

## 5 Översiktsplanering

Enligt direktivet ska utredaren

- särskilt utvärdera hur bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas i fråga om utpekande och angivande av områden liksom hur dessa bestämmelser och bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken tillämpas i mål och ärenden liksom i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning
- identifiera och analysera bristerna i denna tillämpning och bedöma i vilken utsträckning dessa beror på lagreglernas utformning eller på deras tillämpning

Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna sker i fyra steg som vart och ett bör utvärderas för sig. En anledning till detta är att de olika stegen är sins emellan beroende på så vis att iakttagna brister i ett av tillämpningens steg kan vara anledningen till brister i nästa steg.

Tillämpningens första steg är de ansvariga myndigheternas arbete med att lämna uppgifter till länsstyrelserna om vilka områden som de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. I det andra steget redovisar länsstyrelserna uppgifterna i en sammanfattande redogörelse till kommunerna. Kommunerna ska i sin översiktsplan redovisa riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB och hur de bedömer att intressena bör tillgodoses vid kommande beslut om användningen av mark- och vattenområden. Bedömningarna i översiktsplanen ger sedan i det tredje steget underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna vid planering och beslut enligt de lagar som anger att bestämmelserna ska tillämpas. Tillämpningens fjärde steg är överprövningen av besluten från det tredje steget.

I detta kapitel behandlas det andra steget.

Sedan ÄPBL och NRL trädde i kraft har utvärderingar av översiktsplaneringsprocessen vid några tillfällen gett upphov till författningsändringar avsedda att åtgärda iakttagna brister i processen. Ändringarna har i vissa fall förtydligat de ursprungliga förarbetena och har betydelse för tillämpning av hushållningsbestämmelserna i dag. Både de tidigare utvärderingarna och författningsändringarna är av intresse för utredningens utvärdering och redovisas därför inledningsvis i avsnittet. Redovisningen delas upp i två delar. Den första behandlar perioden 1987–1998 när PBL och NRL tillämpades. Den andra behandlar perioden från 1999–2010 när PBL och MB tillämpades.

Avslutningsvis behandlas tillämpningen i dag.

## 5.1 Inledning

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3) har hushållningsbestämmelserna karaktären av gemensamma grundregler som ska tillämpas i mål och ärenden enligt olika lagar som styr användningen av mark- och vattenresurser. Bestämmelserna anger i huvudsak vad som utgör de allmänna intressena i mark- och vattenanvändningsfrågor och är inriktade på att ge vägledning för att avgöra konkurrensfrågor om mark- och vattenområden. Allmänna intressen som har särskilt stor betydelse i ett nationellt perspektiv är riksintressen. Sektorsmyndigheterna ansvarar för att bedöma vilka områden som är av riksintresse enligt 3 kap. MB (2 § hushållningsförordningen).

I översiktsplanen ska kommunen bland annat redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. PBL ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt (3 kap. 4 § PBL). Länsstyrelsen ansvarar för att i samverkan med centrala verk förse kommunen med underlag för översiktsplanen, särskilt när det gäller områden som är av riksintresse, och för att bevaka att riksintressen tillgodoses i planen.

Översiktsplanen används som instrument för att belysa samhällets syn på vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användningen av mark- och vattentillgångarna. Ståndpunktstagandena i översiktsplanen ska utgöra

underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i mål och ärenden (prop. 1985/86:3, s. 29).

Översiktsplaneringen är av central betydelse för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Lagstiftarens avsikt var att den fortsatta fysiska riksplaneringen skulle ”inordnas i den fortlöpande planerings- och beslutsprocessen, främst i anslutning till kommunernas markanvändningsplanering” (se även avsnitt 3.1.5).

Översiktsplanens syfte angavs i prop. 1985/86:1 (s. 123) i kort-het vara

att med ledning av PBL:s bestämmelser om allmänna intressen ange grunddragen i användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för bebyggelseutvecklingen som en del i och en förutsättning för den övergripande, långsiktiga kommunplaneringen

att redovisa behandlingen av områden som är av riksintresse – särskilt som grund för samråd mellan staten och kommunen om markanvändningen och tillståndsprövningen

att där det behövs ge närmare riktlinjer för kommande planläggning, bebyggelseutveckling och andra miljöförändringar

att ge kommuninvånare, sakägare och andra intressenter information om markanvändningen i stort samt inriktningen för avsedda miljöförändringar.

Eftersom översiktsplanen ska upprättas med tillämpning av hushållningsbestämmelserna kan den enligt prop. 1985/86:3 (s. 29) också tjäna som underlag för tillämpningen i beslut enligt de anknutna lagarna

Översiktsplanen enligt PBL används som instrument för att belysa samhällets – d.v.s. statens och kommunens – syn på vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användningen av mark- och vattentillgångarna. Ståndpunktstagandena i översiktsplanen skall utgöra underlag för tillämpningen av NRL:s bestämmelser i mål och ärenden enligt de lagar som anknyts till NRL.

Enligt propositionen (s. 10) behövs ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning för att hushållningsbestämmelserna ska få avsedd verkan. Länsstyrelsen får rollen som samordnare av statens intressen i frågor om användning av mark- och vattenområden i länet och får till uppgift att hantera kunskapsförsörjningen. I prop. 1985/86:1 (s. 532–533) anges att

Det ankommer på länsstyrelsen att i samverkan med centrala verk ge kommunen erforderligt underlag för översiktsplanen, särskilt när det gäller områden som är av riksintresse. Underlaget bör sammanställas så att anspråken på mark och vatten inom kommunen så långt som möjligt kan preciseras.

Länsstyrelsen ska enligt propositionen (s. 539) också verka för att områden som är av riksintresse säkerställs. Med uttrycket verka för

avses en aktiv insats från länsstyrelsen att söka påverka planförslagets utformning i dessa avseenden. Uppgiften innebär att länsstyrelsen i samråd med berörda centrala verk bör precisera riksintressena och ange vilken hänsyn som bör tas till motstridiga intressen. Om ett visst område är av riksintresse för flera verksamheter e.d., bör länsstyrelsen prioritera mellan dessa till ledning för kommunens planarbete.

Tanken var att konflikter mellan olika anspråk om markanvändningen i första hand skulle lösas i dialog mellan länsstyrelse och kommun i översiktsplaneringen.

## 5.2 Perioden 1987–1998

### 5.2.1 Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36)

År 1992, fem år efter PBL:s ikraftträdande, hade så gott som samtliga kommuner antagit en kommunomfattande översiktsplan enligt PBL. I betänkandet *Miljö och fysisk planering* (SOU 1994:36) beskrivs översiktsplanläget våren 1992 och inriktning och innehåll i de första översiktsplanerna. Framställningen i betänkandet grundar sig bl.a. på Boverkets rapport *Erfarenheter av översiktsplanarbetet – Huvudrapport juni –92* och remissynpunkterna på rapporten samt Riksrevisionsverkets granskning av länsstyrelsernas tillämpning av PBL i rapporten *Staten och den fysiska planeringen*, 1992.

Enligt betänkandet innehåller flertalet översiktsplaner en relativt jämn och utförlig redovisning av allmänna intressen enligt hushållningsbestämmelserna. Mera sällan finns dock tydliga slutsatser eller ställningstaganden till de allmänna intressena i den antagna översiktsplanen. Såväl statliga myndigheter som kommunen har fokuserat intresset i de första översiktsplanerna på riksintressena. Planerna kan ändock inte alltid ses som ett resultat av den avsedda dialogen mellan stat och kommun, utan har tenderat att bli enbart samman-

ställningar av centrala statliga myndigheters anspråk. I främst de mindre kommunerna redovisas olika sektorsintressen i särskilda bilagor utan egna överväganden och prioriteringar. Många översiktsplaner saknar underlag och ställningstaganden i fråga om viktiga hushållningsbestämmelser såsom ekologiskt särskilt känsliga områden och stora opåverkade områden, trots att många kommuner har analyserat miljöfrågorna i miljöprogram eller naturvårdsprogram.

Kunskapsförsörjningen har hittills inte fungerat helt tillfredsställande när det gäller anspråk och underlag från centrala sektorsmyndigheter. Angeläget underlag från centrala verk saknas fortfarande på flera områden. Fördelningen av ansvaret för kunskapsförsörjningen anses till vissa delar oklar. Länsstyrelsen har inte alltid tagit på sig ansvaret att aktivt tolka och förmedla underlag från statliga myndigheter. Enligt Boverket har länsstyrelserna i hög grad fungerat som förmedlare av statligt underlag och kunskaper, medan det funnits osäkerheter i fråga om ansvaret att även tolka underlaget och att samordna olika statliga intressen. Länsstyrelserna har haft vissa svårigheter att förena ansvaret att företräda och samordna statens intressen med uppgiften att förmedla underlag och ge råd till kommunerna. De har vidare haft svårigheter att från sitt regionala perspektiv med tillräcklig tyngd ifrågasätta sektoriella anspråk, framförallt i fråga om riksintressena. Flera länsstyrelser menar att svårigheterna att företräda statens intressen till stor del beror på en oklar ansvarsfördelning mellan länsstyrelsen och centrala myndigheter.

Såväl Boverket som flera av de remissinstanser som har yttrat sig över verkets rapport anser att det finns stora oklarheter i fråga formerna om för hur riksintressen läggs fast och hanteras i den kommunala översiktsplaneringen. I Riksrevisionsverkets rapport föreslås att formerna för hur riksintressena formuleras ses över. Boverket och flera andra myndigheter och kommuner anser vidare att vissa bestämmelser i NRL är otydliga. Bl.a. påtalas att innebörden i bestämmelserna om ekologiskt särskilt känsliga områden i 2 kap. 3 § NRL (nuvarande 3 kap. MB) behöver klargöras, särskilt i förhållande till bestämmelserna i 6 § om områden med naturvärden. Vidare framhålls att bestämmelserna i 2 § om stora opåverkade områden fått dåligt genomslag i översiktsplaneringen. Boverket pekar i sin utvärdering av översiktsplanearbetet också på att om-

råden av riksintresse enligt 3 kap. NRL har behandlats summariskt i de flesta översiktsplaner. Tänkbara orsaker är enligt verket brister i fråga om underlaget samt att det saknas en ansvarig central myndighet för kunskapsförsörjning osv.

Utredaren lämnar ett antal förslag och betonar myndigheternas ansvar för kunskap och kompetens:

Avslutningsvis vill jag poängtera att en förutsättning för att kommunerna skall kunna leva upp till höjda anspråk på den översiktliga planeringen i enlighet med mina förslag är att de kan påräkna ett kraftfullt metodstöd från länsstyrelserna och berörda centrala verk. Vad gäller de centrala verken förutsätter jag att Boverket, i samråd med andra berörda verk, förser kommunerna med ett uppdaterat och instruktivt handboks-material. Vidare synes det nödvändigt med förnyade utbildningsinsatser för att sprida detta material samt allmänt för att öka kunskaperna om översiktsplanens roll och möjligheter i miljöarbetet. (SOU 1994:36, s. 184–185.)

Utredaren ser också en ”utveckling och spridning av GIS-tekniken som en nödvändig förutsättning för att förstärka den översiktliga planeringen” och föreslår att ”regeringen uppdrar åt Boverket och Lantmäteriverket att i ett gemensamt projekt utarbeta standards och metoder för GIS-användning i fysisk planering” (SOU 1994:36, s. 183).

### 5.2.2 NRL-förordningen 1993

Förordning (1993:191) om tillämpning av lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. trädde i kraft 1993-07-01. Bestämmelserna i förordningen avsåg att åtgärda flera av de iakttagna brister i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna som senare redovisades i SOU 1994:36.

I förordningen förtydligades myndigheternas ansvar och roller vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna:

- Ansvar för bedömning av och tillhandahållande av underlag avseende områden av riksintresse för olika typer fördelas på de centrala sektorsmyndigheterna.
- Länsstyrelsernas samrådsroll förtydligas genom en bestämmelse om att de ska ta de initiativ som behövs för att hushållningsbestämmelserna ska beaktas i tidiga skeden av planerings- och

beslutsprocesserna enligt de anknutna lagarna. Om det inte finns underlag från sektorsmyndigheterna ska arbetet grundas på det underlag länsstyrelsen bedömer lämpligt.

- Länsstyrelserna ges uttryckligt ansvar för att påtala för de centrala myndigheterna om de anser att ett ytterligare mark- eller vattenområde bör anges som riksintresse enligt 2 kap. NRL (nuvarande 3 kap. MB) eller att klassificeringen eller avgränsningen i stort av ett område som riksintresse enligt samma kapitel bör omprövas.
- Länsstyrelserna och de centrala förvaltningsmyndigheterna ska vid uppsikten inom sina verksamhetsområden göra regeringen uppmärksam på om urvalet av områden av riksintresse enligt 3 kap. NRL (nuvarande 4 kap. MB) eller formerna för att ta till vara riksintressen enligt hushållningsbestämmelserna behöver regleras närmare.

Vidare ska enligt förordningen den myndighet som ska tillämpa hushållningsbestämmelserna i ett ärende i sitt beslut ”ange om den prövade anläggningen eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna enligt dessa bestämmelser samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen”.

### **5.2.3 Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m. (prop 1994/95:230)**

Grundat bland annat på förslagen i SOU 1994:36 förtydligades 1996 bestämmelserna i PBL om översiktsplan (SFS 1995:1197) så att översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Vid redovisningen av de allmänna intressena ska riksintressen enligt NRL anges särskilt. Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid bl.a. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vidare ska kommunfullmäktige minst en gång under mandat-tiden ta ställning till översiktsplanens aktualitet. Före ställnings-

tagandet ska länsstyrelsen i en sammanfattande redogörelse redovisa synpunkter i fråga om sådana intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut samt ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsens mening förhåller sig till översiktsplanen.

I förarbetena till lagändringen (prop. 1994/95:230) förtydligades aktörernas ansvar och formerna för riksintressedialogen enligt följande.

Formerna för samverkan mellan de centrala myndigheterna, länsstyrelsen och kommunen följer av bestämmelserna i NRL, PBL och NRL-förordningen. Sammanfattningsvis förutsätter dessa bestämmelser dels en dialog mellan ansvariga sektorsmyndigheter och länsstyrelsen, dels en dialog mellan stat och kommun i samband med översiktsplaneringen enligt PBL (prop. 1994/95:230, s. 59). Genom NRL-förordningen klargörs att länsstyrelsen ska ges möjlighet att påverka de centrala myndigheternas bedömning av riksintressen, både när det gäller urvalet och avgränsningen av områdena (prop. 1994/95:230, s. 57–58).

Det är länsstyrelsens ansvar att löpande förmedla underlag om riksintressen till kommunen. Ett samlat underlag bör överlämnas bl.a. då kommunen inleder ett arbete med att upprätta eller ändra översiktsplanen (prop. 1994/95:230, s. 58). Av planen ska särskilt framgå hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena. Därmed görs tydligt att dialogen om riksintressena i översiktsplaneringen ska avse såväl områdenas avgränsning och riksintressets innebörd som hur områdenas värden ska tillgodoses (prop. 1994/95:230, s. 59).

I tidiga skeden av planeringsprocessen är det naturligt att diskutera kommunens bedömning av myndigheternas underlag om områden av riksintresse. Olika förändringar, t.ex. jordbrukslandskapets omvandling eller vägutbyggnader, kan ge nytt underlag för bedömningar av ett områdes värden. Vidare kan fördjupade studier av ett områdes egenskaper eller av motstående lokala intressen innebära att kommunen vill aktualisera alternativ till områden som utpekats som riksintresse för kommunikationsleder eller för andra anläggningar. Diskussionerna kan aktualisera förslag till ändringar i fråga om avgränsningen eller preciseringar i fråga om innebörden av myndighetens bedömning. Om länsstyrelsen är beredd att acceptera mer omfattande förändringar i förhållande till det underlag



som lämnats av en myndighet ska den berörda myndigheten underlämnas. (prop. 1994/95:230, s. 58)

Normalt kan man utgå ifrån att kommunen delar myndighetens bedömning i fråga om områden av riksintresse och att underlaget utan större kompletteringar eller ändringar kan läggas till grund för kommunens översiktsplaneförslag. De ställningstaganden som då förutsätts ske vid utarbetandet av planförslaget består främst i att bedöma om motstående anspråk kan innebära påtaglig skada på de värden som föranlett att området anges som riksintresse. Ibland krävs att avvägningar görs mellan olika riksintressen i översiktsplanen. Det kan också bli fråga om att i översiktsplanen ta ställning till om redovisade områden av riksintresse ska säkerställas genom rättsverkande bestämmelser eller beslut (prop. 1994/95:230, s.58).

Statens inflytande och påverkan i den kommunala översiktsplaneringen ska främst utövas under samrådet (prop. 1994/95:230, s. 64–65). Under hela planeringsprocessen är det länsstyrelsens uppgift att ta de initiativ som behövs för att oklarheter eller brister i fråga om underlaget om riksintressen ska klaras ut, att särskilt verka för att riksintressena tillgodoses och att företräda de statliga myndigheterna i kontakterna med kommunen (prop. 1994/95:230, s.58).

I förarbetena kommenterades också översiktsplanens roll som underlag för beslut där hushållningsbestämmelserna ska tillämpas samt vikten av att översiktsplanen är aktuell.

Vid prövning av olika tillståndspliktiga åtgärder enligt de lagar som är knutna till NRL ska främst göras en bedömning av och avvägning mellan de olika allmänna intressen som gör sig gällande i området. Vidare ska prövas om åtgärden utgör den på sikt mest lämpade användningen i förhållande till dessa intressen eller i förhållande till andra anspråk som riktas mot området. Till grund för bedömningarna behövs underlag som visar vilka allmänna intressen som finns i området samt vilka andra anspråk som riktas mot området. Det underlag som förutsätts finnas tillgängligt vid myndigheternas prövning är i första hand den kommunala översiktsplanen. Enligt 6 kap. 1 § NRL (nuvarande 6 kap. 19 § MB) ska således de myndigheter som ska tillämpa lagen se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som belyser hushållningsfrågan finns tillgängliga. En utgångspunkt för denna bestämmelse är att

översiktsplanen ska spela en viktig roll för de avvägningar som olika myndigheter har att göra (prop. 1994/95:230, s. 70).

Genom NRL-förordningen har klargjorts att myndigheter i sina beslut ska ange om den prövade åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenområden samt med den gällande översiktsplanen. Därmed bekräftas översiktsplanens betydelse som bedömningsunderlag. Om myndighetens beslut avviker från planen bör motiven för denna avvikelse framgå av beslutet. Översiktsplanen bör beaktas, även om den inte ger något direkt besked om exploateringsföretag eller åtgärder är förenliga med planen eller inte (prop. 1994/95:230, s. 70–71).

Bl.a. översiktsplanens funktion i dialogen mellan stat och kommun om riksintressena motiverar regler som säkerställer att översiktsplanens aktualitet regelbundet tas upp till en politisk helhetsbedömning (prop. 1994/95:230, s. 70). Det är angeläget att de statliga myndigheternas underlag och anspråk regelbundet blir föremål för breda politiska överväganden i kommunen, särskilt om översiktsplanens ställningstaganden strider mot underlaget. Kommunens politiker kan med anledning härav vilja inleda en översyn av planen för att diskutera innebörden av olika riksintressen eller för att påverka avvägningen av riksintressen mot andra allmänna intressen. På motsvarande sätt har länsstyrelsen och andra statliga myndigheter intresse av att regelbundet få besked om i vilken utsträckning översiktsplanen är ett uttryck för kommunens aktuella uppfattning eller om förutsättningarna ändrats i väsentliga avseenden på sådant sätt att planen kan komma att ändras. Inte minst önskemålet att åstadkomma en bättre samordning med statliga myndigheters sektorsplanering, t.ex. i fråga om vägar och järnvägar, motiverar att sådana möjligheter skapas. Också för de myndigheter som vid sina beslut ska bedöma om åtgärder är förenliga med översiktsplanen är det särskilt angeläget att få en överblick över om översiktsplanens skilda delar är aktuella eller om planen kan komma att ändras i väsentliga avseenden (prop. 1994/95:230, s. 66–67).

## 5.3 Perioden 1999–2010

### 5.3.1 Miljöbalk (prop. 1997/98:45)

Hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL arbetades in i 3 och 4 kap. miljöbalken 1999-01-01. Bestämmelsernas lydelse förändrades inte, men införandet medförde att bestämmelserna kom att inordnas under miljöbalkens övergripande mål i 1 kap. I förarbetena kommenteras detta i specialmotiveringen till 3 kap. 1 § på följande sätt.

Landets mark- och vattenområden måste utnyttjas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt med hänsyn till olika möjliga användningssätt och över tiden. Paragrafen innehåller en grundläggande bestämmelse till stöd för avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka berörda områden är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. En avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att bevara mark- och vattenområden för framtiden och å den andra sidan värdet av att ta dem i anspråk för olika ändamål. Beslut om ianspråktagande av områden innebär ofta att den tillämpliga myndigheten måste göra avvägningar mellan olika, ofta motstående intressen. Som framgår av miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § andra stycket skall balkens bestämmelser tillämpas så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används på ett sätt som tryggar en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning. Vid bedömningen av den lämpligaste användningen av ett område bör alltid möjligheten att samtidigt utnyttja ett område för olika verksamheter undersökas. Utgångspunkten för bedömningen bör vara balkens övergripande mål i 1 kap. 1 § första stycket att främja en hållbar utveckling. (Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29–30.)

Enligt propositionen påverkas förutsättningarna för en ekologiskt hållbar utveckling ”också i hög grad av den statliga och kommunala samhällsplaneringen. Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten, om miljökvalitetsnormer och om miljökonsekvensbeskrivningar medverkar till att göra en ekologiskt hållbar utveckling till ett gemensamt mål för all samhällsplanering” (prop. 1997/98:45, del 2, s. 5–6).

I allmänmotiveringen kommenteras hushållningsbestämmelsernas roll i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling och översiktsplanens roll.

Bestämmelserna om hushållning med mark och vatten skall kunna utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas. Det är också viktigt att bestämmelserna får genomslag vid tillämpning av den lagstiftning som nu är anknuten till naturresurslagen men som inte arbetas in i miljöbalken. Detta uppnås genom att balkens regler skall tillämpas i mål och ärenden även enligt annan lagstiftning än miljöbalken som berör frågor om hushållningen med naturresurser. Genom att NRL:s hushållningsregler inarbetas i miljöbalken kommer på motsvarande sätt betydelsen av kommunernas översiktsplaner när det gäller bedömning av frågor om ändrad markanvändning att lyftas fram på ett ännu tydligare sätt än hittills inom miljöbalkens beslutsområde. Planeringsunderlag för detta skall tillhandahållas enligt 6 kap. 11 och 12 §§ (prop. 1997/98:45, del 1 s. 245).

Betydelsen av riksdagens miljömål kommenteras så här.

Av riksdagen fastställda miljömål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Sådana miljömål kan avse miljö kvalitet och kan då ses som en precisering av miljöbalkens mål i ett visst avseende. Miljömålen kan också ange vilka utsläppsbegränsningar eller andra åtgärder som måste genomföras. I sådana fall kan dessa ge ledning beträffande vilka krav som bör ställas på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd (prop. 1997/98:45, del 2, s. 8).

### 5.3.2 Hushållningsförordningen 1999

Samtidigt med miljöbalken trädde Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. i kraft. Den motsvarade NRL-förordningen med tillägg att Boverket har uppsikten över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. MB. Bestämmelserna i NRL om länsstyrelsens tillsyn och Boverkets uppsikt över hushållningen med naturresurser fördes över till den nya förordningen formulerat så att Boverket har den allmänna uppsikten och länsstyrelsen uppsikten inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden. Bestämmelsen om att länsstyrelserna och de centrala förvaltningsmyndigheterna ska göra regeringen uppmärksam på om formerna för att ta till vara riksintressen enligt 2 och 3 kap. lagen behöver regleras närmare togs bort ur NRL-förordningen.

Samtidigt som miljöbalken trädde i kraft fördes också in (SFS 1998:884) i Boverkets instruktion att Boverket inom sitt verksamhetsområde ska verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 11–13 §§ miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10) samt tillhandahålla underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken.

### **5.3.3 Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77)**

Enligt betänkandet SOU 2005:77 som redovisades i september 2005 var en allmän uppfattning som framförts under utredningsarbetet att områden av riksintresse enligt miljöbalken inte hanteras på det sätt som reglerna i PBL och miljöbalken förutsätter. Det riktades kritik mot såväl bristande aktualitet i underlaget som avsaknaden av dialog med kommunerna. En återkommande synpunkt var att länsstyrelsen inte tillräckligt tar sitt ansvar att diskutera hur områdena ska avgränsas eller hur värdena ska tillgodoses i planering och andra beslut. En vanlig, men felaktig föreställning var att de centrala verken har till uppgift att fastställa områden av riksintresse. Länsstyrelsen ansågs inte alltid medveten om innebörden i sitt mandat att göra självständiga bedömningar (SOU 2005:77 del 1, s. 174).

I betänkandet anges vidare att flera utvärderingar hade visat att kommunernas aktivitet när det gäller planering på kommunövergripande nivå på sina håll i dag är låg och att många kommuner inte hade antagit någon ny översiktsplan. Skälen till det minskade intresset för översiktsplaneringen var flera. Kommunernas skilda utvecklingsförutsättningar och bristen på resurser i förhållande till lagstiftningens krav på redovisning och förfarande framhölls som några avgörande faktorer, framförallt i små kommuner med negativ befolkningsutveckling. De senaste årens förändringar hade dessutom inneburit att kraven på innehåll i översiktsplanen ökat, bl.a. som en effekt av EU-medlemskapet, men även genom nya nationella mål och politikområden. Det ansågs oklart vilka allmänna intressen som sätter tydliga gränser för kommunens beslut och vilka som ger kommunen större handlingsutrymme. Från några håll hävdades att kraven på översiktsplanens innehåll och reglerna för förfarandet begränsar möjligheterna att ta fram en aktuell och

användbar översiktsplan. Bestämmelserna om aktualitetsprövning hade inte fått genomslag. Ett problem var också den bristande insikten om översiktsplanens nytta, bl.a. som ett instrument att lösa en konflikt mellan olika sektorsmyndigheters anspråk och en kommuns önskade utveckling. I detta sammanhang efterfrågades en bättre dialog med länsstyrelsen och en ökad tyngd vid länsstyrelsens uppgift att företräda och samordna statens intressen. Samtidigt efterlystes en bättre koppling mellan den kommunala översiktsplaneringen och överordnade mål och riktlinjer på olika områden (SOU 2005:77 del 1, s. 175).

I betänkandet uppmärksammas också frågan om bristande dialog om riksintressen i översiktsplaneringen.

Den kommunala översiktsplaneringen är tänkt att fungera som en arena för dialog mellan kommunen och staten, företrädd av länsstyrelsen, om hur riksintressena både ska avgränsas och tillgodoseas. Trots de ändringar av bestämmelserna i 4 kap. 1 § som infördes år 1996 kvarstår flera problem och oklarheter vid tillämpningen, även om det finns en grundläggande förståelse för att systemet med områden av riksintresse erbjuder en plattform för hur nationella värden och anspråk ska tas om hand. Erfarenheterna tyder på att problemen i huvudsak hänger samman med brister i fråga om underlaget och vid tillämpningen – både när det gäller resurser, arbetssätt och kunskaper om systemet – och endast i begränsad omfattning har en grund i lagstiftningen.

En grundläggande kritisk synpunkt, som har förts fram såväl i samband med de första översiktsplanerna som i kommitténs arbete, är emellertid att dialogen om riksintressenas avgränsning och tillgodoseende i översiktsplaneringen inte fungerar som det var tänkt och att innebörden i denna process är otydlig. Länsstyrelsen anses inte alltid göra en självständig värdering av de centrala verkens underlagsmaterial som visar deras anspråk på riksintressen, vilket anses stödja en felaktig uppfattning att riksintressena läggs fast ensidigt efter beslut eller ställningstagande från statliga sektorsmyndigheter. Från kommunalt håll har man efterlyst att länsstyrelsen inte enbart ska förmedla underlag om riksintressena utan även att mer aktivt medverka till att precisera värdena och öppna för en dialog om hur värdena kan tillgodoseas i översiktsplaneringen. (SOU 2005:77 del 2, s. 436–437.)

#### 5.3.4 Riksrevisionen och Boverket

Riksrevisionen konstaterar i sin rapport *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen* (Riksrevisionen 2005) att de statliga myndigheterna under åren har lagt ned betydande tid och resurser på översiktsplaneinstitutet. Trots detta har kravet i 4 kap. 14 § PBL – att

alla kommuner minst en gång under varje mandatperiod ska göra en aktualitetsprövning av översiktsplanen – inte följts. Aktualitetsprövning som varje kommun ska göra en gång varje mandatperiod tycks för många kommuner mest vara en formell detalj som ibland prioriteras bort helt. Enligt enkäten från Svenska Kommunförbundet, har 130 kommuner en översiktsplan som antagits mellan 1990–1996, dvs. som är mer än tio år gamla. De skäl som kommunerna anger är hög arbetsbelastning och resursbrist. Flera länsstyrelser menar att särskilt små kommuner med knappa resurser inte är motiverade att prioritera resurser till översiktsplanarbetet. I kommuner med utvecklingstryck vill man ofta snabbt genomföra en plan när tillfälle och möjlighet ges. Vid sådana tillfällen tillåts inte översiktsplaneringen utgöra något hinder om detaljplanen behöver upprättas i strid med översiktsplanen.

Från intervjuerna med länsstyrelserna framkom samtidigt flera synpunkter som gick i riktningen att översiktsplaneringens betydelse överdrivs och att översiktsplanen aldrig kan bli det viktiga instrument som man från centralt håll vill framhålla. Översiktsplaneringen är en dyr process för kommunerna. Länsstyrelsen har en svår uppgift att tillhandahålla ett aktuellt underlag i samband med det obligatoriska samrådet. Avvägningar om riksintressen, miljö- och riskfaktorer m.m. blir därför ofta kända först i samband med detaljplaneringen. I Svenska Kommunförbundets enkät anger 42 procent av kommunernas planerare att det endast har måttlig nytta av översiktsplanerna. Mest positiva är planerarna i de tre storstäderna samt andra större städer. Man anger också att det är svårt att engagera allmänheten så tidigt i planeringen (Riksrevisionen 2005, s. 28).

Boverket redovisade 2006-12-20 till regeringen sin återrapportering om tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser för områden av riksintresse (Boverket 2006b). Boverket uppmärksammar i skrivelsen några väsentliga problem och svårigheter när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om riksintresse. Enligt verket är oklarheterna är inte bara många utan också grundläggande. Boverket ser det som nödvändigt att hela regelkomplexet för statligt inflytande på markanvändningen genom riksintressen, med dess olika moment och med dess regleringar i olika lagar, ses över i ett sammanhang. Ett första steg måste vara att uppmärksamma och på allvar analysera de svårigheter och oklarheter som finns i tillämp-

ningen. En översyn måste också ta tillvara och utveckla de delar av riksintressehanteringen som i dag fungerar förhållandevis bra och fyller en viktig funktion för berörda sektorer. Riksintressenas betydelse för samspelet mellan stat och kommun i PBL-systemet måste uppmärksammas. Enligt Boverkets uppfattning är dock bristerna i regelverk och tillämpning så avgörande att de påverkar trovärdigheten och legitimiteten i de samlade regelverken för planering och beslut om markanvändning och miljö.

### 5.3.5 Miljöbalkens sanktionssystem m.m. (prop. 2005/06:182)

I 1 kap. 2 § NRL fanns en uppräknig av de anknutna lagar som innehåller bestämmelser om att hushållningsbestämmelserna ska tillämpas i beslut enligt lagen. Den fördes 1999 in i 1 kap. 2 § MB. Paragrafen upphävdes 2007 (SFS 2006:1014) med följande motiv. ”Eftersom de angivna speciallagarna innehåller de nödvändiga hänvisningarna till miljöbalkens 3 och 4 kap. är en uppräknig av dessa i 1 kap. 2 § inte längre nödvändig. (Prop. 2005/06:182, s. 140). Ett och ett halvt år senare fördes motsvarande bestämmelse (SFS 2008:232) in i 3 § hushållningsförordningen.

I Miljöprocessutredningen (SOU 2009:45) kommenteras ändringen på följande sätt.

I och med att 2 kap. 6 § miljöbalken numera innehåller en bestämmelse om tillämpningsområdet för hushållningsreglerna har hänvisningen till andra lagar ansetts överflödig och 1 kap. 2 § har upphävts. Det har ansetts tillräckligt med de hänvisningar som finns i andra lagar till 3 och 4 kap. miljöbalken. I stället finns numera i 3 § hushållningsförordningen en uppräknig av de lagar som innehåller en hänvisning till 3 och 4 kap. miljöbalken. Det kan ifrågasättas om detta var en nödvändig lagändring. Rubriken till 1 kap. miljöbalken är ”Miljöbalkens mål och tillämpningsområde”. Den tidigare 1 kap. 2 § var ju en bestämmelse om balkens tillämpningsområde och passade därför in i kapitlet. Som framgår av de tidigare i detta avsnitt angivna förarbetena ingår de lagar som innehåller en hänvisning till 3 och 4 kap. i hushållningsbestämmelsernas tillämpningsområde. För den som börjar sina studier i ämnet hushållningsregler med att läsa 3 kap. miljöbalken är dock detta sammanhang svårt att upptäcka. Det bör därför införas ett nytt andra stycke i 1 § där det föreskrivs att 3 och 4 kap. miljöbalken också ska tillämpas enligt vad som framgår av andra författningar. (SOU 2009:45, s. 111.)



### 5.3.6 En enklare plan- och bygglag (prop 2009/10:170)

Grundat bland annat på förslagen i SOU 2005:77 förtydligades 2011-05-02 bestämmelserna i PBL om översiktsplan ytterligare (SFS 2010:900) genom tillägg att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Bestämmelsen om att kommunen i översiktsplanen ska redovisa "de allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden" förtydligades till att kommunen i översiktsplanen ska "redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses" (3 kap. 4 § PBL). Vidare lades till att av översiktsplanen ska framgå "hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen".

I propositionen (2009/10:170) angavs att drygt 30 procent av landets kommuner 2008 hade översiktsplaner som är mer än 15 år gamla. De flesta kommuner som hade inaktuella översiktsplaner ligger norr om Väneren och Mälardalen och har en befolkning på mindre än 25 000 invånare. Flera av dessa kommuner har också svaga resurser för fysisk planering. De stora skillnaderna mellan kommunerna beror ofta på olika utvecklingsförutsättningar och tillgång på resurser i kommunerna. Stora och expanderande kommuner upplever som regel ett större behov av att fortlöpande diskutera den framtida utbyggnaden medan små kommuner i glesbygd med svagt förändringstryck inte är lika motiverade att upprätta en ny översiktsplan. Särskilt de små kommunerna upplever i bland att bestämmelserna är alltför betungande när det gäller förfarande och redovisning för att motsvara nyttan. Det framhålls ofta att plan- och bygglagens planinstrument, inklusive översiktsplanen, främst är avsedda som exploateringsinstrument för att hantera utveckling och expansion medan de passar sämre för att hantera stagnation och befolkningsminskning, rivning av bostäder och avveckling av service.

Aktiviteten för att uppdatera översiktsplanerna var mycket låg under 1990-talet men har nu ökat både genom översyner av kom-

munomfattande översiktsplaner och genom fördjupningar och tillägg, främst för vindkraft.

Aktualitetsprövningen sker inte i den utsträckning som det var tänkt enligt lagens krav. Det är bara en tredjedel av landets kommuner som någon gång har aktualitetsprövat sin översiktsplan.

Att en så stor andel av landets kommuner fortfarande har gamla och med stor sannolikhet också inaktuella översiktsplaner innebär en rad problem.

Enligt propositionen innebär de förändringar som föreslås ökade krav på länsstyrelsen att sammanställa och tillhandahålla underlag om skilda nationella och regionala mål och intressen.

Enligt PBL-kommittén (SOU 2005:77) har områden av riksintressekaraktär inte hanterats på det sätt som plan- och bygglagen och miljöbalken förutsätter. Enligt kommittén tar länsstyrelsen inte tillräckligt ansvar för att diskutera hur sådana områden ska avgränsas eller hur sådana värden ska tillgodoses i planering och andra beslut. Dialogen om hur riksintressena ska avgränsas och tillgodoses behöver utvecklas. Även i dessa avseenden förutsätts att både länsstyrelsen och berörda centrala myndigheter tar ansvaret för att precisera och aktualisera underlaget om riksintressen (prop. 2009/10:170, s. 183).

Länsstyrelsen har i sin tur ansvar för att förmedla samrådshandlingarna till berörda statliga myndigheter samt för att inhämta synpunkter från dessa för samordning. Ett antal remissinstanser har framfört att länsstyrelsen inte bara bör samordna statliga intressen utan även bör sammanväga och prioritera mellan dessa inför kommunens planläggning. Regeringen gör bedömningen att det i samordning ligger ett visst mått av sammanvägning och att ytterligare reglering inte är lämplig eftersom detta skulle kunna uppfattas som en inskränkning av kommunens ansvar för den slutliga avvägningen av de statliga intressena vid den aktuella planläggningen. Länsstyrelsens ansvar att hålla berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet är i dag reglerat i plan- och byggförordningen (1987:383).

## 5.4 Tillämpning i dag

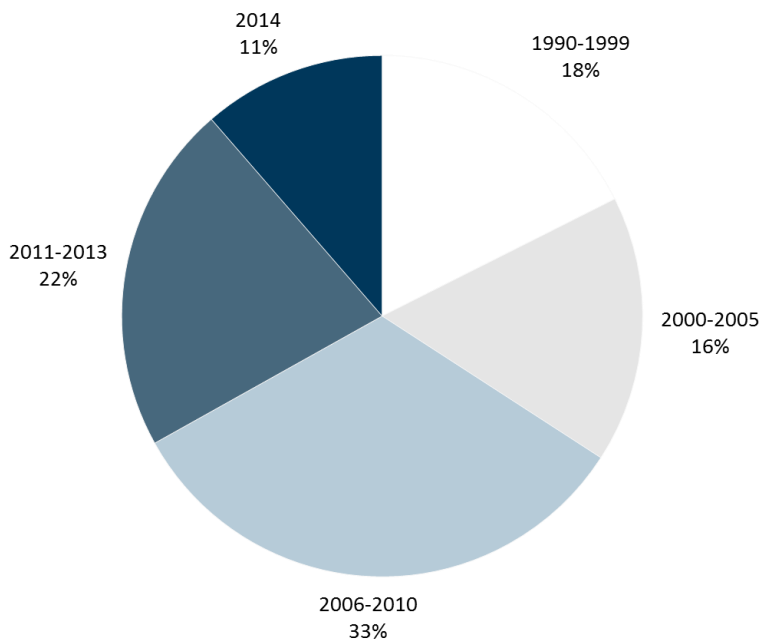
Som underlag för avsnittet har bl.a. använts Riksrevisionens länsstyrelsenkät i rapport RiR 2013:21 (Riksrevisionen 2013) och utredningens egen enkät till länsstyrelserna via länsstyrelsernas Forum för hållbart samhällsbyggande.

### 5.4.1 Översiktsplanernas aktualitet

En tredjedel av landets kommuner hade år 2014 översiktsplaner som antagits den senaste mandatperioden (se figur 5.1). En knapp fjärdedel av de gällande översiktsplanerna antogs mandatperioden dessförinnan.

**Figur 5.1 Översiktspaneläget 2014**

Kommunernas översiktsplaner år 2014. Andel av samtliga kommuners översiktsplaner som antagits under olika perioder



*Källa:* Boverkets plan- och byggenkät 2014.

År 2014 vann cirka 33 översiktsplaner laga kraft, vilket var några fler än föregående år. Tolv av dessa ersatte en plan från 1990-talet. Det är nu 51 kommuner som har en översiktsplan som antogs under 1990-talet. Många av dessa kommuner ligger i landets norra delar.

Fördjupningar och tematiska tillägg är också verktyg i en kontinuerlig översiktsplanering där aktuella planeringsfrågor arbetas in i planen. Detta stärker översiktsplanens aktualitet. Cirka 60 procent av översiktsplanerna har högst fem tillägg eller fördjupningar. Under 2014 vann 19 tillägg till 17 översiktsplaner laga kraft. Sedan 2010 har antalet antagna tillägg till översiktsplanerna legat kring 30 stycken per år, förutom 2011 då 53 tillägg vann laga kraft. Liksom under tidigare år är det tillägg med teman vindbruk och landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) som helt dominerar.

#### 5.4.2 Översiktsplanernas innehåll

Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planläggning enligt PBL (2 kap. 2 §). Kommunen ska enligt 3 kap. 4 § PBL i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Av tabell 5.1 framgår att alla kommuner redovisar riksintressen i sina översiktsplaner medan endast drygt hälften redovisar andra allmänna intressen enligt 3 kap. MB.

**Tabell 5.1 Länsstyrelsernas bedömning av vilka intressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken som anges i kommunernas översiktsplaner. Antal kommuner\***

Enkätfråga	ja	nej	delvis	vet ej	Summa
Anges områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB på karta och eller i beskrivning i ÖP?	230	0	0	1	231
Anges områden enligt 3 kap. 2 § MB i ÖP? På karta och/eller i beskrivning? Eller behandlas på annat sätt i ÖP?	103	97	16	0	216
Anges områden enligt 3 kap. 3 § MB i ÖP? På karta och/eller i beskrivning? Eller behandlas på annat sätt i ÖP?	113	83	19	1	216
Anges områden enligt 3 kap. 4 § MB i ÖP? På karta och/eller i beskrivning? Eller behandlas på annat sätt i ÖP?	145	53	18	0	216
Anges områden enligt 3 kap. 5-9 §§ 1 st MB (ej RI) i ÖP ? På karta och/eller i beskrivning? Eller behandlas på annat sätt i ÖP?	149	29	38	0	216
Har Ist angett avvikande mening betr. RI-områden i granskningsyttrandet till ÖP?	126	99	6	0	231

*Källa:* Utredningens länsstyrelseenkät.

\* Enkäten besvarades av 20 länsstyrelser.

Enligt vad länsstyrelserna uppger varierar kvaliteten i översiktsplanernas beskrivningar av de olika områdena, både för områden av riksintresse och övriga områden av allmänt intresse. De ger inte alltid närmare underlag för bedömningar i kommande beslut om mark- och vattenanvändningen.

Att länsstyrelsen har angett avvikande mening kan betyda att länsstyrelsen och kommunen inte är överens i bedömningen eller att frågan behöver utredas vidare.

Boverket studerade i sin rapport 2012:23 (Boverket 2012) hur miljökvalitetsmålen hanterades i kommunernas översiktsplanering vid en genomgång av samtliga översiktsplaner som antogs under åren 2005–2010 och som fortfarande var gällande i september 2011. Följande resultat redovisades.

- I en tiondel av översiktsplanerna var miljökvalitetsmålen fullt ut integrerade i och utgjorde utgångspunkt för ställningstagandena

i översiktsplanen och inte enbart i miljökonsekvensbeskrivningen.

- I en tiondel av översiktsplanerna fanns inte miljökvalitetsmålen med alls.
- Nära hälften av kommunerna hade behandlat miljökvalitetsmålen mer ingående i översiktsplanen eller i miljökonsekvensbeskrivningen, med beskrivning av hur miljökvalitetsmålen beaktas genom hänvisning till ställningstaganden och åtgärdsförslag i översiktsplanen.
- En fjärdedel av kommunerna informerar endast om miljökvalitetsmålen i översiktsplanen.

### 5.4.3 Dialog vid översiktsplanering

Enligt förarbetena handlar tillämpningen av hushållningsbestämmelserna om avvägningar mellan olika intressen som rör mark- och vattenanvändningen. Avvägningen ska i första hand ske i kommunernas översiktsplanering, i andra hand vid beslut enligt de anknutna lagarna. Tanken är att konflikter helst ska lösas i översiktsplaneringsskedet, därefter vid prövningen enligt de anknutna lagarna.

Bestämmelserna i MB, PBL och hushållningsförordningen förutsätter dels en dialog mellan ansvariga sektorsmyndigheter och länsstyrelsen, dels en dialog mellan stat och kommun i samband med översiktsplaneringen enligt PBL.

Länsstyrelsen har enligt hushållningsförordningen (4 §) möjlighet att påverka de centrala myndigheternas bedömning av riksintressen, både när det gäller urvalet och avgränsningen av områdena.

Diskussionerna mellan länsstyrelsen och kommunen kan aktualisera förslag till ändringar i fråga om avgränsningen eller preciseringar i fråga om innebörden av myndighetens bedömning. Om länsstyrelsen är beredd att acceptera mer omfattande förändringar i förhållande till det underlag som lämnats av en myndighet ska den berörda myndigheten underrättas. Enligt Riksrevisionens länsstyrelseenkät (Riksrevisionen 2013) tar de flesta länsstyrelser sällan

initiativ till att ompröva befintliga eller föreslå nya områden av riksintresse (se tabell 5.2).

**Tabell 5.2 Nya riksintressen och omprövning**

Länsstyrelsen har under de senaste tre åren tagit initiativ till att:		
	ompröva ett befintligt riksintresse	föreslå nya områden av riksintresse
Flera gånger per år	2	1
Någon gång per år	6	4
Mer sällan än någon gång per år	10	10
Aldrig	2	5
<b>Summa*</b>	<b>20</b>	<b>20</b>

*Källa:* Riksrevisionens länsstyrelseenkät i Rapport RiR 2013:21.

\*Enkäten besvarades av 20 länsstyrelser.

Enligt förarbetena bör myndigheternas arbete med att dokumentera värdena och ge underlag för planläggning och tillståndsbeslut inriktas så att riksintresseområdena kan preciseras och avgränsas i kommunala översiktsplaner på ett sätt som är ägnat att belysa de väsentliga skyddsintressena.

Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna visar att det är stor skillnad på hur länsstyrelserna ser på respektive sektorsmyndighets underlag för de olika riksintressena. Riksintressebeskrivningarna för kulturmiljövården och friluftslivet upplevs som minst användbara, se tabell 5.3. Ingen länsstyrelse anser att underlagen från Riksantikvarieämbetet är mycket användbara och sju länsstyrelser anser att underlagen är ganska eller mycket oanvändbara.

Tabell 5.3 Sektorsmyndigheternas underlag

I vilken utsträckning uppfattar ni att följande riksintresseunderlag/ riksintressevärdebeskrivningar från sektorsmyndigheterna är användbara för era bedömningar av kommunernas planer avseende bostadsbyggande?					
	Kulturmiljövård	Naturvård	Friluftsliv	Kommunikationer	
Mycket användbara	0	0	0		5
Ganska användbara	12	14	3		14
Ganska oanvändbara	6	5	9		1
Mycket oanvändbara	1	1	7		0
Inte aktuellt	1	0	1		0

*Källa:* Riksrevisionens länsstyrelseenkät i Rapport RiR 2013:21.

\*Enkäten besvarades av 20 länsstyrelser.

Allra flest länsstyrelser, 16 stycken, anger att underlagen för friluftslivet är ganska eller mycket oanvändbara i bedömningen av kommunernas planer på bostadsbyggande. Riksintressena för friluftslivet omfattar ofta stora områden där det skyddsvärda inte är specificerat vilket gör det svårt att förhålla sig till vad påtaglig skada på riksintresset kan innebära. De nuvarande riksintressebeskrivningarna för friluftslivet har beskrivits som kortfattade, torftiga och luddiga. Majoriteten av länsstyrelserna har dock angett att värdebeskrivningarna för naturvärden är ganska användbara.

Trafikverkets riksintresseunderlag anses vara mer användbara i jämförelse med riksintressebeskrivningarna för kulturmiljövården, naturvärden och friluftslivet. Enligt Riksrevisionens enkät bedömer alla länsstyrelser utom en att Trafikverkets underlag och värdebeskrivningar är ganska eller mycket användbara i länsstyrelsernas prövning av bostadsplaner.

På frågan varför Länsstyrelsen tycker att vissa underlag är ganska eller mycket oanvändbara handlar svaren framför allt om följande aspekter: de är inte tillräckligt preciserade (svepande och generella), inaktuella, och det är oklart vad som skulle kunna innebära påtaglig skada.

Enligt Riksrevisionens länsstyrelseenkät (se tabell 5.4) är det ganska eller mycket ovanligt att länsstyrelserna under översiktsplanarbetet begär förtydliganden om riksintresseområdenas avgränsning och innehåll från den ansvariga sektorsmyndigheten. Cirka hälften av länsstyrelserna anger att det är mycket eller ganska



vanligt att kommunen efterfrågar sådana förtydliganden från länsstyrelsen. Lika många länsstyrelser anger att det är mycket eller ganska vanligt att de begär sådana förtydliganden av kommunen.

**Tabell 5.4 Riksintressen vid översiktsplanering**

Under arbete med översiktsplanering kan berörda riksintressen behöva tydliggöras och/eller avgränsas. Hur vanligt är det att:

	Kommunen efterfrågar det av lst	Lst begär det av ansvarig sektorsmyndighet	Lst begär det av kommunen	Lst tydliggör/ avgränsar RI-område för:			
				Kulturmiljövård	Naturvård	Friluftsliv	Kommunikationer
Mycket vanligt	3	1	3	3	2	1	2
Ganska vanligt	6	0	6	8	7	3	5
Ganska ovanligt	9	15	9	6	5	11	6
Mycket ovanligt	2	4	2	3	6	5	7
<b>Summa</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>

*Källa:* Riksrevisionens länsstyrelseenkät i Rapport RiR 2013:21.

\*Enkäten besvarades av 20 länsstyrelser.

I detaljplaneprocessen är förhållandena i stort sett desamma. Se tabell 5.5.

Tabell 5.5 Riksintressen vid detaljplanering

Under detaljplaneprocessen kan berörda riksintressen behöva tydliggöras och/eller avgränsas. Hur vanligt är det att:							
	Kommunen efter- frågar det av lst	Lst begär det av ansvarig sektors- myndighet	Lst begär det av kom- munen	Lst tydliggör/ avgränsar RI-område för:			
				Kultur- miljövård	Natur- vård	Friluftsliv	Kommuni- kationer
Mycket vanligt	1	0	3	5	1	1	2
Ganska vanligt	8	1	4	8	8	5	6
Ganska ovanligt	9	14	9	6	9	8	7
Mycket ovanligt	2	5	4	1	2	6	5
<b>Summa</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>

*Källa:* Riksrevisionens länsstyrelseenkät i Rapport RiR 2013:21.

\*Enkäten besvarades av 20 länsstyrelser.

Enligt Riksrevisionens länsstyrelseenkät förekommer diskussion mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna i viss utsträckning, främst med Riksantikvarieämbetet, Trafikverket och Försvarmakten (se tabell 5.6).

Tabell 5.6 Dialog mellan länsstyrelser och sektorsmyndigheter

Hur ofta har ni diskuterat riksintresseanspråk med någon eller några av följande myndigheter under de senaste tre åren?	RAÄ	NV	HaV	Trafik- verket	PTS	FM	MSB	Same- tinget	SGU	TvV	STEM	SSM
Två gånger/år eller oftare	12	3	4	12	0	7	1	1	0	2	4	0
En gång/år	5	4	4	4	0	11	2	0	3	4	6	0
Mer sällan än en gång/år	2	6	6	4	7	2	11	2	14	5	6	5
Träffas inte alls	1	7	6	0	12	0	6	2	3	4	3	3
Riksintresset finns inte i länet	0	0	0	0	1	0	0	15	0	5	1	12
<b>Summa</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>

Källa: Riksrevisionens länsstyrelseenkät i Rapport RiR 2013:21.

\*Enkäten besvarades av 20 länsstyrelser.

Enligt utredningens länsstyrelseenkät har samråd i större omfattning mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna de senaste fem åren förekommit vid flera tillfällen angående följande frågor:

- Kriterier och nya områden för vindbruk med Statens energimyndighet, för anläggningar för vattenförsörjning med Havs- och vattenmyndighet och för anläggningar för industri med Tillväxtverket
- Nya kriterier för värdefulla ämnen och mineral med Sveriges geologiska undersökning
- Översyn av områden för kulturmiljövård med Riksantikvarieämbetet, för friluftsliv med Naturvårdsverket, för kommunikationer med Trafikverket och för totalförsvaret med Försvarsmakten
- Nya områden för rennäringsplanering med Sametinget

- Ändring av områden med Havs- och vattenmyndigheten.

Dialogen om riksintressena i översiktsplaneringen ska enligt förarbetena avse såväl områdenas avgränsning och riksintressets innebörd som hur områdenas värden ska tillgodoses. När kommunen och myndigheterna är överens om områdenas avgränsning och riksintressets innebörd består arbetet främst i att bedöma om motstående anspråk kan innebära påtaglig skada på de värden som föranlett att området anges som riksintresse. Ibland krävs att avvägningar görs mellan olika riksintressen i översiktsplanen. Det kan också bli fråga om att i översiktsplanen ta ställning till om redovisade områden av riksintresse ska säkerställas genom rättsverkande bestämmelser eller beslut.

Enligt utredningens länsstyrelseenkät redovisar drygt hälften av kommunerna utvecklade ställningstaganden till hanteringen angående områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB i sina översiktsplaner. En mindre del redovisar ställningstaganden till hanteringen av områden som berörs av flera riksintressen. Se tabell 5.7.

**Tabell 5.7** Länsstyrelsernas bedömning av kommunernas hantering av riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i översiktsplanen. Antal kommuner\*

Enkätfråga	ja	nej	delvis	vet ej	Summa
Finns utvecklade ställningstaganden till hanteringen ang. områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB i ÖP?	136	60	35	0	231
Finns utvecklade ställningstaganden till hanteringen av områden som berörs av flera riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB i ÖP?	57	131	28	15	231

*Källa:* Utredningens länsstyrelseenkät.

\* Enkäten besvarades av 20 länsstyrelser.

Länsstyrelsen har till uppgift att företräda och samordna statens intressen och verka bland annat för att områden som bedöms vara av riksintresse tillgodoses i planen. Genom granskningsyttrandet enligt 3 kap. 16 § PBL ska länsstyrelsen ge ett samlat besked om och i vilken utsträckning kommunens översiktsplan tillgodoser de intressen som staten ska bevaka. Länsstyrelsernas svar i Boverkets

årliga plan- och byggenkät (se tabell 5.8) belyser omfattningen av länsstyrelsens invändningar i granskningsyttranden vid översiktsplanering de senaste åren.

**Tabell 5.8 Länsstyrelsernas granskningsyttranden vid översiktsplanering\* 2012–2014**

Granskningsyttranden	Antal	Antal invändningar med hänsyn till:				
		Riksintresse	Mellan-kommunal samverkan	Miljö kvalitetsnorm	Strandskydd	Hälsa, säkerhet, risk
2012	97	44	7	15	25	36
2013	88	36	13	14	22	20
2014	85	37	12	14	18	25

*Källa:* Boverkets plan- och byggenkät 2012–2014.

*\*Kommunomfattande översiktsplan, fördjupning av och tillägg till översiktsplan.*

Att länsstyrelsen har angett avvikande mening i granskningsyttrandet kan betyda att länsstyrelsen och kommunen inte är överens i bedömningen eller att frågan behöver utredas vidare. Enligt vad länsstyrelserna uppger brukar meningsskiljaktigheter oftast kunna lösas i dialog med kommunen.

## 5.5 Utvärdering och bedömning

De brister i tillämpningen som iaktogs i den första utvärderingen av översiktsplaneringen i början av 1990-talet kvarstår i huvudsak i de följande utvärderingarna fram till i dag. Exempelvis redovisas i översiktsplanerna alltid områden av riksintresse men mera sällan andra allmänna intressen enligt 3 kap. MB. Utvecklat underlag för ställningstaganden i kommande ärenden förekommer i varierande omfattning för områden av riksintresse, mera sällan för övriga allmänna intressen enligt 3 kap. MB. Dialogen mellan länsstyrelser och kommuner om områden av riksintresse och hur de ska tillgodoseas i översiktsplanen är inte alltid väl utvecklad. Länsstyrelsernas samordning av de statliga intressena upplevs inte som effektiv av kommunerna. I utvärderingarna från 2000-talet och framåt nämns att det saknas tillräckligt underlag för att kunna operationa-

lisera nationella mål och riktlinjer i översiktsplaneringen. Kompetens- och kunskapsbrist både hos länsstyrelser och kommuner hämmar arbetet med översiktsplaneringen liksom brist på resurser. Kommunernas intresse för översiktsplanering har minskat och alla kommuner aktualitetsprövar inte sina översiktsplaner i den omfattning som lagstiftningen föreskriver.

Resurserna för länsstyrelsernas planverksamhet minskade under slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet (Riksrevisionen 2005). I Riksrevisionens länsstyrelseenkät i rapporten *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande* (Riksrevisionen 2013) uppgav åtta länsstyrelser att de inte har tillräckliga resurser för att tillgodose sina uppgifter om riksintressena i planprocessen. Dessa länsstyrelser var samstämmiga om vad som saknas: resurser för att uppdatera föråldrade riksintresseunderlag, ta fram fördjupade underlag och preciseringar, tolka befintliga underlag, och se över befintliga riksintressen.

Enligt Boverket är resurs- och kompetensbrist både i kommuner och på länsstyrelser en viktig orsak till att översiktsplaneringen i landet har allvarliga brister (Boverket 2006a, s. 10).

I Bostadsplaneringskommitténs enkät till kommunala chefer för samhällsplanering fick kommunerna bedöma sin kapacitet att genomföra en ändamålsenlig översiktsplanering. En majoritet av kommunerna pekar på att de inte uppfattar sig ha tillräckliga resurser för en sådan planering. Sambandet mellan kapacitet och kommunstorlek är mycket tydligt (SOU 2015:59, s.298).

Med hänsyn till översiktsplanernas varierande aktualitet och innehåll kan det enligt utredningens mening förutsättas att det i många kommuner saknas relevant och aktuellt underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Det innebär att översiktsplanens funktion som ett underlag som belyser samhällets syn på vilka allmänna intressen, bl.a. riksintressen, som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användningen av mark- och vattentillgångarna inte alltid fullföljs enligt lagstiftarens intentioner.

Enligt utredningens bedömning behöver underlaget från sektorsmyndigheterna om de områden som bedöms vara av riksintresse för olika ändamål enligt 3 kap. MB aktualiseras och utformas så att berörda kommuner utan ytterligare utredning kan redovisa i sin översiktsplan hur intressena kommer att tillgodoses vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vidare behöver dialogen

mellan stat och kommun angående de allmänna intressena i mark- och vattenanvändningsfrågor utvecklas.





## 6 Tillämpning vid planering och beslut

Enligt direktivet ska utredaren

- särskilt utvärdera hur bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas i fråga om utpekande och angivande av områden liksom hur dessa bestämmelser och bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken tillämpas i mål och ärenden liksom i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning,
- identifiera och analysera bristerna i denna tillämpning och bedöma i vilken utsträckning dessa beror på lagreglernas utformning eller på deras tillämpning.

Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna sker i fyra steg som vart och ett bör utvärderas för sig. En anledning till detta är att de olika stegen är sins emellan beroende på så vis att iakttagna brister i ett av tillämpningens steg kan vara anledningen till brister i nästa steg.

Tillämpningens första steg är de ansvariga myndigheternas arbete med att lämna uppgifter till länsstyrelserna om vilka områden som de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. I det andra steget redovisar länsstyrelserna uppgifterna i en sammanfattande redogörelse till kommunerna. Kommunerna ska i sin översiktsplan redovisa riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB och hur de bedömer att intressena bör tillgodoses vid kommande beslut om användningen av mark- och vattenområden. Bedömningarna i översiktsplanen ger sedan i det tredje steget underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna vid planering och beslut enligt de lagar som anger att bestämmelserna ska tillämpas. Tillämpningens fjärde steg är överprövningen av besluten från det tredje steget.

I detta kapitel behandlas det tredje steget. Tillämpningen vid planering och beslut har undersökts med en enkät till de myndigheter som har att besluta enligt de lagar som anger att bestämmelserna ska tillämpas. Utredningen förutsätter att de uppgifter som har lämnats i stort uttrycker myndighetens uppfattning.

## 6.1 Inledning

I detta kapitel lämnas en redogörelse för hur bestämmelserna tillämpas vid planering och beslut enligt anknuten lagstiftning. Redogörelsen grundar sig på myndigheternas svar på frågor som utredningen ställt till respektive myndighet.

Den följande framställningen i avsnitten 6.2.1–6.2.13 grundar sig främst på de uppgifter som har lämnats av berörda myndigheter.

### 6.1.1 Anknuten lagstiftning

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövning i mål och ärenden enligt de lagar som anges i 3 § tredje stycket hushållningsförordningen:

- Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln
- Väglagen (1971:948)
- Lagen (1978:160) om vissa rörledningar
- Lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn
- Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter
- Minerallagen (1991:45)
- Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon
- Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
- Ellagen (1997:857)
- Naturgaslagen (2005:403)
- Luftfartslagen (2010:500)

- Plan- och bygglagen (2010:900)

Vid t.ex. prövningar enligt rörledningslagen, naturgaslagen, ellagen, torvlagen och minerallagen ska bestämmelserna tillämpas i samband med prövning av koncession.

Bestämmelserna ska också tillämpas vid prövning i mål och ärenden enligt miljöbalken som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden, enligt de fall som anges i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken:

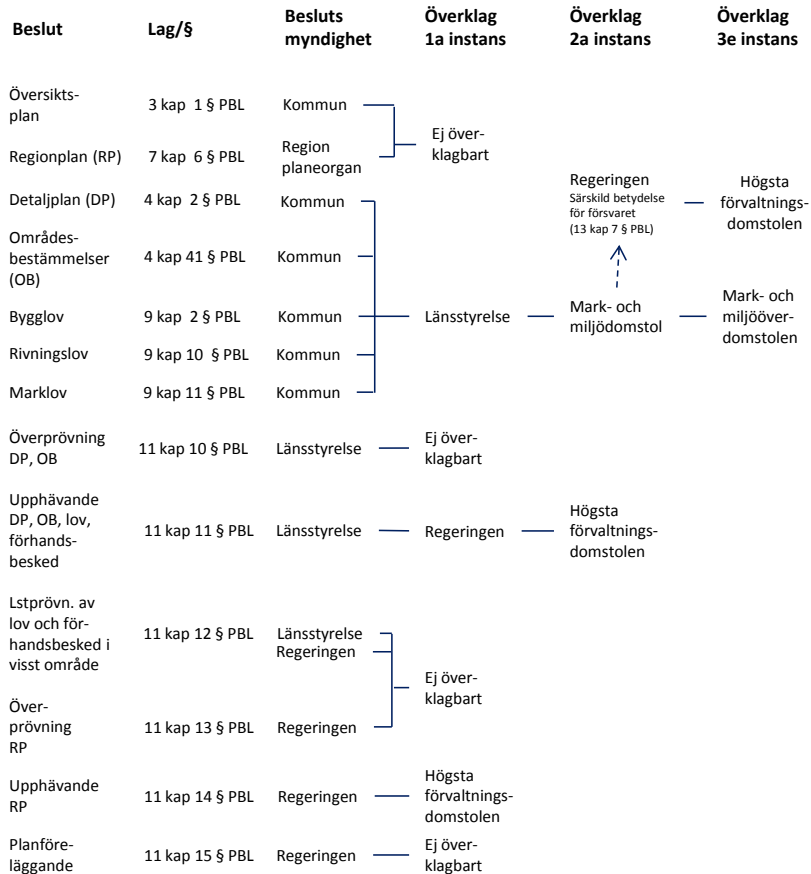
- prövning av frågor enligt 7 kap
- tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap
- regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap
- prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 §.

Den myndighet som ska tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurser samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen (5 § hushållningsförordningen).

