



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

Lena Odeberg
Tel: 010-698 10 57
lena.odeberg
@naturvardsverket.se

YTTRANDE
2021-03-17

Ärendenummer
NV-00338-21

Länsstyrelsen i Skåne län
Skane@lansstyrelsen.se

Yttrande över samråd för regionplan för Skåne 2022-2040 (dnr. 401-45179-2020)

Naturvårdsverket har fått en begäran om yttrande över samråd för regionplan för Skåne från Länsstyrelsen i Skåne län. Vårt yttrande avgränsas främst till frågeställningarna i länsstyrelsens begäran.

Naturvårdsverkets ställningstagande

En regionplan har en viktig funktion som stöd för kommunernas arbete med att hantera mellankommunala frågor. Den strukturbild som ingår i regionplan Skåne bör kunna utgöra en bra utgångspunkt, men behöver kompletteras och konkretiseras för att bli ett verkningsfullt verktyg och stöd för kommunernas översiktsplanering. De avvägningar mellan olika intressen som görs, och grunden för dessa, behöver framgå tydligare för att mark- och vattenanvändningskartan ska ge avsett stöd.

Områden som behöver utvecklas och kompletteras utifrån Naturvårdsverkets perspektiv är:

- Tydligare redovisningen av hur planen tillgodoser allmänna intressen enligt 3 kap. miljöbalken och riksintressen för naturvård och friluftsliv enligt 3 kap. 6 § och 4 kap. miljöbalken. Utifrån planen går det inte att utläsa om riksintressen tillgodoses eller riskerar att påtagligt skadas.
- Komplettera med nationella friluftslivsmål och folkhälsomål.
- Den regionala handlingsplanen för grön infrastruktur bör utgöra ett underlag.
- Tätorternas grönstruktur bör tydligare kopplas ihop med övrig grön infrastruktur utifrån dess betydelse för såväl ekologiska samband som rekreationsvärden.
- Bebyggelseutvecklingen behöver hanteras tydligare utifrån ett klimatanpassningsperspektiv i enlighet med vad som krävs enligt såväl 2 kap. som 6 kap. miljöbalken.
- Den flerkärniga strukturen som planen utgår ifrån förväntas genom ökad bebyggelsestäthet och genom att låta kollektivtrafiken ha en

strukturerande effekt bidra till minskad klimatpåverkan från transporter. I sammanhanget bör även beaktas att tillgänglighet kan skapas utan transportarbete, exempelvis genom att planera för en täthet av funktioner i närområdet och genom digitala kommunikationer.

- Planen saknar ett regionalt utvecklings- och försörjningsperspektiv på elförsörjning gällande utbyggnaden av förnybar elproduktion. Detta är en mellankommunal fråga där regionplanen kan utgöra ett bra stöd för kommunernas översiktsplanering.
- Vad gäller konsekvensbeskrivningen behöver den kompletteras med ett mer långsiktigt tidsperspektiv för att fånga konsekvenser kopplat till klimatförändringen. Miljökonsekvensbeskrivningen bör även kompletteras med scenarier som inte endast är framtagna utifrån ett tillväxtperspektiv utan som utgår från vad som krävs för att klara de stora utmaningarna med de klimatrelaterade aspekterna av utveckling, biologisk mångfald, vattenkvalitet, livsmedelsproduktion/jordkvalitet etc.

Skäl

Finns det planeringsunderlag som Region Skåne inte har beaktat?

I vilken mån planen har beaktat planeringsunderlag i form av riksintresseanspråk avseende naturvård och friluftsliv enligt 3 och 4 kap. miljöbalken är svårt att utläsa ur planen då dessa inte redovisas. Därmed är det svårt att avgöra om de senast uppdaterade underlagen avseende riksintresse för friluftsliv har utgjort en utgångspunkt. Det är på samma sätt också omöjligt att bedöma om planen tillgodoser riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken.

