



Region Skåne  
infrastruktur@skane.se

## Länsstyrelsens granskningsyttrande för Regionplan för Skåne 2022–2040

### Redogörelse för ärendet

Region Skåne har skickat granskningsförslag för *Regionplan för Skåne 2022–2040* (hädanefter kallad regionplanen, planförslaget och planhandlingarna) till Länsstyrelsen på remiss. Länsstyrelsen konstaterar att lagändringen 1 januari 2019 med krav på framtagande av regionplan enligt plan- och bygglagen 2010:900 (PBL) 7 kap. innebär en ny PBL-process för Region Skåne, Länsstyrelsen och de skånska kommunerna. Länsstyrelsen och Region Skåne har haft en löpande dialog i arbetet med regionplanen och välkomnar en fortsatt samverkan.

Av regionplanen framgår att några av Skånes viktigaste utmaningar är arbetet att skapa goda livsvillkor för alla invånare, att minska regionens klimatpåverkan, verka för ökad klimatanpassning, öka den regionala energiproduktionen, gynna utvecklingen och konkurrenskraften i hela regionen och samtidigt hushålla med jordbruksmarken. Regionplanen lyfter vikten av planering utifrån vattnet i landskapet och att stärka den gröna infrastrukturen samt den biologiska mångfalden, som grundläggande förutsättningar för ett hållbart Skåne.

Regionplanen lyfter vikten av samverkan, samordning och kunskapshöjning för att hantera dessa utmaningar i efterföljande planering. Planeringshorisonten är år 2022–2040. I konsekvensbeskrivningen förtydligas att tidsperspektivet 60–80 år framåt (år 2100) används för att bedöma exempelvis klimatförändringarnas konsekvenser.

### Aktuella lagrum

Av 7 kap. 1 § PBL framgår att regionen ska verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan och dess effekter, verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan

tillgodoses och utreda regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö.

En regionplan ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Planen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Regionplanen är dock inte bindande (7 kap. 2 § PBL).

Följande ska framgå av regionplanen (7 kap. 3 § PBL):

1. hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken 1998:808 (MB) har tillgodosetts och på vilket sätt miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. MB har följts,
2. hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, och
3. hur planen är avsedd att genomföras.

Planen ska även ha det innehåll som följer av 3 kap. 6 b § PBL. Vid tillämpningen ska det som sägs där om översiktsplan i stället gälla regionplan och det som sägs om kommunen gälla regionen.

Regionplanen ska också redovisa miljökonsekvenser i enlighet med kraven i 6 kap. 11, 12 och 16 §§ MB och utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår. (7 kap. 4 § PBL)

### Länsstyrelsens ansvar

I detta granskningsyttrande tas endast de aspekter upp som anges i 3 kap. 16 § PBL utifrån hänvisningen i 7 kap. 5 § PBL.

Detta granskningsyttrande ska i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. 3 § PBL redovisas tillsammans med den antagna regionplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit regionplanen i en viss del, ska regionen tydliggöra detta i den antagna regionplanen.

Av länsstyrelsens granskningsyttrande ska framgå om:

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

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

Länsstyrelsens rådgivande synpunkter utöver de synpunkter som lämnas i detta granskningsyttrande skickas till regionen i ett separat yttrande. Länsstyrelsen har förståelse för att Region Skåne i denna första regionplan inte kunnat inkludera samtliga relevanta planeringsaspekter eller gå på djupet i alla frågor utifrån den satta tidplanen och utifrån att processen och rollen som regionplaneorgan är ny.

## Länsstyrelsens samlade bedömning

Länsstyrelsen ser positivt på de planeringsprinciper och aspekter som redovisas avseende klimatanpassning, grön infrastruktur, vattenhantering och vattenförsörjning. För att efterföljande planering ska få tillräckligt stöd i avvägningar och prioriteringar mellan motstående intressen bedömer Länsstyrelsen dock att flera delar av regionplanen behöver utvecklas. Främst handlar det om en tydligare redovisning av grunddragen för mark- och vattenanvändningen, vägledning för prioriteringar i flera regionalt viktiga frågor, hur riksintressen tillgodoses samt hur miljö kvalitetsnormer ska kunna följas.

