Länsstyrelsen Stockholm

YTTRANDE

Datum
2025-10-13

Ärendebeteckning
401-31704-2025

Region Stockholm
RS 2025-0095

Granskningsyttrande över ny regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen

Länsstyrelsens uppdrag

Region Stockholm har skickat ett förslag till ny regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen till Länsstyrelsen för granskning enligt 7 kap 5 § plan- och bygglagen (2010:900) PBL. Den regionala utvecklingsplanen ska anses vara både en regionplan enligt 7 kap 1 § PBL och även den regionala utvecklingsstrategi som avses i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Länsstyrelsen lämnade ett samrådsyttrande den 18 september 2024.

I den första delen av detta dokument lämnar Länsstyrelsen ett yttrande enligt lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar samt 10 § förordning (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete.

I den andra delen lämnar Länsstyrelsen ett yttrande i enlighet med 7 kap 5 § PBL. Av yttrandet ska det framgå om förslaget till utvecklingsplan enligt Länsstyrelsens bedömning inte tillgodoser ett riksintresse, om det kan medverka till att en miljökvalitetsnorm inte följs, om mellankommunala frågor inte har samordnats på ett lämpligt sätt samt om en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Under beredningen av granskningsyttrandet har Länsstyrelsen inhämtat synpunkter från Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Luftfartsverket, Länsstyrelsen i Uppsala, Länsstyrelsen i Södermanland, Länsstyrelsen i Halland, Länsstyrelsen i Skåne, Naturvårdsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statens energimyndighet, Statens geotekniska institut, Statens Geologiska Undersökningar, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Svenska Kraftnät, Tillväxtverket samt Trafikverket.

Länsstyrelsens övergripande synpunkter i korthet

Sedan samrådet har regionen utvecklat den regionala utvecklingsplanen till en plan som täcker in de mål som är viktiga för en hållbar och robust regional utveckling. Nedan framgår Länsstyrelsens synpunkter i korthet.

- Utvecklingsplanen har en tydlig målstruktur som beaktar de nationella mål och prioriteringar som krävs för att säkerställa en hållbar, regional utveckling

- Regionen synliggör vikten av totalförsvar och beredskap. För de strategiska avvägningar och prioriteringar som kommer behöva göras kommer utvecklingsplanen kunna utgöra en viktig vägledning.

- Utvecklingsplanen har kompletterats med en bilaga som beskriver riksintressena och bedömer hur ett genomförande av planen kan komma att påverka dessa. Utvecklingsplanen redovisar dock inte hur dessa bedömningar omhändertas i utvecklingsplanen vilket gör att vägledning för kommande kommunal planering saknas.

- Länsstyrelsens synpunkt från samrådet angående miljökvalitetsnormer (MKN) för vatten kvarstår. Utvecklingsplanen redovisar på ett godtagbart sätt MKN för sjöar och vattendrag men saknar en bedömning för MKN för havsmiljöer.

- I utvecklingsplanen resonerar regionen kring vikten av att mellankommunala frågor av regional betydelse hanteras och råd och stöd för hur dessa frågor kan hanteras, dock bara inom den enskilda kommunen. Utvecklingsplanen saknar en definition av vad eller vilka dessa frågor är. Medan utvecklingsplanen redovisar *att* dessa ska hanteras så saknar Länsstyrelsen alltjämt vägledning för *hur* detta ska ske på den regionala nivån. Därmed ger utvecklingsplanen inte nödvändigt stöd för avvägningar och prioriteringar mellan olika intressen.

- Länsstyrelsen saknar tydliga ställningstagande samt vägledning rörande placering och utformning av bebyggelse för frågor som rör hälsa, risk och säkerhet. Utvecklingsplanen saknar även karteringar över de riskområden som rör ras och skred, översvämningar och markföroreningars utbredning. Då dessa frågor är av regional betydelse bör de också hanteras som sådan i tidiga planeringsskeden.

Länsstyrelsens synpunkter enligt förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

Länsstyrelsen bedömer att den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen har ett tydligt tillväxt- och näringslivsperspektiv som på ett ändamålsenligt sätt svarar mot förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete samt Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.

Den regionala utvecklingsplanen öppnar upp för ett arbete mot en djupare territoriell analys av de särskilda förutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet, vilken i sin tur kan ligga till grund för att beskriva vilka statliga insatser som är avgörande för Stockholmsregionens utveckling. Detta kan skapa bättre förutsättningar att samordna planering och resurser mellan nationell, regional och lokal nivå och säkerställa att statens åtaganden svarar mot länets specifika förutsättningar och behov.