Nationella mål som planen bör kompletteras med är de nationella friluftslivsmålen liksom folkhälsomålen.

Planen bör komplettera med mål och målbilder om biologisk mångfald och grön infrastruktur. Det är också angeläget att få med fler strategiska regionala dokument, särskilt de som berör ekosystemtjänster och biologisk mångfald.

Den regionala handlingsplanen för grön infrastruktur utgör ett underlag som bör beaktas. Vi noterar även att det regionalt och lokalt väletablerade begreppet ”grön infrastruktur” i detta sammanhang har bytts ut mot det äldre ”blågrön infrastruktur” vilket enligt vår mening är olyckligt. Det är angeläget och vi ser med fördel att det vedertagna begreppet ”grön infrastruktur” används (som omfattar både land och vattenmiljöer, limnisk och marin). På Naturvårdsverkets webbplats finns definitionen för grön infrastruktur samt mer information om hur arbetet med grön infrastruktur är upplagt och fungerar.

Många närbesläktade begrepp används utan tydlig åtskillnad eller förklaring. Det är viktigt att förklara begreppen tydligt och att hålla isär användningen av dem. Några exempel utöver ”blågrön infrastruktur” är ”parker och grönområden” och ”grönplan”.

Finns råd om allmänna intressen, särskilt mellankommunala intressen, och synpunkter på statliga intressen utifrån myndighetens ansvarsområde?

Allmänna intressen enligt 3 kap. miljöbalken

Generellt brister regionplanen så till vida att allmänna intressen enligt miljöbalkens tredje kapitel hanteras mycket bristfälligt. Av planen framgår inte hur den påverkar möjligheten till skydd av stora opåverkade mark- och vattenområden enligt 3 kap. 2 §, eller ekologiskt särskilt känsliga områden och hur planen ska tillse att brukningsvärd jordbruksmark inte tas i anspråk.

Frågan om det tekniska försörjningssystemet för masshantering och täkter bör tas upp i regionplanen, särskilt med tanke på de stora infrastrukturprojekt som planen redovisar. Här är även frågan om marin sand av intresse för sandskoning och andra klimatanpassningsåtgärder som har lyfts fram i flera kommuners översiktsplaner och i den nationella havsplanen.

Grön infrastruktur och grönplanering

Tätorternas grönstruktur behandlas summariskt och endast under temat Bebyggelseutveckling. Det nämns lite i förbigående att dessa grönområden bör ha en koppling till omgivande grönstruktur för att producera ekosystemtjänster och främja biologisk mångfald, men i övrigt behandlas inte tätorternas grönstruktur som en del i den regionala grönstrukturen. Detta är en brist. Det vore bra att i planen förtydliga den tätortsnära naturens roll i hela grönstrukturen och hur kopplingarna till omgivande landskap har betydelse för såväl ekologiska samband som rekreativvärden. Ett sätt skulle kunna vara att använda begreppet tätortsnära grönstruktur mer i fler delar av planen, nu är det uppdelat på dels parker och grönområden i temat Bebyggelseutveckling, dels Blågrön infrastruktur, där den tätortsnära grönstrukturen inte nämns.

Planen redogör för tillgången på allemansrättslig mark i Skåne och konstaterar att den är ojämnt fördelad. Det som saknas kopplat till dessa delar är frågan om att i samband med bebyggelseutveckling också *tillskapa* mer allemansrättslig mark. Planen borde utvecklas i dessa delar. Inte minst kopplat till avsnittet om tätortens grönstruktur för att därigenom påvisa det stora behovet av att skapa mer tillgängliga mark för rekreation i de tätbebyggda områdena.

En synpunkt gäller kartan över skyddad natur där biosfärsområdet Kristianstads vattenrike anges som ett skyddat område. Detta område utgör ett av Unescos biosfärsområden men har inget formellt skydd enligt miljöbalken.