## Länsstyrelsens synpunkter

### Riksintressen

Länsstyrelsen menar att regionplanen är ett viktigt redskap för att säkerställa riksintressen tidigt i den strategiska planeringsprocessen. Länsstyrelsen delar därför inte Region Skånes uppfattning att frågan om hur riksintressena tillgodoses kan skjutas till efterföljande översiktsplanering.

Länsstyrelsen menar att analyser och vägledning på den regionala nivån kan bidra mycket till lokala avvägningar och anpassningar till nationella intressen. Riksintressena bör därför hanteras i regionplanen, även om omfattningen samt konsekvenserna för respektive riksintresseanspråk anpassas efter hur stor påverkan regionplanens förslag kan komma att medföra. Detta för att ge vägledning kring hur regionplanen i relation till riksintressena i sin tur kan integreras i den kommunala fysiska planeringen.

Då flera riksintressen löper över kommungränserna hade Region Skåne även kunnat visa på principer för att utveckla regionala

samarbeten för att tillgodose riksintressena via ökad dialog och samverkan. Detta gäller särskilt för riksintressen som täcker större områden, som bildar strukturer som kan vara stödjande för sakintressen av regional betydelse eller där det kommunövergripande perspektivet av särskild. För riksintressen enligt 3 kap. MB kan det vara aktuellt för exempelvis för riksintresse kulturmiljövård, riksintresse naturvård, riksintresse kommunikationer samt riksintresse friluftsliv. Detsamma gäller för riksintressen enligt 4 kap. MB, det vill säga riksintresse högexploaterad kust och riksintresse rörligt friluftsliv.

Länsstyrelsen menar att Region Skånes val att hantera riksintressen enbart i miljökonsekvensbedömningen är otillräcklig för att det ska gå att kunna bedöma om riksintressena har tillgodosetts. Eftersom regionplanen inte ger vägledning i fråga om hur riksintressen ska tillgodosets kan Länsstyrelsen inte utesluta att planering i enlighet med regionplanens planeringstrategier kan leda till påtaglig skada. Frågan kvarstår till kommande prövningar.

Utöver vad som sagt ovan lämnar Länsstyrelsen följande riksintresse-specifika synpunkter:

*Riksintressen för kulturmiljövården 3 kap. 6 § miljöbalken*

Utöver vad som sagts ovan menar Länsstyrelsen att riksintressen för kulturmiljövården behöver integreras tidigt i planprocessen för att kunna stötta kommunernas arbete med ortsutveckling och förtätning.

Länsstyrelsen menar att miljökonsekvensbeskrivningen inte belyser samtliga konsekvenser som ett genomförande av regionplanen kan få. Exempelvis kan planeringsprincip 4.1.ii, *Främja utbyggnaden av fossilfri energiproduktion*, innebära skada på områden av riksintressen för kulturmiljövården. Här hade det varit önskvärt att konsekvensbeskrivningen gett en mer nyanserad bild eller att den kompletterats med åtgärdsförslag som skulle kunna motverka eventuell skada på riksintresset generellt eller för vissa riksintresseområden specifikt

*Riksintressen för värdefulla ämnen och mineral 3 kap. 7 § miljöbalken*

Länsstyrelsen konstaterar att det i Skåne finns ett antal områden utpekade som riksintressen för värdefulla ämnen och mineral. Dessa framgår inte av regionplanen och det framgår inte heller vilken påverkan på dem ett genomförande av regionplanen kan innebära. Samtidigt utgör flera av dessa riksintressen materialresurser av regional betydelse, som exempelvis ballast.