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen

Länsstyrelsen ser positivt på att Region Stockholm lyfter vikten av totalförsvarsfrågor och på ett tydligt sätt berör frågorna i flera av målformuleringarna.

Kommunerna, men även andra aktörer både inom den offentliga och privata sektorn, är viktiga aktörer i den intensiva uppbyggnaden av totalförsvaret och nya ansträngningar behövs inom många verksamhetsområden, inte minst inom den fysiska planeringen. Det är viktigt att det finns en förståelse och en beredskap hos de olika aktörerna att den dimensionerande hotbilden som råder är ett väpnat angrepp mot Sverige.

Uppbyggnaden av totalförsvaret kommer ställa krav på aktörerna i länet. Omvärldsläget och Sveriges inträde i Nato kommer att innebära förändringar inom många sektorer och kommer påverka samhället i stort. Länets aktörer behöver anpassa sin verksamhet och ha beredskap för de förändringar Natomedlemskapet innebär, både på kort och på lång sikt. Strategiska avvägningar kan behöva göras och där kommer den regionala utvecklingsplanen fylla en vägledande funktion. Den regionala utvecklingsplanen behöver dock förhålla sig till nationella mål och prioriteringar på området och ett tätt samarbete med bland annat Länsstyrelsen är därför viktigt.

Länsstyrelsens synpunkter enligt 7 kap 5 § PBL

Riksintressen enligt 3 – 4 kap. miljöbalken (MB)

Allmänt

I samrådsversionen saknade den regionala utvecklingsplanen en bedömning av hur den utpekade utvecklingen tar hänsyn till hur riksintressen tillgodoses. I granskningsversionen har regionen i huvudsak valt att hantera riksintressena i bilaga ”Riksintressen i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen”. Syftet med bilagan är att redovisa de områden av riksintresse enligt kap. 3 och 4 mb som berörs av den regionala utvecklingsplanen, översiktligt beskriva hur regionen bedömer att de kommer att påverkas av den regionala utvecklingsplanen samt beskriva på vilket sätt planen vägleder och styr mot att riksintressena tillgodoses. Bilagan omfattar även rekommendationer kring hur riksintressena kan hanteras i den fortsatta planeringen.

Länsstyrelsen anser att regionen ger en översiktlig beskrivning av de riksintressen som finns i länet. Bilagan utgör även en bra bedömning av hur den regionala utvecklingsplanen kommer påverka riksintressena och kan i sig vara en bra vägledning för hur dessa ska hanteras på en regional nivå. Det är dock inte tydligt hur dessa bedömningar har legat till grund för den föreslagna bebyggelseutvecklingen eller hur avvägningar för denna har gjorts i och med att flera av riksintressena berörs.

Nedan följer synpunkter på de riksintressen där Länsstyrelsen bedömer att den föreslagna bebyggelseutvecklingen, eller de förhållningssätt som utvecklingsplanen redovisar, kan leda till en risk för påtaglig skada på riksintresset.

Riksintresse för kulturmiljövården, 3 kap 6 § MB

Utvecklingsplanen redovisar att en stor del av områdena utpekade som riksintresse för kulturmiljövård sammanfaller med regionalt prioriterade bebyggelselägen. I och med detta uppstår en målkonflikt mellan den intention som utpekandet av bebyggelsestrukturen har, ökad bebyggelse, samt de förhållningssätt som regionen tillskriver kommunen för samma bebyggelsestruktur med avseende på riksintresse för kulturmiljövården, bevarande av riksintresse för kultur. I bilagan Riksintressen i regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen gör regionen bedömningen att riksintresset för kulturmiljövården kan komma att påverkas negativt i och med genomförandet av utvecklingsplanen då det

saknas en vägledning för hur målkonflikten kan lösas på kommunal nivå. Länsstyrelsen gör samma bedömning.

I efterkommande kommunal planering behöver kommunen noga analysera placering och utformning i framtagandet av översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser för att undvika att riksintresse för kulturmiljövård påtagligt skadas.

Riksintresse för kommunikationer, 3 kap 8 § MB

Bromma flygplats

Regionen redovisar specifika förhållningssätt för Arlanda flygplats men inte för Bromma flygplats eftersom Stockholms stads avtal med Swedavia löper ut den 31 december år 2038. Den regionala utvecklingsplanen ska dock förhålla sig till riksintressena oberoende av eventuella fastighetsrättsliga eller andra avtalsförhållanden för berört områden. Länsstyrelsen anser därför att den utpekade bebyggelseplaneringen på flygplatsområdet för Bromma flygplats är oförenligt med riksintresset.

