbart att den mellankommunala diskussionen gärna glider över i resonemang om regionala frågor, inte sällan med anknytning till den breda vision om fysisk planering som anläggs EU:s ge-

¹⁷ Länsstyrelsen i Skåne län, *En regional överblick – Kartläggning och analys av regionala frågor*, 2001, s. 9 ff.

¹⁸ Om regionplanering enligt PBL förekommer har länsstyrelsen rollen som granskare och inte rollen som mellankommunal samordnare. Den rollen övertas av regionplaneorganet.

¹⁹ Behovet av tydlighet underströks bl.a. av att när Länsstyrelsen i Skåne arbetade med att sammanställa den här refererade rapporten framförde några kommuner synpunkter på arbetsfördelningen mellan länsstyrelsen och Region Skåne. Man menade bl.a. att analyser av regional karaktär mer är ett arbete för Region Skåne. Länsstyrelsen konstaterade att det är oklart vilka frågor som är länsstyrelsens respektive Region Skånes ansvar.

mensamma planeringsperspektiv ESDP (*European Spatial Development Perspective*). ESDP berörs ytterligare något nedan.

Samordna eller samverka?

Enligt PBL ska länsstyrelsen verka för en lämplig mellankommunal *samordning*. Under arbetet med denna uppföljning har några intervjupersoner framhållit det man uppfattar som en viktig betydelseskillnad i begreppen *samordna* och *samverka*. Man menar att *samordna* signalerar ”uppifrånplanering” och att staten ska ”lägga sig i” den kommunala fysiska planeringen. *Samordning* är med detta synsätt något som kan ske utan de berörda kommunernas uttryckliga önskemål och eventuellt genom tillämpning eller hot om tillämpning av de tvångsmedel som står till buds enligt 12 kap. PBL. Enligt dessa bedömare signalerar begreppet ”samverka” på ett mer positivt sätt att länsstyrelsens arbete i mångt och mycket ska ske på kommunernas villkor och vara inriktat på råd och stöd tidigt i planeringsprocesserna.

Översiktsplaneringen

Länsstyrelsernas roll som samrådspartner och kunskapsförmedlare

De kommunala *översiktsplanerna* ska bl.a. visa grunddragen i fråga om kommunens avsedda användningen av mark- och vattenområden. Hänsyn ska dessutom tas till förhållanden i angränsande kommuner.²⁰ Härigenom ställs krav på ändamålsenlig samordning av kommunernas planläggning i syfte att åstadkomma ett samarbete mellan kommunerna.

Vidare anges att länsstyrelsen ska *samverka* med kommunerna i deras planläggning.²¹ Detta preciseras i paragrafens specialmotivering som ”en mer allmän serviceskyldighet” och anses inte direkt motsvara det formella samrådet (se nedan). Enligt PBL-propositionen ska denna serviceskyldighet ses som något fristående från handläggningen av enskilda planärenden. Det handlar mer om att länsstyrelsen ska ”fungera som rådgivare i planfrågor”.²²

I ett tidigt skede av kommunens översiktsplanering spelar länsstyrelsen således främst rollen som förmedlare av kunskap om vilka planfrågor som kan ha en sådan mellankommunal dimension att de kräver särskild uppmärksamhet. Denna kunskap innefattar specifika sakkunskaper, inom områden där kommunerna inte förfogar över egna specialister, men även betydande kunskaper om förhållanden inom länets kommuner som kan vara av intresse för planläggningen.²³ I detta läge kan länsstyrelsen även verka för att berörda kommuner inleder informella samråd om dessa frågor.

Länsstyrelsens mer formella roll inträder i samband med samrådet. Detta innebär att när ett förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas ska den planläggande kommunen samråda med länsstyrelsen samt region-

²⁰ 4 kap. 1 § och 2 kap. 2 § första stycket tredje meningen PBL.

²¹ 2 kap. 8 § PBL.

²² Prop. 1985/86:1, s. 467.

²³ Prop. 1985/86:1, s. 138 och 140 f.

planeorganen och kommuner som berörs av förslaget. Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och ge möjlighet till insyn och påverkan.²⁴

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och bl.a. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.²⁵ I förarbetena framhölls att det var ”av särskild vikt ... att kommunerna tidigt får besked om länsstyrelsens ställning ... till mellankommunala samordningsbehov”.²⁶ Genom en lagändring 1995 förstärktes länsstyrelsernas roll under samrådet. Krav ställs på att länsstyrelserna även ska tillhandahålla underlag för kommunernas bedömningar av hur man ska hantera allmänna intressen i planeringen, däribland mellankommunala frågor.²⁷

I PBL-propositionen betonades också vikten av att länsstyrelserna klart skiljer på sådana synpunkter som var att betrakta som råd och sådana som exempelvis innebär att påpekanden om att mellankommunala intressen inte har tillgodosetts.²⁸

Vanligen framför länsstyrelserna sina synpunkter i ett *samrådsyttrande*. Inte sällan samlas synpunkterna under rubriker som bl.a. anknyter till de prövningsgrunder som finns i 12 kap. 1 § PBL. Uttrycksformerna varierar. I ett samrådsyttrande över Karlskrona kommuns översiktsplan skriver Länsstyrelsen i Blekinge län under rubriken mellankommunala intressen: ”Förutom ... vill länsstyrelsen peka på att vindkraftsutbyggnad ofta är en mellankommunal fråga ... Även bostadsförsörjningen är ofta ... en fråga av intresse för grannkommunerna.”²⁹

En mer tydlig koppling till prövningsmöjligheterna enligt 12 kap. 1 § PBL gör Länsstyrelsen i Västra Götalands län i ett samrådsyttrande över ett program för ett kollektivtrafikprojekt i Göteborgs kommun: ”Detta är frågor som länsstyrelsen vid detaljplanering kan komma att pröva enligt 12 kap. Plan- och bygglagen, om det finns anledning att befara att inte Partille kommuns intresse tillgodoses i rimlig utsträckning ...”³⁰

Länsstyrelsen ska vidare under den tid då planen ställs ut avge ett *granskningssamtal* över planförslaget. Av yttrandet ska bl.a. framgå om frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt. Länsstyrelsen har dock ingen möjlighet att upphäva översiktsplaner.³¹

²⁴ 4 kap. 3 och 4 §§ PBL.

²⁵ 4 kap. 5 § 2 PBL.

²⁶ Prop. 1985/86:1, s. 138.

²⁷ 4 kap. 5 § 1 PBL.

²⁸ Prop. 1985/86:1, s. 141.

²⁹ Länsstyrelsen i Blekinge län, *samråd om förslag till översiktsplan för Karlskrona kommun* – Karlskrona.se, Blekinge län, 2001-09-03.

³⁰ Länsstyrelsen i Västra Götalands län, *Program för kollektivtrafikprojektet Kringen, delen Folkungabron–Skånegatan, Göteborgs kommun* – Samrådshandling december 1997, 1999-03-01.

³¹ 4 kap. 9 § PBL.

Mellankommunal samordning i kommunala översiktsplaner – erfarenheter hittills

I den utvärdering som Boverket gjorde av den första generationens översiktsplaner konstaterades att den mellankommunala samordningen vanligen stannade vid att berörda grannkommuner får planförslaget för samråd. Boverket konstaterade vidare att länsstyrelsen hade fungerat bra som kunskapsförmedlare. Kommunala tjänstemän upplevde dialogen med länsstyrelsens tjänstemän – som har överblick och erfarenhet från andra kommuner i regionen – som mycket värdefull.³²

Boverket fann också att ett stort antal mellankommunala frågor diskuterades i de kommunala översiktsplanerna, på grund av olika uppfattningar mellan kommun och länsstyrelse. Boverket menade dock att många av dessa oenigheter lösts under samrådsprocessen eller skjutits till senare fördjupningar av översiktsplanerna. Boverket ansåg att dialogen mellan stat och kommun i detta avseende hade fungerat i den riktning som lagstiftaren hade tänkt sig. Samtidigt konstaterade Boverket att riksintressen hade ägnats betydligt mer diskussion i översiktsplaneprocesserna än de mellankommunala frågorna.³³

I en särskild rapport behandlade Boverket de mellankommunala frågorna i översiktsplanerna. Man konstaterade att det i den första generationen översiktsplaner i alltför många fall var uppenbart att planförfattarna inte hade ansträngt sig särskilt mycket för att belysa mellankommunala frågor. Det var enbart i enklare, okontroversiella frågor längs kommungränserna som samråd hade skett genom översiktsplanen. Främst handlade det om områden/företeelser som fysiskt korsar kommungränsen. Någon samverkan hade inte skett beträffande exempelvis regionala bostads- eller arbetsmarknadsfrågor. Dessa uppfattades mer som konkurrensfrågor kommunerna emellan.³⁴

Även Länsstyrelsen i Skåne län fann att den första generationens översiktsplaner saknade det regionala och det mellankommunala perspektivet. I den andra generationens översiktsplaner har detta förbättrats, men länsstyrelsen konstaterade att det är stor skillnad på vilka frågor som respektive kommun anser vara frågor som behöver samordnas med intilliggande kommuner. Länsstyrelsens slutsats blev att det krävs en utveckling av metoder för att arbeta med de mellankommunala och regionala perspektiven i översiktsplaneringen.³⁵

I Boverkets utvärdering av den första generationen översiktsplaner har man även studerat hur länsstyrelserna har hanterat mellankommunala frågor i sina yttranden. Man konstaterade att det även i länsstyrelsernas yttranden finns en klar övervikt för frågor vid kommungräns. Boverket skriver: "Samordningsbehovet vid gräns är i allmänhet så påtagligt att länsstyrelsen aldrig

³² Boverket, *Erfarenheter av översiktsplanearbetet – Huvudrapport juni –92*, 1992, s. 10 ff.

³³ Boverket, *Erfarenheter av översiktsplanearbetet – Huvudrapport juni –92*, 1992, s. 14 f.

³⁴ Boverket, *Mellankommunala frågor i kommunal planering – redovisning av exempel och kommentarer*, PBL/NRL-underlag nr 38, 1992.

³⁵ Länsstyrelsen i Skåne län, *En regional överblick – Kartläggning och analys av regionala frågor*, 2001, s. 16.

behövt tveka att ta med det i ett yttrande.” Vidare konstaterar man att när det gäller kommunövergripande och strategiska frågor blir länsstyrelserna mer försiktiga i tonfallet om de över huvud taget berör frågorna. Boverket menade att en bidragande orsak till detta kan ha varit att länsstyrelsernas planer har haft svagt stöd från andra enheter. De frågor som berörs i yttrandena är frågor som andra enheter än planerheten i första hand har bevakningsansvaret för.³⁶

Från och med 1996 gäller också att kommunfullmäktige minst en gång under mandattiden ska ta ställning till översiktsplanens aktualitet. Före ett sådant beslut ska länsstyrelsen i en *sammanfattande redogörelse* redovisa synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut samt ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsens mening förhåller sig till översiktsplanen.³⁷

Detaljplaneringen

Länsstyrelsernas roll som samrådspartner och kunskapsförmedlare

Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning sker som regel genom *detaljplaner*. Liksom för översiktsplaneringen gäller att hänsyn ska tas till förhållandena i angränsande kommuner.³⁸ För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan *områdesbestämmelser* antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt miljöbalken tillgodoses.³⁹

Genom en ändring av PBL 1995 vidgades kravet på program och därtill hörande samråd vid detaljplanering. Sedan 1996 gäller därför att när en kommun utarbetar program eller upprättar förslag till detaljplan ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen och kommuner som berörs. Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och ge möjlighet till insyn och påverkan.⁴⁰ Under samrådet ska länsstyrelsen bl.a. verka för att frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Motsvarande gäller för områdesbestämmelser.⁴¹

Liksom för översiktsplanen var tanken att ju tidigare länsstyrelsen kommer med i planeringsprocessen, desto större är chansen att det fortsatta planeringsarbetet flyter smidigt. I detaljplanesammanhang har länsstyrelsen dock även möjlighet att upphäva planer (se vidare nedan). I PBL-propositionen framgår denna koppling genom formuleringen ”att risken för statliga ingripanden ... kommer att ha en stark inverkan på kommunernas benägenhet att följa länsstyrelsens granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan. Risken för konfrontationer i ett sent stadium kommer därför att vara liten.

³⁶ Boverket, *Mellankommunala frågor i kommunal planering – redovisning av exempel och kommentarer*, PBL/NRL-underlag nr 38, 1992, s. 5.

³⁷ 4 kap. 14 § PBL.

³⁸ 5 kap. 1 § och 2 kap. 2 § första stycket tredje meningen PBL.

³⁹ 5 kap. 16 § PBL.

⁴⁰ 5 kap. 20 och 21 §§ PBL.

⁴¹ 5 kap. 22 och 33 §§ PBL.

Systemet verkar för uppgörelser så tidigt som det överhuvudtaget är möjligt och lämpligt”.⁴²

Länsstyrelsernas roll som överprövnings- och överklagandeinstans

Om länsstyrelsen under planeringens program- och samrådsskede inte har lyckats främja en lämplig samordning av mellankommunala frågor ska länsstyrelsen förordna att planbeslutet ska prövas enligt 12 kap. 1 § PBL. Prövningsgrunden lyder:

1 §

Länsstyrelsen ska pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

...

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

...

Om länsstyrelsen vid prövningen finner att samordningen inte har varit lämplig ska länsstyrelsen upphäva hela planen. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del. Länsstyrelsens beslut om upphävande överklagas till regeringen.⁴³

Som framgår ovan var en utgångspunkt för utformningen av denna överprövningsmöjlighet att det efter kommunens antagandebeslut i normalfallet sannolikt inte skulle kvarstå några konflikter mellan staten eller flera berörda kommuner. Departementschefen utgick ifrån att de flesta problemen blir lösta genom ett fördjupat samråd. Sannolikheten för detta förväntades även vara större i de fall där länsstyrelsen hade tillgång till maktmedel i form av exempelvis upphävandemöjligheter.⁴⁴

I PBL-propositionen nämndes även exempel på vilka mellankommunala frågor som kan vara aktuella vid länsstyrelsernas bedömning av den mellankommunala samordningens lämplighet. Det var lokalisering av flygplatser, sträckning av vägar, banor och ledningar, läget för större tåktar, anläggningar för sophantering, större serviceanläggningar, småbåtshamnar och andra fritidsanläggningar. Dessutom nämndes större detaljhandelsanläggningar med ett upptagningsområde som omfattar mer än en kommun samt betydelsefulla friluft-, kulturmiljö- och grönområden. Regionala miljöintressen angavs som ett intresse som borde få ett starkt stöd genom länsstyrelsens prövning. Departementschefen menade också att den aktuella överprövningsgrunden skulle kunna täcka frågor om boende, arbete och service, bl.a. för att ge länsstyrelsen möjlighet att påverka var arbete och bostäder förläggs och se till att en rimlig kollektivtrafikförsörjning kan upprätthållas.⁴⁵ I bestämmelsens speci-

⁴² Prop. 1985/86:1, s. 345 f.

⁴³ 12 kap. 3 § och 13 kap. 4 § PBL.

⁴⁴ Prop. 1985/86:1, s. 335.

⁴⁵ Prop. 1985/86:1, s. 337 f.

almotivering angavs vidare att en prövning på denna grund normalt endast blir aktuell *då de inblandade kommunerna på något sätt är oense*.⁴⁶

Förordnanden enligt 12 kap. 4 § samt planföreläggande

Då särskilda skäl föreligger kan länsstyrelsen förordna om att de prövningsregler som finns i 12 kap. 1–3 §§ PBL även ska tillämpas på lov eller förhandsbesked inom ett visst område.⁴⁷

Regeringen får förelägga kommunen att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att bl.a. se till att den mellankommunala samordningen tillgodoses.⁴⁸

Regionplanering

Om frågor angående användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner behöver utredas gemensamt eller om flera kommuners översiktliga planering behöver samordnas får regeringen utse ett *regionplaneorgan*, som ska ha hand om denna verksamhet. Ett regionplaneorgan får dock inte bildas om de kommuner som berörs ”mera allmänt motsätter sig detta”.⁴⁹ Göteborgs kommunalförbund är det enda regionplaneorgan som hittills har tillkommit enligt PBL:s bestämmelser. I Stockholms län utgör landstinget regionplaneorgan. För dess verksamhet finns särskilda bestämmelser.⁵⁰ Den regionala planering som i övrigt förekommer har främst skett inom andra former än de som PBL erbjuder. Bland dessa former märks kommunalförbund, vatten- eller luftvårdsförbund, bolag eller olika typer av överenskommelser.⁵¹

En *regionplan* ska tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen kan, i den mån det har betydelse för regionen, ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och anläggningar.⁵²

När förslag till regionplan upprättas, ska kommunen *samråda* med länsstyrelsen samt med kommuner som berörs av förslaget. Syftet med samrådet är, liksom för översiktsplaner och detaljplaner, att förbättra beslutsunderlaget och ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samrådet ska länsstyrelsen bl.a. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Länsstyrelsen ska vidare under utställningstiden avge ett *granskningsyttrande* över planförslaget.⁵³ Länsstyrelsen har dock ingen möjlighet att överpröva en regionplan.

⁴⁶ Prop. 1985/86:1, s. 801.

⁴⁷ 12 kap. 4 § PBL.

⁴⁸ 12 kap. 6 § PBL.

⁴⁹ 7 kap. 1 och 2 §§ PBL.

⁵⁰ Lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.

⁵¹ Boverket, *Boken om översiktsplan – Del III Allmänna intressens behandling i översiktsplanen*, 1996, s. 27.

⁵² 7 kap. 4 § PBL.

⁵³ 4 kap. 3–5 och 9 §§ jämfört med 7 kap. 5 § PBL.

När det gäller länsstyrelsernas och regionplaneorganens samverkan i översiktsplanefrågor anges i PBL-propositionens specialmotivering att länsstyrelsen och regionplaneorganet bör komma överens om en lämplig uppgiftsfördelning vid samrådet med kommunerna. Utgångspunkten bör enligt PBL-propositionen vara att länsstyrelsen svarar för de löpande kontakterna i mindre betydelsefulla ärenden och då en regionplan finns. I mer betydelsefulla ärenden och då regionplan saknas bör samråd ske med regionplaneorganet, som bör underrätta länsstyrelsen om sina synpunkter på planförslagen. Särskilt betonades att synpunkter från regionplaneorganet bör vara av stor betydelse i frågor som rör mellankommunal samordning.⁵⁴

Fysisk regionplanering har en mycket starkare ställning internationellt än i Sverige.⁵⁵ Boverkets förre generaldirektör konstaterade att ”många anser att den regionala planeringen bara är ett diskussionsforum utan makt att genomföra det som planeras. En orsak till att vi har en så svag regional planering är utformningen av PBL”.⁵⁶ Stockholms regionplane- och trafikkontor har uttryckt sig på detta sätt: ”Stockholmsregionen lever i ett samspel med en omvärld som i många avseenden dikterar villkoren för dess utveckling. Frihetsgraderna i den regionala planeringen är därför i hög grad begränsade”.⁵⁷

Förslag till reformerad regionplanering

I Plan- och byggutredningens betänkande Miljö och fysisk planering framfördes bl.a. synpunkter på den regionala samordningen.⁵⁸ Enligt utredningen hade de första årens översiktsplanearbete visat att det i områden med stora samordningsbehov (bl.a. de tre storstadsområdena) inte hade tillkommit någon tillfredsställande samordning. En slutsats var att en utveckling av den mellankommunala och regionala samordningen var nödvändig för att den fysiska planeringen skulle ha möjlighet att medverka till en ändamålsenlig samhällsstruktur från hushållningssynpunkt. I sammanhanget refererades bl.a. Boverkets iakttagelser att det regionala och mellankommunala perspektivet var allmänt sett svagt utvecklat i den första generationen översiktsplaner. Även en förväntad kraftig utbyggnad av teknisk infrastruktur anfördes som motiv för en förstärkt regional samordning.⁵⁹

PBL-utredningens iakttagelser mynnade ut i ett förslag som innebar att regionplaneorgan skulle kunna utses av regeringen om synnerliga skäl förelåg och om en frivillig mellankommunal samordning inte tillkom. De frågor som avsågs var viktiga regionala intressen där en mellankommunal samordning ansågs vara en förutsättning för en ändamålsenlig samhällsstruktur, exempelvis infrastruktursatsningar eller allvarliga miljöproblem.⁶⁰

⁵⁴ Prop. 1985/86:1, s. 539.

⁵⁵ SOU 2000:85, s. 172.

⁵⁶ Svenska Kommunförbundet, *Planering i tiden – Översiktsplanering igår, idag och i morgon*, broschyr, 2001.

⁵⁷ Stockholms regionplane- och trafikkontor, *Planera med miljömål! – Fallstudie Stockholmsregionen. Miljöbedömning av regionplan 2000, 2000.*

⁵⁸ SOU 1994:36.

⁵⁹ SOU 1994:36, s. 189 f.

⁶⁰ SOU 1994:36, s. 192.

Regeringen avvisade dock utredningens förslag. Bakgrunden var bl.a. ett splittrat remissutfall där majoriteten av de statliga myndigheterna var för utredningens förslag medan de kommunala var emot. En kommun menade att ”besvärliga konflikter inte hanteras bättre genom att kommunerna tvingas in i en särskild organisationsform. Mellankommunal samordning skall bygga på frivillig samverkan utan statlig inblandning”. Svenska Kommunförbundet ansåg att PBL redan innehöll ett fungerande system för att hantera frågor som berör flera kommuner eller frågor som är av nationellt intresse. Regeringen menade att det krävdes en förstärkning av det regionala perspektivet i den fysiska planeringen men att denna kunde ske inom ramen för PBL:s system för regionplanering och annan samverkan mellan kommuner.⁶¹

Även den s.k. Regionberedningen konstaterade att länsstyrelsen tycks ha haft svårt att hävda riksintressen och mellankommunala intressen i förhållande till starka kommuner och centrala sektorsmyndigheter.⁶² Regionberedningen föreslog därför att det regionala perspektivet skulle tas bättre till vara genom en intensifierad frivillig samverkan mellan kommuner och landsting. Någon förändring av PBL i detta avseende föreslogs emellertid inte. Däremot framhöll Regionberedningen behovet av regionplanering i de tre storstadsområdena. Man föreslog att landstingen/självstyrelseorganen i Skåne och Västra Götaland skulle få samma regionplaneringsuppgifter som Landstinget i Stockholms län.⁶³ Regeringen motsatte sig dock detta förslag och menade att det i praktiken skulle innebära att det kommunala planmonopolet till viss del upphävdes.⁶⁴

Infrastrukturplaneringen

Planeringen av vägar och järnvägar skiljer sig i vissa avseenden från annan fysisk planering. Länsstyrelsens roll är också något annorlunda.

Infrastrukturplaneringen innebär en långsiktig process där riksdagen tar ställning till övergripande prioriteringar och hur mycket medel som beräknas kunna användas för infrastrukturåtgärder under en kommande planeringsperiod (inriktningsplaneringen). Banverket, Vägverket och länsstyrelser eller regionala självstyrelseorgan upprättar sedan förslag till långtidsplaner, som skickas på remiss till berörda organisationer och myndigheter, däribland kommuner (åtgärdsplaneringen). Medel för genomförande av dessa planer förmedlas via anslagen till Banverket och Vägverket. Nu gällande planer avser åren 1998–2007 och fastställdes 1998 av regeringen (Banverkets och Vägverkets planer) och av länsstyrelser, eller i några försökslän av regionala självstyrelseorgan (länsplaner för regional transportinfrastruktur). De fastställda tioårsplanerna utgör sedan grund för en kortsiktigare och mer detaljerad planering av de investeringar som ska genomföras.⁶⁵

⁶¹ Prop. 1994/95:230, s. 103 f.

⁶² SOU 1995:27, s. 254.

⁶³ SOU 1995:27, s. 245 ff.

⁶⁴ Prop. 1996/97:36, s. 51.

⁶⁵ Prop. 2001/02:4.

Länsstyrelserna medverkar i den strategiska analysen i inriktningsplaneringen och genom att samordna och förankra länsplanen för regional transportinfrastruktur. Regeringen betonade vikten av att Banverkets och Vägverkets planeringsresurser inriktas mot att ge länsstyrelserna ett kvalificerat stöd. I 1998 års transportpolitiska proposition betonade regeringen vikten av att samspelet mellan olika regionala och lokala aktörer utvecklas för att öka samordningen vid planeringen av bebyggelse, infrastruktur och trafik. Regeringen menade att länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen har en central roll för denna samordning. I remissyttranden efterlyste dock bl.a. Boverket en genomtänkt strategi för att förbättra samordningen av planering av bebyggelse, infrastruktur och trafik.⁶⁶

I infrastrukturpropositionen hösten 2001 konstaterade regeringen att planeringen för infrastrukturinvesteringar förutsätter omfattande samråd i de olika planeringsskedena.⁶⁷ Samrådsparter är bl.a. berörda markägare, kommuner, länsstyrelse och andra myndigheter samt allmänheten. Samtidigt noterade regeringen att kommunerna genom planmonopolet har ett högst betydande inflytande på infrastrukturplaneringen.

Regeringen hänvisade också till att PBL ska ses över i syfte att bättre främja en långsiktigt hållbar utveckling (se nedan). Regeringen betonade också att då infrastrukturplaneringen och den kommunala planeringen är kopplade till varandra finns ett grundläggande behov av samordning och samsyn. För att åstadkomma en ändamålsenlig struktur för hållbar utveckling krävs det, enligt regeringen, en växelverkan mellan de olika parternas planering och mellan olika planeringsnivåer. Regeringen konstaterade att ”formererna för detta inte kan sägas ha funnit sin slutliga form”.⁶⁸ Denna fråga blir sannolikt föremål för fortsatta överväganden inom ramen för den aviserade PBL-utredningen.