Biosfärområdet utgör ett modellområde för genomförande av agenda 2030. Här testas nya metoder och arbetssätt för att nå hållbar utveckling. I Biosfärområdet finns dock områden med höga biologiska värden, varav några är skyddade.

Avsnittet om Genomförande och uppföljning är vagt och otydligt gällande både vad som ska genomföras och hur det ska följas upp.

Ambitionerna för en utveckling av tätortsnära natur/grönstruktur beskrivs övergripande. Det ger ingen tydlig bild av vilka insatser som behöver prioriteras i regionen.

Klimat, energi och transporter

Den flerkärniga strukturen som planen utgår ifrån förväntas genom ökad bebyggelsetäthet och genom att låta kollektivtrafiken ha en strukturerande effekt

bidra till minskad klimatpåverkan från transporter. Det är positivt att kollektivtrafiken ses som strukturbildande och att tillkommande bebyggelse lokaliseras till kollektivtrafikhöga lägen. Det är också angeläget att i det fortsatta arbetet med planen beakta möjligheten att genom fysisk planering bidra till att minska bilberoende och den relativa attraktiviteten för energiintensiva trafikslag dvs. bil, lastbil och flyg. Andra mer hållbara transportsätt behöver genomgående prioriteras i utformning av bebyggelse och trafikinfrastruktur. Det behöver också tydliggöras hur redan befintlig bebyggelse- och trafikinfrastruktur kan omformas och omorganiseras, t.ex. genom förtätning av utglesade stadsdelar och omvandling av bilkörfält. Detta för att åstadkomma en mer transportsnål markanvändning så att efterfrågan på trafikarbete med bil och lastbil kan minska till förmån för mer hållbar och resurseffektiv tillgänglighet. Transportsystemets syfte är att bidra till tillgänglighet, vilket är ett bredare begrepp än mobilitet eller fysisk transport, vilka ofta är i fokus i transportplaneringen. Tillgänglighet kan skapas utan transportarbete, exempelvis genom att planera för en transportsnål bebyggelsestruktur med täthet av funktioner i närområdet och med digitala kommunikationer. Här är den fysiska planeringen en avgörande faktor. Genom att sätta fokus på tillgänglighet och inte rörlighet/mobilitet/transporter så blir det enklare att hitta de kostnadseffektiva och energieffektiva lösningarna i planeringen av markanvändning och transportsystemet.

Skånes starka koppling till kontinenten och det förväntade ökade flödet innebär att planen innehåller planer på två nya förbindelser över Öresund. Det är angeläget att regionen verkar för en hållbar tillgänglighet för gränsöverskridande person- och godstransporter. En överflyttning från väg till spårbunden trafik bör eftersträvas och de nya fysiska strukturerna som skapas behöver understödja en sådan överflyttning. Behovet av framtida arbetsresor bör också analyseras i konsekvensbeskrivningen utifrån digitaliseringens ökade möjligheter. Konsekvensanalysen behöver analysera de planerade nya förbindelserna och de effekter som de kan väntas få i termer av miljökonsekvenser och kraftigt strukturerande effekter för hela Skåne och kringliggande regioner. Det behöver beaktas att ökad kapacitet för bil- och lastbilstrafik ökar attraktiviteten hos dessa trafikslag och därmed ökar detta trafikarbete vilket skulle motverka möjligheterna att nå klimat- och miljömål. Detta är särskilt viktigt för denna typ av nya förbindelser.