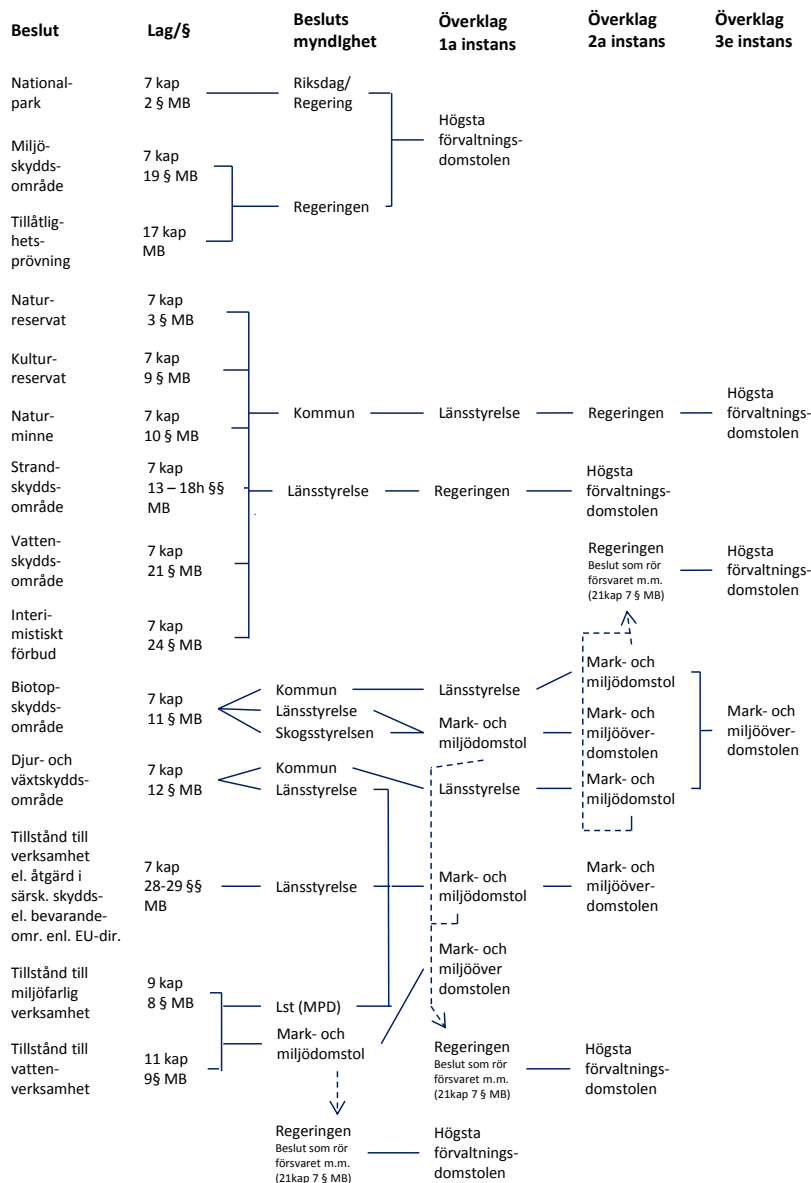
### **6.1.2 Aktörerna i instansordningen**

Hushållningsbestämmelserna ska tillämpas i planering och beslut och i mål och ärenden enligt de ovan nämnda lagarna. Bestämmelserna ska då tillämpas av ett antal aktörer, bl.a. kommuner, länsstyrelser, regeringen och ett antal myndigheter och domstolar. De huvudsakliga aktörerna och deras uppgifter framgår av figur 6.1–6.3 nedan.

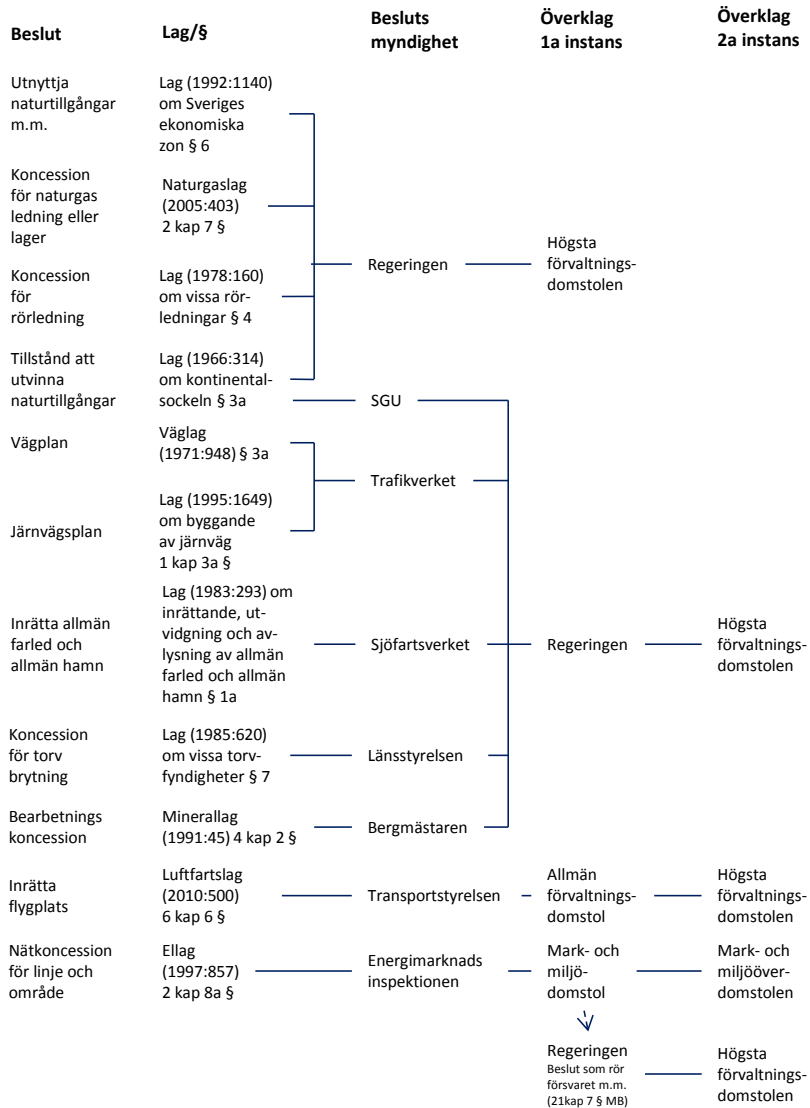
**Figur 6.1 Huvudsakliga aktörer vid tillämpning av 3 o 4 kap MB i planering och beslut/mål och ärenden enligt PBL**



**Figur 6.2 Huvudsakliga aktörer vid tillämpning av 3 o 4 kap MB i planering och beslut/mål och ärenden enligt miljöbalken**



**Figur 6.3 Huvudsakliga aktörer vid tillämpning av 3 o 4 kap MB i planering och beslut/mål och ärenden enligt övriga anknutna lagar**



### 6.1.3 Förarbetsuttalanden kring den anknutna lagstiftningen

Den fysiska riksplaneringen innehöll riktlinjer som tillämpades vid beslut och ärenden. Riktlinjerna var ett slags handlingsregler som rörde användningen av mark- och vattenresurserna i områden som av skäl som angavs i riktlinjerna var av stor betydelse för landet som helhet. I åtskilliga av de övriga lagar som behandlade frågor med anknytning till riktlinjerna i den fysiska planeringen fanns bestämmelser som föreskrev att allmänna intressen ska beaktas. Regeringen utfärdade även ett cirkulär (1973:15) till samtliga myndigheter om beaktande av riktlinjer för hushållningen med mark och vatten. I cirkuläret anbeföll regeringen samtliga myndigheter att beakta riktlinjerna vid de beslut som var betydelse för hushållningen med dessa naturtillgångar.

I förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 12–13) konstaterades att det regelverk som successivt vuxit fram under den fysiska riksplaneringens tid, hade blivit omfattande och svåröverskådligt och berörde många olika verksamheter samt att ett stort antal prövningsmyndigheter var inkopplade i beslutsprocessen. Därför infördes i naturresurslagen en bestämmelse (1 kap. 2 §) som räknade upp i vilka lagstiftningar hushållningsbestämmelserna skulle tillämpas. Bestämmelserna i de anknutna lagarna konstateras ha tillkommit vid olika tidpunkter och präglades var av sin tids värderingar. Generellt kan sägas att äldre anknuten lagstiftning var inriktad på att få till stånd en effektiv användning av olika naturresurser, utan att motstående intressen eller långsiktiga följder för samhällsutvecklingen och samhällsekonomin beaktades särskilt mycket. Den modernare anknutna lagstiftning innehöll större avvägningsmöjligheter, men grundsynen präglades fortfarande i många fall av ett sektoriellt intresse som i första hand syftades tillgodoses. I vissa av de anknutna lagarna framhävdes främst den tekniska och ekonomiska effektiviteten, i andra den sociala omtanken och i ytterligare andra framför allt omsorgen om natur- och kulturmiljön. Skillnaderna i den anknutna lagstiftningens inriktning konstaterades kunde komma att medföra betydande förseningar i beslutsprocessen.

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 19) förde arbetet med den fysiska riksplaneringen med sig att en viss enhetlighet hade skapats vid tillämpningen av de allmänt hållna hänsynsreglerna i olika lagar, bl.a. genom domstolstillämpningen och kommunernas

beslutsfattande. NRL-lagstiftningen syftade därför bl.a. till att skapa en bättre enhetlighet genom ett system med gemensamma grundregler som ska tillämpas i mål och ärenden enligt de olika lag som styr användningen samt minska de olägenheter som följde av den tidigare sektorsuppdelade lagstiftningen och förvaltningen motverkas i väsentliga avseenden och beslutsprocessen bör kunna bli mer effektiv.

Lagrådet (prop. 1985/86:3 s. 20–22) ansåg att man p.g.a. lagens rubrik förväntade sig att lagen ska ge en fullständig bild av samhällets syn på hur våra naturresurser ska utnyttjas. Enligt lagrådet gav lagen inte en sådan bild och pekade på att man måste tillägna sig innehållet i de författningar som anknyts till NRL för att förstå lagen i dess helhet. Lagrådet konstaterade att även om NRL inte var avsedd att omedelbart tillämpas inom alla områden där resursutnyttjandet behöver regleras (dvs. utöver till de lagar som hänvisades till) så kommer lagen vara den centrala författningen på området.

Av förarbetena inför miljöbalken (1997/98:45 del 1, s. 180) framgår att hushållningsbestämmelserna i NRL ska tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt olika speciallagar som reglerar mark- och vattenanvändningen, bl.a. plan- och bygglagen, väglagen, vattenlagen, miljöskyddslagen och naturvårdslagen. NRL konstaterades därför ha ett övergripande betydelse på miljö- och resurshushållningsområdet. Tillämpningsföreskrifter på naturresurslagens område hade vid den tiden tagits fram, genom förordningen (1993:191) om tillämpning av lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. och i förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Sammanfattningsvis var förhoppningen att NRL skulle innebära en betydande konkretisering i förhållande till den då gällande lagstiftningen och vara till stor fördel för alla berörda samt bl.a. leda till en större enhetlighet än för närvarande när det gäller att bedöma allmänna intressen. (prop. 1985/86:3 s.23). Följande avsnitt syftar till att beskriva och utvärdera tillämpningen enligt dagens system.



## 6.2 Tillämpningen enligt den anknutna lagstiftningen

### 6.2.1 Miljöbalken (1998:808)

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken ska hushållningsbestämmelserna tillämpas vid prövning enligt vissa bestämmelser enligt 7, 9, 11, 12 och 17 kap. miljöbalken. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. ska tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

### 7 kap. miljöbalken – Skydd av områden

I 7 kap. miljöbalken återfinns bestämmelser om olika former av områdesskydd. Här återfinns de direkta skyddsbestämmelser för områden samt för växt- och djurarter som fanns i naturvårdslagen. Möjligheten att besluta om områdesskydd är tillsammans med artskyddet av stor betydelse för att bevara den biologiska mångfalden. Områdesskyddet behövs också för att säkerställa skydd för natur- och kulturlandskapet. Regler om områdesskydd och artskydd är vidare nödvändigt för att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden på naturvårdsområdet (se prop. 1997/98:45, del 1 s. 308).

De olika formerna av områdesskydd som regleras i 7 kap. är följande:

#### *Nationalparker – 7 kap. 2 §*

Ett mark- eller vattenområde som tillhör staten får efter riksdagens medgivande förklaras som nationalpark.

#### *Naturreservat och kulturresevat – 7 kap. 3 och 9 §§*

Mark- eller vattenområden får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturreservat. Syftet ska vara att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet.

*Naturminnen – 7 kap. 10 §*

Ett särpräglat naturföremål får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturminne, om det behöver skyddas eller vårdas särskilt. Exempel på sådana föremål är gamla ekar, flyttblock, raukar och jättegytor.

*Biotopskyddsområden – 7 kap. 11 §*

Mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda får förklaras som biotopskyddsområden. Sådana förklaringar får avse enskilda områden eller samtliga områden av ett visst slag.

*Djurskyddsområden och växtskyddsområden – 7 kap. 12 §*

Om det utöver det särskilda artskyddet i 8 kap. och bestämmelserna i jakt- och fiskelagstiftningen behövs särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett område, får länsstyrelsen eller kommunen inskränka rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området.

*Strandskyddsområden – 7 kap. 13 §*

Vid havet, insjöar och vattendrag råder strandskydd. Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.

*Miljöskyddsområden – 7 kap. 19, 20 §§*

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som ett miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området är utsatt för föroreningar eller inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm. För miljöskyddsområden ska regeringen eller länsstyrelsen meddela föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar

och andra försiktighetsmått vid utövande av verksamhet inom området.

#### *Vattenskyddsområden- 7 kap. 21 §*

Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt.

#### *Interimistiska förbud – 7 kap. 24 §*

När en fråga har väckts om att ett område eller ett föremål skall skyddas som naturreservat, kulturresevat, naturminne eller vattenskyddsområde får länsstyrelsen eller kommunen meddela förbud i högst tre år mot att vidta åtgärder som strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Förbudet kan under speciella omständigheter förlängas i ytterligare maximalt två år.

#### *Natura 2000 – 7:27–7:29 b §§ – se även 4 kap. 8 §*

Bestämmelserna genomför art- och habitatdirektivets och fågeldirektivets krav på bl.a. tillståndsprovning i svensk rätt. Lagändringarna innebär bl.a. att en tillståndsplikt införs i 7 kap 28 a § miljöbalken.

Tillstånd krävs för att bedriva verksamheter och vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i sådana områden som har förtecknats med stöd av 7 kap 27 § miljöbalken.

### **9 kap. miljöbalken – Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd**

För miljöfarlig verksamhet och för andra åtgärder som kan påverka hälsoskyddet gäller miljöbalkens gemensamma regler, t.ex. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. I 9 kap. miljöbalken finns dessutom särskilda bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Med miljöfarlig verksamhet avses all användning av mark, byggnader eller fasta anläggningar, som innebär utsläpp till mark, luft eller

vatten. Detsamma gäller sådan användning som innebär annan olägenhet för människors hälsa eller miljön, t.ex. genom buller, skakning eller strålning. För att anses utgöra miljöfarlig verksamhet behöver inte verksamheten vara miljöfarlig i det enskilda fallet. Det är verkningarna av verksamheten och inte den faktiska driften som är avgörande.

Av 9 kap. 6 § framgår att regeringen får meddela föreskrifter om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet. I 9 kap. 8 § anges att ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av mark- och miljödomstol. Regeringen får dock föreskriva att ansökan om tillstånd för vissa slag av verksamheter ska prövas av länsstyrelsen. Om den miljöfarliga verksamheten har liten miljöpåverkan får regeringen föreskriva att en kommunal nämnd ska pröva frågor om tillstånd.

## 11 kap. miljöbalken – Vattenverksamhet

Miljöbalkens gemensamma bestämmelser som är särskilt inriktade på vattenverksamhet finns i 11 kap miljöbalken. Utanför miljöbalken ligger ett stort antal regler om vattenverksamhet som inte har samma miljöanknytning. Med vattenverksamhet avses en mängd olika åtgärder i vatten eller med vatten. Exempel på vattenverksamhet är uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar och andra anläggningar i vatten, fyllning och rensning i vattenområden, bortledande av yt- och grundvatten samt tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden. En särskild form av vattenverksamhet benämns markavvattning. Med detta avses olika åtgärder som utförs för att avvattna mark, t.ex. dikning, för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, om syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål. För vattenverksamhet krävs det enligt huvudregeln alltid tillstånd. För markavvattning krävs alltid tillstånd, utom vid dränering av jordbruksmark genom täckdikning. I det senare fallet krävs tillstånd endast om det är sannolikt att allmänna eller enskilda intressen skadas. För att bevara våtmarker får regeringen förbjuda markavvattning. Sådana förbud finns redan i dag i stora delar av södra Sverige.

## 12 kap. miljöbalken – Jordbruk och annan verksamhet

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälan för samråd göras hos tillsynsmyndigheten (se 12 kap. 6 §). När anmälan för samråd ska ske får verksamheten eller åtgärden påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts. Tillsynsmyndigheten får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga får myndigheten förbjuda verksamheten. Verksamhetsutövaren har rätt till ersättning enligt bestämmelser i 31 kap.

## 17 kap. miljöbalken – Regeringens tillåtlighetsprövning

Regeringen ska pröva tillåtligheten av ett antal särskilt uppräknade nya verksamheter. Det gäller anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, allmänna farleder, och geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid. Andra verksamheter prövas först efter regeringens förbehåll. Kommunfullmäktige kan dessutom beträffande vissa uppräknade verksamheter begära att regeringen ska förbehålla sig prövningen (se 17 kap. 3, 4 och 4 a §§).

Regeringens prövning ska ske som ett led i den ordinarie tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Detta innebär att sökanden på vanligt sätt ska ge in en ansökan till den ordinarie tillståndsmyndigheten. Tillståndsmyndigheten handlägger målet på vanligt sätt och lämnar därefter över det till regeringen tillsammans med ett yttrande. Härfter sker regeringens tillåtlighetsprövning. Om regeringen tillåter verksamheten går ärendet åter till tillståndsmyndigheten som ska meddela tillstånd. Tillståndsmyndigheten är då bunden av regeringens beslut men ska meddela villkor för verksamheten. Regeringen får tillåta en verksamhet endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta. Det kommunala vetot gäller dock inte vid vattenverksamhet eller trafikplanering. Även i några

andra situationer har regeringen möjlighet att tillåta en verksamhet i strid mot kommunfullmäktiges inställning.

### **Tillämpning av hushållningsbestämmelserna vid beslut enligt miljöbalken**

För en genomgång av beslutande myndighet och överklagandeinstans, se figur 6.1–6.3 ovan.

#### *Kustbevakningen*

Kustbevakningen (KBV) tar emot begäran om att bedriva marinvetenskaplig forskning inom svenskt sjöterritorium (och svensk ekonomisk zon) i enlighet med förordning (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon. Begäran sänds på remiss till berörda myndigheter, varav några har uppgifter som rör hushållningsbestämmelserna i miljöbalken; bl.a. Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). KBV fattar därefter beslut. KBV har ingen särskild uppgift genom exempelvis förordning eller instruktion att hålla uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Hushållningsfrågor kan komma upp, men endast indirekt genom att remittering till andra myndigheter. KBV gör alltså inte något självständig bedömning men innehållet i remissyttranden kan komma att utgöra villkor i KBVs tillståndsbeslut. Parallella processer kan leda till avvaktan på beslut, får bedömas efter tillfälle. Enligt KBV har inga ärenden överklagats med hänvisning till grunder som kan härledas till hushållningsbestämmelserna.

#### *Skogsstyrelsen*

Skogsstyrelsen fattar beslut om biotopskyddsområden i enlighet med 7 kap. 11 § miljöbalken. Skogsstyrelsen har under den senaste treårsperioden, 2012–2014 i genomsnitt beslutat inrätta drygt 220 st. biotopskyddsområden per år. Vid urval och prioritering av områden för biotopskyddsområden utgår Skogsstyrelsen från den

av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gemensamt fastställa Nationella strategin för formellt skydd av skog (Naturvårdsverkets samt Skogsstyrelsens beslut den 24 respektive 25 maj 2005, dnr. NV 310-419-04 samt SKS 194/04 4.43) jämte länsvisa strategier. Skogsstyrelsen anger inte i det enskilda beslutet att prövning skett i förhållande till 6 kap. 19 § miljöbalken. Däremot inhämtar Skogsstyrelsen yttrande från berörd länsstyrelse och kommun i enlighet med 25 c § förordningen om områdesskydd innan beslut. Skogsstyrelsen får härigenom svar på om inrättandet av biotopskyddsområdet är en lämplig markanvändning och hur det förhåller sig till översiktsplaner etc. Samråden med länsstyrelsen fungerar väl och i huvudsak fungerar även samråden bra med kommunerna.

### *Kommunerna*

Riksintresseutredningen har genom en enkät till tre kommuner i olika delar av landet och av olika storlek begärt in ett underlag för att utvärdera hur kommunerna tillämpar hushållningsbestämmelserna vid beslut enligt miljöbalken och PBL. Det är tjänstemän i respektive kommun som har lämnat svaren och svaren kan alltså inte ses som kommunernas officiella ställningstagande.

Sammanfattningsvis har följande uppgifter och synpunkter lämnats.

Hushållningsbestämmelserna tillämpas främst i ärenden enligt PBL. Det gäller arbete med översiktsplanering samt annat planarbete i kommunen, främst arbete med detaljplaner. Det gäller även i ärenden om lov och förhandsbesked. Hushållningsbestämmelserna tillämpas också i viss utsträckning i ärenden enligt 7 och 9 kap. miljöbalken.

Vid planering och beslut i enskilda ärenden är riksintressemyndigheternas och länsstyrelsernas underlag viktigt. Kommunen stämmer av med länsstyrelsen om de statliga myndigheternas riksintresseanspråk är aktuella. Kommunerna gör även omfattande egna utredningar. Det viktigaste beslutsunderlaget utgörs av översiktsplanen. Även miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) är ett bra verktyg för att väga samman konsekvenserna av olika motstridiga intressen.

Oftast görs inte någon egen bedömning i det enskilda ärendet om det angivna riksintresset är ett riksintresse vilket beror på att anspråken har pekats ut av en central ansvarsmyndighet.

Oftast är de underlag som riksintressemyndigheterna lämnar för otydliga. Underlaget ger t.ex. inte tillräcklig information om vad som kan påtagligt skada värdena i riksintresseområdet. I vissa fall är avgränsningarna helt obegripliga. Eftersom kommunerna gör en egen bedömning av om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden kommer att påtagligt skada ett angivet riksintresse är det en stor brist att underlaget är otydligt.

Två av de tre svarande kommunerna uppger att det inte förekommer någon typ av kompensationsstänkande vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

Kommunerna anser att ett system med riksintressen i grunden är bra. De områden som har bedömts att vara av riksintresse är dock för många och för stora. I många fall upplevs det som otydligt varför staten har pekat ut ett område som riksintresse och varför avgränsningen ser ut som den gör. Fördelar med hushållningsbestämmelserna är att de manar till eftertanke för att uppnå en god hushållning med mark- och vattenresurser i längre perspektiv. Nackdelen med riksintressebeskrivningarna är att de många gånger är inaktuella, dåligt motiverade, har en alltför allmän beskrivning och därmed ger för dåligt stöd i tillämpningen. Systemet skulle kunna förbättras genom att stryka inaktuella och för allmänna riksintressen. Värdebeskrivningarna måste bli bättre. Regelverket är i och för sig en naturlig följd av att staten behöver ha ett inflytande över vissa frågor. Bestämmelserna är dock fel utformade eftersom de inte tillåter en avvägning med hänsyn till andra intressen som är väsentliga för långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Det är sällsynt att avvägningsbestämmelsen i 3 kap. 10 § miljöbalken tillämpas.

Boverkets samordningsansvar behöver bli tydligare.

### *Länsstyrelserna*

Riksintresseutredningen har genom en enkät till länsstyrelserna begärt in ett underlag för att kunna utvärdera hur länsstyrelserna tillämpar hushållningsbestämmelserna vid beslut enligt miljöbalken. Svaren berör främst tillämpningen av 7, 9 och 11 kap. miljöbalken.



Sammanfattningsvis har följande uppgifter och synpunkter lämnats.

I ärenden som gäller beslut om reservatsbildning och andra skyddsformer enligt 7 kap. miljöbalken används framförallt det kartunderlag som finns i länsstyrelsernas webbGis, t.ex. VICNatur<sup>1</sup> som underlag för bedömningen av frågor som rör 3 och 4 kap. miljöbalken. Det saknas dock beskrivningar av riksintressena i VicNatur. Vid prövning enligt 9 och 11 kap. miljöbalken används länsstyrelsernas webbGIS och kommunernas översiktsplan. Någon aktualitetsprövning av underlaget görs inte.

I besluten anges alltid om ärendena går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt den för området gällande regionplanen eller den kommunala översiktsplanen.

För att kunna göra en bedömning kring intressena i 3 och 4 kap. miljöbalken vid beslut enligt 7 kap. är översiktsplanen viktigast. För beslut om bildande av naturreservat är även detaljplaner och områdesbestämmelser viktiga eftersom ett naturreservat med dess föreskrifter inte får motverka syftena med berörd detaljplan eller områdesbestämmelser. Riksintressemyndigheternas förklaring att ett område ska vara av riksintresse är också av betydelse.

Oftast är riksintressena och övriga intressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ottydligt beskrivna i de underlag som ligger till grund för besluten.

Länsstyrelserna gör inte någon egen bedömning i varje enskilt fall om det angivna riksintresset är ett riksintresse eller inte. Länsstyrelserna gör dock en egen bedömning om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden kommer att påtagligt skada ett angivet riksintresse. Denna bedömning motiveras i det enskilda beslutet.

Det är sällsynt att länsstyrelserna tillämpar avvägningsbestämmelsen i 3 kap. 10 § miljöbalken. Det är främst vid prövningar enligt 9 kap. 8 § miljöbalken (vindkraft) som bestämmelsen tillämpas. De motstående intressena viktas mot varandra och det bedöms om det går att utforma villkor som gör att de går att förena. Det sker inte någon form av kompensationstänkande.

---

<sup>1</sup> En kartbaserad databas gemensam för länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Lantmäteriet.

Länsstyrelserna anser att det är viktigt att beslutsunderlagen är bra annars kan hushållningsbestämmelserna vara svåra att tillämpa. Det leder till att ytterligare underlag måste tas fram i enskilda ärenden.

Länsstyrelserna efterlyser förtydligande instruktioner, bättre handböcker och vägledning samt höjd kompetensutveckling, bland annat om översiktsplanens roll.

### *Regeringen*

Enligt uppgifter från regeringskansliet varierar det från år till år men uppskattningsvis rör det som om mellan 2–4 ärenden per år där 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

Regeringen behöver ta ställning till väldigt få överklagade och överlämnade miljöbalksärenden. De vanligaste ärendetyperna där frågan om tillämpning av 3–4 kap. miljöbalken blir aktuell är inte överklaganden utan ansökningar om tillstånd eller tillåtlighet som ges in direkt till Regeringskansliet.

I ansökan för dessa ärenden ska en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med kraven i 6 kap. miljöbalken ingå. Av miljökonsekvensbeskrivningen ska förenligheten med bl.a. 3 och 4 kap. miljöbalken framgå. Uppgifterna ska vara aktuella. Om underlaget brister i något avseende begär Regeringskansliet in kompletteringar.

## **6.2.2 Plan- och bygglagen (2010:900), PBL**

Enligt 2 kap. 2 § PBL ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Denna hänvisning är utformad på samma sätt som hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i de andra lagarna, men undantag för att denna bestämmelse hänvisar endast till kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken Dessutom finns det regler om bl.a. tillgodoseende av riksintressen i bl.a. 3 kap. 4, 5, 10 och 16 §§, 4 kap. 42 §, 5 kap. 14 och 22 §§, 11 kap. 10, 13 och 14 §§ PBL.

I propositionen *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.* (prop. 1997/98:90 s. 159) underströks att det fanns en stark koppling mellan hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL och PBL. Det förhållandet att bestämmelserna i NRL arbetades in i miljö-

balken ställde inte krav på några omfattande ändringar i PBL utav den anledningen. I fråga om tillämpningen enligt PBL av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken om områden av riksintresse anfördes i propositionen Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m. (prop. 1994/95:230, 54–59):

Vid en prövning enligt någon av de lagar som är kopplade till 3 och 4 kap, av ett område med värden och kvaliter som är värda att bevaras pga. dess natur- eller kulturvärden, ska en bedömning göras om åtgärden innebär påtaglig skada på områdets värden eller om åtgärden går att förena med riksintressevärdena. Vid en prövning av ett exploateringsriksintresse ska vid prövning avgöras om området kan tas i anspråk för redovisat ändamål eller om det finns motstående allmänna intressen som bör beaktas.

Gällande Plan- och bygglagens förhållande till miljöbalken, prop. 1997/98:90 s. 157, uttalades:

Plan- och bygglagen och miljöbalken gäller parallellt. Inga begränsningar införs i möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken.

I Miljöprocessutredningens betänkande (SOU 2009:45, s. 107) kom utredningen fram till att det svårt att utvärdera hushållningsbestämmelsernas betydelse för planeringsprocesserna utan att utreda kommunernas arbete med översiktsplaner och detaljplaner, men att det inte finns anledning att anta annat än att de uppgifter som lämnas av de centrala förvaltningsmyndigheterna om områdena av riksintresse vidarebefordras till kommunerna och finns tillgängliga i planarbetet samt att det heller inte finns någon anledning att anta annat än att områden av riksintresse redovisas i såväl översiktsplaner som detaljplaner.

PBL:s regelsystem är inriktat på den del av kommunernas planering som rör användningen av mark och vatten samt bebyggelsemiljön, dvs. styrningen av bebyggelseutveckling m.m. genom planläggning, tillståndsprövning och tillsyn i övrigt. Lagens bestämmelser anges syfta till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsvillkor, både på kort och på lång sikt. Genom en lagändring i ÄPBL 1993 gjordes tillägget att lagen även har till syfte att främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö (prop. 1992/93:180, 1992/93:JoU14). Tillägget gjordes för att

tydliggöra miljö- och kretsloppsfrågornas betydelse för den fysiska planeringen.

I 2 kap. 4 § PBL anges att vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Den i bestämmelsen föreskrivna lämplighetsprövningen genom planläggning eller tillståndsbeslut tar sikte på åtgärder som innebär en förändring av markanvändningen. ”Planläggning” syftar främst på detaljplaner och områdesbestämmelser. Eftersom en översiktsplan inte är bindande, se 3 kap. 3 §, kan redovisning i sådan plan i fråga som paragrafen avser inte innebära något slutligt avgörande. Det framgår dock av 3 kap. 5 § 3 att till det obligatoriska innehållet i översiktsplanen hör en redovisning av hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt miljöbalken. Det är alltså förutsatt att den närmare avgränsningen och skyddet av de riksintressanta områdena ska komma till uttryck i den kommunala planeringen.

### *Detaljplaner*

Som framgår av 2 kap. 2 § PBL ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Detaljplanen reglerar i första hand hur mark- och vattenområden och bebyggelse ska användas, utvecklas och bevaras och innefattar ett i princip uttömmande ställningstagande till de allmänna intressena enligt 2 kap. PBL och 3 och 4 kap. miljöbalken (prop. 2009/10:170 s. 191).

Om detaljplanen avviker från översiktsplanen ska avvikelserna och skälen till detta redovisas i planbeskrivningen (4 kap. 33 § 5 PBL).

Detaljplanen antas av kommunfullmäktige, eller av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden när planen inte är av stor vikt eller har stor principiell betydelse. När detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta bl.a. till länsstyrelsen. Länsstyrelsen får därigenom möjlighet att överpröva kommunens beslut att anta detaljplanen om beslutet kan antas innebära att beslutet innebär att de intressen som länsstyrelsen ska bevaka under granskningstiden inte tillgodosetts. Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut bl.a. om beslutet kan antas innebära att

ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses. Detaljplanen kan upphävas helt eller, om kommunen medger det, i en viss del (11 kap. 11 § PBL). Statliga markintressen som inte har sådan dignitet att de ryms under någon av bestämmelserna om riksintressen i miljöbalken ges inte någon särställning i prövningen enligt PBL. Dessa intressen får alltså vägas in i planeringen på motsvarande sätt som alla andra intressen.

Länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § att helt eller delvis upphäva kommunens beslut om detaljplan får överklagas hos regeringen (13 kap. 4 § PBL).

### *Lov och förhandsbesked*

Som huvudregel gäller att kommunen själv ansvarar för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses i ärenden om lov eller förhandsbesked, dvs. de besluten är i normalfallet inte underkastade ett statligt inflytande. I 11 kap. 12 § PBL föreskrivs dock att länsstyrelsen eller regeringen, om det finns särskilda skäl, för ett visst geografiskt område får besluta att 10 och 11 §§ ska tillämpas även beträffande beslut att lämna lov eller förhandsbesked. Systemet bygger på att länsstyrelsen i förväg måste ange vissa geografiska områden där beslut i ärenden om lov och förhandsbesked ska expedieras till länsstyrelsen (se 9 kap. 42 § PBL). Bakgrunden till ett sådant beslut av länsstyrelsen kan t.ex. vara att kommunen inte har följt länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § och alltså antagit en översiktsplan som i något väsentligt avseende inte är godtagbar enligt länsstyrelsens uppfattning.

Genom en bestämmelse i 18 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. har regeringen förordnat att bestämmelserna i 11 kap. 10 och 11 §§ PBL ska tillämpas på beslut om lov eller förhandsbesked i fråga om verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön i ett naturområde som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken. Med detta åsyftas de särskilda skydds- och bevarandeområden som omfattas av två EU-direktiv, nämligen fågeldirektivet samt art- och habitatdirektivet.

Länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § att upphäva kommunens beslut om lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen (13 kap. 4 § PBL).

## Tillämpning av hushållningsbestämmelserna vid planering och beslut enligt PBL

Som framgår av ovanstående ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid planläggning och i ärenden om lov och förhandsbesked. Det är i första hand kommunerna som ansvarar för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna vid planering och beslut enligt PBL. Vid planläggning ska dock staten, genom länsstyrelsen, verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. tillgodoses.

**Tabell 6.1** Länsstyrelsernas beslut om prövning och upphävande av detaljplan (DP) 2012–2014

		Antal	Ingripandegrund (flera alternativ kan anges)				Hälsa, säkerhet, risk
			Riks- intresse	Mellan- kommunal samverkan	Miljö kvalitets- norm	Strand- skydd	
2012	Antagna DP	1753					
	Lst beslut om prövning	30	6	2	2	6	19
	Lst beslut om upphävande	14	4	1	2	2	10
2013	Antagna DP	1770					
	Lst beslut om prövning	40	14	0	2	6	24
	Lst beslut om upphävande	11	4	0	0	3	5
2014	Antagna DP	1839					
	Lst beslut om prövning	46	11	2	3	10	32
	Lst beslut om upphävande	10	2	1	1	3	5

*Källa:* Boverkets plan- och byggenkät 2012–2014.

Genom länsstyrelsernas svar på den enkät som utredningen skickat ut till länsstyrelserna kan sammanfattningsvis följande anges som beskrivning av hur hushållningsbestämmelserna tillämpas i ärenden enligt PBL. Se även ovanstående redogörelse för kommunernas tillämpning i avsnitt 6.2.1.

Det viktigaste instrumentet för att bearbeta hushållningsbestämmelserna vid planering och beslut enligt PBL är att kommu-

nerna bedriver en aktiv översiktsplanering med tillräcklig kvalitet. Tydliga ställningstaganden i översiktsplanen om hur riksintressen är mycket viktiga för att länsstyrelserna ska kunna bedöma om riksintressen blir tillgodosedda.

I planeringen sker en kontinuerlig dialog mellan kommunerna och länsstyrelsen. I dialogen prioriterar länsstyrelserna riksintressefrågorna. I samrådsskedet är diskussionen öppen medan det som kommunen sedan väljer att redovisa i översiktsplanen, tillsammans med länsstyrelsernas granskningsyttranden gäller under många år. Det kan leda till missvisande kartor och underlag i översiktsplanen och kan få följdverkan i den efterföljande detaljplaneringen. I många fall tar kommunerna inte upp dialogen kring avgränsningen av riksintressen i översiktsplanen. Om länsstyrelsen och kommunen inte är överens om avgränsningen leder det ofta till fortsatt diskussion i det efterföljande detaljplanearbetet med risk för förlängd handläggningstid och eventuell överprövning av länsstyrelsen.

Ett problem är att många av de områden som har bedömts vara av riksintresse saknar aktuella och pedagogiskt upplagda värdebeskrivningar. En aktualisering och bättre förankring av riksintresseunderlagen skulle vara mycket värdefullt för att minska osäkerheterna och därigenom spara tid i kommunernas och myndigheternas handläggning. De brister som finns i kommunernas behandling av riksintessefrågorna hänger i första hand samman med en otillräcklig dialog och kunskapsöverföring. Riksintressen som grundas på äldre beslut med kortfattade värdebeskrivningar och där grunder för vad som kan innebära påtaglig skada saknas är svåra att hantera i den fysiska planeringen. Riksintressen med utvecklade värdebeskrivningar och beskrivningar för vilka aspekter som kan medföra påtaglig skada underlättar vid bedömningar för såväl kommuner som exploatörer.

En av länsstyrelserna anger att de mark- och vattenhushållningsintressen enligt 3 kap. miljöbalken som inte utgör riksintressen ofta glöms bort eller kommer i skymundan för riksintressediskussionen. Behovet att aktivera och avhjälpa hanteringsbrister av dessa regler är därför minst lika stort som för riksintressen.

### *Regeringen*

Regeringen fick under 2013 och 2014 in 3 respektive 6 överklagade ärenden där 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpades. Under samma år fick regeringen in 29 respektive 6 överlämnade ärenden enligt PBL där hushållningsbestämmelserna behövde tillämpas. I ärendena används det underlag som följer med den akt som hör till överklagandeskrivelsen. Sällan begärs kompletteringar från någon part, förutom från Försvarsmakten eftersom myndighetens överklaganden inte alltid motiverar sitt överklagande tillräckligt tydligt. När det gäller detaljplaner (under 2013 och 2014 sammanlagt 3 stycken) skickas dessa regelmässigt på remiss till Boverket och i vissa fall även till annan berörd myndighet. Efter yttrandets inkommande sker kommunikering med berörd part. Även i övriga fall förekommer ofta kommunikering med motparter osv. Därefter sker gemensamberedning med de departement som är berörda av sakfrågan samt med Statsrådsberedningen.

## **6.2.3 Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln**

### **Beslut och beslutandemyndighet**

Enligt 3 a § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln (kontinentalsockellagen) ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid prövning av tillstånd att utforska eller utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln.

Enligt 4 § kontinentalsockelförordning (1966:315) fattar regeringen beslut om tillstånd till utvinnande av andra naturtillgångar än sand- grus och stentäkt, till exempel olja eller gas.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har genom 5 § kontinentalsockelförordningen bemyndigats att besluta om tillstånd till sand- grus och stentäkt på allmänt vattenområde i havet. SGU:s beslut överklagas till regeringen enligt 15 § tredje stycket kontinentalsockellagen.

Av 5 § femte stycket kontinentalsockelförordningen framgår att om den täkt som avses med ansökningen är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar eller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär det, ska Sveriges



geologiska undersökning med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.

Enligt 3 a § kontinentalsockellagen ska en miljökonsekvensbeskrivning ingå i en ansökan om tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den. I fråga om förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

## Förarbetena

Att bestämmelsen om att hushållningsbestämmelserna skulle tillämpas vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar fanns inte med i 1 kap. 2 § NRL när lagstiftningen infördes. Kopplingen infördes ett par år senare, i samband med en större översyn av bl.a. minerallagstiftningen, genom (SFS 1991:46) efter förslag i prop. 1988/89:92, s. 135–136. Genom propositionen infördes även en motsvarande ändring i 3 § i lagen om kontinentalsockeln (SFS 1991:49).

Genom förarbetena (prop. 1997/98:90 s. 334) ändrades lagen om kontinentalsockeln i samband med att naturresurslagens grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelser arbetades in i 3 och 4 kap. MB.

## Tillämpning

Enligt regeringskansliet rör det senaste ärendet om utvinnande av andra naturtillgångar än sand, grus och sten, ett undersökningstillstånd avseende olja i södra Östersjön ingivet av Oljeprospektering AB (OPAB). Regeringen beslutade i mars 2009 att avslå OPABs ansökan om förlängning.

De ärenden som kommer in till regeringen är relaterade till anläggande av vindkraftparker och utläggande av rör och ledningar på havsbotten.

Enligt regeringskansliet har inga överklagade ärenden inkommit som rör kontinentalsockellagen som rör hushållningsbestämmelserna.

Enligt SGU handläggs cirka ett ärende per år där 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid beslut enligt kontinentalsockellagen. I beslutet anges om åtgärden går att förena med allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen. Ansökan remitteras till berörda myndigheter som genom detta förfarande tillhandahåller relevant underlag i de frågor som ligger utanför SGU:s eget kompetensområde, vilket kan sägas vara en aktualitetsundersökning. Det viktigaste underlagsmaterialet anser SGU vara berörd länsstyrelses sammanfattning av bl.a. aktuella översikts- och detaljplaner. Även MKB:n är viktiga beslutsunderlag.

## 6.2.4 Väglagen (1971:948)

### Beslut och beslutande myndighet

Enligt 3 a § väglagen (1971:948) ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid beslut att fastställa vägplan. Vad vägplanen ska innehålla framgår av 16 a § väglagen. Enligt 18 § väglagen ska Trafikverket pröva frågan om att fastställa en vägplan efter samråd med berörda länsstyrelser. Av bestämmelsens andra stycke framgår att Trafikverket ska överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen för prövning om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning. Trafikverkets beslut kan överklagas hos regeringen (75 § väglagen).

En miljökonsekvensbeskrivning ska uppfylla kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken (16 b § väglagen). Miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas av berörda länsstyrelser innan den kungörs enligt 17 § väglagen. Enligt 16 c § väglagen behövs det dock ingen miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för vägplanen om vägplanen enbart gäller åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), och miljökonsekvensbeskrivningen i detaljplaneärendet tas in i vägärendet och är aktuell och tillräcklig för det ärendet.

## Förarbetena

Redan vid tillkomsten av NRL stadgades det i 1 kap. 2 § NRL att 2 och 3 kap. skulle tillämpas enligt vad som var föreskrivet i väglagen. I förarbetena (prop. 1985/86:3, s 149) uttalade departementschefen bl.a. att ”en naturresurslag av det slag som jag nu har förordat är naturligtvis mest användbar i sådana fall där man kan styra lokaliseringen av en verksamhet eller besluta mera i detalj om de verkningar som en viss verksamhet får medföra för omgivningen. I departementspromemorian har mot den bakgrunden föreslagits att f.n. PBL, vattenlagen, miljöskyddslagen, väglagen, ellagen, lagen om vissa rörledningar och naturvårdslagen anknyts till NRL. Beträffande dessa lagar har också i promemorian konkreta förslag till anknytningar lagts fram och kunnat bedömas av remissinstanserna.”

## Tillämpning

Trafikverket, avdelning Planprövning, handlägger årligen 100–120 ärenden om fastställelseprövning av vägplaner och järnvägsplaner.

Processen för att ta fram väg- och järnvägsplaner regleras i detalj i väglagen och vägförordningen samt i lagen och förordningen om byggande av järnväg och den är noggrant beskriven i prop. 2011/12:118, s. 55. Processen är indelad i tre skeden, där arbetet successivt utvecklas från översiktliga studier till detaljplanering och där resultatet från ett skede ger utgångspunkterna för nästa.

I Trafikverkets beslut om vägplan eller järnvägsplan anges om markanvändningen överensstämmer med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna.

Som beslutsunderlag vid Trafikverkets planering och beslut används i första hand ett flertal webbaserade informationstjänster, bl.a. från länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Vatteninformationssystemet VISS samt Rennäringens markanvändning. Utöver dessa webbaserade tjänster har även kommunala planer stor betydelse som underlag vid planeringen.

Trafikverket gör ingen aktualitetskontroll, utan utgår ifrån att det görs av respektive myndighet. Trafikverket gör inte heller någon egen bedömning om det angivna riksintresset är ett riks-

intresse. Däremot görs en egen bedömning av om den planerade åtgärden kommer att påtaglig skada ett angivet riksintresse. Enligt Trafikverket spelar länsstyrelsens tillstyrkan ofta stor betydelse för den egna bedömningen.

Enligt lagkrav sker samråd med länsstyrelse och kommun för att kunna beslut om vägplan/järnvägsplan. I de fall länsstyrelsen har beslutat att ett projekt kan medföra en betydande miljöpåverkan krävs också samråd med övriga myndigheter.

MKB:n är av stor betydelse för hushållningsfrågebedömningar både vid planläggningen och vid fastställelseprövningen. Vid samrådet med länsstyrelsen kan Trafikverkets bedömningar stämmas av under planlägningsarbetet. Vid beslutstillfället finns alltid ett yttrande från länsstyrelsen att ta hänsyn till. Ett beslut om fastställelse förutsätter att länsstyrelsen har tillstyrkt i sitt yttrande.

Eftersom sträckningarna av de aktuella verksamheterna, allmänna vägar och järnvägar, också utgör riksintressen så görs avvägningar mellan dessa och andra riksintressen i varje enskilt fall (jmf. 3 kap. 10 § miljöbalken). Som regel görs detta genom att väg- eller järnvägsprojektet anpassas så långt det är möjligt för att minimera påverkan på andra riksintressen. Trafikverket tillämpar inget kompensations tänkande i sitt beslutsfattande, dock inrymmer väg- och järnvägsprojekten stora mått av anpassnings- och skadeförebyggande åtgärder för att minimera påverkan.

Trafikverket ser fördelar med systemet för hushållning med mark- och vattenområden genom att det görs tydligt att vissa intressen måste beaktas vid planläggningen för vägar och järnvägar. Detta underlättar och snabbar på hanteringen. Nackdelarna är främst att urvalet och beskrivningen av riksintressena inte håller aktualitet och att länsstyrelsernas agerande vid hävdandet av riksintressena – t.ex. i förhållande till kommunal fysisk planering – kan vara otydligt. Det vore en fördel om länsstyrelsernas roll i sammanhanget kunde förtydligas, genom ändring i förordning och/eller instruktion. Men kompetensutveckling och förbättrade tillämpningsanvisningar, exempelvis i form av handböcker, kanske vore den viktigaste åtgärden.

Ibland måste ny- och ombyggnad av vägar och järnvägar hanteras och prövas även enligt plan- och bygglagen. Planeringen måste ta hänsyn till riktlinjerna i kommunala översiktsplaner för användningen av mark- och vattenområden samt för hur den byggda

miljön ska utvecklas och bevaras. Vägar och järnvägar får inte byggas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

I flertalet väg- och järnvägsprojekt ska anmälan avseende miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken göras. Enligt 11 kap. miljöbalken ställs dessutom krav på tillstånd för vattenverksamhet. Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska anmälan för samråd genomföras till tillsynsmyndigheten för verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt och kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. När särskilt skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken berörs av väg- eller järnvägsprojekt kan det behövas dispens för intrång i naturreservat eller kulturresevat, biotopskyddsområde eller djur- och växtskyddsområde. Tillstånd för verksamhet i ett Natura 2000-område kan också behövas. Enligt Trafikverket tas handlingar i de olika ärendena normalt fram parallellt. Handläggningen av tillståndsärenden avvaktar ofta dock fastställelse av väg- eller järnvägsplan, där lokaliseringsprövningen av verksamheten görs. Detta gäller dock inte tillstånd för åtgärder inom Natura 2000-områden, för om sådant tillstånd behövs anser Trafikverket att beslutet om fastställelse av planen behöver avvakta beslut om eventuellt tillstånd.

## 6.2.5 Lagen (1978:160) om vissa rörledningar

### Beslut och beslutande myndighet

Enligt 4 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen) ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas vid en koncessionsprövning enligt 1 § rörledningslagen. Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen dras fram och används och sökanden är lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen. En koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

I 1 § rörledningslagen anges att en rörledning för transport av råolja eller produkt av råolja eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle inte får dras fram eller användas utan särskilt tillstånd (koncession). Koncession krävs även för att

dra fram och använda en rörledning för transport av koldioxid som ska lagras geologiskt.

Enligt lagens 3 § prövas frågan om koncession av regeringen. Ansökan om koncession ges in till Energimarknadsinspektionen (3 § rörledningslagen och 1 § förordning (1978:164) om vissa rörledningar).

Enligt 4 § fjärde stycket rörledningslagen ska en miljökonsekvensbeskrivning ingå i en ansökan om koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken. Vad som där föreskrivs om tillståndsmyndighet ska gälla regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

### **Förarbetena**

Redan vid tillkomsten av NRL stadgades i 1 kap. 2 § NRL att 2 och 3 kap. skulle tillämpas enligt vad det var föreskrivet i rörledningslagen.

### **Tillämpning**

Enligt uppgifter från regeringskansliet fattar regeringen cirka två beslut per decennium, men har inte fattat några efter år 2000.

I handläggningsprocessen granskas underlagen, eventuell komplettering och kommunikering sker, beslutet gemensambereids inom regeringskansliet innan regeringen slutligen fattar ett beslut i ärendet. Underlag som behandlas är bl.a. MKB:n som följer av ansökningen. Prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken görs utifrån den MKB som medföljer ansökan. Om underlaget behöver kompletteras begärs sådana från sökanden eller så återförvisas ärendet till beredande myndighet.

## 6.2.6 Lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

### Beslut och beslutande myndighet

Enligt 1 a § lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (farledslagen) ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Enligt 1 § farledslagen får en allmän farled eller en allmän hamn inrättas, om farleden eller hamnen är av väsentlig betydelse för den allmänna samfärdseln. En allmän farled får även inrättas, om den är av väsentlig betydelse för fiskerinäringen eller om den är av väsentlig betydelse för trafiken med fritidsbåtar och det behövs med hänsyn till säkerheten i farleden. Första stycket gäller även i fråga om utvidgningar av allmänna farleder eller hamnar.

Enligt 4 § farledslagen fattas beslut enligt 1 § av regeringen eller den myndighet regeringen genom föreskrift bemyndigar. Enligt 1 § förordning (1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (farledsförordningen) fattar Sjöfartsverket beslut enligt 1 § farledslagen.

Beslut av en förvaltningsmyndighet (Sjöfartsverket) får överklagas hos regeringen (4 § andra stycket farledslagen).

Enligt 1 b § farledslagen ska en miljökonsekvensbeskrivning ingå i ett ärende enligt denna lag.

### Förarbetena

Kopplingen till NRL infördes i farledslagens 1 a § genom ändring i lagen (Prop. 1990/91:90, 1990/91:BoU18, rskr 1990/91:342), där det stadgades att ”vid prövning av ärenden enligt denna lag skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas.”

### Tillämpning

Sjöfartsverkets infrastrukturenhet ansvarar för genomförandet av de farledsprojekt som ingår i den Nationella planen för transportsystemet. Farledsprojekten innefattar bland annat faserna farledsutredning och miljöutredning. Målsättningen under farledsutredningen är att med hjälp av djupdata hitta den farledsdragning som

innebär att muddringsbehoven kan hållas nere. Eventuellt behöver också lämpliga områden för att dumpa massor identifieras. När miljöutredningen slutförs sammanställs denna i en miljökonsekvensbeskrivning samt en tillståndsansökan till Mark- och miljödomstolen. Efter dom i miljödomstol eller eventuell högre instans startar upphandling och genomförande av produktionsfasen.

Sjöfartsverket fattar beslut enligt farledslagen om inrättande, utvidgning och avlysning. Ärenden av dessa slag är cirka 5 per år. Övriga ärenden som berör tillfälliga avlysningar av vattenområde för t.ex. vattensportsevenemang, byggnation av broar m.m. är cirka 60 ärenden.

För att bedöma en ansökan om inrättande som allmän hamn behöver Sjöfartsverket bl.a. följande underlag. En beskrivning av hamnens nuvarande och tänkta verksamhet inklusive kartmaterial. En redogörelse för hamnens rådighet över det område som avses ingå i den allmänna hamnen. En miljökonsekvensbeskrivning för hamnens nuvarande och tänkta verksamhet. Om ansökan avser en utvidgning av hamnen eller några åtgärder som kräver miljöprövning vill Sjöfartsverket ta del av ansökan och dom i miljöärendet.

Sjöfartsverket anser att översikts- och detaljplaner är de viktigaste instrumenten för att kunna göra en bedömning kring riksintressena i 3 och 4 kap. miljöbalken.

När Sjöfartsverket bedömer ärenden beaktas och tydliggörs om riksintresset för kommunikation är beaktat samt om det finns risk för påtaglig skada.

Det är funktionen av riksintresset som ska skyddas, inklusive riksintressets buffertzonen och influensområde. Påverkan på eller från influensområdet kan vara ex. buller, emissioner och skymda sjösäkerhetanordningar (SSA). Skyddet ska vara mot åtgärder som kan försvåra åtkomst till eller utnyttjande av riksintresset. Översiktsplanen redovisar kommunens syn på riksintressen och miljö kvalitetsnormer och redovisar en avvägning av hur t.ex. den byggda miljön ska utvecklas och bevaras.

Vid överklagan av Sjöfartsverkets beslut skickas ärendet till regeringen. Sjöfartsverket lämnar all dokumentation till regeringen för att de i sin tur ska kunna ompröva beslutet.



## 6.2.7 Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

### Beslut och beslutande myndighet

Enligt 7 § lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter (torvfyndighetslagen) ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid koncessionsprövning. Enligt 1 § torvfyndighetslagen fordras för undersökning och bearbetning av fyndigheter av torv för att utvinna energi särskilt tillstånd (koncession). Enligt 2 § torvfyndighetslagen ska koncessionen avse antingen undersökning (undersökningskoncession) eller bearbetning (bearbetningskoncession).

Enligt 5 § torvfyndighetslagen ska frågor om koncession prövas av länsstyrelsen i det län där det område som avses med ansökningen eller större delen därav ligger.

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen genom besvär (41 § torvfyndighetslagen).

I 7 § fjärde stycket framgår att länsstyrelsen vid prövning av bearbetningskoncession bl.a. ska tillämpa bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken.

### Förarbetena

Vid tillkomsten av NRL stadgades i 1 kap. 2 § NRL att 2 och 3 kap. skulle tillämpas enligt vad det var föreskrivet torvfyndighetslagen.

### Tillämpning

I ärenden som rör beslut om koncession för täkt enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter eller beslut om vattenskyddsområde så används den sökandes underlag. De ska redovisa om det som söks för kan innebära påtaglig skada på riksintresse. Ansvar för att aktualitetsundersöka underlaget ligger på den sökande verksamhetsutövaren. Även registerbladen för respektive riksintresse (naturvård) och eventuella inventeringsunderlag används.

## 6.2.8 Minerallagen (1991:45)

### Beslut och beslutande myndighet

Enligt 4 kap. 2 § minerallagen (1991:45) ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid koncessionsprövning. Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare skall prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. Bergmästaren fattar beslut i koncessionsärenden enligt minerallagen (8 kap. 1 §). I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger.

Bergmästarens beslut överklagas till regeringen (16 kap. 1 §). Om länsstyrelsen inte tillstyrker att bergmästaren meddelar koncession och om bergmästaren gör annan bedömning än länsstyrelsen måste bergmästaren hänskjuta ärendet till regeringen för avgörande (16 kap. 2 §).

I ärenden om beviljande av koncession ska en miljökonsekvensbeskrivning fogas till ansökan (4 kap. 2 §).

### Förarbetena

Redan vid införandet av minerallagen diskuterades när markanvändningen skulle prövas i processen, med anledning av att prospekteringsverksamheten kan vara en utdragen process som kan pågå i flera decennier från den först prospekteringsåtgärden till dess att gruvan öppnar (se prop. 1988/89:92, s. 57–63). Genom förslag i prop. 1991/92:161 (se s. 6–8) stadgades att en intresseavvägning enligt NRL enbart ska ske i ärendet om bearbetningskoncession, eftersom det ansågs att mineralindustrin kunde påverkas negativt, i en omfattning som inte var acceptabel, om ytterligare prövning för det avsedda ändamålet måste göras.

## Tillämpning

Bergsstaten är en enhet inom Sveriges geologiska undersökning som är myndighet för frågor om berg, jord och grundvatten i Sverige. Bergsstaten leds av bergmästaren som beslutar i frågor enligt minerallagen. Bergsstaten prövar frågor om tillstånd för undersökning och bearbetning av mineralfyndigheter. En annan viktig uppgift är att utöva tillsyn över efterlevnaden av minerallagen.

Enligt Bergsstaten förekommer mellan 5–10 ärenden per år där bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken aktualiseras. Ett sådant ärende inleds hos myndigheten om eller när någon ansöker om bearbetningskoncession. Eftersom sådana ärenden är föremål för obligatoriskt samråd med länsstyrelsen (enligt 8 kap 1 § minerallagen), sker detta innan beslut fattas. Därtill kan tilläggas att Bergsstaten enligt 8 kap 2 § minerallagen inte kan frångå länsstyrelsens bedömning av 3–4 kap. miljöbalken, med mindre än att avgörandet hänskjuts till regeringen.

Bergsstaten samråder i övrigt med kommunerna och ev. andra berörda myndigheter (t.ex. med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet gällande påverkan på världsarv). När ansökan kommer in till Bergsstaten bedömer myndigheten eventuella kompletteringsbehov, inklusive huruvida relevant underlag finns för bedömningen av 3–4 kap. MB. Vid komplett underlag remitteras detta till länsstyrelsen och skickas på sakägarsamråd. Efter att ärendet kommit tillbaka från länsstyrelsen kan beredning inför beslut inledas. Har länsstyrelsen begärt kompletteringar för att kunna avge ett slutligt yttrande, sker kommunikering av länsstyrelsens yttrande till sökanden för komplettering och förnyad remissomgång sker. I Bergsstatens beslut framgår alltid om åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna.

Sökanden lämnar alltid in en miljökonsekvensbeskrivning i dessa ärenden. Bergsstaten kontrollerar att ansökan uppfyller de krav i 6 kap MB som är tillämpliga. Det viktigaste beslutsunderlaget är MKB:n där eventuella riksintressen beskrivs och hur de påverkas av den föreslagna verksamheten. Oftast är underlagen tillräckligt detaljerade för att kunna fatta beslut men ibland före-

kommer det att länsstyrelser begär att de ska förtydligas eller att slutsatser och bedömningar ska motiveras mer ingående.

Gällande påtaglig skada bedömningen är Bergsstaten bunden av länsstyrelsens bedömning och därför måste myndigheten i varje enskilt fall avgöra om de delar länsstyrelsen bedömning. Myndigheten undersöker om det föreligger flera olika riksintressen för samma ändamål och uppskattningsvis är det så i en tredjedel av fallen. Om riksintressena är oförenliga gör Bergsstaten en 3 kap. 10 § MB-bedömning som redogörs för i beslutet.

Bergsstatens tillstånd enligt minerallagen är en förutsättning för att kunna göra en ansökan enligt 9 kap. miljöbalken. Bergsstatens prövning kommer alltså före ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

Grundtanken med systemet för hushållning med mark- och vattenområden är bra, men det är svårt att tillämpa i praktiken. De kriterier som legat till grund för en riksintresseförklaring känns inte alltid relevanta, sådana riksintressen riskerar att få stå tillbaka mot mer modernt utpekade. Nackdelarna med systemet är att riksintressena inte alltid är så motiverade. Eventuell kan bättre reglerade former för att regelbundet se över riksintressen och deras respektive motivering för att säkerställa dess aktualitet och relevans. En mer enhetlig syn hos länsstyrelserna om hur hushållningsbestämmelserna ska tillämpas behövs. Även ett gemensamt digitalt system för planeringsunderlag. Det system Bergsstaten själva har byggt upp i dag funkar ofta inte i praktiken och orsakar osäkerhet och mycket onödig tidsåtgång åt flera kontroller.

Enligt regeringskansliet har bara ett fall hänskjutits till regeringen sedan 2008. Ärendet handläggs fortfarande och beslut väntas troligen under 2015. Genomsnittligen inkommer ett eller ett par överklagade ärende per år till regeringskansliet. Enligt regeringskansliet handläggs ärendena genomsnittligen 6–12 månader. Prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken görs utifrån den MKB som medföljer ansökan.

## 6.2.9 Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

### Beslut och beslutande myndighet

Enligt 6 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas vid prövning av tillstånd.

Enligt 5 § krävs det tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (ingen myndighet har bemyndigats ännu av regeringen att fatta sådana beslut) för att i den ekonomiska zonen utforska, utvinna eller på annat sätt utnyttja naturtillgångar, uppföra eller använda konstgjorda öar, och i kommersiellt syfte uppföra eller använda anläggningar eller andra inrättningar.

Enligt 6 § andra stycket framgår även att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd. I fråga om förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag ska 6 kap. miljöbalken tillämpas på samma sätt som om ansökan avser en verksamhet i Sverige.

### Förarbetena

I samband med att lagen tillkom 1992 infördes även en koppling till NRL. Genom att knyta lagen om Sveriges ekonomiska zon till NRL, avsågs att säkerställa att olika anspråk på nyttjande av havets resurser vägs mot varandra och att de olika anspråken prövas med hänsyn till bl.a. miljön, allt för att främja en långsiktig god hushållning med naturresurser (prop. 1992/93:54 s. 51 och 63).

### Tillämpning

Enligt uppgifter från regeringskansliet varierar det från år till år men uppskattningsvis rör det sig om mellan 2–4 ärenden per år där 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

### **6.2.10 Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg**

#### **Beslut och beslutande myndighet**

Enligt 1 kap. 3 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen) ska vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Trafikverket prövar frågan om att fastställa en järnvägsplan efter samråd med berörda länsstyrelser (2 kap. 15 § banlagen). Trafikverket ska överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen för prövning om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning. Trafikverkets beslut får överklagas hos regeringen (5 kap. 1 § banlagen). Kraven på miljökonsekvensbeskrivning finns i 2 kap. 8–10 §§ banlagen.

#### **Förarbetena**

I propositionen 1995/96:2, inför införandet av banlagen, föreslogs att byggande av järnväg regleras i en särskild lagstiftning, kopplad till naturresurslagen och med nära anknytning till plan- och bygglagen. I författningskommentaren till bestämmelsen i 1 kap. 3 § anges att i huvudsak motsvarande bestämmelse finns i 3 a § och 4 § andra stycket väglagen (se avsnitt 6.2.4).

#### **Tillämpning**

Se väglagen, avsnitt 6.2.4.

### **6.2.11 Ellagen (1997:857)**

#### **Beslut och beslutande myndighet**

Enligt 2 kap. 8 a § ellagen (1997:857) ska hushållningsbestämmelserna tillämpas enligt ellagen vid nätkoncession för linje (2 kap. 1 § ellagen). Bestämmelserna ska även tillämpas vid förlängd giltighetstid för nätkoncession för linje (2 kap. 14 § ellagen), samt vid omprövning av en nätkoncession för linje (2 kap. 15 b § ellagen). I

ärenden om nätkoncession för område tillämpas inte miljöbalken. Med nätkoncession för linje avses en ledning med i huvudsak bestämd sträckning och med nätkoncession för område avses ett ledningsnät inom ett visst område, (se 2 kap. 2 §).

Energimarknadsinspektionen beslutar i de flesta ärenden om nätkoncession för linje men vissa beslut ska fattas av regeringen (se 2 kap. 1 b § ellagen och 3 § elförordning (2013:208)). Regeringen tar beslut om nätkoncession för linje och område enligt ellagen om det rör stamnät och utlandsförbindelser.

Energimarknadsinspektionens beslut om nätkoncession för linje överklagas i de flesta fall till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, men en del beslut överklagas till regeringen (se 13 kap. 5–6 §§ ellagen).

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om nätkoncession för linje (2 kap. 8 a § andra stycket ellagen). För förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

## Förarbetena

Vid tillkomsten av NRL stadgades i 1 kap. 2 § NRL att 2 och 3 kap. skulle tillämpas enligt vad som var föreskrivet lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (se prop. 1985/86:3 och 1985/86:90).

Ellagen (1997:857) kom till 1997 och 1998 tillkom den nya bestämmelsen 2 kap. 8 a §. I 2 kap. 8 § fanns från lagens början en hänvisning till NRL som fördes över till 2 kap. 8 a §.

2009 infördes ett tredje stycke i 2 kap. 8 a §: ”Trots det som sägs i första och andra styckena behöver frågor som har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken inte prövas på nytt i ärendet om nätkoncession.” Av författningskommentaren framgår att bestämmelsen syftar till att undvika dubbelprövning i förhållande till en tillståndsprövning enligt miljöbalken.

## Tillämpning

Energimarknadsinspektionen har under de senaste åren fått in cirka 80–100 ärenden som rör ny nätkoncession för linje, cirka ett tiotal fall som rör förlängd giltighetstid nätkoncession för linje och inga fall som rör omprövning av en nätkoncession för linje.

Beslutsunderlaget utgörs av ansökningshandlingen och upprättad miljökonsekvensbeskrivning. I enskilda ärenden skickas ansökan på remiss till berörd länsstyrelse och kommun samt Trafikverket. Remissen är allmän och är inte särskilt inriktad på just riksintressen.