I sin behandling av propositionen betonade trafikutskottet att länen även fortsättningsvis kommer att ha ett stort inflytande i planeringen. Utskottet förutsatte också att såväl Vägverket som Banverket fördjupar sitt samrådsarbete och ökar insynen i sin interna beslutsprocess i syfte att på bästa sätt ta hänsyn till lokala och regionala strategier och program. Länen och de regionala självstyrelseorganen har, enligt utskottet, även fortsättningsvis en viktig roll när det gäller framtagande av underlag i planeringsprocessen.⁶⁹

ESDP, länsstyrelserna och PBL

Nationell ESDP-strategi?

Genom medlemskapet i EU kom Sverige på allvar i kontakt med den europeiska rumsliga och funktionella utvecklingsplanering som utvecklats inom ramen för ESDP (*European Spatial Development Perspective*). Syftet med

⁶⁶ Prop. 1997/98:56.

⁶⁷ Prop. 2001/02:20.

⁶⁸ Prop. 2001/02:20, s. 134.

⁶⁹ Bet. 2001/02:TU2.

detta perspektiv, som antogs av ministerrådet våren 1999, är att åstadkomma en balanserad och hållbar utveckling för EU:s territorium.⁷⁰ ESDP är dock inte något formellt planeringsdokument av bindande karaktär. Det kan alltså användas av medlemsländerna och deras regioner på det sätt som passar dem bäst.

Regeringen har givit NUTEK i uppdrag att tillsammans med Boverket skapa ett sekretariat för att biträda Regeringskansliet vid Sveriges medverkan i ESDP. Sekretariatet har även spridit information och skapat diskussion kring ESDP och det synsätt som ESDP representerar.

ESDP-sekretariatet presenterade sin slutrapport i december 2001. I rapporten föreslår man bl.a. att en nationell strategi för regional utvecklingsplanering tas fram med ESDP som vägledande perspektiv. Sekretariatet ansåg att mottagningskapaciteten i de regionala organisationerna måste säkerställas för att den nationella strategin ska komma till användning och få betydelse på regional nivå. Det handlar inte bara om en allmän resursfråga utan även om kompetensutveckling för att arbeta integrerat med regional utveckling och fysisk planering.

ESDP-sekretariatet konstaterade att ett vidgat planeringsperspektiv ställer krav på en dialog mellan stat och kommun samt mellan aktörer som sysslar med fysisk planering, miljö, regionalt utvecklingsarbete och kommunikationer. ESDP-sekretariatet menade att ett sådant fördjupat och breddat samverkansarbete även kan bli en möjlig förnyelsekraft för regional planering.

ESDP-sekretariatet menade att vissa regionala planeringsfrågor är av nationellt intresse. Det gäller t.ex. större investeringar i infrastruktur. Samtidigt behöver ett regionalt perspektiv utvecklas vad gäller exempelvis boende och handel. Den nationella strategin skulle här spela en roll för att hitta de rätta nationella och regionala prioriteringarna utifrån ett tvärsektorielt synsätt. En utveckling av mellankommunal samverkan pågår för övrigt utifrån PBL:s regler. Med detta åsyftas bl.a. de fall där två eller flera kommuner har skapat gemensamma fördjupningar av sina översiktsplaner inom områden som sträcker sig över kommungränserna.⁷¹

Det är även väsentligt att regionerna beaktar hur de regionala utvecklingsprogrammen relaterar sig till kommunernas strategiska översiktsplanering, särskilt vad gäller mellankommunala frågor.

Länens syn på ESDP

I april 2001 presenterade ESDP-sekretariatet rapporten ESDP:s betydelse för samhällsplaneringen i Sverige. Som underlag för rapporten ingick bl.a. redo-

⁷⁰ En närmare beskrivning av ESDP finns i Europeiska kommissionen, *Det regionala utvecklingsperspektivet inom Europeiska unionen – Mot balanserad och hållbar utveckling av EU:s territorium*, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2000.

⁷¹ Ett sådant exempel är den fördjupade översiktsplanen för Söderåsen som tagits fram i samarbete mellan Bjuvs, Klippans, Svalövs och Åstorps kommuner. Ett annat avser den kommungemensamma översiktsplan som har upprättats i gränsområdet mellan Falun och Borlänge kommuner.

visningar från länen om deras syn på ESDP. Bland annat skulle länen ange var det fanns brister i samordningen i planeringen.

Den tydligaste slutsatsen utifrån länens redovisningar var att ESDP inte bör lanseras som en *ny övergripande planeringsform*. Flera län ansåg att synsätten i ESDP inte innebär något radikalt nytt för svensk regional utvecklingsplanering, men att idéer och inspiration till redan pågående planering och utvecklingsverksamhet kan hämtas från ESDP. Det stora flertalet län betonar också att det är önskvärt att ESDP verkligen kommer till användning på detta sätt.

Så gott som samtliga län anser att bristen på tvärsektorielt samarbete är den största svagheten i dagens regionala utvecklingsplanering. Särskilt kritiserar de statliga aktörerna, t.ex. infrastrukturverken i detta avseende. Samarbetet mellan olika utvecklingsaktörer på det regionala och lokala planet nämns också av många län som ett område med stora brister.

I flera av länsredovisningarna konstateras att den kommunala översiktsplaneringen under senare år har gått mot en ökad integration mellan traditionell fysisk planering och utvecklingsplanering. Översiktsplaneringen utvecklas i många kommuner till en form av strategisk utvecklingsplanering. En tydlig skillnad mot tidigare är att många översiktsplaner bygger på visioner och strategier om kommunernas samlade utveckling. En del remissinstanser ansåg dock att översiktsplaneringens potential i ett breddat utvecklingsperspektiv inte har utnyttjats till fullo.

Flera län, inte minst i Mälardalen, pekade på nödvändigheten av att planerings- och utvecklingsfrågor hanteras i ett mer *storregionalt perspektiv* än hittills. Nyckelfrågor i sammanhanget blir kommunikationer, trafik, bostadsplanering och miljö, alltså en *tvärsektorieell och gränsöverskridande planering* som tar upp de flesta av ESDP:s metodmässiga aspekter.

Några län pekade på att Sveriges stora och internationellt sett starka kommuner ger speciella förutsättningar i ett ESDP-perspektiv. Exempelvis blir de i ESDP framhållna stad-land-relationerna något som till stor del måste hanteras på kommunal nivå. De starka kommunerna kan också vålla problem i samarbetsituationer. Viljan att kompromissa med grannkommuner när man befinner sig i en konkurrenssituation om arbetsplatser och befolkning är inte alltid den bästa. Det blir därför extra viktigt att låta arbete i partnerskapsgrupper få ta tid, så att samsyn och samarbetsvilja hinner utvecklas.

4 Ytterligare utredningar m.m. som berör mellankommunala PBL-frågor

Riksrevisionsverkets förvaltningsrevision 1992

Riksrevisionsverket (RRV) granskade i början av 1990-talet länsstyrelsernas tillämpning av PBL. Fokus låg på länsstyrelsernas förutsättningar att kunna företräda statliga intressen i planeringen.⁷² Även om RRV inte specifikt belyste länsstyrelsernas arbete med mellankommunal samordning kan några av iakttagelserna i studien vara av intresse för denna uppföljning.

RRV konstaterade bl.a. att länsstyrelsernas samordnande funktioner i många fall var knutna till den formella planeringsprocessen. Andra inblandade, såväl statliga som kommunala aktörer, kunde då vara låsta till ett i det närmaste färdigt planförslag. RRV konstaterade också att den formella planeringsprocessen bl.a. är till för att hantera sådana större planfrågor som inte sällan förknippas med intressekonflikter. Samtidigt fanns det, enligt RRV, en tendens till att dessa frågor löses utanför den formella planeringsprocessen. RRV noterade också att hänvisningar till överprövningsmöjligheterna i 12 kap. PBL inte alltid sker i den formella processens tidiga skeden eller i samband med de informationsträffar som ligger i anslutning till den formella planeringsprocessens initialskede.

Plan- och byggutredningen och PBL-arbetsgruppen

Förändrad instansordning m.m.

PBL-utredningen gjorde en översyn av reglerna för överprövning av beslut i PBL-ärenden. Inom ramen för denna översyn sammanställdes bl.a. statistik över länsstyrelsernas beslut enligt 12 kap. PBL under perioden 1992–1993. I tabell 4.1 sammanfattas delar av resultatet.

Tabell 4.1 Prövningar och upphävanden enligt 12 kap. 1 och 3 §§ PBL

Antalet fall under åren 1992 och 1993 där länsstyrelsen fattade beslut om prövning enligt 12 kap. 2 § PBL	61
Antalet av dessa där kommunens beslut helt eller delvis upphävdes	27
Antalet av dessa där prövningsgrunden helt eller delvis var brister i den kommunala samordningen (12 kap. 1 § 2)	0
Antalet fall där länsstyrelsen beslutade om prövning av lov eller förhandsbesked enligt 12 kap. 4 §	52

Som framgår av tabellen förekom det inte vid något tillfälle under den aktuella perioden att länsstyrelsen prövade kommunala beslut med hänvisning till brister i den mellankommunala samordningen. Av utredningen framgick

⁷² Riksrevisionsverket, *Staten och den fysiska planeringen*, Rapport Fi 1992:32.

också att antalet ärenden hos regeringen rörande besvär över länsstyrelsebeslut enligt 12 kap. PBL var mycket begränsat.⁷³ Utredaren konstaterade att det är viktigt att länsstyrelsen verkligen använder sig av ingripandemöjligheterna enligt 12 kap. PBL när detta är nödvändigt. Vidare kan noteras att utredaren ansåg att antalet lov eller förhandsbesked som prövades var anmärkningsvärt lågt.⁷⁴

Utredarens sammanfattande bedömning var emellertid att bestämmelserna i PBL avseende statlig kontroll (12 kap.) var väl ägnade att tillvarata väsentliga statliga intressen.⁷⁵ Däremot menade utredaren att instansordningen kunde ändras. Förslaget innebar att länsstyrelsen skulle svara för prövningen av det kommunala beslutet, men att regeringen skulle stå för beslutet om prövningen exempelvis skulle leda till ett upphävande av planen. Det skulle då bli möjligt för regeringen att väga in eventuella politiska beslut i prövningen samt bidra till att stärka länsstyrelsens roll och göra den mer renodlad. Utredningens förslag i detta avseende ledde emellertid inte till att regeringen föreslog några lagändringar.

Frågan om överprövning och instansordningen i besvärärenden är emellertid aktuell på nytt. Regeringen tillsatte i januari 2001 en arbetsgrupp som fick i uppgift att se över vissa frågor rörande PBL. Utgångspunkten var att avlasta regeringen prövningen av överklagade PBL-ärenden. Enligt arbetsgruppens direktiv skulle emellertid länsstyrelsens beslut med stöd av 12 kap. PBL även fortsättningsvis prövas av regeringen.⁷⁶

Den s.k. PBL-arbetsgruppen fick även ett mer öppet mandat att redovisa förslag som hänger samman med prövningssystemet och som kan bidra till att beslutsprocessen förenklas. Arbetsgruppen skulle ha redovisat uppdraget i juli 2001, men enligt gruppens sekreterare kommer en rapport tidigast under våren 2002.

Svenska Kommunförbundets undersökning från 1998

Svenska Kommunförbundet genomförde hösten 1998 en kommunenkät där det bl.a. ställdes frågor kring mellankommunal samverkan. Det framkom att 55 % av de kommuner som besvarade enkäten deltog i någon form av mellankommunalt samarbete i anslutning till översiktsplaneringen. Endast 5 % av kommunerna angav att länsstyrelsen hade fungerat som initiativtagare till mellankommunalt samarbete i översiktsplaneringen, och endast 12 % angav att länsstyrelsen hade varit aktiv i det arbetet. Drygt 30 % av de kommuner som besvarade enkäten ansåg att länsstyrelsen medverkade som diskussionspartner medan 15 % uppgav att länsstyrelsen inte hade varit direkt delaktig i det mellankommunala samarbetet.⁷⁷

⁷³ SOU 1994:134, s. 164.

⁷⁴ SOU 1994:134, s. 154.

⁷⁵ SOU 1994:134, s. 16.

⁷⁶ Regeringsbeslut 5, 2001-01-18.

⁷⁷ Svenska Kommunförbundet, *Plan- och byggverksamheten i kommunerna – en enkätundersökning 1999*, 1999, s. 19 f.

Kommunförbundets bedömning var att länsstyrelsens relativt ringa inblandning kunde vara ett tecken på att rollen som samordnare av statens intressen är tydligare än rollen som initiativtagare och främjare av det regionala perspektivet.

Kommunförbundet konstaterade också att utöver formella varianter av regional samverkan, som exempelvis de ovan beskrivna regionförsöken i Skåne, Gotland, Kalmar och Västra Götaland, förekommer flera mer informella samverkansformer mellan kommuner. Inriktningen på dessa samarbeten varierar och kan handla om regionala utvecklingsfrågor, samverkan kring enskilda verksamheter eller sakfrågor av mellankommunalt intresse.⁷⁸ Frågor kring fysisk planering nämns inte direkt som ett område där det är vanligt att samverkan förekommer, men troligen berörs dessa frågor indirekt i flera av de utvecklingsprojekt som diskuteras i olika kommunala samverkansorgan. Främst handlar det då om samarbete kring ”frågor av traditionell betydelse”, t.ex. infrastruktur.

Sammanfattningsvis konstaterade Kommunförbundet att behovet av samarbete över kommungränserna växer men att detta inte är helt oproblematiskt. Enligt Kommunförbundet är ett problem ”hur man ska kunna lösa mellankommunala konflikter (t.ex. stormarknadsetableringar) och situationer då de samverkande kommunerna har olika ambitionsnivå när det gäller samarbetet”.⁷⁹

Riksdagens revisorers granskning av plan- och byggprocessens längd

Riksdagens revisorer presenterade i juni 2001 en granskning av plan- och byggprocessens längd.⁸⁰ Av särskilt intresse för denna uppföljning var de iakttagelser som revisorerna gjorde kring länsstyrelsernas roll och dess koppling till mellankommunal samordning.

Genom en enkät till samtliga länsstyrelser framkom att dessa anser att en planering där tyngdpunkten läggs till de tidiga skedena leder till ökade möjligheter för länsstyrelserna att medverka och påverka. Planerna ansågs även bli mer genomarbetade. Detta rimmar väl med lagstiftarens tankegångar och revisorerna drog slutsatsen att länsstyrelsens roll i planeringen, inte minst i de tidiga skedena, är viktig.

I enkäten fick länsstyrelserna även ge synpunkter på PBL:s regelverk. Av särskilt intresse för denna uppföljning var att några länsstyrelser angav att det råder tveksamhet om vilka frågor och intressen som egentligen är att betrakta som mellankommunala. Vidare behöver det tydligare anges när och i vilka fall länsstyrelsen kan ingripa. En annan länsstyrelse angav att det var svårt att hävda den mellankommunala samordningen. Revisorerna ansåg att regeringen

⁷⁸ Svenska Kommunförbundet, *Plan- och byggverksamheten i kommunerna – en enkätundersökning 1999*, 1999, s. 26 f.

⁷⁹ Svenska Kommunförbundet, *Plan- och byggverksamheten i kommunerna – en enkätundersökning 1999*, 1999, s. 28.

⁸⁰ Riksdagens revisorer, rapport 2000/01:14.

bör ta initiativ för att klarlägga länsstyrelsernas uppgifter inom området och se till att detta når ut till samtliga länsstyrelser.

Revisorerna konstaterade även att det under granskningen inte hade framkommit något som direkt pekade på att kommunernas samarbete med länsstyrelsen inte fungerade tillfredsställande. Länsstyrelsen finns att tillgå i de fall kommunen behöver råd. Upparbetade rutiner finns också oftast när det gäller formella samråd m.m. i planarbetet. Vikten av att länsstyrelsen deltar i de tidiga skedena har framhållits från flera håll. Länsstyrelsen ska kunna fungera som en inspiratör och diskussionspartner i den tidiga planeringen. Detta måste dock ställas mot att länsstyrelserna har minskat sina personella resurser just inom de enheter eller avdelningar som har de löpande kontakterna med kommunerna i planeringsfrågor. Samtidigt konstaterade revisorerna att länsstyrelserna har genomfört betydande personalneddragningar inom planverksamheten.

I samband med remissbehandling av rapporten konstaterade Länsstyrelsen i Stockholms län att minskade resurser för länsstyrelsens arbete får en direkt negativ återverkan på tidiga och kontinuerliga kontakter med kommunerna.⁸¹ Minskade resurser kan, enligt Riksdagens revisorer, försvåra en aktiv samverkan mellan kommunerna och länsstyrelsen. Revisorernas granskning visade att länsstyrelserna avsätter begränsade resurser till sina kontakter med kommunerna i planeringen. Revisorerna ansåg att detta var oroande och att Regeringskansliet bör följa utvecklingen.

Samtidigt framhöll revisorerna att kommunerna värnar sin självständighet i den fysiska planeringen. Vissa kommuner önskar inte en alltför stor inblandning i sitt planarbete. Revisorerna menade att kommunernas positiva inställning till samarbetet möjligen kan hänga samman med en begränsad aktivitet hos länsstyrelserna.

Revisorerna fann dock att det inte är i samband med den informella tidiga planeringen som länsstyrelsen tycks vara mest aktiv utan i samband med de formella program- och plansamråden. I enkäten svarade flera länsstyrelser att den tidiga planeringen, dvs. programarbetet, ger dem möjlighet till fler kontakter med kommunerna. På så sätt kan de formaliserade kraven på programsamråd underlätta länsstyrelsens samverkan med kommunen.

Revisorernas rapport remissbehandlades under 2001. I sitt remissvar konstaterade Svenska Kommunförbundet att den mellankommunala samordningen inom planeringsområdet inte har någon stark ställning i rådande planeringssystem, vare sig i regelverket eller tillämpningen. Kommunförbundet menade att länsstyrelserna borde kunna ta en mer aktiv roll som arenahållare, kunskapsförmedlare och diskussionspartner. Samtidigt framhöll förbundet att man var tveksam till att länsstyrelsernas roll blir alltför formell och preciserad då mellankommunala frågor mer sällan sammanfaller med länsgränser.⁸²

⁸¹ Länsstyrelsen i Stockholms län, *yttrande över Plan- och byggprocessens längd – rapport 2000/012:14*, s. 4.

⁸² Svenska Kommunförbundet, *yttrande över Riksdagens revisorers rapport Plan- och byggprocessens längd*, 2001-09-07.

Hösten 2001 lade revisorerna fram ett förslag till riksdagen.⁸³ Revisorernas vidhöll sin uppfattning att länsstyrelserna har en viktig roll i den mellankommunala samordningen och som främjare av det regionala perspektivet i planeringen. Revisorerna upprepade därför sitt förslag att regeringen bör ta de initiativ som behövs för att klarlägga länsstyrelsernas uppgifter inom området och se till att detta når ut till samtliga länsstyrelser. Revisorerna ansåg också att regeringen bör uppmärksamma att länsstyrelsen lägger ned allt mindre resurser på kommunala kontakter i planeringens tidiga skeden. Detta står, enligt revisorernas mening, inte i samklang med PBL:s intentioner. Riksdagen förväntas ta ställning till revisorernas förslag i februari 2002.

Något om Boverkets arbete

Handböcker och goda exempel

Boverket har ansvar för den allmänna uppsikten över PBL-väsendet i landet.⁸⁴ Inom ramen för detta ansvar och med utgångspunkt i den första generationen översiktsplaner, tog Boverket fram en serie rapporter med goda exempel på hantering av olika frågor i översiktsplaneringen. Den regionala dimensionen och behovet av mellankommunal samverkan berörs i flera av dessa rapporter, t.ex. rapporterna om vatten, grus, avfall och kretslopp samt näringsliv.

Boverket har även tagit fram en handbok för översiktsplanering. I handboken behandlas regionala planeringsfrågor bl.a. med särskild hänvisning till länsstyrelsernas ansvar.

Uppföljningar av kommunernas översiktsplanering

Boverket gör en årlig uppföljning av översiktsplaner i landet. Detta görs i enkätform med hjälp av länsstyrelserna. Till enkäten fogas varje år en fråga om något särskilt tema. Vid det senaste tillfället gällde denna fråga mellankommunal samverkan i översiktsplanearbetet. Boverket har ännu inte sammanställt svaren på frågan, men det förväntas ske under våren 2002.

Tretton utmaningar för den fysiska samhällsplaneringen

På uppdrag av regeringen har Boverket utvecklat en strategi för en integrerad syn på planering och hushållning med naturresurser. Strategin består av tretton utmaningar för den fysiska samhällsplaneringen med tillhörande förslag till åtgärder för att möta respektive åtgärd.

En av de utmaningar som Boverket lyfte fram var samverkan över administrativa gränser. Boverket spår att behovet av mellankommunal samverkan över större geografiska områden kommer att öka. Man konstaterade vidare att de regionala tillväxtavtal som har upprättats bl.a. är exempel på mellankommunal samverkan. Även om dessa i princip handlar om regional näringsmässig och ekonomisk utveckling kan de, enligt Boverket, utvecklas till att om-

⁸³ Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR8.

⁸⁴ 1 kap. 8 § PBL.

fatta även andra planeringsfrågor. Boverket menar att principen om partnerskap bör vara vägledande för mellankommunala samverkansprojekt.⁸⁵

En annan fråga som Boverket såg som en utmaning, inte minst för länsstyrelserna, var miljöfrågorna. Boverket framhöll bl.a. att den typ av kretslopps-samhälle som växer fram i samspelet mellan städerna och deras omland ställer krav på mellankommunal samverkan kring planerings- och markanvändningsfrågor.

Boverket menade att utmaningen ”samverkan över administrativa gränser” bl.a. kan mötas genom en uppmaning av samverkan mellan kommuner i samma region för att vidga de lokala bostads- och arbetsmarknaderna samt genom stöd till mellankommunal samverkan kring storskaliga kretsloppslösningar. Vidare förordade man en förstärkning av dialogen mellan den nationella, regionala och lokala nivån beträffande regionala och mellankommunala planeringsfrågor.

Miljöinriktad fysisk planering

Under slutet av 1990-talet bedrev fler myndigheter i samverkan ett omfattande projekt om miljöinriktad fysisk planering. Projektet Samhällsplanering med miljömål i Sverige (SAMS) resulterade i flera rapporter. I en av dessa behandlas bl.a. frågor om samarbete i miljöinriktad fysisk planering:

Den översiktliga fysiska planeringen måste också sätta in kommunen i ett regionalt perspektiv, ofta även i ett ännu vidare omvärldsperspektiv. De övergripande fysiska strukturerna formas och förändras på nationell och regional nivå. Dessa strukturer återverkar ofta på den lokala miljön. Därför måste samarbete ske och sker också i ökande utsträckning över kommungränser och andra gränser.⁸⁶

Slutsatsen var att mellankommunala och regionala planeringsinstrument och samarbetsformer kan behöva utvecklas.⁸⁷

I den regionalpolitiska propositionen framgår att regeringen har för avsikt att ge Naturvårdsverket i uppdrag att bl.a. redovisa behov av och förutsättningar för att samordna och redovisa kunskapsunderlag om miljö- och resurshushållningsfrågor på regional nivå samt att stödja länsstyrelsernas arbete. Detta arbete ska ske i samverkan med länsstyrelserna och andra berörda myndigheter.⁸⁸

Regeringens aviserade översyn av PBL

I miljömålspropositionen föreslår regeringen ett delmål avseende planeringsunderlag för miljömålet God bebyggd miljö. Delmålet innebär att den fysiska planeringen och samhällsbyggandet senast 2010 ska grundas på program och strategier för frågor om miljöanpassade transporter, natur- och kulturvärden och miljöanpassad energiförsörjning. Detta kan ge underlag och utgångspunkter för samordning mellan olika samhällssektorer och samverkan mellan

⁸⁵ Boverket, *13 utmaningar för den fysiska samhällsplaneringen – Förslag till strategi*, 2000, s. 14 f.

⁸⁶ Boverket och Naturvårdsverket, *Miljöinriktad fysisk planering*, 2000, s. 46.

⁸⁷ Boverket och Naturvårdsverket, *Miljöinriktad fysisk planering*, 2000, s. 10.

⁸⁸ Prop. 2001/02:4.

berörda aktörer. Regeringen föreslog vidare att PBL ska ses över så att den bättre främjar en långsiktigt hållbar utveckling.⁸⁹

Behovet av en PBL-översyn aktualiserades även inom ramen för regeringens klimatarbete. Enligt Klimatkommittén ger PBL:s ramkaraktär, och det tolkningsutrymme som den ger kommunerna, inte ett tillräckligt starkt stöd för den långsiktiga klimatpolitiken.⁹⁰ Klimatkommittén föreslog därför en översyn av PBL med inriktning på att lagen ska styra på ett ekologiskt hållbart sätt där klimat- och energihushållning är högt prioriterade frågor.