*Riksintresse kommunikation 3 kap. 8 § miljöbalken*

Ny bebyggelse längs med eller i närheten av anläggning som är utpekad som riksintresse för kommunikation får inte försämra

förutsättningarna för trafiken eller göra anspråk på själva anläggningen. Länsstyrelsen konstaterar att förtätning i centrala och stationsnära lägen ur buller- och risksynpunkt kan medföra att restriktioner läggs på t ex trafikering med farligt gods eller tidsintervaller för rangering snävas in. Det kan innebära negativa konsekvenser för anläggningar som är utpekade som riksintresse för kommunikation. Här skulle regionplanen ha kunnat ge vägledning för hur förtättningsprojekt ska kunna genomföras i centrala lägen i närheten av riksintressanta vägar och järnvägar och vad som tidigt bör uppmärksammas för att undvika intressekonflikter med riksintresset.

För hamnar och flygplatser ger regionplanen en ingående beskrivning och lyfter vikten av att inte försämra tillgängligheten till dem. Dock nämns inte att hamnarna är utpekade riksintressen för kommunikation. Det saknas också andra faktorer än tillgängligheten som utifrån ett riksintresseperspektiv är viktiga att ha med tidigt i planeringsprocesser i nära anslutning till flygplatser och hamnar. Hantering av anläggningar som utgör riksintresse för kommunikation är en viktig fråga för kommande planering, bland annat med tanke på den omfattande förtätning som regionplanen föreslår.

#### *Riksintresse för totalförsvarets militära del 3 kap. 9 § miljöbalken*

Länsstyrelsen vill särskilt betona vikten av att regionen redovisar och beaktar intressen för totalförsvarets militära del och att det i regionplanen framgår vikten av att samråd sker med Försvarsmakten vid planering av åtgärder som kan påverka totalförsvarets militära del.

#### **Risk för översvämning, ras, skred och erosion**

Länsstyrelsen bekräftar vikten av regionplanens redovisning av frågor för klimatanpassning av kustområden och kusterosion då dessa är mycket relevanta för Skåne. Länsstyrelsen menar samtidigt att regionplanen saknar en regional strategi och tillräcklig vägledning för att ge stöd för kommunernas översiktsplanering.

Länsstyrelsen menar att regionplanen framförallt lyfter utmaningar kopplade till kusterosion. Perspektivet *stigande hav* syns i vissa avsnitt men synliggörs inte i samma grad och inte heller risken för kombinationseffekter av stigande hav och erosion. Länsstyrelsen menar att regionplanens två planeringsprinciper för klimatanpassad bebyggelseutveckling (sid. 60. 1.2 i och 1.2ii) hade behövt förtydligats så att de förutom erosion också omfattat perspektivet *stigande hav och kombinationseffekter*. Även i avsnittet *3.7 Havet och kusten* (sid. 99) menar Länsstyrelsen att regionen hade kunnat synliggöra risken för ovan nämnda kombinationseffekter.

Regionplanen har kompletterats med kartor på en översiktlig nivå som visar "riskområden för ras, skred, erosion och översvämning i Skåne". Det saknas dock hänvisning och förklaring till kartorna i text och det

är därför oklart vilken roll informationen i kartorna har spelat i arbetet med regionplanen.

Länsstyrelsen menar att regionplanen saknar en beskrivning av, och ställningstaganden kring, ras och skred samt erosion i vattendrag. Länsstyrelsen saknar också en översiktlig bedömning av hur klimatförändringarna kan komma att påverka de geotekniska förutsättningarna samt en översiktlig bedömning av risken för skador på den bebyggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion.

Frågor om översvämning, ras, skred och erosion kvarstår att hantera i kommunernas översiktsplanering.

### Miljö kvalitetsnormer för vatten

Regionplanen omfattar redovisning och resonemang kring miljö kvalitetsnormer för vatten och Länsstyrelsen bedömer att flera av planeringsstrategierna kan bidra till att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Exempelvis de planeringsprinciper som anger behov av att planera utifrån vattnets avrinningsområden, planera för utrymme och fördröjning av dagvatten samt planeringsprinciperna för vattenförsörjningen.