Energimarknadsinspektionen använder i första hand uppgifter i MKB samt myndigheternas GIS-information för att avgöra om riksintressen påverkas, men myndigheten gör ingen egen prövning om det utpekande riksintresseanspråket är ett riksintresse. MKB är av stor betydelse. I en liten del av ärendena tar handläggaren fram planer, t.ex. detaljplaner eller översiktsplaner. Remissvar är också viktiga för att avgöra frågan, de kan ses som ett komplement till MKB i Energimarknadsinspektionens handläggning. Länsstyrelserna skriver ofta i sina remissvar om påverkan på i första hand natur- och kulturmiljön. Handböcker är generellt bra. Gemensamt digitalt system är positivt, med tanke på hur mycket hjälp vi har av det gemensamma arbetet med att göra GIS-lager tillgängliga (Geodatasamverkan).

Av Energimarknadsinspektionens beslut framgår myndighetens ställningstagande om hur koncessionen förhåller sig till användningen av mark- och vattenresurserna men uttrycks inte på det sätt som föreskrivs i 5 § hushållningsförordningen. Det är mycket sällan myndigheten kommer i kontakt med konflikter mellan olika riksintressen. Kompensationstänk används inte.

Hur parallella tillståndsprocesser hanteras varierar. T.ex. måste tillstånd för verksamheter inom Natura 2000-områden (7 kap. 28 a § miljöbalken) finnas innan myndigheten beslutar om verksamheten. Andra tillstånd enligt miljöbalken får sökanden ordna efter att Energimarknadsinspektionen har fattat sitt beslut, exempel på sådana tillstånd är vattenverksamhet och dispenser från t.ex. biotopskydd och naturreservat. Parallell handläggning är i praktiken svår eftersom olika myndigheter behandlar de olika ärendena.



Energimarknadsinspektionen anser att fördelarna med systemet är att myndigheten får ledning i hur ska se på en påverkan i olika områden och att det görs en utredning där den bäst behövs. Det gör också att sökanden måste rikta sitt fokus på vissa särskilt viktiga områden. Nackdelarna med systemet är att reglerna inte är helt tydliga och att det finns ett stort tolkningsutrymme.

## 6.2.12 Naturgaslagen (2005:403)

### Beslut och beslutande myndighet

Enligt 2 kap. 7 § naturgaslagen (2005:403) ska bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas vid prövning av frågor om meddelande av koncession enligt lagen.

Regeringen fattar beslut om koncession för naturgasledning eller lager enligt naturgaslagen (2 kap. 1 § naturgaslagen).

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om koncession (2 kap. 7 § andra stycket naturgaslagen). När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken. Vad som där sägs om tillståndsmyndighet ska gälla regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

### Förarbetena

En hänvisning till hushållningsbestämmelserna fanns redan i den äldre naturgaslagen (2000:599) i 2 kap. 6 §. Av förarbetena (prop. 1999/2000:72 s. 32–34), framgår att vid en koncessionsprövning bör en ingående prövning göras av de olika intressen som gör sig gällande i sammanhanget. Sålunda bör bl.a. miljö- och näringspolitiska synpunkter liksom vikten av en ändamålsenlig infrastruktur beaktas. Endast om det är lämpligt från allmän synpunkt bör koncession få beviljas för en naturgasledning eller ett naturgaslager. Arbetet med att dra fram en naturgasledning och att uppföra ett naturgaslager påverkar miljön. Vid prövningen av koncession bör därför de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillämpas liksom bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Av förarbetena framgår även att en rörlednings framdragande eller användning inte

bör förbjudas med stöd av miljöbalken om rörledningen har tillåtits i en koncession enligt naturgaslagen, eftersom regeringen vid sin koncessionsprövning ska beakta de frågeställningar som ska prövas enligt miljöbalken. Efter det att koncession beviljats bör det alltså inte vara möjligt att förbjuda rörledningen, när en koncession är beviljad ska miljöhänsynen vara tillgodosedd och det skulle därför vara onödigt att pröva koncessionen en gång till.

Av författningskommentaren till 2 kap. 7 § i den gällande naturgaslagen (prop. 2004/05:62 s. 206) framgår att paragrafen motsvarar 6 § i gamla naturgaslagen och är oförändrad i förhållande till den.

## Tillämpning

Regeringen har beslutat om koncession i tre ärenden om koncession för naturgasledning det senaste decenniet och inga beslut vad gäller lager.

### 6.2.13 Luftfartslagen (2010:500)

#### Beslut och beslutande myndighet

För att inrätta en flygplats (både allmänna och enskilda) krävs tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (6 kap. 5 § luftfartslagen). Detsamma gäller om en flygplats byggs om, såvida inte ombyggnaden är av mindre betydelse för flygplatsens användning. Vid tillståndsprövningen ska 3 och 4 kap. samt 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas (6 kap. 6 §).

Enligt 6 kap. 4 § luftfartsförordningen (2010:770) prövar Transportstyrelsen frågor om tillstånd att inrätta eller bygga om flygplatser samt fastställer villkor för tillståndet. Detta gäller också när driften av en flygplats ändras på ett sätt som inte är av ringa betydelse. Om ett sådant tillstånd har meddelats av regeringen, får Transportstyrelsen fastställa villkor för tillståndet, om detta följer av regeringens beslut.

Transportstyrelsens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol (12 kap. 4 § luftfartslagen).

Kravet på en miljökonsekvensbeskrivning togs bort efter förslag i prop. 2009/10:51, s. 209. I propositionen framgår:

Enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska alla flygplatser med en banlängd som är mer än 1 200 meter eller där det förekommer fler än 500 flygrörelser per år tillståndsprövas av miljödomstol eller länsstyrelse alternativt anmälas till kommunal nämnd. I praktiken innebär detta att det sker en separat prövning från miljösynpunkt av i stort sett alla flygplatser. Vid denna prövning utgör miljökonsekvensbeskrivningen ett viktigt inslag. Regeringen anser det inte nödvändigt att ställa ytterligare anspråk på förekomsten av en miljökonsekvensbeskrivning vid tillståndsprövningen enligt luftfartslagen.

## Förarbetena

Bestämmelsen om att hushållningsbestämmelserna skulle tillämpas vid beslut att inrätta en flygplats fanns med i 1 kap. 2 § NRL när lagstiftningen infördes.

Enligt förarbetena till nya luftfartslagen (se prop. 2009/10:95 s. 209) ska vid tillståndsprövningen miljöbalkens regler om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas. Tillståndsprövningen inför flygplatsens inrättande bör inte avse rätten att driva flygplatsen. Ställningstagandet till om flygplatsen kan drivas på lämpligt sätt, innefattande bedömning av sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar, bör göras i samband med att flygplatsen godkänns för drift.

## Tillämpning

Enligt Transportstyrelsen handläggs cirka 1–5 ärenden om inrättande av flygplats per år. Sökanden kommer in med underlag enligt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:117) om tillstånd att inrätta en flygplats. Sökanden redovisar planerad utformning samt verksamhet. Underlaget granskas och skickas på remiss till berörda kommuner, Länsstyrelsen i berört län samt Försvarmakten. Genom remissförfarandet sker en aktualitetsundersökning (t.ex. kontroll av detalj- samt översiktsplaner). Yttranden från kommun samt länsstyrelse har stor påverkan på besluten i dessa avseenden. I sällsynta fall kan remiss behöva

skickas till fler parter. Exempel på sådana parter kan vara Trafikverket eller intressenter med verksamhet i närheten av den aktuella flygplatsen. Transportstyrelsen anser att underlagen i de flesta fallen är tillräckligt bra för att avgöra ev. riksintressefrågor. Om underlag som bifogats ansökan om inrättande är otydliga begärs kompletterande underlag in. Ibland är en MKB del av länsstyrelsens yttrande och i dessa fall ses MKB:n som en del av beslutsunderlaget.

Transportstyrelsen brukar inte ange i besluten om inrättande av en flygplats går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen beslut. Transportstyrelsen gör heller ingen egen prövning om riksintresseanspråken ska anses vara riksintressen eller inte. Inte heller gör Transportstyrelsen någon egen påtaglig skada bedömning, då detta ligger inom länsstyrelsens ansvar. Länsstyrelsen bedömning ligger dock till grund för Transportstyrelsens beslut. Transportstyrelsen har ingen erfarenhet från tillämpning av 3 kap. 10 §. Transportstyrelsen har som praxis att avvakta beslut rörande tillstånd att inrätta flygplats om det är i konflikt med något annat tillstånd. Det är ytterst ovanligt att ärenden som gäller inrättande av flygplats överklagas.

Sammanfattningsvis kan sägas att Transportstyrelsen syn på systemet är att de själv inte tillämpar hushållningsbestämmelserna utan fattar beslut grundat på remissinstansernas bedömningar, vilka i sin tur har gjorts med beaktande av hushållningsbestämmelserna. Transportstyrelsen har därmed inga synpunkter på fördelar eller nackdelar med systemet.

### 6.3 Utvärdering och bedömning

Av utvärderingen framkommer att myndigheterna ser fördelar med systemet för hushållning med mark- och vattenområden genom att systemet tydliggör vilka allmänna intressen som särskilt måste beaktas vid planläggning och beslut enligt anknuten lagstiftning.

Av 5 § hushållningsförordningen följer att den myndighet som ska tillämpa hushållningsbestämmelserna i ett ärende ska ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att

förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen. En gemensam nämning för myndigheternas tillämpning av den anknutna lagstiftningen är att myndigheterna ser kommunernas översiktsplaner och upprättade miljökonsekvensbeskrivningar som viktigt beslutsunderlag vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i de enskilda ärendena. Även länsstyrelsens sammanfattande redogörelse enligt 3 kap. 28 § PBL synes utgöra en del av beslutsunderlaget.

I översiktplanen ska kommunerna ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön (3 kap. 2 § PBL). Kommunerna ska även redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. PBL ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt (3 kap. 4 § PBL). Mot bakgrund härav är översiktplanen, enligt utredningens mening, den naturliga platsen för det kunskapsunderlag som krävs för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Utredningen kan dock konstatera att underlaget för planering och beslut i form av översiktsplan och värdebeskrivningar ofta är bristfälligt när det gäller områden av riksintresse. En länsstyrelse har även särskilt uppgett att en brist är att de mark- och vattenhushållningsintressen enligt 3 kap. miljöbalken som inte utgör riksintressen ofta glöms bort eller kommer i skymundan för riksintressediskussionen. Även utredningen har konstaterat att endast drygt hälften av kommunerna redovisar andra allmänna intressen än riksintressen enligt 3 kap. MB i översiktplanen (se avsnitt 5.4.2).

Flertalet tillfrågade myndigheter har uppgett att urvalet och beskrivningar av de områden som bedömts vara av riksintresse inte alltid är aktuella samt att bedömningarna inte alltid är tillräckligt motiverade. Enligt utredningens bedömning får det sammantaget till följd dels osäkerhet vid handläggningen som medför bristande förutsägbarhet, dels krav på kompletterande utredningar som förlänger och fördyrar planerings- och beslutsprocessen. Eftersom det inte finns tydliga gemensamma riktlinjer kan tillämpningen komma att ske på olika sätt i olika delar av landet. För att åstadkomma ett bättre kunskapsunderlag bör, enligt utredningens upp-

fattning, tydligare kriterier utvecklas. Det krävs även tydliga beskrivningar av vad det är som konstituerar ett riksintresse.

Det finns ingen vägledning för bedömning av påtaglig skada utom för natur- och kulturmiljövårdens och friluftslivets riksintressen. Även detta förhållande leder till osäkerhet vid handläggningen som medför bristande förutsägbarhet vid handläggningen. Tydliga tillämpningsanvisningar skulle enligt utredningens mening underlätta prövningen och skapa förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning av bestämmelserna. Det förhållandet att reglerna inte tillåter avvägningar mellan riksintressen och andra intressen av större allmän vikt kan enligt utredningens mening leda till vissa hinder för det ur hushållningssynpunkt långsiktigt bästa valet.

Utredningen kan även konstatera att det saknas en samlad sammanställning av praxis från överprövning eftersom ingen myndighet ser det som sin uppgift att göra en sådan sammanställning.

## 7 Överprövning

Enligt direktivet ska utredaren

- särskilt utvärdera hur bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas i fråga om utpekande och angivande av områden liksom hur dessa bestämmelser och bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken tillämpas i mål och ärenden liksom i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning,
- identifiera och analysera bristerna i denna tillämpning och bedöma i vilken utsträckning dessa beror på lagreglernas utformning eller på deras tillämpning.

Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna sker i fyra steg som vart och ett bör utvärderas för sig. En anledning till detta är att de olika stegen är sins emellan beroende på så vis att iakttagna brister i ett av tillämpningens steg kan vara anledningen till brister i nästa steg.

Tillämpningens första steg är de ansvariga myndigheternas arbete med att lämna uppgifter till länsstyrelserna om vilka områden som de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. I det andra steget redovisar länsstyrelserna uppgifterna i en sammanfattande redogörelse till kommunerna. Kommunerna ska i sin översiktsplan redovisa riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB och hur de bedömer att intressena bör tillgodoses vid kommande beslut om användningen av mark- och vattenområden. Bedömningarna i översiktsplanen ger sedan i det tredje steget underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna vid planering och beslut enligt de lagar som anger att bestämmelserna ska tillämpas. Tillämpningens fjärde steg är överprövningen av besluten från det tredje steget.

I detta kapitel behandlas det fjärde steget. För utvärderingen av överprövningen användes ett antal tidigare studier av rättstillämpningen och utredningens egen genomgång av ett hundratal mål och ärenden som rör tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken. Utredningen har även diskuterat tillämpningen av hushållningsbestämmelserna vid överprövningen med de plantekniska råden vid mark- och miljödomstolarna.

## 7.1 Inledning

Genom andras och utredningens egen undersökning kan konstateras att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i mål och ärenden är relativt otydlig och att få prejudikat kan utläsas. Detta beror bl.a. på att hushållningsbestämmelserna tillämpas enligt flera olika anknutna lagar samt att ett flertal beslutsinstanser agerar förstainstans och fattar beslut enligt 3 och 4 kap. miljöbalken (se figur 6.1–6.3). Ett antal slutinstanser har möjlighet att sätta sin prägel på rättstillämpningen. Det synes som om hushållningsbestämmelserna ofta nämns och finns i bakgrunden till ett avgörande men ofta har de inte någon avgörande roll för ett ärendes avgörande. Detta beror bl.a. på att parallella regler enligt andra lagstiftningar tillämpas samt att dessa regler i stor utsträckning innehåller strängare regler och sanktioner för det fall reglerna bryts.

Lagstiftningen och systemet är relativt komplicerad för handläggare som inte känner till den fysiska riksplaneringen eller på annat sätt haft chansen att specialstudera förarbetena till NRL. Det finns för närvarande ingen övergripande handbok att tillgripa för att underlätta tillämpningen. Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har dock gett ut en varsin handbok rörande bl.a. tillämpningen av 3 kap. 6 § miljöbalken. Naturvårdsverket har även, i samråd med Riksantikvarieämbetet gett ut allmänna råd om påtaglig skada avseende 3 kap. 6 § andra stycket (NFS 2005:17). Speciellt Naturvårdsverkets handbok (Naturvårdsverket 2005), har använts för att tolka begreppet påtaglig skada eller annan påtaglig påverkan enligt de övriga hushållningsbestämmelserna.

Att göra en bedömning av påtaglig skada av ett riksintresse i ett detaljplanerat område är ofta en omfattande process. I PM *Påtaglig Skada av Riksintressen – en komplex och känslig process* (2013),



granskade internrevisorn på uppdrag av landshövdingen i Skåne län fem ärenden översiktligt som handlade om utställning av detaljplan, överklagande av detaljplan och upphävande av beslut att anta detaljplan. Internrevisorn konstaterade bl.a. att ärendena är komplexa och att akterna kan vara omfattande. En mängd olika typer av situationer kan förekomma men i många fall har de gemensamt att de blir utdragna i tiden vilket alltså gör att akterna blir omfattande.

I en BTH-uppsats, Fysisk planering i Sápmi, (Grahm 2005, s. 65), framgår följande av en av uppsatsens slutsatser:

Härav kan dras slutsatsen att involverade myndigheter, i de båda undersökta fallen, har hanterat, om än på olika sätt, riksintresset för rennäring. Däremot har den motivering som angetts för tagna beslut, utifrån bestämmelsen om riksintresse rennäring, byggt på vitt skilda bedömningar. Skillnaderna ligger framförallt i tolkningen av det underlag som legat till grund för beslut samt i bedömningen av konsekvenser av den förändrade markanvändningen och effekter på riksintresset men skillnader återfinns även i hur lagtexten interpreterats. Länsstyrelsens hantering av riksintresset och efterföljande motivering, i respektive ärende, skildrar väl denna slutsats.

## 7.2 Tillämpningen i överprövningen enligt tidigare studier

### Boverket om tillämpningen i praxis

I Boverkets redovisning av uppdrag 3 i Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2012 (Boverket 2012b) anges bl.a. följande. Boverket uppmärksammade regeringen år 2006 på ett antal väsentliga problem och svårigheter när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om riksintresse beträffande både 3 och 4 kap. miljöbalken. Boverket menade att oklarheterna inte bara är många utan också grundläggande. Hela regelkomplexet för statligt inflytande på markanvändningen genom riksintressen, borde enligt Boverket, ses över i ett sammanhang. Eftersom Miljöprocessutredningens slutbetänkande (SOU 2009:45) inte genererade någon proposition, framförde Boverket att riksintressesystemet bör ses över och att verket efter hand även kunnat notera att tillämpningen av riksintressebestämmelserna i flera avseenden inte är förenlig med bestämmelsernas innehåll och syftet bakom.

Boverket har genom olika beslut från domstolar och andra myndigheter fått indikationer på att tillämpningen av riksintressebestämmelserna i flera avseenden inte är förenlig med bestämmelsernas innehåll och syftet bakom dem. Boverket har för perioden 2009–2012, låtit göra en genomgång av vissa prövningar, i första hand domstolsavgöranden men också av regeringsbeslut.

Vad gäller underlaget för prövningarna redovisar Boverket följande iakttagelser enligt konsulten Peggy Lermans rapport.

För att de allmänt hållna bestämmelserna om riksintressen ska kunna tillämpas måste de prövande myndigheterna ha tillgång till kunskap om berörda områden. Det måste alltså finnas information om vad det är för omständigheter – vilka värden som finns – som gör ett område riksintressant. För att tydligt visa en korrekt bedömning bör myndigheten ange och relatera till relevanta värden och till det underlag som finns. Enligt konsultrapporten saknas det ofta redovisningar av faktiska omständigheter. Tanken bakom riksintressebestämmelserna är att kommunernas översiktsplaner ska vara det grundläggande beslutsunderlaget. Enligt konsultrapporten har, i de fall som gått igenom, översiktsplanen berörts i ungefär hälften av fallen. Det framgår inte i vilken omfattning de beslutande myndigheterna relaterat till översiktsplanens riksintressebedömningar. Det är dock tydligt att översiktsplanen inte ens i hälften av fallen använts på det sätt som förutsatts i regelverket.

Områden av riksintresse ska normalt ”pekas ut” i en process som består av olika moment. Processen är indelad i två steg. Först förs en dialog mellan berörda centrala myndigheter och länsstyrelsen. Därefter för länsstyrelsen, som företrädare för staten, en dialog med kommunerna och denna dialog görs i den kommunala översiktsplaneringen. Men något rättskraftigt beslut, som kan överklagas, fattas inte under denna process. I stället handlar det hela tiden om anspråk, som måste vara väl underbyggda. Det betyder att det vid senare rättsverkande prövningar inte finns något absolut krav på att följa tidigare bedömningar. Det är inte heller en nödvändig förutsättning för att ett riksintresse ska kunna göras gällande att processen har genomförts. Vid varje rättsverkande prövning måste den prövande myndigheten ta ställning till om berörda områden faktiskt ska anses vara av riksintresse eller inte. Detta är ett förhållande som inte tycks vara tydligt för de beslutande myndigheterna. Tidigare bedömningar, framför allt centrala myndig-

heters utpekanden, tas oftast för givna och anspråk som dyker upp först under prövningsprocessen avfärdas helt. Den prövande myndigheten har alltså inte insikt om att det finns ett utrymme att göra en egen bedömning utifrån relevant underlag. De olika bedömningarna under utpekandeprocessen kan inte överklagas. Om den myndighet som senare fattar rättsverkande beslut inte inser att det finns ett utrymme för myndigheten att också pröva om ett område faktiskt är av riksintresse, kommer tidigare bedömningar att i realiteten få någon form av faktisk rättskraft. Att ett område bedöms vara av riksintresse kan ha avgörande betydelse för senare prövningar om ändrad markanvändning.

Vad gäller den sakliga bedömningen redovisar Boverket följande iakttagelser.

Riksintressebestämmelserna är till sin karaktär en form av stoppbestämmelser. Förenklat uttryckt ska områden som är av riksintresse skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas värden. Effekten påtaglig skada är därmed ett hinder mot att tillåta en åtgärd. Detta betyder att det vid olika tillståndsprövningar bör göras tydligt om de prövade åtgärderna leder till påtaglig skada på något riksintresse eller inte. Det är egentligen endast i dessa situationer bestämmelserna om riksintresse aktualiseras. Som framgår av konsultrapporten är tydliga ”påtaglig skada bedömningar” mycket sällsynta. I stället görs samlade bedömningar och avvägningar mellan olika berörda intressen, även om något av intressena är av riksintresse. Detta gäller både mellan riksintressen å ena sidan och andra allmänna intressen å den andra sidan och mellan riksintressen och enskilda intressen. En tillämpning som innebär samlade bedömningar kan leda till att riksintressena inte beaktas tillräckligt men också till att det ställs längre gående krav på hänsyn till områden av riksintresse än vad som följer av de aktuella bestämmelserna.

En särskild form av hänsyn till enskilda intressen gäller tillämpningen av den s.k. proportionalitetsprincipen. Denna princip aktualiserades under 1996 bl.a. i ett rättsprövningsärende angående dispens från strandskydd och har sedan kommit att i varierad omfattning åberopas vid olika prövningar. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid bedömningen av påverkan på riksintressen har lett till att den prövande myndigheten först gör en bedömning av åtgärdens påverkan på berörda riksintressen enligt

riksintressebestämmelserna. När denna prövning är avslutad görs en proportionalitetsbedömning, dvs. en bedömning av om den nytta som uppnås för det allmänna väger tyngre än den uppoffring som uppkommer för den enskilde. Hänsynen till områden av riksintresse skiljer sig dock påtagligt från prövningar av strandskyddsdispenser. Strandskydd innebär ett generellt förbud mot att vidta åtgärder, vilket kan motivera en proportionalitetsbedömning. Möjligheten till proportionalitetsbedömning vid bl.a. strandskyddsprövningar har dock efter 1996 begränsats genom uttrycklig lagreglering. När det gäller påverkan på riksintressen är det först när skadan blir så stor att den leder till påtaglig skada på riksintresset som riksintressebestämmelserna hindrar ett enskilt intresse. Vid en sådan skadenivå finns det, med en korrekt tillämpning av riksintressebestämmelserna, inte utrymme för någon ytterligare proportionalitetsbedömning. En tillämpning av proportionalitetsprincipen kan leda till att riksintressena inte får den hänsyn som är lagstadgad.

I 3 kap. 10 § miljöbalken finns en bestämmelse som reglerar vilket riksintresse som ska få företräde om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål. Uttrycket ”oförenliga ändamål” innebär att hävdandet av ett riksintresse leder till påtaglig skada på ett annat riksintresse. Denna innebörd av begreppet kommer till uttryck i de tidigare förarbetena och det finns också flera avgöranden där denna tillämpning är tydlig. Det är alltså bara i denna situation som den aktuella paragrafen ska tillämpas. Trots detta har en tillämpning brett ut sig som innebär att 3 kap. 10 § miljöbalken tillämpas i alla situationer när olika riksintressen berörs. Så snart olika riksintressen berörs och dessa påverkar varandra negativt görs en samlad bedömning med tillämpning av den aktuella bestämmelsen. Det är först när påtaglig skada uppkommer på något riksintresse som kraven på hänsyn i 3 kap. miljöbalken till olika riksintressen över huvud taget kan aktualiseras. Detta gäller också när olika riksintressen står emot varandra. Att alltid göra en samlad avvägning så snart olika motstående riksintressen berörs av en prövning leder till att riksintressena inte visas den hänsyn som är syftet med bestämmelserna. Bestämmelserna om riksintresse gäller områden (mark- och vattenområden). Det handlar om områden som innehåller särskilda värden som i olika avseenden är unika för landet. De olika unika värdena är därmed nödvändigt samman-

kopplade med sina områden. När bestämmelserna om riksintresse tillämpas betyder det att det är påverkan på områdenas värden som ska bedömas och som inte får påtagligt skadas. I tillämpningen finns det dock exempel där till och med en utplåning av ett värde har tillåtits, eftersom ett motsvarande värde har återskapats inom något annat område. Den prövande myndigheten har alltså infört en möjlighet till kompensationsåtgärder för att på så sätt kunna tillåta påtaglig skada. En möjlighet att kräva kompensationsåtgärder som villkor finns vid andra typer av prövningar, t.ex. prövningar där hänsyn till miljö kvalitetsnormer aktualiseras, men lagstöd saknas för att kunna tillämpa ett kompensationsstänkande vid prövning av påtaglig skada på områden av riksintresse. Ett accepterande av kompensationsåtgärder leder till att områden som bedömts innehålla unika värden inte visas den hänsyn som lagstiftaren avsett.

### Naturvårdsverket om tillämpningen i praxis

Naturvårdsverket har i sin handbok (Naturvårdsverket 2005) konstaterat att frågorna kring tillämpningen av riksintressebestämmelserna är många och de tillämpningssvårigheter som finns med dem sällan har fått någon lösning i praxis. Enligt Naturvårdsverket är praxis på området bristfällig:

Det är svårt att hitta prejudicerande domar och beslut som klargör frågor kring tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. I många fall är begreppen riksintresse och påtaglig skada omnämnda, men inte utvecklade i domarna och besluten. Resonemang om olika riksintessvärden finns ibland i länsstyrelsebesluten. Eftersom det är brist på bra exempel har vi valt att även redovisa exempel på domar, beslut och yttranden som vi tycker är belysande även om de inte är avgjorda i högsta instans. (Naturvårdsverket 2005, s. 40.)

### Miljöprocessutredningen (SOU 2009:45)

Miljöprocessutredningen studerade ett flertal rättsfall från olika domstolar och myndigheter som har tillämpat 3 kap. miljöbalken och kom fram till att:

De avgöranden som granskats gäller främst miljödomstolarnas beslut enligt miljöbalken och förvaltningsdomstolarnas beslut enligt PBL i bygglovsärenden. Utredningen finner att mål och ärenden som avser

områden av riksintresse enligt 5–9 §§ blir beaktade och att de utredningar görs som är relevanta med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Oftast görs en bedömning utifrån de verksamhetsanknutna kriterierna som framgår av NRL-propositionen och som härrör från den fysiska riksplaneringen. Inte sällan undviks ett intrång på ett område av riksintresse genom ett villkor i ett tillstånd eller en bestämmelse i en detaljplan. Domstolarnas redovisning av beslutsunderlaget är ofta mer systematisk än regeringens och andra tillståndsmyndigheters. Genom flerpartsförfarandet och den muntliga processen blir frågorna bättre belysta i domstolarnas avgöranden. (SOU 2009:45, s. 107.)

### 7.3 Tillämpningen i mål och ärenden enligt utredningens undersökning

Utredningen har gått igenom ett hundratal mål och ärenden som rör tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken. Många av målen handlar om överklagade detaljplaner och bygglov, där hushållningsbestämmelserna ofta spelar en viktig roll i tillämpningen. Många av målen rör även vindkraft och dess påverkan på riksintresseområden, eftersom vindkraften expanderat och krävt stor markområden de senaste årtiondena samt att denna typ av exploateringsprojekt tenderar att drivas långt i överklagandeskedjan. Utredningen har genom granskningen bl.a. bildat sig en uppfattning om följande:

- Vilka riksintresse- eller andra hushållningsbestämmelser som berörs.
- Är riksintressenas värdekärnor beskrivna (eller hänvisade till)?
- Beskrivs riksintresset i översiktsplanen? Har kommunen gjort några bedömningar kring riksintresset?
- Gör instansen någon egen riksintressebedömning? Tar instansen sektorsmyndighets utpekande för givet?
- Finns det en tydlig bedömning om det föreligger påtaglig skada eller inte?
- Görs en proportionalitetsbedömning i målen eller används någon slags ventil för att komma runt påtaglig skada-bedömningen?
- Tillämpas 3 kap. 10 § miljöbalken på riktigt sätt dvs. efter konstaterandet av påtaglig skada?

- Används kompensation för att tillgodogöra skadade riksintressen?
- Vad spelar miljökonsekvensbeskrivningarna för roll?

Utredningens undersökning visar att det är möjligt att urskilja ett antal mönster i tillämpningen, varav vissa slutsatser om önskade ändringar i tillämpningen kan dras (som inte alltid korrelerar med punkterna ovan).

### *Brist på motivering och transparens*

När frågan gäller ett område med flera överlappande områden av riksintresse så händer det ofta att en beslutsinstans konstaterar påtagligt skada på ett visst riksintresse, utan att motivera bedömningen gällande övriga intressen. I ett ärende om överklagande av detaljplan, Sölvesborgs kommun (Regeringsbeslut den 1 februari 2007, M2006/1140/F/P), redovisas inte en påtaglig skada-bedömning ordentligt i regeringsbeslutet. Det berörda området låg i riksintresseområde för friluftsliv enligt 3 kap. 6 §. Området ingick även i ett riksintresseområde enligt 4 kap. 1, 2 och 4 §§. Länsstyrelsen konstaterade att detaljplanen skulle ha en stor betydelse för friluftslivet lokalt, men även i ett större geografiskt perspektiv samt att en exploatering av tio nya tomter för bostadsändamål skulle motverka en god hushållning med naturresurser. I motivering stödde regeringen sig på Boverkets uttalanden och uttalade detaljplanen skulle innebära påtaglig skada på friluftslivet. Varken i länsstyrelsens eller i regeringens beslut utreds skillnaden mellan påtaglig skada enligt kap. 3 och 4 miljöbalken.

Ofta utreds områden som omfattas av riksintressen enligt 3 kap. MB mer än områden som är av riksintresse enligt 4 kap. MB i mål och ärenden. Kommuner, länsstyrelser och riksintressemyndigheter m.fl. lägger större vikt vid områden enligt 3 kap. i sina uttalanden. Ibland utreds inte potentiell risk för påtaglig skada på 4 kap.-områdenas natur- och kulturvärden trots sådan risk.

I den första vägledande domen som rörde vindkraft och riksintressen (Miljööverdomstolens dom den 31 oktober 2001, mål nr M 9540-99) gjordes dessa principiella uttalanden:

- Vid prövningen av enskilda ärenden i vilka 3 kap. NRL skall tillämpas har man att utgå från att avvägningen mellan olika intressen redan är gjord av riksdagen. Detta medför att i konkurrenssituationer skall natur- och kulturvärdena ges företräde, förutsatt att exploateringsintresset för med sig sådana påtagliga skador på bevarandointressena som anges i lagen.
- Enligt Miljööverdomstolen ligger det med hänsyn till regleringen i 3 kap. NRL närmast till hands att först pröva ansökan enligt där angivna bestämmelser. Först om denna prövning ger vid handen att hinder mot verksamheten enligt 3 kap. NRL inte föreligger, skall en sådan intresseavvägning som avses i 2 kap. NRL göras för att bestämma den lämpligaste markanvändningen.

Enligt utredningens uppfattning överensstämmer domstolens uttalanden med förarbetena till NRL.

Läsarvänligheten har dock successivt blivit bättre under de senaste decennierna. Kvaliteten på både domstolsavgöranden och regeringsbeslut har ökat. Det är därför numera lättare att skapa sig en uppfattning kring tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

#### *Tillämpning av riksintresseanspråk*

Miljööverdomstolen konstaterade i ett avgörande (dom den 4 oktober 2006, mål nr M 456-06) att Naturvårdsverkets beslut om 3 kap. 6 §-område inte är bindande för domstolen, men att ett riksintresseanspråk i stället kan ses som en presumtion för att området ska anses ha höga natur- och friluftsvärden. Länsstyrelsen konstaterar i ett ärende om överklagande av bygglov, Vara kommun (Regeringsbeslut den 8 maj 2013, S2013/1328/PBB), att länsstyrelsen knappast kan ifrågasätta försvarsriksintresset som sådant. Enligt utredningen har det visat sig vara ytterst svårt att bryta en sådan presumtion, då det är svårt att ifrågasätta ett riksintresse bl.a. eftersom det inte finns några fastställda kriterier varken i lag eller i annan forskrift som ställer vissa krav på t.ex. riksintressenas kvalitet eller ställer upp någon annan bedömningsgrund. I en tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken gällande gruppstation för vindkraft, Tibro och Karlsborgs kommuner (M2009/1267/Me), rättade dock regeringen Energimyndigheten och konstaterade att det aktuella området saken rör ligger utanför



Energimyndighetens utpekade riksintresseområde (i ett fall där Energimyndigheten hade hävdats motsatsen).

I flertalet granskade mål och ärenden har beslutsinstanserna uttalat att de inte anser att myndigheternas utpekande av ett riksintresseanspråk innebär något avgörande skäl till att tillåta viss sådan etablering som avsågs med utpekandet men att det däremot utgör ett viktigt underlag vid en bedömning enligt 3 kap. 1 §. Ett exempel är Miljööverdomstolens dom den 19 november 2008, mål nr M 2210-08. Målet gällde vindkraftens påverkan på höga naturvärden. 19 vindkraftverk skulle byggas på fyra bergstoppar med mycket höga naturvärden i form av orörd urskog med artrikedom. Energimyndigheten utnämnde under tiden ärendet rörde sig mellan underinstans och överinstans vissa skogsberg som områden av riksintresse för vindbruk. Enligt Miljööverdomstolen innebär ett utpekande inte ett automatiskt godkännande till vindkraft. Domstolen uttalade dock att utpekandet emellertid kan utgöra underlag vid den bedömning som ska göras enligt 3 kap. 1 § miljöbalken om vilken markanvändning som på lång sikt är den lämpligaste från allmän synpunkt.

I tre gemensamt avgjorda mål (Mark- och miljööverdomstolens domar den 23 november 2011, mål nr M 847-11, M 825-11 och M 824-11) konstaterar Mark- och miljööverdomstolen att:

Det bör även anmärkas att utbyggnaden av vindkraft, även utanför områden som är utpekade som varande av riksintresse i Sverige, i praxis har ansetts vara ett mycket angeläget allmänt intresse med hänvisning till samhällets intresse av fortsatt utbyggnad av vindkraften. Det får därmed anses vara särskilt angeläget att vindkraftverk kan komma till stånd inom sådana områden som är utpekade som riksintresse för detta ändamål.

### *Översiktsplanens roll i tillämpningen*

I domstolsavgöranden och regeringsbeslut hänvisar man generellt sett inte ofta till vad som anges i översiktsplanen (eller i regionplanen se 5 § hushållningsförordningen). Resonemang saknas ofta om hur kommun och länsstyrelsen ser på utvecklingen av området i framtiden. Kommunens översiktsplan är inte juridiskt bindande men i många fall finns det vägledande uttalanden i översiktsplanen som rör ett riksintresse som är värt att notera i efterföljande beslut

om mark- och vattenområdets användning. Trots det förhållandet att översiktsplanen inte är bindande visar ändå praxis (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 25 april 2012, mål nr. M 5176-11) att en aktuell och välunderbyggd översiktsplan har stor betydelse när det gäller bedömningen av lämplig plats för en tillståndspliktig verksamhet.

Hur stor hänsyn som tas till uttalanden i översiktsplanen har betydelse i perspektivet gällande den kommunala självbestämmanderätten i förhållande till statens makt och influens över de allmänna samhällsintressena. Av bl.a. demokratiska skäl betraktas översiktsplanens uttalanden som tungt vägande. I ett avgörande (Miljööverdomstolens dom den 14 oktober 2010, mål nr. M 10316-09) överensstämde det statliga intressena med de kommunala intressen för vindkraftsutvecklingen. Domstolen uttalade:

Vad gäller riksintresse för vindkraft kan inledningsvis konstateras att vindkraft är en förnybar och ren energikälla. Därmed kan vindkraften bidra till miljöbalkens mål om hållbar utveckling (1 kap. 1 § miljöbalken). Främjandet av produktion av förnyelsebara energikällor är vidare viktigt för att nå de krav som ställs på Sverige med anledning av EU:s klimatåtagande och de nationella planeringsmålen för vindkraft som antagits av Sveriges riksdag (se bl.a. Prop. 2001/02:143, 2005/06:143 och 2008/09:163). Frågan om markanvändning för vindkraftsetablering i området är bedömd i kommunens översiktsplan, som trots att den inte har vunnit laga kraft, är ett dokument som tillämpas i den kommunala planeringen. Enligt översiktsplanen är området lämpligt för vindkraftsetablering.

I Miljööverdomstolens dom den 5 mars 2009, M 294-08 som rörde ansökan om tillstånd att uppföra och driva en gruppstation för vindkraft med högst 30 vindkraftverk i Kattegatt utanför Falkenberg, uttalade domstolen följande gällande översiktsplanens tyngd i förhållande till andra krav:

En naturlig utgångspunkt vid bedömningar enligt 3 och 4 kap. miljöbalken är dessutom de markanvändningsplaner som kommuner och länsstyrelser kan ha tagit fram. I Falkenbergs översiktsplan 90 och översiktplanen 2007 är området för vindkraftsetableringen markerat som utredningsområde för havsbaserad vindkraft. Området för projektet Skottarevet är numera även detaljplanlagt för vindkraft. Vidare kan noteras att länsstyrelserna på regeringens uppdrag tagit fram ett planeringsunderlag för utbyggnad av vindkraftanläggningar till havs. Länsstyrelsen i Hallands län vill bevara en frizon på 15 km längs Hallandskusten med undantag för projektet Skottarevet där man anser att tillståndsprövningen av de planerade verken bör fullföljas. En

aktuell och välunderbyggd plan kan ha betydelse när det gäller bedömningen av vad som kan anses vara en lämplig plats för en verksamhet som kräver tillstånd. Enligt 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken kan en detaljplan eller områdesbestämmelser hindra tillstånd eller dispens. Det förhållande att en verksamhet är förutsatt i en plan innebär emellertid inte att den utan vidare kan tillåtas. Övriga bestämmelser i miljöbalken måste naturligtvis vara uppfyllda (prop. 1997/98:45 Del 2 s. 206 och MÖD 2005:66).

I ett mål (Miljööverdomstolens dom den 4 oktober 2006, mål nr, M 456-06) som handlade om tillstånd till täktverksamhet (och där en avvägning krävdes mellan 3 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken) bortsåg Miljödomstolen från kommunens uttalanden i översiktsplanen med ett konstaterande att balkens målbestämmelse måste ha företrädare framför kommunens översiktsplan när det gäller att avgöra vad som utgör en lämplig markanvändning:

Av förarbetena till NRL framgår att vid kollision mellan riksintressen skall hänsyn tas till vad som angavs i NRL:s målbestämmelse om att mark, vatten och fysisk miljö skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk långsiktigt god hushållning främjas. Dessa mål ingår nu som en del av miljöbalkens målbestämmelse (se 1 kap. 1 § 4 p.). Av miljöbalkens målbestämmelse framgår även att miljöbalken skall tillämpas så att värdefulla naturmiljöer skyddas och vårdas och så att den biologiska mångfalden bevaras (1 kap. 1 § 2 och 3 punkterna). Av NRL:s förarbeten framgår även att bedömningar i kommunalt planeringsunderlag av vad som utgör lämplig markanvändning är av stort intresse (prop. 1985/86:3 s. 169). Miljödomstolen konstaterar att delområde 2 ligger inom område som har angetts som utvidgningsområde för täkt enligt den kommunala översiktsplanen, men anser samtidigt att miljöbalkens målbestämmelse måste anses ha större vikt än översiktsplanen när det gäller att bedöma vilket riksintresse som skall ges företräde.

I detta mål kom Miljööverdomstolen till en annan slutsats än miljödomstolen, på grund av att man inte ansåg att riksintresset enligt 3 kap. 6 § skulle påtagligt skadas (varför användningsändamålet stämde överens med den kommunala översiktsplanen).

I Miljööverdomstolens dom den 1 november 2005, mål nr M 2966-04, som rörde ett tillståndsärende för tre vindkraftverk, fann domstolen att trots att uppförandet kunde påverka landskapsbilden var det allmänna intresset av att bygga ut vindkraften så stort att tillstånd gavs. Under Miljööverdomstolens handläggning av ärendet antog Sotenäs kommun en ny översiktsplan i vilken det aktuella

området redovisades som lämpligt för vindkraft. Den nya översiktsplanen var aktuell, välunderbyggd med tydliga ställningstaganden bl.a. om vad kommunen ansåg vara en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenområden och hur allmänna intressen borde avvägas mot varandra. I den nya översiktsplanen redovisas det aktuella området som lämpligt för vindkraft. I planen anges vidare att stor restriktivitet skulle gälla för vindkraftsutbyggnad i övrigt. Miljööverdomstolen uttalade att en aktuell och välunderbyggd översiktsplan av förevarande slag har stor betydelse när det gäller bedömningen av vad som kan anses vara en lämplig plats för en verksamhet som kräver tillstånd. I ett annat mål (Miljööverdomstolens dom den 16 juni 2009, mål nr M 7051-07), som rörde tillstånd till 24 vindkraftverk i ett orört område, som inte var skyddat enligt 7 kap. miljöbalken eller utpekad enligt 3–4 kap. miljöbalken konstaterade Miljööverdomstolen: "[O]m i ett fall som det förevarande nya omständigheter framkommer som förändrar de faktiska förutsättningarna för det givna tillståndet kan detta utgöra grund för ändring i högre instans. Ett under ärendets handläggning ändrat politiskt ställningstagande i en översiktsplan bör dock normalt inte medföra att en högre instans undanröjer ett givet tillstånd. En företagare måste ha en rimlig möjlighet att förut säga vilka risker han tar när han inleder ett nytt tillståndspliktigt projekt."

Frågor som inte är klarats upp mellan kommun och länsstyrelsen i översiktsplaneprocessen kan generera problem vid senare ärendehantering. I fråga om prövning enligt 12 kap. PBL avseende överklagande av ett bygglov i Stenungsunds kommun (Regeringsbeslut den 5 juni 2013, S2013/2136/PBB) framgår att Länsstyrelsen och Stenungsunds kommun vid framtagandet av översiktsplanen inte kunnat enas kring de olika avgränsningslinjerna för utbyggnaden av nya bostäder och detaljhandel i skyddszonen mellan Stenungsunds tätort och den petrokemiska industrin. Länsstyrelsen ansåg att riksintresset kan komma att skadas om bygglov beviljades, kommunen var av motsatt uppfattning. Ärendet avgjordes av regeringen: "Regeringen finner att vad länsstyrelse anfört i det nu överklagade beslutet inte utgör tillräckliga skäl för att med stöd av 12 kap. ÄPBL upphäva sökt bygglov."

*Påtaglig skada – ofta en fråga om hur villkor utformas*

Enligt utredningens undersökning är det mest förekommande felet vid en påtaglig skada-bedömning att det inte motiveras hur riksintresset påtagligt skadats. I ett ärende i fråga om prövning avseende detaljplan för järnväg Malmö kommun, Burlövs kommun fann länsstyrelsen att kommunen genom den angivna planbestämelsen låst den tillåtna bullernivån och begränsat verksamheten inom järnvägsområdet på ett sätt som kan medföra att det riksintresse som Södra stambanan utgör inte tillgodoses. Regeringen fann (M2000/2275/F/P) att det föreligger tillräckliga skäl för ett upphävande av kommunens beslut att anta detaljplanen (utan att motivera hur riksintresset drabbades av en påtaglig skada). Observera att varken länsstyrelsen eller regeringen använder sig av lagens terminologi avseende påtaglig skada.

I ett mål från Högsta förvaltningsdomstolen (dom den 29 oktober 2014, mål nr 7425-7427-13) gällande ett överklagat regeringsbeslut om bearbetningskoncession för gruvbrytning och den planerade brytningens eventuella negativa effekter för renskötsel utanför koncessionsområdena konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att det är svårt att göra en påtaglig skada-bedömning med anledning av osäkra faktorer som ska beslutas i ett senare led vid den följande tillståndsprövningen. Domstolen anförde att den ordning som tillämpas i ärendet, med en inledande prövning av koncession och följande tillståndsprövning, innebär att en viss osäkerhet kan komma att präglade den först nämnda prövningen och därmed också avvägningen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Regeringens beslut i koncessionsfrågan bygger på att sådana kraftfulla skadebegränsande åtgärder kan vidtas att samebyn inte tvingas upphöra med renskötseln. Denna bedömning kunde enligt domstolen inte sägas ha sådana brister att regeringsbeslutet bör upphävas på den grunden.

Enligt utredningen vore det ur en riksintressesynpunkt lättare att göra en bedömning om påtaglig skada om det vore praktiskt möjligt att villkoren bestämdes i ett tidigt skede. Observera att i Mark- och miljööverdomstolens domar den 23 november 2011, mål nr M 847-11, M 825-11 och M 824-11, Bodhögarna (tre gemensamt handlagda mål) som rörde tillstånd för nya vindkraftverk, bedömdes villkoret att det gick att flytta renarna och få kompensation för

bortfall av bete, vara av vikt för att göra 3 kap. 10 § prövningen. Domstolen uttalade att det är av vikt att det finns möjlighet för samebyn att flytta renarna till och från Halåns vinterbetesområde med lastbil, och att få kompensation för bortfall av bete längs flyttleden genom stödutfordring. Även för det fall att vindkraftverken skulle omöjliggöra användning av flyttleden kommer således rennäringens fortsatta bedrivande att säkerställas.

Se även ett ärende som rörde överklagande avseende en detaljplan i Karlstads kommun (Regeringsbeslut den 16 maj 2011, S2011/6061/PBB). Länsstyrelsen hävdade i målet att kommunikationsriksintresse enligt 3 kap. 8 § skulle påtaglig skadas genom att hävda att de åtgärder som Trafikverket kan tvingas vidta för att minska störningar riskerar att i värsta fall direkt påverka järnvägens funktion, t.ex. genom sänka hastigheter eller restriktioner avseende trafikering nattetid. Regeringen konstaterade först att det endast är plankarta och planbestämmelser som fastställs i detta skede i processen och att dessa handlingar utgjorde grund vid prövning i samband med planens genomförande. Däremot frågan om hur bebyggelsen ska utformas för att uppfylla planens krav på bl.a. störningsskydd prövas i samband med planens genomförande. Regeringen fann mot bakgrund av bl.a. de i detaljplanen intagna bestämmelserna om störningsskydd och vad Boverket anfört i ärendet att bebyggelsen inte befanns olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa och säkerhet. Vidare fann regeringen att på det sätt detaljplanen har utformats kan dess genomförande inte medföra sådana inskränkningar i järnvägstrafiken att riksintresset för kommunikation påtagligt skadas. Enligt utredningen visar detta mål även det på problematiken att avgöra påtaglig skada på ett riksintresse, eftersom detaljer i senare planeringsbeslut kan leda till att påtaglig skada inte uppstår.

#### *Andra viktiga dokument för att bedöma påtaglig skada*

Beslutsinstanserna kan generellt ha lättare att ta ställning till om påtaglig skada på ett riksintresse om ärendet kompletteras med exempelvis ett forskningsunderlag. I många fall har kommuner och länsstyrelser inte tillgång till sådan information som de behöver för att kunna göra en adekvat skadebedömning. I Mark- och miljööver-

domstolens domar den 23 november 2011, mål nr M 847-11, M 825-11 och M 824-11 framgår av domskälen att:

Av den utredning som presenterats i målet får anses framgå att det i viss utsträckning saknas forskning rörande vindkraftverks s.k. regionala och långsiktiga påverkan på domesticerade renar. Det har däremot genom förhör och utlåtanden av professor Öje Danell och dr Christian Nelleman framgått att forskningsläget är relativt tydligt när det vägars och andra tekniska installationers regionala påverkan på andra typer av ren och att nuvarande forskning relativt entydigt tyder på att vindkraftsparker kan ge upphov till undvikelseffekt på betydande avstånd från vindkraftverken. Mark- och miljööverdomstolen finner att detta forskningsläge kan utgöra utgångspunkt även för bedömningen på vindkraftverks påverkan på domesticerad ren.

Enligt utredningens mening är sådana forskningsresultat av stor betydelse för att ha möjlighet att göra en korrekt bedömning av eventuell påtaglig skada på rennäringen.

### *Kompensation*

Genom exemplen nedan kan konstateras att kompensationsåtgärder förekommer i viss mån, för att undvika påtaglig skada. I MÖD 2011-11-23, M 847-11; MÖD 2011-11-23, M 825-11 och MÖD 2011-11-23, M 824-11 gjorde Mark- och miljööverdomstolen en avvägning enligt 3 kap. 10 § till fördel för vindkraftsriksintresset och till nackdel för rennäringen. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att:

Vid denna bedömning är det av vikt att det finns godtagbara möjligheter för Samebyn att flytta renarna med lastbil och att genom stödutfordring få kompensation för bortfall av bete längs flyttleden. Verksamheten är därför tillåtlig med vissa villkor.

I Miljööverdomstolens dom den 4 oktober 2006, mål nr, M 456-06 hade underinstanserna avslagit en ansökan om tillstånd till utvidgning av en täkt inom ett område som var av riksintresse för såväl naturvård och friluftsliv som materialutvinning enligt 3 kap. 7 § miljöbalken. Enligt 4 kap. 2 § miljöbalken skulle dessutom turismens och friluftslivets intressen särskilt beaktas i det aktuella åsandskapet. Miljööverdomstolen fann att brytningen inte skulle medföra påtaglig skada på riksintresset för naturvård och friluftsliv då bolaget erbjudit sig att kompensera förlusten av viss skyddsvärd

fäladsmark genom att bevara och restaurera andra närliggande områden på sådant sätt att denna typ av mark skulle komma att öka. På grund härav bedömdes det inte aktuellt att göra en avvägning mellan 3 kap. 6 § och 3 kap. 7 §. Vad gällde åslandskapet enligt 4 kap. 2 hade tåkten redan gett upphov till negativ påverkan varför den begränsade ytterligare påverkan inte utgjorde en påtaglig skada på detta intresse. Domstolen gav tillstånd till den utvidgade tåkten.

I ett regeringsbeslut gällande överklagande av Vägverkets beslut att fastställa arbetsplan för Norrortsleden, N2000/7401/IR (fem olika diariern), har regeringen återgivit att Riksantikvarieämbetet uppgett följande: ”Riksantikvarieämbetet konstaterar att den planerade vägsträckningen kommer att skada riksintresset, men att skadorna kan begränsas med föreslagna kompensationsåtgärder så att riksintresset för kulturmiljö inte blir påtagligt skadat.”

I en tillåtlighetsprövning, Kristianstads kommun, M2010/2013/Ma/M. beslutade regeringen att tillåta att utbyggande av E 22 till fyrvägsfält. Regeringen bedömde

att med lämpliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått bör utbyggnaden kunna ske så att Kristianstadsslättnens grundvatten kan skyddas och värdena i området av riksintresse för naturmiljön inte påtagligt skadas. Regeringen finner inte heller i övrigt att hinder föreligger mot verksamheten enligt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken.

## **7.4 Vissa centrala begrepp i rättstillämpningen av riksintressesystemet**

### **7.4.1 Riksintresse**

Begreppet ”riksintresse” som sådant definieras inte i rättskällorna. Riksintresseområdena förutsätts vara områden som har sådana kvaliteter att de är av intresse för hela riket och skyddsvärdet för ett sådant område ska vara så pass tydligt att gemene man kan förstå dess värde (Prop. 1985/86:3 s. 27–28 och 230). Sannolikt ska området vara ganska exklusivt i ett nationellt eller, vad gäller ledningar o.dyl. (8 §), regionalt perspektiv, jfr prop. 1985/86:3, s. 164, 166 och 168.



Begreppet riksintresse understryker att all planläggning måste ske under hänsynstagande till viktiga intressen som är gemensamma för hela landet (Prop. 1985/86:3, s. 229).

För områden av riksintresse för naturvärden, kulturminnesvärden eller friluftslivet finns en specialmotivering (prop. 1985/86:3, s. 164) som säger att ”För att 6 § andra stycket skall vara tillämpligt bör krävas att området eller miljön i fråga skall ha få motsvarigheter i landet”.

Lagrådet kommenterade terminologin inför prop. till NRL (1985/86:3 s. 27–28) och påpekade att begreppet ”riksintresse” förekommer redan i den proposition som låg till grund för 1947 års byggnadslag (prop. 1947:131 s. 73). Lagrådet ansåg att promemorians uttryckssätt för att ersätta begreppet riksintresse i den fysiska riksplaneringen inte var väl valt. Lagrådet framhöll särskilt att ordet ”riksintresse” sedan lång tid var väl inarbetat när det gäller planläggning av hur mark- och vatten ska användas. Att ordets innebörd i den fysiska riksplaneringen kunnat missförstås torde enligt lagrådet främst ha sin förklaring i att det varit mycket svårt för både myndigheter och enskilda att få en samlad överblick över riksdagens riktlinjer som återfinns i ett flertal riksdagsbeslut. När nu riktlinjerna, både de verksamhetsanknutna och de geografiska, lagregleras ansåg lagrådet att det inte torde finnas något utrymme för att missförstå begreppet ”riksintresse” i sammanhanget. Lagrådet föreslog därför att detta begrepp används i stället för den terminologi som förordades i lagrådsremissen, dvs. ”områden som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv”.

#### 7.4.2 Påtaglig skada

Enligt Riksrevisionen (2013) medför länsstyrelsernas hantering av frågan om vad som ska anses vara en påtaglig skada svårigheter i planprocessen. Riksrevisionen fann att de flesta länsstyrelser efterlyser vägledning om hur de ska bedöma kommunernas planer när det gäller risken för påtaglig skada på riksintressen. Av 8 kap. 15 § plan- och byggförordningen (2011:338) följer att Boverket har till uppgift att ge länsstyrelserna tillsynsvägledning i plan- och byggfrågor. Riksrevisionen menar dock att Boverket inte har väglett länsstyrelserna i tillsynen av riksintressen i tillräcklig grad och påpekar att

sådan vägledning är särskilt viktig då varken lagstiftning eller domstolspraxis ger tillräcklig vägledning för att tolka uttrycket påtaglig skada. Riksrevisionen rekommenderade därför Boverket att ta fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen. Regeringen har med anledning av Riksrevisionens uttalanden i en skrivelse till Riksdagen (Regeringens skrivelse 2013/14:211, Riksrevisionens rapport om statens hantering av riksintressen, s. 5) uttalat att:

Regeringen har således redan tillsatt den av Riksrevisionen efterfrågade utredningen. Utredningen ska analysera brister i riksintressesystemet och lämna förslag till lösningar på bristerna. Utredningen omfattar alltså de berörda myndigheternas tillämpning av reglerna och hur myndigheterna fullgör sina uppgifter. Detta inbegriper länsstyrelsernas ansvar att förse kommunerna med tillräckligt underlag i planprocessen och Boverkets ansvar att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlag samt att erbjuda vägledning. Utredningen ska innebära en bred översyn av riksintressesystemet och kommer därför att hantera alla de frågeställningar som Riksrevisionen tar upp i sin granskningsrapport. I avvaktan på resultatet av utredningen avser regeringen att ge Boverket och länsstyrelserna ett uppdrag som syftar till att i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer öka samordningen och förbättra tillämpningen av den nuvarande riksintresse-regleringen.

I ett efterföljande regeringsbeslut (Regeringsbeslut, S2014/6521/PBB) gavs Boverket bl.a. i uppdrag att ta fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen. Enligt utredningens mening hade det varit bra att utöka vägledningen till att även omfatta annan lagstiftning utanför PBL. För att inte uppgiften ska bli alltför omfattande kan en sådan vägledning utökas till att i framtiden även gälla annan anknuten lagstiftning.

Enligt länsstyrelsen i Skåne län (Skåne Påtaglig skada? Förstudie inför översyn av Skånes riksintressen för kulturmiljövården, projektbeskrivning, s. 29) är bedömningen av vad som är påtaglig skada problematisk och det är svårt att hitta någon rättspraxis. Enligt länsstyrelsen i Skåne utgör ofta mindre projekt inom riksintressen inte påtaglig skada, dock ska man inte förbise den kumulativa effekten av dessa ingrepp, dvs. de små stegens tyranni. I förstudien refereras till vad anges i ”Boken om översiktsplan del II, Hugne, s. 15, 1996”:

[s]om påtaglig skada anses endast sådan inverkan som har bestående negativa följder eller som tillfälligt kan ha mycket stora negativa konsekvenser. Skador kan uppkomma på olika sätt. Det kan vara direkta, genom ändrad markanvändning i området, eller indirekta, t.ex. genom störningar från ändrad markanvändning utanför området. Gränsdragningen för ett område är således inte avgörande för bedömningen om påtaglig skada uppkommer på de värden som ska skyddas inom området. Skadan ska bedömas i ett långsiktigt perspektiv, så att flera förändringar som över tiden tillsammans kan bli betydelsefulla uppmärksammas redan från början. Det kan handla om summan av små skador, d.v.s. flera åtgärders kumulativa konsekvenser. Också en åtgärds följdverkningar måste beaktas. Dessa kan gälla tillkommande exploatering, som är förutsebar för vissa projekt, men också ett besluts verkan som vägledande för avgöranden i senare situationer.

Begreppet påtaglig skada definieras inte i lagtexten i 3 eller 4 kap. miljöbalken. Det ges inte heller någon närmare förklaring till begreppet i förarbetena till NRL eller miljöbalken ges någon närmare förklaring till begreppet. Den definition av begreppet påtaglig skada som ges i förarbetena till NRL (prop. 1985/86:3, s. 155) är följande. Bagatellartad skada omfattas inte utan åtgärden ska ha en bestående negativ inverkan eller en tillfälligt mycket stor negativ inverkan på det aktuella intresset.

Naturvårdsverket har, i samråd med Riksantikvarieämbetet, gett ut allmänna råd om påtaglig skada avseende 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken (NFS 2005:17). Sammanfattningsvis ges följande definition. Påtaglig skada kan uppstå om en åtgärd mer än obetydligt skadar de intressen som utgör grunden för intresset. Tillfälliga åtgärder kan medföra påtaglig skada om påverkan i området blir så stor att det förlorar sitt värde som riksintresseområde. En negativ inverkan som är irreversibel på något värde som utgör grunden för riksintresset bör som regel anses utgöra påtaglig skada. Det bör analyseras hur mycket, på vilket sätt och hur länge en åtgärd kan anses inverka negativt på de värden som utgör grunden för riksintresset. Hänsyn bör tas till områdets känslighet och återhämtningsförmåga. Vid bedömningen bör även tidigare ingrepp beaktas. Även åtgärder utanför ett riksintresseområde kan påverka värdena i området så att en påtaglig skada uppstår.

Peggy Lerman och Bertil Järnberg har i en promemoria (Tillämpning av lokaliseringsprövningen i Miljöbalken till utlåtande över utställning av vägutredningen Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet, s. 9) uttryckt att Naturvårdsverkets tolkning

av ribban för förbud (påtaglig skada) kan ifrågasättas. Verket definierar utbredningen av ”påtaglig” till allt som ligger över gränsen obetydlig, dvs. en synnerligen låg skadegräns. Vidare anger författarna till promemorian att rent språkligt inget betänkligheter att gå direkt från obetydlig till påtaglig.

Som framgår ovan är det förenat med uppenbara svårigheter att bedöma om en åtgärd innebär påtaglig skada på ett område av riksintresse. Mot bakgrund av att de områden som har bedömts vara av riksintresse ofta är ot tydligt beskrivna tenderar domstolarnas och myndigheternas avgöranden att bli ot tydliga. Därmed får frågan om hur skadebedömningen ska göras inte någon lösning genom domstolspraxis.

### 7.4.3 Så långt möjligt

I uttrycket ”så långt möjligt” (som även används i flera paragrafer i 3 kap. miljöbalken) ligger enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 155 och prop. 1997/98:45 del 2, s. 30.) att den avvägning som ska göras ska omfatta hänsynstagande till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd paragrafen ger. Enligt förarbetena är i första hand avsikten att i enskilda fall ge utrymme för samhälls-ekonomiska hänsynstaganden, t.ex. hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen ska vägas in i bedömningen. Dock ska enbart ekonomiska hänsynstaganden inte få äventyra skyddsintresset, om inte en samlad bedömning enligt 3 kap. 1 § visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning. Vidare torde ”så långt möjligt” innebära att alternativa lokaliseringar ska beaktas och företagare kan ibland få vidkännas ökade kostnader för alternativ lokalisering, se prop. 1985/86:3 s. 123.

Den huvudsakliga fokuseringen har legat på tillämpningen av områden av riksintressen. Varken i praxis eller i doktrin finns någon beskrivning hur ”skyddet” för första stycket-områden ska utövas. Till utredningen har framförts att begreppet ”så långt möjligt” i en bokstavig tolkning innebär att man enbart får gå förbi ett sådant skydd efter att man vidtagit alla andra möjliga åtgärder eller sett över andra möjliga alternativ. Det är dock inte så begreppet har använts eller uppfattats av gemene man.

## 7.5 Utvärdering och bedömning

Enligt utredningens mening utgör sektorsmyndigheternas bedömningar om att ett område är av riksintresse, inklusive dess värdebeskrivning, tillsammans med andra relevant dokument som t.ex. propositioner, nationella och regionala mål etc. starka argument för vad ett visst område bör användas till. Det är dock först vid en senare prövning, vid en markanvändningskonflikt, detta intresse behöver vägas mot andra intressen i området. Ingen myndighet kan med rättsligt bindande verkan förklara att ett område är av riksintresse. Sådant bemyndigande saknas i lagstiftningen. Frågan om huruvida ett område är av riksintresse ska därför bedömas i ett enskilt ärende, t.ex. i en tillståndsprövning. Prövningsinstanserna har dock ofta ingen reell möjlighet att göra en ordentlig prövning av de bedömda värdena i varje enskilt område. Detta beror bl.a. på att värdebeskrivningarna otillräckliga. Det medför att kommunerna har svårt att i översiktsplanerna ta ställning till och redovisa hur riksintressena ska tillgodoses. Detta förhållande återspeglar sig senare i tillämpningen och innebär ofta att prövningsinstansernas skäl och motiv för sina ställningstaganden inte blir tydligt utvecklade. I stället görs samlade bedömningar och avvägningar mellan olika berörda intressen. Genom detta minskar förståelsen av hushållningsbestämmelsernas roll i ett enskilt ärende och på vilket sätt riksintressena ska skyddas mot påtaglig skada.

Områden som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas värden. Effekten påtaglig skada är därmed ett hinder mot att tillåta en åtgärd. Utvärderingen visar dock på brister och otydligheter i tillämpningen av riksintressesystemet. Ett exempel är att påtaglig skada sällan används för att visa om hindersreglerna ska aktiveras eller inte. Ofta görs en generell beskrivning som ”förenligt med 3 och 4 kap. miljöbalken” eller ingen beskrivning alls. I tillämpningen finns även exempel där bedömningen av påtaglig skada görs beroende av villkor eller kompensation av förlorade värden. Det saknas dock lagstöd för att tillämpa villkor eller kompensation vid prövningen av om en åtgärd kan påtagligt skada ett riksintresse. Överlag synes det finnas stora svårigheter att tillämpa skadebegreppet i de enskilda bestämmelserna. Detta är dels en följd av det begränsade kunskapsunderlaget så som det har beskrivits ovan, dels av att hushållningsbestäm-

melsearna kan uppfattas som en sorts allmänna skyddsbestämmelser.

Trots att det i 5 § hushållningsförordningen föreskrivs att den myndighet som ska tillämpa hushållningsbestämmelserna i ett ärende ska ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med den för området gällande översiktsplanen kan konstateras att det är relativt sällan som prövningsmyndigheter och domstolar hänvisar till vad som anges i översiktsplanen. Utredningen gör antagandet att när frågan väl ställs på sin spets, anser beslutsfattarna att uttalanden i översiktsplanerna ofta är för oprecisa, dvs. att de innehåller mer svepande målbilder än stadiga argument. Enligt utredningens mening behöver underlaget från sektorsmyndigheterna om de områden som bedöms vara av riksintresse för olika ändamål enligt 3 kap. MB aktualiseras och utformas så att berörda kommuner utan ytterligare utredning kan redovisa i sin översiktsplan hur intressena kommer att tillgodoses.