I den under hösten 2001 presenterade svenska klimatstrategin framhåller regeringen att den fysiska planeringen även är ett viktigt instrument i den långsiktiga klimatpolitiken. Planeringen inom kommuner och regioner måste, enligt regeringens uppfattning, förbättras och samordnas för att nå en önskad hållbar utveckling. I sitt förslag till klimatstrategi framhöll regeringen att man närmare kommer att pröva förutsättningarna för att utveckla en ny modell för samordnad planering för ett hållbart samhällsbyggande. Vidare fastslog regeringen att man i den tidigare aviserade översynen av PBL avser att inkludera frågan om externa köpcentrum för dagligvaruhandel (se vidare nedan).⁹¹

Enligt uppgift från Miljödepartementet utarbetas för närvarande direktiv till den aviserade PBL-översynen.

⁸⁹ Prop. 2000/01:130

⁹⁰ SOU 2000:23, s. 285.

⁹¹ Prop. 2001/02:55.

5 Länsstyrelsernas syn på mellankommunal samordning och sin egen roll i det sammanhanget

Inledning

Inom ramen för denna studie har en enkät skickats till samtliga länsstyrelser.⁹² Enkäten innehåller främst frågor om prövningar enligt 12 kap. 1 § PBL, men även frågor där länsstyrelserna ges möjlighet att lämna mer allmänna synpunkter på hur de arbetar med mellankommunala PBL-frågor. Enkäten besvarades av samtliga länsstyrelser.⁹³

Utöver enkäterna har Länsstyrelserna i Stockholms, Skåne, Västra Götalands, Blekinge, Södermanlands och Uppsala län besökts. Vid dessa tillfällen har vanligen länsarkitekten och någon ytterligare person som arbetar med mellankommunala PBL-frågor intervjuats.

Länsstyrelsernas allmänna uppfattningar

I enkäten fick länsstyrelserna ta ställning till ett antal påståenden om sin syn på mellankommunal samordning inom PBL-området. Påståendena avsåg bl.a. länsstyrelsernas uppfattning om sin egen roll i dessa sammanhang. I figurerna 5.1–5.3 redovisas länsstyrelsernas ställningstaganden till påståendena. Som svarsalternativ har sju gradiga skalor med ytterlighetsvärdena ”instämmer inte alls” och ”instämmer helt” använts.

Figur 5.1: Länsstyrelsernas inställning till påståendet "Kommunerna hanterar vanligen den mellankommunala samordningen utan länsstyrelsens direkta medverkan".

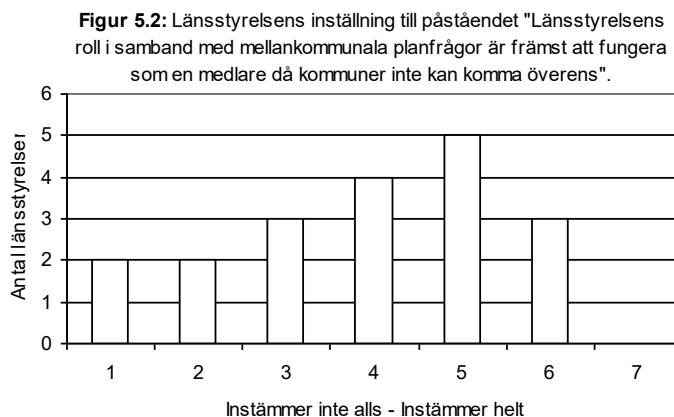


Av figur 5.1 framgår att fem länsstyrelser anser att kommunerna vanligen hanterar den mellankommunala samordningen utan länsstyrelsens direkta

⁹² En komprimerad version av enkäten återfinns i bilaga ett.

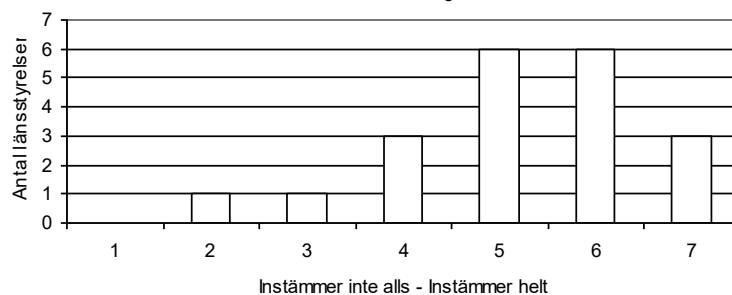
⁹³ Länsstyrelsen i Gotlands län har endast besvarat fråga ett. Då länet endast består av en kommun och då denna saknar landgränser mot andra kommuner, förekommer det egentligen inga mellankommunala PBL-frågor.

medverkan (anger värden > fyra).⁹⁴ Motsatt uppfattning redovisas av länsstyrelserna i N (värdet ett), C och U län (värdet två). Medelvärdet för samtliga länsstyrelser var 3,6.



Av figur 5.2 framgår att det är nästan lika många länsstyrelser som instämmer i påståendet att länsstyrelsens roll i samband med mellankommunala planfrågor främst är att fungera som en medlare då kommuner inte kan komma överens (har angivit ett värde > fyra) som inte instämmer i det påståendet (har angivit ett värde < fyra). Medelvärdet för samtliga länsstyrelser (3,9) hamnade också nära mitten på skalan.⁹⁵

Figur 5.3: Länsstyrelsernas inställning till påståendet "Länsstyrelsens roll i samband med mellankommunala planfrågor är främst att tillhandahålla kunskap om vilka frågor som kräver mellankommunal samordning".



Av figuren framgår att en klar majoritet (15 st) av länsstyrelserna anser att länsstyrelsens roll i samband med mellankommunala planfrågor främst är att tillhandahålla kunskap om vilka frågor som kräver mellankommunal samordning (anger värden > fyra). Medelvärdet blir också högre än för de båda före-

⁹⁴ Dessa fem län var F, G, O, W och Z län. En förteckning över länsbokstäver finns i bilaga 4.

⁹⁵ De två länsstyrelser som inte alls instämde i påståendet (angav värdet 1) var de i BD respektive Y län.

gående påståendena (5,2). Länsstyrelserna betraktar således sin roll som förmedlare av kunskap om vilka frågor som kräver mellankommunal samordning som den viktigaste.⁹⁶

Översiktsplaneringen

Program- och samrådsskedet

Länsstyrelserna ombads att ange i vilken omfattning mellankommunala frågor diskuteras i länsstyrelsens kontakter med kommunerna under olika faser av översiktsplaneringen (se tabell 5.1). Svartalternativen utgjorde värden på en skala mellan 1 och 7 där ytterlighetsvärdena motsvarade ”mycket liten omfattning” respektive ”mycket stor omfattning”.

Tabell 5.1: Länsstyrelsernas arbete med mellankommunala frågor under översiktsplaneringen

I vilken genomsnittlig omfattning (relativt övriga frågor) diskuteras frågor om mellankommunal samordning vid länsstyrelsens kontakter med kommunerna i översiktsplaneprocessens...	Medel	Min	Max	Antal
... <i>programskede</i> ? (mycket liten omfattning – mycket stor omfattning)	3,7	2	6	20
... <i>samrådsskede</i> ? (mycket liten omfattning – mycket stor omfattning)	3,4	2	6	19

Av tabellen framgår att medelvärdet i båda fallen är lägre än det ”neutrala” värdet fyra, dvs. att mellankommunala frågor i genomsnitt diskuteras något mindre än övriga planfrågor. Denna iakttagelse kanske inte är så förvånande. Mot bakgrund av de mellankommunala frågornas ringa betydelse i många mindre kommuner kan genomsnittsvärdena ändå uppfattas som förhållandevis höga.

Mer intressant är att studera vilka län som anger låga respektive höga värden. När det gäller programskedet är det tio länsstyrelser som anger värden lägre än fyra och som alltså menar att de mellankommunala frågorna endast behandlas i liten omfattning.⁹⁷ Endast tre länsstyrelser anger att de mellankommunala frågorna diskuteras i stor omfattning (anger värden > fyra) under programskedena (C, M och Y län). Det är svårt att se något geografiskt eller befolkningsmässigt mönster bland de länsstyrelser som har angivit höga respektive låga värden. Gör man motsvarande analys för samrådsskedet finner man att elva länsstyrelser anger att mellankommunala frågor diskuteras i liten

⁹⁶ Två länsstyrelser instämmer inte i påståendet (anger värden < fyra). Dessa är de i F (värdet två) och T län (värdet tre).

⁹⁷ BD och F län anger värdet 2 medan AC, D, G, H, O, U, X och Z län anger värdet 3.

omfattning (anger värden < fyra).⁹⁸ Endast två län anser att frågorna diskuteras i stor omfattning (anger värden > fyra).⁹⁹

Man kan även konstatera att genomsnittsvärdet är högre för programskedet än för samrådsskedet. Det är endast två län som anger ett högre värde för samrådsskedet än för programskedet (BD och F län). Detta kan tolkas som att lagstiftarens betoning av att mellankommunala frågor bör behandlas tidigt i översiktsplaneringsprocessen har fått visst genomslag.

I sammanhanget bör nämnas att några intervjupersoner har påpekat att översiktsplaneringen är eftersatt i många kommuner. I många fall finns endast den första generationens översiktsplan att tillgå och inget egentligt översiktsplanearbete pågår. I andra fall bedrivs översiktsplaneringen endast som fördjupningar i delar av kommunerna.¹⁰⁰ Detta faktum har även konsekvenser för länsstyrelsernas möjligheter att hantera mellankommunala frågor. En kommentar från en länsarkitekt illustrerar detta: Översiktsplaneringen ligger ju nere. Överenskommelsen med staten vid PBL:s tillkomst förutsatte aktiva kommuner men kommunerna sviker avtalet med staten! Det blir svårt för länsstyrelserna att granska den mellankommunala samordningen då översiktsplaneringen saknas. Den är ju egentligen arenan för detta. Vi borde varna i tid om mellankommunala frågor men hur ska vi kunna göra det när inga aktuella översiktsplaner finns och ingen översiktsplanering bedrivs.

Några länsstyrelser anger dock att man i anslutning till den samlade redogörelsen inför kommunernas aktualitetsförklaringar av översiktsplanerna tar upp frågor som kan vara av mellankommunalt intresse.

Länsstyrelsernas granskningsyttranden

Enkätsvaren visar att länsstyrelserna relativt sällan anser det vara nödvändigt att påpeka *brister* i den mellankommunala samordningen i sina granskningsyttranden i samband med att planerna ställs ut. Endast nio av länsstyrelserna anger att de har framfört sådana synpunkter. Av dessa anger fem att påpekanden om brister endast har skett i några enstaka fall. I fyra län är påpekanden om brister emellertid vanligare (Stockholms län; påpekande om bristande mellankommunal samordning i 70 % av granskningsyttrandena, Blekinge län; 40 %, Värmlands län; 30 %, Kalmar län; 20 %).¹⁰¹ I stort sett alla länsstyrelser, utom de i Skåne och Stockholms län, anger att andelen granskningsyttranden där påpekanden om brister har skett är i stort sett oförändrad sedan

⁹⁸ O, X och Z län anger värdet 2 medan AC, BD, C, D, F, H, T, och U län anger värdet 3.

⁹⁹ Det bör erinras att flera länsstyrelser anger att variationen i hur mycket de mellankommunala frågorna diskuteras med olika kommuner är stor.

¹⁰⁰ Enligt Boverkets statistik arbetade 198 kommuner med en andra omgång av sina kommunomfattande översiktsplaner den 1 juni 2001. Av dessa har 43 kommuner också hunnit anta översiktsplanerna. På 249 platser pågick det arbete med fördjupade översiktsplaner. Boverket konstaterade att ett stort antal fördjupningar med tiden innebär att kravet på tydlighet hos översiktsplanen inte uppfylls.

¹⁰¹ Som jämförelse kan nämnas att påpekanden om brister i den mellankommunala samordningen endast har gjorts i 1 % av yttrandena i Västra Götalands län samt i mindre än 5 % av yttrandena i Skåne län.

PBL:s tillkomst. Länsstyrelsen i Stockholms län anger att andelen har ökat betydligt sedan PBL:s tillkomst, medan Länsstyrelsen i Skåne län anger att andelen har ökat något.

Förklaringarna till dessa variationer kan vara många. En är att de mellankommunala dimensionerna av geografiska skäl saknas i vissa län och att mellankommunal samordning därför inte är nödvändig. En annan förklaring är att länsstyrelserna i sina svar har inkluderat yttranden över så väl kommunomfattande översiktsplaner som fördjupningar. I de fördjupade översiktsplanerna som vanligen omfattar en del av kommun, ofta en centralort, kan det mellankommunala inslaget vara mindre påtagligt.

En ytterligare förklaring är hur väl de mellankommunala frågorna har behandlats under tidigare delar av planeringsprocessen. Kommunerna kan, med eller utan stöd av länsstyrelsen och i linje med PBL:s intentioner, ha ”rett ut” de mellankommunala förhållandena på ett tillfredsställande sätt redan före utställningsskedet. Att andelen påpekanden om brister är så pass hög och att den har stigit betydligt sedan PBL:s tillkomst (1987) i Stockholms län kan tyckas något förvånande, särskilt mot bakgrund av att man i huvudstadslandet sedan länge har en formell regionplanering. Möjligen sammanhänger den stora andelen påpekanden om brister med att de mellankommunala förvecklingarna i en storstadsregion är så pass många att det är svårt för kommunerna att hantera dem alla.

Samtidigt kan det finnas olika synsätt mellan kommunerna och länsstyrelsen på vad som är att betrakta som en mellankommunal fråga. En ytterligare förklaring till den höga andelen i Stockholms län kan vara att länsstyrelsen inte har haft kapacitet att identifiera eller aktualisera vilka frågor som kräver mellankommunal samordning på ett tidigt stadium i processen. Man kan å andra sidan även hävda att Länsstyrelsen i Stockholms län kanske är tuffare än andra länsstyrelser när det gäller att hävda det mellankommunala intresset och att man inte ”ger sig” förrän samordningen är säkerställd. Andra länsstyrelser kanske tvekar inför att på ett tydligt sätt peka på denna typ av brister i sina granskningsyttranden.

Några länsstyrelser anger att man har påpekat *behov* av mellankommunal samordning och i vissa fall att prövning enligt 12 kap. PBL kan komma att ske på sikt. Man har i dessa fall emellertid inte uttryckligen noterat *brister* i den mellankommunala samordningen. Strävan är i stället att ”väcka den mellankommunala medvetenheten” hos kommunerna inför framtida detaljplanearbete. Påpekandena fungerar då även som grund för att legitimera framtida synpunkter på eventuellt bristande mellankommunal samordning i kommunernas detaljplanearbete. Om inte påpekanden har gjorts i översiktsplanen kan det uppfattas som svårt att göra det i senare planeringsprocesser.

Detaljplaneringen

På motsvarande sätt som för översiktsplaneringen har de mellankommunala frågornas omfattning under de kommunala detaljplaneprocesserna analyserats. Resultatet sammanfattas i tabell 5.2.

Tabell 5.2 Länsstyrelsernas arbete med mellankommunala frågor under detaljplaneringen

I vilken genomsnittlig omfattning (relativt övriga frågor) diskuteras frågor om mellankommunal samordning vid länsstyrelsens kontakter med kommunerna i detaljplaneprocessens...	Medel	Min	Max	Antal
... <i>programskede</i> ? (mycket liten omfattning – mycket stor omfattning)	2,4	1	5	19
... <i>samrådsskede</i> ? (mycket liten omfattning – mycket stor omfattning)	2,1	1	5	19

Liksom för översiktsplaneringen är det genomsnittliga värdet högre för programskedet än för samrådsskedet. Även här kan detta förmodas sammanhänga med att de mellankommunala frågorna behandlas relativt tidigt i processerna. Det bör även noteras att genomsnittsvärdena för detaljplaneringen är betydligt lägre än för översiktsplaneringen. Detta kan dels sammanhänga med att de mellankommunala frågorna är hanterade redan på översiktsplanenivå, dels med att den mellankommunala dimensionen helt saknas i många detaljplaneärenden inte minst i glesbefolkade län med ytstora kommuner.

Hela fem län anger värdet ett för både program- och samrådsskedet, dvs. att omfattningen på länsstyrelsernas arbete med mellankommunala frågor är mycket liten i förhållande till andra frågor.¹⁰² Länsstyrelserna i Stockholms och Västernorrlands län anger värdet fem för programskedet och fyra för samrådsskedet, vilket innebär att de uppfattar länsstyrelsens arbete med mellankommunala frågor som omfattande i förhållande till andra frågor. Det är liksom för översiktsplaneringen svårt att se några tydliga geografiska eller befolkningsmässiga mönster i hur länen har svarat. Möjligen kan man notera att genomsnittsvärdena för de tre storstadslänen (4,0 för programskedet och 3,7 för samrådsskedet) är högre än genomsnittet för samtliga län (2,4 respektive 2,1).

Länsstyrelsernas prövning av planer enligt 12 kap. 1 § PBL

Antal upphävanden och överklaganden till regeringen

I enkäten efterfrågas vid hur många tillfällen länsstyrelserna har prövat planer enligt 12 kap. 1 § PBL under perioden 1998–2001.¹⁰³ Av svaren framkommer att det är ungefär hälften (9) av länsstyrelserna som har gjort detta. Sammanlagt är det knappt 60 beslut som har prövats. Av dessa är det sju som helt eller

¹⁰² Dessa var länsstyrelserna i BD, C, D, F och N län.

¹⁰³ Tidsperioden 1998–2001 har valts då den bedöms vara rimlig att överblicka för länsstyrelserna. En längre tidsperiod antas ha resulterat i en lägre svarsfrekvens samt en lägre tillförlitlighet i svaren.

delvis avser prövningsgrunden brister i den mellankommunala samordningen.¹⁰⁴ Sex av dessa fall avsåg externa handelsetableringar.¹⁰⁵

Resultatet av prövningarna blev att länsstyrelserna i fyra av de sju fallen helt eller delvis upphävde planerna. Dessa planer gällde i samtliga fall externa handelsetableringar.¹⁰⁶ Tre av fallen överklagades till regeringen.¹⁰⁷ I ett fall återtog kommunen sin överklagan (Kävlinge) och i ett annat fall upphävde regeringen länsstyrelsens beslut om upphävande efter revidering av planhandlingarna (Landskrona). De två återstående fallen (Östersund och Krokomb) är ännu ej avgjorda. I sammanhanget kan nämnas att 41 ärenden som avsåg länsstyrelsernas beslut enligt 12 kap. 3 § PBL överklagades till regeringen under perioden 1992 till november 2001.¹⁰⁸ Det var endast de fyra fall som nämns ovan som helt eller delvis avsåg prövningsgrunden bristande mellankommunal samordning. Under perioden 1987–1998 upphävde länsstyrelserna således inga beslut med den motiveringen.

Länsstyrelsernas syn på prövningsgrunden ”inte lämplig mellankommunal samordning”

Länsstyrelserna fick ta ställning till hur de upplevde prövningsgrunden ”inte lämplig mellankommunal samordning”. Resultatet redovisas i tabell 5.3. I samtliga fall har sjugradiga skalor använts. Ytterlighetsvärdenas innebörd anges i tabellen.

Tabell 5.3 Länsstyrelsernas syn på prövningsgrunden ”inte lämplig mellankommunal samordning” (12 kap. 1 § 2 PBL)

Prövningsgrunden uppfattas som...	Medel	Min	Max	Antal
Inte alls tydlig – Mycket tydlig	3,7	1 (1)*	6 (2)	20
Mycket svår att tillämpa – Mycket lätt att tillämpa	3,4	2 (6)	6 (1)	19
Inte alls relevant för planeringsfrågorna i vårt län – Mycket relevant för planeringsfrågorna i vårt län	5,2	2 (2)	7 (5)	19

* Värden inom parentes avser antalet länsstyrelser som har angivit max- eller minvärden.

Av tabellen framgår att länsstyrelsernas genomsnittliga uppfattning är att prövningsgrunden är något otydlig och något svår att tillämpa. Däremot anser huvuddelen av länsstyrelserna att den är relevant för planeringsfrågorna i det egna länet. Studerar man spridningen i svaren finner man att en majoritet av länsstyrelserna (11 st) anser att prövningsgrunden är otydlig (anger ett värde

¹⁰⁴ De sju fallens fördelning på län: Blekinge län; 1, Jämtlands län; 2, Skåne län; 3 och Stockholms län; 1

¹⁰⁵ Prövningen i Stockholms län avsåg grustäkt.

¹⁰⁶ Två i Skåne län och två i Jämtlands län.

¹⁰⁷ De fyra fall där länsstyrelsen helt eller delvis upphävde kommunernas planbeslut beskrivs närmare i kapitel 7.

¹⁰⁸ Länsstyrelsernas beslut enligt 12 kap. 2 § PBL om huruvida prövning ska ske får inte överklagas (13 kap. 4 § PBL).

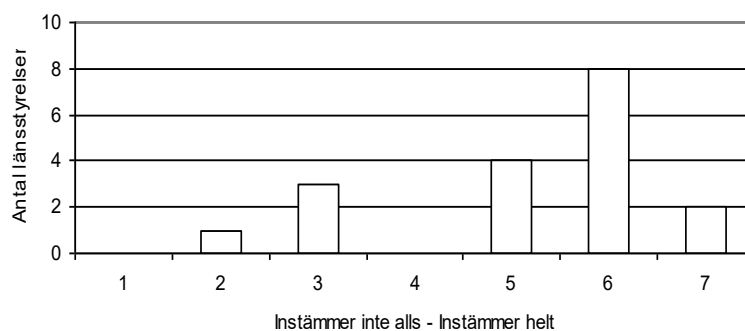
< fyra). Samma antal anger att prövningsgrunden är svår att tillämpa. Det är dock svårt att utläsa något tydligt geografiskt eller befolkningsmässigt mönster i hur länsstyrelserna ställer sig till de två förstnämnda frågorna. När det gäller prövningsgrundens relevans kan man dock konstatera att samtliga tre storstadslän anger att den är mycket relevant (anger värdet sju).

Länsstyrelserna fick även ta ställning till ett påstående om när bestämmelsen om statlig överprövning vid bristande mellankommunal samordning är tillämplig. Frågan tog sin utgångspunkt i att det vid flera tillfällen under det inledande uppföljningsarbetet framkommit olika uppfattningar om huruvida bestämmelsen om överprövning är tillämplig när kommuner är överens i en planfråga. Märk här det tidigare refererade uttalandet i bestämmelsens specialmotivering: ”en prövning på denna grund [blir] normalt endast ... aktuell då de inblandade kommunerna på något sätt är oense”.¹⁰⁹

Länsstyrelserna fick ta ställning till följande påstående: ”När kommuner är överens i en mellankommunal planfråga anser länsstyrelsen inte att det finns rättslig grund för att pröva planen eller områdesbestämmelserna enligt 12 kap. 1 § 2 p PBL.” Svaret skulle anges på en sjugradig skala mellan ytterlighetsvärdena ”instämmer inte alls” och ”instämmer helt”.

Medelvärdet för länsstyrelsernas svar blev 5,2. Intressantare än medelvärdet är emellertid spridningen i svaren. Denna illustreras i figur 5.4.

Figur 5.4: Länsstyrelsernas inställning till påståendet "När kommuner är överens i en mellankommunal planfråga anser länsstyrelsen inte att det finns rättslig grund för att pröva planen eller områdesbestämmelserna enligt 12 kap. 1 § 2 PBL".



Av figuren framgår att hela tio länsstyrelser ansåg att de inte hade rättslig grund att överpröva planer med motiveringen att den mellankommunala samordningen inte hade varit lämplig om de inblandade kommunerna var överens (de angav värden > fem).¹¹⁰ Motsvarande fråga har också ställts till kommunerna. Resultaten av deras svar redovisas i nästa kapitel.

¹⁰⁹ Prop. 1985/86:1, s. 801.

¹¹⁰ Länsstyrelserna i Kronobergs respektive Gävleborgs län avstod, utöver Länsstyrelsen i Gotlands län, från att ta ställning till påståendet.

Förordnanden enligt 12 kap. 4 § PBL samt överklaganden enligt 13 kap. PBL

Länsstyrelsen kan då särskilda skäl föreligger förordna att reglerna om prövning av planer enligt 12 kap. 1–3 §§ PBL även ska tillämpas på lov eller förhandsbesked inom ett visst område.¹¹¹

Av enkäten framkommer att detta mycket sällan sker med motivet att man vill säkerställa en lämplig mellankommunal samordning. Under perioden 1998–2001 var det ingen länsstyrelse som beslutade om förordnande helt eller delvis med den motiveringen.

I endast fem fall under perioden 1998–2001 har en kommuns planbeslut överklagats till länsstyrelsen helt eller delvis med motiveringen att den mellankommunala samordningen inte har varit lämplig.¹¹² I en majoritet av dessa fall gäller frågan externa handelsetableringar, och den som överklagade var en grannkommun. Inte i något fall biträdde länsstyrelsen överklagandena.

Planföreläggande

Bestämmelsen om planföreläggande enligt 12 kap. 6 § PBL har ännu inte tillämpats vid något tillfälle. Enligt uppgift från Miljödepartementet har endast fem konkreta framställningar gjorts av vilka tre kom från statliga myndigheter, dock ej från någon länsstyrelse. En framställan kom från Banverket och innefattade krav på att en kommun skulle utarbeta detaljplan för en järnvägssträckning. Kommunen motsatte sig detta. I Banverkets skrivelse påtalades att järnvägsutbyggnaden avsåg såväl ett riksintresse som ett mellankommunalt intresse. Grannkommunen var beredd att utarbeta detaljplan i enlighet med Banverkets önskemål.¹¹³

I stället för att besluta om ett planföreläggande valde regeringen att tillsätta en särskild förhandlare med uppgift att utreda förutsättningarna att nå en överenskommelse mellan kommunen och Banverket. Förhandlaren lyckades få parterna att träffa en överenskommelse om fortsatt planläggning varvid Banverket förband sig att återkalla verkets hemställan om planföreläggande.