Östlig förbindelse

Östlig förbindelse är utpekat som riksintresse enligt 3 kap. 8 § MB men nämns inte i utvecklingsplanen eller i dess bilagor. Regionens utpekade bebyggelseutvecklingen vid Östlig förbindelses mark- och utrymmesanspråk kan komma att innebära att denna är oförenligt med riksintresset.

Riksintresse för vattenförsörjning, 3 kap 8 § MB

I den regionala utvecklingsplanen går det att utläsa att regionalt prioriterade bebyggelselägen till viss del sammanfaller med riksintresset Norrvattens reservvattenverk i Stockholmsåsen. Flera av riksintressets reservvattenverk och tillhörande vattentäkter ligger inom områden med hög tänkbar framtida exploatering, vilket gör att det förekommer både befintliga och potentiellt framtida förorenande verksamheter och markanvändning. Länsstyrelsen saknar en tydlighet kring detta i den regionala utvecklingsplanen. Ett gott vattenskydd är viktigt för att riksintresset Norrvattens reservvattenverk i Stockholmsåsen ska kunna utgöra framtida reservvattenförsörjning för Storstockholmsområdet. I efterkommande kommunal planering behöver berörda kommuner noga analysera eventuell bebyggelseutveckling inom riksintresset i framtagandet av översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

Riksintresse för totalförsvaret, 3 kap 9 § MB – den civila delen

Det finns pågående arbete med att identifiera mark- och vattenområden som kan vara av riksintresse eller områden som har betydelse för totalförsvarets anläggningar, den civila delen. Bland dessa ingår beredskapssektorerna livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt energiförsörjning. Regionens försörjning av dessa behöver ses i ett större sammanhang än både dess enskilda funktion och det geografiska anspråk funktionen har i den enskilda kommunen.

Avveckling och/eller nyetablering i närheten av dessa funktioner behöver samordnas på ett lämpligt sätt. Region Stockholm behöver ta hänsyn till dessa pågående utpekanden av riksintresse för totalförsvarets civila del inom ramen för utvecklingsplanen angivna förhållningssätt ”*säkerställa samhällsviktiga verksamheters funktion och eventuella behov av utrymme för utveckling vid planering av ny bebyggelse*”, samt justera plankartan så att riksintresseanspråken bekräftas. Kommunerna behöver ta hänsyn till dessa anspråk i framtagandet av sina översiktsplaner.

Kungliga nationalstadsparken, 4 kap 7 § MB

Kungliga nationalstadsparken är ett av Stockholms viktigaste områden för biologisk mångfald och rekreation och är central för den gröna kilen in i staden. I den regionala utvecklingsplanen görs att de områden av regionalt prioriterade bebyggelselägen som sammanfaller med nationalstadsparken utgör sådana zoner som kan förändras och kompletteras med ny bebyggelse förutsatt att detta inte medför skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden. Länsstyrelsen vill här påpeka att detta endast kan göras med största varsamhet. För kommande planering kan *Vård- och utvecklingsplan för Kungliga nationalstadsparken* (Rapport 2012:33) ge vägledning.

I plankartan pekas områden inom Nationalstadsparken som ligger väster och norr om Brunnsviken ut felaktigt som annan användning än grön värdekärna.. Eftersom Nationalstadsparken är ett av Stockholms viktigaste områden för biologisk mångfald och rekreation samt är central för den gröna kilen in i staden (Järvakilen) anser Länsstyrelsen att mark som inte utgör områdeskaraktären *mer bebyggda och anlagda* områden inom Nationalstadsparken ska utgöra grön värdekärna.

Länk till *Vård- och utvecklingsplan för Kungliga nationalstadsparken* (Rapport 2012:33)

Miljökvalitetsnormer (MKN) för vatten och havsmiljö, enligt 5 kap. MB

Länsstyrelsen anser att den regionala utvecklingsplanens förhållningssätt som rör sjöar och vattendrag hanteras på ett godtagbart sätt och kan ge vägledning till efterkommande kommunal planering. Utvecklingsplanen behöver dock även beakta miljökvalitetsnormer för havsmiljö, enligt havsmiljödirektivet (2008/56/EG), vilket inte har gjorts. Länsstyrelsen kan därför inte bedöma om MKN för havsmiljö kan följas vid ett genomförande av utvecklingsplanen.