Enligt utredningens bedömning visar utvärderingen att såväl kriterier som övriga beskrivningar av vad som konstituerar ett riksintresse behöver utvecklas. Utvärderingen visar också att översiktsplanens roll som kunskapsunderlag för tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen och övriga områden av allmänt intresse enligt 3 och 4 kap. MB behöver stärkas.

Som framgår av avsnitt 8.1.3 är det vanligt att områden som bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. MB finns inom områden som är av riksintresse enligt 4 kap. MB. Det finns alltså ett samband mellan bestämmelserna i de två kapitlena och det kan krävas en prövning i två steg. Först prövas om åtgärden är förenlig med reglerna i 4 kap. och sedan om den är förenlig med reglerna i 3 kap. Denna sekvens uppmärksammas inte alltid av de prövande myndigheterna och enligt utredningens mening bör hushållningsbestämmelserna kompletteras med en uttrycklig bestämmelse som tydliggör förhållandet mellan 3 och 4 kap. miljöbalken.

Avslutningsvis konstaterar utredningen att domstolsprövningen vad avser tillämpning av hushållningsbestämmelserna har utökats sedan 1987. Instansordningen för vissa överklaganden enligt ÄPBL ändrades 2003 (se prop. 2002/03:27). Ändringen innebar att vissa överklagade ärenden om lov (de s.k. blandade målen) inte längre skulle prövas av regeringen utan i stället vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. I samband med att plan- och bygglagen (2010:900)

trädde i kraft ändrades instansordningen för överklagade detaljplaner. Det innebar bl.a. att överklagade länsstyrelsebeslut gällande detaljplaner inte längre skulle prövas av regeringen utan i stället vid mark- och miljödomstolarna. Detta har medfört att den tidigare politiska avvägningen i stor utsträckning ersatts av domstolsprövning.





## 8 Områden av riksintresse

Enligt direktivet ska utredaren

- analysera tillämpningen av 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken bl.a. med avseende på skillnader i områdenas betydelse i ett regionalt eller nationellt perspektiv och överväga sätt att förbättra den
- bedöma hur en riksintresseklassificering har påverkat möjligheterna att utveckla olika typer av verksamheter i det aktuella området
- studera i vilken omfattning områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist och skälen till detta.

Vidare bör utredaren bedöma vilken påverkan riksintresseklassificeringen har haft i prövningen av olika mål och ärenden och om det har varit till fördelar eller nackdelar för olika intressen.

Kapitlet inleds med en redovisning av utbredningen av områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB nationellt och regionalt, med kompletterande tabeller och kartor i bilaga 3–4. Framställningen grundar sig på underlag från SCB. Därefter behandlas vissa effekter av områden av riksintresse.

### 8.1 Nationellt och regionalt perspektiv

Sveriges totala land- och vattenareal innanför länsgränserna (territorialgränsen) är cirka 53,2 miljoner ha. Utredningen har med hjälp av SCB undersökt hur stora arealer i landet som är av riksintresse enligt 4 kap. MB och hur stora arealer myndigheterna har bedömt vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. Vidare hur arealerna fördelar sig på olika intressen och hur områdena fördelar sig över landet.

### 8.1.1 Områden av riksintresse enligt 4 kap. MB

De områden som anges i 4 kap. 2–8 §§ MB är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Omfattningen av områdena i 2–7 §§ anges i lagen och har således beslutats av riksdagen.

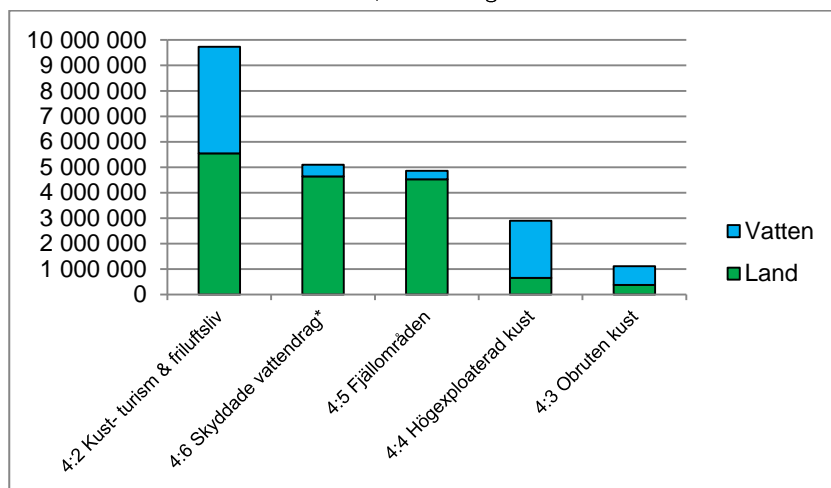
I 7 § anges att området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården är en nationalstadspark. Arealen för parken är 2 614 ha.

Bestämmelserna i 8 § avser sådana naturområden som är förtecknade som särskilda skyddsområden enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar eller som särskilda bevarandeområden enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom direktiv 2006/105/EG. Dessa s.k. Natura 2000-områden som beslutas av regeringen omfattade vid årsskiftet 2014–2015 cirka 6,7 miljoner ha.

Om man lägger ihop alla land- och vattenarealer innanför länsgränserna (territorialgränsen) för områden som är av riksintresse enligt de olika paragraferna i 4 kap. 2–6 §§ MB blir summan cirka 23,7 miljoner ha. Arealen motsvarar dock inte områdenas hela omfattning eftersom dataunderlaget angående skyddade vattendrag enligt 6 § är ofullständigt, bl.a. saknas uppgifter om arealer för skyddade vattendrag i Norrbottens län. Arealernas fördelning enligt olika paragrafer i 4 kap. och deras fördelning på land- och vattenområden framgår av figur 8.1.

**Figur 8.1** Arealer för olika områden av riksintresse enligt 4 kap. 2–6 §§ och deras fördelning på land och vatten (hektar)

Land- och vattenareal, hela Sverige



Källa: SCB.

\*Digitalt dataunderlag angående 4:6 Skyddade vattendrag är ofullständigt. Någon komplett digitalisering av samtliga älvar som ingår har aldrig gjorts.

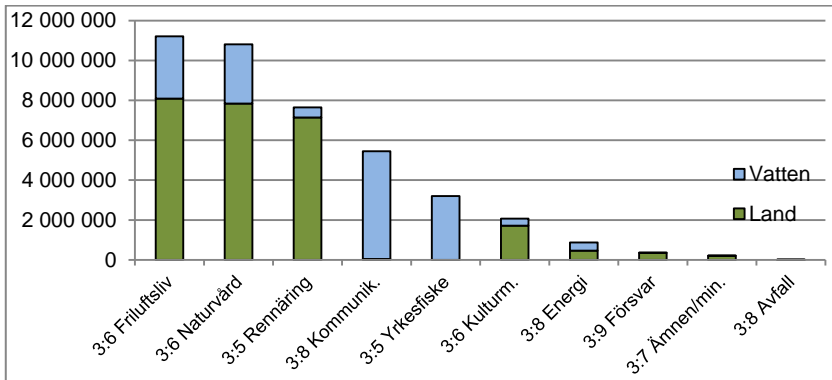
Överlappningen mellan de olika typerna av områden uppgår till knappt 20 procent. Det innebär att den sammanlagda nettoarealen (land- och vatten) för områden av riksintresse enligt 4 kap. 2–6 §§ MB är cirka 19,8 miljoner ha vilket motsvarar cirka 37 procent av landets totala land- och vattenareal.

### 8.1.2 Områden som bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. MB

Om man lägger ihop alla land- och vattenarealer innanför länsgränserna (territorialgränsen) för områden som bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB blir summan cirka 37,6 miljoner ha. Utanför territorialgränsen finns cirka 4,1 miljoner ha områden som bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. MB, huvudsakligen farleder enligt 8 §. Arealerna för de olika riksintressena och deras fördelning på land- och vattenområden framgår av figur 8.2.

**Figur 8.2** Arealer för olika områden av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB och deras fördelning på land och vatten (hektar)

Land- och vattenareal, hela Sverige



Källa: SCB.

Not: Observera att arealer kan vara belägna utanför Sveriges territorialgräns, gäller framförallt 3:8 Kommunikation.

Det är vanligt att samma mark- och vattenområde har bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. MB för flera olika ändamål vilket medför att de olika intressena i många fall överlappar varandra. Exempelvis är tre fjärdedelar av arealen av riksintresse för naturvård också av riksintresse för andra ändamål, främst för friluftsliv och rennäring. Cirka hälften av arealen av riksintresse för kulturmiljövård är också av riksintresse för andra ändamål, främst för naturvård och friluftsliv. Drygt två femtedelar av arealen av riksintresse för ämnen och mineral är också av riksintresse för andra ändamål, främst för rennäring.

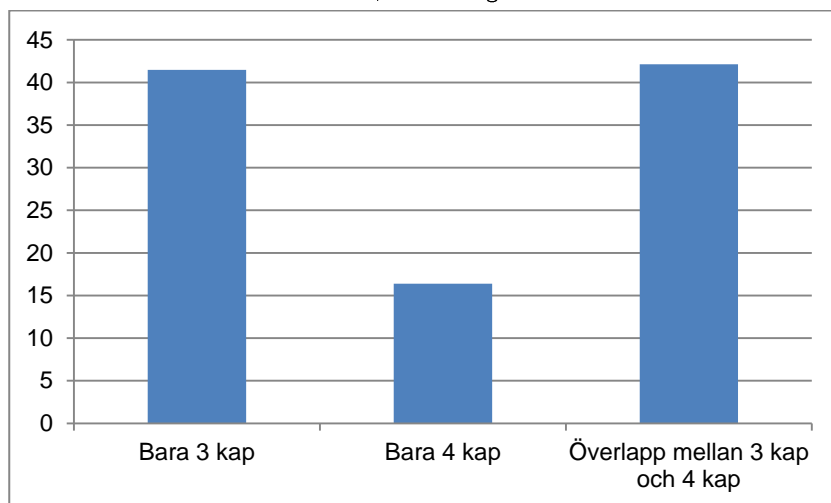
Den totala överlappningsarealen uppgår till knappt 40 procent av den totala arealen, varav cirka tre fjärdedelar utgör överlappning mellan två olika riksintressen och cirka en fjärdedel mellan tre olika riksintressen. Det förekommer områden med upp till fem överlappande riksintressen. Det innebär att den sammanlagda nettoarealen för områden som 2014 bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB är cirka 24,3 miljoner ha, vilket motsvarar cirka 46 procent av landets totala land- och vattenareal innanför länsgränserna (territorialgränsen).

### 8.1.3 Områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap MB

Det är vanligt att områden som bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. MB finns inom områden som är av riksintresse enligt 4 kap. MB. Drygt 40 procent av nettoarealen för områden som 2014 bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB ligger inom områden av riksintresse enligt 4 kap. MB. Det innebär att den sammanlagda nettoarealen för områden av riksintresse enligt både 3 kap. 5–9 §§ och 4 kap. 2–6 §§ MB innanför länsgränserna (territorialgränsen) är cirka 29,8 miljoner ha, vilket motsvarar cirka 56 procent av landets totala land- och vattenareal. Av nettoarealen utgörs cirka två femtedelar av överlappande områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB, cirka två femtedelar av områden enbart av riksintresse enligt 3 kap. och cirka en femtedel av områden enbart av riksintresse enligt 4 kap. 2–6 §§ MB. Se figur 8.3.

**Figur 8.3** Fördelning av och överlappning mellan områden av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ och 4 kap. 2–6\* §§ MB (procent)

Land- och vattenareal, hela Sverige



Källa: SCB.

\*Digitalt dataunderlag angående 4:6 Skyddade vattendrag är ofullständigt. Någon komplett digitalisering av samtliga ålvar som ingår har aldrig gjorts.

### 8.1.4 Regional fördelning av områden av riksintresse

I bilaga 3 redovisas tabeller över den länsvisa fördelningen av områden av riksintresse enligt 3 respektive 4 kap. 2–8 §§ MB.

I bilaga 4 redovisas kartor över den geografiska fördelningen av områden av riksintresse enligt 3 respektive 4 kap. 2–6 §§ MB totalt i landet samt fördelning mellan kommunerna av områden av riksintresse enligt 3 kap. MB.

Av tabell 8.1 framgår att de områden som bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. MB inte är jämnt fördelade över landet.

**Tabell 8.1** Länets andel av arealen områden som bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB för respektive typ av riksintresse (procent)

Uppgifterna baserar sig på land- och vattenareal innanför territorialgränsen

Län	3:5	3:6		Kultur- miljö	3:7	3:8	3:9			Tot* areal netto	
	Ren- när	Yrkes- fiske	Natur- vård		Fril- liv	Ämn/ Min	Energi- prod	Trspt	Kärn- avfall		Total- försv
AB	-	5	5	4	9	-	2	11	-	4	3,8
C	-	3	2	-	5	2	2	5	66	2	1,8
D	-	5	2	2	4	-	5	2	-	1	1,6
E	-	5	4	3	5	3	1	2	-	3	2,2
F	-	2	1	-	1	-	4	-	-	2	0,9
G	-	1	1	1	1	-	4	-	-	1	0,7
H	-	15	3	2	7	-	2	11	34	-	3,6
I	-	13	1	1	2	1	2	17	-	1	3,2
K	-	7	1	-	1	-	4	7	-	1	1,4
M	-	5	3	2	6	1	2	8	-	2	3,0
N	-	-	1	1	2	-	-	5	-	2	1,2
O	-	14	6	6	10	1	5	8	-	4	5,8
S	-	10	2	2	1	-	2	2	-	1	2,0
T	-	1	1	1	1	3	2	-	-	3	0,7
U	-	1	-	-	2	-	-	-	-	-	0,4
W	-	-	4	5	5	4	8	-	-	15	3,7
X	-	4	3	2	2	-	14	6	-	-	2,8
Y	7	2	4	2	3	1	3	5	-	1	4,5
Z	18	-	13	13	19	-	11	-	-	-	12,6
AC	26	2	12	12	7	61	13	8	-	1	13,2
BD	50	5	32	40	8	23	13	4	-	58	30,9
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Källa: SCB.

\*Totalen överlappsrensad.

Rennäringens områden finns i de fyra nordligaste länen där rennäring bedrivs. Drygt hälften av arealerna för yrkesfisket som främst omfattar vattenområden (se figur 8.2) finns i Kalmar, Gotlands, Västra Götalands och Värmlands län. Över hälften av natur- och friluftslivsområdenas arealer är belägna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Områden för kulturmiljö-

vården finns i alla län, medan arealerna för områden för ämnen och mineral har en stark koncentration till Västerbottens och Norrbottens län. Cirka hälften av arealen för områden för energiproduktion (vindkraft) finns i Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Arealerna för kommunikation transport utgörs till största delen av vattenområden för sjöfartens farleder och finns till två femtedelar i Stockholms, Kalmar och Gotlands län. Cirka tre fjärdedelar av arealen för totalförsvarets områden finns i Dalarnas och Norrbottens län.

Av den totala nettoarealen om cirka 24,3 miljoner ha för områden som 2014 bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB finns nästan tre femtedelar i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Resterande areal fördelar sig på övriga län i varierande utsträckning, ungefär mellan en halv till sex procent per län.



**Tabell 8.2 Länets andel av arealen områden av riksintresse enligt 4 kap. 2–6 §§ MB för respektive typ av områden (procent)**

Uppgifterna baserar sig på land- och vattenareal innanför territorialgränsen

Län	4:2 Kust/turism/ friluftsliv	4:3 Obruten kust	4:4 Högexploaterad kust	4:5 Fjäll- områden	4:6* Skyddade vattendrag	Tot** areal, netto
AB	1	-	38	-	-	4,5
C	1	-	9	-	-	1,8
D	2	-	7	-	-	1,5
E	3	22	2	-	-	2,0
F	1	-	-	-	6	1,7
G	1	-	-	-	7	1,5
H	6	46	5	-	3	4,0
I	16	-	3	-	-	5,3
K	-	-	7	-	-	1,4
M	1	-	13	-	-	2,8
N	2	-	7	-	-	1,2
O	8	17	10	-	1	5,4
S	5	-	-	-	-	2,1
T	1	-	-	-	-	0,8
U	1	-	-	-	-	0,4
W	7	-	-	1	1	3,9
X	1	-	-	-	5	2,5
Y	2	15	-	-	-	3,6
Z	23	-	-	15	29	13,8
AC	6	-	-	14	48	13,8
BD	13	-	-	70	-	26,1
<b>Tot</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Källa: SCB.

\*Digitalt dataunderlag angående 4:6 Skyddade vattendrag är ofullständigt. Någon komplett digitalisering av samtliga älvar som ingår har aldrig gjorts.

\*\*Totalen överlappsrensad.

Som framgår av tabell 8.2 finns drygt hälften av arealen för områdena för kust, turism och friluftsliv enligt 4 kap. 2 § MB i Gotlands, Jämtlands och Norrbottens län. Arealen för områdena för obruten kust enligt 4 kap. 3 § MB finns till nästan hälften i Kalmar län och i övrigt i Östergötlands, Västra Götalands och Västernorrlands län. Cirka tre femtedelar av arealen för områdena för högexploaterad

kust enligt 4 kap. 4 § MB finns i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län. I Norrbottens län finns nästan tre fjärdedelar av arealen för obrutna fjällområden enligt 4 kap. 5 § MB, i övrigt i Jämtlands och Västerbottens län med en liten del i Dalarnas län. Arealen för områden med skyddade vattendrag enligt 4 kap. 6 § MB finns enligt tabellen till helt övervägande del i Jämtlands och Västerbottens län. I Norrbottens län, där uppskattningsvis den största arealen finns, har skyddade vattendrag inte digitaliserats.

Av den totala nettoarealen om cirka 19,8 miljoner ha för områden av riksintresse enligt 4 kap. 2–6 §§ MB finns över hälften i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

### 8.1.5 Områden av riksintresse enligt 3 kap. MB i tätorter

Landets land- och vattenyta täcks till 46 procent av områden som av myndigheterna bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB. Nästan tre femtedelar av områdenas areal finns i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, främst områden av riksintresse för rennäring, naturvård, friluftsliv, totalförsvar samt ämnen och mineral. Resterande areal fördelar sig på övriga län i varierande utsträckning mellan en halv till sex procent per län.

Områdenas arealmässiga omfattning säger inte något om vilken betydelse för och påverkan på mark- och vattenanvändningen de har i praktiken eftersom tillämpningen av bestämmelserna endast sker i ett ärende enligt någon av de anknutna lagarna. Först när det uppstår behov av att ändra pågående mark- och vattenanvändning i eller intill ett område av riksintresse måste bedömning ske om den tilltänkta verksamheten medför påtaglig skada eller motsvarande på intresset. Det är därför intressant att närmare studera områdenas belägenhet.

I dagens situation finns ett stort behov av bostadsbyggande, främst i expanderande tätorter. Utredningen har undersökt vilka områden som av myndigheterna bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB som finns i tätorter med mer än 50 000 invånare. Tätorterna definieras som sammanhängande bebyggelse med högst 200 meter mellan husen och minst 200 invånare och är oberoende av de administrativa gränserna. Inom tätortens gränser finns områden från flera kommuner.

Av tabell 8.3 framgår hur områden av riksintresse fördelar sig mellan och inom tätorterna uttryckt som andelar av tätortens landareal.

**Tabell 8.3 Landareal för områden som bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB\* som andel av tätortens\*\* totala landareal (procent)**

Tätorter > 50 000 invånare. Sorterat efter folkmängd

Tätort	3:5 Yrkes- fiske	3:6 Friluftsliv	Kultur- miljövård	Naturvård	3:8 Kommunikation	3:9 Total- försvar	Tätorts- areal, ha
Stockholm	0,1	0,4	14,2	0,6	2,5	-	38 163
Göteborg	-	0,3	5,0	1,6	3,2	0,3	20 367
Malmö	-	-	16,3	-	0,9	-	7 681
Uppsala	-	-	35,6	0,1	0,6	0,1	5 294
Västerås	-	-	2,7	-	2,1	-	4 927
Örebro	-	-	6,0	0,3	0,9	-	4 877
Linköping	-	7,5	4,5	24,5	4,3	0,4	4 482
Helsingborg	-	-	14,7	8,3	3,4	-	4 245
Jönköping	0,2	-	2,0	4,1	1,5	-	4 216
Norrköping	-	-	9,8	-	4,4	-	3 841
Lund	-	-	8,7	-	1,2	-	3 568
Umeå	-	-	4,7	-	2,3	0,4	3 415
Gävle	0,2	-	16,0	0,8	1,6	-	3 413
Borås	-	-	-	-	1,6	-	3 140
Eskilstuna	-	-	22,0	-	1,2	-	3 105
Södertälje	0,2	-	-	-	1,4	-	3 031
Karlstad	1,8	0,4	1,1	2,5	3,2	-	3 028
Täby	-	-	-	-	0,8	-	2 746
Växjö	-	-	5,8	-	0,9	-	2 584
Halmstad	-	5,1	3,2	5,1	5,2	5,7	2 581
Sundsvall	0,3	0,0	4,1	2,1	1,8	-	2 575

Källa: SCB.

\*Områden som bedömts vara av riksintresse för rennärning, värdefulla ämnen och material eller energiproduktion förekommer inte i dessa tätorter.

\*\* Tätort definieras som sammanhängande bebyggelse med högst 200 meter mellan husen och minst 200 invånare.

Tabellen visar att områden av riksintresse för kulturmiljövård är det dominerande inslaget i nästan alla dessa tätorter. Områden av riksintresse för kommunikation finns i alla tätorterna, medan hälften av

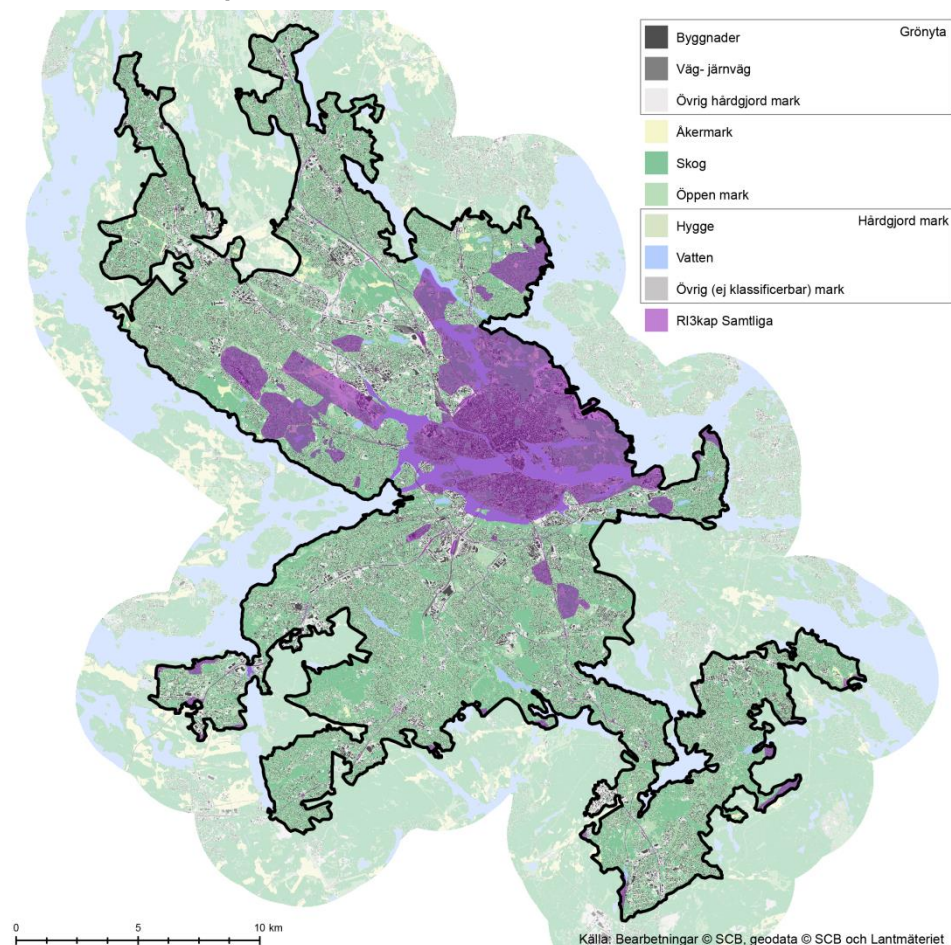
tätorterna har områden av riksintresse för naturvård i varierande omfattning. Områden av riksintresse för övriga ändamål förekommer sporadiskt.

Var områden av riksintresse är belägna inom tätorten har betydelse för vilken effekt hushållningsbestämmelserna kan ha för kommunernas planering. Utredningen har studerat områdenas närmare belägenhet i de tre storstadsområdena.

Stockholms tätort omfattar områden som hör till flera kommuner, förutom Stockholm bl.a. Solna, Sundbyberg, Danderyd, Nacka, Huddinge, Botkyrka och Tyresö. Av figur 8.4 framgår områdenas belägenhet inom tätorten.

**Figur 8.4** Områden som bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. MB i Stockholms tätort

Områdena anges med lila färg. Tätortens\* avgränsning anges med heldraget svart streck



Källa: SCB.

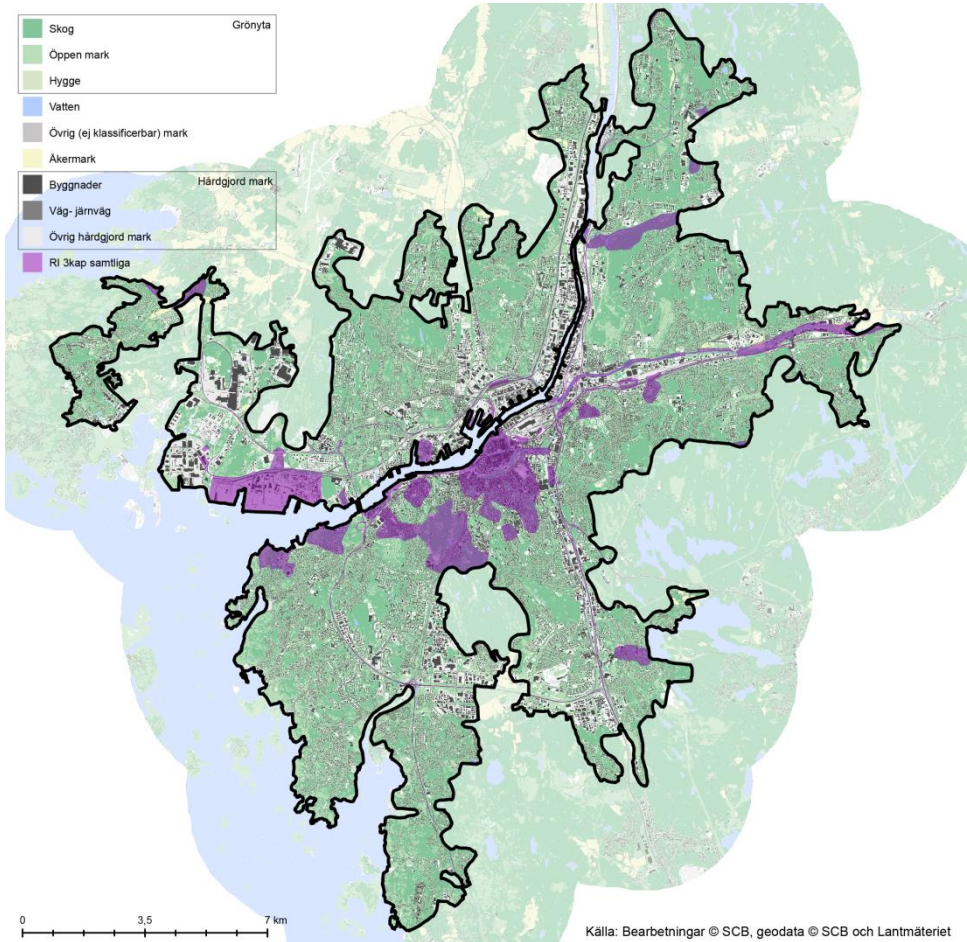
\*Tätort definieras som sammanhängande bebyggelse med högst 200 meter mellan husen och minst 200 invånare.

Områdena av riksintresse för kulturmiljövård är koncentrerade till Stockholms centrala delar och täcker hela Stockholms innerstad och nationalstadsparken. Områdena av riksintresse för kommunikation omfattar främst Bromma flygfält, hamnanläggningar och vissa kommunikationsstråk för väg, järnväg, och sjöfart.

Göteborgs tätort omfattar områden som hör till flera kommuner, förutom Göteborg främst Mölndal och Partille. Av figur 8.5 framgår områdenas belägenhet inom tätorten.

**Figur 8.5 Områden som bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. MB i Göteborgs tätort**

Områdena anges med lila färg. Tätortens\* avgränsning anges med heldraget svart streck



Källa: SCB.

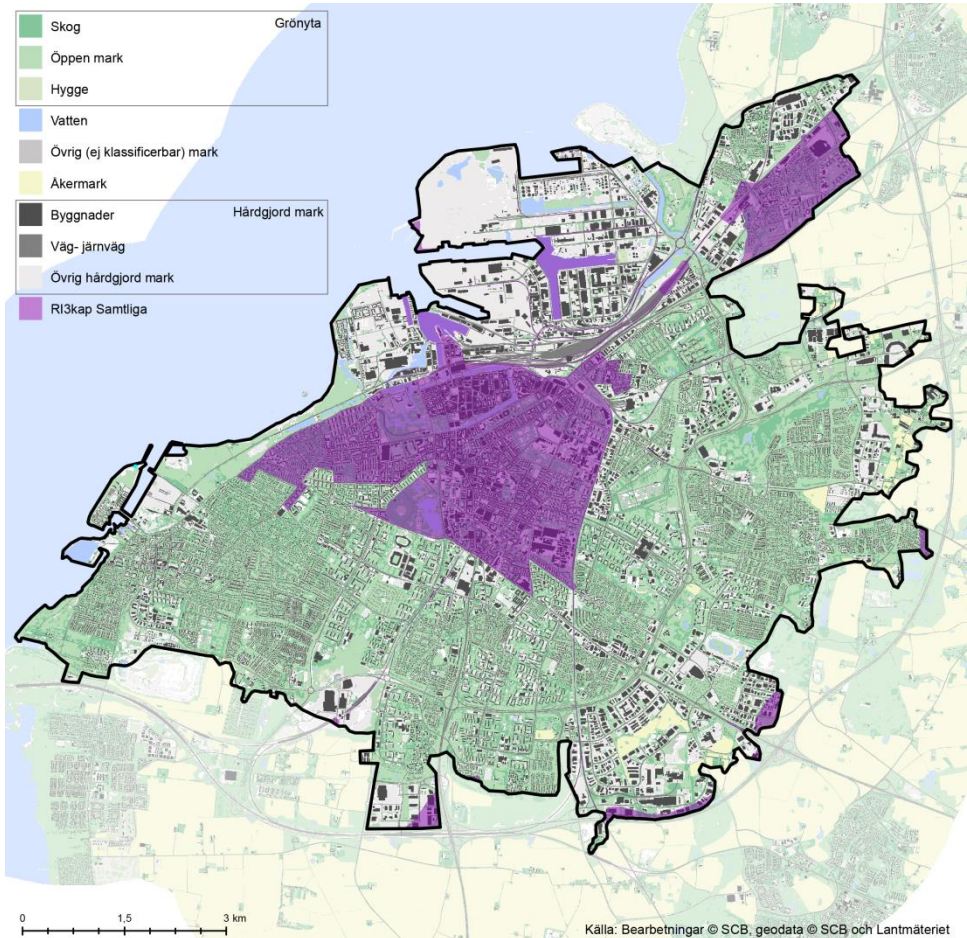
\*Tätort definieras som sammanhängande bebyggelse med högst 200 meter mellan husen och minst 200 invånare.

Större delen av områdena av riksintresse för kulturmiljövård omfattar den äldre innerstaden och Slottsskogen med Botaniska trädgården, Änggården och Kungsladugård. Områdena av riksintresse för kommunikation omfattar främst hamnanläggningar, bl.a. oljehamnen vid norra sidan av hamninloppet och vissa kommunikationsstråk för väg, järnväg och sjöfart. Centralt belägna områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv finns i Änggårdsbergen. Ett område av riksintresse för totalförsvaret finns vid södra sidan av hamninloppet.

Malmö tätort omfattar områden som hör till flera kommuner, förutom Malmö främst Burlöv. Av figur 8.6 framgår områdenas belägenhet inom tätorten.

**Figur 8.6** Områden som bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. MB i Malmö tätort

Områdena anges med lila färg. Tätortens\* avgränsning anges med heldraget svart streck



Källa: SCB.

\*Tätort definieras som sammanhängande bebyggelse med högst 200 meter mellan husen och minst 200 invånare.

Områdena av riksintresse för kulturmiljövård finns främst i de äldre delarna av centrala Malmö och i ett område söder om järnvägen i Arlov, Burlövs kommun. Områdena av riksintresse för



kommunikation omfattar främst hamnanläggningar och vissa kommunikationsstråk för väg, järnväg, och sjöfart.

## 8.2 Effekter av områden av riksintresse

### 8.2.1 Konflikter

I tabell 8.4 redovisas vilka konflikter mellan olika intressen som förekommit de senaste fem åren enligt länsstyrelsernas bedömning i utredningens enkät. Det gäller såväl konflikter mellan olika riksintressen som mellan riksintressen och andra allmänna intressen.

**Tabell 8.4 Konflikter mellan olika intressen**

Länsstyrelsernas bedömning av vilka intressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken som har hamnat i konflikt sinsemellan eller med andra allmänna eller enskilda intressen i länet de senaste 5 åren. Antal län där konflikten förekommit\*

Intresse	3:4		3:5	3:6		3:8		3:9		7			Summa			
	3:2 opåv	3:3 ekol	jord/ skog	ren när	3:5 fiske	3:6 natur	fril- liv	3:6 kultur	vind- bruk	3:8 trspt	för- svar	4 kap		Nat 2000	kap MB	hälsa/ säker
bostäder/ stadsutv			1	1		5	4	15	2	11	8	6	3			56
Utrivn vandr. hind								1								1
turism				1												1
3:7 mineral	1	1		2		3		1				2	1			11
3:8 vindbruk	3	1		3	1	11	4	8		1	12	3	2	1	1	51
3:8 eldistr						1		1								2
3:8 trspt						6	1	7			1	1	3	1	1	21
3:9 försvar												1				1
Summa	4	2	1	7	1	26	9	33	2	12	21	13	9	2	2	144

*Källa:* Utredningens länsstyrelseenkät.

\* Enkäten besvarades av 20 länsstyrelser.

De flesta län har angett att konflikter har förekommit som berört intressena bostäder/stadsutveckling, kulturmiljövard, transport och vindbruk. Konflikter som berört försvarsintressen har förekommit i flera län.

Konflikter mellan vindbruksintressen och natur-, försvars- eller kulturintressen har förekommit i nästan alla län. I flera län har förekommit konflikter mellan bostadsintressen och kultur-, transport- eller försvarsintressen. Konflikter mellan rennäringensintressen och vindbruks- eller mineralintressen har förekommit i de nordligaste länen.

### **8.2.2 Områden av riksintresse enligt 3 kap. MB som hinder för bostadsbyggande**

Utredningen studerade i delbetänkandet (SOU 2014:59) i vilken omfattning områden av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist och skälen till detta.

Bestämmelserna i 3 kap MB är avsedda att hindra åtgärder som kan föregripa eller förhindra ett områdes användning för det ändamål som angetts som särskilt värdefullt i ett nationellt perspektiv. Områden som är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken för ett visst ändamål ska enligt bestämmelserna skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. Om den avsedda bostadsbebyggelsen uppfyller dessa rekvisit kan länsstyrelsen enligt 11 kap. 11 § PBL upphäva kommunens beslut om att anta en detaljplan. Länsstyrelsen kan också upphäva kommunens beslut om detaljplanen inte tillgodoser frågor om mellankommunal samverkan, miljökvalitetsnormer, strandskydd, samt hälsa, säkerhet och risk. Områden av riksintresse utgör dock normalt inte något hinder för bostadsbyggande i enlighet med lagakraftvunna detaljplaner eller bygglov.

Utredningen identifierade tre huvudsakliga fall av hinder vid planering i områden som berörs av riksintresse.

Det första fallet är när bostadsbyggandet är en åtgärd som kan påtagligt skada områdets angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. Det kan medföra att exploateringen måste anpassas till storlek och utformning eller hindras helt. Under förutsättning att området av riksintresse är lämpligt avgränsat och värdet tydligt beskrivet ansåg utredningen att det saknas anledning att begränsa detta hinder eftersom det är ett avsett hinder enligt lagstiftarens intentioner.

Det andra fallet är när planeringsprocessen påverkas av svårigheterna att tillämpa bestämmelserna. I arbetet med delbetänkandet noterade utredningen att det finns otydligheter och brister i riksintressesystemet som medför att det blir svårt att tillämpa och att förtroendet för systemet undergrävs. Exempelvis råder tveksamhet om de utpekade riksintresseområdenas kvalitet, legitimitet och aktualitet. Osäkerhet råder om bedömning av vad som kan tillåtas i ett område bl.a. till följd av otydliga beskrivningar av områdets värden. Detta inverkar på kommunernas och länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelserna så att planeringsprocessen för områden som berör riksintressen ofta blir onödigt långdragen och kostsam. Det bidrar också till en oförutsägbarhet i planeringsprocessen som kan medföra att exploatörer drar sig för att starta projekt i ett område som berör ett riksintresse.

Utredningen bedömde i delbetänkandet att detta är hinder som påtagligt minskar effektiviteten i samhällsplaneringen, men som inte utgör ett betydande hinder för bostadsbyggandet för närvarande eftersom det finns en planreserv med byggklara planer i de flesta kommuner med behov av fler bostäder.

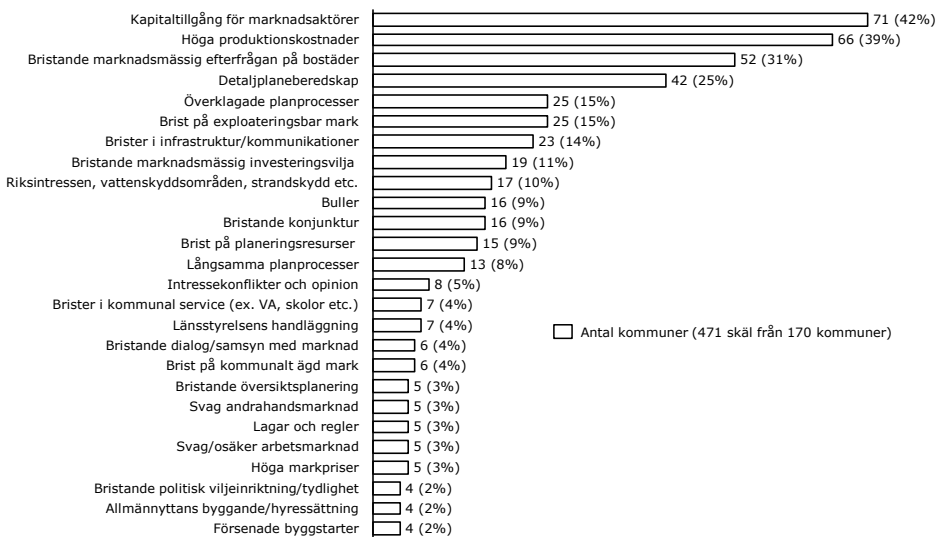
Det tredje fallet är när det i ett område som berörs av ett riksintresse bedöms att användning för bostadsbebyggelse på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt, trots att bebyggelsen skulle medföra påtaglig skada eller motsvarande på riksintresset. Bostadsförsörjning, som är ett viktigt allmänintresse, väger alltid lättare än ett riksintresse i en sådan situation. Utredning bedömde att detta hinder är oavsiktligt enligt lagstiftarens intentioner och att det finns anledning att överväga en avvägningsmöjlighet för sådana situationer. Utredningen ansåg dock att detta hinder varken är betydande eller av större omfattning.

Sammanfattningsvis fann utredningen att områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken på olika sätt kan utgöra hinder för planeringen av bostadsbyggande. Såsom riksintressesystemet fungerar i dag är hindren i vissa fall avsedda enligt lagstiftarens intentioner, medan de i andra fall är oavsiktliga. Utredningen menade dock att de oavsiktliga hindren i allmänhet varken är betydande eller av större omfattning i jämförelse med andra hinder för angeläget bostadsbyggande i områden med bostadsbrist, exempelvis de hinder som orsakar att utbud och efterfrågan inte balanserar på

bostadsmarknaden och som är en orsak till att byggklara planer inte bebyggs.

Bostadsplaneringskommittén gjorde i sitt betänkande (SOU 2015:59, s. 469–471) ett försök att uppskatta den relativa omfattningen av de hinder som begränsar bostadsbyggandet i kommunerna. I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2014 har kommunerna bedömt vilka hinder som begränsar bostadsbyggandet i kommunen. Kommittén kunde urskilja 26 kategorier av hinder där det stora flertalet har en nära koppling till ett eller flera andra hinder. I figur 8.7 presenteras dessa hinder tillsammans med uppgifter om hur många kommuner som har angett respektive hinder för bostadsbyggande.

**Figur 8.7** Faktorer som begränsar bostadsbyggandet uttryckt som antalet kommuner som bedömer att hindret påverkar bostadsbyggandet



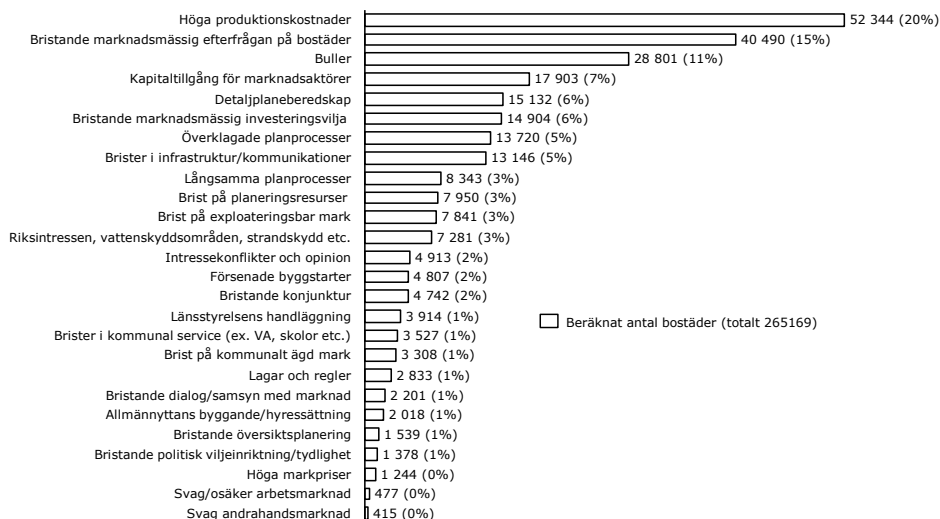
*Källa:* Boverket, Bostadsmarknadsenkäten 2014, bearbetning Bostadsplaneringskommittén.

Av figuren framgår att 17 kommuner (10 procent) angav faktorn riksintressen, vattenskyddsområden, strandskydd etc. som ett av de främsta hindren för bostadsbyggandet.

För att synliggöra respektive hinders betydelse i relation till den samlade bostadsförsörjningsproblematiken viktades sedan respektive hinder utifrån den bedömda bostadssituationen i respektive

kommun.<sup>1</sup> Siffrorna till höger om staplarna i figur 8.8 kan därför läsas som en bedömning av kommunernas samlade problembild kring bostadsbyggande och hur stor andel av denna problembild som olika hinder bedöms utgöra nationellt<sup>2</sup>.

**Figur 8.8** Faktorer som begränsar bostadsbyggandet uttryckt som antalet och andelen bostäder som hindras att byggas av respektive hinder



Källa: Boverket, Bostadsmarknadsenkäten 2014, bearbetning Bostadsplaneringskommittén.

Enligt beräkningarna stod hinderfaktorn riksintressen, vattenskyddsområden, strandskydd etc. för en andel om tre procent av de bostäder av den samlade bostadsbristen som inte byggs på grund av samtliga hinder för bostadsbyggandet.

Bostadsplaneringskommitténs beräkningar bör tolkas med försiktighet, och som ett sätt att illustrera den relativa betydelsen av områden av riksintresse för den samlade problembilden kring bostadsbyggande. Resultatet kan enligt utredningens mening ändå anses understödja slutsatsen att områden av riksintresse inte utgör

<sup>1</sup> Ett förenklat antagande har här gjorts att alla anförda hinder utgör lika stora hinder.

<sup>2</sup> Identifierade kategorier hänger intimt samman med varandra. Det finns dock goda skäl att göra en så högupplöst uppdelning som möjligt utifrån kommunernas bedömningar i syfte att kunna genomföra en mer träffsäker analys.

ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist.

Utredningen anser dock att det finns anledning att så långt möjligt minimera även mindre betydande hinder för planeringen av bostadsområden så att inte bristen på byggklara planer ska bli ett hinder för ett ökat bostadsbyggande.

### **8.2.3 Påverkan av riksintresseklassificering på utveckling av verksamheter och i prövningen av olika mål och ärenden**

Enligt direktivet ska utredaren bedöma hur en riksintresseklassificering har påverkat möjligheterna att utveckla olika typer av verksamheter i det aktuella området. Vidare bör utredaren bedöma vilken påverkan riksintresseklassificeringen har haft i prövningen av olika mål och ärenden och om det har varit till fördelar eller nackdelar för olika intressen.

Utredningen har inte haft varken möjligheter eller resurser till att göra några särskilda undersökningar som kunnat belysa dessa frågor närmare men gör ändå följande reflexioner.

En riksintresseklassificering av ett område innebär att staten får möjlighet att påverka ett beslut om mark- och vattenanvändningen i eller intill området enligt någon till hushållningsbestämmelserna anknuten lagstiftning. Det var den grundläggande avsikten med riksintressebestämmelserna. För att kunna ”decentralisera ansvar för planläggning och lokal miljö till kommunerna genom att begränsa statens kontroll” (prop 1985/86:3 s 17) behövdes en möjlighet för staten att kunna bevaka och hävda viktiga nationella intressen i mark- och vattenanvändningen som inte var självklara i ett kommunalt perspektiv. Före bestämmelsernas tillkomst 1987 var statens kontroll absolut genom att alla planer fastställdes av länsstyrelsen.

Även om det finns en möjlighet enligt 6 kap. 21 § MB för regeringen att ålägga kommunen att redovisa hur den i sin planering avser att tillgodose ett riksintresse är huvudinriktningen i tillämpningen att förhindra oönskade beslut genom att utnyttja bestämmelsen om att riksintresset ska skyddas mot påtaglig skada eller motsvarande.

En riksintresseklassificering av ett område kan påverka möjligheterna att utveckla olika typer av verksamheter på flera olika sätt.

Om området bedömts vara av riksintresse för den verksamhet som ska utvecklas är det ofta till fördel för verksamheten. Bedömningen innebär inte ett tillstånd för en sådan verksamhet, till det krävs en prövning enligt tillämplig lagstiftning. Exempelvis kan en tillståndsansökan för ett vindkraftverk inom ett område av riksintresse för vindkraft avslås av olika skäl vid prövning enligt miljöbalken. Men riksintresseklassificeringen innebär att inga andra verksamheter kan få tillstånd om det skulle medföra att den verksamhet som området är av riksintresse för inte kan bedrivas på området. Om samma område också är av riksintresse för annat ändamål, t.ex. naturvård, ska 3 kap. 10 § MB tillämpas och en avvägning ska ske mellan intressena. Företräde ska då ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hus hållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Om samma område är av riksintresse för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde.

Om det område där verksamheten ska utvecklas har bedömts vara av riksintresse för något annat ändamål, t.ex. naturvård, kan tillstånd inte lämnas för verksamheten om det skulle medföra påtaglig skada på områdets naturvärden. Om så är fallet påverkas möjligheten att utveckla verksamheten negativt. I annat fall kan tillstånd till verksamheten lämnas.

Som framgår av avsnitt 8.2.1 förekommer konflikter både mellan intressen för bevarande och exploatering och mellan olika exploateringsintressen. Att utveckla en verksamhet ses väl oftast som ett exploateringsintresse, men det finns också andra typer av verksamheter som inte är av exploateringskaraktär, t.ex. jordbruk eller rennäring. En beviljad bearbetningskoncession för en gruva kan påverka möjligheterna att utveckla rennäringens verksamhet negativt. En antagen detaljplan på jordbruksmark kan påverka möjligheterna att utveckla jordbruksverksamheten negativt.

Det finns också exempel på hur ett område av riksintresse för bevarande har påverkat möjligheten att utveckla verksamheter i området positivt. Enligt länsstyrelsen i Örebro län har utvecklingen av besöksanläggningar inom Tivedens Nationalpark gynnats av att området ligger inom områden av riksintresse enligt 3 kap. 6 § MB och 4 kap. 1–2 §§ MB.

Det är inte ovanligt att ett område som bedömts vara av riksintresse är skyddat enligt 7 kap MB, t.ex. enligt strandskyddsbestämmelserna, beslut om naturreservat eller som Natura 2000-område (se avsnitt 11.1.3). Möjligheterna att utveckla olika typer av verksamheter i ett sådant område måste då bedömas enligt flera kriterier varav påtaglig skada på riksintresset bara är ett.

Länsstyrelsernas invändningar i granskningsyttranden till översiktsplan under 2012 avsåg främst riksintressen, hälsa, säkerhet och risk samt strandskydd (SOU 2014:59, s. 52). Länsstyrelsernas ingripandegrunder enligt 11 kap. 10 § PBL kan vara aktuella samtidigt för ett område, t.ex. strandskydd och riksintresse för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård. Buller- och riskfrågor gör att hälsa, säkerhet och risk ofta är en ingripandegrund tillsammans med riksintresse för kommunikationer, främst för vägar, järnvägar och flygplatser. Den centrala orsaken till påverkan på möjligheterna att utveckla olika typer av verksamheter i sådana områden är oklar.

Utredningen har i sitt arbete inte kunnat urskilja några trender beträffande riksintresseklassificeringens påverkan på möjligheterna att utveckla olika typer av verksamheter i det aktuella området, och inte heller beträffande riksintresseklassificeringens påverkan i prövningen av olika mål och ärenden och om det har varit till fördelar eller nackdelar för olika intressen.

När det gäller frågan om områden av riksintresse enligt 3 kap. MB som hinder för bostadsbyggande identifierade utredningen i delbetänkandet (SOU 2014:59) tre huvudsakliga fall av hinder vid planering i områden som berörs av riksintresse. Fallen beskrivs i avsnitt 8.2.2. Utredningen menar att dessa fall även kan vara en giltig beskrivning av situationen beträffande riksintresseklassificeringens påverkan på möjligheterna att utveckla olika typer av verksamheter.

I arbetet med delbetänkandet gjorde utredningen intervjuer med ett antal kommuner. En allmän synpunkt från kommunerna var att riksintressena också måste kunna avvägas mot andra väsentliga samhällsintressen. De ansåg att samhällsplanering blir som bäst när alla aktörer tvingas göra kompromisser. I dagens system har riksintressemyndigheterna inget incitament till att kompromissa vilket gör att kommunen upplever ett underläge i planeringsprocessen. Det finns en risk att kommunernas arbete inriktas mer på hur bestämmelserna kan kringgås än på hur en lämplig samhälls-



utveckling kan åstadkommas. De ansåg att staten borde sträva efter att skapa förutsättningar för en rationell planering utifrån en helhetssyn om ett hållbart samhällsbyggande. (SOU 2014:59, s. 61–62.)

### 8.3 Utvärdering och bedömning

Utredningen konstaterar att utbredningen av områden av riksintresse enligt 3 kap. MB är stor. Den omfattar nästan hälften av Sveriges land- och vattenareal. Det innebär att staten kan påverka beslut om planeringen av och beslut om mark- och vattenanvändningen inom nästa halva Sveriges yta.

Ärenden om planering och beslut som berör ett område av riksintresse riskerar att bli långdragna och kostsamma på grund av otydligheter och brister i systemet som medför att det blir svårt att tillämpa. För cirka två femtedelar av arealen är samma område av riksintresse för två eller flera olika ändamål. I sådana områden kompliceras ärendehanteringens ytterligare. Sannolikheten för att ett ärende berör ett område av riksintresse ökar med större utbredning av områden av riksintresse. Det kan antas på olika sätt påverka möjligheterna att utveckla olika typer av verksamheter i områdena.

En reducerad utbredning av områden av riksintresse tillsammans med ett förtydligande av hushållningsbestämmelsernas tillämpning skulle enligt utredningens mening underlätta den kommunala planeringen och samtidigt öka respekten för de värden som är av stor nationell betydelse.



DEL IV  
Översyn av  
hushållningsbestämmelserna



## 9 Lagstiftarens intentioner

Enligt direktivet ska utredaren göra en genomgripande översyn av 3 kap. miljöbalken med en analys av de brister som systemet har och en bedömning av hur dessa brister kan åtgärdas så att systemet för hushållning med mark och vatten motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav.

Underlaget till hushållningsbestämmelserna utvecklades i den fysiska riksplaneringen och i arbetet med en ny plan- och bygglag som beskrivs i kap. 3.

För att klarlägga lagstiftarens intentioner och kunna överväga lämpliga lösningar som motsvarar dessa studerar utredningen i detta kapitel hur förarbetena beskriver hushållningsbestämmelsernas framväxt ur den fysiska riksplaneringen och hur samordningen mellan NRL och PBL var avsedd att fungera, bl.a. med avseende på allmänna intressen rörande mark- och vattenanvändningen.

### 9.1 Översiktsplanen

Införandet av en kommunövergripande översiktsplan var en förutsättning för att uppfylla syftet att decentralisera ansvaret för planläggning och lokal miljö till kommunerna.

En lagfäst skyldighet för kommunerna att bedriva översiktlig fysisk planering som omfattar hela kommunens område framstår nu som nödvändig. En sådan reform har två syften, nämligen dels att kommunerna gentemot staten skall klargöra hur områden av riksintresse enligt NRL bör användas och hur problem som kräver mellankommunal samordning skall lösas, dels att kommunen i demokratiska former skall kunna ge riktlinjer för en lämplig bebyggelseutveckling i olika delar av kommunen. (Prop. 1985/86:1 s. 72.)

Översiktsplaneringens uppgifter beskrivs i förarbetena enligt följande.

Översiktsplanen bör således behandla de långsiktiga, strategiska frågorna för markanvändning och byggande och närmast vara av programmässig och vägledande art. Planens uppgift bör vara att ge en samlad information om hur kommunfullmäktige anser att bestämmelserna i 2 kap. om allmänna intressen i princip bör tillgodoses inom kommunen. För att den från allmän synpunkt lämpliga utvecklingen skall kunna bedömas fordras en helhetssyn på markanvändnings- och bebyggelsefrågorna som endast kan uppnås i översiktsplanens form. Planen bör därför vara ett viktigt instrument för kommunen att omsätta sitt politiska program i riktlinjer för planläggning och tillkomsten av bebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Med riktlinjer avser jag här rekommendationer som kan bilda underlag för senare beslut. I likhet med utredningen föreslår jag vidare att översiktsplanen skall vara det medel som används för att redovisa hur kommunen för sin del avser att tillgodose riksintressena vid efterkommande planläggning och prövning av lov. En översiktlig planläggning av här beskriven art är också en förutsättning för att statens inflytande på detaljplanernas utformning skall kunna begränsas. (Prop. 1985/86:1, s. 123.)

Den fysiska planeringen sågs som en del av samhällsplaneringen i stort, och som ett sätt att länka samman åtgärder inom olika nationella politikområden som t.ex. fysisk riksplanering, regionalpolitik och transportpolitik. Bestämmelserna i PBL syftade bl.a. till att ”kommunen skall lägga övergripande sociala, ekonomiska och naturligtvis fysiska aspekter till grund för planens utformning”.

Översiktsplanen bör med andra ord samordnas med andra övergripande program och planer inom kommunen. Jag tänker då främst på de sociala programmen för bostadsförsörjning, utbildning, barntillsyn, äldreomsorg och social omvårdnad. Likaså är det viktigt att de kommunala ambitionerna när det gäller markpolitik, energihushållning, varuförsörjning och trafikförsörjning beaktas och får genomslagskraft i den fysiska översiktsplanen. Som en gemensam grund ligger naturligtvis de lokala förhållandena i fråga om kvinnors och mäns sysselsättning, om näringsliv och, som en följd av det, skattekraften och den kommunala ekonomin. I denna samordningsprocess skall översiktsplanen behandla mark- och vattenresurserna och bebyggelsefrågorna i vid mening. (Prop. 1985/86:1, s. 124.)

Översiktsplanen skulle grundas på kunskap om olika anspråk och intressen beträffande mark- och vattenanvändningen i kommunen.

Det är nödvändigt att anlägga ett brett perspektiv på användningen av mark och vatten för att lämpliga avvägningar och prioriteringar skall kunna göras inom ramen för en helhetssyn. Planen bör därför grundas på en sammanställning av de anspråk och intressen som finns på såväl bevarande som förändring av markanvändning och miljö. Vidare bör som underlag för planen uppgifter sammanställas om de områden som är av riksintresse, om länsplaneringen och om andra statliga riktlinjer av betydelse för kommunens översiktliga planering. (Prop. 1985/86:1, s. 124.)

Kommunernas arbete med den fysiska riksplaneringen hade gett underlag och kunskaper inför den nya översiktsplaneringen enligt den nya plan- och bygglagen. Samtidigt hade formerna för samarbete mellan kommunerna och länsstyrelserna utvecklats.

## 9.2 PBL och NRL – samordnad lagstiftning

Enligt förarbetena följer kommunernas roll vid tillämpningen av NRL av PBL. ”Översiktsplanen enligt PBL används som instrument för att belysa samhällets – d.v.s. statens och kommunens – syn på vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användningen av mark- och vattentillgångarna. Ståndpunktstagandena i översiktsplanen skall utgöra underlag för tillämpningen av NRL:s bestämmelser i mål och ärenden enligt de lagar som anknyts till NRL.” (Prop. 1985/86:3, s. 29.)

Fysisk planläggning utgör ett viktigt led i tillämpningen av en naturresurslag. Mitt förslag till PBL bygger på att även NRL antas. Ett kapitel om krav på planläggning och tillståndsprövning enligt PBL bör innehålla en bestämmelse om att även NRL skall tillämpas. Genom denna hänvisning till NRL kommer det att åligga kommunerna och deras byggnadsnämnder att vid all planläggning och prövning av lov enligt PBL se till bl.a. att områden av riksintresse används på ett lämpligt sätt. Åsidosätter en kommun detta, kan och bör staten ingripa mot kommunen. Hänvisningen innebär vidare att även de grundläggande hushållningskraven i lagen skall tillämpas vid planläggning och vid prövning av ansökningar om bygglov och förhandsbesked. (Prop 1985/86:1 s 113–114)

### 9.2.1 Allmänna intressen

Allmänna intressen som ska beaktas vid planering och beslut enligt PBL anges både i PBL och NRL. En utgångspunkt när lagarna utformades var byggnadsstadgans (1959:612) bestämmelser i 2 kap. 9 §.

Bestämmelserna i 2 kap. 9 § byggnadsstadgan om att planläggning ska ske så att den främjar en ur allmän synpunkt lämplig utveckling och om att mark skall användas för det ändamål för vilket den är mest lämpad med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande markanvändningsbehov fördes in i båda lagarna. I dag återfinns de i 2 kap. 2 § PBL och i 3 kap. 1 § MB.

Till PBL fördes bestämmelserna om hälsa och säkerhet och andra frågor av mer allmän karaktär.

I 2 kap. föreslår jag en rad allmänna bestämmelser av övergripande natur. Syftet med dem är att ge vägledning i fråga om mål och inriktning vid både planläggning och prövning av lov. Bestämmelserna bör ses som ett uttryck för de samlade krav som statsmakterna riktar på kommunerna i samband med markanvändningsbesluten. Bestämmelserna har sin motsvarighet i 9, 12 och 29 §§ byggnadsstadgan. Tillämpningen av bestämmelserna bör i hög grad vara en kommunal angelägenhet. Avsikten är att det här skall finnas ett brett spelrum för lokala bedömningar. Funktionen av bestämmelserna i 2 kap. kan också beskrivas på följande sätt. Jag föreslår, som tidigare har framgått, en lagfäst princip om att mark som skall användas för bebyggelse först måste prövas vara lämplig från allmän synpunkt för detta ändamål. Den lämplighetsprövningen skall ske i första hand vid planläggning men kan även göras i samband med bygglovsprövningen. Meningen är att 2 kap. skall läggas till grund för lämplighetsprövningen. I 2 kap. räknas alltså upp en rad allmänna intressen som skall beaktas av kommunerna vid beslut om planläggning och prövning av lov. Jag kommer senare att föreslå att en hänvisning till NRL skall tas in i 2 kap. På grund härav kommer även den lagen att utgöra en grund för beslut enligt PBL om planer och lov. (Prop. 1985/86:1, s. 114.)

I 2 kap. 3 § PBL anges i dag allmänna intressen som ska främjas vid planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt den lagen. Med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden ska planläggning främja bl.a. en ändamålsenlig struktur, en god och tillgänglig livsmiljö, en god ekonomisk tillväxt och bostadsbyggande. Vidare anges att bestämmelserna om hushållning



med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas.

Till NRL fördes de mer områdesanknutna bestämmelserna som hade samband med riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen.

Markanvändningsfrågor utgör naturligtvis ett centralt led i naturresurshushållningen. Därför har i NRL tagits in grundläggande hushållningsbestämmelser som till övervägande del motsvarar 9 § byggnadsstadgan och de nuvarande s.k. verksamhetsanknutna riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. NRL innehåller därför bestämmelser om sådana intressen som det finns särskild anledning att värna om. Föreskrifter finns sålunda om hänsynstagande på olika sätt till de areella näringarnas intressen. Vidare finns bestämmelser om hänsyn till naturvårdens, kulturminnesvårdens och friluftslivets intressen. Inom områden som av olika skäl är av riksintresse är skyddet särskilt starkt. (Prop. 1985/86:1, s. 114.)

Riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen tog dock sikte enbart på hushållning med mark- och vattenområden av riksintresse, medan hushållningsbestämmelserna avsåg att reglera även hushållningen med mark- och vattenområden i övrigt (prop. 1985/86:3, s. 28). Bestämmelserna angav i huvudsak vad som utgör de allmänna intressena i mark- och vattenanvändningsfrågor och inriktningen för de bedömningar som måste göras i det enskilda fallet (prop. 1985/86:3, s. 22–23). Statens möjligheter att ingripa begränsades till områden av riksintresse.

En av de grundläggande idéerna med en central lag om hushållning med naturresurser var att man skulle få gemensamma utgångspunkter för att bedöma mark- och vattenanvändningsfrågor vid tillståndsprovning enligt olika lagar och därigenom också uppnå samordningsvinster. ”Eftersom översiktsplanen skall upprättas med tillämpning av NRL:s regler, kan den tjäna som underlag även för tillämpningen av NRL i mål och ärenden enligt andra lagar än PBL” (prop. 1985/86:3, s. 38).

Som jag nyss angav bör 2 kap. NRL innehålla grundläggande bestämmelser som skall tillämpas vid planläggning och provning av lov enligt PBL och vid provning av mål och ärenden enligt vissa speciallagar för att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna bör ange vilka allmänna intressen som särskilt skall beaktas vid sådana avvägningar för att en god hushållning skall uppnås. De allmänna intressen som därvid kommer i förgrunden är, i enlighet med min redogörelse i det föregående, sådana som har central betydelse för

att trygga en uthållig användning av naturresurserna i vårt land, bevara god natur och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande. (Prop. 1985/86:3, s. 41–42)

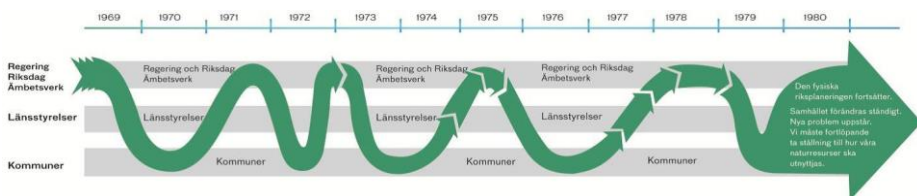
Den grundläggande avvägningsbestämmelsen som numera återfinns i 3 kap. 1 § MB skulle ge vägledning vid avvägningar mellan olika intressen.