Mark- och vattenanvändningen i regionplanen redovisas dock på en så översiktlig och strategisk nivå vilket gör det svårt att identifiera intressekonflikter samt var det finns behov av prioriteringar. En tydligare redovisning av mark- och vattenanvändningen med avvägningar mellan olika intressen skulle skapa bättre förutsättningar för att planeringsprinciperna ska få genomslag och att normerna faktiskt följs. Länsstyrelsen menar att grunddragen för användningen av vattenområdena inte redovisas tillräckligt tydligt.

En redovisning av miljö kvalitetsnormer för havsmiljön saknas helt.

### Hälsa och säkerhet

Vid planläggning ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat människors hälsa och säkerhet, och risken för olyckor, översvämning och erosion. Det faller på regionen att redovisa en samlad bild över risker i regionen och ta ställning till hur dessa risker kan minskas eller minimeras kopplat till frågor om användning av mark- och vattenområden.

Målbild för regionplanen anges vara *en gemensam grund som underlättar samordning av fysiska strukturer över kommungränserna och bidrar till att skapa ett sömlöst Skåne för invånarna* (sid. 9). Länsstyrelsen bekräftar vikten av en gemensam planeringsgrund för Skåne. *En ökad samordning av resurser och samplanering av*

*samhällsviktig infrastruktur*, som regionplanen anger för de orter som pekas ut som *strategiska noder*, är avgörande för denna gemensamma grund då samhällsplaneringen behöver utgå från målbilden om ett sömlöst och välfungerande samhälle också i krissituationer.

Regionplanen behandlar flera risk- och säkerhetsfrågor på en övergripande nivå. Att *säkerställa ett motståndskraftigt Skåne* lyfts som en huvudutmaning för regionen (sid.9). Regionplanens ambition kring frågor om hälsa och säkerhet samt risken för olyckor, kriser och krig konkretiseras dock inte i någon större utsträckning. Vissa risker och sårbarheter beskrivs i regionplanen men Länsstyrelsen saknar perspektivet att regionens risker och sårbarheter kontinuerligt behöver uppdateras. Återkommande är att regionplanen menar att flera frågor ska hanteras i efterföljande planering. Länsstyrelsen menar att planeringsprinciperna skulle kunna utvecklas för att ge bättre stöd för riskhantering och riskvärdering i kommunernas översiktsplanering.

Regionplanen innehåller resonemang kring vattendistribution och minskad vattenförbrukning, men Länsstyrelsen saknar perspektivet att vattentillgång och vattentäkter ska skyddas. Vattnet måste också beaktas som ett ingångsvärde vid planeringen av nya fysiska strukturer som exempelvis bebyggelse och väganläggningar.

Länsstyrelsen konstaterar att flera riksintressen bär värden och funktioner som, utan att de är uttalade inom riksintressesystemet, är viktiga för beredskapen i regionen. I dagsläget finns inget riksintresse för totalförsvarets civila delar utpekade i regionen, men exempelvis anläggningar för energiproduktion och distribution, kommunikationer, vattenförsörjning och totalförsvaret kan samtliga vara av betydelse för krisberedskap och kontinuitetshantering.