En utmaning som lyfts i planen är effektbristen och behovet av att producera mer fossilfri el i Skåne. Det framgår att graden av självförsörjning av el inte bara är en resurs- eller näringslivsfråga utan även en långsiktig säkerhetsfråga för Skåne. Utöver nätfrågan är fysisk planering för bl.a. vindkraft och solenergi viktiga komponenter som dessutom med fördel planeras utifrån ett regionalt eller mellankommunalt perspektiv. Ett regionalt elförsörjningsperspektiv uttryckt i regionplanen skulle kunna ge kommunerna ett bra stöd för sin översiktsplanering. Här skulle regionplanen med fördel kunna ge stöd till kommunerna utifrån perspektivet ökat bidrag till förnybar elproduktion regionalt. De administrativa gränserna är inte optimala som utgångspunkt för att hitta en lämplig och effektiv fördelning av ett framtida utbyggnadsbehov av förnybar elproduktion. Istället bör ett regionalt eller storregionalt perspektiv anläggas och regionplanen är lämpad att ta det greppet och stötta kommunernas planering på vägen mot 100 procent förnybar elproduktion i Skåne. Dessa framtidsfrågor utvecklas inte i planförslaget.

Klimatanpassning och naturbaserade lösningar

Regionplanen hanterar klimatanpassning på ett mycket övergripande plan. Ett utvecklat klimatanpassningsperspektiv på bebyggelseutvecklingen krävs enligt såväl 2 kap. som 6 kap. miljöbalken. Klimatanpassning är en mellankommunal fråga och eftersom planen utgår från en förtätning och bebyggelseutveckling i flera av de större stadsområdena i Skåne borde betydelsen av havsnivåhöjningen och klimatanpassning av bebyggelsen tydligare ingå som en del i planen. Regionplanen kan här utgöra ett stöd för olika kommuners hantering av en ofta gemensam problemställning. Havsnivåhöjning är en av Skånes främsta klimatutmaningar då regionen inte omfattas av landhöjningen och har en hög andel bebyggelse och verksamhet i kustnära läge. Bland de tematiska kartor som finns i GIS-katalogen i samrådshandlingen finns inte heller någon översvämningskartering med som lyfter fram översvämningsrisker från bland annat en stigande havsnivå utifrån olika klimatscenarier under det tidsperspektiv planen omfattar. Ett sådant underlag är viktigt inte minst för att lyfta fram havsnivåns betydelse för skånska kustområdets utveckling och framtid. Denna typ av underlag finns tillgängligt både hos Länsstyrelsen i Skåne län samt hos MSB och SGI.

De planeringsprinciper som anges för en klimatanpassad bebyggelseutveckling bör utvecklas till att utöver anpassning till höga temperaturer och ökad nederbörd även omfatta lösningar för att hantera dagvatten genom skyfallsparkar, regnbäddar och genomsläppliga ytor med flera mångfunktionella gröna lösningar som kan kombinera dagvattenhantering med temperaturreglering. Som tillägg till träd och grönytor som viktiga inslag för att reglera temperatur kan flera andra naturbaserade lösningar också bidra till detta, tex. öppna vattenspeglar, gröna tak- och väggar, anläggandet av våtmarker m.m.

Tillgodoses eller riskeras påtaglig skada på områden av riksintresse i förhållande till gällande värdebeskrivningar?

Det är av planen svårt att utläsa om riksintressen för naturvård eller friluftsliv enligt 3 kap. miljöbalken och områden enligt 4 kap. miljöbalken kan förväntas tillgodoses eller riskerar att påtagligt skadas av planförslaget. I planen står att de riksintressen som berörs av planförslaget ska ha inkluderats i konsekvensbedömningen och ställts mot de strategiska ställningstaganden som återfinns i planförslaget. Detta ska ge överskådlighet inför efterföljande kommunal översiktsplanering där riksintressen, enligt planförfattarna ska utredas och hanteras. Vi har svårt att se hur den överskådligheten ska uppstå. Det är svårt att utläsa planens konsekvenser för områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv då dessa i konsekvensbeskrivningen är sammanslagna inom ekologiska aspekten naturvård resp. friluftsliv. Vi efterlyser en tydligare redovisning av vilka de riksintressanta värdena är och på vilket sätt planen tar hänsyn till dessa och vilka värden som påverkas eller riskerar att försvinna.

Uppmärksamma särskilt om föreslagen markanvändning för vissa områden kan komma att bli olämplig utifrån ert sakområde.