Dessa regler skall ses som förhandsuttalanden om hur avvägningar om användningen av naturresurserna normalt bör göras i de fall som reglerna behandlar. De verksamheter och intressen som tas upp är inte rangordnade sinsemellan. Vid konkurrens mellan dessa om ett område får - om området inte är av stor betydelse i ett nationellt perspektiv för en viss verksamhet eller ett visst intresse - avvägningar göras utifrån den grundläggande avvägningsbestämmelsen. (Prop. 1985/86:3, s. 47)

### 9.3 Dialog mellan stat och kommun

I den fysiska riksplaneringen identifierades mark- och vattenområden av nationell betydelse för olika ändamål som kommunerna skulle ta hänsyn till i sin fysiska planering för att fullfölja den fysiska riksplaneringens intentioner. Under planeringskedet arbetade kommunerna med att i samråd med länsstyrelser och övriga berörda regionala myndigheter inordna och beakta de behandlade områdena i en utvidgad översiktlig planering där olika markanvändningsintressen prövades mot varandra. Arbetet bestod i huvudsak i att utarbeta underlag för ställningstaganden i kommunfullmäktige till den framtida markanvändningen och till frågor om hur fortsatt planläggning och tillståndsgivning för bebyggelse m.m. bör ske. Den fysiska riksplaneringen bedrevs under ledning från regeringskansliet i en process som illustreras i den s.k. FRP-ormen (se fig. 9.1).

Figur 9.1 FRP-ormen



I början av 1980-talet upphörde regeringens deltagande i processen, men avsikten var att processen skulle fortsätta i en dialog mellan de berörda centrala myndigheterna och kommunerna. I propositionen *Fortsatt fysisk riksplanering* (prop. 1980/81:183) slås fast att den fysiska riksplaneringen är en fortlöpande planeringsprocess där nya viktiga hushållningsfrågor vid behov bör behandlas. Detta beskrivs på följande sätt i Bilaga 5 – Den fysiska riksplaneringen i prop. 1985/86:3.

Genom planeringsprocessen skapas en systematisk samordning dels mellan olika nationella anspråk på mark- och naturresurserna, dels mellan staten och kommunerna om sådana mark- och vattenhushållningsfrågor som bedöms vara viktiga från rikssynpunkt och för vilka särskilda insatser behövs. Förslagen i propositionen innebär att den fysiska riksplaneringen så långt möjligt inordnas i den fortlöpande planerings och beslutsprocessen, främst i anslutning till kommunernas markanvändningsplanering. Den fortsatta fysiska riksplaneringen skall liksom den hittills genomförda bedrivas i samarbete mellan staten och kommunerna men utan krav på den typ av omfattande, samtidiga redovisningar från alla kommuner som har förekommit under program- och planeringskedena. Berörda ämbetsverk skall även i fortsättningen svara för att ange den närmare innebörden av olika sektoriella riksintressen. (Prop. 1985/86:3, s. 243–244.)

## 9.4 Hushållningsbestämmelsernas syfte

Intentionerna i den fysiska riksplaneringen var bl.a. att i den fysiska planeringen stärka skyddet för naturvård, rörligt friluftsliv och kulturmiljö och att öka hänsynen till de areella näringarnas intressen. Vidare att lösa markanvändningskonflikter i vissa områden och att förhindra att områden som är av stor nationell betydelse för en viss användning tas i anspråk för annat ändamål.

I propositionen *Fortsatt fysisk riksplanering* sammanfattade departementschefen resultatet av den fysiska riksplaneringen.

Det hittills genomförda arbetet visar enligt min mening att riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen har haft stor positiv betydelse för att hävda viktiga hushållningsfrågor beträffande marken och vattnet. Jag vill särskilt framhålla att skyddet har stärkts väsentligt för den brukningsvärda jordbruksmarken, större områden av riksintresse för naturvård, friluftsliv och kulturminnesvård, icke exploaterade kuster och fjällområden samt outbyggda älvar och älvsträckor. Jag bedömer att resultatet av arbetet med den fysiska riksplaneringen väl har svarat mot

de ursprungliga intentioner som statsmakterna uttryckte är 1972. (Prop. 1980/81:183, s. 124.)

Bestämmelsernas grundläggande syfte är att främja en användning av mark och vatten som är förnuftig för samhället vid en allsidig, samlad bedömning, både i ett långsiktigt och ett kortsiktigt perspektiv. Bestämmelserna ska främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Enligt förarbetena är hushållningsbestämmelserna

inriktade på att ge vägledning för att avgöra frågor om mark- och vattenanvändningen. De kan betecknas som planeringsriktlinjer för alla som bedriver eller avser att bedriva tillståndspliktiga verksamheter som tar i anspråk mark- och vattenområden som kan användas för olika ändamål. Ianspråktagandet kan antingen vara direkt på det sättet att någon vill förändra den pågående användningen av ett område eller indirekt genom att någon vill bedriva en verksamhet på ett visst område på ett sådant sätt att det påverkar intilliggande mark eller vattenområden. (Prop. 1985/86:3, s. 145.)

Innebörden i en god hushållning och den avvägning mellan olika intressen som ska göras beskrivs i förarbetena enligt följande.

I en god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt ligger ett krav att intressen och anspråk som hänger samman med livsmedelsförsörjningen, industrins råvaruförsörjning, energiförsörjningen och samhällsbyggandet skall beaktas. Däri ligger bl.a. ett krav på att lämpliga områden ställs till förfogande för samhällsbyggandets olika led i form av t.ex. anläggningar för produktion och teknisk försörjning, för skilda vetenskapliga, kulturella och rekreativa behov samt för det militära och civila försvaret.

I en god hushållning ingår också att disponera resurserna och att utforma nödvändiga ingrepp med hänsyn till människornas behov och så att mångformigheten i natur och kulturmiljön bevaras. Beslut om användningen av våra naturresurser innebär i många fall att man måste göra avvägningar mellan ett flertal, ofta motstridiga intressen. Ekologiska, sociala och samhällsekonomiska synpunkter måste därvid vägas mot varandra på ett sätt som sammantaget främjar en god hushållning. (Prop. 1985/86:3, s. 151–152.)

Bestämmelserna kan enligt förarbetena ”sammanfattningsvis sägas syfta till att god natur och kulturmiljö skall bevaras, att landets försörjning med naturresurser tryggas i ett långsiktigt perspektiv samt att ett ändamålsenligt samhällsbyggande främjas. Både bevarande och användningsintressen skall alltså beaktas.” (prop. 1985/86:3, s. 152).

Det övergripande syftet med de nu gällande hushållningsbestämmelserna är att främja en hållbar utveckling. Bestämmelserna ska kunna utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas.

## 9.5 Överväganden

Utredningen tolkar lagstiftarens intentioner med systemet för hushållning med mark och vatten enligt följande.

Utredningen finner inledningsvis att syftet med hushållningsbestämmelserna är att främja en hållbar utveckling genom att bestämmelserna tillämpas så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Vidare att bedömningar om vad som är en hållbar utveckling när det gäller markanvändnings- och bebyggelsefrågor ska göras utifrån en helhetssyn där de allmänna intressena ifråga om mark- och vattenanvändningen är tydliggjorda och kan avvägas mot varandra. Fysisk planering bör därför grundas på en sammanställning av de anspråk och intressen som finns på såväl bevarande som förändring av markanvändning och miljö.

Det är kommunens uppgift att planera för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. PBL ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. MB ska tillämpas.

I 2 kap. PBL anges allmänna intressen som ska främjas vid planläggning medan hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB anger områden som är av allmänt intresse som ska beaktas vid kommunens avvägningar mellan olika mark- och vattenanvändningsintressen i översiktsplanen. Kommunens bedömningar i översiktsplanen ska ge underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna vid beslut enligt de lagar där bestämmelserna ska tillämpas.

I 3 och 4 kap. MB anges planeringsriktlinjer som avser mark- och vattenområden av allmänt intresse. Bestämmelserna anger i huvudsak vad som utgör de allmänna intressena i mark- och vattenanvändningsfrågor och inriktningen för de bedömningar som måste göras i det enskilda fallet. De anger områden för sådana verksamheter och intressen som har central betydelse för att trygga en uthållig användning av mark- och vattenområden i landet, bevara god natur och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande. Sådana verksamheter och intressen ska enligt bestämmelserna ges en prioriterad ställning vid avvägningar om ett områdes möjliga användningar, och bestämmelserna ska ses som förhandsuttalanden om hur avvägningarna normalt bör göras i de fall som reglerna behandlar.

Samtidigt ska bestämmelserna också vara ett instrument för statligt inflytande i planerings- och beslutsprocesser som rör mark- och vattenanvändning. Om ett område berörs som är av riksintresse kan staten ingripa i planerings- och beslutsprocesserna. Områden av riksintresse beskrivs geografiskt i 4 kap. MB och ändamålsvis i 3 kap. MB. Geografisk avgränsning av områden av riksintresse enligt 3 kap. MB ska bedömas av ansvariga centrala myndigheter i dialog bl.a. med berörd kommun.

## 10 Dagens krav och behov

Enligt direktivet ska utredaren göra en genomgripande översyn av 3 kap. miljöbalken med en analys av de brister som systemet har och en bedömning av hur dessa brister kan åtgärdas så att systemet för hushållning med mark och vatten motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav.

Hushållningsbestämmelserna speglar de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna under den fysiska riksplaneringens tid och då naturresurslagen kom till för över tjugofem år sedan. Några av de frågorna har inte utvecklats så som man på den tiden antog och andra samhällsintressen har tillkommit. Förhållandena och formerna för planering och beslutsfattande har kommit att ändras liksom uppfattningar och kunskaper om samhällsintressen och mark- och vattenanvändning. Samtidigt har de nya generationerna planerare, beslutsfattare och tjänstemän inte samma bakgrundskunskaper om systemet som de som var verksamma när det etablerades.

För att kunna överväga lämpliga lösningar som motsvarar dagens krav studerar utredningen i detta kapitel viktigare förändringar som skett sedan naturresurslagen trädde i kraft och vilka nya krav och behov som det finns anledning att beakta i systemet för hushållning med mark och vatten.

### 10.1 Nya förutsättningar

Givetvis innebär inte det lagförslag som jag nu lägger fram en slutlig avgränsning av lagens tillämpningsområde. Det är naturligt att lagen förändras successivt när det uppkommer behov av nya allmänna riktlinjer för att samordna beslut som gäller marken och vattnet och den fysiska miljön i övrigt. (Prop. 1985/86:3, s. 21)

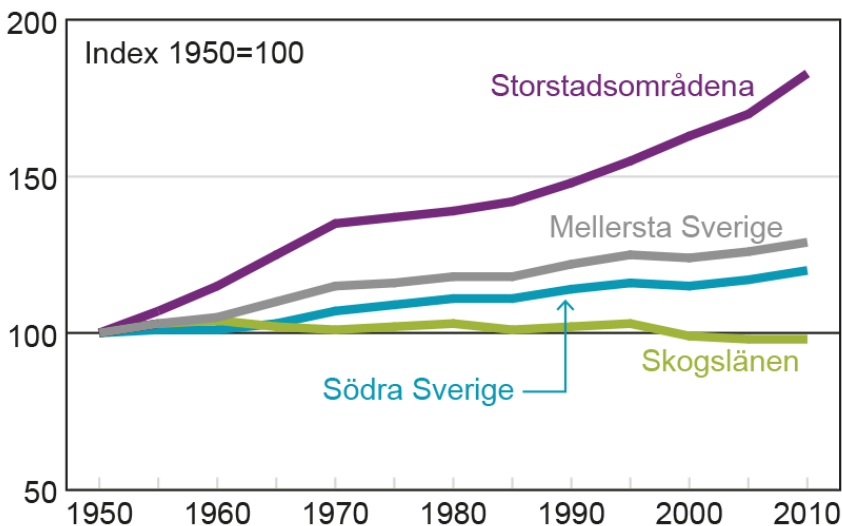
### 10.1.1 Den allmänna samhällsutvecklingen

Framställningen i avsnittet bygger på redovisningarna i betänkan- dena från PBL-kommittén (SOU 2005:77 del 1, s. 158–160) och Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59, s. 274–275).

Tendenserna till ökade skillnader i befolkningsutveckling mellan olika delar av landet, som sedan länge har varit en genomgående trend i den svenska samhällsutvecklingen, har fortsatt efter i stort sett samma mönster som under tidigare år, se figur 10.1.

Figur 10.1 Befolkningsutvecklingen områdesvis 1950–2010

Index 1950 = 100



Källa: SCB 2013.

Under 1990-talet mattades den tidigare förhållandevis stabila befolkningsstillväxten av, genom både ett minskat barnafödande och en minskad invandring, även om 2000-talets första år återigen visade på en viss befolkningsökning. Omflyttningen inom landet fortsatte, men tillväxten var inte längre enbart koncentrerad till storstadsregionerna, utan även medelstora universitets- och högskolestäder samt den tätortsnära landsbygden hade en förhållandevis stark tillväxt. Möjligheterna till sysselsättning var heller inte längre en avgörande drivkraft för flyttning, utan önskemål om attraktiv livsmiljö med utbud av bland annat kultur och service var



ofta motiv för en flytt, särskilt för ungdomar. Också näringslivets etableringsmönster styrdes alltmer av kvaliteter och värden i orters livsmiljö.

Utvecklingen av kommunikationer, ett ökat bilinnehav och människors ökade rörlighet har medverkat till att människor i sin vardag färdas över allt större områden jämfört med förhållandena för några årtionden sedan. Vid tiden för kommunreformen i början av 1970-talet fanns 190 s.k. lokala arbetsmarknader, dvs. geografiskt sammanhängande områden där människor både bor och arbetar, varav 150 i stort sett motsvarades av enskilda kommuner. År 2005 hade antalet minskat till cirka 100 och endast ett 50-tal kommuner utgjorde en egen lokal arbetsmarknad. Utvecklingen mot större lokala bostads- och arbetsmarknader har medverkat till en ökad medvetenhet om regionala beroenden och nya metoder i arbetet för en regional och lokal utveckling.

Det sker nu en kraftig befolkningstillväxt i många delar av landet. Vid årsskiftet 2013/14 hade Sverige cirka 9,65 miljoner invånare och folkmängden hade ökat med cirka 700 000 personer från 2002. Den årliga befolkningsökningen har varit särskilt kraftig efter 2005. 12 av landets 21 län svarade för hela befolkningsökningen, medan övriga nio län hade en oförändrad eller något minskande befolkning. De tre storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne ökade sammantagna med närmare 550 000 invånare. Den inhemska omflyttningen ökar och har inte varit så omfattande sedan 1960-talets flyttboom. Under 2000-talets första decennium har t.ex. inflyttningsnettot till högskoleorter med mer än 75 000 invånare varit i genomsnitt cirka 2 000 personer per år, medan utflyttningsnettot från kommuner med mindre än 25 000 invånare har varit lika stort. År 2010 bodde 85 procent av Sveriges befolkning (drygt 8 miljoner invånare) i en tätort. Tätortsbefolkningen ökade med 550 000 personer mellan åren 2000 och 2010.

För kommunerna innebär dessa tendenser utmaningar som också präglar den fysiska planeringen och byggandet. De kommuner som upplever en långvarig minskning eller stagnation har att försöka vända utvecklingen och samtidigt hantera nedskärningar i de kommunala verksamheterna och i vissa fall ett bostadsöverskott. I andra kommuner handlar det i stället om att försöka tillgodose behoven av bostäder, infrastruktur och service som följer av en tillväxt. Insikten om att en attraktiv livsmiljö är en viktig till-

växtfaktor präglar allt oftare också den fysiska planeringen och byggandet.

### 10.1.2 EU-medlemskap 1995

Sveriges inträde i EU år 1995 medförde grundläggande förändringar för den svenska samhällsförvaltningen i allmänhet och indirekt även i vissa avseenden nya förutsättningar för fysisk planering och byggande (SOU 2005:77, del 1, s. 162).

EU har inte några befogenheter att meddela regler för medlemsländerna inom området fysisk planering, men unionen påverkar ändå den fysiska planeringen i Sverige. Detta sker genom unionens miljö-, energi-, transport- och jordbrukspolitik. Strukturprogram, landsbygdsprogram, ramprogram, regional utvecklingsplanering, ESDP<sup>1</sup> och INTERREG-projekt<sup>2</sup> är exempel på verksamheter, som har betydelse för den svenska fysiska planeringen.

Boverket har funnit att EU påverkar den svenska fysiska planeringen främst inom miljöområdet (Boverket 2011a). Det gäller frågor om klimat, naturskydd och biologisk mångfald, buller, dricksvatten, utsläpp av farliga ämnen, strategiska miljöbedömningar, skydd mot översvämningar, integrerad kustzons- och havsplanering, miljöinformation och miljödata, avfall och luftföroreningar. Även EU:s energi-, transport- och jordbrukspolitik påverkar den fysiska planeringen.

Några exempel på regler som utgår från EU-lagstiftning är miljö kvalitetsnormer, Natura 2000, miljöbedömningar av planer och program, åtgärdsprogram för vatten och kartläggning av översvämningshotade områden. EU:s miljölagstiftning har också inneburit nya organisationsstrukturer och arbetsmetoder i Sverige, bland annat indelningen i vattendistrikt (SOU 2015:59, del 1, s. 288–289).

I vissa avseenden har EU-medlemskapet således medverkat till att kommunens handlingsfrihet har begränsats i viss utsträckning och innebär därmed en ny förutsättning för PBL:s grundläggande syfte

---

<sup>1</sup> The European Commission, ESDP European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU, Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999.

<sup>2</sup> EU:s program för territoriellt samarbete.

att decentralisera beslutsansvaret till kommunerna (SOU 2005:77, del 1, s. 162).

### 10.1.3 Miljökvalitetsmålen

Regeringen lämnade 1998 till riksdagen förslag till nya nationella miljökvalitetsmål som skulle ersätta de flesta då gällande cirka 170 miljömålen. Enligt propositionen skulle de nya målen i en modern mål- och resultatstyrningsprocess göra miljöarbetet mer målinriktat och effektivt (prop. 1997/98:145, s. 20).

Regeringen hade samma år också lämnat förslag till riksdagen om trafik, regionalpolitik, sysselsättning, bostadspolitik, konsumentpolitik, jordbrukspolitiken i EU samt om arkitektur, formgivning och design. En proposition om skogspolitiken hade aviserats, och en proposition om hållbart fiske och jordbruk hade lagts fram 1997. Enligt regeringen utgjorde förslagen viktiga delar i det samlade arbetet för en hållbar utveckling genom att de inom respektive område angav riktlinjer för en sådan utveckling (prop. 1997/98:145, s. 21).

Riksdagen beslutade 1999 om en ny struktur i arbetet med miljömål och fastställde 15 nationella miljökvalitetsmål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Ytterligare ett miljökvalitetsmål beslutades 2005 (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48).

Enligt miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45) medverkar miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten, om miljökvalitetsnormer och om miljökonsekvensbeskrivningar till att ”göra en ekologiskt hållbar utveckling till ett gemensamt mål för all samhällsplanering” (prop. 1997/98:45, del2, s. 5–6). Vidare anges att av riksdagen fastställda miljömål ”ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär” (prop. 1997/98:45, del2, s. 8).

*Miljökvalitetsmålen* beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Det finns även *preciseringar* av miljökvalitetsmålen som beslutades av regeringen 2012-04-26 (dnr M2012/1171/Ma). Preciseringarna förtydligar miljökvalitetsmålen tillståndsbeskrivningar och används i det löpande uppföljnings-

arbetet av målen. Samtidigt beslutades vissa *etappmål* som anger steg på vägen till miljökvalitetsmålen.

Flera miljökvalitetsmål har preciseringar och etappmål som kan ha relevans för hushållningsbestämmelsernas tillämpning. Bland annat för de markanvändningsanknutna miljökvalitetsmålen gäller som preciseringar i något olika formuleringar att

- områdenas natur- och kulturvärden är bevarade och att förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena
- områdenas värde för friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad

Exempel på andra preciseringar är att

- fjällens värden för rennäringen är bevarade
- naturgrusavlagringar av stor betydelse för dricksvattenförsörjning, energilagring, natur- och kulturlandskapet är fortsatt bevarade
- tillståndet är oförändrat för kulturhistoriska lämningar under vattnet

Preciseringarna för miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* handlar bland annat om en långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur och om en planering utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor och där olika typer av infrastruktur är integrerad. Kulturmiljöfrågor, tillgång till natur- och grönområden samt effektiv resursanvändning är exempel på frågor som lyfts fram särskilt.

För miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* är en precisering att ”det finns en fungerande grön infrastruktur, som upprätthålls genom en kombination av skydd, återställande och hållbart nyttjande inom sektorer, så att fragmentering av populationer och livsmiljöer inte sker och den biologiska mångfalden i landskapet bevaras”.

Etappmålet för biologisk mångfald anger bland annat att samordningen inom den statliga förvaltningen ska ha förstärkts senast 2016 så att helhetssynen på markanvändningen har ökat. Minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden samt 10 procent av Sveriges marina områden ska senast år 2020 bidra till att nå nationella och

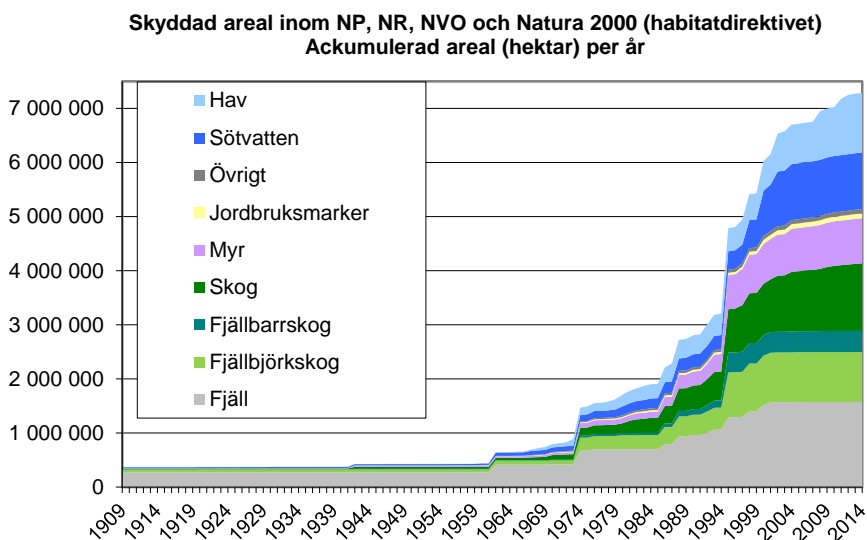
internationella mål för biologisk mångfald. Skydd av områden ska till 2020 utökas med minst 1 142 000 hektar räknat från 2012, bland annat för skogar, våtmarker, sjöar och vattendrag samt marina områden.

### 10.1.4 Naturvårdens utveckling

Sedan 1987 har arealen skyddad natur ökat från cirka 2 miljoner ha till cirka 7 miljoner ha, se figur 10.2.

**Figur 10.2 Skyddad natur per naturtyp 1909–2014**

Akkumulerad totalareal (ha) av nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden och Natura 2000 (habitatdirektivet)



Källa: SCB Statistiska meddelanden MI 41 SM 1401.

I slutet av 1980-talet ökade arealerna för naturreservat kraftigt, framförallt på grund av underlag och kunskap från den landsomfattande urskogsinventeringen 1978 till 1982, vilken var det första egentliga planeringsunderlaget för skydd av värdefulla skogar. Den stora arealökningen mellan 1999 och 2000 beror både på komplettering av områden i det europeiska nätverket Natura 2000 och på att flera stora domänreservat i Norrbottens län om-

bildades till naturreservat. Genomförandet av miljö kvalitetsmålen har inneburit ett fortsatt genomförande av områdesskydd sedan 1999. (SCB Statistiska meddelanden MI 41 SM 1401). Kommunernas eget intresse av att avsätta naturreservat har ökat i stor omfattning, många gånger med stöd av lokala opinioner. Ett antal kommunala naturreservat har bildats med stöd av bidrag från staten, s.k. LONA-bidrag.

### 10.1.5 Ekologisk grundsyn och ekosystemansatsen

Utgångspunkten för den fysiska riksplaneringen var att hushållningen med mark- och vatten ska ske med ett långsiktigt perspektiv och baseras på en ekologisk grundsyn (prop. 1985/86:3, s. 17). Enligt förarbetena är det ”ekologiska, sociala eller samhällsekonomiska intressen av mer långsiktigt karaktär som behöver få stöd av bestämmelser i en naturresurslag så att de får tyngd i avvägnings-sammanhang” (prop. 1985/86:3, s. 14).

Ekosystemansatsen, som är formulerad inom den internationella konventionen om biologisk mångfald (UNEP/CBD/COP/V/6), utgår från en helhetssyn på förvaltningen av ekosystem. Dess mål är balans mellan bevarande och användning av land, vatten och levande resurser. Ansatsen innefattar hänsyn till sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter och respekt för ekosystemens naturliga gränser samt ett landskapsperspektiv. Ansatsen bygger på tanken att ekosystem bidrar med olika ekosystemtjänster<sup>3</sup>. Ekosystemansatsen inbegriper även en syn på planering och förvaltning av olika naturresurser. Inom ansatsen poängteras bl.a. att alla berörda i samhället bör vara med när målen för förvaltningen av ekosystemen formuleras och att förvaltningen bör vara flexibel för att på bästa sätt hantera oförutsägbara förändringar och störningar. Ansatsen betonar även att all relevant kunskap ska beaktas i planering och förvaltning av ekosystem. Eftersom vi ofta saknar mer precis kunskap om hur ekosystem reagerar på mänsklig påverkan måste sådana system förvaltas enligt försiktighetsprincipen (SOU 2012:15, s. 38–39).

---

<sup>3</sup> Ekosystemtjänster är de nyttor som människor får från ekosystemen.

## Långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning

Miljömålsberedningen (M 2010:04) har redovisat förslag till strategier för långsiktigt hållbar markanvändning och för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med syfte att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen (SOU 2014:50, s. 15).

Långsiktigt hållbar markanvändning är enligt beredningen ”en markanvändning som gör att vi når våra miljökvalitetsmål och kan få viktiga ekosystemtjänster” (SOU 2013:43, s. 47). En långsiktigt hållbar markanvändning är

en markanvändning som säkerställer viktiga ekosystemtjänster. För att uppnå en hållbar vattenpolitik är det också viktigt att utgå från ekosystemen och deras värden. Viktiga aspekter är ekosystemens förmåga att klara av framtida förändringar och att synliggöra värdet av ekosystemtjänster. (SOU 2014:50, s. 59)

Vidare är en långsiktigt hållbar markanvändning

avgörande för att vi ska kunna nå flertalet av våra miljökvalitetsmål. Det gäller framför allt Begränsad klimatpåverkan, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö och Ett rikt växt- och djurliv. Markanvändningen har också stor påverkan på andra miljökvalitetsmål, inte minst Giftfri miljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård. (SOU 2014:50, s. 56)

Enligt beredningen är hållbar markanvändning också en förutsättning för att vi ska kunna nå de vattenpolitiska målen. Samtidigt har vattnet stor betydelse för markanvändningen. En god vattenkvalitet är en förutsättning för dricksvattenförsörjning, jordbruk, skogsbruk, turism och industri. En långsiktigt hållbar markanvändning måste därför vara en integrerad del i en sammanhållen och hållbar vattenpolitik, och vice versa (SOU 2014:50, s. 55). Såväl en hållbar vattenpolitik som en hållbar markanvändning bör enligt beredningen utgå från

de tre hållbarhetsaspekterna: ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet, samt ekosystemansatsen och ekosystemens resiliens<sup>4</sup>. En hållbar mark- och vattenpolitik innebär därmed att användningen av och påverkan på mark och vatten inte leder till att vissa gränsvärden över-

---

<sup>4</sup> Resiliens är en egenskap som beskriver ett ekosystems förmåga att tolerera förändringar och störningar utan att det förändras till ett system med helt andra strukturer och funktioner.

skrids och inte ger upphov till så stora störningar att ekosystemens funktioner i grunden förändras. (SOU 2014:50, s. 61)

Hur marken används är enligt beredningen av stor betydelse för många viktiga samhällsintressen och näringar som jord- och skogsbruk, infrastruktur, turism och energiproduktion. Det påverkar även många kulturmiljövärden och har betydelse för friluftsliv och rekreation (SOU 2012:15, s. 37; SOU 2013:43, s. 45). Anspråken på marken är i dag stora och sannolikt växande. Markanvändningen påverkas bl.a. av globala konsumtionsmönster, befolkningsutveckling, globalisering och teknikutveckling. Klimatförändringarna kommer att förändra mönstren för livsmedels-, varu- och energiproduktion. Ökande anspråk på marken innebär potentiellt ökande konflikter om marken och dess användning. Enligt Miljömålsberedningen innebär en hållbar markanvändning ”bl.a. verksamhet som kan ha en god ekonomisk avkastning och som bevarar markens, vattnets och ekosystemens produktionsförmåga samt inte leder till långsiktigt negativ miljöpåverkan eller medför negativ påverkan på människors sociala välfärd” (SOU 2014:50, s. 57). Beredningen konstaterar att

Hur marken bör användas kommer alltid att vara förknippat med svåra val. För att åstadkomma en långsiktigt hållbar markanvändning måste därför olika intressen och anspråk på marken beaktas och vi måste göra långsiktiga avvägningar mellan olika samhällsmål. (SOU 2014:50, s. 56–57)

Miljömålsberedningen fokuserar i sitt förslag till strategi på hur styrningen av markanvändningen kan utvecklas för ett ökat helhetsperspektiv, med särskild inriktning på samhällets behov av anpassning till ett förändrat klimat och främjande av grön infrastruktur<sup>5</sup> (SOU 2014:50, s. 15).

Enligt beredningen kräver en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten att vi ser till hela landskapet och dess förutsättningar och möjligheter.

I landskapet möts många olika värden och intressen – ekonomiska, ekologiska, estetiska, sociala och kulturella. Vi behöver utveckla en helhetssyn på landskapets värden och en hållbar förvaltning av dessa.

---

<sup>5</sup> Med grön infrastruktur avses strukturer i landskapet och brukande av dessa som säkerställer en långsiktig överlevnad av livsmiljöer och arter, genom att spridningsmöjligheter säkerställs.



En helhetssyn på landskapet inkluderar även vattnet. När man ser till en sektor och ett samhällsmål i taget finns det risk att man fattar beslut som är mindre bra för andra sektorer och andra samhällsmål. Vi riskerar att suboptimera användningen av landskapet och därigenom få en sämre användning av samhällets resurser. Det är därför viktigt att statliga myndigheter samarbetar med varandra och med näringsliv, fastighetsägare och allmänhet när beslut om mark- och vattenanvändning fattas. Det är också angeläget att kommunernas ansvar för den fysiska planeringen beaktas när sådana beslut fattas. (SOU 2014:50, s. 59)

En helhetssyn på landskapet och användningen av mark och vatten är också en förutsättning för att det ska vara möjligt att bevara och utveckla en fungerande grön infrastruktur i land- och vattenmiljöer. En fungerande grön infrastruktur genom en kombination av skydd, restaurering och hållbar användning av mark och vatten är enligt beredningen en förutsättning för att den biologiska mångfalden i landskapet ska kunna bevaras. Grön infrastruktur ökar ekosystemens resiliens och bidrar till att upprätthålla viktiga ekosystemtjänster, t.ex. vattenrening, jordförbättring och lagring av koldioxid. Grön infrastruktur kan även spela en viktig roll i arbetet med klimatanpassning genom att skydda mot översvämningar och kraftiga värmeböljor (SOU 2014:50, s. 149–150).

Enligt beredningen kommer effekterna av ett förändrat klimat att bli allt mer påtagliga vilket kommer att leda till att konkurrensen om mark och vatten ökar över tid. Fler kommer att göra anspråk på marken samtidigt som markanvändningen måste bli mer långsiktig och hållbar. I en hållbar markanvändning ingår att hantera de risker som ett förändrat klimat medför. De långsiktiga effekterna för samhället och miljön är svåra att beräkna och uppskatta, men förbättrade förutsättningar för att i dag anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat kan minska behovet av mer kostsamma insatser i framtiden. Det behövs enligt beredningen en förutseende fysisk planering och värdering av risker som tillsammans med förebyggande åtgärder kan skydda samhället mot framtida potentiella risker och kostnader till följd av ett förändrat klimat (SOU 2014:50, s. 63–64).

Förslaget till strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik fokuserar på hur vattenresurserna kan förvaltas för framtiden, med särskild inriktning på farliga ämnen, skydd och restaurering av vattenområden, hållbar näringsbelastning och hållbar fisk-

förvaltning (SOU 2014:50, s. 15). Enligt beredningen bör bland annat arbetet med att skydda marin miljö intensifieras. Det är angeläget att de ekologiska sambanden och den ekologiska representativiteten i skyddet stärks. Det finns stora restaureringsbehov i kust- och sötvattensmiljöer och förutsättningarna för restaureringar behöver förbättras genom en nationell behovsanalys som kan vara vägledande vid restaureringar. Ett helhetsperspektiv på havs- och vattenmiljön, väl fungerande samverkan mellan olika aktörer och avvägningar mellan olika samhällsintressen är viktigt (SOU 2014:50, s. 227–228).

### 10.1.6 Landskapets förändring

Landskapet i vårt land genomgår förändringar som blir tydliga när de betraktas på lite längre sikt. En del förändringar kan ha helt naturliga orsaker som t.ex. landhöjning och sanderosion. Numera diskuteras också intensivt vilka förändringar som kan uppstå på grund av klimatförändringar. Flera konsekvenser av ett varmare klimat kommer sannolikt att ha betydelse både för landskapets utseende och markanvändning. En höjning av havsnivån och ökad nederbörd kommer exempelvis att få stor betydelse för planering och markanvändning.

Andra förändringar beror på aktiva beslut och en medveten planering. Bebyggelseutvecklingen i tätorter och städer leder också till stor förändring av det omgivande landskapet. Även om strandskyddsbestämmelser begränsar exploatering av stränder så har många skärgårdsområden ändrat karaktär när mindre fritidshus har ersatts av fler och betydligt större byggnader inom befintlig tomtmark. Vindkraftutbyggnaden som lett till en allt större produktion av el från vindkraftverk påverkar landskapets utseende i många länder, och även i Sverige. Som en följd av ny elproduktion och behov av robust energiförsörjning behöver nya kraftledningsstråk byggas de kommande åren. Allt större transportmängder ställer krav på fler och bredare vägar och järnvägar som har positiva effekter för våra möjligheter att transportera både människor och varor samtidigt som allt större barriärer bildas i landskapet och genom bebyggelsen.

Ytterligare ett slag av förändring av markanvändning kan betraktas som passiva förändringar. I många fall har dessa förändringar ekonomiska orsaker som gör att markanvändningen förändras successivt, ofta kopplat till förutsättningarna till jord- och skogsbruk. Odlingslandskapet har ändrat karaktär, med större odlingslotter för rationell brukning och igenväxning av mark som inte uppfattas som brukningsvärd. Dikeskanter, åkerholmar, bäckar och andra inslag som är viktiga för den biologiska mångfalden minskar i utbredning. Slåtter och betesdrift har minskat kraftigt de senaste decennierna, vilket på ett påtagligt sätt har förändrat det öppna landskapet i många bygder. T.ex. i Tornedalen växer markerna närmast älven igen och de tidigare ängarna och storslagna vyerna begränsas i snabb takt. Även lantbrukets ekonomibyggnader används i dag på ett annat sätt än tidigare i hela landet. Mindre ladugårdar har ersatts med färre men större, och många ekonomibyggnader förfaller och kommer på sikt att försvinna om de inte kan underhållas och användas. I vissa trakter blir befolkningen allt glesare vilket i hög grad påverkar landskapet och markanvändningen. Stigar och småvägar försvinner där människor inte vistas. EU:s jordbrukspolitik har betydelse för takten i förändringen av landsbygden och innehåller i sin nuvarande form viktigt stöd till landsbygdsutveckling och miljöåtgärder.

Även skogslandskapet förändras successivt. Samtidigt som allt större arealer avsätts för naturvårdsändamål innebär vissa skogsbruksmetoder som medför skogsbilvägar, hyggesplöjning och kalhyggen stor påverkan på landskapets utseende och tillgänglighet. Skogsbrukslagstiftningen ställer krav på miljöhänsyn samtidigt som skogsproduktionen är mycket viktig för vårt land. Det kan dock konstateras att ett varierat ägarskap hittills lett till att det finns en stor variation av skogar och brukningsmetoder. Många skogsområden i tätorters närhet har omvandlats till friluftsområden och naturreservat vilket också påverkar tillgänglighet och markanvändning.

## 10.1.7 Administrativa förändringar

### Länsstyrelserna

När PBL trädde i kraft 1987 förändrades länsstyrelsernas roll i planeringsprocessen. Från att ha handlat främst om att fastställa alla detaljplaner blev uppgifterna nu att utföra samråd, granska planer och bevaka ingripandegrundernas tillämpning. 1 juli 1991 genomfördes en omorganisation av länsstyrelsen i syfte att stärka länsstyrelsens roll. Länsstyrelsens nya roll skulle bl.a. vara att väga olika sektoriella intressen mot varandra och samtidigt ta hänsyn till regionala förhållanden. I samband med detta överfördes ett flertal uppgifter från statliga länsorgan till länsstyrelsen. Länsstyrelsen fick överta de verksamheter som bedrevs av länsvägnämnden och lantbruksnämnden samt vissa uppgifter inom kommunikations-, trafiksäkerhets- och skogsvårdsområdena. De olika sektorsintressena skulle garanteras genom att regeringen i länsstyrelseinstruktionen klart uttalade inom vilka områden länsstyrelsen hade uppgifter. Dessutom skulle instruktionen reglera att länsstyrelsen inom vart och ett av dessa områden skulle ha en expert som skulle tillsättas i samråd med de centrala myndigheterna. Några år senare fick länsstyrelsen ansvar för länsbostadsnämndens verksamhet (SOU 2004:14).

Den 1 januari 1997 lades Kristianstads och Malmöhus län samman till Skåne län och den 1 januari 1998 lades Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län samman till Västra Götalands län.

Efter hand som försöksverksamheten med regionala samverkansorgan fortsatte fördes länsstyrelsernas ansvar för regional utveckling över till de nya regionala organen i alla län utom fyra (se nedan).

### Regional organisation

I det regionala utvecklingsansvaret ingår bl.a. regionalt tillväxtarbete och planering för regional transportinfrastruktur. Ansvaret låg 1987 hos länsstyrelsen i samtliga län. I dag är det regionala utvecklingsansvaret fördelat på nio landsting, sju samverkansorgan, fyra länsstyrelser och en kommun.

Det regionala utvecklingsansvaret är fördelat på olika sätt mellan länen. I Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län har länsstyrelsen kvar det regionala utvecklingsansvaret. Enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län har landstingen i Skåne, Hallands och Västra Götalands län sedan 2011 det regionala utvecklingsansvaret i respektive län. Både Skåne och Västra Götalands län omfattades innan 2011 av en försöksverksamhet med ändrad ansvarsfördelning som inleddes 1997. Hallands län hade fram till 2011 ett samverkansorgan. I Gotlands län har Gotlands kommun ansvaret enligt samma lag, eftersom den är en landstingsfri kommun. Gotlands och Kalmar län ingick till en början i försöksverksamheten med ändrad ansvarsfördelning men omfattades från 2003 av lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen.

Efter ett riksdagsbeslut under 2014 omfattas även landstingen i Jönköpings, Gävleborgs och Örebro län samt landstingen i Jämtlands, Östergötlands och Kronobergs län sedan den 1 januari 2015 av lagen om regionalt utvecklingsansvar (prop. 2013/14:46, bet. 2013/14:KU30, rskr. 2013/14:158 samt prop. 2013/14:122, bet. 2013/14:KU37, rskr. 2013/14:260). I Uppsala, Södermanlands, Kalmar, Blekinge, Värmlands, Dalarnas och Västerbottens län har samverkansorgan tills vidare kvar det regionala utvecklingsansvaret. Med samverkansorgan avses en kommunalt beslutande församling inom ett län med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet. Sedan 2003 har kommuner och landsting i ett län möjlighet att bilda samverkansorgan enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. Utöver de uppgifter som utvecklingsansvaret för med sig kan samverkansorganets medlemmar välja att ge organet kommunala uppgifter (SOU 2015:59, s. 159–160).

Den ändrade ansvarsfördelningen medförde att kompetens och resurser inom områdena regional tillväxt och transportinfrastruktur överfördes från de flesta länsstyrelserna till olika regionala organ. Dock har länsstyrelsen i samtliga län enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete ansvaret för att bland annat följa upp hur andra statliga myndigheter tillämpar det regionala utvecklingsprogrammet och samordna andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet. Då det behövs, ska länsstyrelsen också informera den aktör som har det regionala ansvaret om statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet.

## Centrala myndigheter

### *Sektorsmyndigheter*

Efter 1987 har flera av de myndigheter med uppgift att bedöma vilka områden som är av riksintresse ombildats och ansvarsfördelningen har förändrats.

Ansvar för områden av riksintresse för rennärningen fördes 2007 från Statens jordbruksverk till Sametinget. För områden av riksintresse för transportslagen fördes 2010 ansvaret från Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket till det nybildade Trafikverket. För områden av riksintresse för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion och energidistribution låg ansvaret ursprungligen hos Statens industriverk men fördes över till Närings- och teknikutvecklingsverket. Ansvaret för industriell produktion hamnade senare hos Tillväxtverket och ansvaret för energiproduktion och energidistribution hos Statens energimyndighet.

Den 2011 nybildade Havs- och vattenmyndigheten tog över ansvaret för områden av riksintresse för yrkesfisket från Fiskeriverket och för områden av riksintresse för anläggningar för vattenförsörjning från Naturvårdsverket. Myndigheten fick också delat ansvar med Naturvårdsverket för områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv.

Ansvar för områden av riksintresse för totalförsvarets militära anläggningar låg ursprungligen hos Överbefälhavaren men återfinns nu hos Försvarsmakten. Ansvaret för områden för totalförsvarets civila anläggningar hanterades under den fysiska riksplaneringen av Civilförsvarsstyrelsen. Ansvaret togs sedan över av Överstyrelsen för civil beredskap som lämnade över det till Krisberedskapsmyndigheten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tog över ansvaret när myndigheten bildades 2009.

När Strålsäkerhetsmyndigheten bildades 2008 genom en sammanslagning av Statens kärnkraftinspektion och Statens Strålskyddsinstitut fick den ansvaret för områden av riksintresse för anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle.

### *Boverket*

Statens Planverk bildades 1967 som central förvaltningsmyndighet för ärenden inom plan- och byggnadsväsendet när Byggnadsstyrelsen delades. Planverket hade en viktig roll under den fysiska riksplaneringen. Den 1 juli 1988 bildades Plan- och bostadsverket i Stockholm genom en sammanslagning av Bostadsstyrelsen och Statens Planverk. Verket flyttade till Karlskrona 1989 och bytte namn till Boverket 1 januari 1991 (SOU 2009:57, s. 42).

Boverkets totala resurser minskade under perioden 1998–2003 med 15 procent. Resurserna krympte även under perioden 1996–98 och då med nära 15 årsarbetskrafter. Den ökning som har skett efter år 2001 kan till största delen hänföras till politikområdet Miljöpolitik som ianspråk tog nära åtta procent av Boverkets resurser år 2003. Verksamhetsgrenen Samhällsplanering och bebyggelseutveckling har fått vidkännas den kraftigaste resursnedskärningen. Denna verksamhetsgrens andel av Boverkets totala resurser minskade med mer än tio procentenheter mellan 1998–2004 (Riksrevisionen 2005, s. 73–74).

### **Regeringen**

Efter Bostadsdepartementets nedläggning 1991 har ansvaret för hushållningsbestämmelserna legat hos Miljödepartementet där det fortfarande ligger. Vid Bostadsdepartementet ansvarade Enheten för fysisk riksplanering för hushållningsbestämmelsernas hantering. Enheten och ansvaret flyttades 1991 till Miljödepartementet. En viktig uppgift för enheten var handläggning av regeringens tillåtlighetsprövning enligt 4 kap. NRL. Vid miljöbalkens ikraftträdande 1999 upplöstes enheten och arbetsuppgifterna fördelades till andra enheter inom departementet. Ansvaret för hushållningsbestämmelserna placerades hos dåvarande Naturvårdsenheten, numera Naturmiljöenheten.

Ansvaret för PBL har i olika omgångar varit placerade på Miljö-, Inrikes- och Socialdepartementen. För närvarande ligger ansvaret för PBL hos Näringsdepartementet.

### 10.1.8 Lagstiftning

Hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL arbetades in i 3 och 4 kap miljöbalken den 1 januari 1999. Bestämmelsernas lydelse förändrades inte, men införandet medförde att bestämmelserna kom att inordnas under miljöbalkens övergripande mål i 1 kap. MB.

I förarbetena (prop. 1997/98:45. s. 244–255) uttalades att genom att bestämmelserna nu inarbetas i balken betonas miljöfrågornas betydelse i planeringen och vikten av att vi hushållar med våra mark- och vattenområden samt att de ekologiska förutsättningarna beaktas vid alla beslut som rör ianspråktagande av mark- och vattenområden. För att en ekologiskt hållbar utveckling ska främjas i ett alltmer integrerat och internationaliserat samhälle behövs bättre samordning och ökad samverkan mellan skilda former av samhällsplanering. Hushållningsbestämmelserna har stor betydelse i detta sammanhang genom att dels ge ledning för avvägningen mellan olika intressen vid konkurrens om mark- och vattenresurser, dels reglera de konflikter som kan uppkomma mellan lokala intressen och riksintressen i sådana sammanhang.

Enligt 3 kap. 5 § PBL ska av översiktsplanen bland annat framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Bestämmelsen infördes den 2 maj 2011.

I förarbetena (prop. 2009/10:170, s. 170) uttalade regeringen att översiktsplanen behöver grundas på omvärldsanalyser och mål för utvecklingen i ett nationellt, regionalt och mellankommunalt perspektiv för att kunna ge vägledning för olika typer av beslut. Lagstiftningen bör ge stöd för en mer visionär och strategisk översiktsplan som tar hänsyn till och samordnar med överordnade, för kommunen relevanta, nationella, regionala och mellankommunala mål, planer, program och strategier. Sambanden mellan översiktsplanen och t.ex. regionala tillväxt- och utvecklingsprogram, länsplaner för transportinfrastruktur, de transportpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier bör tydliggöras. Därigenom kan översiktsplanen utvecklas till ett sektorsövergripande och strategiskt instrument för kommunens långsiktiga utveckling av den fysiska planeringen och även fungera



som en plattform för kommunens medverkan i bl.a. den regionala utvecklingsplaneringen.

Den 1 september 2014 infördes bestämmelser 4 kap. 10 § MB om att havsplaner ska finnas för vart och ett av havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet.

Enligt regeringen (prop. 2013/14:186, s. 10) är en långsiktig fysisk planering av havet det främsta verktyget för att avgöra hur nyttigheterna och utrymmet i havet ska fördelas. Införandet av ett system för havsplanering kommer att bidra till en ökad kunskap om och överblick över havsområdena, vilket kommer att ge både kommunerna och staten bättre underlag för sin planering och bidra till att intressekonflikter av olika slag kan begränsas. Detta innebär att havsplanering kan bli en viktig del i en effektiv havsförvaltning som bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling genom att man i sådan planering även kan väga in lokal, regional, nationell och global nytta och skada av viss användning av områdena. En samlad havsplanering väntas spela en viktig roll för att maximera förutsättningarna för att olika intressen ska kunna samexistera i havsområdena.

Enligt havsplaneförordningen (2015:400) som trädde i kraft den 15 juli 2015 är huvudsyftet med planeringen att tydliggöra hur olika havs- och kustområden kan användas, vilket bl.a. underlättar för de aktörer som bedriver eller avser att bedriva verksamhet i dessa områden. Havsplanen ska redovisa vilka områden som är av riksintresse enligt 3 kap. MB och andra allmänna intressen av väsentlig betydelse, och är en ny form av tvärstatlig fysisk planering där statens ställningstaganden med avseende på riksintressen kommer att vara vägledande för kommunernas planering. Enligt Havs- och vattenmyndigheten berörs 65 kommuner av havsplaneringen.

### 10.1.9 Långsiktiga tendenser i samhällsutvecklingen

Boverket har i *Vision för Sverige 2025* (Boverket 2012a) identifierat och fokuserat på fyra så kallade megatrender – klimatförändringar, globalisering, urbanisering och digitalisering. Begreppet megatrender används av många forskare för att illustrera en utveckling som inte är tillfällig. Trenderna kan grupperas och benämnas på olika sätt, men oftast är det samma fenomen som fångas in. Boverkets urval grundar sig på studier av flera omvärldsanalyser och på resultat från diskussioner under seminarier med nationella myndigheter och organisationer. Dessa fyra har samtidigt betydelse för de strukturella fysiska förändringarna i samhällsutvecklingen.

*Klimatförändringar* måste vi alla förhålla oss till för att nå en hållbar samhällsutveckling. Det är nödvändigt att använda samhällsplaneringen som ett verktyg för att begränsa utsläppen av växthusgaser och för att kunna möta de förändringar som följer av det ändrade klimatet. Det är också nödvändigt att säkerställa att strategiska beslut i den fysiska planeringen inte försämrar förutsättningarna att klara beslutade miljökvalitetsmål och generationsmål. Ökad nederbörd, stigande havsnivåer, fler väderrelaterade katastrofer och en förhöjd årsmedeltemperatur får direkta konsekvenser för samhällsplaneringen.

*Globalisering* innebär att världen krymper genom ett ökat utbyte när det gäller handel, personresor och information. Städer, tätorter, regioner och länder ingår i ett sammanhang där de ömsom kompletterar varandra och ömsom är varandras konkurrenter. Likaså bygger industrins produktion på ett välutvecklat globalt nätverk, vilket bland annat ställer stora krav på transportinfrastrukturen.

*Urbanisering* pågår i hela världen och människor söker sig till städer och särskilt till städer som redan är stora. I såväl industriländer som utvecklingsländer kan vi se en mycket snabb urbanisering, som innebär att hälften av jordens befolkning kommer att bo i städer år 2050. För Sveriges del beräknar Boverket att de flesta bor i de tre storstadsregionerna, där cirka 70 procent av folkökningen sker. År 2050 har storstadsregionerna dessutom förtätats och innehåller flera städer med egna kärnor. När allt fler vill bo i staden behöver mycket byggas ut och det krävs en effektiv planering av hållbara städer på många nivåer för att kunna möta behoven. Täta,

energieffektiva städer med god tillgång på kollektivtrafik kommer att utvecklas.

Vid sidan av urbaniseringen minskar befolkningen i andra delar av landet, dock inte alls lika snabbt som befolkningen ökar i tillväxtområden. Minskande befolkning ställer även det krav på god planering. På 25 års sikt kommer hälften av landets kommuner att öka sin befolkning, medan resterande kommuner kommer att minska sin folkmängd. De 10 kommuner som i dag har den svagaste befolkningsutvecklingen – alla i Norrlands inland – väntas tappa 30 procent av sin befolkning under den närmaste 20-årsperioden (SOU 2015:59, s. 275)

*Digitaliseringen* har utvecklats i mycket snabb takt under de senaste decennierna. Genom en digitaliserad värld rör sig information blixtn snabbt och människor kan följa händelser i realtid som inträffar runtom i världen. Vi kan enkelt nå varandra utan att träffas och vi kan vara närvarande oavsett avstånd genom att vara uppkopplade. Vårt vardagsliv och våra rörelsemönster förändras. Samhället måste anpassas till de nya behoven av snabb uppkoppling och nya former för samvaro som påverkar hur man arbetar, studerar och lever sitt liv. Medborgare och offentliga institutioner kommunicerar alltmer med varandra digitalt, vilket påverkar synen på de administrativa gränserna och vem exempelvis en enskild kommun eller ett landsting vänder sig till.

Med megatrenderna följer ändrade livs- och produktionsmönster, som ställer nya krav på exempelvis planering av transportsystemen, tillväxtinsatser och välfärdstjänster. Städer och regioner konkurrerar med varandra oberoende av landsgränser för att locka till sig företag och välutbildad arbetskraft i syfte att kunna öka sin tillväxt. Den regionala nivån har därmed fått en annan betydelse i sammanhang där enskilda kommuner anses vara för små såväl geografiskt som befolkningsmässigt och där nationalstaten kan anses vara för stor. Regionernas utveckling påverkas av den mellanstatliga nivån, som EU och andra sammanslutningar, och regionerna är ofta direkta samtalspartners med bland annat EU (SOU 2015:59, s. 272–274).

Framtidskommissionen, som tillsattes av regeringen, har i sin slutrapport (Ds 2013:19, s. 243) identifierat ett antal utmaningar för Sverige med sikte på 2020 och 2050. Utmaningarna har också sin utgångspunkt i pågående samhällsförändringar eller mega-

trender som kommissionen har kunnat observera. Dit hör bland annat hållbar tillväxt, demografisk utveckling samt migration och integration. En särskild utmaning handlar om att hitta bättre sätt att värdera och förvalta vårt naturkapital och de ekosystemtjänster som vi är beroende av. Det som uppfattas som gratis överkonsumerar ofta, och det gäller i hög grad naturresurser av olika slag. Ett viktigt skäl till det är att värdet av naturtillgångarna inte synliggörs i tillräcklig utsträckning. Det är viktigt att människan brukar jordens resurser på ett sätt som inte riskerar att utarma ekosystemen och välfärden.

Enligt kommissionen är målet en hållbar tillväxt och att utvecklas mot en grön ekonomi – en ekonomi som förmår fortsätta generera resurser som ökar det ekonomiska välbefinnandet och det mänskliga välbefinnandet samtidigt som miljörisker och förbrukningen av naturkapital och ändliga naturresurser reduceras.

## **10.2 EU-lagstiftning, internationell lagstiftning och internationella överenskommelser**

Enligt direktivet bör utredningens förslag till system för hushållning med mark och vatten även vara anpassat efter de behov och krav som följer av EU-lagstiftning eller internationell lagstiftning och internationella överenskommelser.

Lagstiftning och överenskommelser av internationell art från tiden före 1987 när NRL trädde i kraft fanns som underlag redan för arbetet med hushållningsbestämmelserna. Exempel är Ramsarkonventionen (SÖ 1975:76) om skydd för våtmarker, Konvention (SÖ 1971:40) om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (CERD), Konvention (SÖ 1971:42) om mänskliga och politiska rättigheter (ICCPR), och UNESCO:s världsarvskonvention som antogs 1972.

Sedan dess har internationell lagstiftning och internationella överenskommelser som kan beröra mark- och vattenanvändningen och fysisk planering ökat i omfattning.

Ett antal EU-direktiv av större betydelse för frågorna har genomförts i svensk lagstiftning. Några exempel är Fågeldirektivet (79/409/EEG) och Habitatdirektivet (2/43EEG) om god bevarandestatus i fråga om naturliga livsmiljöer för vilda levande djur och

växter som har betydelse för gemenskapen som infördes i 7 kap. och 4 kap. MB. Havsplaneringsdirektivet (2014/89/EU) om krav på havsplanering infördes i 4 kap. MB och Havsmiljödirektivet (2008/56/EG) om förvaltning av kvaliteten på havsmiljön infördes i havsmiljöförordningen (2010:1341). Vattendirektivet (2000/60/EG) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön infördes i 5 kap MB.

Sverige har ställt sig bakom EU:s rekommendation (2002/413/EG) om integrerad kustzonsförvaltning (ICZM).

EU:s förordning (347/2013) om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer anger att EU-projekt ska prioriteras i den nationella prövningen.

Genom medlemskapet deltar Sverige i EU:s gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik.

Inom EU finns också flera program och strategier som kan ha betydelse för hushållningen med mark och vatten. Exempel är EU:s strategi för hållbar utveckling, EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020, EU:s strategi för Östersjön, EU:s sjunde miljöhandlingsprogram, Färdplanen för ett resurseffektivt Europa , Råvaruinitiativet, och Europa 2020 om tillväxt.

På FN-nivå finns bl.a. Havsrättskonventionen (SÖ 2000:1) som reglerar avgränsningen mellan ländernas maritima zoner och Konvention (SÖ 1993:77) om biologisk mångfald som bl.a. innebär åtaganden om bevarande av och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Här finns även Urfolksdeklarationen om urfolkens rättigheter och ILO:s konvention nr 169 med ett antal bestämmelser och åtaganden till skydd för ursprungsfolken. Dessa har ännu inte ratificerats av Sverige.

Några av Europarådets konventioner är av intresse, bl.a. Europeiska landskapskonventionen om att skydda, förvalta och planera landskapet, Maltakonventionen om om skydd av det arkeologiska kulturarvet, Granadakonventionen om skydd av Europas arkitektur och Ramkonventionen till skydd för nationella minoriteter.

På regional nivå finns bl.a. överenskommelser inom HELCOM och OSPAR som avser åtaganden att skydda vissa områden i Östersjön och Västerhavet.

### 10.3 Nya krav och behov

Den fysiska riksplaneringen sågs som ett medel att nå de välfärds-politiska målen, bl.a. främjad ekonomisk tillväxt, de regional-politiska målen och miljövårdspolitikens mål. (SOU 1971:75, s. 26–27). Riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen införlivades i natur-resurslagens hushållningsbestämmelser. Som framgår av kap. 4 är det övergripande syftet med de nu gällande hushållningsbestämmelserna att främja en hållbar utveckling. Hushållningsbestämmelserna ska kunna utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhälls-planeringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas.

Myndigheternas arbete för att främja en hållbar utveckling bedrivs i dag till stora delar inom ramen för det mål- och resultat-styrningssystem som regeringen sedan 1990-talet använder för att styra myndigheterna. En idealtypisk mål- och resultatstyrning innebär att uppdragsgivaren försöker styra sina utförare genom att ange mål – avsedda resultat – som de ska uppnå. I denna idealtypiska beskrivning antas således uppdragsgivaren helt och hållet lämna till utföraren att bestämma medel för att nå målen, alltså en mycket långt gången delegering. I resultatstyrning tänks sedan uppdragsgivaren få information om resultaten. I den idealtypiska resultatstyrningen bryr sig huvudmannen inte om hur olika resultat nås (SOU 2007:75, s. 57).

Riksdagen och regeringen har beslutat ett antal nationella mål för olika utgiftsområden och politikområden. Regeringen ger myndigheter, ofta länsstyrelserna, i uppdrag att konkretisera målen och att utforma och utföra åtgärder som ska bidra till att nå målen. Åtgärder som har betydelse för planeringen av mark- och vatten-användningen behöver hanteras i kommunernas översiktsplaner.

Enligt regeringen påverkar samhällsplaneringen och byggandet

förutsättningarna för naturresurshushållning, klimatpåverkan, hållbart nyttjande av ekosystemtjänster, liksom förutsättningarna för en hållbar utveckling och tillväxt i alla delar av landet. En sektorsövergripande dialog och samverkan mellan olika aktörer inom och mellan lokal, regional och nationell nivå är viktig för en medveten och långsiktig hållbar samhällsplanering. (Skriv. 2013/14:145, s. 31)

Enligt 3 kap. 5 § PBL ska av översiktsplanen bland annat framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. I förarbetena till bestämmelsen anges följande.

I denna punkt regleras kommunens skyldighet att i översiktsplanen redovisa hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Detta innebär att sambanden mellan översiktsplanen och t.ex. regionala tillväxt- och utvecklingsprogram, länsplaner för transportinfrastruktur, de transportpolitiska målen, miljö kvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier bör redovisas i planen. Det kan också finnas mål, planer och program som avser elektronisk infrastruktur, avfallshantering, kollektivtrafikförsörjning eller jämställdhet och integration som har betydelse för kommunens hållbara utveckling och därmed bör redovisas. (Prop. 2009/10:170, s. 419)

Utredningen har identifierat ett antal samhällsintressen som i dag inte regleras med stöd av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och som kan vara av behov av sådan reglering. I följande avsnitt lämnas en kort beskrivning av dessa intressen, de nationella mål som gäller för intressena och de åtgärdsuppdrag som lämnats till länsstyrelserna.

### 10.3.1 Miljömålsarbetet

I april 1999 beslutade riksdagen (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183) i enlighet med regeringens förslag om följande riktlinjer för samhällsplaneringen.

De nationella miljö kvalitetsmålen skall, tillsammans med övriga nationella mål, vara vägledande för fysisk planering och samhällsbyggande. Genom samverkan över sektorsgränserna i samhällsplaneringen skall statliga och kommunala myndigheter främja en ekologiskt hållbar utveckling med en god livsmiljö för alla. (Prop. 1997/98:145, s. 321)

Boverket studerade i en rapport (Boverket 2012c) hur miljö kvalitetsmålen hanterades i kommunernas översiktsplanering vid en genomgång av samtliga översiktsplaner som antogs under åren 2005–2010 och som fortfarande var gällande i september 2011. Följande resultat redovisades.

- I en tiondel av översiktsplanerna var miljö kvalitetsmålen fullt ut integrerade i och utgjorde utgångspunkt för ställningstagandena i översiktsplanen och inte enbart i miljökonsekvensbeskrivningen.
- I en tiondel av översiktsplanerna fanns inte miljö kvalitetsmålen med alls.
- Nära hälften av kommunerna hade behandlat miljö kvalitetsmålen mer ingående i översiktsplanen eller i miljökonsekvensbeskrivningen, med beskrivning av hur miljö kvalitetsmålen beaktas genom hänvisning till ställningstaganden och åtgärdsförslag i översiktsplanen.
- En fjärdedel av kommunerna informerar endast om miljö kvalitetsmålen i översiktsplanen.

Boverket konstaterar i rapporten att de exempel på planer som presenteras i rapporten visar att det är fullt möjligt att göra miljö kvalitetsmålen till en del av strategi- och planarbetet i översiktsplaneringen utan att det kräver några ytterligare resurser. Det är dock uppenbart att det behövs mer underlag för att kommunerna ska kunna samordna översiktsplanen med miljö kvalitetsmålen, eftersom de anses svåra att arbeta med.

I en senare rapport anger Boverket att flertalet kommuner upplever svårigheter i att hantera de nationella målen och flera översiktsplaner brister i sin beskrivning och hantering av dessa. En tydligare nationell beskrivning av målen efterfrågas liksom ett bättre stöd från länsstyrelserna i arbetet med att ta ställning till vilka mål som är väsentliga att hantera på lokal nivå (Boverket 2014c, s. 36).

## Nationella mål

Målen för *miljöpolitiken* är strukturerade i miljömålssystemet enligt följande.

*Generationsmålet* är det övergripande målet som är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.



16 miljö kvalitetsmål anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Målen är *Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Giffri miljö, Skyddande ozonskikt, Säker strålmiljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö* samt *Ett rikt växt- och djurliv* (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183; prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:48; prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28, rskr. 2008/09:300 och prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377).

*Etappmål* som beslutas av regeringen och som anger de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377). Hittills har 24 etappmål presenterats (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377; Ds 2012:23; dnr M2013/1740; dnr M2013/2682 och dnr M2014/593). (Se även avsnitt 10.1.3)

Två av målen för *friluftslivspolitik* är tillgång till natur för friluftslivet och att friluftslivet bidrar till en hållbar landsbygdsutveckling och regional tillväxt (skr. 2012/13:51, bet. 2012/13: KrU4, rskr. 2012/13:278).

## Länsstyrelsernas uppdrag

Länsstyrelserna ska enligt 5a § länsstyrelseinstruktionen (2013:815) verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Länsstyrelsen ska särskilt

1. samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet,
2. utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen,
3. stödja kommunerna med underlag i deras arbete med generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, och

4. verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen samt bidra till att de beaktas i det regionala tillväxtarbetet.

Vidare har länsstyrelserna enligt regleringsbrevet för 2015 i uppdrag att

- Samordna och leda det regionala arbetet med att förverkliga regeringens politik avseende naturvård, biologisk mångfald, friluftsliv, vilt och rovdjur. (Uppdrag nr 54)
- Samordna och leda det regionala arbetet med att förverkliga regeringens friluftslivspolitik där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Betona arbete med tätortsnära natur och genomföra insatser för att friluftslivsmålen ska få ökat genomslag inom bl.a. samhällsplanering, utvecklings- och tillväxtarbete samt naturvårdsarbete. (Uppdrag nr 63)
- Arbeta med restaurering och återskapande av våtmarker i och i anslutning till odlingslandskap. Arbetet innebär bl.a. att utveckla planeringsunderlag över områden som är lämpliga för våtmarksinsatser. (Uppdrag nr 61)

### 10.3.2 Ekologiskt värdefulla strukturer

Utgångspunkten för den fysiska riksplaneringen var att hushållningen med mark- och vatten ska ske med ett långsiktigt perspektiv och baseras på en ekologisk grundsyn (prop. 1985/86:3, s. 17). Departementschefen anförde att

Det är ekologiska, sociala eller samhällsekonomiska intressen av mer långsiktigt karaktär ”som behöver få stöd av bestämmelser i en naturresurslag så att de får tyngd i avvägningssammanhang”. (Prop. 1985/86:3, s. 14)

Miljömålsberedningen (M 2010:04) har redovisat förslag till strategier för långsiktigt hållbar markanvändning och för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med syfte att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen (SOU 2014:50, s. 15).