Planfrågor där den mellankommunala samordningen fungerar mindre bra

Länsstyrelserna ombads att ange i vilka planfrågor i de egna länet de ansåg att den mellankommunala samordningen fungerar mindre bra. Svaren redovisas i tabell 5.4.

¹¹¹ 12 kap. 4 § PBL.

¹¹² De fem fallens fördelning på län: Dalarnas län; 1, Jämtlands län; 1, Skåne län; 1–2, Värmlands län; 1.

¹¹³ Avser järnvägssträckan Kallhäll–Stäksundet i Järfälla kommun. De två övriga ärendena gällde höghusprojekt i Malmö (Scandinavian Tower) och i Umeå och avsåg befarad påverkan på riksintressen. Båda ärendena är numera avslutade. I Malmöfallet var anledningen att tornet var så högt att det förväntades påverka förhållandena inom ett stort omland, troligen även i andra kommuner. Ärendet hade således ”mellankommunala inslag” även om den påverkan som Riksantikvarieämbetet ville begränsa var den på den kulturhistoriskt riksintressanta landskapsbilden.

Tabell 5.4 Länsstyrelsernas uppfattning om vilka planfrågor i det egna länet där den mellankommunala samordningen fungerar mindre bra.

Planfråga	Län som har angivit att den mellankommunala samordningen fungerar mindre bra
Externhandels-/stormarknadsetableringar	AB, AC, BD, C, E, F*, K, M, N, Z, U
Avfallsdeponier	AB, E, O, M
Vindkraft	C, H, K, M
Hamnfrågor	AB
Miljö kvalitetsnormer	N
Vattenkvalitet eller vattenförsörjning	K, N
Bostadsförsörjning	AB
Förändrad servicenivå i olika delar av länet	W
Väg- och järnvägsdragning	AB
Bristande översiktsplaneringsarbete i kommunerna	D
Telekommunikationsfrågor (bl.a. master)	K
Inga sådana planfrågor finns eller ej svar	G**, H***, S, T, X, Y

* Avser utbyggnaden av A 6 köpcentrum i Jönköping. Länsstyrelsen anger dock samtidigt "att den mellankommunala samordning sker".

** Anger dock att man upplever att handelsfrågor är svåra och ett problem i länsstyrelsens arbete med mellankommunala frågor.

*** Länsstyrelsen anger dock även att vindkraftfrågan måste hanteras i ett större sammanhang.

Det är utan tvekan så att frågor om externa handelsetableringar är de som upplevs som de mest problematiska ur ett mellankommunalt perspektiv. Frågor av denna karaktär förekommer över hela landet och är inte, som exempelvis vindkraftfrågor och bostadsförsörjningsfrågor, koncentrerade till särskilda geografiska områden.

I sammanhanget kan det noteras att länsstyrelserna i Värmlands och Dalarnas län inte anger att externhandelsfrågorna är problematiska. Detta trots att det sedan länge pågått intensiva diskussioner om externhandelsetableringar i båda dessa län.¹¹⁴

En annan iakttagelse är att det är få länsstyrelser som anger att väg- och järnvägsfrågor är problematiska ur ett mellankommunalt perspektiv. En för-

¹¹⁴ Utbyggnaden av Bergviks Köpcentrum i Karlstads kommun respektive utbyggnaden av Kupolens köpcentrum i Borlänge kommun.

klaring till detta kan vara att infrastrukturplaneringen är mer av ”uppifrånplanering” än övrig planering. Planer läggs fast på nationell och regional nivå och den mellankommunala samordningen sker till stor del redan i samband med utarbetandet av länstransportplanerna. Kommunerna är sedan i betydande utsträckning tvungna att anpassa sin egen planering till dessa planer. En intervjuperson uttryckte sig på detta sätt: ”De [väg- och järnvägsprojekten] dimper bara ned hos kommunerna. Det finns pengar för detta och det åker bara in i de kommunala planerna.”

Vidare tycks det vara så att mycket av planeringen på objektnivå sker i direkt samverkan mellan trafikverkens regionala enheter och kommunerna. Vägverket vill exempelvis vara en ”delaktig och aktiv samrådspart” och ”vill uppnå en tidig dialog med kommun och länsstyrelse i planeringsprocessen”.¹¹⁵ I denna dialog är säkerställandet av en ur infrastrukturperspektiv lämplig mellankommunal samordning ett viktigt inslag.¹¹⁶

Länsstyrelsernas främsta metoder för att bidra till en lämplig mellankommunal samordning

I tabell 5.5 redovisas länsstyrelsernas svar på frågan om vilka deras främsta metoder är för att verka för en lämplig mellankommunal samordning. Notera att de länsstyrelser som mer ospecificerat anger ”samråd” som en viktig metod, sannolikt inbegriper flera av de övriga metoderna i detta begrepp.

Tabell 5.5 Länsstyrelsernas främsta metoder för att främja mellankommunal samordning inom PBL-området

Metod	Län som angivit metoden
Samråd (tidiga eller mer ospecificerat)	AC, BD, D, E, H, K, M, N O, T, W, Z
Regelbundna träffar med länets kommuner/ Aktiva underhandskontakter	AB, D, F, M, W, Y
Lyfta fram mellankommunala frågor	C, N, S, W
Tillhandahålla underlag	C, D, G, N
Informationsdagar och seminarier	F, U, Y
Bevaka konsekvensbeskrivningar/ställa krav på att konsekvensbeskrivningar upprättas	C, K
Upprättande av konsekvensanalyser	Z
Överprövning enligt 12 kap. PBL	C
Kontakter med länsstyrelser i angränsande län	Y*

* Avser främst infrastrukturbyggnad (Boniabanan, E 4, E 14 m.m.)

¹¹⁵ Höög, Terese och Sunesson, Camilla, *Varför Vägverket medverkar i den kommunala fysiska planeringen*, PLAN, 1/2001, s. 26 och 30.

¹¹⁶ Denna tidiga dialog mellan kommuner och trafikverk kan ha konsekvenser för länsstyrelsens möjligheter att åstadkomma en lämplig samordning av de *statliga* intressena på regional nivå. Som tidigare har nämnts behandlas dock inte frågor om den statliga samordningen närmare i denna studie.

Olika former av samråd är således den metod som länsstyrelserna främst använder för att hantera mellankommunala PBL-frågor. Dessa samråd kan ske som ett led i planprocesserna eller som regelbundet återkommande träffar med kommunerna. Det allmänna intrycket är att länsstyrelserna lyfter fram de frågor som kan ha mellankommunala dimensioner i ett tidigt skede av processerna. Det förekommer dock variationer mellan både länsstyrelser och enskilda tjänstemän i hur tydlig man är i dessa sammanhang. Vissa länsstyrelser hänvisar på ett tidigt stadium till överprövningsmöjligheterna i 12 kap. PBL, medan andra väljer att spara detta "hot" till mer formella delar av planprocessen.

En annan fråga är hur kommunerna väljer att hantera ett mer eller mindre tydligt budskap från länsstyrelserna om att en fråga bör samordnas med grannkommuner. Kommuner kan, av olika skäl, välja att driva ett ärende vidare trots länsstyrelsens ofta allt tydligare "hot" om prövning. I andra fall sker den mellankommunala samordningen mer eller mindre konfliktfritt utan att länsstyrelsen behöver initiera eller underlätta processen. Att vissa kommuner har väl fungerande allmänna relationer, vilket också avspeglar sig inom PBL-området, lär knappast vara en nyhet. I andra fall är den kommunala grannsämjan av olika skäl mer konkurrensorienterad och frostig. I de fallen är länsstyrelsernas möjligheter att främja en lämplig mellankommunal samordning mer begränsade. Sakfrågornas karaktär har naturligtvis också betydelse för vilken grad av konflikt som uppkommer mellan två kommuner.

I situationer då kommunrelationerna är mindre väl fungerande kan länsstyrelserna välja att sprida beslutsunderlag mellan kommuner. Det kan exempelvis handla om fall då den planläggande kommunen inte anser att en grannkommun behöver informeras om exempelvis konsekvenserna av en externhandelsetablering. Det förekommer också att länsstyrelser, på egen bekostnad, har genomfört analyser av exempelvis en externhandelsetablerings konsekvenser för en grannkommun. Den planläggande kommunen ansåg att en sådan analys inte var nödvändig. En annan metod är att sammankalla till gemensamma möten och vid dessa tillfällen ta på sig rollen som medlare (se vidare kapitlet om vindkraftetableringar nedan).

Inte särskilt många länsstyrelser nämner uttryckligen att tillhandahållande av beslutsunderlag är en viktig metod för att främja mellankommunal samordning. En förklaring till detta kan vara att den mellankommunala dimensionen är integrerad i sådana underlag som tar sin utgångspunkt i särskilda sakfrågor. Det kan exempelvis handla om underlag som behandlar grönstruktur, handel, täktverksamhet etc.

Ett exempel på ett underlag som är direkt riktat mot mellankommunala frågor var den promemoria som upprättades i Kronobergs län 1996. Materialet behandlade mellankommunala och länsövergripande frågor. Tanken var att det skulle ligga till grund för länsstyrelsens prioritering av samordningsin-

satser. Materialet var dock inte avsett för spridning till de berörda kommunerna.¹¹⁷

Mellankommunal samordning – länsstyrelsernas syn på problem och lösningar

Länsstyrelserna fick ange vilka problem de upplever i arbetet med mellankommunala PBL-frågor och hur dessa problem kan hanteras. Några länsstyrelser framhåller svårigheterna i att definiera vilka frågor som är att betrakta som mellankommunala. Man menar att fokus gärna läggs på frågor med tydlig geografisk utsträckning över kommungränser. En länsstyrelse menar att kommunerna kan ha svårt att inse att ett planområde ”mitt inne i” en kommun kan vara av intresse för en annan kommun även om den planerade verksamheten kan ha mellankommunala konsekvenser.

Några länsstyrelser framhåller att kommuner lätt anser att staten gör intrång i det kommunala planmonopolet när de påtalar mellankommunala konsekvenser. De menar att om det föreligger en konkurrenssituation är ett tydligt beslutsunderlag inte alltid önskvärt från den planläggande kommunens sida. Problemet är, enligt en länsstyrelse, att kommunerna främst ser till sin egen fördel och inte till eventuella nackdelar i andra kommuner. En annan kommentar går ut på att stora privata exploateringsintressen i vissa fall står i motsats till offentliga beslut om en lämplig utveckling. *Inom* en kommun finns former för demokratiska beslut i dessa frågor. Sådana demokratiska beslutsformer saknas i mellankommunala sammanhang.

Flera länsstyrelser understryker problemet med bristande resurser för den typ av tidiga samråd som enligt lagstiftaren ska utgöra en viktig metod för att hanteringen av mellankommunala frågor.

En länsstyrelse framhåller att det är kommunerna som, inom vissa gränser, avgör när detaljplan är nödvändig. Väljer kommunen att använda sig av ett lovförfarande kan inte länsstyrelsen ingripa om den mellankommunala samordningen är bristfällig med mindre än att enskilda sakägare överklagar bygglov eller att länsstyrelsen enligt 12 kap. 4 § PBL i förväg har förordnat om att sådan prövning ska ske. En lösning på detta vore, enligt länsstyrelsen i fråga, att skärpa detaljplanekravet så att det omfattar alla frågor som kan ha mellankommunala konsekvenser.

Några länsstyrelser menar att planprocesserna ofta har kommit långt innan programskedet inträder och länsstyrelsen formellt ska ges möjlighet att delta. Det kan innebära svårigheter för länsstyrelsen att få gehör för krav på mellankommunal samordning som riskerar att hota överenskommelser som på ett informellt plan redan har träffats mellan kommunen och andra aktörer. I något fall antyds att sådana ”tidiga” överenskommelser även kan ha skett med andra statliga myndigheter, exempelvis trafikverken. I dessa fall har länsstyrelsen inte ”bjudits in” till de tidiga informella samtal som har förts. Att detta inte

¹¹⁷ Länsstyrelsen i Kronobergs län, *Mellankommunala och länsövergripande frågor, arbetsmaterial*, 1996-03-15.

har skett anges sammanhånga med att länsstyrelsen har svårt att ”agera informellt”. Med detta åsyftades en svårighet för länsstyrelsen att föra en öppen och förutsättningslös diskussion utan direkt koppling till rollen som bevakare av olika nationella intressen med därtill hörande krav på omfattande kunskapsunderlag. Det bör dock betonas att denna beskrivning tycks tillhöra ett undantagsfall.

En länsstyrelse saknar samordnade statliga regionala perspektiv som grund för länsstyrelsens agerande i mellankommunala frågor. Lösningen på detta kunde vara att lagstiftaren förtydligar vilka grundläggande mellankommunala frågor länsstyrelserna ska behandla. Centrala sektorsmyndigheter och länsstyrelser bör även ta fram regionala statliga perspektiv där det framgår vilka strukturer och värden som länsstyrelserna ska bevaka i den kommunala planeringen.

Några länsstyrelser i mer glesbefolkade län med ytstora kommuner anger svårigheter att över huvud taget intressera kommunerna för mellankommunala frågor. De menar att sådana frågor helt enkelt inte existerar. Detta beror dels på att planverksamheten i allmänhet är låg i dessa läns kommuner, dels på att den planverksamhet som förekommer ofta sker i anslutning till kommunala centralorter som ligger långt från kommungränsen.

Länsstyrelsen och regionplaneringen

Som tidigare har angivits är formell regionplanering enligt 7 kap. PBL en sällsynt förekomst i Sverige. Den förekommer endast i Stockholms län och i Göteborgsområdet. I Stockholm regleras dessutom verksamheten genom en särskild lag.¹¹⁸ I Göteborgsområdet blev Göteborgsregionens kommunalförbund formellt regionplaneorgan enligt PBL år 1988.

Beträffande regionplaneringen i Stockholms län så har den bedrivits i regi av ett kommunalförbund sedan 1952 och sedan början av 1970-talet i landstingets regi. Regionplaner har presenterats ungefär vart tionde år, nämligen 1958, 1973, 1978 och 1991. Den senaste är den regionala utvecklingsplan för stockholmsregionen (RUF 2001) som nyligen varit utställd och som landstingsfullmäktige förväntas ta ställning till under våren 2002.

Flera av de intervjuade med anknytning till Stockholmsområdet menar att regionplaneringen inte resulterar i riktlinjer som binder upp kommunerna i deras planeringsverksamhet. Å andra sidan framhåller man att arbetet med regionplaner lyfter fram många mellankommunala frågor på ett bra sätt, inte minst genom de olika planeringsunderlag som tas fram av landstingets Region- och trafikplanekontor (RTK). Dessa frågor kan sedan samordnas mellan en eller flera kommuner i deras översikts- eller detaljplanearbete.¹¹⁹

RTK och Länsstyrelsen i Stockholm har under det halvsekel som regionplanering har bedrivits i Stockholm utvecklat en förhållandevis väl funge-

¹¹⁸ Lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.

¹¹⁹ Sedan början av 2001 verkar även en kommitté bl.a. med uppdrag att ta fram förslag till insatser som kan förbättra transportsystemet i Stockholmsområdet (den s.k. Stockholmsberedningen).

rande ansvarsfördelning när det gäller de regionala och mellankommunala frågor. Relationerna betecknas emellertid också som ett *Modus Vivendi*, dvs. ett provisoriskt ordnande av ett komplicerat förhållande.

RTK uppfattar sig som ett regionalt expertorgan som, i enlighet med PBL, tillhandahåller underlag som behandlar regionala frågor. Man anordnar seminarier och konferenser kring regionala frågor. Kommunerna ska, enligt PBL, samråda med RTK i samband med sin översiktsplanering. RTK ser sig som något mer orienterat åt regionala utvecklingsfrågor än länsstyrelsen som uppfattas som mer bevarandeinriktat. Ett exempel som nämns här är synen på strandskyddsfrågor. RTK anser sig också oftare gå på kommunernas linje än vad länsstyrelsen gör. Vanligen tycks de båda myndigheterna dock kunna enas om en gemensam linje i olika frågor eller att man åtminstone inte aktivt motarbetar varandra i situationer då man har delade uppfattningar.

Någon enstaka gång har RTK påkallat att en plan bör prövas av länsstyrelsen på grund av bristande mellankommunal samordning. Det gällde t.ex. föreslagna områdesbestämmelser i strid med ett regionalt vägreservat. Någon gång har det också hänt att RTK har framfört önskemål till Länsstyrelsen om att vissa synpunkter bör tas med i länsstyrelsen granskningsyttrande. RTK poängterar att man försöker lyfta fram de regionala frågorna tidigt i de kommunala planprocesserna och har för detta ändamål bl.a. en särskild kontaktperson i var och en av länets kommuner.

När det gäller mellankommunal samordning betonar både RTK och Länsstyrelsen i Stockholms län betydelsen av de delregionala samarbeten som finns på flera håll i stockholmsregionen. Dessa kommunala samverkansformer gör att de regionala frågornas betydelse stärks i den kommunala planeringen och att förståelsen för RTK:s arbete ökar.

I Göteborgsområdet antogs den senaste regionplanen 1982. Den utarbetades då inte i regi av ett formellt regionplaneorgan. Regionplaneringen i Göteborgsområdet har intensifierats på senare tid, men drivs enligt uppgift inte med den uttalade målsättningen att ta fram en särskild regionplan. Regionplaneorganet GR fungerar mer som "samtalspartner" med kommunerna kring regionala spörsmål. Liksom RTK i Stockholm anordnar man seminarier, konferenser och tar fram olika regionala planeringsunderlag.

6 Några kommuners syn på länsstyrelsernas roll i den mellankommunala samordningen

Inledning

För att få en uppfattning om hur kommunerna ser på länsstyrelsernas arbete med mellankommunal samordning inom PBL-området har en enkät skickats till ett urval av landets kommuner (enkäten återfinns i bilaga två). I urvalet finns minst två kommuner från varje län. I de tre storstadslänen har fyra kommuner valts. Urvalet har också gjorts på ett sådant sätt att samtliga kommuntyper enligt Kommunförbundets typologi finns representerade. Sammanlagt har 46 kommuner fått enkäten. De kommuner som ingår i urvalet av kommuner samt vilken kommuntyp de representerar listas i bilaga tre. Enkäten besvarades av 39 kommuner vilket motsvarar ca 85 % av urvalet.

Översiktsplaneringen

I enkäten ombads kommunerna att redovisa sin syn på länsstyrelsernas arbete med mellankommunal samordning under översiktsplaneprocessen. Kommunerna fick ange sin uppfattning på skalor mellan ett och sju. I tabell 6.1 redovisas resultatet från kommunernas svar.

Tabell 6.1 Kommunernas syn på länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig kommunal samordning i den kommunala *översiktsplaneringen*

Hur upplever kommunen länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig kommunal samordning i den kommunala <i>översiktsplaneprocessen</i> ?	Medel	Min	Max	Antal
Betydelse (inte alls viktigt – mycket viktigt)	4,5	1 (1)*	7 (4)	37
Omfattning (inte alls omfattande – mycket omfattande)	3,1	1 (2)	7 (1)	37
Tillräckligt (inte alls tillräckligt – fullt tillräckligt)	3,9	2 (8)	7 (1)	37
Relevans (inte alls relevant för planeringsfrågorna i vår kommun – mycket relevant för planeringsfrågorna i vår kommun)	4,6	1 (1)	7 (4)	37

* Siffrorna inom parentes anger antalet kommuner som har angivit max- eller minvärdet.

Tabellen visar att kommunernas genomsnittliga svar i samtliga fall hamnar relativt nära det ”neutrala” svarsalternativet fyra. Medelvärdet för betydelsen av länsstyrelsernas arbete för att främja en mellankommunal samordning och arbetets relevans för planeringsfrågorna hamnar något över fyra, medan värdet för arbetets omfattning och tillräcklighet hamnar något under. Den sammanfattande slutsatsen kan därmed vara att ”medelkommunen” anser att länsstyrelsens arbete för att främja mellankommunal samordning har en viss betydelse och relevans, men att arbetets omfattning inte är så stor och på gränsen till otillräckligt.

En sambandsanalys visar ett relativt starkt positivt samband mellan de två första variablerna. Det innebär att de kommuner som anser att omfattningen på länsstyrelsens arbete för att främja mellankommunal samordning är stor också anser att detta arbete har betydelse.¹²⁰ Mellan variablerna Omfattning och Tillräckligt är sambandet något svagare, men inte obetydligt.¹²¹ Man kan alltså med visst fog hävda att kommuner som anger att omfattningen är stor också menar att den är tillräcklig. Mellan variablerna Betydelse och Tillräckligt är sambandet svagt negativt, dvs. de kommuner som anger att betydelsen är stor har en tendens att mena att länsstyrelsens arbete för att främja mellankommunal samordning inte är tillräckligt.¹²²

I kommentarer till denna fråga har några av Stockholmskommunerna angivit att mycket av den mellankommunala samordningen sker inom ramen för Region- och trafikplanekontorets arbete. En kommun menar dock att detta inte hindrar att länsstyrelsen borde kunna ta ett större ansvar och spela en större roll.

Någon kommun anger att det för deras del handlar mycket om mellankommunal samordning över länsgränsen och att man i det sammanhanget har fått föredömligt stöd från länsstyrelsen i det egna länet (F län).

Variationen mellan kommunerna i olika län

Antalet kommuner i urvalet är litet, men om man ändå tittar närmare på hur kommunerna i respektive län har svarat finner man att medelvärdena varierar på det sätt som anges i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Länsvisa variationer i kommunernas syn på länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig kommunal samordning i den kommunala översiktplaneprocessen

Hur upplever kommunen länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig kommunal samordning i den kommunala översiktplaneprocessen?	Medel	Länsmedelvärdenas variationsintervall	Antal län*
Betydelse (inte alls viktigt – mycket viktigt)	4,5	2,5–6,0	13
Omfattning (inte alls omfattande – mycket omfattande)	3,1	2,0–5,5	14
Tillräckligt (inte alls tillräckligt – fullt tillräckligt)	3,9	2,5–6,0	14
Relevans (Inte alls relevant för planeringsfrågorna i vår kommun – Mycket relevant för planeringsfrågorna i vår kommun)	4,6	1,5–6,5	13

* Länsmedelvärden har endast beräknats för län där fler än en kommun i urvalet har tagit ställning till respektive påstående.

¹²⁰ Korrelationskoefficienten=0,41.

¹²¹ Korrelationskoefficienten=0,33.

¹²² Korrelationskoefficienten=-0,18.

Av tabellen framgår att variationen är relativt stor mellan hur kommunerna i olika län ser på länsstyrelsens arbete.¹²³

Variationen mellan olika kommuntyper

På motsvarande sätt kan man analysera hur kommuner av olika typ ser på länsstyrelsernas arbete under översiktsplaneprocessen. Medelvärdena för de olika kommuntyperna redovisas i tabell 6.3.

Tabell 6.3 Olika kommuntypers syn på länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig kommunal samordning i den kommunala *översiktsplaneringen**

	Alla (37)**	S (3)	SS (8)	MS (7)	FK (5)	ÖSK (5)	LBK (4)	S SS MS (18)	GBK LBK ÖMK (7)
Betydelse	4,5	5,3	4,0	4,4	4,4	5,0	4,25	4,4	4,7
Omfattning	3,1	2,0	2,5	3,6	3,4	3,0	3,5	2,8	3,9
Tillräckligt	3,9	3,3	3,5	4,3	4,0	3,0	4,5	3,8	4,7
Relevans	4,6	5,3	3,6	4,9	5,2	5,0	3,75	4,4	4,6

* Förkortningarna i tabellen förklaras i bilaga tre.

** Siffrorna inom parentes anger antalet kommuner i kategorin som har besvarat frågorna.

Av tabellen kan man utläsa att kommunerna i de tre storstäderna (S) anser att betydelsen av länsstyrelsens arbete för att främja mellankommunal samordning är större än för genomsnittet för samtliga kommuner och kommuntyper. Samtidigt anger storstäderna låga värden för variablerna Omfattning och Tillräckligt. I storstäderna anser man således att länsstyrelsens arbete är viktigt men av en liten och otillräcklig omfattning. Ett liknande men inte lika tydligt mönster finner man för de större städerna (SS). Betydelsevariabeln får exempelvis ett lägre medelvärde än genomsnittet för samtliga kommuner som har besvarat enkäten.

I tabellens två sista kolumner redovisas medelvärden för en aggregering av ”städer” respektive ”landsortskommuner”. På detta sätt kan dimensionen ”stad-land” analyseras. Det framgår att ”landsortskommunerna” anger ett högre medelvärde för betydelsen av länsstyrelsens arbete än vad ”stads-kommunerna” gör. Detta kan möjligen sammanhålla med att de mindre kommunerna är i större behov av stöd från länsstyrelsen för att få gehör för sina synpunkter i mellankommunala frågor än de större kommunerna. Motsvarande förklaring kan gälla för det faktum att landsortskommunerna anger ett högre värde på variabeln Relevans än vad de städerna gör. De mindre kommunerna anger också ett högre genomsnittligt värde för variabeln Omfattning, om än ett värde som ligger under de ”neutrala” värdet fyra på den

¹²³ Här redovisas inte närmare vilka län som har höga respektive låga medelvärden. Motivet till detta är att skydda de enskilda kommunernas uppgifter.

sjugradiga skala som har använts. Även för variabeln Tillräckligt anger de mindre kommunerna ett högre värde än städerna. ”Landsortskommunerna” är alltså mer nöjda med omfattningen av länsstyrelsens insatser än man är i de större städerna.