Eftersom planen är på en så översiktlig nivå är det svårt att bedöma det olämpliga i föreslagen markanvändning för vissa specifika områden. För att kunna bedöma detta behöver den föreslagna markanvändningen preciseras och konsekvenserna av den beskrivas utförligare.

Synpunkter och kommentarer avseende konsekvensbedömningen

Konsekvensbedömningen ses över avseende hänvisning till olika paragrafer utifrån nu gällande lagstiftning.

Hållbarhetsbedömning/miljöbedömning

I regionplanen ges den strategiska miljöbedömningen en vidare betydelse än vad som är lagreglerat genom påståendet att: "arbetet med den strategiska miljöbedömningsprocessen är att bidra till **en helhetssyn och kvalitetssäkring av hållbarhetsfrågorna i planarbetet och att säkerställa att de samlade konsekvenserna av planen**, inklusive miljökonsekvenserna enligt 6 kap. miljöbalken, får en adekvat behandling i planarbetet och tillåts påverka planens inriktning och ställningstaganden."

Enligt 6 kap. miljöbalken framgår att en strategisk miljöbedömning ska hantera planens miljökonsekvenser och påverka planen i positiv riktning ur miljösynpunkt. Genom att säkerställa att betydande negativ påverkan på miljön inte uppstår och att betydande positiva effekter för miljön främjas kan miljöbedömningen bidra till att planen utvecklas i hållbar riktning.

Formuleringen högst upp på sidan 6 behöver justeras: "De globala hållbarhetsmålen och de svenska miljö kvalitetsmålen konkretiserar vad som anses vara hållbart och **bör** uppnås." Om utgångspunkten är att planen **bör** leda till att miljömålen och agendamålen kan nås går det inte att hävda att planen leder till en hållbar utveckling. Målen är satta för att visa vad som **krävs** för att nå en hållbar utveckling.

Avgränsning av MKB

Den tidsmässiga avgränsningen borde kompletteras med ett mer långsiktigt perspektiv. Det räcker inte med att ha horisonten 2050 när långsiktiga effekter för klimatet ska bedömas för en hel region. Även andra aspekter som fasta strukturer mår bra av att sättas i ett långsiktigt perspektiv.

Vad händer när klimatet blir varmare - behöver andra områden skyddas? Vad ska prioriteras när vattnet stiger och problemen ökar i strandnära lägen? Var bör bostäder/städer/transportinfrastruktur planeras på lång sikt om dagens landskap omvandlas och blir torrare, risken för bränder ökar etc.

Med tanke på att genomförandet av planen kan få konsekvenser även utanför Skåne kan det finnas anledning att geografiskt avgränsa miljökonsekvensbeskrivningen utifrån planens påverkansområde. Det gäller exempelvis de föreslagna nya förbindelserna över Öresund som kan antas få en betydande miljöpåverkan i Danmark.

Utveckla alternativ för en hållbar utveckling

Det framgår av konsekvensbeskrivningen att "Scenarierna är framtagna utifrån ett tillväxtperspektiv (ekonomisk hållbarhet och delvis social hållbarhet). Därför saknas i princip redovisning av ekologiskt/miljömässiga perspektiv på ortsutvecklingen."

Detta är naturligtvis ett bekymmer om en hållbar utveckling ska kunna nås. I miljökonsekvensbeskrivningen vore det därför önskvärt att utveckla ett alternativ enligt det förslag som nämns på sidan 27 för att visa vad som verkligen skulle krävas för att klara de stora utmaningarna med de

klimatrelaterade aspekterna av utveckling, biologisk mångfald, vattenkvalitet, livsmedelsproduktion/jordkvalitet etc.

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande avdelningschefen Johanna Fareljus.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Christian Haglund, föredragande och handläggaren Lena Odeberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johanna Fareljus

Biträdande avdelningschef

Christian Haglund

Enhetschef

Kopia till:
Region Skåne