Långsiktigt hållbar markanvändning är enligt beredningen ”en markanvändning som gör att vi når våra miljökvalitetsmål och kan

få viktiga ekosystemtjänster” (SOU 2013:43, s. 47). En långsiktigt hållbar markanvändning är

en markanvändning som säkerställer viktiga ekosystemtjänster. För att uppnå en hållbar vattenpolitik är det också viktigt att utgå från ekosystemen och deras värden. Viktiga aspekter är ekosystemens förmåga att klara av framtida förändringar och att synliggöra värdet av ekosystemtjänster. (SOU 2014:50, s. 59)

Enligt regeringen bör regionala handlingsplaner för grön infrastruktur tas fram i samarbete mellan berörda landskapsaktörer som t.ex. markägare, brukare, myndigheter, ideella organisationer och andra relevanta aktörer på lokal och regional nivå. Syftet med planerna är att identifiera naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet som skapar ett ekologiskt sammanhang i landskapet och som utgör förutsättningen för att bevara landskapets biologiska mångfald och främja ekosystemtjänster. Befintliga instrument, information och frivilliga insatser är viktiga grunder för bevarandet. Handlingsplanerna ska baseras på geografisk information där ingående delar klassificeras och behovsanalyseras avseende lämplig brukningsmetod, skötsel, skydd, bevarande eller restaurering (prop. 2013/14:141, s. 98).

## Nationella mål

Enligt riksdagens beslut innebär miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv att den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kultur miljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:49).

Miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv preciseras så att med målet bl.a. avses att ekosystemen har förmåga att klara av störningar samt anpassa sig till förändringar, som ett ändrat klimat, så att de kan fortsätta leverera ekosystemtjänster och bidra till att motverka klimatförändringen och dess effekter samt att det finns en fungerande grön infrastruktur, som upprätthålls genom en kom-

bination av skydd, återställande och hållbart nyttjande inom sektorer, så att fragmentering av populationer och livsmiljöer inte sker och den biologiska mångfalden i landskapet bevaras (Ds 2012:23).

### Länsstyrelsernas uppdrag

Länsstyrelserna har enligt regleringsbrevet för 2015 i uppdrag att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Handlingsplanerna bör utformas så att de kan användas som planeringsunderlag i den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen (2010:900) samt övriga infrastrukturlagar.

### 10.3.3 Klimatarbetet

Frågor om åtgärder för att begränsa klimatpåverkan och om klimatanpassningsåtgärder behandlades av regeringen i proposition (2008/09:162) *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat*.

I propositionen säger regeringen bl.a. att samhällsplaneringen är ett verktyg som har betydelse för om den samhällsstruktur som utvecklas kommer att möjliggöra ett resurs- och koldioxidsnålt samhälle eller förstärka fossilberoendet. Kommunerna har stor möjlighet att påverka samhällsplaneringen genom att de har ansvaret för planering av mark- och vattenanvändning på lokal nivå. Kommunernas möjlighet att styra lokaliseringen av ny bebyggelse görs i första hand genom översiktsplaneringen. Det är i denna process särskilt viktigt att översiktsplanens effekter på energi- och transportbehovet, och därmed klimatpåverkande utsläpp, analyseras innan planen antas eller ändras.

Det är enligt propositionen angeläget att samordningen mellan olika nivåer och sektorer på kommunal, regional och nationell nivå utvecklas för att nå en mer integrerad samhällsplanering med en helhetssyn på bebyggelse och infrastruktur.

Klimatförändringarna kan komma att påverka förutsättningarna för hushållningen med naturresurser betydligt i framtiden. Ökad värme och ökad nederbörd kommer enligt propositionen medföra ett antal effekter som har betydelse för användningen av mark- och vatten (prop. 2008/09:162, s. 159–161). Några exempel är

- havsnivåhöjning
- ökade översvämningsrisker
- ökade skred- och rasrisker
- bättre förutsättningar för jordbruk och skogsbruk
- ändrade förutsättningar för ekosystem
- ändrade förutsättningar för rennäring
- ändrade förutsättningar för dricksvattenförsörjning
- ändrade förutsättningar för turism
- ändrade förutsättningar för fiske

Utredningen konstaterar att de angivna effekterna kan antas påverka förutsättningarna för att tillämpa hushållningsbestämmelserna beträffande flera av de allmänna intressen som anges i 3 och 4 kap. MB.

Enligt regeringens bedömning i propositionen behöver arbetet med anpassning till ett förändrat klimat i Sverige stärkas och samordnas, både på central och regional nivå. Arbetet måste genomsyra hela samhället och integreras i sektorsansvaret.

I Klimat- och sårbarhetsutredningens betänkande som låg till grund för propositionen anfördes också att en hänsynsfull fysisk planering i tillrinningsområden för vattentäkter är en mycket viktig och grundläggande faktor för dricksvattnets säkerhet. Bland annat bör man ta hänsyn till utvecklingen inom jord- och skogsbruk, liksom jord- och skogsbruket bör ta hänsyn till dricksvattentäkter. Det finns skäl att förtydliga detta och även att ge möjlighet att klassa viktiga vattenförekomster som riksintressen (SOU 2007:60, s. 282)

## Nationella mål

Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan att halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska nås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att detta globala mål kan uppnås (prop. 1997/98:145 s. 162 ff, bet. 1998/99:MJU6, rskr.1998/99:183).

Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan preciseras så att med målet avses:

- Den globala ökningen av medeltemperaturen begränsas till högst 2 grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål.
- Sveriges klimatpolitik utformas så att den bidrar till att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären på lång sikt stabiliseras på nivån högst 400 miljondelar koldioxidekvivalenter (ppmv koldioxidekvivalenter) (prop. 2008/09:162 s. 27, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300).

## Länsstyrelsernas uppdrag

Länsstyrelserna ska enligt 5 § 8 länsstyrelseinstruktionen samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat.

Vidare har länsstyrelserna enligt regleringsbrevet för 2015 i uppdrag (uppdrag nr 40) att med ett långsiktigt perspektiv samordna och leda det regionala arbetet med att förverkliga regeringens politik avseende energiomställning, minskad klimatpåverkan och klimatinvesteringar.

Inom ramen för uppdraget ska länsstyrelserna:

- ha en aktiv dialog med och främja samordning mellan aktörer i regionen för att bidra till effektiva åtgärder och synergieffekter mellan olika aktörers åtgärder för att nå klimat- och energimålen

- genomföra insatser så att klimat- och energimålen får ökat genomslag inom olika sakområden såsom miljöprövning och tillsyn, den lokala och regionala samhällsplaneringen, regionalt utvecklings- och tillväxtarbete samt infrastrukturarbete.

#### 10.3.4 Dricksvattenförsörjning

Frågan om områden med såväl grundvatten som ytvatten av intresse för dricksvattenförsörjningen har diskuterats under lång tid. I SOU:1979:54, hushållning med mark & vatten 2, Del 1 Överväganden, angavs att eftersom kvalitetskraven på hushållsvatten är mycket höga måste särskild vikt läggas vid vården av sådana vatten som utnyttjas som råvattentäkter (s.138). I merparten av landets avrinningsområden finns inte sådana problem att särskilda planeringsåtgärder är motiverade. Inom vissa områden är dock vattenproblemen så komplicerade att långsiktiga och planmässiga åtgärder för vård och utnyttjande av vattenresurserna är angelägna. I dessa områden är det önskvärt att åtgärdsprogram upprättas och samordnas med den fysiska planeringen. I ett begränsat antal av dessa avrinningsområden är problemen av sådan art och omfattning att ett mer direkt planeringsarbete torde bli nödvändigt (s. 140).

I regeringens proposition 1980/81: 183, Fortsatt fysisk riksplanering, anges på s. 34–35 att problem beträffande vattenhushållningen börjar bli allt mer påtagliga i vissa områden i landet. Departementschefen uttalade bl.a. följande

För egen del anser jag att det är angeläget att planmässiga åtgärder vidtas för vård och utnyttjande av vattenresurserna främst inom de områden jag nyss nämnde. Formerna för vattenplanering och hur sötvattenfrågorna närmare bör behandlas i den fortsatta fysiska riksplaneringen bör emellertid behandlas samlat i samband med beredningen av vattenplaneringsutredningens betänkande. Redan i det här sammanhanget vill jag dock slå fast att statsmakterna liksom hittills i den fysiska riksplaneringen bör ha ett ansvar för att ställa upp riktlinjer för hushållningen med sådana vattentillgångar som är av särskilt intresse från rikssynpunkt.

I förarbetena till ÄPBL (prop. 1985/86:1, s. 125–126) anges att många beslut om markanvändning i hög grad påverkar de framtida möjligheterna att utnyttja vattenområden eller grundvattentillgångar för olika ändamål. En konsekvens härav är att planeringen

av mark och planeringen av vatten inte bör ses som av varandra oberoende uppgifter. Planeringen av mark och vatten måste i stället så långt som möjligt integreras och arbetet hela tiden bedrivs så att de förutsättningar och begränsningar kan beaktas som föräns av denna ömsesidiga påverkan. Det förefaller därför praktiskt och lämpligt att översiktsplanen också ska omfatta användningen av vattenområdena i kommunen. Planarbetet bör alltså även omfatta vattenområdena. Vidare bör översiktsplanen kunna ge de riktlinjer för prioritering och avstämning mellan skilda intressen som förhållandena kräver.

Enligt regeringens direktiv till Dricksvattenutredningen (L 2013:02) är dricksvattenförsörjningen tillsammans med övrig livsmedelsförsörjning, infrastrukturen för elförsörjning, elektronisk kommunikation och betalningssystem, grundläggande förutsättningar för samhällets funktionalitet. Ett bortfall eller en allvarlig störning i den allmänna dricksvattenförsörjningen kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter leda till att en kris uppstår i samhället. Samtidigt är en fungerande allmän dricksvattenförsörjning i sig en förutsättning för att kunna hantera många andra kriser. Mot bakgrund härav är beredskapen att motstå och hantera allvarliga störningar inom dricksvattenförsörjningen en betydelsefull del av samhällets planeringsarbete i fråga om olyckor och kriser (Dir. 2013:75, s. 2).

I ramdirektivet för vatten slås fast att medlemsländerna ska identifiera och övervaka sådana vattenförekomster som används för dricksvattenuttag eller kan komma att användas för framtida dricksvattenuttag. Medlemsstaterna ska se till att dessa vattenförekomster uppfyller de miljökvalitetsnormer som följer av ramdirektivet och att vattnet efter att det renats enligt det vattenreningsystem som används, uppfyller de kvalitetsparametrar som anges i dricksvattendirektivet, och att råvattnets kvalitet inte försämras (Dir. 2013:75, s. 4).

Miljömålsenkäten från Boverket under åren 2006–2009 visade att endast hälften av Sveriges kommuner då hade en aktuell lokal plan eller ett program för dricksvattenförsörjningen. Majoriteten av planerna fokuserade på den aktuella situationen och hade inte tagit hänsyn till framtida demografiska förändringar eller klimatpåverkan (Dir. 2013:75, s. 8).



Genom att inrätta ett vattenskyddsområde kan en vattenförekomst med betydelse som nuvarande eller framtida vattentäkt särskilt skyddas genom föreskrifter som begränsar verksamhet inom området. Vattenskyddsområden inrättas med stöd av 7 kap. miljöbalken. Vattenskyddsområden kan bildas på initiativ av bland annat länsstyrelse eller kommun vilka också beslutar om områdets fastställande. Det framgår inte när det är lämpligt att länsstyrelsen respektive kommunen beslutar om inrättande av vattenskyddsområden. Dessa omständigheter skulle kunna leda till att processen med att inrätta vattenskyddsområden fördröjs och att områden inte skyddas i tillräcklig omfattning. För att skapa ett långsiktigt skydd är det även viktigt att ett skydd av dessa områden beaktas vid den kommunala- och regionala planeringen. Ramdirektivet för vatten ställer krav på att medlemsstaterna säkerställer att vattenförekomster som används eller kan komma att användas för framtida uttag av dricksvatten får ett erforderligt skydd. De länsstyrelser som är vattenmyndigheter har tagit fram åtgärdsprogram som bland annat behandlar inrättandet av vattenskyddsområden (Dir. 2013:75, s. 11–12).

Flera miljökvalitetsmål är relevanta för att säkerställa en trygg dricksvattenförsörjning; Grundvatten av god kvalitet, God byggd miljö, Levande sjöar och vattendrag, Ingen övergödning och Giftfri miljö (Dir. 2013:75, s. 4).

Dricksvattenförsörjningen utgörs till hälften av ytvatten och till hälften av grundvatten, varav cirka 50 procent av grundvattentäkterna förstärks med ytvatten (Dir. 2013:75, s. 5).

## Nationella mål

Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet att grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36).

Miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet preciseras så att med målet avses bl.a. att grundvattnet är med få undantag av sådan kvalitet att det inte begränsar användningen av grundvatten för allmän eller enskild dricksvattenförsörjning, att grundvattennivåerna

är sådana att negativa konsekvenser för vattenförsörjning, markstabilitet eller djur- och växtliv i angränsande ekosystem inte uppkommer samt att naturgrusavlagringar av stor betydelse för dricksvattenförsörjning, energilagring, natur- och kulturlandskapet är fortsatt bevarade.

Miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag preciseras så att med målet avses att ytvattentäkter som används för dricksvattenproduktion har god kvalitet (Ds 2012:23).

### Länsstyrelsernas uppdrag

Varje vattenmyndighet vid en länsstyrelse ska besluta en förvaltningsplan för vattendistriktet. Förvaltningsplanen för distriktet ska bl.a. innehålla kartläggning av ytvattenförekomsternas lokalisering och gränser, kartläggning av ekoregioner och typer av ytvattenförekomster samt kartläggning av grundvattenförekomsternas lokalisering och gränser. (5 kap. 1 § och Bilaga 1 förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön).

## 10.3.5 Bostadsförsörjning

### Bostadssituationen 1987

För att åtgärda bostadsbristen under första hälften av 1900-talet genomfördes ett omfattande bostadsbyggande. Under rekordåren 1961–1975 byggdes det 1,4 miljoner bostäder i Sverige, 1 miljon av dessa under det s.k. miljonprogrammet 1965–1974 (se avsnitt 3.1.1). Det industriella byggandet och avsaknaden av nödvändiga kringinvesteringar medförde att kritiken växte mot monoton och utarmning i de nya områdena. Samtidigt liberaliserades bostadsmarknaden för villor och bostadsrätter, och möjligheter till underskottsavdrag infördes. Kombinationen av dessa faktorer medförde att problem med uthyrning i nyproduktionen uppstod redan 1968. Bostadsbristen förbyttes på kort tid till bostadsöverskott med tomma lägenheter. Under 1970-talets första hälft ökade antalet tomma lägenheter i miljonprogrammets hela bestånd. Efter 1972 sjönk produktionen av flerbostadshus drastiskt och ökade först i slutet av 1980-talet. Under samma period minskade inflyttningen till stor-

stadsområdena avsevärt i omfattning jämfört med perioden 1950–1970 (se avsnitt 10.1.1).

Mot denna bakgrund genomfördes den fysiska riksplaneringen och arbetet med den nya plan- och bygglagstiftningen. Det framgår av förarbetena att regeringen inte väntade sig någon omfattande nyproduktion av bostäder.

Hittills har byggnadslagens planformer använts huvudsakligen för att ange tillkomsten av ny bebyggelse. Allt talar för att utvecklingen nu resulterar i större eller mindre, successiva förändringar i den befintliga miljön. Stadsförnyelsearbetet går i hög grad ut på detta. (Prop. 1985/86:1, s. 532).

Tyngdpunkten i den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen har på senare år förskjutits från nyproduktion till olika slags åtgärder för att anpassa hela bostadsbeståndet till de behov och önskemål som kan förutses. (Prop. 1985/86:1, s. 290)

Som framhålls i promemorian är ett viktigt skäl till att markkonsumtionen avtagit under senare år att byggandet av både bostäder och arbetslokaler m.m. har minskat. (Prop. 1985/86:3, s. 53).

## Dagens behov av bostadsbyggande

Bostadsbyggandet har sedan dess varierat över tid. Under åren kring 1990 följde en ny våg av nybyggnation, nu i kölvattnet av avreglering av bankernas kreditgivning. Investeringarna i bostäder har dock ända sedan den ekonomiska krisen under 1990-talet legat på en förhållandevis låg nivå, både jämfört med tidigare och vid en internationell jämförelse (Prop. 2013/14:126, s. 49).

Enligt Boverket befann sig Sveriges bostadsmarknad i balans från ett makroekonomiskt perspektiv i början av 2000-talet (Boverket 2012d). Efterfrågan på bostäder ökade drastiskt under det senaste decenniet beroende på stigande inkomster, låga räntor, låga amorteringar och en under senare år rekordstor befolkningstillväxt (Boverket 2014a).

I dag är bostadsbristen akut, särskilt i storstadsområdena och andra tillväxtregioner. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2015 (Boverket 2015a) bedömer 183 kommuner att det råder ett underskott på bostäder på marknaden medan 27 kommuner uppger att bostadsmarknaden kännetecknas av ett överskott. Balans på bostadsmarknaden finns i 80 kommuner. Det finns framför allt ett behov av billiga och små bostäder. 219 kommuner uppger att de har

ett underskott på bostäder för ungdomar och 244 kommuner uppger att de har ett underskott på bostäder för nyanlända. 122 kommuner uppger att de har ett underskott på särskilda boendeformer för äldre.

Skillnaden mellan balans och obalans blir störst vid en jämförelse av centralorten och övriga delar av kommunen. 230 av 287 kommuner bedömer att det finns ett underskott i centralorten, medan endast 44 kommuner upplever att det råder balans och 13 kommuner bedömer att det finns ett överskott av bostäder. Utanför centralorterna är underskott inte lika vanligt. I 146 av kommunerna bedömdes marknaden vara i balans, medan 46 kommuner uppger sig att ha ett överskott av bostäder utanför centralorten.

I 91 procent av kommunerna bedöms det finnas behov av nyproduktion av bostäder under de kommande fem åren. Kommuner som inte upplever ett behov av nyproduktion har alla en befolkning som underskrider 25 000 invånare och har ofta en negativ befolkningstillväxt.

Enligt Boverkets senaste prognos från oktober 2015 behöver 705 000 nya bostäder byggas fram till 2025, varav den större delen i de tre storstadsregionerna. Till följd av att hushållstillväxten är särskilt hög i början av perioden är det totala byggbehovet fram till 2020 461 000 nya bostäder. Byggbehovet beräknas bl.a. utifrån prognosticerade demografiska förhållanden, och enligt Boverket är det är inte säkert, eller kanske ens troligt, att bostadsefterfrågan kommer att nå upp till det prognosticerade behovet. Hur stor efterfrågan blir beror av hushållens ekonomi och en rad andra förhållanden (Boverket 2015b och [www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/reviderad-prognos-for-byggbehovet-av-bostader/](http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/reviderad-prognos-for-byggbehovet-av-bostader/)).

Enligt regeringen ska bostadsbristen mötas med ett ökat bostadsbyggande. Regeringens målsättning är att det ska byggas minst 250 000 nya bostäder fram till 2020 (Prop. 2015/16:1, UO 18, s. 38).

## Ändrade förutsättningar för planering för bostadsbyggande

Detta avsnitt bygger till stora delar på analysen i betänkandet *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77 del 1, s. 168–169). Enligt utredningens mening är analysen i huvudsak giltig även i dag.

Vid tiden för PBL:s ikraftträdande rådde en högkonjunktur i Sverige och det offentliga påverkade bostadsbyggandet både genom statliga bidrag och kraftiga räntesubventioner. Kommunens roll i bostadsförsörjningen och bostadsbyggandet var stark och nära förknippad med ett aktivt användande av instrumenten i PBL, såväl när det gäller planläggning som bygglovsprövning. Bostadsförsörjningen sågs i plan- och bygglagspropositionen som en kommunal angelägenhet.

Genom statsmakternas beslut år 1978 (prop. 1977/78:93, CU 28) skall de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen ge uttryck för en samlad syn på behovet av nybyggnad, förnyelse och andra bostadsförsörjningsåtgärder. Lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. har ändrats år 1984 (prop. 1983/84:41 bil.9, BoU 11, rskr 63, SFS 1984:35). Ytterligare ändringar har nyligen föreslagits av regeringen (prop. 1984/85:142). Syftet med ändringarna är att precisera det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen och att anpassa planeringen till de lokala behoven. Bostadsförsörjningsplaneringen är alltså en lagfäst skyldighet för kommunerna, och planeringen skall bedrivas under öppna former så att den blir föremål för offentlig debatt i kommunerna. Planeringen har en god politisk förankring i kommunen till följd av föreskriften om att kommunfullmäktige skall ta ställning till bostadsförsörjningsprogrammet. (Prop. 1985/86:1, s. 290).

Bostadspolitikens mål och medel har förändrats i flera avseenden sedan dess. Statens stöd till bostadsbyggandet har sedan mitten av 1990-talet minskat kraftigt och tyngdpunkten förskjutits från generella subventioner till mer selektiva stöd. Det kommunala markinnehavet – som länge varit ett redskap för kommunen att påverka såväl bostadsbyggandets inriktning som de slutliga boendekostnaderna – har i allmänhet minskat. Enskilda exploatörer och byggherrar har fått ett starkare inflytande och ett större ansvar för bostadsbyggandet och tar i ökad omfattning initiativ till planläggning för ett visst område, köper in marken, bekostar eller driver stora delar av detaljplanläggningen samt uppför bostäderna.

Stadsbyggandet under 1970- och 80-talen präglades i hög grad av utbyggnad av nya, större sammanhängande bebyggelseområden. Inte minst av miljöskäl inriktas tätortsutbyggnaden i dag alltmer mot att förnya befintliga bebyggelseområden genom att förtäta, ta i anspråk tidigare exploaterad mark eller omvandla tidigare verksamhetsområden eller ändra befintlig bebyggelse. Utbyggnaden innebär därför ofta svåra avvägningar mellan motstående såväl enskilda som allmänna intressen, till exempel när det gäller ianspråktagande av parker och grönområden, varsamhet vid ändringar och skydd av kulturvärden, önskemålen om en god miljö kvalitet samt hantering av översvämningrisker och behov av sanering av förorenad mark.

Planläggningen initieras i dag allt oftare av enskilda exploatörer, som även ofta svarar för tekniska delar av planarbetet. Då projekten aktualiseras i den kommunala planeringsprocessen finns inte alltid samma möjligheter som tidigare att föra en förutsättningslös diskussion om målen och utgångspunkterna för planläggningen. Genom att exempelvis bostadsbyggandet allt oftare sker på initiativ av en enskild exploatör blir detaljplaneläggningen ofta inriktad mot enskilda utbyggnadsprojekt med risk för att möjligheterna till helhetssyn blir sämre. Också när det gäller genomförandet av byggprojekt finns tydliga tendenser till en ansvarsförskjutning genom att kostnaderna för gemensamma anordningar ofta finansieras via projektet. En annan tendens är att det blivit vanligare med gemensamhetsanläggningar där fastighetsägare samfällt får ansvara för anläggningar som annars skulle kunna vara allmänna platser med kommunalt huvudmannaskap.

I nuläget har kommunerna följaktligen inte samma förutsättningar att ta initiativ och styra planering och genomförande av bostadsbyggande och andra sammanhängande samhällsinvesteringar som när PBL trädde i kraft. Denna utveckling innebär att formerna för planläggning till viss del har förändrats och att kommunerna i ökad utsträckning arbetar i samverkan med enskilda aktörer.

Också när det gäller andra investeringar i samhällets infrastruktur, såsom energiproduktion och energiförsörjning, har det samhälleliga inflytandet både ändrat karaktär och i vissa fall minskat genom avreglering av marknader, en ökad privatisering samt bolagisering av offentlig verksamhet. (SOU 2005:77, del 1, s. 163–164).

## Nationella mål

Målet för *sambällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriöverksamhet* är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas (prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:CU1, rskr. 2011/12:89).

Regeringens målsättning är att det ska byggas minst 250 000 nya bostäder fram till 2020 (Prop. 2015/16:1, UO 18, s. 38).

## Länsstyrelsernas uppdrag

Länsstyrelserna fick 2014-09-04 i uppdrag (S2014/6521/PBB) att prioritera arbetet enligt 3 § andra stycket och 4 § 2 i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. med att ompröva och förtydliga riksintresseunderlaget, inklusive vad som skulle kunna innebära påtaglig skada, inom områden som är aktuella för bostadsbyggande och annan bebyggelseutveckling. Arbetet ska fullgöras efter samråd med berörda myndigheter.

### 10.3.6 Näringslivsutveckling och regional tillväxt

Den fysiska riksplaneringen sågs som ett medel att nå de välfärds-politiska målen, bl.a. främjad ekonomisk tillväxt, de regionalpolitiska målen och miljövardspolitiken mål (SOU 1971:75, s. 26–27).

Historiskt har den regionala tillväxtpolitikens fokus skiftat. Ursprungligen var den ett svar på de problem som uppstod med en utflyttning från Norrlands inland. Genom en aktiv lokaliseringspolitik ville regeringen från mitten av 1960-talet öka industrisysselsättningen i områden med en nedåtgående utvecklingstrend genom omlokaliseringar av produktionen inom landet. Först på 1990-talet kom politiken att omfatta hela landet. Innehållet i politiken gick från att vara riktad mot stödområden till att vara en aktiv tillväxtpolitik med syfte att bidra till den totala nationella tillväxten. Med medlemskapet i EU följde EU:s sammanhållningspolitik och Sverige fick tillgång till de regionala strukturfonderna. Samman-

hållningspolitiken innebar även ett visst arbetssätt med bland annat mål och program som planeringsinstrument (SOU 2015:59, s. 155).

De regionala utvecklingsprogrammen eller -strategierna (RUP/RUS) utgör kärnan i det regionala tillväxtarbetet. Förordningen om regionalt tillväxtarbete reglerar vad strategierna ska innehålla. Den nationella strategin för regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020 är vägledande och anger därigenom inriktningen för de regionala strategierna (SOU 2015:59, s. 162).

Regeringen betonar i budgetpropositionen för 2016 den fysiska planeringens viktiga roll i arbetet för näringslivsutveckling och regional tillväxt.

Hur den fysiska miljön utformas har stor betydelse för såväl näringslivets konkurrenskraft som för utvecklingen av attraktiva och hållbara livs- och boendemiljöer. Utformningen har också betydelse för hur natur- och kulturmiljön påverkas. Med växande funktionella regioner och förbättrad tillgänglighet ökar behovet av ett regionalt och regionöverskridande perspektiv i den fysiska planeringen och för bostadsförsörjningen. Regeringen anser därför att frågor om fysisk planering och boendemiljöer behöver tydliggöras i det regionala tillväxtarbetet och i de regionala utvecklingsstrategierna.

Regeringen ser ett behov av att samtliga regionalt utvecklingsansvariga aktörer integrerar ett rumsligt perspektiv i det regionala tillväxtarbetet, genom ett mer strategiskt arbete med frågor om fysisk planering och attraktiva livs- och boendemiljöer. Då de regionala förutsättningarna varierar över landet kan inriktningen och formerna variera, men utgångspunkten är att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna bör lägga större vikt vid en utvecklad inom- och mellanregional samverkan och dialog rörande dessa frågor. (Prop. 2015/16:1, UO 19, s. 51)

Boverket redovisade 2014 (Boverket 2014b) sitt uppdrag att ställa samman, analysera och vid behov lämna förslag till insatser för att stärka samordningen mellan det kommunala översiktsplanarbetet, infrastruktur- och transportplaneringen samt det regionala tillväxtarbetet. Enligt Boverket visar rapporten på svårigheten att få det svenska systemet för fysisk planläggning och regionalt tillväxtarbete att fullt ut fungera tillsammans. Analysen visar också bl.a. att kommunal medverkan utgör nyckeln för ett framgångsrikt regionalt utvecklingsarbete och att samspelet med länsstyrelsen och det regionalt tillväxtansvariga organet behöver stärkas och regionernas samrådsroll utvecklas

Boverket föreslår i rapporten att



- krav på ett rumsligt perspektiv i det regionala tillväxtarbetet införs i förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete
- det regionala tillväxtansvariga organet bör få ett utpekat ansvar för att i samverkan med länsstyrelsen tillhandahålla regionala bilder som på ett strukturerat sätt tydliggör viktiga förhållanden och utgångspunkter för samhällsplanering på regional och kommunal nivå.
- länsstyrelsen och det regionala tillväxtansvariga organet ska ge kommunerna ett samlat tvärspektoriellt underlag vid ett och samma tillfälle för att ge kommunerna bättre kommunernas möjligheter att ta hänsyn till statliga och regionala mål, planer och program i översiktsplanearbetet.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser för i rapport 2013:01 fram liknande synpunkter när det gäller utvecklingsbehovet för ökad samverkan mellan de regionala utvecklingsprogrammen och kommunernas översiktsplaner.<sup>6</sup> Myndigheten anser att det finns ett behov av att öka samordningen mellan lokala och regionala tillväxtfrågor och fysisk planering liksom att stärka samarbetet mellan den kommunala och den regionala nivån.

Bostadsbristen är ett av Sveriges största hinder för tillväxt och utveckling. Den gör att människor inte kan flytta dit jobben finns. Den gör det svårare för företaget att anställa och växa. Studenter får svårt att flytta till utbildningsorten. Bristen på bostäder sänker Sveriges tillväxt, ökar arbetslösheten, minskar sysselsättningen och försämrar våra möjligheter att finansiera välfärden (Ds 2015:35, s. 16).

## Nationella mål

Målet för *näringspolitiken* är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag (prop. 2014/15:1, utg.omr. 24 avsnitt 2.4, bet. 2014/15:NU1, rskr. 2014/15:68).

---

<sup>6</sup> Tillväxtanalys, Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram, Rapport 2013:01.

Målet för *den regionala tillväxtpolitiken* är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft (prop. 2007/08:1, utg. omr. 19, bet 2007/08: NU2, rskr 2007/08:99).

### Uppdrag till ansvariga länsstyrelser och regionala organ

Enligt 4 § förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete bör det regionala tillväxtarbetet utformas och bedrivas i sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal och nationell nivå. Arbetet kan också utformas och bedrivas i samarbete med aktörer på europeisk nivå. Samordning med regionala planer inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet, kommunernas översiktsplanering, landsbygdsprogrammet, program för de areella näringarna, lokala utvecklingsavtal samt länsplaner för regional transportinfrastruktur ska särskilt eftersträvas i arbetet. Vidare ska samordning med arbetet för energiomställningen eftersträvas.

Enligt 5–6 §§ ska den länsstyrelse eller det regionala organ som är ansvarig för det regionala tillväxtarbetet

1. utarbeta ett regionalt utvecklingsprogram och samordna genomförandet av programmet,
2. löpande följa utvecklingen i länet och de funktionella analysregionerna i länet i förhållande till regionala och nationella mål, och
3. följa upp, låta utvärdera och till regeringen årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.

Enligt 10 § ska det regionala utvecklingsprogrammet utarbetas i samråd med kommuner och landsting. Samråd bör också ske med näringsliv och organisationer. Programmet ska ligga till grund för samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och organisationer.

Enligt 18 § har länsstyrelsen i samtliga län ansvaret för att

1. följa upp hur andra statliga myndigheter tillämpar det regionala utvecklingsprogrammet,
2. främja och samordna andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet, och

3. i förekommande fall, löpande informera samverkansorganet eller självstyrelseorganet om andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet.

Länsstyrelserna har enligt regleringsbrevet för 2015 i uppdrag (nr 45) att med utgångspunkt i Boverkets rapport "Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering" (2011:17) bryta ner de nationella målen, planerna och programmen till regionala mål, planer och program. Dessa regionala mål, planer och program ska utgöra ett underlag för kommunernas fortsatta planeringsarbete. Länsstyrelsernas arbete ska i första hand fokusera på de mål, planer och program som Boverket i rapporten redovisar under rubrikerna "Demografi" (som rör folkhälsa, funktionshinder, jämställdhet samt integration och diskriminering) och "Ekonomi" (Näringspolitik, Regional tillväxt, Areella näringar, landsbygd och livsmedel, Resursanvändning samt energi, . Uppdraget ska genomföras efter samråd med aktörer med regionalt utvecklingsansvar.

### 10.3.7 Nationella mål

Boverket redovisade 2011 en sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering (Boverket 2011b). Sammanställningen visade att 21 olika politik- och/eller ämnesområden var av betydelse för den fysiska samhällsplaneringen. Till områdena hörde totalt runt 100 relevanta nationella mål, varav drygt 40 kunde betecknas som övergripande mål. Därtill kom nationella strategier, planer och program och mål, samt strategier och initiativ på EU- och internationell nivå.

I avsnitt 10.3.1–10.3.6 redovisas några av de nationella mål av stor relevans för hushållningen med mark och vatten som riksdagen och regeringen har antagit. Här redovisas några ytterligare exempel.

Enligt de nationella målen för *kulturmiljöarbetet* ska det statliga kulturmiljöarbetet bland annat främja en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen (prop. 2012/13:96, bet. 2012/13:KrU9, rskr. 2012/13:273).

Som mål för *statens arbete med arkitektur, formgivning och design* gäller bland annat att kvalitet och skönhetsaspekter inte ska underställas kortsiktiga ekonomiska överväganden och att kulturhistoriska och estetiska värden i befintliga miljöer ska tas till vara och förstärkas (prop. 1997/98:117, bet. 1997/98:KrU14, rskr. 1997/98:225).

Målet för *transportpolitiken* är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därutöver har riksdagen beslutat om ett funktionsmål – tillgänglighet och ett hänsynsmål – säkerhet, miljö och hälsa (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU4, rskr. 2008/09:257 och prop. 2013/14:1 utg.omr. 22, avsnitt 3.5, bet. 2013/14:TU1, rskr. 2013/14:131).

Det övergripande målet för *energipolitiken* är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Energipolitiken ska skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnads-effektiv svensk energiförsörjning med låg inverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317).

Målet för *it-politiken* är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87). Ett delmål för politiken är att Sverige ska ha bredband i världsklass. Alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband (prop. 2009/10:193, bet. 2009/10:TU18, rskr. 2009/10:297).

*Skogspolitiken* har två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål. Enligt produktionsmålet ska skogen och skogsmarken utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Enligt miljömålet ska skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas (prop. 1992/93:226,

bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252; prop. 2007/08:108, bet. 2007/08:MJU18, rskr. 2007/08:244).

Det övergripande mål för *samepolitiken* är att verka för en levande samisk kultur byggd på en ekologiskt hållbar rennäring och andra samiska näringar (prop. 2005/06:1, bet. 2005/06:MJU2, rskr. 2005/06:108).

## 10.4 Överväganden

Förutsättningarna för att tillämpa hushållningsbestämmelserna i enlighet med lagstiftarens intentioner har förändrats i flera avseenden sedan bestämmelserna infördes.

Samhällsutvecklingen har bl.a. inneburit en ändrad näringslivsstruktur och demografi, större arbetsmarknadsregioner och ökad urbanisering. Det påverkar förutsättningarna för den fysiska planeringen i stort. För kommunerna innebär förändringarna nya utmaningar som också påverkar den fysiska planeringen och byggandet på olika sätt i olika delar av landet.

Under decennierna före 1987 dominerade ofta det kommunala initiativet i planeringen för att tillgodose behovet av bostäder, kommunikationer och arbetsplatser. I dag bedrivs planeringen på mer marknadsmässiga grunder, ofta på initiativ av enskilda exploatörer, vilket förstärker behovet av ett regelsystem som säkerställer att viktiga samhällsintressen tas till vara i planeringen.

Nationella mål, planer och program har fått en allt tydligare roll i samhällsplaneringen, och nya åtaganden enligt internationella överenskommelser och gemenskapslagstiftningen i EU påverkar svensk samhällsplanering.

Flera av länsstyrelsernas uppgifter har överförts på regionala organ. Länsstyrelsernas kompetensbredd har därmed minskat jämfört med när bestämmelserna infördes.

Enligt direktiven bör utredaren sträva efter att finna lösningar som ger ett system för hushållning med mark och vatten som är ändamålsenligt och fokuserat på väsentliga och aktuella skyddsbehov och som tar hänsyn till samhällets övriga behov.

Den fysiska riksplaneringen bedrevs med ambitionen att länka samman den fysiska planeringen med åtgärder inom andra politikområden i syfte att främja målen för miljöpolitiken, regional-

politiken och den ekonomiska politiken. I dag bedrivs myndigheternas arbete för att främja en hållbar utveckling i ett målstyrningssystem med utgångspunkt i nationella mål för olika politikområden. I allmänhet har länsstyrelserna i uppdrag att utveckla åtgärder och samordna arbetet på regional nivå för att nå målen. Ofta har åtgärderna koppling till frågor om fysisk planering och hushållning med mark och vatten, men det naturliga sambandet mellan målstyrningssystemet och hushållningsbestämmelserna saknas. Det finns inte heller någon utvecklad samordning av arbetet för de olika nationella målen. Enligt utredningens mening skulle en utveckling av hanteringen av områden av allmänt intresse i hushållningsbestämmelserna kunna bidra till en bättre samordning och effektivisering av arbetet för en hållbar utveckling i de delar av arbetet som berör fysisk planering.

Kunskapen om vad som behövs för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning har fördjupats. En hållbar markanvändning innebär bl.a. verksamhet som kan ha en god ekonomisk avkastning och som bevarar markens, vattnets och ekosystemens produktionsförmåga samt inte leder till långsiktigt negativ miljöpåverkan eller medför negativ påverkan på människors sociala välfärd. Viktiga frågor är bland annat anpassning till ett förändrat klimat och främjande av grön infrastruktur.

Utredningen bedömer att det finns anledning att komplettera bestämmelserna i 3 kap. MB med fler allmänna intressen som i dag är viktiga att beakta i den fysiska planeringen.

## 11 Överväganden och förslag

Enligt direktivet ska utredaren göra en genomgripande översyn av 3 kap. miljöbalken med en analys av de brister som systemet har och en bedömning av hur dessa brister kan åtgärdas så att systemet för hushållning med mark och vatten motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav. Utredaren ska vidare lämna förslag till lösningar. Dessa kan inbegripa väsentliga ändringar i miljöbalkens bestämmelser så att de på ett bättre sätt än i dag uppfyller syftet med det avsedda systemet för att ta till vara vissa nationellt viktiga intressen.

Utredaren bör sträva efter att finna lösningar som ger ett system för hushållning med mark och vatten som är ändamålsenligt och fokuserat på väsentliga och aktuella skyddsbehov och som tar hänsyn till samhällets övriga behov. Systemet ska fungera så att det uppnår syftet utan onödigt stora hinder för annan användning av mark och vatten eller inskränkningar för samhällsutvecklingen. Systemet bör vara klart och tydligt utformat. Det bör präglas av enkelhet, tydlighet, överskådlighet och begripliga begrepp som gör besluten rättssäkra. Det ska vara lätt att tillämpa på ett sätt som är likartat i hela landet och för de olika intressena. Systemet ska ha en sådan anpassbarhet att ändrade behov ska kunna tillgodoses utan alltför omfattande regeländringar. Systemet bör även vara anpassat efter de behov och krav som följer av EU-lagstiftning eller internationell lagstiftning och internationella överenskommelser.

Kapitlet inleds med utredningens överväganden om behovet av förändring av systemet för hushållning med mark och vatten som görs mot bakgrund av redovisningarna i kap. 4–10 om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna, lagstiftarens intentioner och dagens krav och behov. De utgångspunkter och nya förutsättningar som därefter beskrivs utgör tillsammans med utredningens

överväganden grund för utredningens överväganden och slutsatser som redovisas i de följande avsnitten.

**Utredningens bedömning:** Syftet med hushållningsbestämmelserna är att främja en hållbar utveckling genom att de tillämpas så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används för att trygga en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning. Bestämmelserna innehåller planeringsriktlinjer för långsiktig hushållning med områden av allmänt intresse i den lagstiftning som berör beslut om ändrad mark- och vattenanvändning. Bestämmelserna ger också möjligheter till statligt inflytande i den kommunala fysiska planeringen för att säkerställa att områden av riksintresse, dvs. områden med mark- och vattenanvändningsintressen av särskild nationell betydelse, används så som bestämmelserna anger.

För att kunna ta till vara viktiga samhällsintressen finns det enligt utredningens mening även framgent behov av vägledande bestämmelser för långsiktig hushållning med områden av stort allmänt intresse i den lagstiftning som berör beslut om ändrad mark- och vattenanvändning. Det finns också behov av möjligheter till statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodose nationellt särskilt betydelsefulla intressen. Utredningen bedömer samtidigt att bestämmelsernas innehåll behöver utvecklas och deras tillämpning förtydligas. Det behövs för att bestämmelserna bättre ska fylla sitt syfte och för att minska osäkerhet, tidsåtgång och kostnader i planerings- och beslutsprocesser.

Förutsättningarna för att åstadkomma en långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt har förändrats i flera avseenden sedan hushållningsbestämmelserna infördes 1987. Under decennierna före dess dominerade ofta det kommunala initiativet i planeringen för att tillgodose behovet av bostäder, kommunikationer och arbetsplatser. I dag bedrivs planeringen på mer marknadsmässiga grunder, ofta på initiativ av enskilda exploatörer, vilket förstärker behovet av ett regelsystem som säkerställer att viktiga samhällsintressen tas till vara i planeringen. Samtidigt har nationella mål, planer och program fått en allt tydligare roll i samhällsplaneringen och nya



åtaganden enligt internationella överenskommelser och gemenskapslagstiftningen i EU påverkar svensk samhällsplanering. Kunskapen om vad som behövs för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning har fördjupats och det finns anledning att komplettera bestämmelserna med ytterligare allmänna intressen.

I tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB har fokus främst varit på områden av riksintresse medan övriga bestämmelser ofta inte har tillämpats på det sätt lagstiftaren förutsatte.

Arbetet för att främja en hållbar utveckling bedrivs i dag i ett målstyrningssystem där åtgärder ska utvecklas för att uppfylla olika nationella mål. När åtgärderna konkretiseras kan de i många fall lokaliseras till avgränsade mark- och vattenområden som kan anges som områden av allmänt intresse enligt 3 kap. miljöbalken som kan tjäna som underlag vid de avvägningar om mark- och vattenanvändningen som görs i den fysiska planeringen. I dagens tillämpning av hushållningsbestämmelserna tydliggörs i allmänhet inte dessa områden såvida de inte bedömts vara av riksintresse.

För att skapa ett ändamålsenligt system för hushållning med mark och vatten som motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens behov och krav anser utredningen att hanteringen av områden av allmänt intresse bör lyftas fram och byggas under i lagstiftningen, bland annat genom bestämmelser om obligatorisk redovisning i översiktsplanen och om kunskapsförsörjning. Samtidigt bör hanteringen av områden av riksintresse förtydligas och förankras bättre, bland annat genom formella beslut om områden av riksintresse efter dialog med berörda parter samt tydliga kriterier och utvecklade formkrav på redovisning. På så sätt ges kommunerna bättre förutsättningar för att i sin översiktsplanering ge underlag för beslut om mark- och vattenanvändningen som främjar en hållbar utveckling.

## 11.1 Behov av förändring

### 11.1.1 Systemet för hushållning med mark och vatten

#### Hur fungerar systemet i dag?

Utredningen redovisar sin utvärdering av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i kap. 4–8 i del III av betänkandet. Överväganden om lagstiftarens intentioner och dagens krav och behov redovisas i kap. 9–10.

Enligt lagstiftarens intentioner anger hushållningsbestämmelserna i huvudsak vad som utgör de allmänna intressena i mark- och vattenanvändningsfrågor och inriktningen för de bedömningar som måste göras i det enskilda fallet. Utredningen konstaterar inledningsvis att bestämmelsernas funktion som instrument för statligt inflytande har betonats i tillämpningen jämfört med den av lagstiftaren åsyftade allmänna funktionen som vägledning för väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Den sammanlagda nettoarealen för områden som 2014 bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB omfattar cirka 46 procent av landets totala land- och vattenareal innanför länsgränserna (territorialgränsen).

Underlaget från sektorsmyndigheterna om de områden som bedöms vara av riksintresse för olika ändamål enligt 3 kap. MB är inte alltid så utformade beträffande avgränsning och beskrivning av områdena att berörda kommuner utan ytterligare utredning kan redovisa i sin översiktsplan hur intressena kommer att tillgodoses vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Att ett område bedöms vara av riksintresse betyder inte att det faktiskt är av riksintresse, det avgörs slutligen vid ett beslut i ett ärende enligt anknuten lagstiftning. Den dialog mellan stat och kommun om bedömningen som förutsattes i förarbetena är inte alltid väl utvecklad. Det förekommer också att områden som inte längre kan bedömas vara av riksintresse fortfarande anges som varande av riksintresse.

Dessa förhållanden medför att översiktsplanens funktion som ett underlag som belyser samhällets syn på vilka allmänna intressen, bl.a. riksintressen, som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användningen av mark- och vattentillgångarna inte alltid fullföljs enligt lagstiftarens intentioner. Till detta bidrar att inte alla

kommuner aktualitetsprövar sina översiktsplaner i den omfattning som lagstiftningen föreskriver.

När det saknas ställningstaganden i översiktsplanen om hur allmänna intressen, bl.a. riksintressen bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden måste sådana överväganden ske i det enskilda ärendet. Det minskar möjligheten till helhetssyn i bedömningen, och är en process som när det gäller områden av riksintresse kan vara både långdragen och kostsam eftersom det ofta behövs ytterligare utredning för bedömningen av ifall åtgärden kan innebära påtaglig skada eller motsvarande för intresset. Ofta kan inte heller länsstyrelsen i sådana fall lämna klara besked om den kommer att ingripa i ärendet förrän sent i processen vilket ökar risken för s.k. förgävesplanering. Vid överklagande kvarstår dessa tveksamheter angående bestämmelsernas tillämpning, och prövningen avser ofta bedömning av påtaglig skada eller motsvarande.

Systemet för hushållning med mark och vatten har ett regelverk som är splittrat på flera lagar och svåröverskådligt, vilket också bidrar till otydlighet och oklarheter vid tillämpningen.

Hushållningsbestämmelserna speglar de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna under den fysiska riksplaneringens tid och då naturresurslagen kom till för över tjugofem år sedan. Enligt förarbetena angav bestämmelserna i naturresurslagen i huvudsak vad som då utgjorde de allmänna intressena i mark- och vattenanvändningsfrågor. Som framgår av redovisningen i kap. 10 finns det i dag fler intressen i mark- och vattenanvändningsfrågor som samhället har anledning att betrakta som allmänna intressen.

Det övergripande syftet med de nu gällande hushållningsbestämmelserna är att främja en hållbar utveckling. Av översiktsplanen ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Boverkets studier visar på svårigheterna för kommunerna att uppfylla kravet (se bl.a. avsnitt 10.3.1 och 10.3.6). I dag bedrivs arbetet för att främja en hållbar utveckling i ett målstyrningssystem där åtgärder ska utvecklas för att uppfylla olika nationella mål, exempelvis miljökvalitetsmålen eller mål för regional tillväxt. När åtgärderna konkretiseras kan de i många fall lokaliseras till avgränsade mark- och vattenområden.

Sådana områden får anses vara av allmänt intresse, och skulle kunna åskådliggöras i översiktsplanen som underlag för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas.

Med dagens bestämmelser ska sådana områden redovisas i översiktsplanen om de bedöms vara av riksintresse. Det finns inget sådant redovisningskrav för övriga områden. Enligt utredningens uppfattning skulle en obligatorisk redovisning av områden av allmänt intresse i översiktsplanen både kunna underlätta kommunernas arbete och bidra till att uppfylla lagstiftarens intentioner att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Det skulle också underlätta för olika intressenter genom att översiktsplanen då skulle bli ett underlag som belyser samhällets syn på vilka allmänna intressen, bl.a. riksintressen, som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användningen av mark- och vattentillgångarna.

### Utredningens bedömning

Enligt utredningens bedömning uppfyller de nuvarande bestämmelserna och dagens tillämpning inte det avsedda syftet att vara ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling. I tillämpningen har bestämmelsernas funktion som instrument för statligt inflytande betonats på bekostnad av det allmänna arealhushållningsperspektivet. Det saknas ett funktionellt samband mellan hushållningsbestämmelserna och övrigt arbete för hållbar utveckling som berör mark- och vattenanvändningen.

För att uppfylla det avsedda syftet bedömer utredningen att hanteringen av områden av väsentligt allmänt intresse bör lyftas fram och byggas under i lagstiftningen, bl.a. för att åstadkomma en bättre integration med andra åtgärder för hållbar utveckling som berör mark- och vattenanvändningen.

Bestämmelserna är också ett instrument för statligt inflytande i planerings- och beslutsprocesser som rör mark- och vattenanvändning. Utredningen anser att hanteringen av områden av riksintresse

bör förtydligas och förankras bättre. En något reducerad utbredning av områden av riksintresse till förmån för områden av väsentligt allmänt intresse skulle enligt utredningens mening underlätta den kommunala planeringen och samtidigt öka respekten för de värden som är av stor nationell betydelse.

Regelverket är splittrat på flera lagar och svåröverskådligt, vilket bidrar till otydlighet och oklarheter vid tillämpningen. Utredningen anser att reglerna behöver förtydligas och göras mer överskådliga.

Kunskapen om vad som behövs för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning har fördjupats, och i dag finns ytterligare typer av områden som det kan vara av allmänt intresse att bevara eller använda för olika ändamål. För att tillgodose dagens krav och behov anser utredningen att fler väsentliga allmänna intressen bör anges i bestämmelserna.

### **11.1.2 Är bestämmelsernas nuvarande struktur och utformning lämplig?**

Enligt direktivet ska utredaren göra en genomgripande översyn av 3 kap. miljöbalken med en analys av de brister som systemet har och lämna förslag till lösningar som kan åtgärda bristerna.

Utredningen har i sin redovisning i kap. 4–8 identifierat och analyserat bristerna i hushållningsbestämmelsernas tillämpning. Enligt utredningens bedömning (se avsnitt 11.1.1) bedrivs dagens tillämpning av bestämmelserna inte på det sätt som lagstiftaren avsåg. Det beror dels på tillämpningen i sig, men också på lagreglernas utformning. Exempelvis har bestämmelserna om riksintresse intagit en alltför framskjuten plats i tillämpningen medan övriga bestämmelser i 3 kap. MB har tillämpats i betydligt mindre utsträckning. Utredningen menar att det till stor del beror på lagreglernas utformning bl.a. genom att det i lagreglerna inte finns något incitament att tillämpa de bestämmelser om områden av nationellt intresse som inte är av riksintresse.

De förslag till lösningar som utredningen lämnar ska enligt direktivet ge ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse som

- på ett bättre sätt än i dag uppfyller syftet att ta till vara vissa nationellt viktiga intressen
- motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav
- är ändamålsenligt och fokuserat på väsentliga och aktuella skyddsbehov och tar hänsyn till samhällets övriga behov
- är anpassat efter de behov och krav som följer av EU-lagstiftning eller internationell lagstiftning och internationella överenskommelser
- är anpassbart över tiden
- inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas.

För att bidra till att skapa ett system för hushållning med mark och vatten som uppfyller direktivets krav bör den föreslagna lösningen enligt utredningens bedömning syfta till att

- främja en helhetssyn i den fysiska planeringen
- förtydliga bestämmelsernas avsedda karaktär som planeringsriktlinjer
- anpassa bestämmelserna till dagens krav och behov
- förbättra förutsättningarna för kommunernas viktiga arbete med att bidra till hållbar utveckling genom fysisk planering
- förtydliga det statliga inflytandet i den kommunala fysiska planeringen beträffande nationellt betydelsefulla intressen
- förbättra samordningen på nationell nivå genom att regeringens roll i systemet stärks
- förbättra förutsättningarna för dialog mellan stat och kommun om områden av riksintresse
- förtydliga tillämpningen av systemet.

## Alternativa lösningar

Enligt direktivet ska utredaren överväga de förändringar i 3 kap. miljöbalken som är nödvändiga och bedöma om dessa går att göra med bestämmelsernas nuvarande struktur och utformning eller om en annan lösning är mer lämplig.

Utredningen har övervägt olika lösningar enligt följande.

- A. *Utredningens förslag*  
Förslaget redovisas i kapitlets följande avsnitt.
- B. *Hushållningsbestämmelserna upphävs*  
Förslaget innebär att 3 och 4 kap. MB upphävs. Länsstyrelsen fastställer alla planer.
- C. *Dagens hushållningsbestämmelser behålls med vissa kompletterande åtgärder*  
Förslaget innebär att 3 kap. MB behåller nuvarande struktur men kompletteras enligt utredningens förslag med nya allmänna intressen och ett nytt riksintresse samt formella beslut om områden av riksintresse. Tillämpningen förtydligas i HushF. Flera av utredningens experter förordade denna inriktning.
- D. *Hushållningsbestämmelserna anger endast riksintressen samt vissa kompletterande åtgärder*  
Förslaget innebär att 3 kap. MB behåller nuvarande struktur men bara anger riksintressen som kompletteras enligt utredningens förslag med ett nytt riksintresse samt formella beslut om områden av riksintresse. Tillämpningen förtydligas i HushF.

En jämförelse mellan de olika förslagen med avseende på hur de uppfyller direktivets krav redovisas i tabell 11.1.

**Tabell 11.1 Jämförelse mellan alternativens uppfyllande av syftet med uppdraget**

Syfte	Syftet uppfylls			
	A	B	C	D
<b>Lagstiftarens intentioner</b>				
Betona bestämmelsernas funktion som planeringsriktlinjer, inte skydd, och främja helhetssyn i den fysiska planeringen	ja	nej	nej	nej
Minska omfattningen av RIO	ja	ja	ja	ja
Främja systemets legitimitet	ja	nej	delvis	nej
Förbättra dialogen mellan stat och kommun	ja	nej	ja	ja
<b>Ta till vara nationella intressen</b>				
Tydligare statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodose nationellt betydelsefulla intressen	ja	delvis	delvis	delvis
<b>Motsvara dagens krav</b>				
Skapa samband mellan hushållningsbestämmelserna och arbetet för hållbar utveckling, bl.a. för att nå miljö kvalitetsmålen	ja	nej	nej	nej
Underlätta kommunernas arbete för hållbar utveckling genom fysisk planering	ja	nej	nej	nej
Betona den nationella politiska nivåns ansvar	ja	nej	delvis	delvis
<b>Tydligt och enkelt system</b>				
Förtydliga tillämpningen av hushållningsbestämmelserna	ja	nej	ja	ja

Enligt utredningens bedömning uppfyller de andra sätten att utforma förslagen inte uppdragets syfte i samma utsträckning som utredningens förslag.

### 11.1.3 Annat skydd

Enligt direktivet ska utredaren analysera och redovisa om och hur områden som bedöms vara av riksintresse kan ges ett långsiktigt rättsligt skydd genom bestämmelserna i andra delar av miljöbalken eller andra relevanta lagar. Vidare ska utredaren analysera frågan om huruvida ett område som är av riksintresse kan upphöra att vara det, t.ex. till följd av att området getts ett rättsligt bindande skydd.

I det följande görs en kort genomgång av möjligheter till annat skydd för områden av riksintresse uppdelat på bevarandebestämmelser



och exploateringsintressen. För en mer fullständig beskrivning hänvisas till bilaga 5.

### *Skydd av områden av riksintresse för bevarande*

Som framgår av tabell 11.2 är nästan hälften av arealen av riksintresse för naturvård också skyddad enligt vissa av bestämmelserna om områdesskydd i 7 kap. MB. Av arealen av riksintresse för kulturmiljövård är 0,1 procent skyddad som kulturresevat enligt 7 kap. MB (SCB).

Det är även vanligt att samma mark- och vattenområde har bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. MB för flera olika ändamål vilket medför att de olika intressena i många fall överlappar varandra. Exempelvis är tre fjärdedelar av den totala arealen områden av riksintresse för naturvård också av riksintresse för andra ändamål, främst för friluftsliv och rennäring. Cirka hälften av arealen av riksintresse för kulturmiljövård är också av riksintresse för andra ändamål, främst för naturvård och friluftsliv (se avsnitt 8.1.2).

**Tabell 11.2 Områden av riksintresse för naturvård och skydd enligt 7 kap. MB**

Land- och vattenareal, ha och procent

	Total areal	Areal skyddad enl. 7 kap MB som också är av riksintresse	Andel areal av riksintresse som också är skyddad enl. 7 kap MB	Andel areal skyddad enl. 7 kap MB som också är av riksintresse
Riksintresse för naturvård	10 803 538			
<i>Skyddad enl. 7 kap MB som</i>				
1 Nationalpark	739 448	731 133	7	99
2 Naturresevat	4 572 546	3 190 927	30	70
3 Natura 2000	6 672 927	4 755 915	44	71
1+2+3*	7 272 771	4 997 045	46	69

Källa: SCB.

\* Överlappsrensad nettoareal.

Genom bestämmelserna om områdesskydd i 7 kap. MB och de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som följer av dessa bestämmelser uppnås ett rättsligt bindande skydd för dessa områden. Det skydd som ges genom de olika skyddsformerna enligt 7 kap. MB är dock inte absolut såtillvida att det i bestämmelserna finns inbyggt ett system som ger länsstyrelsen eller kommunen en möjlighet att ge dispens från de föreskrifter som har meddelats. Vissa av besluten om områdesskydd kan även upphävas under vissa förutsättningar. Det samma gäller för strand-skyddsområden.

Genom PBL:s regler om detaljplan och områdesbestämmelser finns det möjligheter att skydda kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer. Såväl detaljplaner som områdesbestämmelser kan dock ändras eller upphävas enligt närmare preciserade regler i 5 kap PBL.

#### *Skydd av områden av riksintresse för exploatering*

I tabell 11.3 ges en översiktlig bild över annan lagstiftning som kan sägas ge ett rättsligt bindande skydd för exploateringsintressena. Vad gäller exempelvis anläggningar för industriell produktion följer av 9 kap MB att sådana i regel utgör en tillståndspliktig verksamhet. I 24 kap. 1 § anges vidare att ett meddelat tillstånd som har vunnit laga kraft gäller mot alla såvitt avser frågor som har prövats i tillståndet. Ett lämnat tillstånd kan dock komma att omprövas enligt bestämmelser i 24 kap. 5 §. Som framgår av tabell 11.2 omfattas även andra verksamheter av tillståndsplikt enligt 9 kap. MB.

Tabell 11.3 Lagstiftning som kan skydda verksamheter enligt 3 kap. 7–9 §§ MB

Lag	Anläggningar för				Komm. 3:8	Vatten förs. 3:8	Avfalls hant. 3:8	Total försv. 3:9
	Ämnen/ mineral 3:7	Ind. prod. 3:8	Energi prod. 3:8	Energi distr. 3:8				
9 kap MB	X	X	X	X	X	X	X	X
11 kap MB	X	X	X	X	X			
PBL	X	X	X	X	X		X	X
KteknL							X	
VägL					X			
JvgL					X			
FarIL					X			
LuftfL					X			
MinL	X							
TorvL	X							
EIL				X				
RörL				X				
NatgL				X				
EkzL	X		X	X				
KontL	X		X	X				

Vad gäller anläggningar för kommunikation finns det bestämmelser om att byggande vägar och järnvägar ska föregås av ett planarbete. När en väg eller en järnväg har tagits i drift med stöd av fastställda planer kan man med fog anta att vägen eller järnvägen kommer att fortsätta att nyttjas så länge den behövs. För vägar och järnvägar som ännu inte har byggts i enlighet med en fastställd plan finns det dock regler i respektive lag som anger att planerna kan upphöra att gälla eller helt eller delvis upphävas under vissa förutsättningar.

Vad gäller övrig lagstiftning som berör exploateringsintressena så kan konstateras lagarna innehåller bestämmelser om tillståndsprövning (koncession). Det kan dock konstateras att enligt flera av lagarna är tillstånden tidsbegränsade. Vissa av tillstånden kan även återkallas under vissa omständigheter.

*Utredningens bedömning*

Vid en sammantagen bedömning går det enligt utredningens mening inte att generellt konstatera att ett område som bedömts vara av riksintresse kan ges ett långsiktigt rättsligt skydd genom bestämmelserna i andra delar av MB eller andra relevanta lagar eller att ett område som är av riksintresse kan upphöra att vara det till följd av det getts ett skydd. Samtidigt vill utredningen påpeka att bestämmelserna om riksintresse visserligen är avsedda att skydda vissa intressen, men det är inte fråga om skydd på det sätt som ett beslut enligt t.ex. 7 kap. MB kan ge. Skyddet ska i planerings- och beslutsprocesser förhindra att mark- och vattenområden som från allmän synpunkt är särskilt lämpliga för en viss användning tas i anspråk för andra ändamål eller att en från allmän synpunkt lämplig verksamhet förhindras.

Utredningen konstaterar att det är relativt vanligt att riksintresseområden enligt 3 och 4 kap. MB och områden med olika former av områdesskydd enligt 7 kap. MB helt eller delvis överlappar varandra. Detta bidrar till att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna upplevs som komplicerad och kan innebära att flera beslut behöver fattas av olika instanser och på flera olika nivåer. Samtidigt anser utredningen att det inte bara är bestämmelserna om riksintresse som kan garantera det statliga inflytande i markanvändningen, som i många fall är det som eftersträvas. Även om de olika skyddsinstrumenten inte ger samma typ av skydd bör det huvudsakliga syftet att tillgodose ett visst intresse kunna uppnås genom ett beslut enligt 7 kap. MB. Det talar för att frågan om andra skyddsformer bör vägas in vid bedömning av vilka områden som behöver omfattas av riksintressebestämmelserna enligt 3 kap. MB.

Utredningen föreslår i avsnitt 11.5.4 att regeringen bör ge berörda myndigheter i uppdrag att med utgångspunkt i den föreslagna definitionen enligt 3 kap. 6 § andra stycket MB lämna förslag till särskilda kriterier för de olika typer av områden som kan vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. I uppdraget bör bl.a. ingå att bedöma i vilken utsträckning områden som omfattas av rättsverkande beslut enligt någon lagstiftning behöver kunna anges som område av riksintresse och i vad mån befintliga anläggningar behöver kunna anges som område av riksintresse

## 11.2 Inledande överväganden och utgångspunkter för utredningens förslag

### 11.2.1 Översiktsplanens centrala roll för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna

När PBL och NRL trädde i kraft 1987 hade kommunerna redan i mer än tio år arbetat med översiktlig planering i form av bl.a. kommunöversikter och markdispositioner under den fysiska riksplaneringen. ”Ett omfattande arbete med program och planer har utförts i samarbete mellan staten och kommunerna. Detta arbete har lett till en utvecklad översiktsplanering i kommunerna och därigenom till en god överblick över många frågor som rör användningen av mark- och vatten.” (Prop. 1985/86:3 s 17.)

Ett av de grundläggande syftena med reformen var att ”decentralisera ansvar för planläggning och lokal miljö till kommunerna genom att begränsa statens kontroll” (prop. 1985/86:1 s 68). Kommunernas kompetens för att axla detta ansvar med hjälp av underlag från myndigheterna som belyser hushållningsfrågor ansågs tillräcklig mot bakgrund av resultatet av arbetet med den fysiska riksplaneringen.

Samhällets intressen i användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt företräds i stor utsträckning också av kommunerna. Som har redovisats tidigare har det under arbetet med den fysiska riksplaneringen skett en betydande utveckling av den kommunala fysiska planeringen. Kunskapsmaterialet beträffande mark- och vattenfrågor av riksintresse har i allt väsentligt kommit till uttryck i den kommunala översiktsplaneringen. Kommunöversiktterna har visat sig vara väl lämpade för att konkretisera riksdagens riktlinjer för hushållningen med mark- och vatten och ger ofta ett gott underlag och god vägledning för beslut i konkreta ärenden som rör markanvändningen. De kommunala översiktsplanerna har som tidigare nämnts kommit till genom ett samspel mellan staten och kommunerna, där nationella och lokala markanvändningsintressen har samordnats (prop. 1985/86:3 s 29).

Departementschefen ansåg att ”det i våra kommuner finns tillräcklig kunskap för att på ett klokt sätt ta till vara synpunkter som tillförs ärendena från olika håll. När det gäller avvägningar om utvecklingen som berör endast den egna kommunen, anser jag det dessutom självklart att det är kommunen själv som skall göra avvägningarna utifrån tillgängligt material.” (Prop. 1985/86:3 s 35–36.)