Detaljplaneringen

På motsvarande sätt som för översiktplaneringen har kommunerna fått redovisa sin syn på länsstyrelsernas arbete med mellankommunala frågor i kommunernas arbete med detaljplaner och områdesbestämmelser. Resultatet från denna fråga redovisas i tabell 6.4.

Tabell 6.4 Kommunernas syn på länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig kommunal samordning i kommunens arbete med *detaljplaner och områdesbestämmelser*

Hur upplever kommunen länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig kommunal samordning i kommunens arbete med <i>detaljplaner och områdesbestämmelser</i> ?	Medel	Min*	Max*	Antal
Betydelse (inte alls viktigt – mycket viktigt)	4,0	2 (5)	7 (1)	36
Omfattning (inte alls omfattande – mycket omfattande)	3,0	1 (3)	6 (1)	36
Tillräckligt (inte alls tillräckligt – fullt tillräckligt)	4,5	1 (2)	7 (3)	36
Relevans (inte alls relevant för planeringsfrågorna i vår kommun – mycket relevant för planeringsfrågorna i vår kommun)	4,1	1 (1)	6 (4)	36

* Siffrorna inom parentes anger antalet kommuner som har angivit max- eller min-värdet.

Tabellen visar att medelvärdena för samtliga de fyra variablerna hamnar relativt nära det ”neutrala” svarsalternativet fyra. Variabeln Omfattning avviker något, vilket antyder att länsstyrelsernas arbete med mellankommunal samordning under detaljplaneringen inte är så omfattande. Värdet är dock ungefär detsamma som för översiktsplaneringen. Värdena för de övriga tre variablerna är lägre än vad de var för översiktsplaneringen.

Man kan således dra slutsatsen att kommunerna anser att länsstyrelsernas arbete för att främja mellankommunal samordning under detaljplaneringen är mindre viktigt och tillräckligt i högre grad än vad det är under översiktsplaneringen. Även arbetets relevans är högre i översiktsplaneringen än i detaljplaneringen. I kommentarer till denna fråga har flera, vanligen mindre, kommuner angivit att detaljplaneaktiviteten allmänt sett är låg eller att den detaljplanering som sker inte har några mellankommunala dimensioner.

En analys av sambandet mellan de värden som kommunerna har angivit för respektive variabel visar en relativt starkt korrelation mellan variablerna

Betydelse och Omfattning.¹²⁴ Annorlunda uttryckt: De kommuner som anger att länsstyrelsens arbete har stor betydelse anger också ofta att detta arbete är relativt omfattande. På samman sätt som för översiktsplaneringen är sambandet svagare, om än positivt, mellan variablerna Omfattning och Tillräckligt.¹²⁵ Det är således inte givet att de kommuner som anger att omfattningen på länsstyrelsens arbete är stort också anser att det är tillräckligt.

Variationen mellan kommunerna i olika län

Om man beräknar medelvärden för kommunerna i respektive län (se tabell 6.5) finner man att variationen, liksom för översiktsplaneringen, är relativt stor.

Tabell 6.5 Medelvärdenas variation i länen

Hur upplever kommunen länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig kommunal samordning i den kommunala detaljplaneprocessen?	Medel	Länsmedelvärdenas variationsintervall	Antal län*
Betydelse (inte alls viktigt – mycket viktigt)	4,0	2,5–6,0	14
Omfattning (inte alls omfattande – mycket omfattande)	3,0	1,5–4,5	14
Tillräckligt (inte alls tillräckligt – fullt tillräckligt)	4,5	3,0–6,0	14
Relevans (inte alls relevant för planeringsfrågorna – mycket relevant för planeringsfrågorna, i vår kommun)	4,1	2,5–5,5	13

En analys av sambanden mellan de länsvisa medelvärdena för detalj- respektive översiktsplaneringen visar att detta är förhållandevis starkt positivt för samtliga variabler. Länsstyrelser som får höga värden för sina insatser i översiktsplaneringen får som regel också höga värden för detaljplaneringen. Låga värden för översiktsplaneringen innebär ofta låga värden för detaljplaneringen.¹²⁶

Variationen mellan olika kommuntyper

Olika kommuntypers sätt att se på länsstyrelsens arbete med mellankommunala frågor i detaljplaneringen redovisas i tabell 6.6.

¹²⁴ Korrelationskoefficienten=0,53.

¹²⁵ Korrelationskoefficienten=0,16.

¹²⁶ Märk att sambandsanalysen endast omfattar 14 län. I övriga län har endast en kommun besvarat frågorna, och några medelvärden har således inte kunnat beräknas.

Tabell 6.6 Olika kommuntypers syn på länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig kommunal samordning i den kommunala *detaljplaneringen**

	Alla	S (3)**	SS (8)	MS (7)	FK (5)	ÖSK (5)	LBK (4)	S SS MS (18)	GBK LBK ÖMK (6)
Betydelse	4,0	4,3	4,0	3,3	4,8	4,2	3,5	3,8	4,0
Omfattning	3,0	3,0	2,6	2,6	3,4	3,2	3,25	2,7	3,7
Tillräckligt	4,5	3,7	4,6	5,1	4,4	3,2	5,0	4,7	5,3
Relevans	4,1	4,3	3,6	3,1	5,2	4,8	4,0	3,6	4,5

* Förkortningarna i tabellen förklaras i bilaga tre

** Siffrorna inom parentes anger antalet kommuner i kategorin som har besvarat frågorna.

Av tabellen kan utläsas att förortskommunerna anger det högsta värdet på variablerna Betydelse och Relevans. Även storstadskommunerna anger relativt höga värden på båda dessa variabler. De större och de medelstora städerna anger förhållandevis låga värden på variablerna Betydelse och Relevans. Detta kan sammanhånga med att den detaljplanering som sker förekommer i anslutning till centralorten och att denna inte ligger i närheten av kommungränsen. Dessa båda kommuntyper anger dessutom båda att länsstyrelsens arbete för att främja mellankommunal samordning är tillräckligt (medelvärde > fyra).

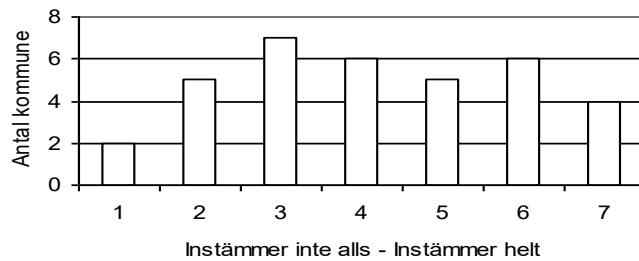
De sammanvägda medelvärdena i tabellens två sista kolumner visar att skillnaden mellan "städerna" och "landsortskommunerna" när det gäller arbetsbetydelse är liten, och medelvärdet hamnar i båda fallen nära det "neutrala" svarsalternativet fyra. "Städerna" anser att länsstyrelsens arbete har relativt liten omfattning men att det är tillräckligt (medelvärde > fyra). En liknande uppfattning uppvisar landsortskommunerna. Det kan tyckas något förvånande att "landsortskommunernas" medelvärde för variabeln Relevans är högre än städernas. Förklaringen kan vara densamma som för översiktsplaneringen, nämligen att de mindre kommunerna är i större behov av stöd från länsstyrelsen för att få gehör för sina synpunkter i mellankommunala frågor än de större kommunerna.

Kommunernas syn på länsstyrelsernas roll i samband med mellankommunala PBL-frågor

Samordning med eller utan länsstyrelsen?

På motsvarande sätt som för länsstyrelserna ställdes ett antal frågor till kommunerna om hur de ser på länsstyrelsernas roll i arbetet med mellankommunala PBL-frågor.

Figur 6.1: Kommunernas inställning till påståendet "Vår kommun hanterar huvudsakligen frågor om mellankommunal samordning inom PBL-området utan länsstyrelsens medverkan".



Av figur 6.1 framgår att det är en relativt jämn spridning i inställningen till påståendet att kommunen huvudsakligen hanterar frågor om mellankommunal samordning inom PBL-området utan länsstyrelsens medverkan (medelvärde är 4,2). Fjorton kommuner instämmer inte i att de hanterar mellankommunala frågor utan länsstyrelsens medverkan (värden < fyra). Femton kommuner instämmer i att de huvudsakligen sköter mellankommunala frågor utan länsstyrelsens direkta inblandning (värden > fyra). Länsstyrelsernas svar på motsvarande fråga (se figur 5.1) gav ett medelvärde på 3,6, och det var färre länsstyrelser som instämde i påståendet än som inte gjorde det. Noteras bör även att de länsvisa variationerna är relativt stora. Medelvärdet för kommunernas svar i respektive län ligger mellan 1,5 och 6,0. Det innebär att kommunerna i vissa län inte alls anser att man hanterar de mellankommunala frågorna utan länsstyrelsernas medverkan medan det omvända förhållandet tycks råda i andra län.¹²⁷

Tittar man närmare på de olika kommuntyperna finner man att variationen är stor även här. Landsbygdskommunerna uppvisar det lägsta medelvärdet (2,2) vilket kan sägas innebära att man i dessa kommuner inte hanterar mellankommunala frågor utan länsstyrelsens medverkan. Den motsatta uppfattningen tycks råda i de tre storstäderna som uppvisar det högsta medelvärdet (5,7). En tolkning skulle kunna vara att man i storstäderna har resurser och erfarenheter av att hantera mellankommunala frågor medan detta saknas i landsbygdskommunerna. Länsstyrelsens roll kan i det senare fallet vara att genom sin medverkan i processen kompensera för dessa bristande resurser.

Länsstyrelsen som medlare?

Studerar man figur 6.2 finner man att huvuddelen av kommunerna inte anser att länsstyrelsen främst intar en medlarroll i samband med hanteringen av mellankommunala PBL-frågor (anger värden < fyra). Medelvärdet var 3,0.

¹²⁷ Märk att medelvärdet endast finns tillgängligt för tretton län och att kommunurvalet i respektive län är litet.

Motsvarande värde för länsstyrelserna var 3,9. I länsstyrelsernas fall var det några fler som instämde i påståendet än som inte gjorde det (se figur 5.2).

Figur 6.2: Kommunernas inställning till påståendet "Länsstyrelsens roll i samband med mellankommunala PBL-frågor är främst att fungera som medlare då vår kommun och en eller flera grannkommuner inte kan komma överens."



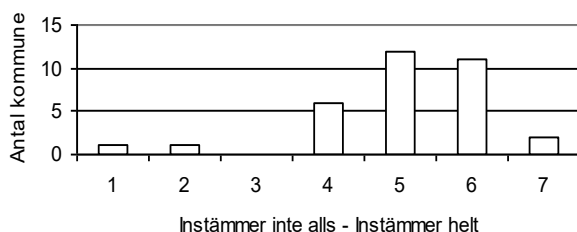
Medelvärdena för respektive län uppvisar en variation mellan 1,5 och 5,0. I vissa län ser kommunerna såldes främst länsstyrelsen som en medlare medan uppfattningen i princip är den motsatta i en del andra län.

Betraktar man variationen mellan olika kommuntyper framkommer att medelvärdena för samtliga kommuntyper, utom landsbygdskommunerna, hamnar under fyra, dvs. de flesta instämmer inte i att länsstyrelsen främst fungerar som medlare. Lägst medelvärde uppvisar de större städerna (2,0).

När agerar länsstyrelsen?

Kommunerna fick även ta ställning till ett påstående om *när* i planprocesserna som länsstyrelserna agerar. Resultatet redovisas i figur 6.3.

Figur 6.3: Kommunernas inställning till påståendet "Länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig mellankommunal samordning sker huvudsakligen under planprocessernas program- och samrådsskeden".



Av figuren framgår att en klar majoritet av kommunerna anser att länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig mellankommunal samordning främst sker under planprocessernas program- respektive samrådsskeden. Medelvärdet var 5,1.

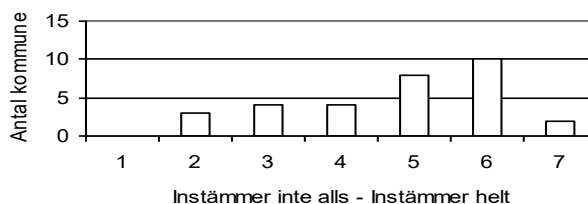
När det gäller de länsvisa medelvärdena kan man konstatera att dessa, med ett undantag, endast avviker svagt från hela urvalets medelvärde. Medelvärdet för kommunerna i Stockholms län är nämligen endast 2,7. Förklaringen till detta kan antingen vara att Länsstyrelsen i Stockholms län främst agerar före eller vid sidan om de formella planprocesserna eller att de mellankommunala frågorna främst poängteras under senare delar av planprocesserna, exempelvis i samband med länsstyrelsens granskningsyttranden. För den senare tolkningen talar den höga frekvensen påpekanden om brister som förekommer i Stockholms län.

De olika kommuntyperna visar ingen större variation kring hela urvalets medelvärde (5,1).

Är länsstyrelsen och kommunerna oftast överens i mellankommunala frågor?

Kommunerna fick ta ställning till om de ansåg att de och länsstyrelsen vanligen hade gemensamma uppfattningar i mellankommunala frågor. Resultatet redovisas i figur 6.4.

Figur 6.4: Kommunernas inställning till påståendet "Länsstyrelsen och vår kommun har som regel en gemensam uppfattning i frågor om mellankommunal samordning inom PBL-området".



Svaren vittnar om en relativt god överensstämmelse mellan kommunernas och länsstyrelsens uppfattning i mellankommunala PBL-frågor.

Medelvärdet var 4,8. Två tredjedelar av de kommuner som besvarade frågan ansåg att länsstyrelsen och kommunen som regel har en gemensam uppfattning i dessa frågor (angav värden > fyra). Medelvärdena för länen varierade mellan 2,5 och 6,0. I några län överensstämmer således inte kommunernas syn på de mellankommunala frågorna med länsstyrelsens. De flesta länen uppvisade dock medelvärden över fyra.

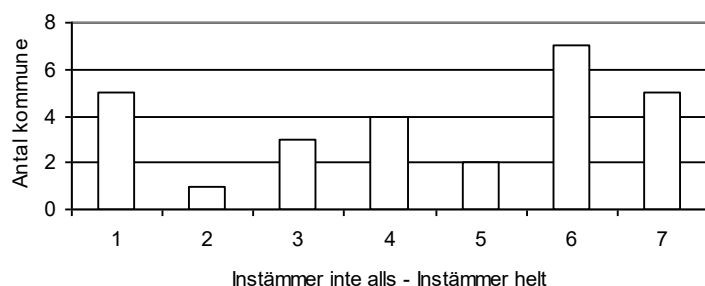
De olika kommuntypernas medelvärden uppvisar endast mindre avvikelser från hela urvalets medelvärde. Medelvärdet är dock högst för landsbygds-kommunerna (5,7). Läger man samman landsbygdskommuner, glesbygds-kommuner och övriga mindre kommuner blir medelvärdet 5,3. Mindre och mer glesbefolkade kommuner tycks således ha lättare att komma överens med länsstyrelsen när det gäller mellankommunala PBL-frågor. Detta sammanhänger troligen med att de mellankommunala frågorna är få i dessa kommu-

ner och att de som förekommer inte är av det mer kontroversiella slaget, som exempelvis externhandelsetableringar.

Kommunernas syn på när länsstyrelsen kan tillämpa prövningsgrunden ”lämplig mellankommunal samordning” i 12 kap. 1 § PBL

I anslutning till figur 5.4 i föregående kapitel har länsstyrelsernas syn på möjligheterna att tillämpa prövningsgrunden ”inte lämplig mellankommunal samordning” i fall då kommuner är överens redovisats. Medelvärde för länsstyrelserna blev 5,2 med en betydande spridning i svaren. Motsvarande medelvärde för kommunerna blev 4,4. Spridningen i kommunernas svar åskådliggörs i figur 6.5.

Figur 6.5: Kommunernas inställning till påståendet "När kommuner är överens i en mellankommunal planfråga finns det inte rättslig grund för länsstyrelsen att pröva planen eller områdesbestämmelserna enligt 12 kap. 1 § 2 p PBL."



Av figuren framgår att variationen i svaren var stor även bland kommunerna.¹²⁸ Det var exempelvis flera kommuner som ansåg att det inte alls fanns rättslig grund för länsstyrelsen att pröva en plan om kommunerna var överens. Det fanns även de som angav det andra ytterlighetsvärdet och som alltså menade att länsstyrelsen hade rätt att pröva planen även om kommunerna var överens. Det var dock flera kommuner som menade att det inte fanns en rättslig grund att pröva planen (fjorton kommuner angav värden > fyra) än som inte ansåg detta (nio kommuner angav värden < fyra).

¹²⁸ Antalet kommuner som besvarade frågan var 27. Ett tiotal kommuner avstod således från att ta ställning till påståendet.

Kommunernas syn på problem i länsstyrelsernas arbete med mellankommunala PBL-frågor – och deras förslag till lösningar

Problem ...

Kommunerna ombads att ange vilka eventuella problem man upplevde i länsstyrelsernas arbete med mellankommunala PBL-frågor. Flera kommuner angav resursbrist eller personalbrist hos länsstyrelsen som ett problem. Enligt några kommuner leder detta bl.a. till att länsstyrelserna har svårt att ”ligga före program, regionala planer etc.”

Den mellankommunala sakfråga som flera kommuner anser att länsstyrelserna har haft problem att hantera är externa handelsetableringar. I några fall anges bristande regional samordning kring större infrastruktursatsningar som ett mellankommunalt problem.

Någon mindre kommun menar att länsstyrelsens möjligheter att åstadkomma förändringar är begränsade. Skälet skulle vara att det är svårt för länsstyrelsen att ändra en stor kommuns åsikter.

Några kommuner ifrågasätter länsstyrelsens mandat och roll i förhållande till regionala självstyrelseorgan eller regionplaneorgan. Man menar att länsstyrelsen går utöver sina ansvarsområden och engagerar sig för djupt i vissa detaljer eller sakfrågor. Länsstyrelsen kan i sådana situationer uppfattas mer som en part med ett visst intresse än som en möjlig medlare. Samtidigt kan vissa frågor ”hamna mellan stolarna” i betydelsen att det råder oenighet mellan länsstyrelsen och de regionala självstyrelseorganen om vem eller hur en viss fråga ska hanteras.

En kommun uttrycker det på följande sätt: Region Skåne har ett tydligt mandat att driva och bevaka de regionala utvecklingsfrågorna samt (...) RTI-planeringen [RTI=Regional transportinfrastruktur]. I realiteten har regionen valt att ligga mycket lågt i planeringsfrågor. Detta har i sin tur medfört att länsstyrelsen antagit en mer försiktig hållning eftersom det regionala planeringsmandatet lagts på Region Skåne.

Den uppkomna situationen har lett till att möjligheterna att utveckla en fungerande och meningsfull planering i Skåne i realiteten har försämrats. Detta är särskilt allvarligt i den rådande situationen med en snabbare utveckling i Skåne, med regionförstoring och påbörjad integration med Danmark ... Den rådande situationen har i praktiken lett till att [kommunens namn] tillsammans med andra kommuner driver ett antal regionala planeringsfrågor.

En kommun framhåller att länsstyrelsens arbete försvåras av att kommunernas översiktsplanearbete inte alltid ligger i fas tidsmässigt och att det drivs på olika sätt i olika kommuner.

Några kommuner antyder särskilda svårigheter när en mellankommunal fråga sträcker sig över länsgränsen. Samordningen mellan grannlän anses inte vara så väl utvecklad.

... lösningar

Kommunerna fick även ange vilka förändringar man önskar i länsstyrelsernas arbete med mellankommunala PBL-frågor. Flera kommuner önskar ett mer offensivt, aktivt eller förebyggande agerande från länsstyrelsens sida i syfte att skapa mellankommunal samverkan inom områden som utifrån länsstyrelsens översiktliga perspektiv anses angelägna. Detta arbete bör ske tidigt i processerna och vara mer inriktat på regional utveckling än på att tillämpa restriktioner. Kommunerna önskar mer översiktliga diskussioner än att länsstyrelsen "förlorar sig" i detaljer. Flera gemensamma seminarier och "planeringsgrupper" efterfrågas också.

Flera kommuner betonar länsstyrelsens roll som kunskapsförmedlare och framför önskemål om ett mer aktivt arbete med att ta fram gemensamma planeringsunderlag för hela länet eller för kommuner som berörs av mellankommunala frågor.

Några kommuner menar att kommunerna själv kan ta fler mellankommunala initiativ. Kommunförbundets lokala kontor anses kunna vara ett stöd i detta arbete.

Mellankommunala frågor som sträcker sig över länsgränser ställer särskilda krav på länsstyrelserna. Några kommuner menar att länsstyrelserna måste agera för att länsgränsen inte ska bli ett hinder för mellankommunal samordning eller samverkan.

7 Extern handel som mellankommunal PBL-fråga

Enligt regeringens bedömning bör etablering av externa köpcentra övervägas i ett regionalt perspektiv. Det är särskilt viktigt att underlaget för beslut om etablering tydligt redovisar förväntade effekter bl.a. på trafikarbete, serviceutbud och tätortscentra både i ett mellankommunalt och lokalt perspektiv.¹²⁹

Inledning

Som framgått av tidigare kapitel har frågor om etablering av storskalig handel utanför kommunernas centralorter väckt mycken debatt. Problemen med dessa externa handelsetableringar är bl.a. att de vanligen förutsätter bilinnehav och därmed ökar biltrafiken. De externa etableringarna kan också bidra till att försvaga handelsutbudet i centralorterna och i omgivande landsbygdsområden. Ett försämrat utbud i kombination med ökat behov av bil gör att mindre rörliga, ofta socialt mer utsatta, grupper drabbas. De fördelar som nämns är ofta lägre priser och generösa öppettider.

I vissa fall kan man även befara att handelssituationen i angränsande kommuner påverkas på ett negativt sätt. Planeringen av dessa etableringar har därmed ofta en mellankommunal dimension. Frågans sprängkraft understryks dessutom av att det är nära nog uteslutande planer som omfattar externhandelsetableringar som länsstyrelserna har prövat med motivet att den mellankommunala samordningen inte har varit lämplig.

Som har nämnts ovan har regeringen för avsikt att inkludera frågan om externa köpcentrum för dagligvaruhandel i den översyn av PBL som tidigare har aviserats.¹³⁰

Handelsändamålet i PBL

Riksdagen har under 1990-talet främst behandlat frågan om externhandelsetableringar i samband med ställningstaganden till det s.k. handelsändamålet i PBL. 1992 beslutade riksdagen att lätta på de restriktioner som fanns för ändamålen med olika handelsetableringar.¹³¹ Kommunerna framtogs möjligheten att genom detaljplanebestämmelser närmare reglera formen för handeln inom planer avsedda för handelsändamål. Motivet till förändringen var att främja konkurrensen. Med förändringarna var det inte längre en kommunal angelägenhet att avgöra var eller i vilken omfattning livsmedelsförsäljning får ske inom detaljplanelagda områden med handelsändamål. Boverket menar att den nya bestämmelsen tycks ha tolkats så att ingen särreglering av handelsändamålet fick ske. Detta resulterade i en betydande försiktighet bland kommunerna att detaljplanera för handelsområden.¹³²

Från och med den 1 januari 1997 infördes på nytt regler i PBL som gjorde det möjligt att genom planbestämmelser begränsa vilken typ av handel som

¹²⁹ Prop. 1997/98:165.

¹³⁰ Prop. 2001/02:55.

¹³¹ Proposition 1991/92: 51, bet. 1991/92:BoU10.

¹³² Boverket, *Handeln i planeringen*, 1999, s. 60.

får bedrivas på en viss plats. Det krävs emellertid ”skäl av betydande vikt” för att få reglera handelsändamålet i en detaljplan. Detta innebär i sin tur att en begränsning inte kan ske med mindre än att den aktuella kommunen har gjort en utredning som motiverar en sådan särreglering.

Efter lagändringen har det vid flera tillfällen lämnats motionsförslag om att riksdagen på nytt avskaffar kommunernas rätt att i detaljplan precisera handelsändamålet.¹³³ Bostadsutskottet har avstyrkt dessa förslag bl.a. med hänvisning till att gällande regler ligger i linje med riksdagens begäran 1995 och att farhågorna om att regleringen skulle begränsa konkurrensen fick anses vara ogrundade. Utskottet har också pekat på att en förutsättning för att en reglering av handelsändamålet ska bli aktuell är att det föreligger särskilda skäl.¹³⁴

Riksdagens syn på reglering av externhandelsetableringar

På senare år har det i flera riksdagsmotioner framförts krav på att det ska utarbetas en nationell policy för utveckling av externa köpcentrum inklusive restriktioner för denna typ av etableringar. Några motionärer har även föreslagit att grannkommuner ska få vetorätt i dessa frågor samt att det införs ett moratorium för etablering av nya köpcentrum i likhet med det som finns i Norge sedan 1999 (se nedan).¹³⁵

Senast bostadsutskottet behandlade motioner på detta tema var våren 2001. Utskottet avstyrkte förslagen med hänvisning bl.a. till de möjligheter som kommunerna har att styra etableringar, länsstyrelsens ansvar för samordning och deras bevakning av att allmänna intressen tillgodoses.¹³⁶ Utskottet erinrade dessutom om att det vid planläggning enligt PBL ska tas hänsyn till förhållandena i angränsande kommuner. Bestämmelsen ställer krav på ändamålsenlig samordning av kommunernas planläggning i syfte att åstadkomma ett samarbete mellan kommunerna. Utskottet avstyrkte motionerna.