Det är en förutsättning för genomförandet av utvecklingsplanen att MKN för vatten och för havsmiljö följs i efterföljande planering och hanteras vidare i kommunernas översiktsplaner, framför allt gäller detta kustkommunerna i länet.

Mellankommunal samordning

Länsstyrelsen vidhåller synpunkten från samrådet att regionen behöver göra tydligare ställningstaganden kring hur frågor som är mellankommunala av regional betydelse ska lösas och hanteras. I samrådsförslaget av den regionala utvecklingsplanen fanns en lista med de frågor som regionen identifierade som frågor av mellankommunal karaktär, denna lista finns inte längre samlad i utvecklingsplanen och en närmre definition av vad regionen menar med mellankommunala frågor saknas.

Länsstyrelsen anser att utvecklingsplanen behöver kunna ge vägledning till kommunerna för att kunna bedöma *konsekvenserna* av hanteringen av en mellankommunal fråga av regionalt intresse. Det är dessa konsekvenser som bör ligga till grund för när kommunen samråder med sina kommungrannar samt för samordning utifrån ett regionalt perspektiv. Hantering av transportinfrastruktur, grönstruktur och tekniska försörjningssystem är exempel på sådana frågor.

Transportinfrastruktur

Såväl stat som kommun behöver tydligt kunna utläsa vilka de prioritererade åtgärderna i transportsystemet är och hur dessa samspelar med den planerade bebyggelseutvecklingen. Prioriteringarna behöver ske samordnat med främst länsplan och nationell plan, för att möta länets transportbehov för såväl befintlig som ny bebyggelse. Utvecklingsplanen saknar denna tydlighet. Det är därför svårt att se vilka mellankommunala trafikala intressen som kan anses vara samordnade genom utvecklingsplanen, och som Länsstyrelsen därför ska värna i den kommunala planeringen.

Grönstruktur

Länsstyrelsen anser i likhet med regionen att en sammanhängande och robust grön- och blåstruktur är avgörande för den biologiska mångfalden, flora och faunas långsiktiga habitat samt de ekosystemtjänster som vi människor behöver nyttja. Den regionala utvecklingsplanen har ett väl utvecklat resonemang om vikten av att bevara och utveckla den regionala grönstrukturen inom den enskilda kommunen men saknar en tydlig koppling till grönstrukturens mellankommunala betydelse. Länsstyrelsen saknar även en tydlighet i förhållningssätten; särskilt de gröna kilarna ut på landsbygden där det inte är tydligt vad skillnaderna är mellan en grön kil och de områden runt omkring som inte är klassificerade som gröna kilar.

Det har därför av betydelse att stor vikt läggs på de kunskapsunderlag för grönstruktur som finns för att kunna bedöma hur grönstrukturen kan värnas och utvecklas jämsides annan utveckling, samt för att kunna ge vägledning i hur olika geografiska områden i regionen förhåller sig till varandra genom grönstrukturen.

Länsstyrelsen noterar att regionen har gjort en översiktlig analys av kust och skärgård och genom detta kan presentera ett landskapssamband. Detta kan ha stor potential till att kunna bidra till en utveckling av grönstrukturen som verktyg. Länsstyrelsen kan i nuläget dock inte bedöma på vilket sätt detta verktyg kan användas i framtiden utan behöver invänta de kunskapsunderlag där sambandet bättre presenteras.

Tekniska försörjningssystem

Länsstyrelsen ser positivt på att regionen lyfter att de tekniska försörjningssystemen behöver anpassas till ett förändrat klimat och utvecklas för att bli motståndskraftiga och anpassas till krav på beredskap. Länsstyrelsen vill lyfta att även frågan om kontinuerlig produktion från de tekniska försörjningssystemen är en viktig mellankommunal fråga som behöver hanteras på regional nivå. Om det saknas överkapacitet i systemen behöver förändringar i till exempel drivmedelsförsörjning, masshantering och vatten- och avlopp behöver samordnas tidigt i respektive planeringsskede för att undvika störningar.