Som jag nämnde nyss får kommunen en stark ställning när det gäller sådana markanvändningsfrågor som kan styras genom PBL. Staten kommer inte längre att ha kontroll över inriktningen på kommunernas fysiska planer annat än när områden av riksintresse enligt NRL inte säkerställs eller när det är nödvändigt att samordna markanvändningen mellan olika kommuner. Avsikten med reformen är ju också att kommunerna själva – så långt det är möjligt från statens synpunkt – skall ha det avgörande inflytandet när det gäller bebyggelseutvecklingen i vid mening i kommunen. (Prop. 1985/86:1, s 450.)

Sedan dess har kommunerna under nästan 30 års tid arbetat med översiktsplanering. Utredningen konstaterar att översiktsplaneringen inte alltid har bedrivits på det sätt lagstiftaren avsåg, bland annat beträffande innehåll, aktualitet, dialog m.m. Som framgår av kap. 5 har hushållningsbestämmelsernas tillämpning i översiktsplanerna i huvudsak fokuserat på riksintressebestämmelserna, dvs. på det direkta statliga inflytandet, medan övriga bestämmelser inte har fått samma betydelse.

Under tiden har kunskaperna om vad som är en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning ökat avsevärt i omfattning. Samtidigt har nationella mål, planer och program fått en allt tydligare roll i samhällsplaneringen och nya åtaganden enligt internationella överenskommelser och gemenskapslagstiftningen i EU påverkar svensk samhällsplanering. Nya användningsintressen av allmän karaktär har tillkommit och behovet av kunskapsunderlag har ökat.

I förarbetena till PBL lyfter regeringen fram behovet av underlag om olika anspråk och intressen angående mark- och vattenanvändningen för att kommunen ska kunna göra lämpliga avvägningar och prioriteringar i planeringen utifrån en helhetssyn.

Det är nödvändigt att anlägga ett brett perspektiv på användningen av mark och vatten för att lämpliga avvägningar och prioriteringar skall kunna göras inom ramen för en helhetssyn. Planen bör därför grundas på en sammanställning av de anspråk och intressen som finns på såväl bevarande som förändring av markanvändning och miljö. Vidare bör som underlag för planen uppgifter sammanställas om de områden som är av riksintresse, om länsplaneringen och om andra statliga riktlinjer av betydelse för kommunens översiktliga planering. (Prop 1985/86:1, s 124.)

Som framgår av avsnitt 10.3 pågår ett omfattande arbete med att utveckla åtgärder för att uppfylla olika nationella mål. Ofta kan sådana åtgärder lokaliseras till avgränsade mark- och vattenområ-

den. I dagens tillämpning av hushållningsbestämmelserna tydliggörs i allmänhet inte dessa områden såvida de inte bedömts vara av riksintresse.

Översiktsplanen ska enligt förarbetena utgöra en sammanvägning av allmänna intressen i fråga om mark- och vattenanvändningen (prop. 1985/86:3 s 39). Den ska vara ”ett beslutsunderlag som kan ge förhandsupplysningar om vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om markanvändningen” (prop. 1985/86:3 s 36) och ”utgöra underlag för fortsatt beslutsfattande som rör användningen av mark och vatten” (prop. 1985/86:1 s 78).

De allmänna intressena i fråga om mark- och vattenanvändningen kan vara av nationell, regional och lokal karaktär, och det är kommunen som i sin översiktsplan gör avvägningar mellan olika intressen. Avvägningarna ska enligt de likalydande bestämmelserna i 2 kap 2 § PBL och 3 kap. 1 § MB syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Därvid ska företräde ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning.

Regeringen har i ett flertal propositioner betonat samhällsplaneringens viktiga roll i arbetet för en långsiktigt hållbar utveckling, bl.a. i sin skrivelse *Svenska miljömål visar vägen!*

Samhällsplaneringen och byggandet påverkar förutsättningarna för naturresurshushållning, klimatpåverkan, hållbart nyttjande av ekosystemtjänster, liksom förutsättningarna för en hållbar utveckling och tillväxt i alla delar av landet. En sektorsövergripande dialog och samverkan mellan olika aktörer inom och mellan lokal, regional och nationell nivå är viktig för en medveten och långsiktigt hållbar samhällsplanering. (Skriv. 2013/14:145, s. 31.)

I samhällsplaneringen är kommunernas översiktsplanering det centrala instrumentet för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning och enligt utredningens mening bör kommunerna nu ges större möjligheter att axla det ansvar som avsågs i PBL/NRL-reformen. Som stöd för en sådan utveckling föreslår utredningen i det följande att hanteringen av områden av allmänt intresse enligt 3 kap. MB lyfts fram och byggs under i lagstiftningen och stöds av en utvecklad kunskapsförsörjning om

områden av allmänt intresse och att hanteringen av områden av riksintresse förtydligas och förankras bättre.

### 11.2.2 Utgångspunkter för utredningens förslag

För att kunna ta till vara viktiga samhällsintressen i mark- och vattenanvändningen finns det enligt utredningens mening även framgent behov av vägledande bestämmelser för långsiktig hushållning med områden av stort allmänt intresse i den lagstiftning som berör beslut om ändrad mark- och vattenanvändning. Det behövs också regler för statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodose nationellt särskilt betydelsefulla intressen.

Utredningens förslag till ändringar i lagstiftningen

- utgår från att bestämmelserna handlar om arealhushållning med områden av allmänt intresse i den fysiska planeringen med syfte att bidra till en hållbar utveckling och betonar vikten av helhetssyn i den fysiska planeringen
- framhåller kommunernas viktiga uppgift att göra samlade bedömningar i sin fysiska planering för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas
- utgår från att det även framgent finns behov av ett system för statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodose nationella intressen. Eftersom frågorna rör nationella intressen bör staten genom regeringen ha ett tydligare ansvar i systemet.

Enligt direktivet ska utredningen bedöma om det finns skäl att komplettera skyddet av bevarandebestämmelserna enligt 3 kap. 6 § och eventuellt även 2 och 3 §§, med möjlighet till en mer samlad form som även innefattar de utvecklingsmöjligheter områdena innehåller. Enligt utredningens mening följer utredningens samlade förslag intentionerna i detta uppdrag.



### 11.3 Inledande bestämmelser i 3 kap. MB

**Utredningens förslag:** En bestämmelse införs i 3 kap. MB om att överväganden om användning av mark- och vattenområden ska göras utifrån en helhetssyn som främjar att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Behovet av en helhetssyn vid överväganden om användning av mark- och vattenområden framgår redan av förarbetena.

Det är nödvändigt att anlägga ett brett perspektiv på användningen av mark och vatten för att lämpliga avvägningar och prioriteringar skall kunna göras inom ramen för en helhetssyn. Planen bör därför grundas på en sammanställning av de anspråk och intressen som finns på såväl bevarande som förändring av markanvändning och miljö. Vidare bör som underlag för planen uppgifter sammanställas om de områden som är av riksintresse, om länsplaneringen och om andra statliga riktlinjer av betydelse för kommunens översiktliga planering. (Prop 1985/86:1 s 124.)

Under senare år har behovet av helhetssyn och samarbete i samband med mark- och vattenanvändningen uppmärksamrats vid flera tillfällen. Regeringen behandlar behovet i proposition 2013/14:141.

I samband med användningen av mark och vatten behöver många olika värden och intressen vägas samman. Detta blir än tydligare med hänsyn till att ett och samma område kan generera en mängd olika ekosystemtjänster som svarar mot olika behov i samhället, av vilka många men sällan alla går att förena. För att kunna åstadkomma god hushållning enligt de inledande bestämmelserna i miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900) behövs ett nära samarbete mellan myndigheter, organisationer, företag, markägare och andra enskilda. (Prop. 2013/14:141, s. 90.)

Regeringen har beslutat om ett etappmål om helhetssyn på markanvändningen som är att samordningen inom den statliga förvaltningen har förstärkts senast 2016 så att helhetssynen på markanvändningen har ökat (M2014/593/Nm s. 7). Vidare avser regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppgift att utreda hur en förstärkt samordning kan uppnås i den statliga förvaltningen i

syfte att öka helhetssynen på mark- och vattenanvändning (prop. 2013/14:141, s. 89).

Enligt den europeiska landskapskonventionen som ratificerades av Sverige 2010 ska länderna bl.a. utveckla en helhetssyn på landskapets värden för att främja en hållbar förvaltning. Riksdagen fastställde den 13 juni 2013 nationella mål för kulturmiljöarbetet (bet. 2012/13:KrU9, rskr. 2012/13:273). Målen innebär bl.a. att det statliga kulturmiljöarbetet ska främja en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas tillvara i samhällsutvecklingen.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det finns anledning att i de grundläggande hushållningsbestämmelserna klart uttrycka att överväganden om användning av mark- och vattenområden ska göras utifrån en helhetssyn som främjar att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

## 11.4 Områden av väsentligt allmänt intresse

### 11.4.1 Inledning

I dag bedrivs arbetet för att främja en hållbar utveckling i ett målstyrningssystem där åtgärder ska utvecklas för att uppfylla olika nationella mål. Ofta är det länsstyrelserna som har i uppdrag att utveckla och genomföra åtgärder och åtgärdsprogram för att främja mål inom olika politikområden. När åtgärderna konkretiseras kan de i många fall lokaliseras till avgränsade mark- och vattenområden. Sådana områden bör kunna vara av allmänt intresse för att använda eller bevara för ett visst ändamål enligt hushållningsbestämmelserna.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten i kommunen med hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. För att kunna planera för en långsiktigt god hushållning i enlighet med bestämmelserna i PBL och MB behöver kommunen ha god kännedom bl.a. om vilka områden av väsentligt allmänt intresse som finns i kommunen.

I tillämpningen av de nuvarande bestämmelserna i 3 kap MB är skillnaden i effekter stor mellan att ett område är av allmänt intresse eller av riksintresse. I ett område av riksintresse ska staten

upphäva ett beslut om ändrad markanvändning om det bedöms medföra påtaglig skada på intresset. I ett område av allmänt intresse ska intresset så långt möjligt skyddas mot påtaglig skada, och det är kommunen som bedömer i vilken utsträckning hänsyn ska tas till intresset. Enligt vad utredningen erfarit redovisas inte alltid sådana områden av allmänt intresse enligt 3 kap. MB i den kommunala planeringen i den utsträckning som lagstiftaren avsåg. Den avsedda kunskapsförsörjningen om sådana områden från de centrala myndigheterna är förhållandevis outvecklad. Det innebär troligen att kommunerna inte har full kännedom om vilka områden i kommunen som är av allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv.

Enligt Boverket upplever flertalet kommuner svårigheter i att hantera de nationella målen och flera översiktsplaner brister i sin beskrivning och hantering av dessa. En tydligare nationell beskrivning av målen efterfrågas, liksom ett bättre stöd från länsstyrelserna i arbetet med att ta ställning till vilka mål som är väsentliga att hantera på lokal nivå (Boverket 2014c, s. 36).

För att skapa ett ändamålsenligt system för hushållning med mark och vatten som motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens behov och krav föreslår utredningen att hanteringen av områden av betydande allmänt intresse lyfts fram och byggs under i lagstiftningen, bland annat genom att bestämmelser införs om begreppet område av väsentligt allmänt intresse, om obligatorisk redovisning i översiktsplanen och om kunskapsförsörjning. Utredningen föreslår också att angivna områden av väsentligt allmänt intresse kompletteras med vissa verksamheter som i dag inte omfattas av bestämmelserna.

Utredningens förslag ger lagstöd för att åskådliggöra arealmässiga konsekvenser av nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i kommunen. Det innebär att dessa områden tydliggörs i den kommunala planeringen, vilket enligt utredningens mening bör kunna förbättra underlaget för väl genomtänkta avvägningar i den fysiska planeringen mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Samtidigt bör utbredningen av områden av riksintresse i vissa fall kunna reduceras.

### 11.4.2 Definition av områden av väsentligt allmänt intresse

**Utredningens förslag:** En definition av områden av väsentligt allmänt intresse införs i 3 kap. MB. Ett mark- och vattenområde är av väsentligt allmänt intresse, om marken, vattnet eller områdets fysiska miljö i övrigt på grund av sina egenskaper ur ett långsiktigt nationellt, regionalt eller lokalt hushållningsperspektiv har en väsentlig allmän betydelse.

Utredningen föreslår att begreppet mark- och vattenområden av väsentligt allmänt intresse införs i 3 kap. MB. Vad som är mark- och vattenområden av väsentligt allmänt intresse bör definieras.

Enligt förarbetena kan hushållningsbestämmelserna

sammanfattningsvis sägas syfta till att god natur och kulturmiljö skall bevaras, att landets försörjning med naturresurser tryggas i ett långsiktigt perspektiv samt att ett ändamålsenligt samhällsbyggande främjas. Både bevarande och användningsintressen skall alltså beaktas (prop. 1985/86:3, s. 152).

I hushållningsbestämmelserna anges ”i huvudsak vad som utgör de allmänna intressena i mark- och vattenanvändningsfrågor” (prop. 1985/86:3, s. 23). Urvalet gjordes mot bakgrund av arbetet med den fysiska riksplaneringen och är sådana allmänna intressen ”som har central betydelse för att trygga en uthållig användning av naturresurserna i vårt land, bevara god natur och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande” (prop. 1985/86:3, s. 41–42).

Med utgångspunkt i lagstiftarens intentioner föreslår utredningen att ett mark- och vattenområde är av väsentligt allmänt intresse om det på grund av sina egenskaper ur ett långsiktigt nationellt, regionalt eller lokalt hushållningsperspektiv har en väsentlig allmän betydelse.

För vilka ändamål mark- och vattenområden kan vara av väsentligt allmänt intresse föreslås anges i 3 kap. MB. Förslag till vilka ändamål som kan vara av väsentligt allmänt intresse redovisas i kap. 12 i betänkandet.

Under arbetets gång har synpunkter framförts om att införandet av begreppet områden av väsentligt allmänt intresse skulle innebära en försvagning av skyddet för de allmänna intressen i 3 kap. MB som inte är riksintresse genom att områden av sådant allmänt intresse som inte är av väsentlig art inte längre kan hävdas

vid avvägningen mellan olika intressen i planeringen. Enligt utredningens mening bör dock sådana intressen vid behov kunna hävdas med stöd av bestämmelserna om allmänna intressen i PBL.

#### **11.4.3 Bedömning av vilka områden som är av väsentligt allmänt intresse ur nationellt, regionalt och lokalt perspektiv och deras redovisning i översiktsplanen**

**Utredningens förslag:** Bestämmelser införs i 3 kap. PBL om att kommunen i översiktsplanen ska redovisa väsentliga allmänna intressen och hur kommunen avser att tillgodose dessa intressen samt att länsstyrelsen under samråd om översiktsplan och detaljplan ska verka för att intressena tillgodoses.

Bestämmelser införs i hushållningsförordningen om ansvarsfördelningen för de intressen i fråga om hushållning med mark- och vattenområden som anges i 3 kap. miljöbalken och om hur områden av väsentligt allmänt intresse ska anges.

Enligt utredningens förslag kan ett område vara av väsentligt allmänt intresse ur ett långsiktigt nationellt, regionalt eller lokalt hushållningsperspektiv. Ett område av väsentligt allmänt intresse ska enligt utredningens förslag redovisas i översiktsplanen och det ska framgå av planen hur kommunen avser att tillgodose de redovisade väsentliga allmänna intressena. Det innebär att alla områden av väsentligt allmänt intresse synliggörs i kommunernas planering och blir föremål för kommunernas avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

Sektorsmyndigheterna föreslås ansvara för att inom sina verksamhetsområden ange sådana områden som ur ett nationellt perspektiv är av väsentligt allmänt intresse för ett visst ändamål. Det ska ske i den utsträckning det är behövligt enligt myndighetens bedömning. De områden som sektorsmyndigheterna anger ska redovisas i Boverkets register (se avsnitt 11.10). Det kan vara områden för olika ändamål av nationellt intresse som kommunen bör beakta i sitt arbete med avvägningar mellan olika intressen men som inte motiverar ett direkt statligt inflytande. Exempel kan vara sådana malmprovinser som SGU pekat ut (se avsnitt 4.11.3) som områden av nationellt intresse. Välbelägna områden för material-

försörjning som bergtäkter och sandavlagringar kan vara aktuella att ange som områden av väsentligt allmänt intresse. Även försvarsmakten har angett områden som omfattas av de nuvarande bestämmelserna i 3 kap. 9 § första stycket. Att ange områden av väsentligt allmänt intresse kan för myndigheterna vara ett alternativ till att ange områden av riksintresse. Områdena ska vid behov aktualitetsprövas av myndigheterna.

Länsstyrelserna föreslås ansvara för att ange sådana områden som ur ett regionalt perspektiv är av väsentligt allmänt intresse för olika ändamål. Det kan vara områden som i länsstyrelsens arbete med olika uppdrag (se kap. 10) har befunnits särskilt lämpliga för olika ändamål eller åtgärder av olika slag som kommunen bör beakta i sitt arbete med avvägningar mellan olika intressen. Exempel kan vara områden av regional betydelse för naturvård, friluftsliv, grön infrastruktur, kulturmiljövård, klimatanpassningsåtgärder, regional tillväxt, materialförsörjning, vattenförsörjning, energiomställning etc. Utredningen förutsätter att länsstyrelsen samråder med berörda regionala organ angående sådana områden. Länsstyrelserna ska i sin sammanfattande redogörelse enligt 3 kap. 28 § PBL till kommunen lämna uppgifter om områden av väsentligt allmänt intresse från Boverkets register samt om sådana områden som länsstyrelsen bedömt vara av väsentligt allmänt intresse från regional synpunkt.

Kommunerna bedömer vilka områden som ur ett lokalt perspektiv är av väsentligt allmänt intresse. Det gäller naturligtvis områden som är särskilt lämpliga för bostadsförsörjning, men också områden för olika ändamål av väsentligt allmänt intresse ur lokalt perspektiv som kommunen liksom i dag använder som underlag för sin planering för att uppfylla syftet i 2 kap. 2 § PBL.

Länsstyrelsen ska under samråd om översiktsplan och detaljplan verka för att väsentliga allmänna intressen tillgodoses.

Enligt utredningens förslag ska kommunen i sin översiktsplan, förutom områden av riksintresse, redovisa områden av väsentligt allmänt intresse och i planen visa hur kommunen avser att tillgoda de redovisade intressena. Genom bättre kunskap om områden av väsentligt allmänt intresse får kommunen bättre förutsättningar för att kunna göra väl genomtänkta avvägningar mellan olika allmänna intressen för att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. På så vis ökas möjligheterna för kommunen att

genomföra en medveten och långsiktigt hållbar samhällsplanering som bidrar till en hållbar utveckling.

#### 11.4.4 Särskilda bestämmelser för vissa väsentliga allmänna intressen

**Utredningens förslag:** Bestämmelser införs i PBL om att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande till översiktsplan och detaljplan ska ange om förslaget innebär att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 10 § miljöbalken inte följs och om förslaget inte så långt möjligt tillgodoser ett väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjningen enligt 3 kap. 13 § miljöbalken. Länsstyrelsen ska överpröva ett beslut om detaljplan och kan upphäva det om planen inte tillgodoser dessa bestämmelser.

Miljömålsberedningen har i sitt delbetänkande (SOU 2014:50, s. 93–95) pekat på en bristande tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken vad gäller frågan om bevarande av jordbruksmark. Miljömålsberedningen noterade vidare att det inte finns något allmänt krav på att länsstyrelsen ska överpröva detaljplaner som brister i hänsynen till bl.a. de intressen som anges 3 kap. 4 § miljöbalken. Att länsstyrelserna är skyldiga att överpröva detaljplaner när dessa brister i hänsyn till riksintressen men inte när det gäller övriga hushållningsbestämmelser har sannolikt bidragit till att kommunerna och länsstyrelserna är mer medvetna om betydelsen av riksintressen än om jordbruksmarkens värden. Miljömålsberedningen ansåg mot bakgrund av detta att reglerna i PBL behöver tydliggöras genom kompletterande krav om redovisningar hur hänsyn tas till brukningsvärd jordbruksmark i översiktsplanen. Miljömålsberedningen föreslog även att 11 kap. 10 § PBL kompletteras med att länsstyrelserna ska överpröva kommunernas beslut om detaljplan, om beslutet kan förväntas innebära att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark inte följs.

Utredningen ansluter sig till Miljömålsberedningens bedömning och föreslår därför att det införs bestämmelser i 3 och 5 kap. PBL som innebär att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande till översiktsplan och detaljplan ska ange om förslaget innebär att bestäm-

melseorna om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 10 § miljöbalken inte följs. Utredningen föreslår även att bestämmelser införs i 11 kap. PBL som innebär att länsstyrelsens ingripandegrunder utökas till att även avse detta intresse.

Utredningen föreslår att motsvarande bestämmelser ska användas för områden av väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjning.

Genom förslaget ges en möjlighet till statligt inflytande om bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark och områden av väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjning inte följs vid överväganden om mark- och vattenanvändningen.

#### 11.4.5 Beskrivning av områden av väsentligt allmänt intresse

**Utredningens förslag:** Bestämmelser införs i hushållningsförordningen om hur ett område av väsentligt allmänt intresse ska beskrivas.

Utredningen föreslår att informationen om ett område av väsentligt allmänt intresse ska innehålla en avgränsning av området på karta och en beskrivning av dess värde, dvs. skälen till att området bedöms vara av väsentligt allmänt intresse. Om det finns särskilda uppgifter som i sammanhanget kan vara av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken bör sådan information också lämnas.

Information som av något skäl inte bör offentliggöras ska behandlas med sekretess.

### 11.5 Områden av riksintresse

#### 11.5.1 Inledning

Att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB fokuserar på områden av riksintresse kan enligt utredningens uppfattning till stor del förklaras med att bestämmelserna främst har uppfattats som skyddsbestämmelser avsedda att skydda vissa intressen och först i andra hand som vägledande bestämmelser för väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja mar-



ken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Ur ett sådant skyddsperspektiv är ett riksintresse som ska skyddas naturligtvis att föredra före ett allmänt intresse som bara så långt möjligt ska skyddas. För att få tillstånd till en exploatering inom ett område av riksintresse, t.ex. för bevarande, blir det viktigt att också exploateringsintresset anges som riksintresse för att det ska kunna ges företräde enligt bestämmelserna 3 kap. 10 § MB.

Tillämpningen har fått till följd att områden av riksintresse för olika ändamål enligt 3 kap. 5–9 §§ MB i dag sammanlagt omfattar cirka 46 procent av Sveriges totala land- och vattenareal inom länsgränserna. Drygt hälften av arealen för områden av riksintresse enligt 3 kap. MB ligger inom områden av riksintresse enligt 4 kap. MB, och totalt omfattar områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB cirka 55 procent av Sveriges totala land- och vattenareal inom länsgränserna. Överlappningen mellan områden av riksintresse för olika ändamål bidrar till att komplicera hushållningsbestämmelsernas tillämpning.

Inom drygt halva Sverige kan således staten ingripa i kommunernas planering och i beslut om ändrad markanvändning. Lagstiftarens intention var knappast att omfattningen av områden av riksintresse skulle få sådana dimensioner. Departementschefen anförde som motiv för att inte föra in en bestämmelse till skydd för skogsmark som riksintresse, bland annat att ”det skulle komma att innebära att staten skulle få stort inflytande över kommunala planer och övriga beslut enligt PBL inom större delen av landets yta. Detta skulle klart strida mot strävandena till ökad självständighet för kommunerna i förhållande till staten i markanvändningsfrågor” (prop. 1985/86:3, s. 55). Som en jämförelse uppgick år 2010 arealen produktiv skogsmark till cirka 55 procent av Sveriges landareal (SCB 2013).

Att ett område är av riksintresse betyder visserligen inte automatiskt ett hinder för olika verksamheter i området. Mark- och vattenområden ska enligt 3 kap. 1 § MB ”användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov”. Enligt departementschefen ligger det ”allmänt i en god resurshushållning att slå vakt om möjligheterna till mångsidig användning av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt (prop. 1985/86:3, s. 47). Ett område kan ofta vara lämpligt att utnyttja för flera verksamheter

samtidigt. ”I många konkurrenssituationer behöver det inte i första hand vara fråga om att förhindra en viss verksamhet. Det kan i stället gälla att överväga verksamhetens närmare lokalisering inom området eller att ställa upp sådana villkor för verksamhetens bedrivande eller utformning att tillräcklig hänsyn tas till det intresse eller den verksamhet som behöver skyddas.” (Prop. 1985/86:3, s. 46.)

Den hittillsvarande tillämpningen av hushållningsbestämmelserna har dock bidragit till en relativt spridd uppfattning att inga andra verksamheter kan bedrivas inom ett område av riksintresse – att en ”död hand” har lagts över området. Vidare bidrar oklarheter i regler och tillämpning till att försvåra och förlänga planerings- och beslutsprocesser. Redan i arbetet med delbetänkandet *Bostadsförsörjning och riksintressen* (SOU 2014:59) noterade utredningen att ”det finns otydligheter i riksintressesystemet som medför att det blir svårt att tillämpa och att förtroendet för systemet undergrävs. Exempelvis råder tveksamhet om de utpekade riksintresseområdenas kvalitet, legitimitet och aktualitet. Osäkerhet råder angående bedömningen av vad som kan tillåtas i ett område. Detta inverkar på kommunernas och länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelserna så att planeringsprocessen för områden som berör riksintressen ofta blir onödigt långdragen och kostsam. Det bidrar också till en oförutsägbarhet i planeringsprocessen som kan medföra att exploatörer drar sig för att starta projekt i ett område som berör ett riksintresse. Utredningens bedömning är att detta är ett hinder som påtagligt minskar effektiviteten i samhällsplaneringen” (s. 12).

Enligt utredningens mening bidrar otydligheten och osäkerheten i hushållningsbestämmelsernas tillämpning tillsammans med den stora omfattningen av områden av riksintresse till att äventyra systemets legitimitet.

Utredningen föreslår att hanteringen av områden av riksintresse förtydligas och förankras bättre, bland annat genom formella beslut efter dialog med berörda parter, tydligare kriterier och utvecklade krav på redovisningens former. Utredningen föreslår också att bestämmelserna om områden av riksintresse kompletteras med ett nytt ändamål för att motsvara dagens behov.

Berörda myndigheter bör få i uppdrag att lämna förslag till områden av riksintresse enligt 3 kap. MB enligt de nya kriterierna och att vid behov ange områden av väsentligt allmänt intresse. Inrikt-

ningen bör vara att totalt sett minska omfattningen av områden av riksintresse jämfört med i dag, bland annat genom att möjligheten att ange områden av väsentligt allmänt intresse utnyttjas.

### 11.5.2 Regeringen beslutar om områden av riksintresse

**Utredningens förslag:** Bestämmelser införs i 3 kap. MB om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar att ett område är av riksintresse.

Enligt nuvarande bestämmelser i 2 § hushållningsförordningen ska centrala myndigheter lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Avsikten är att områdena ska behandlas i den kommunala översiktsplaneringen och på så sätt förtydligas för att tjäna som underlag vid beslut enligt anknutna lagar. I sådana beslut avgörs slutligen frågan om området är av riksintresse. I utredningens utvärdering av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna framkommer att denna process inte alltid bedrivs enligt lagstiftarens intentioner, och utredningen konstaterar att det i dag uppfattas som oklart om ett område är av riksintresse. Enligt nuvarande bestämmelser är det ingen myndighet som med rättsligt bindande verkan kan förklara ett område som varande av riksintresse. Sådant bemyndigande saknas i lagstiftningen. Frågan om huruvida ett område är av riksintresse måste därför bedömas i ett enskilt ärende, t.ex. i en tillståndsprövning. Den prövande myndigheten kan i ärendet å ena sidan underkänna en bedömning att ett område är av riksintresse, å andra sidan anse att ett visst område är av riksintresse, trots att ingen central myndighet gjort denna bedömning. Det får också till följd att det är svårt att få adekvat information om områden av riksintresse.

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta att ett område är av riksintresse.

*Kan ett beslut om att ett område är av riksintresse överklagas?*

En fråga som uppkommer är om ett sådant beslut är överklagbart. I 22 § förvaltningslagen (1986:223) anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

Det finns ingen entydig och klar definition av begreppet sakägare. För att någon ska vara berörd av ett beslut krävs att beslutet angår denne på ett mera konkret sätt. Detta brukar uttryckas som att beslutet ska påverka dennes rättsställning eller beröra ett intresse som på något sätt har erkänts av rättsordningen. Att så är fallet kan bekräftas av att personen i fråga tillhör en krets med vilken samråd ska hållas eller att personen på något annat sätt har intressen som ska beaktas vid prövningen (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 juli 2015, Mål nr P 3231-15).

PBL-överklagandeutredningen har i sitt betänkande (SOU 2014:14, s. 100 ff) redogjort för artikel 6.1 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter och om civila rättigheter enligt Europadomstolens praxis. I betänkandet uttalas bl.a. att det i artikel 6 i Europakonventionen finns bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång. I första meningen i artikel 6.1 Europakonventionen anges att var och en ska, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. I artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen finns en bestämmelse om skydd för egendom. Av artikeln framgår att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrettens allmänna grundsatser.

PBL-överklagandeutredningen konstaterar att det av Europadomstolens praxis inte finns någon tydlig definition av begreppet civila rättigheter. I betänkandet nämns dock ett avgörande (Fayed mot Storbritannien, avgörande den 21 september 1990, ansökan nr 17101/90) av vilket det framgår att enbart svaga samband eller avlägsna konsekvenser inte är tillräckligt för att artikel 6.1 ska bli tillämplig.

I förarbetena till MB (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 270–272) diskuteras frågan om åtgärdsprogram enligt 5 kap. MB ska kunna överklagas. Bland annat anges att eftersom åtgärdsprogram inte är direkt bindande för enskilda utan endast för de beslut som myndigheter vid senare tidpunkt fattar, kan beslut om åtgärdsprogram inte anses vara en sådan myndighetsutövning mot enskild som kräver rätt att överklaga.

Hushållningsbestämmelserna i 3 kap MB är, liksom åtgärdsprogram enligt 5 kap. MB, närmast att betrakta som planeringsriktlinjer. Ett beslut av regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att ett område är av riksintresse är således inte direkt bindande för enskilda. Det är först vid tillämpningen av bestämmelserna vid efterföljande beslut som beslutet om att ett område är av riksintresse kan få en direkt effekt för enskilda. Det kan t.ex. vara fallet att en fastighetsägare får avslag på sin ansökan om bygglov i ett område som inte omfattas av detaljplan och byggnadsnämnden motiverar beslutet med att den sökta åtgärden inte tillgodoser ett riksintresse. I den situationen kan den enskilde givetvis överklaga byggnadsnämndens beslut enligt reglerna i PBL och på så sätt få frågan prövad i högre instans.

Mot bakgrund av det ovan sagda anser utredningen att ett beslut om att ett område är av riksintresse inte är överklagbart.

### 11.5.3 Definition av områden av riksintresse

**Utredningens förslag:** En definition av områden av riksintresse införs i 3 kap. MB.

Ett mark- och vattenområde är av riksintresse, om det ur ett långsiktigt hushållningsperspektiv är av stor nationell betydelse att området används för ett visst ändamål och regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har beslutat att området är av riksintresse.

Området kan endast vara av stor nationell betydelse för att

1. värna värden av särskild nationell vikt,
2. uppfylla Sveriges internationella åtaganden,

3. genomföra nationellt viktiga strukturer eller nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling, eller
4. säkerställa totalförsvarets behov.

Ett av de grundläggande syftena med PBL/NRL-reformen var att ”decentralisera ansvar för planläggning och lokal miljö till kommunerna genom att begränsa statens kontroll”. (Prop 1985/86:1 s. 68). Statens inflytande i planeringen begränsades till att gälla områden av riksintresse, mellankommunala frågor och frågor om hälsa och säkerhet. Det gav staten genom länsstyrelsen möjlighet att i beslut om mark- och vattenanvändningen bevaka nationella intressen som inte självklart kunde förutsättas beaktas av kommunerna.

De nuvarande hushållningsbestämmelserna innehåller ingen definition av vad som kan vara ett mark- och vattenområde av riksintresse. Inte heller förarbetena tillhandahåller någon definition. En sådan definition har efterfrågats, och behövs också som grund för utarbetande av förslag till särskilda kriterier för de olika typer av områden som kan vara av riksintresse enligt 3 kap. MB, se avsnitt 11.5.4.

Utredningen föreslår att ett mark- och vattenområde som är av riksintresse definieras av att det ur ett långsiktigt hushållningsperspektiv är av stor nationell betydelse att området används för ett visst ändamål.

I förslaget anges vidare fyra ändamål som området kan vara av stor nationell betydelse för. Avsikten är att precisera sådana ändamål som kan motivera ett statligt inflytande i den kommunala planeringen.

#### *Värna värden av särskild nationell vikt*

Ändamålet ansluter till lagstiftarens intentioner och avser både bevarande- och exploateringsvärden.

I förarbetena ansåg regeringen att det är

naturligt att en naturresurslag får en inriktning mot skydd av långsiktiga och för landet väsentliga värden som inte kan väntas bli tillräckligt beaktade utan stöd av en lag. Detta innebär inte att en sådan lag ensidigt bör främja bevarandeintressen och långsiktiga försörj-

ningsbehov. Lagens grundläggande syfte bör vara att främja en användning av naturresurserna som är förnuftig för samhället vid en allsidig, samlad bedömning, både i ett långsiktigt och i ett kortsiktigt perspektiv. En naturresurslag som innehåller sådana grundläggande bestämmelser kommer enligt min mening att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. (Prop. 1985/86:3, s. 14.)

### *Uppfylla Sveriges internationella åtaganden*

Ändamålet ansluter till lagstiftarens intentioner som framgår av förarbetena.

Jag vill också erinra om vårt lands internationella ansvar när det gäller skydd av områden som har särskilt stor betydelse för naturvärden, kulturminnesvärden eller friluftslivet. Som exempel kan jag här nämna att regeringen har ställt sig bakom den s.k. CW-listan (Convention on Wetlands), vilket innebär ett speciellt ansvar för vissa internationellt betydelsefulla våtmarksområden i vårt land. (Prop. 1985/86:3, s. 68.)

Sedan hushållningsbestämmelserna trädde i kraft har Sverige ställt sig bakom ett ytterligare antal internationella överenskommelser och EU-lagstiftning och internationell lagstiftning har tillkommit som ytterligare motiverar ändamålet. Se vidare avsnitt 10.2.

### *Genomföra nationellt viktiga strukturer eller nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling*

Ändamålet ansluter beträffande nationellt viktiga strukturer till lagstiftarens intentioner som framgår av förarbetena.

Det är naturligtvis nödvändigt att anläggningar som kräver kontinuitet och sammanhang, t.ex. sådana som sträcker sig över kommungränserna, verkligen kan komma till utförande. Det kan gälla en väg, en kraftledning, ett ledningssystem för vattendistribution eller distribution av naturgas etc. Det kan också gälla en flygplats eller en telemast som ingår i ett nationellt system vilket inte kan fylla det avsedda syftet om anläggningen inte kan komma till stånd på en viss plats. Det kan vidare vara fråga om anläggningar för industrin eller energiproduktionen eller för avfallshantering, vilka behöver komma till stånd för att landets eller en landsdels behov av en viss produkt, av energi eller av lagring och destruktion av avfall skall kunna tillgodoses. Markbehov för anläggningar av detta slag kan i vissa fall vara av riksintresse. (Prop. 1985/86:3 s 76.)

Beträffande nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling ansluter ändamålet till formuleringen i 3 kap. 5 § PBL. Av översiktsplanen ska bland annat framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

Exempel på nationella mål av betydelse för mark- och vattenanvändningen är den nationella planeringsramen för vindkraft som haft betydelse vid Statens energimyndighets bedömning av områden av riksintresse för vindbruk enligt 3 kap. 8 § MB.

#### *Säkerställa totalförsvarets behov*

Ändamålet ansluter till lagstiftarens intentioner. Enligt förarbetena utgår totalförsvarets behov av mark- och vattenområden ”från intressen som är gemensamma för hela landet”. Det är vidare

uppenbart att anspråk som ställs från totalförsvaret i och för sig alltid kan sägas beröra nationella intressen, eftersom försvaret är en nationell angelägenhet. Staten bör därför ha möjlighet att påverka markanvändningen i anslutning till anläggningar m.m. för totalförsvaret (prop 1985/86:3 s 77).

För vilka ändamål mark- och vattenområden kan vara av riksintresse föreslås anges i 3 kap. MB. Förslag till vilka ändamål som kan vara av riksintresse redovisas i kap. 12.

#### **11.5.4 Regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintresse**

**Utredningens förslag:** Bestämmelser införs i hushållningsförordningen om att regeringen beslutar om särskilda kriterier för olika typer av områden som kan vara av riksintresse enligt 3 kap. MB.

Enligt utredningens förslag ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att ett område är av riksintresse, se avsnitt 11.5.2. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att regeringen efter förslag från sektorsmyndigheterna bör besluta om



särskilda kriterier för olika typer av områden som kan vara av riksintresse enligt 3 kap. MB.

Utredaren ska enligt direktivet särskilt ange vilka kriterier som bör vara uppfyllda för ett utpekande av ett område av riksintresse. Som framgår av kap. 4 har nästan alla sektorsmyndigheter med ledning av förarbetena till NRL utvecklat kriterier för områden av riksintresse inom sina ansvarsområden. Några myndigheter har nyligen gjort det första gången medan andra har hunnit revidera sina tidigare uppställda kriterier. Vissa myndigheter har sett över och reviderat sina bedömningar av vilka områden som är av riksintresse och hos en del myndigheter pågår för närvarande ett sådant arbete. De olika intressena är av olika karaktär och har vart och ett sina egna förutsättningar. Att utveckla kriterier för de olika riksintresseändamålen är ett omfattande arbete som enligt utredningens mening skulle kunna vara ett ämne för en särskild utredning. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att förslag till kriterier tas fram av sektorsmyndigheterna inför regeringens beslut. I avsnitt 11.5.3 lämnas ett förslag till definition av områden av riksintresse som innefattar ett slags allmänna kriterier som kan tjäna som utgångspunkter för det arbete med att utveckla särskilda kriterier för olika typer av områden som föreslås i det följande.

Regeringen bör ge berörda myndigheter i uppdrag att med utgångspunkt i den föreslagna definitionen enligt 3 kap. 6 § andra stycket MB lämna förslag till särskilda kriterier för de olika typer av områden som kan vara av riksintresse enligt 3 kap. MB.

I uppdraget bör anges att inriktningen ska vara att minska den totala utbredningen av områden av riksintresse jämfört med i dag genom att kriterierna utformas med beaktande av möjligheten att ange att ett område är av väsentligt allmänt intresse i stället för av riksintresse.

I uppdraget bör bl.a. ingå att bedöma i vilken utsträckning

- områden som omfattas av rättsverkande beslut enligt någon lagstiftning behöver kunna anges som område av riksintresse
- det finns anledning att ange områden som överlappar andra områden av riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB
- befintliga anläggningar behöver kunna anges som område av riksintresse

- behovet av att ange ett område av riksintresse minskar på grund av att det finns starka lokala incitament att tillgodose det aktuella intresset
- och på vilket sätt eventuella influensområden kan behöva anges.

Myndigheternas förslag till kriterier bör genomgå en grundlig genomlysning genom ett brett remissförfarande. Förutom från sedvanliga berörda remissinstanser bör synpunkter särskilt inhämtas bl.a. från högskolor, universitet och andra expertorgan.

Därefter kan regeringen besluta om särskilda kriterier för olika typer av områden som kan vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. Beslutet bör fogas som bilaga till hushållningsförordningen så att kriterierna redovisas på ett samlat och överblickbart sätt.

Det föreslagna förfarandet bör enligt utredningens uppfattning bidra till en sådan nationell överblick och samordning av systemet för hushållning med mark och vatten som har efterfrågats och därmed stärka systemets legitimitet.

När regeringen beslutat om kriterier bör sektorsmyndigheterna ges i uppdrag att pröva sina nuvarande bedömningar av områden av riksintresse mot de nya kriterierna och inleda den samrådsprocess som beskrivs i avsnitt 11.5.5. I denna process bör de senaste årens arbete hos sektorsmyndigheterna tillvaratas.

### 11.5.5 Samrådsprocess och beslut om områden av riksintresse

**Utredningens förslag:** Bestämmelser införs i hushållningsförordningen om att ansvariga sektorsmyndigheter beslutar om att ett område är av riksintresse samt om en särskild samrådsprocess inför beslutet.

Enligt utredningens förslag ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att ett område är av riksintresse, se avsnitt 11.5.2.

Utredningen föreslår att regeringen i hushållningsförordningen uppdrar åt sektorsmyndigheterna att inom sina respektive ansvarsområden besluta om att ett område är av riksintresse. Utredningen föreslår vidare att sådana beslut ska föregås av en samrådsprocess

som innefattar dialog med Boverket samt de länsstyrelser, regionala organ, kommuner och sektorsmyndigheter som är berörda. I underlaget för samrådsprocessen ska det föreslagna området avgränsas på karta och beskrivas så att det är möjligt för kommunen att i översiktsplanen redogöra för hur kommunen avser att tillgodose riksintresset. Av underlaget ska också framgå hur de av regeringen beslutade kriterierna är uppfyllda. Boverket föreslås få meddela närmare föreskrifter för hur underlaget ska utformas.

Områden som av sekretesskäl inte kan anges öppet på karta ska redovisas i särskild ordning till berörd länsstyrelse som på lämpligt sätt ska underrätta samrådande parter om sektorsmyndighetens förslag.

För att ge kommunen större möjligheter att hävda sina synpunkter i dialogen föreslår utredningen vidare att sektorsmyndigheten i vissa fall ska ge regeringen möjlighet att pröva ett förslag om att ett område är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Om en berörd kommun beträffande ett förslag till område av riksintresse anser att de av regeringen beslutade kriterierna inte är uppfyllda eller att underlaget till förslaget är bristfälligt kan kommunen begära att sektorsmyndigheten ger regeringen möjlighet att pröva förslaget före myndighetens beslut. Avsikten är inte att regeringen ska avgöra ett stort antal beslut om riksintresseområden, utan är en möjlighet att i särskilda fall få en politisk prövning till ledning för fortsatt arbete. Sektorsmyndigheten ska alltså bifalla eller avslå kommunens begäran att ge regeringen möjlighet att pröva förslaget före myndighetens beslut.

Efter genomförd samrådsprocess med eventuell regeringsprövning kan sektorsmyndigheten besluta att ett område är av riksintresse enligt 3 kap. MB. Beslutet meddelas till Boverket för införande i det centrala registret (se avsnitt 11.8). Om beslutet rör ett område som omfattas av en havsplan enligt 4 kap. 10 § MB ska beslutet även lämnas till Havs- och vattenmyndigheten.

Enligt utredningens mening bör det föreslagna förfarandet bidra till att kommunerna får bättre förutsättningar för att hantera områden av riksintresse i sin planering genom bättre kunskap om och acceptans för de nationella värden som riksintressena ger uttryck för. På så vis ökas möjligheterna för kommunen att genomföra en medveten och långsiktigt hållbar samhällsplanering som bidrar till en hållbar utveckling.

### 11.5.6 Beskrivning av områden av riksintresse

**Utredningens förslag:** Bestämmelser införs i hushållningsförordningen om hur ett område av riksintresse ska beskrivas.

I kritiken av dagens tillämpning av hushållningsbestämmelserna framhålls ofta att beskrivningen av områden av riksintresse inte alltid är tillräckligt utvecklad och preciserad för att områdets värde och utbredning ska kunna förstås. Det medför inledningsvis att det blir svårt för kommunen att i översiktsplanen visa hur den avser att tillgodose riksintresset i området. Planen ger då inte som avsett förhandsupplysningar om hur riksintresset kan komma att vägas in vid framtida beslut om markanvändningen. Det innebär att dessa frågor måste behandlas i tillståndsärendet utan att ha övervägts i ett översiktligt perspektiv. Utan tydliga förutsättningar för bedömning av om riksintresset tillgodoses ökar sannolikheten för att hanteringen av ärendet drar ut på tiden vilket medför ökade kostnader och ökad risk för s.k. förgävesplanering. Det medför också tillämpningsproblem vid en eventuell överprövning.

I förarbetena betonas vikten av tydliga beskrivningar av områdenas värden.

Myndigheternas arbete med att dokumentera värdena och ge underlag för planläggning och tillståndsbeslut bör, så som bl.a. Länsarkitektföreningen samt flera länsstyrelser och kommuner framhåller, inriktas så att riksintresseområdena kan preciseras och avgränsas i kommunala översiktsplaner på ett sätt som är ägnat att belysa de väsentliga skyddsintressena. Jag vill alltså betona att avgränsningen av områdena skall göras utifrån de värden som verkligen är skyddsvärda. (Prop 1985/86:3 s 117.)

Utredningen föreslår att sektorsmyndigheten i underlaget för samrådsprocessen (se avsnitt 11.5.5) ska avgränsa det föreslagna området på karta och beskriva området så att det är möjligt för kommunen att i översiktsplanen redogöra för hur kommunen avser att tillgodose riksintresset. Av underlaget ska också framgå hur de av regeringen beslutade kriterierna är uppfyllda.

Utredningen föreslår den information som ska finnas till ett beslut om att ett område är av riksintresse ska innehålla en avgränsning av området på karta och en beskrivning av dess värde, dvs. skälen till att området bedöms vara av riksintresse. Om det

finns särskilda uppgifter som i sammanhanget kan vara av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken bör sådan information också lämnas.

Information som av något skäl inte bör offentliggöras ska behandlas med sekretess.

Ett tydligare underlag beträffande områden av riksintresse ger enligt utredningens mening bättre förutsättningar för att tillämpa systemet för hushållning med mark och vatten i enlighet med lagstiftarens intentioner. Det bidrar också till att systemet blir mer överskådligt och begripligt och till att underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet.

### 11.5.7 Aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintresse

**Utredningens förslag:** Bestämmelser införs i hushållningsförordningen om aktualitetsprövning av beslut om område av riksintresse.

Det förekommer att sektorsmyndigheternas bedömningar av områden av riksintresse upplevs som inaktuella. Det kan gälla både områdets värde och dess avgränsning. Ett skogsområde av riksintresse för naturvården eller friluftslivet kan ha blivit kalavverkat vilket medfört att intresset inte längre är aktuellt. Ett område av riksintresse för kulturmiljövården där en byggnad utgör värdebäraren kan ha blivit inaktuellt eftersom byggnaden har förfallit.

Det finns i dag inga bestämmelser om sektorsmyndigheternas bedömningar av områden av riksintresse ska aktualiseras, och som framgår av kap. 4 har myndigheterna i olika utsträckning och i olika omfattning aktualiserat sina bedömningar.

I sådana områden som inte längre bör bedöms vara av riksintresse finns det inte längre motiv för att staten ska kunna ingripa i beslut om mark- och vattenanvändningen. Så länge det finns kvar har området ändå sådan betydelse vilket kan skapa onödiga problem vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i de anknutna lagarna.

Utredningen föreslår att sektorsmyndigheterna ska aktualitetspröva sina beslut om områden av riksintresse minst vart åttonde år

eller vid behov. Beslut om områden av riksintresse som inte längre uppfyller de av regeringen beslutade kriterierna ska upphävas. Länsstyrelsen ska underrätta Boverket och berörda sektorsmyndigheter om länsstyrelsen anser att ett beslut om ett område av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken bör aktualitetsprövas eller omprövas. Motsvarande gäller om länsstyrelsen anser att ett ytterligare mark- eller vattenområde bör bedömas vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

En regelbunden aktualitetsprövning bör enligt utredningens mening bidra till att undanröja onödiga hinder vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna och därigenom därmed också stärka systemets legitimitet.

## 11.6 Åtgärder som bör respektive inte bör vara tillåtna inom de områden som omfattas av hushållningsbestämmelserna

**Utredningens förslag:** Bestämmelser införs i 3 kap. MB om hänsyn till områden av riksintresse och av väsentligt allmänt intresse vid planering av och beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Om området är av riksintresse ska det intresset tillgodoses.

Om området är av väsentligt allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses.

Ett riksintresse eller väsentligt allmänt intresse tillgodoses i ett beslut om området fortfarande är lämpligt för det ändamål och den verksamhet som intresset avser så att det är möjligt att använda eller bevara området eller bedriva verksamheten i enlighet med intresset.

En följdändring införs i 4 kap. 1 § MB.

En bestämmelse införs om att möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål ska prövas i planerings- och beslutsprocessen.

En förtydligande bestämmelse införs att om beslutet rör ett område som är av riksintresse både enligt 3 och 4 kap. MB ska prövningen först ske enligt bestämmelserna i 4 kap.

### 11.6.1 Påtaglig skada ersätts av att intresset ska tillgodoses

Enligt direktivet ska utredningen närmare precisera rekvisit för de åtgärder som bör respektive inte bör vara tillåtna inom de områden som omfattas av hushållningsbestämmelserna. Vidare ska utredningen analysera behovet av förändringar av såväl synsätt som terminologi när det gäller angivandet av intressen och deras områden liksom av åtgärder och verksamheter som kan skada de angivna intressena och områdena i syfte att skapa bättre ändamålsenlighet och tydlighet.

Bestämmelserna i 3 kap. MB anger att intressena ska ”skyddas mot” olika typer av åtgärder som medför ”påtaglig skada” eller motsvarande. Enligt utredningens mening kan denna terminologi ha bidragit till den ganska spridda missuppfattningen att hushållningsbestämmelserna är en sorts allmänna skyddsbestämmelser. Miljöbalken uppfattas i allmänhet som en skyddslagstiftning, och att hushållningsbestämmelserna sedan 1999 återfinns i den lagen har troligen ytterligare bidragit till denna missuppfattning.

Bestämmelserna är visserligen avsedda att skydda vissa intressen, men det är inte fråga om skydd i traditionell bemärkelse. Skyddet ska i planerings- och beslutsprocesser förhindra att mark- och vattenområden som från allmän synpunkt är särskilt lämpliga för en viss användning tas i anspråk för andra ändamål eller att en från allmän synpunkt lämplig verksamhet förhindras. Syftet med bestämmelserna är att främja en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Enligt förarbetena kan de ses som planeringsriktlinjer för alla som bedriver eller avser att bedriva tillståndspliktiga verksamheter som tar i anspråk mark- och vattenområden som kan användas för olika ändamål. Bestämmelserna är inriktade på att ge vägledning för att avgöra frågor om mark- och vattenanvändningen, och de ska främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. De kan ”sammanfattningsvis sägas syfta till att god natur och kulturmiljö skall bevaras, att landets försörjning med naturresurser tryggas i ett långsiktigt perspektiv samt att ett ändamålsenligt samhällsbyggande främjas. Både bevarande och användningsintressen skall alltså beaktas.” (Prop 1985/86:3, s. 152).

Att tydligt ange i vilka sammanhang bestämmelserna ska tillämpas, dvs. vid planering av och beslut om användningen av mark-

och vattenområden, kan enligt utredningens mening bidra till att undanröja vissa missuppfattningar om bestämmelsernas räckvidd.

Enligt bestämmelserna i PBL ska kommunen i översiktsplanen redovisa hur den vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodose bl.a. de intressen som anges i hushållningsbestämmelserna. Att ”tillgodose” ett intresse är enligt utredningens uppfattning en formulering som bättre stämmer överens med bestämmelsernas karaktär av planeringsriktlinjer än den nuvarande formuleringen ”skyddas mot påtaglig skada” eller motsvarande. Formuleringen ”intresset ska tillgodoses” kan enligt utredningens mening bidra till att främja en helhetssyn vid överväganden om användning av mark- och vattenområden.

Utredningen föreslår att begreppet ”intresset ska skyddas mot påtaglig skada” eller motsvarande ersätts med ”intresset ska tillgodoses”. För att skapa så stor samstämmighet som möjligt i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna föreslås motsvarande ändring i 4 kap. 1 § MB.

Om ett område av riksintresse berörs vid planering av eller beslut om användningen av mark- och vattenområden ska det intresset tillgodoses i beslutet. Riksintresset tillgodoses i ett beslut om de värden eller de förutsättningar som ligger till grund för riksintresset kan antas kvarstå om beslutet verkställs.

Om ett område av väsentligt allmänt intresse berörs vid planering av eller beslut om användningen av mark- och vattenområden ska det intresset så långt möjligt tillgodoses i beslutet. Det innebär att intresset som huvudregel ska tillgodoses i beslutet. Det väsentliga allmänna intresset tillgodoses om de värden eller de förutsättningar som ligger till grund för riksintresset kan antas kvarstå om beslutet verkställs. I beslutsprocessen ska möjligheterna till samutnyttjande av ett område för olika ändamål alltid prövas. I de fall det inte är möjligt att på ett realistiskt sätt samtidigt tillgodose två motstående väsentliga allmänna intressen ska en helhetsbedömning göras som kan resultera i att en angelägen åtgärd eller verksamhet tillåts trots att ett väsentligt allmänt intresse inte kan tillgodoses till fullo. Så långt möjligt ska alltså sättas i relation till andra väsentliga intressen av större eller motsvarande vikt. Vid avvägningen mellan intressena ska de inledande bestämmelserna i 1 och 2 §§ tillämpas så att företräde ges åt sådan användning som från allmän synpunkt



medför en god hushållning, och att avvägningen görs utifrån en helhetssyn.

Ett område kan vara av väsentligt intresse för ett i lagen angivet ändamål utan att området redovisas i en översiktsplan.

### 11.6.2 Möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål

Att det i dagens tillämpning av hushållningsbestämmelserna ibland råder osäkerhet angående bedömningen av vad som kan tillåtas i ett område inverkar på kommunernas och länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelserna så att planeringsprocessen för områden som berör riksintressen ofta blir onödigt långdragen och kostsam. Det bidrar till en oförutsägbarhet i planeringsprocessen som kan medföra att exploatörer drar sig för att starta projekt i ett område som berör ett riksintresse. Den har bidragit till en relativt spridd uppfattning att inga andra verksamheter kan bedrivas inom ett område av riksintresse – att en ”död hand” har lagts över området.

Att ett område är av riksintresse betyder dock inte automatiskt ett hinder för olika verksamheter i området. Mark- och vattenområden ska enligt 3 kap. 1 § MB ”användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov”. Enligt departementschefen ligger det ”allmänt i en god resurshushållning att slå vakt om möjligheterna till mångsidig användning av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt (prop. 1985/86:3, s. 47). Ett område kan ofta vara lämpligt att utnyttja för flera verksamheter samtidigt. ”I många konkurrenssituationer behöver det inte i första hand vara fråga om att förhindra en viss verksamhet. Det kan i stället gälla att överväga verksamhetens närmare lokalisering inom området eller att ställa upp sådana villkor för verksamhetens bedrivande eller utformning att tillräcklig hänsyn tas till det intresse eller den verksamhet som behöver skyddas.” (Prop. 1985/86:3, s. 46).

Utredningen föreslår att det tydligt uttrycks i 3 kap. MB att möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål ska prövas i planerings- och beslutsprocessen. Med utgångspunkt i att de allmänna intressen som berörs i ett område är tydligt beskrivna enligt utredningens förslag (se avsnitt 11.4.5 och 11.5.6) bör förutsättningarna förbättras för att utan onödig tidsutdräkt finna

lösningar som medger samutnyttjande av området för olika ändamål eller att tidigt konstatera att det inte är möjligt.

Enligt utredningens mening bör detta bidra till att öka effektiviteten i samhällsplaneringen.

### 11.6.3 Prövningsordning mellan 3 och 4 kap. MB

Inom de geografiska områdena som berörs av 4 kap. MB finns även många områden som har bedömts vara av riksintresse enligt bestämmelserna i 3 kap. MB.

Enligt 4 kap. 1 § miljöbalken är de områden som anges i 2–8 §§, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Av bestämmelsen framgår vidare att exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Vid olika tillståndsprövningar måste det alltså göras två bedömningar, dels om åtgärden är förenlig med bestämmelserna i 4 kap. MB och dels om åtgärden är förenlig med bestämmelserna i 3 kap. MB. Utredningen har vid utvärderingen av domstolsavgöranden och regeringsbeslut (se kap. 7) funnit att en prövning i två steg inte alltid uppmärksammas. Miljööverdomstolen har dock i bl.a. en dom (dom den 31 oktober 2001, mål nr M 9540-99) uttalat att det ligger närmast till hands att först pröva en ansökan enligt bestämmelserna i 4 kap. MB. Det är först om en denna prövning ger vid handen att hinder mot verksamheten inte föreligger som en intresseavvägning enligt bestämmelserna i 3 kap. MB ska göras.

Utredningen föreslår att 3 kap. miljöbalken kompletteras med en uttrycklig bestämmelse som tydliggör förhållandet mellan 3 och 4 kap. miljöbalken i enlighet med vad Miljööverdomstolen uttalade i angivet rättsfall. Om beslutet rör ett område som är av riksintresse både enligt 3 och 4 kap. MB ska prövningen först ske enligt bestämmelserna i 4 kap.

## 11.7 En ventil för regeringen

**Utredningens förslag:** En bestämmelse införs i 3 kap. 20 § MB om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer trots bestämmelserna om att riksintressen ska tillgodoses får besluta att ett mark- och vattenområde får användas för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse enligt detta kapitel om beslutet inte strider mot bestämmelserna i 1 och 2 §§.

En bestämmelse införs i 21 kap. 7 § första stycket som innebär att om mark- och miljödomstolen i ett ärende finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 3 kap. 20 § ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning.

Enligt direktivet ska utredaren utveckla ett system där avvägningar kan göras mellan å ena sidan olika riksintressen och å andra sidan tillgodoseendet av bostadsförsörjningsbehovet. Frågan behandlades i delbetänkandet (SOU 2014:59) och utredningen ansåg där att behovet av en ny avvägningsbestämmelse eller annan justering av lagstiftningen beror av hur de nuvarande bestämmelserna tolkas och tillämpas och av hur det nya systemet kan utformas. Utredningen bedömde att det inte var lämpligt att redan i delbetänkandet föreslå åtgärder i systemet som riktar sig särskilt mot bostadsbyggandet men avsåg att i slutbetänkandet återkomma i frågan.

Utredningen konstaterade i delbetänkandet att det i dagens tillämpning av hushållningsbestämmelserna uppstår situationer när det i ett område som berörs av ett riksintresse bedöms att användning för ett annat ändamål, t.ex. bostadsbebyggelse, på lämpligaste sätt skulle främja en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt, trots att bebyggelsen skulle medföra påtaglig skada eller motsvarande på riksintresset. Bostadsförsörjning eller något annat viktigt allmänintresse, väger alltid lättare än ett riksintresse i en sådan situation, och det är enligt bestämmelserna inte möjligt att tillåta att riksintresset påtagligt skadas. Utredning bedömde i betänkandet att detta hinder är oavsiktligt enligt lagstiftarens intentioner och att det finns anledning att överväga en sådan avvägningsmöjlighet som efterfrågats.

Enligt utredningens förslag kan ett område vara av riksintresse om det i ett långsiktigt hushållningsperspektiv är av särskild

nationell betydelse att området används för ett visst ändamål och regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har beslutat att området är av riksintresse (se avsnitt 11.5.2). Det är således i grunden regeringen som har beslutat att ett område är av riksintresse, och enligt utredningens mening är det då rimligt i lagstiftningen föra in en uttrycklig möjlighet för regeringen att i särskilda fall kunna besluta att ett väsentligt allmänt intresse ska ges företräde före ett riksintresse.

Utredningen föreslår att en bestämmelse införs i 3 kap. MB så att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer under vissa förutsättningar kan besluta att ett mark- och vattenområde får användas för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse enligt 3 kap. MB trots att det innebär att ett riksintresse inte tillgodoses. Som villkor för beslutet anges att åtgärden inte strider mot de inledande bestämmelserna i 1 och 2 §§. Utredningen föreslår vidare att regeringen i hushållningsförordningen ger länsstyrelserna mandat att också fatta sådana beslut.

Det är ett antal aktörer som fattar beslut enligt de anknutna lagar där hushållningsbestämmelserna ska tillämpas (se avsnitt 6.1.2). För att den föreslagna bestämmelsen ska kunna tillämpas måste länsstyrelsen eller regeringen vara berörd vid beslutsfattandet.

Kommunernas beslut enligt PBL fattas i samråd med eller överklagas till länsstyrelsen som då kan besluta om tillämpning av bestämmelsen. Vissa beslut enligt PBL fattas av länsstyrelsen eller regeringen.

Flera beslut enligt MB fattas av regeringen eller länsstyrelsen eller av kommunen med länsstyrelsen som första överklagandeinstans. Beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet för mer omfattande projekt fattas av mark- och miljödomstolen. Vid sådana beslut berörs varken länsstyrelsen eller regeringen. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse införs i 21 kap. 7 § första stycket MB som innebär att om mark- och miljödomstolen i ett ärende finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 3 kap. 20 § ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning.

Vid de flesta beslut enligt övrig anknuten lagstiftning har länsstyrelsen en samrådsroll och kan besluta om tillämpning av bestäm-

melsen. Beslut enligt vissa lagar fattas av regeringen som också är första överklagandeinstans för beslut enligt andra lagar.

Att beslutet inte får strida mot bestämmelserna i 1 och 2 §§ innebär bl.a. att företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning och att beslutet övervägs utifrån en helhetssyn som främjar att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. I de ärenden enligt anknuten lagstiftning där ventilen kan bli aktuell att tillämpa finns normalt krav på en miljökonsekvensbeskrivning där frågan om beslutets förenlighet med bestämmelserna i 1 och 2 §§ kan behandlas. För detaljplaneärenden enligt PBL där ventilen ska tillämpas förutsätter utredningen att länsstyrelsen i sin miljöbedömning beslutar att åtgärden medför betydande miljöpåverkan och därmed kräver en miljökonsekvensbeskrivning.

#### *Urholkar ventilen riksintressesystemet?*

Under arbetets gång har farhågor framförts om att införandet av en sådan ventil skulle komma att leda till att riksintressena förlorar den status och särställning som lagstiftaren avsåg och att systemet med riksintressen urholkas.

Enligt utredningens uppfattning skulle en sådan farhåga kunna ha visst fog för sig om ventilen skulle införas i det nuvarande systemet med den nuvarande tillämpningen av bestämmelserna som fokuserar på möjligheterna till statligt inflytande i planering och beslut rörande mark- och vattenanvändningen. Förslaget till ventil bör dock enligt utredningens mening bedömas mot bakgrund av de övriga förslagen i betänkandet. En samlade utgångspunkt för betänkandets förslag är att hushållningsbestämmelserna i enlighet med lagstiftarens intentioner ska utgöra planeringsriktlinjer till stöd för kommunernas viktiga uppgift att göra samlade bedömningar i sin fysiska planering för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas. I linje med detta föreslår utredningen förändringar i hushållningsbestämmelserna som ska ge kommunerna bättre, tydligare och mer fullständig information om de anspråk av allmänt intresse

som finns på mark- och vattenanvändningen som underlag för de avvägningar som ska göras i den fysiska planeringen. Förslagen ger också förutsättningar för att på ett bättre sätt sammanföra myndigheternas pågående arbete med åtgärder för att främja en hållbar utveckling med kommunernas fysiska planering till den del det berör särskilda geografiska områden.

Beträffande riksintressen innebär utredningens förslag att ett beslut om att ett område är av riksintresse (se avsnitt 11.5.5) har föregåtts av en samrådsprocess där Boverket och berörda länsstyrelser, regionala organ, kommuner och sektorsmyndigheter har haft möjlighet att påverka förslaget till beslut och där berörd kommun haft möjlighet att begära att regeringen prövar förslaget. Det ökar sannolikheten för att beslutet är väl förankrat och förtydligar förutsättningarna för kommuners och myndigheters tillämpning av hushållningsbestämmelserna.

Enligt utredningens bedömning kommer bestämmelsen, efter att de av utredningen föreslagna författningsändringarna har genomförts fullt ut (se kap. 13), att behöva tillämpas endast i undantagsfall, t.ex. när nya förutsättningar tillkommit som inte var kända under samrådsprocessen inför beslut om ett område av riksintresse.

## 11.8 Ett nationellt register

**Utredningens förslag:** Bestämmelser införs i hushållningsförordningen om att uppgifter om områden av riksintresse och områden av väsentligt allmänt intresse ur nationellt perspektiv ska finnas i ett nationellt digitalt register som Boverket ansvarar för.

I dagens tillämpning av hushållningsbestämmelserna kan det ibland vara svårt att hitta tillförlitligt underlag om områden av riksintresse. För att underlätta åtkomsten till uppgifter om olika områden anser utredningen att information med underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna bör samlas på ett ställe där det är lätt åtkomligt för länsstyrelser, kommuner och övriga intressenter.