Boverkets roll

Delvis som ett resultat av den allt intensivare debatten om externa handels-etableringar gav Boverket hösten 1999 ut rapporten *Handeln i planeringen*. Rapporten var en utvidgning av ett arbete vars syfte ursprungligen var att belysa innehållet i den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1997 avseende handelsreglering i detaljplaneringen (se ovan). Syftet med rapporten var bl.a. att visa på de möjligheter PBL ger när man planerar för handel.¹³⁷

I rapporten beskriver Boverket utvecklingslinjer inom handelsstrukturen och de problem dessa kan medföra. Vidare redovisas en del internationella

¹³³ Se bl.a. motionerna 2000/01:Bo502 (m), 2000/01:Bo506 (m) yrkande 2 och 2000/01:Bo514 (m) yrkande 6.

¹³⁴ Bet. 2000/01:BoU9.

¹³⁵ Se bl.a. motionerna 2000/01:Bo515 (s) och 2000/01:Bo529 (mp).

¹³⁶ Bet. 2000/01:BoU9 och bet. 1999/2000:BoU7.

¹³⁷ Boverket, *Handeln i planeringen*, 1999.

trender på området samt den betydelse handeln har inte bara ur ett lokaliseringssperspektiv.

Boverkets analys mynnade bl.a. ut i att man rekommenderade att kommunerna upprättar en handelspolicy. Man menade också att de handelsetableringar som påverkar förhållanden i angränsande kommuner ska behandlas på regional nivå så att de mellankommunala intressena sammanvägs. Boverket betonade betydelsen av att kommunerna beskriver den egna förväntade nyttan av en etablering på ett genomgripande sätt.

I detta sammanhang bör även nämnas att Boverket betonade länsstyrelsernas tydliga roll i utvecklingen av en regional samsyn kring frågor om handelsetableringar. Det gäller bl.a. att länsstyrelsen bör uppmärksamma berörda kommuner på förhållanden som behöver samordnas i ett mellankommunalt perspektiv. Vidare bör länsstyrelsen medverka till att etableringar som förväntas få mellankommunala eller regionala konsekvenser konsekvensbeskrivs i den kommunala översiktsplanen eller i en särskild handelspolicy och att erforderlig samordning sker mellan berörda kommuner. Boverket menade vidare att om en kommun har gjort erforderliga strategiska bedömningar av en etablering bör detta få stor betydelse för länsstyrelsens agerande.

Boverkets rapport spreds till kommuner, länsstyrelser m.fl. berörda parter, och verket har sedan rapporten publicerades genomfört flera seminarier kring externhandelsfrågor. Boverket har inte gjort någon systematisk uppföljning av vad detta arbete har lett till, som exempelvis fler kommunala handelsstrategier. Man gör dock bedömningen att det görs mellan fem och tio mer genomarbetade kommunala handelsstrategier. Dessa inkluderar grundliga statistikstudier, djupare utredningar och konsekvensbedömningar. Därutöver görs en del enklare detaljhandelsutredningar. Det förekommer även att kommuner på ett mer eller mindre utvecklat sätt tar ställning till handelsfrågor i sina översiktsplaner.

De enda försök med regionala handelsstrategier som Boverket känner till är det som Region- och trafikplanekontoret har gjort i Stockholms län samt det i Skåne län som beskrivs närmare längre fram i detta kapitel.

Konkurrensverket om PBL och extern handel

I oktober 2001 presenterade Konkurrensverket (KKV) rapporten *Kan kommunerna pressa matpriserna?*¹³⁸ KKV konstaterade att en viktig förklaring till att Sverige har matpriser som ligger väl över OECD-genomsnittet är de begränsningar som finns för en aktör att etablera sig på marknaden. Kommunernas detaljplanering är, enligt KKV, en avgörande faktor i det avseendet.

En genomgång av 16 000 detaljplaner i 162 kommuner visade, enligt KKV, att en ökad marknadsandel för lågprisbutiker och stormarknader ofta resulterar i en generellt sett lägre prisnivå än den genomsnittliga i landet.

¹³⁸ Konkurrensverket, *Kan kommunerna pressa matpriserna?*, Konkurrensverkets rapportserie 2001:4, 2001.

Detta samband ansågs vara än tydligare i storstadskommunerna än i övriga landet.

KKV menade också att de handelsutredningar som görs i samband med planeringen nästan uteslutande fokuserar de negativa effekterna av en etablering och att för lite kraft läggs på att belysa motåtgärder för att undvika att exempelvis handeln i en stadskärna utarmas. KKV föreslog därför att PBL förtydligas när det gäller konkurrensintresset för att därigenom säkerställa att både positiva och negativa effekter av handeln vägs in i bedömningen. KKV ansåg också att kunskapen om konkurrensfrågorna bör stärkas i det kommunala planarbetet. Både länsstyrelsen och KKV kan här spela en viktig roll.

Nordisk utblick

Frågan om externhandelsetableringar diskuteras flitigt även i de andra nordiska länderna. Mot den bakgrunden gav Miljödepartementet i samverkan med sina motsvarigheter i Norge, Danmark, Island och Finland ut en gemensam skrift om planläggning för detaljhandel i Norden.¹³⁹

Av rapporten framkommer att de olika länderna har hanterat frågan på lite olika sätt. Detta beror till viss del på grundläggande olikheter i plansystemen som bl.a. sammanhänger med rollfördelningen mellan den nationella, regionala och lokala nivån. I Danmark tillkom en ny lag 1997 som tydligare uttryckte krav på att handel ska lokaliseras till stadskärnorna. Möjligheterna till handelstillväxt i de större städerna begränsades och främjades i mindre och mellanstora städer. Etablering av nya butikscentrum skulle undvikas. I Danmark har regionplaneringen större betydelse än i Sverige och i dessa planer läggs en struktur fast för den samlade detaljhandeln för hela länet (amtet). Där regleras också den maximala storleken på butiker som kan planläggas i den kommunala planläggningen. I Danmark finns dessutom tydligare nationella mål för detaljhandelns utveckling än i Sverige.

I Norge infördes 1999 ett femårigt stopp för tillkomsten av butiksarealer överstigande 3000 m² utanför stadskärnorna. Detta stopp kommer att ersättas av de nya regionala *fylkesplaner* som är under utarbetande. I dessa ska bl.a. riktlinjer för detaljhandelns lokalisering och omfattning slås fast. Samtidigt ses den norska motsvarigheten till PBL över i syfte att strama upp reglerna för handelsetableringar.

Finland antog år 2000 en ny markanvändnings- och bygglag. I lagen framkommer att stadskärnorna ska prioriteras vid lokalisering av större handelscentrum. Liksom i Danmark läggs en övergripande regional struktur för handelsutvecklingen fast i det som betecknas *landskapsplan*. Landskapsplanen utarbetas av landskapsförbunden i dialog med Miljöministeriet. Landskapsförbundet är en sammanslutning av kommunerna i en region.

I den beskrivning som görs av förhållandena i några av de gränsområden där det förekommer externa handelsetableringar (Öresundsregionen m.fl.)

¹³⁹ Miljö- och Energiministeriet i Danmark, Miljöministeriet i Finland, Miljöministeriet i Norge, Miljödepartementet i Sverige, *Planlægning for detailhandel i Norden*, 2000.

konstateras att den svenska planläggningen för detaljhandel skiljer sig från motsvarande planläggning i grannländerna. Man noterar att det i den offentliga planeringen under en längre tid har varit en mindre fokusering på detaljhandelns lokalisering i Sverige och att den i stället främst styrs av handelns egna intressen. Detta har resulterat i en större extern etablering och i att handelscentrum har lokaliserats nära gränsen till en grannkommun.

I sammanhanget kan även nämnas att det i de flesta av EU:s medlemsländer finns en nationell policy för hur man ska hantera externhandelsfrågor och hur man kan hindra en ogynnsam utveckling. Sverige saknar en sådan policy, vilket gör att förhållandena mer liknar de i USA där handeln i allt större utsträckning inriktas mot bilberoende externhandel.¹⁴⁰

Extern handel i Skåne län

Inledning

Skåne län är tätbefolkat och består av många till ytan relativt små kommuner. Avstånden mellan kommunernas centralorter är ofta litet, vilket gör att större externhandelsetableringar inte sällan har upptagningsområden som påverkar handeln i en eller flera grannkommuner.

Med Öresundsbronns tillkomst växte förväntningarna på en tillväxt i handeln. Fler skånska kommuner planerade därför etablering av externa handelscentrum. Situationen blev så kritisk att den danske miljöministern uppvaktade den svenska inrikesministern för en diskussion om situationen. Detta bl.a. mot bakgrund av att man i Danmark då nyligen hade antagit strängare etableringsbestämmelser. Länsstyrelsen i Skåne län beskrev situationen på följande sätt:

Det finns en oro på den danska sidan över att en tillåtande policy angående externhandel i Sverige motverkar deras egna strävanden att genom en mer restriktiv planering sörja för välmående stadskärnor.¹⁴¹

Länsstyrelsen som kunskapsförmedlare

Länsstyrelsen i Skåne län tog i slutet av 1990-talet initiativ till att det i dåvarande Regionförbundet Skånes regi togs fram en för samtliga kommuner i Skåne gemensam policy avseende externhandelsetableringar. Styrelsen för regionförbundet rekommenderade kommunerna att följa policyn, men politikererna i den nya regionala myndigheten Region Skåne valde att inte ta ställning till policyn. Dokumentet har emellertid legat till grund för länsstyrelsens agerande i två av de fall som beskrivs närmare nedan. Länsstyrelsens syn på behovet av en gemensam hållning i denna fråga kan sammanfattas på följande sätt:

Det mellankommunala och regionala samarbetet återkommer ständigt som en av de viktigaste faktorerna för att nå en godtagbar utveckling av extern-

¹⁴⁰ Boverket, *Handeln i planeringen*, 1999, s. 10.

¹⁴¹ Länsstyrelsen i Skåne län, *Regionala analyser – Handel: Delrapport 1 Kartläggning externhandel*, 2001, s. 9.

handelsetableringar. I avsaknad av lagstiftning som direkt reglerar handelsplaneringen krävs en regional samsyn i frågan.¹⁴²

Länsstyrelsen har också genomfört en kartläggning av förekomsten av extern handel i Skåne. Länsstyrelsen menade att ett samlat planeringsunderlag kunde vara värdefullt för den fysiska planeringen både i kommunerna och på länsstyrelsen. Kartläggningen skulle komplettera kommunernas eget underlagsmaterial. Länsstyrelsen betonade också att handels-etableringar i många fall är en mellankommunal fråga och att det därför kunde vara nyttigt för kommunerna att känna till kringliggande kommuners utbyggnadsplaner för att bättre kunna planera i den egna kommunen.

Som underlag för kartläggningen användes bl.a. en enkät till samtliga 33 kommuner i länet med frågor om förekomsten av extern handel av regional betydelse. Därutöver gjordes en genomgång av handelsfrågornas hantering i de kommunala översiktsplanerna.¹⁴³

Vid länsstyrelsens genomgång av kommunernas översiktsplaner framkom att det i fråga om extern handel ofta talades om samordning, behovet av en gemensam strategi och policy. Detta tog länsstyrelsen fasta på och skapade, med utgångspunkt från den politiskt icke förankrade externhandelspolicy som tidigare hade utarbetats av Regionförbundet Skåne, det man kallade en praxis för planer som inbegriper handel. Denna praxis kan sammanfattas med att länsstyrelsen i Skåne län betraktar etableringar som innefattar mer än 3 000 m² handelsyta som mellankommunala frågor. Man ställer då krav på konsekvensbeskrivningar, ofta kompletterade med trafikutredningar och handelsutredningar, samt yttranden från berörda kommuner.

Länsstyrelsen i Skåne län har vissa planer på ett fortsatt arbete med handelsfrågorna. Tanken är bl.a. att ta fram goda exempel på konsekvensbeskrivningar, handelsutredningar, trafikutredningar m.m. i samband med externa handelsetableringar.

Fallet Stora Bernstorps industriområde i Burlövs kommun

Burlövs kommun antog i augusti 1996 en detaljplan för en del av Stora Bernstorps industriområde.¹⁴⁴ Syftet med planen var att inom en yta på ca 40 000 m² skapa friare etableringsmöjligheter för all typ av handel inklusive livsmedelshandel. Länsstyrelsen hade under samrådskedet inga invändningar mot planen ur mellankommunal synvinkel och beslutade sedermera att inte pröva planen enligt 12 kap. 1 § PBL. Visserligen konstaterade länsstyrelsen att planen berörde frågor av regionalt och mellankommunalt intresse. Enligt då gällande bestämmelser var det dock inte tillåtet att begränsa handelsändamålet i en plan varför planens slopande av detta förbud, enligt länsstyrelsens uppfattning, var i överensstämmelse med lagens intentioner. Läns-

¹⁴² Länsstyrelsen i Skåne län, *Regionala analyser – Handel: Delrapport 1 Kartläggning externhandel*, 2001, s. 10.

¹⁴³ Länsstyrelsen i Skåne län, *Regionala analyser – Handel: Delrapport 1 Kartläggning externhandel*, 2001.

¹⁴⁴ Burlövs kommun, *detaljplan för Sunnanå 12:6, Stora Bernstorps industriområde*, 1996-08-19.

styrelsen menade att Burlövs kommun i ett område som redan var avsatt för handelsändamål hade gjort en anpassning till gällande rätt.

Planen överklagades av Lund och Malmö kommuner bl.a. med motiveringen att planens tillkomst borde ha föregåtts av ett programarbete som hade möjliggjort för berörda grannkommuner att framföra synpunkter på planen i ett tidigt skede. Malmö kommun menade att det var uppenbart att en livsmedelsanläggning i det aktuella området riktade sig till boende i östra Malmö kommun och till pendlare mellan Staffanstorp och Malmö. Lunds kommun ansåg att ärendet hade sådan mellankommunal betydelse att bristerna i handläggningen inte kunde anses vara försumbara.

I sitt avslag på överklagandena framhöll länsstyrelsen att de återopade mellankommunala intressena i allt väsentligt borde ha kopplats till konkurrensfrågan, vilken man ansåg hade särskild tyngd i gällande rätt. Länsstyrelsen menade att det därför kunde ifrågasättas om de överklagade kommunerna var så berörda att samråd måste tillämpas.

Malmö och Lunds kommuner överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen. I ett yttrande framhöll Boverket bl.a. att avsteg från en översiktsplan inte bör tillåtas utan ingående utredning och motivering. Detta gäller särskilt ett så ”grannkommunpåverkande” läge i en tät region som den aktuella. Boverket föreslog att överklagandena skulle bifallas.

I sin behandling av ärendet konstaterade regeringen bl.a. att angränsande kommuner skulle påverkas av en etablering och att de därför ansågs ha ett berättigat intresse av samråd i planfrågan. Regeringen ansåg vidare att etablering av externa köpcentrum bör övervägas i översiktlig planering och i ett regionalt perspektiv. Regeringen ansåg att det förelåg brister i dessa avseenden i det aktuella detaljplaneärendet. Vidare betonade regeringen vikten av att beslutsunderlaget vid externhandelsetableringar redovisar förväntade effekter på bl.a. konkurrenssituation och serviceutbud både i ett lokalt och ett mellankommunalt perspektiv. Även här förelåg, enligt regeringens uppfattning, brister i det aktuella ärendet. Sammantaget innebar detta att regeringen ansåg att det fanns grund för att upphäva planbeslutet.¹⁴⁵

Fallet Örja Östra i Landskrona kommun

I juni 1998 beslutade Landskrona kommun att anta en detaljplan för området Örja Östra i norra delen av kommunen. Planen innebar en ändring från att ha gällt kontor och småindustri med mindre handelsinslag till att möjliggöra etablering av en större handelsanläggning. Tanken var att etablera en s.k. *factory outlet* i området. Planens utformning tillät emellertid all typ av handel exklusive livsmedelshandel.¹⁴⁶

Länsstyrelsen upphävde sedermera planen.¹⁴⁷ Man konstaterade att frågan om externa handelsetableringar hade behandlats vid en av länsstyrelsen anordnad konferens och att Regionförbundet hade åtagit sig att utreda frågan

¹⁴⁵ Miljödepartementet, *regeringsbeslut 13*, 1999-11-18.

¹⁴⁶ Landskrona kommun, *detaljplan för Örja Östra, norra delen*, 1998-06-15.

¹⁴⁷ Länsstyrelsen i Skåne län, *Prövning av beslut att anta detaljplan för Örja Östra, norra delen i Landskrona kommun*, 1999-01-18.

bl.a. i syfte att presentera ett förslag till policy för denna typ av etableringar. Länsstyrelsen konstaterade också att grannkommunerna hade hörts under samråd och utställning och att Helsingborgs stad hade ansett att planförslaget måste kompletteras med en redovisning av de regionala konsekvenserna. Helsingborg ansåg vidare att det inte fanns några garantier för att det verkliga skulle bli fråga om en s.k. *factory outlet* och att en utredning därför borde redovisa konsekvenserna även av en detaljhandelsetablering av ”normal stor-marknadstyp”.

Även Svalövs och Lunds kommuner hade synpunkter på planen. Svalöv villkorade sin tillstyrkan av planen med att livsmedelshandel eller annan detaljhandel inte fick bli aktuell i området. Lunds kommun menade att innan det hade konstaterats att ytterligare extern handel av den typ som planen omfattade inte stod i konflikt med målsättningen om en långsiktigt hållbar utveckling såväl i Lund som i Skåne i övrigt borde ingen ytterligare extern handel tillåtas. Även de fem amtskommunala myndigheterna i Köpenhamnsområdet hade framfört synpunkter till länsstyrelsen om att den aktuella handelsetableringen inte innebar en långsiktigt hållbar lösning mellan länderna.

Sammantaget ansåg länsstyrelsen bl.a. att då detaljplanen tillät annan detaljhandel än en *factory outlet* kunde en etablering eventuellt påverka förhållanden i angränsande kommuner. Man menade därför att planen inte kunde anses vara förenlig med de hänsyn som anges i 12 kap. 1 § PBL.

Landskrona kommun överklagade länsstyrelsens beslut om upphävande till regeringen. Boverket ombads att lämna synpunkter och författade då ett omfattande yttrande.¹⁴⁸ Detta baserade sig till stor del på innehållet i verkets rapport *Handeln i planeringen* (se ovan). Boverket konstaterade att fallet var av principiellt viktig natur och att det var första gången som staten genom en länsstyrelse hade tillämpat prövningsgrunden bristande mellankommunal samordning i en fråga om handel. Boverket gjorde, liksom länsstyrelsen, bedömningen att den speciella handelsform som var aktuell (*factory outlet*) endast skulle få begränsad inverkan på förhållanden i angränsande kommuner. Verket ansåg därför att om Landskrona kommun i samråd med länsstyrelsen, Regionförbundet och berörda grannkommuner kunde komma fram till en sådan utformning av detaljplanen att den endast gav utrymme för den avsedda handeln kunde den vara möjlig att acceptera ur mellankommunalt perspektiv.

Kommunen medgav, efter att ha tagit del av Boverkets yttrande, att detaljplanen fick ändras enligt 13 kap. 8 § PBL på ett sådant sätt att handeln i det aktuella området begränsades till att gälla s.k. *factory outlet*-försäljning. Med denna revidering ansåg Boverket att planen var acceptabel ur mellankommunal synvinkel.¹⁴⁹ Inte heller länsstyrelsen hade något att erinra mot den revide-

¹⁴⁸ Boverket, *Yttrande över överklagande av länsstyrelsens i Malmö beslut att med stöd av 12 kap. 3 § plan- och bygglagen upphäva detaljplan för Örja Östra, Landskrona kommun*, 1999-06-01.

¹⁴⁹ Boverket, *Yttrande över överklagande av länsstyrelsens i Malmö beslut att med stöd av 12 kap. 3 § Plan- och bygglagen upphäva detaljplan för Örja Östra, Landskrona kommun; framställning nu med medgivande före regeringen att ändra detaljplanen med stöd av 13 kap. 8 § PBL*, 1999-11-12.

rade versionen. Regeringen upphävde därför länsstyrelsens beslut och fastslog den reviderade versionen av planen.¹⁵⁰

Fallet Center Syd i Kävlinge kommun

I november 1997 antog Kävlinge kommun en detaljplan som syftade till att möjliggöra en utvidgning av handelsmöjligheterna vid det s.k. Center Syd. Utvidgningen avsåg dock inte livsmedelshandel. Under planläggningen framförde flera grannkommuner invändningar mot planen. Motiven var bl.a. risken för utarmning av stadskärnor, ökad biltrafik och bilberoende. Detaljplanen överklagades också av Lunds kommun bl.a. med motiveringen att planförslaget borde ha grundats på ett program och att samråd borde ha skett med berörda kommuner tidigare i planeringsprocessen.

Länsstyrelsen beslutade i december 1997 att pröva planen enligt 12 kap. 1 § PBL med hänvisning till befarade brister i den mellankommunala samordningen. Prövningen skedde parallellt med det ovan beskrivna fallet Örja Östra och resulterade i att länsstyrelsen upphävde planen.¹⁵¹ Motivet till prövningen var bl.a. att den tänkta etableringen ansågs ha en mellankommunal påverkan och att det därför måste ske en mellankommunal samordning. Man menade att detaljplanen var ett bidrag till koncentrationen av handeln i regionen till stora externt belägna handelscentrum vilket riskerade att utarma näraliggande stadskärnor och tätortscentrum på handel och annan service samt att dessa skulle förlora sin roll som mötesplats. Dessutom menade man att planen bidrog till att förstärka den inomregionala obalansen och till att vissa konsumentgrupper åsidosattes. Denna påverkan på förhållanden i andra kommuner föranledde länsstyrelsen att upphäva planen då den inte ansågs vara förenlig med de hänsyn som anges i 12 kap. PBL. Länsstyrelsen hänvisade även till den externhandelspolicy som hade utarbetats av Regionförbundet i Skåne.

Kävlinge kommun överklagade sedermera länsstyrelsens beslut till regeringen. Regeringen ombad Boverket att yttra sig, vilket man gjorde på ett liknande sätt som i fallet Örja Östra. Kommunens överklagan drogs dock tillbaka och regeringen avskrev ärendet. Skälet till att kommunen drog tillbaka sin överklagan var att man i stället antog en ny plan där handeln begränsades till s.k. skrymmande varor i form av bilhandel och möbelförsäljning. Denna handel ansågs inte konkurrera med stadskärnehandel i omgivande kommuner. Den nya planen förankrades hos såväl Lunds kommun som hos länsstyrelsen. Lunds kommun drog därför tillbaka sin överklagan och länsstyrelsen avstod från att pröva planen.

¹⁵⁰ Miljödepartementet, *regeringsbeslut 39*, 2000-03-09

¹⁵¹ Länsstyrelsen i Skåne län, *Prövning av beslut att anta detaljplan för del av Löddeköpinge 23:3 (norr om Lagervägen) i Kävlinge kommun*, 1999-01-18.

Extern handel i Jämtlands län

Fallet Krokoms–Östersund

Utöver de redovisade fallen i Skåne har frågor om externhandelsetableringar även behandlats i Jämtlands län under 2001. Såväl Krokoms som Östersunds kommuner har antagit detaljplaner som bl.a. innebär handelsetableringar i externa lägen. I Krokoms fall syftade planen bl.a. till att skapa en jämnare fördelning av handeln i Östersunds närhet. I juni beslutade länsstyrelsen att pröva planen enligt 12 kap. 1 § PBL. Motivet var att den aktuella planen befarades få stora konsekvenser för handeln med dagligvaror och livsmedel i regionen och att det kunde befaras att frågan inte hade samordnats på ett lämpligt sätt mellan flera kommuner. Vid prövningen konstaterade länsstyrelsen att detaljplanen ej hade samordnats på ett lämpligt sätt mellan kommunerna och att planen därför skulle upphävas. Beslutet fattades av länsstyrelsens styrelse. Flera av styrelsens ledamöter anmälde avvikande mening eller avstod från att rösta, däribland den tillförordnade landshövdingen.¹⁵² Krokoms kommun överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen. Regeringen har sänt ärendet för yttrande till Boverket och förväntas inte ta ställning i frågan förrän under våren 2002.

Östersunds-fallet väcktes strax efter Krokom-fallet. Kommunen antog i augusti 2001 en detaljplan som syftade till att skapa arbetsplatser, bilistservice och handel. Länsstyrelsen beslutade med samma motivering som i Krokom-fallet att pröva planen enligt 12 kap. 1 § PBL. Med samma motivering och vid samma tidpunkt som i Krokom-fallet beslutade länsstyrelsens styrelse att upphäva planen. Även i detta fall anmälde flera av styrelsens ledamöter avvikande mening eller avstod från att rösta.¹⁵³ Liksom i Krokom-fallet har Östersunds kommun överklagat länsstyrelsens beslut. Beslutet har även överklagats av ett antal företagare i det arbetsområde som gränsar till planen. Regeringen har sänt ärendet för yttrande till Boverket och förväntas inte ta ställning i frågan förrän under våren 2002. Troligen kommer detta att ske samtidigt i de två Jämtlandsfallen.

Extern handel i Blekinge län

Fallet Vedeby i Karlskrona kommun

I ett nyligen avslutat ärende har Länsstyrelsen i Blekinge län behandlat en detaljplan omfattande en externhandelsetablering i anslutning till Karlskrona tätort. Länsstyrelsen pekade vid samrådet i december 1999 och vid granskningen under utställningstiden i juli 2001 på bristerna i den mellankommunala samordningen.