### *Förtätning*

För att skydda människors hälsa och miljön är det viktigt att i ett tidigt skede av planeringen ta hänsyn till miljöfarliga verksamheter som exempelvis hamnar, tillverkningsindustrier, täkter och Seveso-verksamheter. Relevanta skyddsavstånd behöver säkras exempelvis för buller, utsläpp till luft, transporter, bränder, och kemikalieolyckor. Detta gäller särskilt Seveso-anläggningar och då särskilt kemikalieintensiva verksamheter. Hänsyn måste även tas till transportintensiva industrier där vägar till och från verksamheten bör ges stor betydelse. Länsstyrelsen konstaterar att förtätning med exempelvis bebyggelse i dessa skyddsavståndszoner riskerar att försvåra för befintlig industri att utöka eller förändra sin produktion. Det kan innebära risk för stagnation i företag eller branscher men också att förutsättningarna att ha kvar sådan verksamhet och arbetsplatser i regionen försvåras. Detta kan i sin tur resultera i flytt av nya verksamheter till andra lokaliseringar utanför regionen med nedläggning som följd.

Länsstyrelsen menar att förutsättningar och behovet av olika verksamheter och industrier utifrån ett regionalt perspektiv behöver framgå av regionplanen för att ge bättre stöd såväl i riskhanteringsfrågor som i frågor om lokalisering av regionalt viktiga miljöfarliga verksamheter.

### Mellankommunal samordning

Med det regionala perspektivet i PBL-planeringen kan regionen ge avgörande stöd till kommunerna i lokala avvägningar i frågor som är kommunövergripande och regionalt viktiga. Potentialen för ökad samverkan och konstruktiv problemlösning över kommungränserna är stor med en tydligt vägledande regionplan. Länsstyrelsen bekräftar vikten som Region Skåne lägger vid fortsatt utvecklingsarbete och bred samverkan för att komma längre i frågor som exempelvis klimatanpassning, havsfrågor, energiförsörjningsfrågor, säkerhetsfrågor samt hushållnings- och vattenfrågor. För att regionplanen tydligt ska kunna vägleda samhällsplaneringen i Skåne för lämpliga avvägningar och val behöver ställningstaganden göras i dessa frågor, som också konkretiseras ned till planeringsprinciper, ibland geografiskt specifika. Detta saknas i regionplanen idag.

Regionplanen lyfter tydligt vikten av ett mellankommunalt perspektiv där regionen också själva äger viktiga delar av genomförandet såsom utvecklingen av friluftsliv och grön infrastruktur liksom i frågor som berör transportinfrastruktur,

Länsstyrelsen har i detta yttrande lyft frågor som samtliga är av mellankommunal karaktär. Ett enskilt exempel på en viktig och specifik mellankommunal fråga som regionplanen framöver bör belysa är möjligheterna för att ta upp sand från regionens enda utpekade sandtäkt, vid Sandhammarbank. Begränsad tillgång på sand i kombination med ett ökat tryck på att strandfodra delar av Skånes kuststräckor skapar behov av mellankommunal samordning.

Inom ramen för gränsöverskridande samarbete vill Länsstyrelsen lyfta vikten av samverkan med de omkringliggande regionerna Halland, Kronoberg och Blekinge med vilka ett starkt ömsesidigt beroende finns i många frågor.

### Remisshantering

Inom Länsstyrelsen har förslaget granskats av enheten för samhällsplanering, enheten för samhällsskydd och beredskap, enheten för landsbygd och samverkan, kulturmiljöenheten och miljöavdelningen samt av vattenstrateg och näringslivsstrateg.

Länsstyrelsen har utifrån sin samordningsroll hört berörda statliga myndigheter och vägt in de synpunkter på förslaget som tar upp frågor kopplade till Länsstyrelsens prövningsgrunder enligt 3 kap. 16 § PBL.



Försvarsmakten – synpunkter  
Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap – synpunkter  
Skogsstyrelsen – ingen erinran  
Havs- och Vattenmyndigheten – synpunkter  
Statens geotekniska institut – synpunkter  
Statens geologiska undersökning – synpunkter  
Trafikverket – ingen erinran  
Länsstyrelsen Kronoberg – synpunkter  
Länsstyrelsen Blekinge – synpunkter  
Länsstyrelsen Halland – synpunkter

### De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Ola Melin med planhandläggare Minna Hatti som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef och länsarkitekt Hanne Romanus medverkat.

### Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).