Avloppsförsörjning

Regionen anser att det i nuläget inte finns behov att öka reservkapaciteten för regionens reningsverk men att ett stort moderniseringsbehov finns samt ett behov av ökad redundans för att klara fredstida kriser och höjd beredskap. En ökning av reservkapaciteten kan dock utgöra en viktig del för att upprätthålla avloppsförsörjningen även vid mindre störningar. Utöver ökad

redundans vid befintliga avloppsystem kopplat till fredstida kriser och höjd beredskap, anser Länsstyrelsen att det även behövs en planering och utveckling av nödsystem för att säkra avloppsförsörjningen. De markanspråk som detta kan komma att kräva kan behöva samordnas på regional nivå.

Energiförsörjning

Länsstyrelsen instämmer i regionens problemformulering om vilka utmaningarna är för Stockholmsregionen när det gäller el- och energiförsörjning. Det gäller att hantera både kapacitetshöjande åtgärder och distribution och produktion. Länsstyrelsen anser att Regionen framåt bör lyfta potentialen med energieffektivisering vilket jämsides med att bygga bort flaskhalsar och öka produktionen är en av de viktigaste åtgärderna för att bidra till god resurshushållning. Detta bör även vara en utgångspunkt för att långsiktig god hushållning av mark- och vattenområden tryggas (1 kap 1 § MB).

Hälsa eller säkerhet, risken för olyckor, översvämning eller erosion samt klimatrelaterade risker

Buller

Trafikbuller är den bullerstörning som orsakar störst hälsopåverkan i länet. Trots detta hanterar utvecklingsplanen trafikbuller väldigt kortfattat och den saknar också ett ställningstagande för hur trafikbuller ska hanteras i den efterkommande planeringen, exempelvis vägledning för utformning av bebyggelse i vissa lägen. Målkonflikten mellan önskad utbyggnad i kollektivtrafiknära lägen och hälsoproblem till följd av trafikbullerstörningar adresseras och uppmärksammas vidare endast på ett översiktligt sätt. Detta medför att utvecklingsplanen inte ger tillräcklig vägledning för efterföljande kommunal fysisk planering när det gäller bullerhantering.

Markföroreningar

Det är positivt att utvecklingsplanen hanterar markföroreningar utifrån ett folkhälsoperspektiv. Därigenom ges möjlighet att hantera frågan på en regional nivå. Den regionala utvecklingsplanen saknar

dock information om var koncentrationer av förorenade ämnen i marken finns och därmed en vägledning för hur de ska tas om hand. Eftersom föroreningar ofta sprider sig över kommungränser är det av högsta grad även en mellankommunalfråga och samma föroreningskälla kan många gånger påverka möjligheten att utveckla delar av regionen, där till exempel PFAS-föroreningar i grundvattnet är en aktuell fråga.

Risken för olyckor, översvämning, ras, skred eller erosion samt klimatrisker

Utvecklingsplanen redogör inte för de förutsättningar som har betydelse för såväl risker för extrema väderhändelser och kriser som är av regional betydelse, liksom kopplingen mellan riskerna och användningen av mark- och vattenområden. Dessa förutsättningar skulle bland annat kunna redovisas i form av översvämningskarteringar som visar riskutsatta områden eller information om att delar av regionen är utpekade av MSB som riskområden för ras, skred, erosion och översvämning.

Detta innebär sammantaget att utvecklingsplanen inte ger tydlig vägledning för beslut om översiktsplaner samt att det inte fullt ut framgår hur hänsyn har tagits till risken för olyckor, översvämning, ras, skred eller erosion och klimatrisker. Planen ger heller inte tillräcklig vägledning för efterföljande kommunal fysisk planering kring mellankommunala frågor som kopplar till risker. Dessa frågor kommer därför behöva hanteras i den kommunala översiktsplaneringen och hänvisas till länsstyrelsen för vägledning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av vikarierande länsöverdirektör Lotta Medelius-Bredhe med planhandläggare Valter Perselli som föredragande. I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschef Mikael Jeppson, avdelningschef Anna Conzen, tillförordnad avdelningschef Anders Lindblom, avdelningschef Helene Munkner samt avdelningschef Helena Remnerud medverkat.

Bilagor:

Försvarsmakten, remissyttrande

Havs- och vattenmyndigheten, remissyttrande

Luftfartsverket, remissyttrande

Naturvårdsverket, remissyttrande

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, remissyttrande

Statens energimyndighet, remissyttrande

Statens geotekniska institut, remissyttrande

Statens Geologiska Undersökningar, remissyttrande

Sjöfartsverket, remissyttrande

Skogsstyrelsen, remissyttrande

Svenska Kraftnät, remissyttrande

Tillväxtverket, remissyttrande