¹⁵² Länsstyrelsen i Jämtlands län, *Prövning av kommunfullmäktige i Krokoms kommun beslut att den 13 juni 2001 att anta detaljplan för Ås arbetsområde del av Rösta 2:6 Ås Krokoms kommun*, 2001-10-08.

¹⁵³ Länsstyrelsen i Jämtlands län, *Prövning av kommunfullmäktige i Östersunds kommun beslut att den 22 aug 2001 att anta detaljplan för arbetsplatser, bilistservice och handel vid trafikplats Odenskog (kv Ångvälden mm) Östersunds kommun*, 2001-10-08.

Den 23 november 2001 träffade länsarkitekten och ytterligare ett par representanter för länsstyrelsen företrädare för Karlskrona kommun för att diskutera hur ärendet skulle handläggas. Under mötet kom man bl.a. överens om vilka kompletteringar som kommunen skulle göra. Då nödvändiga kompletteringar inte gjordes inom utsatt tid beslutade länsstyrelsen att pröva planen bl.a. med motivet att den mellankommunala samordningen inte hade varit lämplig.

Länsstyrelsen beslutade dock efter prövningen att godkänna kommunfullmäktiges beslut att anta planen.¹⁵⁴ Länsstyrelsen vidhöll visserligen uppfattningen att den utökningen av det befintliga handelsområdet var av sådan volym att den måste anses vara av mellankommunalt intresse. Länsstyrelsen ansåg att konsekvenserna av etableringen, inom kommunen och för andra kommuner, inte var redovisade i beslutsunderlaget inför antagandet. Det aktuella området fanns visserligen utpekade som ett område för handel och verksamheter i gällande översiktsplan (från 1991) men volymen och konsekvenserna för övrig handel inom och utanför kommunen var inte belysta.

Länsstyrelsen framhöll att endast Ronneby kommun hade tagit del av planförslaget inför antagandet och meddelat att den inte hade några synpunkter på planförslaget. Inga andra kommuner hade beretts tillfälle att yttra sig. Länsstyrelsen ansåg att påverkansområdet var större och att frågan därför berörde flera kommuner. Den mellankommunala samordningen hade, enligt länsstyrelsens uppfattning, varit bristfällig.

Under prövningstiden hade kommunen låtit Torsås och Emmaboda kommuner (Kalmar län) yttra sig över det antagna planförslaget. Dessa hade då inga erinringar mot planen. De hade dock inte beretts tillfälle att dessförinnan ta del av den handelsutredning som kommunen låtit komplettera planhandlingarna med. Länsstyrelsen hade därför sett till att de kommuner som enligt handelsutredningen ansetts vara berörda av etableringen (Ronneby, Emmaboda, Torsås och Karlshamn) fått tillfälle att yttra sig över planen. De tre förstnämnda kommunerna vidhöll sina tidigare yttranden. Karlshamns kommun, ansåg att remisstiden hade varit för kort och att det därför hade varit svårt att utröna på vilka grunder vissa antaganden i handelsutredningen var gjorda. Karlshamns kommun föreslog att varje detaljplan som berör ändamålet Handel och är av en viss storlek ska kompletteras med en professionellt utförd konsekvensbeskrivning med regionalt perspektiv samt att alla Blekinges kommuner ska ingå i samrådsretsen.

Länsstyrelsens sammantagna bedömning var att det ovan beskrivna remissförfarandet under prövningstiden hade givit berörda kommuner information om konsekvenserna av den planerade exploateringen. Detta ansåg länsstyrelsen vara ett minimum av samordning och i detta fall även tillfyllest, då ingen av de berörda kommunerna hade haft någon invändning mot planen. Länsstyrelsen menade att det därför inte längre fanns underlag för att ifråga-

¹⁵⁴ Länsstyrelsen i Blekinge län, *Angående beslut om antagande av detaljplan för del av Lyckå 1:1, del av Vedeby 8:7 m fl i Lyckeby, Karlskrona kommun, Beslut, 2001-12-21.*

sätta den mellankommunala samordningen och därmed heller ingen grund för att upphäva planen.

Extern handel i Södermanlands län

Fallet Svista i Eskilstuna kommun

Inom Eskilstuna kommun planerades i slutet av 1990-talet en externhandelsetablering i Svista nära gränsen till Strängnäs kommun. Denna skulle bli den största i länet. Under samrådet påpekade länsstyrelsen att frågan hade mellankommunala dimensioner, att en konsekvensanalys borde ha upprättats och att etableringen borde ha diskuterats med Strängnäs kommun. Eskilstuna kommun ansåg dock att detta inte var nödvändigt.

Länsstyrelsen valde då att på egen bekostnad genomföra en konsekvensutredning som även Strängnäs kommun fick ta del av. Utredningen visade att handeln i Strängnäs tätort skulle påverkas negativt av etableringen i Svista.¹⁵⁵ Trots detta valde Strängnäs kommun att inte motsätta sig etableringen.

Enligt tjänstemän hos länsstyrelsen handlade detta om en överenskommelse mellan kommunerna som man inte hade någon insyn i. Länsstyrelsen uppfattade det som att det fanns ett önskemål från båda kommunerna inte "blanda in" länsstyrelsen i frågan. Sedermera övergav Eskilstuna kommun, trots överenskommelsen med Strängnäs, planerna på en handelsetablering i Svista.

I sammanhanget kan också nämnas att Länsstyrelsen i Södermanlands län har agerat för att få till stånd en övergripande handelsstrategi för länets kommuner. Man väckte frågan i länets partnerskap för regional utveckling, men kommunerna vara inte intresserade av att en sådan gemensam strategi utarbetades.

¹⁵⁵ Länsstyrelsen i Södermanlands län, *Översiktlig bedömning av detaljhandel i Eskilstuna, yttrande*, 1999-12-20.

8 Vindkraftsetableringar som mellankommunal PBL-fråga

Inledning

Etablering av vindkraftverk innebär ibland sådana ingrepp i landskapet att de medför mellankommunal påverkan. Detta är inte minst påtagligt i de öppna "vindgynnade" landskap där vindkraftsetableringar ur energiutvinningsperspektiv är lämpliga. Vindkraftsetableringar innebär vidare vissa negativa effekter på närmiljön i form av exempelvis buller.

Byggande av enskilda större vindkraftverk kräver bygglov.¹⁵⁶ Enligt PBL ställs krav på detaljplan vid tillkomst av "ny sammanhållen bebyggelse". Denna bestämmelse kan anses omfatta etablering av s.k. vindkraftsparker. Större vindkraftsetableringar kräver tillstånd enligt miljöbalken och kravs ställs på att miljökonsekvensbeskrivning (MKB) upprättas.¹⁵⁷

Förbättrad vindkraftsplanering

I februari 2000 inledde Energimyndigheten tillsammans med Naturvårdsverket, Boverket och Riksantikvarieämbetet ett metodutvecklingsarbete för hur planeringen för vindkraft kan förbättras i den kommunala översiktsplaneringen.

Bakgrunden till projektet var bl.a. uppfattningen om att kunskapen om vindkraft i län och kommuner är måttlig och varierande. Förutsättningarna för vindkraftsplanering är dessutom mycket olika, vilket riskerar att bidra till att bedömningar och beslut brister i enhetlighet. Projektets övergripande syfte är kunskapsuppbyggnad och metodutveckling som främjar fysisk planering och som skapar bättre planeringsförutsättningar för utbyggnad av vindkraft.

Vindkraftsplaneringens mellankommunala dimensioner uppmärksammas mest i det pilotprojekt som drivs i slättlandskommunen Svalöv. Energimyndighetens projektledare framhåller att mellankommunala frågor kan vara intressanta även i andra typer av kommuner och medger vikten av att kommuner kommunicerar i dessa frågor. Ett motiv till detta är att byggnation i en kommun kan muta in områden i en grannkommun eller åtminstone påverka planeringen. Hur denna samverkan kan ske kommer att behandlas närmare i projektet.

Boverket har fått regeringens uppdrag att, i samråd med bl.a. Naturvårdsverket och Statens energimyndighet, ta fram en handbok om lokalisering av vindkraft. Uppdraget ska redovisas till Miljödepartementet senast den 1 mars 2002. Som ett led i detta arbete har man sammanställt information från läns-

¹⁵⁶ 8 kap. 2 § 6 p PBL. Med större avses vindkraftverk med en turbindiameter överstigande två meter. Bygglov krävs även för vindkraftverk som ligger närmare fastighetsgräns än verkets höjd samt för sådana som ska monteras på byggnader.

¹⁵⁷ Krav på MKB ställs även i 5 kap. 18 § PBL om det handlar om detaljplanering av en anläggning med betydande miljöpåverkan.

styrelserna bl.a. om hur vindkraften behandlats i länsstyrelsernas regionala planeringsunderlag eller om en särskild vindkraftspolicy har tagits fram.

Det visar sig att vindkraftsetableringar endast saknas i Kronobergs, Södermanlands och Västmanlands län. Där är det heller inte aktuellt med utbyggnad av vindkraften. Stockholms och Dalarnas län har också svarat att det inte är aktuellt med en utbyggnad, men att ett fåtal vindkraftverk har etablerats på vissa platser.

I Kronobergs, Jönköpings, Örebro, Dalarnas, Västmanlands och Stockholms län är inte frågan om vindkraft upptagen i länsstyrelsens regionala planeringsunderlag. Ej heller i en särskild vindkraftspolicy. I Södermanlands län pågår arbete med en särskild vindkraftspolicy.

Vindkraftsetableringar i Skåne län

Länsstyrelsen som kunskapsförmedlare

Som ett led i sin kunskapsförmedlande roll utarbetade länsstyrelsen i Skåne 1996 ett planeringsunderlag med riktlinjer för etablering av vindkraft och radiomaster. Länsstyrelsen har sedermera påbörjat en handlingsplan för vindkraftsutbyggnad som bl.a. ska omfatta en analys av olika utbyggnadsmål. Detta projekt beräknas vara avslutat hösten 2002.

I sammanhanget bör nämnas att även Region Skåne tidigare hade ambitioner att genomföra en liknande analys. Enligt uppgift förekom vissa meningsskiljaktigheter mellan de båda myndigheterna om vem som hade ansvar för denna typ av arbete. Sedermera avstod dock Region Skåne från att driva sitt projekt vidare.

Medan länsstyrelsen arbetar med att ta fram en handlingsplan för vindkraftsetableringar pågår det parallellt en planering för vindkraftsetableringar ute i de skånska kommunerna. I några fall har denna planering resulterat i meningsmotsättningar. Helsingborgs stad har exempelvis i ett detaljplanprogram pekat ut ett område nära gränsen till Landskrona kommun som lämpligt för vindkraftsetableringar. Landskrona kommun har i ett yttrande över Helsingborgs översiktsplan motsatt sig denna lokalisering. Länsstyrelsen konstaterade i sitt yttrande över planprogrammet att vindkraften är en mellan-kommunal och regional fråga och att samordningen av planeringen inte hade lösts på ett tillfredsställande sätt. Man menar att Helsingborg och Landskrona ”gemensamt bör arbeta vidare med att komma fram till lämpliga lokaliseringar för vindkraft så att de negativa konsekvenserna för grannkommunen så långt som möjligt kan undvikas eller minimeras”. Om inte så sker menade länsstyrelsen att man kunde komma att pröva ett eventuellt kommunalt detaljplanebeslut enligt 12 kap. 1 § PBL.¹⁵⁸ Detta budskap hade länsstyrelsen även

¹⁵⁸ Länsstyrelsen i Skåne län, *Planprogram för del av Kvistofta 24:1 m.fl. (vindkraft), Helsingborgs stad, yttrande, 2001-12-03.*

framfört tidigare till Helsingborgs stad. Kommunen hade då kallat angränsande kommuner till ett mellankommunalt samråd om vindkraft.¹⁵⁹

Länsstyrelsen som medlare

I Åstorps kommun har vindkraftsplanering orsakat spänningar i relationen med grannkommunen Ängelholm. I ett granskningsyttrande över en fördjupad översiktsplan avseende vindkraft konstaterade länsstyrelsen att Ängelholms kommun hade erinringar mot planförslaget. Planeringen kunde därmed inte anses ha lösts på ett tillfredsställande sätt kommunerna emellan. Länsstyrelsen menade även att den fortsatta detaljplaneringen borde ske parallellt i de båda kommunerna i det aktuella området. Länsstyrelsen erinrade också om sina prövningsmöjligheter enligt 12 kap. PBL.¹⁶⁰

För att underlätta det fortsatta arbetet med vindkraftsplaneringen i det aktuella området tog länsstyrelsen initiativ till ett möte med de två kommunerna. Mötet resulterade i att de båda kommunerna ställde sig positiva till att överväga möjligheterna att upprätta en gemensam översiktsplan för det aktuella området.

Vindkraftsetableringar i Uppsala län

Länsstyrelsen i Uppsala län genomförde under 1997 på uppdrag av NUTEK en studie av förutsättningarna för vindkraftsutbyggnad i länet. Studien innehöll också ett förslag till länspolicy i enskilda tillståndsärenden. I denna policy framgår bl.a. att det vid uppförande av gruppstationer med många större vindkraftverk i den berörda kommunen bör upprättas detaljplan i samråd med vindkraftsintressenter samt att mindre, gårdsanknutna vindkraftverk bör kunna tillåtas om de inte står i strid med starka allmänna intressen.¹⁶¹ I förslaget till policy nämns emellertid inget om vindkraftsetableringar ur ett mellankommunalt perspektiv.

¹⁵⁹ Helsingborgs stad, stadsbyggnadskontoret, *Kallelse till mellankommunalt samråd om vindkraft*, 2001-07-03.

¹⁶⁰ Länsstyrelsen i Skåne län, *utställning av fördjupad översiktsplan avseende vindkraft i norra delen av Åstorps kommun*, granskningsyttrande, 2001-12-13.

¹⁶¹ Länsstyrelsen i Uppsala län, *Vindkraft i Uppsala län – lokaliseringsstudie inför riks-intresseavgränsning – förslag till vindkraftspolicy*, remiss, 1997-11-10.

9 Några ytterligare mellankommunala PBL-frågor

Sjukhuslokalisering

Länssjukhusets lokalisering i Norrbottens län

En mellankommunal fråga som med hetta diskuterades i Norrbottens län under flera år på 1990-talet var den om lokaliseringen av det nya länssjukhuset. Detaljplanen för det alternativ som slutligen förordades, Sunderbyn i Luleå kommun, överklagades av bl.a. Bodens kommun enligt 13 kap. PBL. Motiveringen var bl.a. att landstingets beslut i lokaliseringsärendet hade varit styrande för Luleå kommuns beslut. Detta hade, enligt Bodens kommun, lett till att länsstyrelsen har avstått från att pröva det mellankommunala intresset.¹⁶²

Länsstyrelsen avlog kommunens besvär bl.a. med motiveringen att man inte under något skede av planprocessen hade ansett att lokaliseringen stred mot det mellankommunala intresset. Lokaliseringen ungefär mitt mellan centralorterna ansågs göra att arbetskraftspendling, kommunikationer m.m. inte skulle påverkas på något betydande sätt. Utan närmare motivering konstaterade länsstyrelsen att man inte ansåg att lokaliseringen stred mot det mellankommunala intresset och att en prövning enligt 12 kap. 1 § 2 PBL därför inte skulle ske.¹⁶³

Länsstyrelsens beslut överklagades sedermera till regeringen som avlog Bodens kommuns besvär med motiveringen att avvägningen mellan skilda allmänna intressen rörande lokaliseringen samt synpunkter på hanteringen av planärendet inte utgjorde skäl att ändra länsstyrelsens beslut.¹⁶⁴

Framtidsfrågor med mellankommunala inslag

Vid intervjuer med företrädare för länsstyrelser och kommuner är det ett par ”nya” planfrågor som flera anser kommer att medföra ökade krav på mellankommunal samordning.

Miljö kvalitetsnormer

Den fråga som tycks uppfattas som den mest problematiska är tillämpningen och konsekvenserna av bestämmelserna om *miljö kvalitetsnormer* (MKN) i miljöbalken. Främst gäller detta de som avser luftkvalitet, kanske främst i storstadsområdena. MKN kommer att vara en viktig faktor att ta hänsyn till inte minst i infrastrukturplaneringen. I den händelse det finns risk att en MKN överträds måste en viss planerad etablering modifieras eller stoppas. I ett åtgärdsprogram ska man redovisa hur kvaliteten kan återställas eller säkras.

¹⁶² Länsstyrelsen i Norrbottens län, *Överklagande av detaljplan för sjukhus i Södra Sunderbyn, Luleå kommun*, 1994-05-16.

¹⁶³ Länsstyrelsen i Norrbottens län, *Överklagande av detaljplan för sjukhus i Södra Sunderbyn, Luleå kommun*, 1994-05-16.

¹⁶⁴ Miljö- och naturresursdepartementet, *regeringsbeslut 12*, 1994-11-24.

Handlar det exempelvis om ett vägprojekt kan man tvingas till alternativa lösningar som ger upphov till andra olägenheter. Det kan också bli tal om att hänvisa en ökande trafikvolym till befintliga vägar i andra kommuner. Inte minst i Stockholms- och Göteborgsområdena innebär detta ökade krav på en väl utvecklad mellankommunal samordning.

Infrastruktur för telekommunikation

En annan fråga som ofta nämns som en ny planfråga med mellankommunala inslag är *byggandet av infrastruktur för mobil telekommunikation*, främst master. Dessa master kräver som regel endast bygglov och kraven på mellankommunal samordning är därmed begränsade. Ett problem är dock att operatörerna i många fall träffat överenskommelser med enskilda kommuner. Då lokaliseringen av masterna sker efter ett visst mönster med vissa givna avstånd, kan dessa överenskommelser begränsa möjligheterna för kringliggande kommuner att styra masternas lokalisering. Några av de intervjuade efterfrågar planering på regional nivå för att undvika detta problem eller att länsstyrelserna verkar för att en mellankommunal samordning kommer till stånd i ett tidigt skede av lovprocesserna.

EU:s Vattendirektiv

En ytterligare fråga som nämndes vid intervjuer och i enkäterna var tillämpningen av *EU:s vattendirektiv*. Länsstyrelsernas ansvar när det gäller att främja mellankommunal samordning gäller ju, enligt PBL, även hushållningen med vatten. Om en plan i en kommun uppströms i ett vattensystem förväntas få konsekvenser för en kommun nedströms ska länsstyrelsen således verka för att den mellankommunala samordningen säkerställs. Om så inte sker ska man pröva planen enligt 12 kap. 1 § PBL. Med EU:s vattendirektiv skärps kraven på hushållningen med vatten och därmed även kraven på mellankommunal samordning inom PBL-området. Vattendirektivets krav på förvaltningsplaner och åtgärdsprogram uppfattas av många som typiska mellankommunala frågor. Några menar att det är oklart hur dessa kommer att förhålla sig till det kommunala planmonopolet och PBL:s krav på mellankommunal samordning.

10 Sammanfattande slutsatser

Allmänt

- a) Den mellankommunala samordningen inom PBL-området innebär som regel inga större problem för de planläggande kommunerna eller för länsstyrelsen. Med undantag för handelsfrågorna är den mellankommunala samordningen i stora delar av landets mer glesbefolkade områden i princip att betrakta som en icke-fråga.
- b) PBL:s bestämmelser till gagn för hanteringen av mellankommunala frågor anses av många vara tillfyllest. I de relativt få fall där allvarligare mellankommunala samordningsproblem uppkommer är detta ofta ett resultat av bristande tillämpning av gällande bestämmelser, bl.a. från länsstyrelsernas sida.
- c) Då den mellankommunala samordningen fungerar förhållandevis väl bör länsstyrelserna, enligt fler bedömare, i stället ägna mer resurser åt att säkerställa en tvärssektoriell regional samordning av olika statliga intressen.
- d) Mellankommunala PBL-frågor har nyligen berörts i flera olika sammanhang. Det gäller bl.a. den regionalpolitiska propositionen (prop. 2001/02:4) samt infrastrukturpropositionen (prop. 2001/02:20). Vidare diskuteras dessa frågor i samband med miljömålspropositionen (2000/01:130) och i regeringen förslag till reformerad länsförvaltning (prop. 2001/02:7). Vissa PBL-frågor utreds för närvarande av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Regeringen har vidare aviserat en större översyn av PBL. Översynen ska bl.a. innefatta överväganden kring frågor om externa handelsetableringar. Även Riksdagens revisorer har nyligen förespråkat en översyn av PBL. Det arbete som under senare år har drivits av NUTEK och Boverket inom ramen för EU:s gemensamma planeringsperspektiv (ESDP) har tydliga kopplingar till mellankommunala PBL-frågor.

Regionalt eller mellankommunalt?

- e) Trots förhållandevis små problem med mellankommunal samordning inom PBL-området finns det en utbredd uppfattning om att den regionala planeringen bör stärkas. Detta kan delvis förklaras med varierande uppfattningar om vilka frågor som är mellankommunala och vilka som är att betrakta som regionala.
- f) Få förespråkar förändringar i PBL som ett medel för att stärka den regionala planeringen. De kommunala samverkansorgan som blir möjliga att bilda fr.o.m. 2003 och EU:s gemensamma planeringsperspektiv (ESDP) ses som faktorer som kan höja den regionala planeringens status.

Länsstyrelsernas metoder

- g) Länsstyrelsernas främsta metod för att säkerställa en lämplig mellankommunal samordning är att under planeringens olika skeden påpeka vilka frågor som kan innefatta mellankommunala dimensioner och som därför bör samordnas med andra kommuner. Relativt få länsstyrelser anger framtagandet av särskilda underlagsmaterial där mellankommunala frågor belyses som en viktig metod. Detta trots att PBL skärptes på denna punkt i mitten av 1990-talet.
- h) Länsstyrelsernas möjligheter att på ett tidigt stadium säkerställa en lämplig mellankommunal samordning försvåras av att en viktig arena för detta, nämligen den kommunomfattande översiktsplaneringen, är lågt prioriterad i många kommuner.

Överprövningar och överklaganden

- i) Det är ovanligt att länsstyrelserna prövar och upphäver planer med hänvisning till att den mellankommunala samordningen inte har varit lämplig. Den huvudsakliga förklaringen till detta torde vara att kommunerna, med eller utan länsstyrelsens stöd, säkerställer en lämplig mellankommunal samordning under planeringsprocessernas tidiga skeden.
- j) Det är ovanligt att kommuner överklagar varandras planer med hänvisning till att den mellankommunala samordningen inte har fungerat.
- k) Det är mycket ovanligt att länsstyrelser förordnar om att lov eller förhandsbesked ska prövas med motiveringen att man vill säkerställa mellankommunal samordning. Det är likaså mycket ovanligt att regeringen utfärdar planförelägganden med den motiveringen.
- l) Få menar att PBL behöver ändras för att säkerställa en lämplig mellankommunal samordning. När det gäller den statliga kontrollen finns det dock mycket varierande uppfattningar om huruvida länsstyrelserna kan tillämpa prövningsgrunden ”inte lämplig mellankommunal samordning” om kommuner är överens i en planfråga.

Mellankommunala ”problemfrågor”

- m) Den fråga som är i särklass vanligast bland de som anses kunna skapa mellankommunala samordningsproblem är etablering av extern handel, företrädesvis med inslag av livsmedelshandel. Vindkraftsetableringar nämns också ofta bland dessa frågor.
- n) På senare tid har länsstyrelserna i två län valt att pröva och upphäva planer som innefattar externhandelsetableringar med motiveringen att den mellankommunala samordningen inte har varit lämplig. Liknande etableringar i andra län har inte resulterat i någon prövning.
- o) Infrastrukturfrågor lyfts sällan fram som mellankommunala problemfrågor. Förklaringen tycks främst vara infrastrukturplaneringens karaktär

där den mellankommunala samordningen huvudsakligen sker i länstransportplaner på regional nivå. Kommunerna får i mångt och mycket anpassa sin egen planering till denna ”uppifrånplanering” och agerar mer sällan för att motverka infrastruktursatsningar.

- p) Bostadsförsörjningsfrågor och planering av verksamhetsområden tycks mer sällan uppfattas som frågor som ställer krav på mellankommunal samordning. Dessa frågor kännetecknas i viss utsträckning av ”mellankommunal konkurrens”, och det kan även vara svårt för länsstyrelserna att avgöra vad som i sammanhanget är att betrakta som en ”lämplig mellankommunal samordning”.
- q) ”Nya” planfrågor som sannolikt kommer att innebära mellankommunala samordningsproblem är miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer, byggandet av fasta anläggningar för mobil telekommunikation samt tillämpningen av EU:s vattenkvalitetsdirektiv.

Referenser

Skriftliga källor

Bostadsutskottets betänkande 1999/2000:BoU7

Bostadsutskottets betänkande 2000/01:BoU9

Boverket och Naturvårdsverket, *Miljöinriktad fysisk planering*, 2000

Boverket, 13 utmaningar för den fysiska samhällsplaneringen – Förslag till strategi, 2000

Boverket, Boken om översiktsplan – Del I-IV, 1991

Boverket, *Erfarenheter av översiktsplanearbetet – Huvudrapport juni –92*, 1992

Boverket, *Handeln i planeringen*, 1999

Boverket, *Mellankommunala frågor i kommunal planering – redovisning av exempel och kommentarer*, PBL/NRL-underlag nr 38, 1992

Boverket, *Yttrande över överklagande av länsstyrelsens i Malmö beslut att med stöd av 12 kap. 3 § plan- och bygglagen upphäva detaljplan för Örja Östra, Landskrona kommun*, 1999-06-01

Boverket, *Yttrande över överklagande av länsstyrelsens i Malmö beslut att med stöd av 12 kap. 3 § plan- och bygglagen upphäva detaljplan för Örja Östra, Landskrona kommun; framställning nu med medgivande före regeringen att ändra detaljplanen med stöd av 13 kap. 8 § PBL*, 1999-11-12

Burlövs kommun, *detaljplan för Sunnanå 12:6, Stora Bernstorps industriområde*, 1996-08-19

Europeiska kommissionen, *Det regionala utvecklingsperspektivet inom Europeiska unionen – Mot balanserad och hållbar utveckling av EU:s territorium*, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2000

Förordning (1997:1258) med Länsstyrelseinstruktion

Helsingborgs stad, stadsbyggnadskontoret, *Kallelse till mellankommunalt samråd om vindkraft*, 2001-07-03

Höög, Terese och Sunesson, Camilla, *Varför Vägverket medverkar i den kommunala fysiska planeringen*, PLAN, 1/2001, s. 26 och 30.

Konkurrensverket, *Kan kommunerna pressa matpriserna?*, Konkurrensverkets rapportserie 2001:4, 2001

Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU7

Lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län

Landskrona kommun, *detaljplan för Örja Östra, norra delen*, 1998-06-15

Länsstyrelsen i Blekinge län, *Angående beslut om antagande av detaljplan för del av Lyckå 1:1, del av Vedeby 8:7 m.fl i Lyckeby, Karlskrona kommun, Beslut*, 2001-12-21

Länsstyrelsen i Blekinge län, *Samråd om förslag till översiktsplan för Karlskrona kommun – Karlskrona.se, Blekinge län*, 2001-09-03

Länsstyrelsen i Jämtlands län, *Prövning av kommunfullmäktige i Krokoms kommun beslut att den 13 juni 2001 att anta detaljplan för Ås arbetsområde del av Rösta 2:6 Ås Krokoms kommun*, 2001-10-08.

Länsstyrelsen i Jämtlands län, *Prövning av kommunfullmäktige i Östersunds kommun beslut att den 22 aug 2001 att anta detaljplan för arbetsplatser, bilistservice och handel vid trafikplats Odenskog (kv Ångvälten mm) Östersunds kommun*, 2001-10-08

Länsstyrelsen i Norrbottens län, *Överklagande av detaljplan för sjukhus i Södra Sunderbyn, Luleå kommun*, 1994-05-16

Länsstyrelsen i Skåne län, *En regional överblick – Kartläggning och analys av regionala frågor*, 2001

Länsstyrelsen i Skåne län, *Planprogram för del av Kvistofta 24:1 m.fl. (vindkraft), Helsingborgs stad*, yttrande, 2001-12-03

Länsstyrelsen i Skåne län, *Prövning av beslut att anta detaljplan för Örja Östra, norra delen i Landskrona kommun*, 1999-01-18

Länsstyrelsen i Skåne län, *Prövning av beslut att anta detaljplan för del av Löddeköpinge 23:3 (norr om lagervägen) i Kävlinge kommun*, 1999-01-18

Länsstyrelsen i Skåne län, *Regionala analyser – Handel: Delrapport 1 Kartläggning externhandel*, 2001

Länsstyrelsen i Stockholms län, *yttrande över Plan- och byggprocessens längd – rapport 2000/012:14*

Länsstyrelsen i Södermanlands län, *Översiktlig bedömning av detaljhandel i Eskilstuna*, yttrande, 1999-12-20

Länsstyrelsen i Uppsala län, *Vindkraft i Uppsala län – lokaliseringsstudie inför riksintresseavgränsning – förslag till vindkraftspolicy*, remiss, 1997-11-10

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, *Program för kollektivtrafikprojektet Kringen, delen Folkungabron–Skånegatan, Göteborgs kommun – Samråds-handling december 1997*, 1999-03-01

Miljö- och naturresursdepartementet, *regeringsbeslut 12*, 1994-11-24

Miljø- og Energiministeriet i Danmark, Miljöministeriet i Finland, Miljøministeriet i Norge, Miljödepartementet i Sverige, *Planlægning for detailhandel i Norden*, 2000

Miljöbalk (1998:808)

Miljödepartementet, *regeringsbeslut 13*, 1999-11-18

Miljödepartementet, *regeringsbeslut 39*, 2000-03-09

Motion 2000/01:Bo515 (s)

Motion 2000/01:Bo529 (mp)

Plan- och bygglag (1987:10)

Regeringens proposition 1985/86:1

Regeringens proposition 1994/95:230

Regeringens proposition 1996/97:36

Regeringens proposition 1997/98:165

Regeringens proposition 1997/98:56

Regeringens proposition 2000/01:130

Regeringens proposition 2001/02:20

Regeringens proposition 2001/02:4

Regeringens proposition 2001/02:55

Regeringens proposition 2001/02:7

Regeringsbeslut 5, 2001-01-18

Region Skåne, planering och miljö, *Dialog med de skånska kommunerna kring regionala planerings- och miljöfrågor – sammanställning av kommunbesöken 1999, 2000-05-09*

Riksdagens revisorer, rapport 2000/01:14

Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR8

Riksrevisionsverket, *Staten och den fysiska planeringen*, Rapport Fi 1992:32.

SOU 1994:36

SOU 1994:134

SOU 1995:27

SOU 2000:23

SOU 2000:85

Stockholms regionplane- och trafikkontor, *Planera med miljömål! – Fallstudie Stockholmsregionen. Miljöbedömning av regionplan 2000, 2000*

Svenska Kommunförbundet, *Planering i tiden – Översiktsplanering i går, i dag och i morgon*, broschyr, 2001

Svenska Kommunförbundet, *Plan- och byggverksamheten i kommunerna – en enkätundersökning 1999, 1999.*

Svenska Kommunförbundet, *yttrande över Riksdagens revisorers rapport Plan- och byggprocessens längd, 2001-09-07*

Trafikutskottets betänkande 2001/02:TU2

Muntliga källor

Ancker, Carin, arkitekt, Länsstyrelsen i Stockholms län

Andersson, Jan, samordningsansvarig, Länsstyrelsen i Uppsala län

Bylund, Sten-Åke, Svenska Kommunförbundet

Bålman, Helen, ESDP-sekretariatet, NUTEK

Eriksson, Bengt, jurist, Boverket

Fischer, Ola, samhällsbyggnadsdirektör, Länsstyrelsen i Skåne län

Fladvad, Lars, projektledare, Svenska Kommunförbundet

Miljödepartementet

Gunnarson, Jan, projektledare, Boverket

Frostenson, Ivar, kansliråd, enheten för hållbart samhällsbyggande,

Gyllensvärd, Eva, länsarkitekt, Länsstyrelsen i Stockholms län

Hallén, Inga, Stadsarkitekt i Ystad kommun (fd länsarkitekt i Skåne län)

Hammarling, Rolf, chef för plan- och bostadsenheten, Länsstyrelsen i

Västra Götalands län

Hede, Hans, Region- och trafikplanekontoret, Stockholms läns landsting

Hellberg, Mats, bitr. länsarkitekt, Länsstyrelsen i Uppsala län

Höög, Terese, samhällsplanerare, Vägverket, Region Stockholm

Linderstad, Hans, översiktsplanechef, Göteborgs stad

Nissen, Patrik, enhetschef, Länsstyrelsen i Södermanlands län

Rydbo, Håkan, Göteborgsregionens kommunalförbund

Sellers, Inger, planhandläggare, Länsstyrelsen i Skåne län

Sunesson, Camilla, samhällsplanerare, Vägverket, Region Stockholm

Svedström, Stellan, jurist, Boverket

Svensson, Ann-Marie, länsarkitekt, Länsstyrelsen i Blekinge län

Tusvik, Kjell, arkitekt, Länsstyrelsen i Stockholms län

Åkerwall, Kerstin, tf länsarkitekt, Länsstyrelsen i Skåne län

Öhrling, Per, länsarkitekt, Länsstyrelsen i Södermanlands län

Öjersjö, Sven, länsarkitekt, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

ENKÄT OM LÄNSSTYRELSENS ARBETE MED MELLANKOMMUNAL SAMORDNING INOM PBL-OMRÅDET

Länsstyrelsernas prövning enligt 12 kap. PBL

1a) Hur många kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser har länsstyrelsen prövat enligt 12 kap. 1 § PBL under perioden 1998–2001?

Cirka _____ beslut **Om noll beslut ⇒ Gå till fråga 7**

b) Ungefär hur stor andel av samtliga kommunala beslut om detaljplaner eller områdesbestämmelser som har inkommit till länsstyrelsen under den aktuella perioden (1998–2001) motsvarar detta?

Cirka _____ %

2 Vid hur många av prövningarna enligt fråga 1a under perioden 1998–2001 har prövningsgrunden...

a) ...*helt eller delvis* varit att den kommunala samordningen inte har varit lämplig (12 kap. 1 § 2 p)?

Vid ca _____ tillfällen **Om noll tillfällen ⇒ Gå till fråga 7**

b) ...*endast* varit att den kommunala samordningen inte har varit lämplig (12 kap. 1 § 2 p)?

Vid ca _____ tillfällen

3 Vilka frågor har behandlats i de planer/områdesbestämmelser som under perioden 1998–2001 har prövats helt eller delvis med motiveringen att den kommunala samordningen inte har varit lämplig (12 kap. 1 § 2 p PBL)? Ange typ av fråga (exv. vägar, bostäder, naturvård, vattenskydd, handelsetableringar) och andelar av det totala antalet beslut som har prövats enligt denna prövningsgrund. Andelarna summeras till ett hundra procent.

_____ Cirka _____ %

_____ Cirka _____ %

_____ Cirka _____ %

SUMMA 100 %

4a) Vid hur många tillfällen under perioden 1998–2001 har prövningen resulterat i att länsstyrelsen enligt 12 kap. 3 § PBL helt eller delvis har upphävt planen eller områdesbestämmelserna med motivet att den kommunala samordningen enligt 12 kap. 1 § 2 p PBL inte har varit lämplig?

Vid _____ tillfällen **Om noll tillfällen ⇒ Gå till fråga 7**

b) Vilken typ av frågor har detta avsett (exv. vägar, bostäder, naturvård, vattenskydd, handelsetableringar etc.)?

5a) Vid hur många tillfällen under perioden 1998–2001 har länsstyrelsens beslut om upphävande enligt fråga 4a överklagats till regeringen?

Vid _____ tillfällen **Om noll tillfällen ⇒ Gå till fråga 6**

b) Vilken typ av frågor har detta avsett (exv. vägar, bostäder, naturvård, vattenskydd, handelsetableringar etc.)?

6a) Hur har andelen upphävanden enligt 12 kap. 3 § PBL med motivet att den kommunala samordningen inte har varit lämplig förändrats över tid i förhållande till alla prövningar som helt eller delvis har gjorts enligt 12 kap. 1 § 2 p PBL sedan PBL:s tillkomst (1987)? Andelen

- Har ökat betydligt
 Har ökat något
 Är i stort sett oförändrad
 Har minskat något
 Har minskat betydligt
 Vet ej

7 Hur upplever länsstyrelsen prövningsgrunden ”inte lämplig mellan-kommunal samordning” enligt 12 kap. 1 § 2 p PBL? Prövningsgrunden uppfattas som (ringa in ett värde på respektive skala):

- | | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| Inte alls tydlig | | | | | | Mycket tydlig | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| Mycket svår att tillämpa | | | | | | Mycket lätt att tillämpa | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| Inte alls relevant för planeringsfrågorna i vårt län | | | | | | Mycket relevant för planeringsfrågorna i vårt län | |

8 Vid hur många tillfällen under perioden 1998–2001 har länsstyrelsen beslutat om förordnanden enligt 12 kap. 4 § PBL helt eller delvis med motiveringen att man vill säkerställa en lämplig mellankommunal samordning?

Vid _____ tillfällen

Mellankommunal samordning i kommunernas översiktsplanering

9a) I ungefär hur stor andel av länsstyrelsens granskningsyttranden över kommunala översiktsplaner har det sedan PBL:s tillkomst (1987) framförts synpunkter på att planerna inte tillgodoser PBL:s krav på lämplig mellankommunal samordning?

I cirka _____ % av granskningsyttrandena

b) Hur har denna andel förändrats över tiden sedan PBL:s tillkomst? Andelen har

- Ökat betydligt
- Ökat något
- Är i stort sett oförändrad
- Minskat något
- Minskat betydligt
- Vet ej

Överklagande enligt 13 kap. 2 § PBL

10a) Hur många kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser har under perioden 1998–2001 överklagats till länsstyrelsen enligt 13 kap. 2 § PBL helt eller delvis med motiveringen att den mellankommunala samordningen inte har varit lämplig?

Cirka _____ beslut **Om noll beslut ⇒ Gå till fråga 12**

b) Ungefär hur stor andel av samtliga detaljplaner eller områdesbestämmelser som har inkommit till länsstyrelsen under den aktuella perioden (1998–2001) motsvarar de överklagade besluten i fråga 10a?

Cirka _____ %

c) I ungefär hur stor andel av de överklagade besluten i fråga 10a har den/de som överklagat varit en eller flera andra kommuner?

Cirka _____ %

d) Vilken typ av frågor har detta avsett (exv. vägar, bostäder, naturvård, vattenskydd, handelsetableringar etc.)?

11a) Hur många av de överklagade besluten i fråga 10a har länsstyrelsen enligt 13 kap. 8 § PBL helt eller delvis upphävt med motiveringen att den kommunala samordningen inte har varit lämplig?

_____ beslut **Om noll beslut ⇒ Gå till fråga 12**

b) Vilken typ av frågor har detta avsett (exv. vägar, bostäder, naturvård, vattenskydd, handelsetableringar etc.)?

c) Hur många av länsstyrelsens beslut om upphävande enligt fråga 11a har överklagats till regeringen?

_____ beslut **Om noll beslut ⇒ Gå till fråga 12**

d) Vilken typ av frågor har detta avsett (exv. vägar, bostäder, naturvård, vattenskydd, handelsetableringar etc.)?

Länsstyrelsens arbete med mellankommunala planfrågor under planeringens program- och samrådsskeden

12a) I vilken genomsnittlig omfattning (relativt övriga frågor) diskuteras frågor om mellankommunal samordning vid länsstyrelsens kontakter med kommunerna i *översiktsplanprocessens programskede*? (Ringa in ett värde på skalan)

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning

Mycket liten
omfattning

Mycket stor
omfattning

b) Hur stor är variationen i omfattningen som angivits i fråga 12a om man jämför länets kommuner? Variationen är

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning

Mycket liten

Mycket stor

13a) I vilken genomsnittlig omfattning (relativt övriga frågor) diskuteras frågor om mellankommunal samordning vid länsstyrelsens kontakter med kommunerna i *översiktsplanprocessens samrådsskede*? (Ringa in ett värde på skalan)

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning
 Mycket liten omfattning Mycket stor omfattning

b) Hur stor är variationen i omfattningen som angivits i fråga 13a om man jämför länets kommuner? Variationen är

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning
 Mycket liten Mycket stor

14a) I vilken genomsnittlig omfattning (relativt övriga frågor) diskuteras frågor om mellankommunal samordning vid länsstyrelsens kontakter med kommunerna i *detaljplanprocessens programskede*? (Ringa in ett värde på skalan)

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning
 Mycket liten omfattning Mycket stor omfattning

b) Hur stor är variationen i omfattningen som angivits i fråga 14a om man jämför länets kommuner? Variationen är

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning
 Mycket liten Mycket stor

15a) I vilken genomsnittlig omfattning (relativt övriga frågor) diskuteras frågor om mellankommunal samordning vid länsstyrelsens kontakter med kommunerna i *detaljplanprocessens samrådsskede*? (Ringa in ett värde på skalan)

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning
 Mycket liten omfattning Mycket stor omfattning

b) Hur stor är variationen i omfattningen som angivits i fråga 15a om man jämför länets kommuner? Variationen är

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning
 Mycket liten Mycket stor

16 Ta ställning till följande påståenden genom att ringa in ett värde på respektive skala:

a) *Kommunerna hanterar huvudsakligen den mellankommunala samordningen utan länsstyrelsens direkta medverkan*

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning

Instämmer
inte alls

Instämmer
helt

b) *Länsstyrelsens roll i samband med mellankommunala planfrågor är främst att fungera som en medlare då kommuner inte kan komma överens*

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning

Instämmer
inte alls

Instämmer
helt

c) *Länsstyrelsens roll i samband med mellankommunala planfrågor är främst att tillhandahålla kunskap om vilka frågor som kräver mellankommunal samordning*

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning

Instämmer
inte alls

Instämmer
helt

d) *När kommuner är överens i en mellankommunal planfråga anser länsstyrelsen inte att det finns rättslig grund för att pröva planen eller områdesbestämmelserna enligt 12 kap. 1 § 2 p PBL*

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning

Instämmer
inte alls

Instämmer
helt

17 Vilka är länsstyrelsens främsta metoder för att verka för en lämplig mellankommunal samordning inom PBL-området?

18 I vilken typ av planfrågor som förekommer i det egna länet anser länsstyrelsen att den mellankommunala samordningen fungerar mindre bra?

19 Vilka problem upplever länsstyrelsen i arbetet med mellankommunala planfrågor? b) Ser länsstyrelsen några lösningar på dessa problem? Vilka är dessa lösningar?

20 Övriga kommentarer

Enkät till kommuner om länsstyrelsens arbete med mellankommunal samordning inom PBL-området

Av plan- och bygglagen (PBL) framgår att kommuner vid planläggning ska ta hänsyn till förhållanden i angränsande kommuner (2 kap. 2 § PBL). Länsstyrelsen ska under planeringsprocessernas samrådskeden verka för en lämplig kommunal samordning och kan pröva planbeslut som inte tillgodoser kraven på mellankommunal samordning (12 kap. 1 § 2 p PBL).

1 Hur upplever kommunen länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig kommunal samordning i den kommunala *översiktplaneprocessen*? Ringa in det värde på respektive skala som bäst motsvarar kommunens uppfattning.

a) Betydelse

1	2	3	4	5	6	7	<input type="checkbox"/> Ingen uppfattning
Inte alls viktigt						Mycket viktigt	

b) Omfattning

1	2	3	4	5	6	7	<input type="checkbox"/> Ingen uppfattning
Inte alls omfattande						Mycket omfattande	

c) Tillräckligt

1	2	3	4	5	6	7	<input type="checkbox"/> Ingen uppfattning
Inte alls tillräckligt						Fullt tillräckligt	

d) Relevans

1	2	3	4	5	6	7	<input type="checkbox"/> Ingen uppfattning
Inte alls relevant för planeringsfrågorna i vår kommun						Mycket relevant för planeringsfrågorna i vår kommun	

2 Hur upplever kommunen länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig kommunal samordning i kommunens arbete med *detaljplaner och områdesbestämmelser*? Ringa in det värde på respektive skala som bäst motsvarar kommunens uppfattning.

a) Betydelse

1	2	3	4	5	6	7	<input type="checkbox"/> Ingen uppfattning
Inte alls		Mycket				viktigt viktigt	

b) Omfattning

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning
Inte alls omfattande Mycket omfattande

c) Tillräckligt

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning
Inte alls tillräckligt Fullt tillräckligt

d) Relevans

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning
Inte alls relevant för planeringsfrågorna i vår kommun Mycket relevant för planeringsfrågorna i vår kommun

3 Ta ställning till följande påståenden genom att ringa in ett värde på respektive skala:

a) *Vår kommun hanterar huvudsakligen frågor om mellankommunal samordning inom PBL-området utan länsstyrelsens medverkan.*

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning
Instämmer inte alls Instämmer helt

b) *Länsstyrelsens roll i samband med mellankommunala PBL-frågor är främst att fungera som medlare då vår kommun och en eller flera grannkommuner inte kan komma överens.*

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning
Instämmer inte alls Instämmer helt

c) *Länsstyrelsen och vår kommun har som regel en gemensam uppfattning i frågor om mellankommunal samordning inom PBL-området.*

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning
Instämmer inte alls Instämmer helt

d) Länsstyrelsens arbete för att främja en lämplig mellankommunal samordning sker huvudsakligen under planprocessernas program- och samrådskedan.

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning

Instämmer
inte alls

Instämmer
helt

e) När kommuner är överens i en mellankommunal planfråga finns det inte rättslig grund för länsstyrelsen att pröva planen eller områdesbestämmelserna enligt 12 kap. 1 § 2 p PBL.

1 2 3 4 5 6 7 Ingen uppfattning

Instämmer
inte alls

Instämmer
helt

4a) Har länsstyrelsen enligt 12 kap. 1 § 2 p PBL (ej lämplig mellankommunal samordning) prövat något av kommunens beslut om detaljplaner eller områdesbestämmelser under perioden 1998–2001?

Ja

Nej ⇒ **Gå till fråga 5**

Vet ej ⇒ **Gå till fråga 5**

b) Vilken typ av fråga/frågor har den/de prövade planerna eller områdesbestämmelserna omfattat (exv. vägar, bostäder, naturvård, vattenskydd, handelsetableringar etc.)?

c) Vad blev utfallet av prövningen/prövningarna?

5 Vilka eventuella problem upplever kommunen i länsstyrelsens arbete med mellankommunala PBL-frågor?

6 Vilka eventuella förändringar skulle kommunen önska i länsstyrelsens arbete med mellankommunala PBL-frågor?

7 Vilka övriga förslag har kommunen på hur den mellankommunala samordningen skulle kunna förbättras inom PBL-området?

8 Övriga kommentarer

Kommunurval

Kommun	Län	Kommuntyp
Olofström	Blekinge	Industrikommun
Ronneby	Blekinge	Medelstor stad
Borlänge	Dalarna	Medelstor stad
Malung	Dalarna	Glesbygdskommun
Ljusdal	Gävleborg	Landsbygdskommun
Söderhamn	Gävleborg	Medelstor stad
Falkenberg	Halland	Medelstor stad
Laholm	Halland	Landsbygdskommun
Bräcke	Jämtland	Glesbygdskommun
Östersund	Jämtland	Större stad
Nässjö	Jönköping	Medelstor stad
Tranås	Jönköping	Övrig större kommun
Högsby	Kalmar	Landsbygdskommun
Emmaboda	Kalmar	Industrikommun
Oskarshamn	Kalmar	Industrikommun
Växjö	Kronoberg	Större stad
Piteå	Norrbottn	Medelstor stad
Överkalix	Norrbottn	Glesbygdskommun
Burlöv	Skåne	Förortskommun
Lund	Skåne	Större stad
Malmö	Skåne	Storstad
Simrishamn	Skåne	Övrig större kommun
Huddinge	Stockholm	Förortskommun
Sollentuna	Stockholm	Förortskommun
Stockholm	Stockholm	Storstad
Värmdö	Stockholm	Förortskommun
Eskilstuna	Södermanland	Större stad

Strängnäs	Södermanland	Medelstor stad
Enköping	Uppsala	Övrig större kommun
Östhammar	Uppsala	Övrig större kommun
Göteborg	V Götaland	Storstad
Härryda	V Götaland	Förortskommun
Mellerud	V Götaland	Landsbygdskommun
Partille	V Götaland	Förortskommun
Arvika	Värmland	Övrig större kommun
Sunne	Värmland	Övrig mindre kommun
Nordmaling	Västerbotten	Övrig mindre kommun
Skellefteå	Västerbotten	Större stad
Sundsvall	Västernorrland	Större stad
Örnsköldsvik	Västernorrland	Större stad
Hallstahammar	Västmanland	Övrig större kommun
Västerås	Västmanland	Större stad
Kumla	Örebro	Industrikommun
Örebro	Örebro	Större stad
Norrköping	Östergötland	Större stad
Valdemarsvik	Östergötland	Landsbygdskommun

Kommunförbundets definitioner av olika kommuntyper

Kommuntyp	Definition	Förkortning
Storstad	Kommun med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.	S
Förortskommun	Mer än 50 % av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara en storstad.	FK
Större stad	Kommuner med 50 000-200 000 invånare samt med mindre än 40 % av nattbefolkningen sysselsatta inom industrisektorn.	SS
Medelstor stad	Kommun med 20 000-50 000 invånare, med tätortsgrad över 70 % samt med mindre än 40 % av nattbefolkningen sysselsatt inom industrisektorn.	MS
Glesbygdskommun	Kommun med mindre än 5 inv/km ² och mindre än 20 000 invånare.	GBK
Industrikommun	Kommun med mer än 40 % av nattbefolkningen sysselsatta inom industrisektorn och som inte är glesbygdskommun.	IK
Landsbygdskommun	Kommun med mer än 6,4 % av nattbefolkningen sysselsatt inom jord- och skogssektorn, en tätortsgrad under 70 % och som inte är glesbygdskommun.	LBK
Övrig större kommun	Övriga kommuner med 15 000-50 000 invånare.	ÖSK
Övrig mindre kommun	Övriga kommuner med mindre än 15 000 invånare.	ÖMK

Länsbokstäver

Bokstav	Län
AB	Stockholm
AC	Västerbotten
BD	Norrbottn
C	Uppsala
D	Södermanland
E	Östergötland
F	Jönköping
G	Kronoberg
H	Kalmar
I	Gotland
K	Blekinge
M	Skåne
N	Halland
O	Västra Götaland
S	Värmland
T	Örebro
U	Västmanland
W	Dalarna
X	Gävleborg
Y	Västernorrland
Z	Jämtland