Utredningen föreslår att Boverket ska ansvara för att upprätta och ajourhålla ett nationellt digitalt register med information från

sektorsmyndigheterna om områden av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv och beslut om områden av riksintresse.

Informationen i registret ska innehålla en avgränsning av området på karta och en beskrivning av dess värde, dvs. skälen till att området bedöms vara av väsentligt allmänt intresse eller av riksintresse. Om det finns särskilda uppgifter som i sammanhanget kan vara av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken bör sådan information också finnas. Områden av riksintresse som av sekretessskäl inte kan redovisas öppet ska inte ingå i det nationella registret.

Boverket får utfärda föreskrifter för registret och ska också ansvara för att sådan information om områden av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken finns i registret.

## 11.9 Förtydligande av bestämmelsernas tillämpning

**Utredningens förslag:** Bestämmelser införs i 3 kap. MB och i hushållningsförordningen som tillsammans med övriga bestämmelser i 3 och 4 kap. MB på ett samlat sätt beskriver tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

I naturresurslagen samlades de bestämmelser som behövdes för att förstå hur hushållningsbestämmelserna skulle tillämpas. Vid införandet i miljöbalken 1999 fördelades naturresurslagens bestämmelser på olika delar i balken. De inledande bestämmelserna om syfte och tillämpningsområde i 1 kap. NRL placerades i 1 kap. MB under miljöbalkens mål och tillämpningsområde. Bestämmelserna om tillämpningsområde togs bort ur MB 2007 men infördes ett och ett halvt år senare i HushF. Hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL placerades i 3 och 4 kap. MB. Bestämmelserna om tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m.m. i 4 kap. fördes till 17 kap. MB. Bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i 5 kap. NRL och om planeringsunderlag för tillämpningen fördes till 6 kap. MB om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag.

Att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB kom att stå som egna kapitel i miljöbalken utan direkt samband med övriga bestämmelser som behövs för att förstå hur hushållningsbestäm-

melseorna ska tillämpas kan enligt utredningens mening ha ytterligare bidragit till de tillämpningsproblem som har iakttagits.

Utredningen föreslår att i 3 kap. MB införs bestämmelser om tillämpningsområde och en hänvisning till bestämmelser om planer och planeringsunderlag till stöd för tillämpningen i 6 kap. 19–22 §§ MB. Att överväganden om användning av mark- och vattenområden ska göras utifrån en helhetssyn och att bestämmelserna ska tillämpas vid planering av och beslut om användningen av mark- och vattenområden framgår av utredningens förslag till bestämmelser i avsnitt 11.3 och 11.6.

Utredningen föreslår vidare att bestämmelser införs i HushF som tydliggör översiktsplanens vägledande roll vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i mål och ärenden enligt de anknutna lagarna. I de fall beslut om område av riksintresse inte hunnit behandlas i översiktsplanen ska sektorsmyndighetens beslut ligga till grund för bedömningen av om riksintresset tillgodoses. Förfarandet vid angivande av områden av riksintresse och områden av väsentligt allmänt intresse framgår av utredningens förslag till bestämmelser i avsnitt 11.4.3, 11.4.5, 11.5.4–11.5.7 och 11.8.

I hushållningsförordningen anges beträffande de olika myndigheternas ansvar att de har *uppsikt över* hushållningen med mark- och vattenområden. Utredningen har erfarit att myndigheterna anser att begreppet *uppsikt över* är svårtolkat och föreslår att det ersätts med uttrycket *ansvar för att bevaka* hushållningen med mark- och vattenområden.

Att samlat redovisa hushållningsbestämmelserna och bestämmelser som rör deras tillämpning bör enligt utredningens mening kunna bidra till att underlätta och förbättra tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

## 11.10 Boverkets roll

**Utredningens förslag:** En bestämmelse införs i hushållningsförordningen om att Boverket har ett övergripande ansvar för att bevaka hushållningen med mark- och vattenområden, har särskilt ansvar för att bevaka hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 1–7 och 10 §§ miljöbalken samt ansvarar för samordning av sektors-



myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 19–21 §§ miljöbalken. Boverket ges i uppdrag att ta fram en handbok för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna, att genomföra utbildningar för de aktörer som har att tillämpa hushållningsbestämmelserna samt att följa och utvärdera bestämmelsernas tillämpning. Boverket ges vidare i uppdrag att utveckla metoder för förenklad översiktsplanering som passar kommuner med olika resurser och behov.

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om hushållning med mark- och vattenområden och har sedan myndigheten bildades haft allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Sedan 1990-talet har verket haft i uppdrag enligt sin instruktion att verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 3–5 kap. och 6 kap. 19–21 §§ miljöbalken.

Enligt Riksrevisionens rapport (Riksrevisionen 2013, s. 58–61) har Boverkets insatser för att samordna sektorsmyndigheternas arbete med underlag har varit begränsade sedan slutet av 1990-talet. Det gäller såväl frågor om kriterier för bedömning av områden av riksintresse som värdebeskrivningar. Boverkets vägledning om bedömningen av påtaglig skada på riksintressena har också varit begränsad trots efterfrågan på vägledning från länsstyrelserna.

Regeringen har vid flera tillfällen gett Boverket i uppdrag att redovisa vilka åtgärder verket vidtagit för att fullfölja sitt ansvar. Boverket rapporterade 2006 (Boverket 2006b) väsentliga problem och svårigheter när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om riksintresse. Verket ansåg att oklarheterna inte bara är många utan också grundläggande. Bristerna i regelverk och tillämpning är så avgörande att de påverkar trovärdigheten och legitimiteten i de samlade regelverken för planering och beslut om markanvändning och miljö. I sin återrapportering 2012 (Boverket 2012b) framförde Boverket att tillämpningen av riksintressebestämmelserna i flera avseenden inte är förenlig med bestämmelsernas innehåll och syftet bakom, vilket ytterligare stärkt Boverkets uppfattning från år 2006.

Riksrevisionen ansåg i sin rapport (Riksrevisionen 2013) att Boverkets samordning av sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlag inte är ändamålsenlig och att verkets vägledning om opåtaglig skada är otillräcklig. Det kan enligt utredningens upp-

fattning inte uteslutas att Boverkets uppfattning om systemets pregnans kan ha inverkat negativt på verkets ambitioner när det gäller insatser beträffande samordning av sektorsmyndigheternas arbete och vägledning till länsstyrelserna. Att instruktionens formulering ”verka för” kan ges en vid tolkning kan ha bidragit.

Utredningen föreslår att Boverket ska ha ett övergripande ansvar för att bevaka hushållningen med mark- och vattenområden samt ansvara för samordning av sektorsmyndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 19–21 §§ miljöbalken. I detta ansvar bör ingå att följa och utvärdera tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken samt att verka för att tillämpningen av dessa bestämmelser utvecklas i enlighet med lagens syfte.

Boverket har sedan 4 september 2014 regeringens uppdrag (S2014/6521/PBB) att prioritera uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintressefrågan i syfte att förtydliga riksintresseunderlaget och att hålla det uppdaterat samt att efter samråd med berörda myndigheter ta fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen.

Utredningen föreslår att uppdraget vidgas och kompletteras med uppdrag att ta fram en handbok för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna, att följa och utvärdera bestämmelsernas tillämpning samt att genomföra utbildningar för de aktörer som har att tillämpa hushållningsbestämmelserna. Vidare föreslår utredningen att Boverket ges i uppdrag att utveckla metoder för förenklad översiktsplanering som passar kommuner med olika resurser och behov.

### **11.11 Terminologi m.m.**

Enligt direktivet ska utredningen analysera behovet av förändringar av såväl synsätt som terminologi när det gäller angivandet av intressen och deras områden liksom av åtgärder och verksamheter som kan skada de angivna intressena och områdena i syfte att skapa bättre ändamålsenlighet och tydlighet.

Utredningen har övervägt behovet och har som framgår av avsnitt 11.3, 11.4, 11.6 och 11.9 funnit anledning att förändra och

komplettera terminologin i 3 kap. MB och i hushållningsförordningen enligt följande.

Uttryck som försvinner ur 3 kap. MB är *skydd, skada, påtagligt påverka, påtagligt försvåra, påtagligt skada* och *påtagligt motverka*.

Uttryck som införs i 3 kap. MB är *helhetssyn, planering, överväganden, användning av mark- och vattenområden, samutnyttjande, väsentligt allmänt intresse*, och *tillgodose intresse*

Uttryck som försvinner ur hushållningsförordningen är *uppsikt*.

Uttryck som införs i hushållningsförordningen är *bevaka och samråd*.

## 11.12 Förslag om översyn av 4 kap. MB

**Utredningens förslag:** En utredning tillsätts för att se över utformning och innehåll i bestämmelserna i 4 kap 1–4 §§.

I 3 kap. NRL (nuvarande 4 kap. MB) samlades de bestämmelser som ersatte de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. De lades i ett eget kapitel med hänsyn till att de på ett markant sätt skilde sig från de verksamhetsanknutna riktlinjerna som samlades i 2 kap. NRL (nuvarande 3 kap. MB). Av bestämmelserna framgår i stort vilka områden som berörs, vilket gav riksdagen inflytande över urvalet av områden. Vissa anvisningar till ledning för tillämpningen av bestämmelserna gavs i allmänmotiveringen (prop. 1985/86:3, s. 79–115) och i specialmotiveringen (prop. 1985/86:3, s. 170–187).

De områden som anges i 4 kap. MB omfattades alla av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Både statliga myndigheter och kommuner hade därför goda kunskaper om områdena och hur de borde avgränsas mera i detalj i samband med översiktsplaneringen. Vissa utgångspunkter för övervägandena om områdenas avgränsning anges i propositionen (prop. 1985/86:3, s. 113–114).

Boverket pekade i sin utvärdering av översiktsplanarbetet 1992 på att områden av riksintresse enligt 3 kap. NRL har behandlats summariskt i de flesta översiktsplaner. Tänkbara orsaker är enligt verket brister i fråga om underlaget samt att det saknas en ansvarig central myndighet för kunskapsförsörjning osv. (prop. 1994/95:230, s. 56).

Boverket lyfte 1996 i sin rapport *Områden av riksintresse enligt 3 kap. NRL* (Boverket 1996) fram behovet av en samlad översyn av bestämmelserna i nuvarande 4 kap. MB, såväl beträffande utformning som innehåll. Verket ansåg bl.a. att kopplingen behövde förtydligas mellan förbudet mot påtaglig skada i 1 § och de särskilda bestämmelserna i 2–7 §§ och att aktualitet och innehåll för områdena enligt 2–6 §§ borde ses över mot bakgrund av utvecklingen i områdena och förändrade värderingar. För t.ex. områden enligt 2 § borde bedömningen avse om samtliga områden har samma aktualitet i dag som när de en gång pekades ut som primära rekreationsområden.

Tio år senare lämnade verket samma synpunkter i rapporten *Vad händer med kusten?* (Boverket 2006a). I rapporten studerade Boverket hur de områden av riksintresse enligt 4 kap. MB som finns i kustområdena beaktats i kommunernas översiktsplaner. Boverket fann att så gott som samtliga kommunerna tar upp de geografiska hushållningsbestämmelserna i sin översiktsplan och beskriver vad som gäller inom området. Dessa avsnitt är oftast korta och mycket övergripande. En del kommuner nöjer sig med att hänvisa till lagtexten. Få kommuner har analyserat vad bestämmelserna verkligen innebär i ett kommunomfattande perspektiv. Ett skäl som anges är bl.a. bristen på bra värdebeskrivningar. Dock finns exempel på värdebeskrivningar som utvecklats av länsstyrelserna, t.ex. *Skånes kustområden – ett nationallandskap* (Länsstyrelsen i Skåne, rapport 2001:35) och *Kustområdet och skärgården i Bohuslän – en värdebeskrivning av ett nationallandskap enligt 4 kap. miljöbalken* (Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2000). I samband med undersökningen av lämpliga vindkraftsetableringar har Riksantikvarieämbetet tagit fram en rapport som beskriver kulturområdena i kustzonerna *Sveriges kust- och skärgårdslandskap – Kulturhistoriska karaktärsdrag och känslighet för vindkraft* (RAÄ 2004).

Utredningen konstaterar att det inte sällan saknas tillräckligt utvecklade underlag för avsedd tillämpning av bestämmelserna i 4 kap. MB. Det beror bl.a. på att det i stor utsträckning saknas användbara värdebeskrivningar för områdena.

Den allmänna utvecklingen i samhället har också medfört att bestämmelserna och de angivna områdena i 2–4 §§ i dag i vissa delar kan uppfattas som omoderna eftersom de till stora delar speglar

den situation som rådde under 1970-talet när den fysiska riksplaneringen genomfördes. Exempelvis bedrivs turism och friluftsliv på annorlunda sätt i dag vilket kan ge ett annat perspektiv på behovet av de primära rekreationsområden som utgjorde underlag till flera av områdena. Dagens situation med en vikande befolkning i landsbygdsområdena kan medföra en annan syn på hur verksamheter behöver kunna bedrivas inom de områden som anges i 4 kap. MB. Det kan exempelvis gälla möjligheter till en kombination av attraktiva fritids- och permanentbostäder samt småskaligt näringsliv och turism som behöver utvecklas för att upprätthålla offentlig och privat service. Skyddet av värdefull natur inom områdena har ökat i omfattning (se avsnitt 11.1.3) och tillståndsprövningen för miljöstörande industri m.m. har skärpts kraftigt sedan hushållningsbestämmelserna infördes.

Utredningen föreslår att en översyn av utformningen och innehållet i bestämmelserna i 4 kap 1–4 §§ genomförs.

### **11.13 Hushållningsbestämmelser som främjar en hållbar utveckling**

Utredningens förslag ger lagstöd för att i översiktsplanen bättre kunna åskådliggöra arealmässiga konsekvenser av nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i kommunen. Det medför att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna bättre kan bidra till att förtydliga förutsättningarna för den del av arbetet med att främja en hållbar utveckling som berör planering av mark- och vattenanvändningen. Ny kunskap om vad som behövs för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning föranleder kompletteringar av de allmänna intressen som anges i bestämmelserna.

Tydligare, av regeringen beslutade, kriterier för områden av riksintresse, tillsammans med möjligheten att ange områden av väsentligt allmänt intresse som ska redovisas i översiktsplanen, bör bidra till att den totala utbredningen av områden av riksintresse enligt 3 kap. MB minskar. Genom att områden av riksintresse tas fram i en dialog med berörda parter där kommunens inflytande stärks, bör förutsättningarna för väl avvägda överenskommelser mellan stat och kommun i översiktsplaneringen öka, bland annat

när det gäller konflikter mellan bostadsförsörjning och andra intressen.

Formella beslut om områden av riksintresse med tydliga beskrivningar av områdenas värden undanröjer tveksamheter om områdenas kvalitet, legitimitet och aktualitet. Tillsammans med att hushållningsförordningen ger en samlad bild av systemets funktion underlättar det tillämpningen av bestämmelserna.

En tydligare roll för regeringen bidrar till att stärka legitimiteten hos systemet för hushållning med mark och vatten.

Utredningens förslag medför att hushållningsbestämmelserna bättre kan uppfylla syftet att utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas. Enligt utredningens mening motsvarar det föreslagna systemet såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav. Genom det stärkta sambandet mellan hushållningsbestämmelserna och arbetet för hållbar utveckling i samhället i övrigt anpassas systemet också efter de behov och krav som följer av EU-lagstiftning eller internationell lagstiftning och internationella överenskommelser. Vidare bidrar de förändringar och förtydliganden som utredningen föreslår beträffande lagreglernas utformning och tillämpning till att systemet inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. De bidrar också till att ge bättre förutsättningar för att systemet ska vara rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet.

## 12 Förslag till områden av allmänt intresse i 3 kap. MB

Enligt direktivet ska utredaren

- Bedöma om alla de intressena som anges i 3 kap. fortfarande är i behov av reglering och i vilken utsträckning det finns andra samhällsintressen som är i behov av att regleras med stöd av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken
- Bedöma vilket reellt behov som i dag finns för de riksintressen som anges i 3 kap. och bedöma hur väl dagens områden av riksintresse motsvarar detta behov
- Bedöma om det finns andra slags verksamheter eller anläggningar för vilka områden bör kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse
- Undersöka behovet av och lämpligheten i att låta bostadsförsörjningen kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse
- Ta hänsyn till totalförsvarets långsiktiga behov och den särställning som totalförsvaret har i riksintressesystemet genom dess företrädesrätt vid konkurrerande riksintressen.

I detta kapitel lämnas utredningens förslag till vilka samhällsintressen som enligt utredningens bedömning är i behov av att regleras med stöd av 3 kap. miljöbalken. Utredningens förslag grundar sig på viktigare förändringar som skett sedan naturresurslagen trädde i kraft och vilka nya krav och behov som det finns anledning att beakta i systemet för hushållning med mark och vatten (se även kap. 10).

## 12.1 Inledning

I förarbetena till NRL (prop.1985/86:3, s. 42–43) uttalas att huvudsyftet med den fysiska riksplaneringen är att långsiktigt klara ut konkurrensen om mark- och vattenanvändningen mellan olika intressen. De av riksdagen beslutade riktlinjerna syftar till att få till stånd en god hushållning med sådana mark- och vattenresurser som är av gemensamt intresse för hela landet. Vissa av riktlinjerna anger hur verksamheter eller intressen, som det är av nationell betydelse att främja eller styra, bör behandlas då de står i motsatsställning till någon annan användning av marken eller vattnet. Dessa s.k. verksamhetsanknutna riktlinjer omfattar naturvården, kulturminnesvården, friluftslivet, jordbruket, fisket, rennäringsen, fritidsbebyggelsen och försvaret. Vissa uttalanden finns också bl.a. om industrin och kommunikationerna. Flertalet av de verksamheter och intressen som omfattas av de verksamhetsanknuta riktlinjerna bör ofta ges en särställning vid avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja mark och vatten även utanför områden som är av riksintresse. NRL bör därför mera allmänt ge sådana verksamheter och intressen en särställning.

För att kunna ta till vara viktiga samhällsintressen i mark- och vattenanvändningen finns det enligt utredningens mening även framgent behov av vägledande bestämmelser för långsiktig hushållning med områden av stort allmänt intresse i den lagstiftning som berör beslut om ändrad mark- och vattenanvändning. Det behövs också regler för statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodose nationellt särskilt betydelsefulla intressen (se avsnitt 11.2.2).

Som framgår av avsnitt 11.4 föreslår utredningen att begreppet mark- och vattenområden av väsentligt allmänt intresse ska införas i 3 kap. MB. Syftet med förslaget är att skapa ett ändamålsenligt system för hushållning med mark och vatten som motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens behov. Utredningen bedömer att förslaget ger lagstöd för att åskådliggöra arealmässiga konsekvenser av nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i kommunen.

Enligt utredningens förslag kan ett område vara av väsentligt allmänt intresse ur ett långsiktigt nationellt, regionalt eller lokalt hushållningsperspektiv. Ett område av väsentligt allmänt intresse ska



enligt utredningens förslag redovisas i översiktsplanen och det ska framgå av planen hur kommunen avser att tillgodose de redovisade väsentliga allmänna intressena. Det innebär att alla områden av väsentligt allmänt intresse synliggörs i kommunernas planering och blir föremål för kommunernas avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Samtidigt bör utbredningen av områden av riksintresse i vissa fall kunna reduceras.

Utredningens förslag till ändringar utgår även från att det även fortsättningsvis finns behov av ett system för statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodose nationella intressen. Liksom i nuvarande bestämmelser anser utredningen således att för vissa markanvändningsändamål ska det framgå om ändamålet kan vara av riksintresse.

## **12.2 Områden av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse**

Det övergripande syftet med de nu gällande hushållningsbestämmelserna är att främja en hållbar utveckling. Bestämmelserna ska kunna utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas. Bestämmelsernas grundläggande syfte är att främja en användning av mark och vatten som är förnuftig för samhället vid en allsidig, samlad bedömning, både i ett långsiktigt och i ett kortsiktigt perspektiv. Bestämmelserna ska främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

Förutsättningarna för att åstadkomma en långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt har förändrats i flera avseenden sedan hushållningsbestämmelserna infördes 1987. Under decennierna före dess dominerade ofta det kommunala initiativet i planeringen för att tillgodose behovet av bostäder, kommunikationer och arbetsplatser. I dag bedrivs planeringen på mer marknadsmässiga grunder, ofta på initiativ av enskilda exploatörer, vilket förstärker behovet av ett regelsystem som

säkerställer att viktiga samhällsintressen tas till vara i planeringen. Samtidigt har nationella mål, planer och program fått en allt tydligare roll i samhällsplaneringen och nya åtaganden enligt internationella överenskommelser och gemenskapslagstiftningen i EU påverkar svensk samhällsplanering. Kunskapen om vad som behövs för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning har fördjupats och det finns därför anledning att komplettera bestämmelserna med ytterligare allmänna intressen.

Utredningen har, mot bakgrund av förarbetena och den utveckling som skett sedan bestämmelserna tillkom, övervägt aktualiteten för de allmänna intressen som anges i 3 kap. 2–9 §§ MB. Enligt utredningens bedömning är de intressen som anges i dessa bestämmelser fortsättningsvis aktuella som uttryck för allmänna intressen som samhället har anledning att ange som väsentliga från allmän synpunkt att beakta i den fysiska planeringen för en hållbar utveckling. Utredningen har även identifierat ett antal samhällsintressen som i dag inte regleras med stöd av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och som kan vara av behov av sådan reglering.

De följande förslagen i avsnitt 12.3, 12.6–12.8, 12.10, 12.11 och 12.14 har i princip samma innehåll som nuvarande bestämmelser. Här anges också vilka områden som kan vara av riksintresse.

I avsnitt 12.4, 12.5, 12.9, 12.12 och 12.13 presenteras utredningens förslag till kompletterande bestämmelser med ytterligare allmänna intressen. Utredningen har även bedömt att ett område med en grundvattenförekomst av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen kan vara av riksintresse (se avsnitt 12.9).

Utredningen har även funnit att brukningsvärd jordbruksmark och områden av väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjningen bör ges en starkare ställning vid överväganden om mark- och vattenanvändningen genom särskilda bestämmelser om länsstyrelsens tillsyn och ingripandemöjligheter enligt bestämmelserna i PBL (se avsnitten 12.6.2 och 12.9 samt 11.4.4).

## 12.3 Stora opåverkade områden

**Utredningens förslag:** Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön kan vara av väsentligt allmänt intresse.

Det intresse som anges i den föreslagna bestämmelsen motsvarar det som anges i nuvarande 3 kap. 2 § miljöbalken.

Av förarbetena till NRL framgår att industrisamhällets utveckling hade inneburit stora förändringar i fråga om markens och vattnets användning bl.a. beroende på det alltmer urbaniserade samhället. Tankar växte fram om att det var en tillgång för samhället – nu och för kommande generationer – att större områden som är relativt opåverkade mot exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön fanns kvar. Särskilt angeläget ansågs att man i de mer tätbefolkade delarna av Sverige skulle slå vakt om tillgången på stora, sammanhängande strövområden som är lämpliga för naturupplevelser och friluftaktiviteter (prop. 1985/85:3 s. 49). I förarbetena till NRL och miljöbalken uttalas att bestämmelsen i första hand avsågs bli tillämplig i mål och ärenden som avser t.ex. nyetablering av industriell eller liknande verksamhet. Vid sådan nyetablering av verksamhet i stora orörda områden bör övervägas om verksamheten i stället kan lokaliseras till ett redan påverkat område (se prop. 1997/98:45, del 2 s. 30. Jfr prop. 1985/86:3 s. 49 och 155–156). Intresset av att skydda stora, sammanhängande mark- och vattenområden berodde enligt förarbetena på vilken utveckling som hade skett i regionen vad gällde t.ex. ianspråktagande av landsbygdsområden för urbana ändamål och efterfrågan vad gäller friluftaktiviteter, m.m.

Sverige har ratificerat den Europeiska Landskapskonventionen. Det innebär att Sverige har förbundit sig att inarbeta konventionens intentioner i den nationella lagstiftningen. Av konventionen framgår att varje medlemsland har ett ansvar för att skydda, förvalta och planera landskapet. Länderna är skyldiga att utvärdera sina landskap och de förhållanden som påverkar dem. Utifrån en sådan granskning ska länderna sedan uppställa kvalitetsmål för landskapen.

Mot bakgrund av det ovanstående anser utredningen att mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön även framgent ska omfattas av hushållningsbestämmelserna.

Som framgår ovan utgår bestämmelsen delvis från överväganden som sammanfaller med friluftsinressen. Utredningen anser därför att det saknas grund för att intresset även ska kunna vara av riksintresse.

## **12.4 Ekologiskt känsliga områden samt områden som har betydelse för att säkerställa värdefulla strukturer eller för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 §**

**Utredningens förslag:** Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt eller som har betydelse för att säkerställa värdefulla strukturer för ekologiska samband eller för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § kan vara av väsentligt allmänt intresse.

De intressen som anges i den föreslagna bestämmelsen motsvarar till viss del de som anges i nuvarande 3 kap. 3 § miljöbalken.

Behovet av att reglera dessa intressen har även behandlats i avsnitt 10.3.2.

### **12.4.1 Ekologisk känsliga områden**

Utgångspunkten för den fysiska riksplaneringen var att hushållningen med mark- och vattenområden ska ske med ett långsiktigt perspektiv och baseras på en ekologisk grundsyn (se prop. 1985/86:3, s. 17).

Ekosystemansatsen, som är formulerad inom den internationella konventionen om biologisk mångfald (UNEP/CBD/COP/V/6), utgår från en helhetssyn på förvaltningen av ekosystem. Dess mål är balans mellan bevarande och användning av land, vatten och levande resurser. Ansatsen innefattar hänsyn till sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter och respekt för ekosystemens

naturliga gränser samt ett landskapsperspektiv. Ansatsen bygger på tanken att ekosystem bidrar med olika ekosystemtjänster. Ekosystemansatsen inbegriper även en syn på planering och förvaltning av olika naturresurser. Inom ansatsen poängteras bl.a. att alla berörda i samhället bör vara med när målen för förvaltningen av ekosystemen formuleras och att förvaltningen bör vara flexibel för att på bästa sätt hantera oförutsägbara förändringar och störningar. Ansatsen betonar även att all relevant kunskap ska beaktas i planering och förvaltning av ekosystem. Eftersom vi ofta saknar mer precis kunskap om hur ekosystem reagerar på mänsklig påverkan måste sådana system förvaltas enligt försiktighetsprincipen. (SOU 2012:15, s. 38–39).

Enligt utredningens bedömning finns det även framgent ett behov av att områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt omfattas av hushållningsbestämmelserna.

#### 12.4.2 Värdefulla strukturer för ekologiska samband

Samhällets utveckling har fört med sig ett ökat tryck på den gröna infrastrukturen i såväl land- som vattenmiljöer. Exploateringar riskerar att leda till en ökad fragmentisering vilket i sin tur påverkar ekosystemens funktion eftersom dessa behöver utrymme för att utvecklas och kunna leverera tjänster.

Miljömålsberedningen (M 2010:4) har i sitt delbetänkande *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten* (SOU 2014:50) redovisat förslag till strategier för långsiktigt hållbar markanvändning och för en hållbar vattenpolitik med syfte att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Enligt beredningen är en helhetssyn på landskapet och användningen av mark och vatten också en förutsättning för att det ska vara möjligt att bevara och utveckla en fungerande grön infrastruktur i land- och vattenmiljöer. En fungerande grön infrastruktur genom en kombination av skydd, restaurering och hållbar användning av mark och vatten är enligt beredningen en förutsättning för att den biologiska mångfalden i landskapet ska kunna bevaras. Grön infrastruktur ökar ekosystemens resiliens och bidrar till att upprätthålla viktiga ekosystemtjänster, t.ex. vattenrening, jordförbättring och lagring av koldioxid. Grön infrastruktur kan även spela en viktig roll i arbetet

med klimatanpassning genom att skydda mot översvämningar och kraftiga värmeböljor (SOU 2014:50, s. 149–150).

I regeringens proposition 2013/14:141 *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster* anges följande på s. 98. Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur bör tas fram i samarbete mellan berörda landskapsaktörer som t.ex. markägare, brukare, myndigheter, ideella organisationer och andra relevanta aktörer på lokal och regional nivå. Syftet med planerna är att identifiera naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet som skapar ett ekologiskt sammanhang i landskapet och som utgör förutsättningen för att bevara landskapets biologiska mångfald och främja ekosystemtjänster. Befintliga instrument, information och frivilliga insatser är viktiga grunder för bevarandet. Handlingsplanerna ska baseras på geografisk information där ingående delar klassificeras och behovsanalyseras avseende lämplig brukningsmetod, skötsel, skydd, bevarande eller restaurering. Arbetet bör initieras under 2014 och vara genomfört i större delen av landet 2017.

Regeringen har uppdragit åt Naturvårdsverket att koordinera genomförandet av en grön infrastruktur i Sverige (beslut den 5 februari 2015 M2015/684/Nm). Regeringen uttalar bl.a. att ekologiska samband i landskapet redan i dag spelar en avgörande roll för upprätthållandet av den biologiska mångfalden. Med klimatförändringarna kommer dessa samband spela en stor roll då arternas utbredningsområden kommer att förändras och spridningsmöjligheter till nya livsmiljöer kommer att vara förutsättning för arternas fortlevnad inte minst för hotade arter. Det är därför nödvändigt att upprätthålla viktiga ekologiska samband i landskapet bl.a. genom en utvecklad grön infrastruktur. Ett av de mest effektiva sätten att skapa grön infrastruktur åstadkoms genom fysisk planering på strategisk nivå som gör det möjligt att inom ett stort geografiskt område undersöka fysisk växelverkan mellan olika typer av markanvändning. Strategisk planering är också ett sätt att sammanföra olika sektorer på så sätt att de tillsammans på ett öppet och integrerat sätt kan besluta om prioriteringarna för markanvändningen lokalt.

Genom fysisk planering kan nybyggnationen av infrastrukturer ledas bort från känsliga områden och således minska risken för ytterligare fragmentering av livsmiljöer. Mot bakgrund härav anser

utredningen att även mark- och vattenområden som har betydelse för att säkerställa värdefulla strukturer för ekologiska samband kan vara av väsentligt allmänt intresse och således omfattas av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken.

### 12.4.3 Åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 §

I 5 kap. 4 § miljöbalken anges att om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm, ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta förslag till åtgärdsprogram.

Av 5 kap. 1 § miljöbalken framgår att regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela forskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt.

I förarbetena till miljöbalken uttalas att en miljökvalitetsnorm ska avse ett visst geografiskt område eller hela landet. Området den omfattar kan alltså vara av mycket olika storlek. Normen kan omfatta exempelvis ett vattendrag, en del av en kommun eller hela kommunen, flera kommuner eller flera län (se prop. 1997/98:45, Del 1, s. 253).

Mot bakgrund av att en miljökvalitetsnorm ska avse ett visst geografiskt område anser utredningen att mark- och vattenområden som har betydelse för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § ska omfattas av hushållningsbestämmelserna.

Områden som har betydelse för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § kan t.ex. vara områden av betydelse för åtgärder för förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön enligt 6 kap. 1 § förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Den nu föreslagna bestämmelsen utgår från överväganden om intressen som kan sammanfalla med naturvårdsintressen. Utredningen anser därför att det saknas grund för att intressena även ska kunna vara av riksintresse.

## 12.5 Begränsad klimatpåverkan, klimatanpassningsåtgärder eller åtgärder som i övrigt har betydelse för att anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat

**Utredningens förslag:** Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar och andra åtgärder avsedda att begränsa klimatpåverkan eller för klimatanpassningsåtgärder eller som i övrigt har betydelse för att anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat kan vara av väsentligt allmänt intresse.

Behovet av att reglera detta intresse har även behandlats i avsnitt 10.3.3.

Enligt regeringen är klimatförändringarna en av vår tids största utmaningar. Sverige ska visa ledarskap för att möta utmaningen både internationellt och genom de åtgärder vi gör i Sverige (se prop. 2008/09:162, s. 9). Regeringen har i kommittédirektiv Klimatfärdplan 2050 (Dir. 2014:53, s. 8) uttalat att samhällsplaneringen inklusive planering av markanvändning och infrastruktur påverkar utsläppsutvecklingen, särskilt på lång sikt. Regeringen ser därför nödvändigheten av en långsiktig strategi som konsekvent utgår från behovet att minska utsläppen samtidigt som bl.a. efterfrågan på person- och godstransporter ökar. I tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (Dir. 2014:164, s. 4) anges att Riksrevisionen i rapporten *Klimat för Pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013* (RiR 2013:19) rekommenderat regeringen att samordna klimatmålen med andra övergripande samhällsmål, exempelvis transportpolitiska mål och mål för samhällsplaneringen, genom att göra tydliga långsiktiga prioriteringar och klart anges vad som ska åstadkommas och vad det kostar. Regeringen uttalade även (Dir. 2014:164, s. 10) att Miljömålsberedningen bl.a. ska föreslå förändrade eller nya kostnadseffektiva styrmedel och åtgärder för olika delar av samhället inklusive en särskild analys av hur olika delar av samhällsplaneringen, dvs. den fysiska planeringen inklusive infrastrukturplanering, kan bidra till ett klimatpolitiskt ramverk. I Naturvårdsverkets Rapport 6537, *Underlag till en färdplan för ett*



*Sverige utan klimatutsläpp 2050*, s. 43–44 uttalas bl.a. att utvecklingen av den fysiska planeringen och infrastrukturen har stor betydelse för om utsläppen av växthusgaser ska kunna minskas på effektivt och hållbart sätt i framtiden eller inte. Val av lokalisering och utformning av ny bebyggelse, hur kommunikationerna planeras, samt att man skapar funktionsblandade stadsdelar som minskar resbehoven är, högst väsentliga för framtiden. Staten behöver också förmedla signaler om hur olika samhällsmål, inklusive klimatmålen ska vägas samman. I samhällsplaneringen vägs olika samhällsintressen mot varandra, varav klimat är ett.

I regeringens proposition 2008/09:162 *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat* uttalas bl.a. följande (se s. 157–161). Jordens klimat har blivit varmare. De senaste 150 åren har temperaturen höjts med drygt 0,7 grader Celsius och under de senaste decennierna har temperaturen stigit med 0,2 grader Celsius per årtionde. De senaste 15–20 åren har för svenska förhållanden varit markant varma. I genomsnitt har medeltemperaturen varit cirka 2 grader högre jämfört med perioden 1961–1990. Årsmedeltemperaturen har under 1991–2005 varit nästan en grad högre och nederbörden cirka 7 procent rikligare jämfört med perioden 1961–1990. Konsekvenserna av detta är bl.a. att översvämningensrisken i sjöar och vattendrag ökar vilket för med sig att bebyggelse och teknisk infrastruktur drabbas. Högre flöden och ändrat tillrinningsmönster riskerar att minska dammsäkerheten. Havsnivåhöjningen leder till ökad översvämningensrisk vid högvatten i kustområden. Ökningen av intensiv nederbörd över större delen av landet påverkar bl.a. dagvattensystemen. Ras- och skredrisken ökar på många håll i landet på grund av ökad nederbörd, intensivare nederbörd och ökade flöden. Framställningen av dricksvatten försvåras med mer humus i vattnet och större risk för både kemisk och mikrobiell förorening av vattentäkter vid översvämningar.

Som framgår ovan har den fysiska planeringen stor betydelse för om utsläppen av växthusgaser ska kunna minskas på ett effektivt och hållbart sätt eller inte. Fysisk planering har även stor betydelse i arbetet med att anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat. Det finns därför, enligt utredningens bedömning, ett behov av att kunna beakta dessa frågor i hushållningsbestämmelserna. Åtgärder avsedda att begränsa klimatpåverkan eller för klimatanpassningsåtgärder eller som i övrigt har betydelse för att

anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat är av såväl nationellt som regionalt och kommunalt intresse. Enligt utredningens bedömning är det dock inte erforderligt att ta in en riksintressebestämmelse för de områden som omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

Exempel kan vara områden som behövs för att anlägga översvämningsskydd, områden som är lämpliga för lagring av koldioxid eller områden som är olämpliga att bebygga med hänsyn till framtida översvämningrisker.

## 12.6 Jord- och skogsbruk

**Utredningens förslag:** Mark- och vattenområden som har betydelse för jord- och skogsbruk är av väsentligt allmänt intresse.

Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse enligt detta kapitel och behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

De intressen som anges i den föreslagna bestämmelsen motsvarar de som anges i nuvarande 3 kap. 4 § första stycket miljöbalken.

### 12.6.1 Skogsbruk

I förarbetena till NRL uttalades att skogsnäringen är en av landets mest betydelsefulla näringar och att allt talar för att skogen kommer att vara betydelse för landets ekonomi och för sysselsättningen även på lång sikt. Det är därför viktigt att skogsmark inte tas i anspråk på sådant sätt att landets försörjning med skogsråvara försvåras (se prop. 1985/86:3, s. 54–55).

I 1 § skogsvårdslagen (1974:429) anges att skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

Enligt regeringen har vi i Sverige en unik möjlighet att ta vara på vår skog och kombinera den med vår innovationskraft. På så sätt skapas nya produkter och tjänster, samtidigt som fossila råvaror

ersätts, utsläppen av växthusgaser minskas och arbetstillfällena på landsbygden skapas. Regeringen anser att Sverige behöver en långsiktig skogsstrategi – ett nationellt skogsprogram – som optimerar skogens möjligheter att bidra till en hållbar utveckling av det svenska samhället. Skogsbruket har också stor betydelse för att nå miljö kvalitetsmål och generationsmål inom miljömålssystemet (se prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 23, s. 76). Här bör dock nämnas att det i förarbetena till NRL (prop. 1985/86: 3, s.56) framhölls att det material som utgör underlag för NRL:s tillämpning kan bli av betydelse för att bedöma den hänsyn som ska tas till bl.a. naturvårdens och friluftslivets intressen vid skötseln av jordbruksmark och skogsmark. Departementschefen uttalade att det bör vara av betydande värde för dem som bedriver jord- och skogsbruk att genom detta underlagsmaterial få kännedom om de övriga allmänna intressen som riktas mot mark- och vattenområden där jord- och skogsbruk bedrivs.

Enligt Skogsstyrelsen är det en fördel att skogsbruk, tillsammans med jordbruk, finns med i kapitel 3 miljöbalken, då dessa är viktiga näringar som bör omfattas av hushållningsbestämmelserna.

Det har under utredningens arbete inte framkommit annat än att områden som har betydelse för skogsbruket även framgent ska omfattas av hushållningsbestämmelserna.

Enligt prop. 1985/86:3 s. 55 ansågs det varken lämpligt eller erforderligt att ta in en riksintressebestämmelse för skogsmark bland de hushållningsbestämmelser som öppnade möjlighet för länsstyrelsen att ingripa mot en kommuns planbeslut och beslut om bygglov. Eftersom skogsbruk bedrivs på mer än hälften av Sveriges landareal, skulle en sådan bestämmelse innebära att staten skulle få stort inflytande över kommunala planer och övriga beslut enligt PBL inom större delen av landets yta, vilket ansågs klart skulle strida mot strävandena till ökad självständighet för kommunerna i förhållande till staten i markanvändningsfrågor. Utredningen ansluter sig till vad som uttalades i förarbetena till NRL och anser inte att det är lämpligt att ta in en riksintressebestämmelse för skogsmark.

## 12.6.2 Jordbruk

I förarbetena till NRL uttalades bl.a. att jordbruksmarken är en begränsad resurs med avgörande betydelse för att trygga livsmedelsförsörjningen i landet. Oberoende av vilken produktionsinriktning som från tid till annan befinns lämplig, ansågs det vara angeläget att den mark som är lämpad för ändamålet också i framtiden får ett tillfredsställande skydd. NRL bör därför innehålla en bestämmelse i överensstämmelse med nu gällande riktlinje i den fysiska riksplaneringen för hushållningen med jordbruksmark. Brukningsvärd jordbruksmark bör få tas i anspråk för bebyggelse och anläggningar endast om exploateringen tillgodoser väsentliga samhällsintressen som inte kan tillgodoses på ett från samhällets synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark. Sådana samhällsintressen kan vara t.ex. bostadsförsörjningsbehovet, intresset av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem samt att säkerställa viktiga rekreationsintressen. Enligt departementschefens mening var ett skydd för den brukningsvärda jordbruksmarken av stor betydelse för den långsiktiga hushållningen med naturresurser i vårt land (se prop. 1985/86:3, s. 53).

Regeringens långsiktiga målsättning för EU:s jordbrukspolitik är en avreglerad, marknadsorienterad och konkurrenskraftig jordbrukssektor styrd av konsumenters efterfrågan, klimat- och miljömål och där hänsyn tas till djurskydd samt den globala utvecklingspolitiken i enlighet med Sveriges politik för global utveckling (se prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 23, s. 74). Liksom för skogsbrukets del bör här nämnas att det i förarbetena till NRL (prop. 1985/86: 3, s.56) framhölls att det material som utgör underlag för NRL:s tillämpning kan bli av betydelse för att bedöma den hänsyn som ska tas till bl.a. naturvårdens och friluftslivets intressen vid skötseln av jordbruksmark och skogsmark.

Det har under utredningens arbete inte framkommit annat än att områden som har betydelse för jordbruket även framgent ska omfattas av hushållningsbestämmelserna.

Miljömålsberedningen har i sitt delbetänkande (SOU 2014:50, s. 93–95) pekat på en bristande tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken vad gäller frågan om bevarande av jordbruksmark. Bland annat anges att Statens Jordbruksverk har granskat översiktsplaner

från de 30 kommuner som exploaterade mest jordbruksmark under perioden 2006–2010. Resultatet av undersökningen visar att tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken varierar mellan kommunerna och att den ofta inte är tillräcklig. Jordbruksmark exploateras många gånger utan att kommunerna gör de avvägningar eller har det beslutsunderlag som lagstiftningen kräver. Miljömålsberedningen noterade vidare att det inte finns något allmänt krav på att länsstyrelsen ska överpröva detaljplaner som brister i hänsynen till bl.a. de intressen som anges 3 kap. 4 § miljöbalken. Att länsstyrelserna är skyldiga att överpröva detaljplaner när dessa brister i hänsyn till riksintressen men inte när det gäller övriga hushållningsbestämmelser har sannolikt bidragit till att kommunerna och länsstyrelserna är mer medvetna om betydelsen av riksintressen än om jordbruksmarkens värden. Miljömålsberedningen ansåg mot bakgrund av detta att reglerna i PBL behöver tydliggöras genom kompletterande krav om redovisningar hur hänsyn tas till brukningsvärd jordbruksmark i översiktsplanen. Miljömålsberedningen föreslog även att 11 kap. 10 § PBL kompletteras med att länsstyrelserna ska överpröva kommunernas beslut om detaljplan, om beslutet kan förväntas innebära att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark inte följs.

Enligt Jordbruksverket är jordbruksmarken en viktig naturresurs som bör hanteras långsiktigt så att brukningsbar mark finns tillgänglig även i framtiden. Jordbruksverket anser därför att brukningsvärd jordbruksmark fortfarande ska regleras i 3 kap. miljöbalken. Jordbruksverket bedömer att Miljömålsberedningens förslag (SOU 2014:50 s. 95) om bevarande av jordbruksmark i kombination med nuvarande bestämmelser i 3 kap. 4 § miljöbalken bör vara tillräckligt för att förhindra att värdefull jordbruksmark exploateras annat än där det är motiverat utifrån angivna grunder i lagstiftningen.

Att jordbruksmarken en viktig naturresurs som bör hanteras långsiktigt så att brukningsbar mark finns tillgänglig även i framtiden är enligt utredningens bedömning uppenbart. Om jordbruksmarken hanteras på rätt sätt kan den leverera livsmedel och andra produkter under en lång tid framöver. Under utredningens arbete har det inte tydligt visat sig att systemet med riksintressen i sig har medfört någon ökad exploatering av jordbruksmark. Däremot kan lagstiftningens möjligheter till tillsyn över riksintressen ha medfört

att kommunerna har en medvetenhet om de samhällsvärden som är kopplade till riksintressen. Motsvarande medvetenhet om jordbruksmarkens samhällsvärden verkar inte finnas i samma utsträckning. Riksintresseutredningen ansluter sig således till Miljömålsberedningens bedömningar och förslag. Genom att länsstyrelsen enligt utredningens förslag får en utökad möjlighet att utöva sin tillsyn och en ny ingripandegrund (se avsnitt 11.4.4) anser utredningen att det inte finns några skäl att ange jordbruksmark som riksintresse.

## 12.7 Renskötsel, fiske och vattenbruk

**Utredningens förslag:** Mark- och vattenområden som har betydelse för renskötsel eller fiske eller vattenbruk kan vara av väsentligt allmänt intresse. Områden som har betydelse för renskötseln eller fisket kan vara av riksintresse.

De intressen som anges i den föreslagna bestämmelsen motsvarar de som anges i nuvarande 3 kap. 5 § miljöbalken.

I förarbetena till NRL (prop.1985/86:3, s. 56–57) angavs bl.a. att rennäringen och fisket har svårt att hävda sina intressen när tunga exploateringsintressen ställer krav på att få utnyttja mark- och vattenområden där näringarna bedrivs. Exploateringsåtgärder i de för näringarna särskilt viktiga områdena kan få långtgående konsekvenser genom att grundläggande förutsättningar för näringarnas bedrivande kan ryckas undan.

### 12.7.1 Renskötsel

I förarbetena till NRL (prop. 1985/86:3, s. 57) angavs att rennäringen är en förutsättning för den samiska kulturen. Riksdagen har i olika sammanhang uttalat att den samiska kulturens fortlevnad måste garanteras. Detta innebär att det måste finnas grundläggande förutsättningar för rennäringen inom i princip varje sameby, nämligen en säker tillgång till sådana områden inom både året-runtmarkerna och vinterbetesmarkerna som har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel. Det kan gälla bl.a.

flyttningssleder, särskilt sådana avsnitt där på grund av terränghinder m.m. alternativa framkomstvägar saknas. Det kan också gälla viktiga kalvningsland och områden med särskilt goda betesförhållanden. De viktigaste delarna av renskötsemarkerna bör därför ges ett starkt skydd i NRL mot exploatering.

Rennäringen är en erkänd del av samernas kultur och traditionella levnadssätt i Sverige. Grunden för detta synsätt framgår av regeringsformen 1 kap 2 §. Bestämmelsen innefattar bland mycket annat stöd till samerna i egenskap av ursprungsfolk samt till Sveriges nationella minoriteter varav samerna utgör en. I bestämmelsens femte stycke fastslås att "Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas." Samernas rätt till renskötsel fastslås uttryckligen i regeringsformen 2 kap 17 § om näringsfrihet. Bestämmelsen anger att samernas rätt att bedriva renskötsel framgår av lag.

I prop. 1972:111 (s. 143) framhölls att utvecklingen inom fjällområdet med bl.a. ökande turism bör styras i sådan riktning att samiska intressen inte skadas och helst på ett sådant sätt att samerna själv får del i utvecklingens positiva sidor. Vidare angavs att det därför är angeläget att företrädare för rennäringen och den statliga administrationen på området får medverka i planeringsarbetet redan på förberedelsestadiet. I förarbetena till NRL (prop. 1985/86:3 s. 57–58) uttalades att de viktigaste delarna av renskötsemarkerna bör ges ett starkt skydd i NRL mot exploatering. Det är därvid av största betydelse att beakta de funktionella samband som måste finnas mellan olika delområden för att renskötsel ska vara möjlig och samekulturens fortbestånd därmed garanteras. Det framhölls att sådana områden som har avgörande betydelse för möjligheten att varaktigt bedriva renskötsel i en viss sameby får anses vara av riksintresse.

Det övergripande målet för samepolitiken är att främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samhällsliv byggt på en hållbar rennäring (se prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 23, s. 80).

Det har under utredningens arbete inte framkommit annat än att områden som har betydelse för rennäringen även framgent ska omfattas av hushållningsbestämmelserna. Enligt utredningens bedöm-

ning ska områden som har betydelse för rennäringen även framgent kunna vara av riksintresse.

Under utredningens arbete har Sametinget anfört att benämningen rennäring bör ändras till renskötsel. Sametinget har anfört att renskötsel är multifunktionell till sin natur. Den utgör en näringsform med renköttproduktion som verksamhet och är en naturlig del av ekosystemet i skog och fjäll samt förvaltare av stora natur- och kulturmiljövärden. Huvudsakligen är dock renskötseln den viktigaste traditions- och kulturbäraren för samerna och en förutsättning för att bevara samisk kultur. Samerna är ett urfolk och omnämns särskilt i regeringsformen samt skyddas av speciella rättigheter utifrån deras ställning som urfolk. I egenskap av kulturbärare för samisk kultur åtnjuter renskötseln ett mycket långtgående skydd. Begreppet ”rennäring” kan genom sin ordalydelse föranleda villfarelsen att det endast är fråga om en näringsutövning. Begreppet ”renskötsel” ger uttryck för ett vidare begrepp som bättre korresponderar med renskötselns multifunktionella natur och överensstämmer bättre med rennärlagens (1971:437) begreppsanvändning.

Mot bakgrund av vad Sametinget har anfört finner utredning att det föreligger skäl för att ändra benämningen rennäring till renskötsel.

I Miljöprocessutredningens betänkande (SOU 2009:45 s. 145) pekas på att det finns en omfattande brist på kunskap kring syftet med riksintresset rennäring hos såväl myndigheter som inom samebyarna. Vidare uttalas att denna okunskap skapar osäkerhet kring frågan om vem som företräder intresset. I rättspraxis har intresset hävdats av enskilda samebyar och även gjorts till förhandlingar mellan de allmänna och enskilda intressena. Genom detta har riksintresset reducerats till ett civilrättsligt avtalsobjekt och inte ett allmänt intresse.

Sametinget har uttalat att det skydd samerna ges genom svensk grundlag och internationella konventioner saknar förankring genom konkreta verktyg på svensk myndighetsnivå. Enligt Sametinget behövs vidare tydligare rättsliga verktyg på myndighetsnivå som garanterar att ett bestående skydd för renskötseln, bl.a. genom tydligare riktlinjer för verksställande myndigheter att förhålla sig till vid exploateringsförfaranden inom renskötselområden. Detta skulle kunna bidra till en bättre förutsägbarhet i systemet och mot-



verka inkonsekvens i rättstillämpningen. I prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 23, s. 63 uttalas att sametinget ska medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas.

Enligt utredningens bedömning finns det skäl att stärka Sameetingets roll i den kommunala planeringen. Detta görs lämpligast genom att länsstyrelsen får en skyldighet att under samrådsprocessen med att ta fram kommunala eller regionala planer enligt PBL inhämta Sametingets yttrande. Detta kan ske genom ett tillägg i 2 kap. 1 § PBF. Genom detta förtydligas att renskötseln är ett allmänt intresse som ska bevakas på myndighetsnivå och inte enbart ett civilrättsligt avtalsobjekt.

### 12.7.2 Fiske

I förarbetena till NRL (prop. 1985/86:3, s. 60) angavs att en nödvändig förutsättning för en livskraftig fiskenäring är att det finns ett fullgott skydd för reproduktions-, uppväxt- och fångstområden som har avgörande betydelse för näringen. Detta var enligt departementschefens mening en fråga av nationellt intresse. Departementschefen förordade därför att det införs en bestämmelse som innebär att områden som är av riksintresse för fiskenäringen ska skyddas mot sådana förändringar som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande.

Regeringens ambition är att främja ett hållbart fiske, såväl i Sverige som globalt. En bärkraftig fiskeriförvaltning är en förutsättning för att stärka sysselsättningsmöjligheterna inom fisket och bidrar till att trygga livsmedelsförsörjningen samt även till att uppnå en god miljöstatus enligt EU:s havsmiljödirektiv (se prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 23, s. 77).

Det har under utredningens arbete inte framkommit annat än att områden som har betydelse för fisket även framgent ska omfattas av hushållningsbestämmelserna. Enligt utredningens bedömning ska områden som har betydelse för fisket även framgent kunna vara av riksintresse.

I förarbetena till NRL (prop. 1985/86:3, s. 66) framhölls att fritidsfiskets intressen, utöver de som är gemensamma med fiskenäringens, bör sammankopplas med friluftslivsfrågorna. Bestämmelserna till skydd för områden av betydelse för bl.a. friluftslivet

bör således vara tillämpliga också på de reproduktions-, uppväxt- och fångstområden som har särskild betydelse för fritidsfisket.

Havs- och vattenmyndigheten har uttalat att det behöver utarbetas delvis nya utgångspunkter och principer för att identifiera områden av riksintresse för fiske som även väger in de samhällsekonomiska värden som skapas av fritidsfiske och besöksnäring som kan relateras till fiske. Omfattande yrkesfiske är en indikator på att ett område är viktigt, men kan innebära att det ekonomiska värdet från landningar inte är det som bör skyddas i första hand. Förstärkt skydd genom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om fiske bör också vara en utgångspunkt som beskrivs då ett riksintesseområde värderas. En annan indikator för viktiga områden kan vara omfattande fritidsfiske, i synnerhet tätortsnära områden med goda fiskemöjligheter, liksom särskilt attraktiva områden som till exempel statens vatten ovan odlingsgränsen eller oreglerade vattendrag och älvar.

Som Miljöprocessutredningen påpekade (SOU 2009:45, s. 148) kan fritidsfisket inom vissa vattenområden vara ett lika beaktansvärt intresse som yrkesfisket. Med hänsyn till det och med hänsyn till att såväl yrkesfiske som fritidsfiske har den gemensamma och särskiljande utgångspunkten att verksamheterna går ut på ett mer aktivt utnyttjande av gemensamma naturresurser än andra verksamheter är det naturligt att behandla dem i ett sammanhang.

Mot bakgrund av vad som sagts anser utredningen att uttrycket yrkesfiske ska ersättas med fiske.

### 12.7.3 Vattenbruk

I förarbetena till NRL (prop. 1985/86:3, s. 60) angavs att biologisk produktion i vattenområden i form av bl.a. odling av musslor och fisk blir allt vanligare och kan på längre sikt få betydelse för ekonomi och sysselsättning.

Jordbruksverket har i sin strategi för vattenbruket, *Svenskt vattenbruk – En grön näring på blå åkrar, Strategi 2012–2020*, bl.a. angett att vattenbruk i Sverige har en stor potential att växa. Efterfrågan på bra mat, både av fisk och av skaldjur, kommer att öka. Behovet av sättfisk för fisketurism och för utsättning i naturvatten kommer också att öka. Musslor och alger kan odlas för livsmedels-

produktion men även för att minska övergödningen och som källa till förnybar energi. Vidare anges att kommuner och regioner har ett viktigt uppdrag att i sin planering anvisa lämpliga områden för vattenbruk. Svenskt vattenbruk bidrar till en hållbar ekonomisk utveckling och till att utveckla och diversifiera näringslivet på landsbygden. Detta leder till nya verksamheter, fler företag och högre sysselsättning. Vattenbruket bidrar till den regionala utvecklingen. Jordbruksverket framhåller att vattenbruk är en del i översiktsplaneringen samt att om kommuner pekar ut lämpliga områden för vattenbruk i översiktsplanen så underlättar det för företagare att starta eller utöka sin verksamhet.

Mot bakgrund av det ovanstående anser utredningen att vattenbruk framgent ska omfattas av hushållningsbestämmelserna. Vattenbruket är dock främst en regional och kommunal angelägenhet. Det saknas därför grund för att vattenbruk ska kunna vara av riksintresse.

## 12.8 Naturvärden, kulturvärden och friluftsliv

**Utredningens förslag:** Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet kan vara av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas.

De intressen som anges i den föreslagna bestämmelsen motsvarar de som anges i nuvarande 3 kap. 6 § miljöbalken.

I förarbetena till NRL (prop. 1985/86:3 s. 64) uttalades att det var angeläget att mark- och vattenområden som är av betydelse på grund av naturskönhet eller vetenskapliga och kulturella värden eller med hänsyn till friluftslivet, ges ett skydd som innebär att de i första hand används för ändamål som är förenliga med dessa värden. Även från samhällsekonomiska synpunkter är det ett påtagligt intresse att slå vakt om en god natur- och kulturmiljö. Det gäller inte minst i områden där turismen är av stor betydelse för den bofasta befolkningens försörjning. Enligt gällande riktlinjer i den fysiska riksplaneringen bör naturvårdens och kulturminnes-

vårdens viktigare intresseområden i landet hävdas särskilt mot förändringar som kan skada bevarandevärdena, bl.a. därför att områdena representerar värden som inte kan återskapas eller ersättas om de en gång förstörs. Vidare bör områden som är särskilt värdefulla för friluftslivet skyddas. I förarbetena till NRL (prop. 1985/86:3, s. 66) framhölls även att fritidsfiskets intressen, utöver de som är gemensamma med fiskenäringen, bör sammankopplas med friluftslivsfrågorna. Bestämmelserna till skydd för områden av betydelse för bl.a. friluftslivet bör således vara tillämpliga också på de reproduktions-, uppväxt- och fångstområden som har särskild betydelse för fritidsfisket. Som framgår av avsnitt 12.5.2 kan områden som har betydelse för fisket vara av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse.

Riksdagen beslutade 1999 om en ny struktur i arbetet med miljömål och fastställde 15 nationella miljökvalitetsmål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Ytterligare ett miljökvalitetsmål beslutades 2005 (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48). Se vidare avsnitt 10.1.3.

Flera miljökvalitetsmål har preciseringar och etappmål som kan ha relevans för hushållningsbestämmelsernas tillämpning. Bland annat anges att områdenas natur- och kulturvärden ska bevaras och att förutsättningar ska finnas för fortsatt bevarande och utveckling av värdena samt att områdenas värde för friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.

Sverige har ratificerat den Europeiska Landskapskonventionen. Det innebär att Sverige har förbundit sig att inarbeta konventionens intentioner i den nationella lagstiftningen. Av konventionen framgår att varje medlemsland har ett ansvar för att skydda, förvalta och planera landskapet. Länderna är skyldiga att utvärdera sina landskap och de förhållanden som påverkar dem. Utifrån en sådan granskning ska länderna sedan uppställa kvalitetsmål för landskapen.

Det har under utredningens arbete inte framkommit annat än att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet även framgent ska omfattas av hushållningsbestämmelserna.

### 12.8.1 Naturvärden

Under utredningens arbete har Naturvårdsverket bl.a. uttalat att riksintressen är ett av de viktigaste instrumenten för att säkerställa att naturvårdens intressen tillvaratas i samband med prövning vid domstolar och i länsstyrelsernas och kommunernas planering och handläggning av ärenden. Till skillnad från de vanligaste områdes-skydden, som oftast utgörs av skyddsvärda men relativt små områden för biologisk mångfald samt med ett mer specifikt bevarandemål, utpekar riksintressen för naturvård ofta stora ekologiska helheter på flera 1 000 hektar med en mycket stor ekologisk variation av värden.

Mot bakgrund av det ovanstående är det enligt utredningens bedömning angeläget att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse på grund av deras naturvärden även framgent ska kunna vara av riksintresse.

### 12.8.2 Friluftsliv

Enligt Naturvårdsverket är riksintressen ett av de viktigaste instrumenten för att peka på konkret vilken hänsyn friluftsliv bör ges vid prövande instanser vid exploatering. Riksintresset för friluftsliv tillför en annan dimension, dignitet och attraktion för friluftslivet än vad enbart ett områdesskydd gör i normalfallet.

Mot bakgrund av vad Naturvårdsverket anfört anser utredningen att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse med hänsyn till friluftslivet även framgent ska kunna vara av riksintresse.

### 12.8.3 Kulturvärden

Riksantikvarieämbetet har uttalat att miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden har en viktig funktion för en långsiktigt hållbar utveckling av kulturmiljön. Hushållningsbestämmelserna fyller ett behov som inte kan tillgodoses genom andra i dag befintliga bestämmelser. Systemet med att skydda områden av allmän betydelse respektive riksintressen, inrymmer även en pedagogisk potential genom att de uppmärksammas som förut-

sättningar i samhällsplaneringen. Det samhälleliga behovet av att kulturmiljöer regleras enligt 3 kap. miljöbalken är fortsatt stort.

Utredningen ansluter sig till Riksantikvarieämbetets bedömning och anser således att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse på grund av deras kulturvärden även framgent ska kunna vara av riksintresse.

## 12.9 Dricksvattenförsörjning

**Utredningens förslag:** Mark- och vattenområden som har betydelse för dricksvattenförsörjningen kan vara av väsentligt allmänt intresse. Ett område med en grundvattenförekomst av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen kan vara av riksintresse.

Behovet av att reglera detta intresse har även behandlats i avsnitt 10.3.4.

Miljöprocessutredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 2009:45) en bestämmelse i 3 kap. MB om att mark- och vattenområden som innehåller förekomster av grundvatten eller ytvatten av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt minska områdenas betydelse för denna försörjning. Utredningen föreslog att områden som innehåller förekomster av grundvatten som är av riksintresse för vattenförsörjningen ska skyddas mot sådana åtgärder.

Remissutfallet på utredningens förslag var positivt. Flera av remissinstanserna, bl.a. Naturvårdsverket, ansåg att även ytvattenförekomster skulle kunna pekas ut som riksintresse. Verket framhöll att riksintressebestämmelserna syftar till att tydliggöra var de statliga intressena finns, vilket är viktigt i den kommunala planeringen och i prövning enligt miljöbalken. Att ett område utgör riksintresse ger också länsstyrelsen rätt att överpröva kommunala planer som strider mot ett sådant intresse.

Havs- och vattenmyndigheten har under denna utredningsarbete framfört att det är angeläget att ta upp frågan om en lagändring för att kunna peka ut riksintresse för större och viktiga dricksvattenresurser i enlighet med Miljöprocessutredningens slut-

betänkande. En sådan ändring bör dock enligt myndighetens uppfattning omfatta både grundvatten och ytvatten.

Som Naturvårdsverket påpekade i sitt remissvar gällande Miljöprocessutredningens betänkande syftar riksintressebestämmelserna till att tydliggöra var de statliga intressena finns, vilket är viktigt i den kommunala planeringen och i prövning enligt miljöbalken. Ett av huvudsyftena med utredningens förslag att införa begreppet område av väsentligt allmänt intresse är att även dessa områden ska redovisas i kommunernas översiktsplaner och på så sätt bidra till att tydliggöra även var dessa områden finns. Enligt utredningens mening är dricksvattenförsörjning inte enbart ett statligt intresse utan det är i lika hög grad ett regionalt och kommunalt intresse.

Av vad som framkommit är det enligt utredningens bedömning angeläget att mark- och vattenområden som har betydelse för dricksvattenförsörjningen ska omfattas av hushållningsbestämmelserna och föreslår att mark- och vattenområden som har betydelse för dricksvattenförsörjningen kan vara av väsentligt allmänt intresse. Utredningens förslag ansluter till Miljöprocessutredningens förslag i SOU 2009:45 och innebär att ett område med en grundvattenförekomst av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen kan vara av riksintresse. Även om det har framförts argument för att även ytvattenförekomster ska kunna pekats ut som riksintresse, gör utredningen bedömningen att detta skulle leda till att stora områden i tätbefolkade stråk skulle utgöra riksintresse och därmed försvåra planeringen och motverka utredningens förslag för att underlätta tillämpningen. Utredningen anser att ett kunskapsunderlag om områden med ytvattenförekomster av väsentligt allmänt intresse i översiktsplanen i kombination med särskilda bestämmelser om länsstyrelsens tillsyn och ingripandemöjligheter enligt förslaget till bestämmelser i PBL är tillräckligt för att ta tillvara intresset (se även avsnitt 11.4.4).

Här åsyftas såväl områden för pågående som för framtida dricksvattenförsörjning samt reservvattentäkter och områden för konstgjord infiltration.

## 12.10 Värdefulla ämnen eller material

**Utredningens förslag:** Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material kan vara av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse.

Det intresse som anges i den föreslagna bestämmelsen motsvarar det som anges i nuvarande 3 kap. 7 § miljöbalken.

I förarbetena till NRL angavs bl.a. att det är angeläget att områden som innehåller kända tillgångar på värdefulla ämnen eller material skyddas mot åtgärder som kan förhindra eller försvåra ett framtida utnyttjande av den ifrågakvarande resursen (se prop. 1985/86:3, s. 69).

I Sveriges mineralstrategi uttalas att Sverige är EU:s ledande gruv- och mineralnation och en del av målet med strategin är att den positionen ska förstärkas. Genom att använda vår mineralresurs på ett hållbart sätt, i samklang med miljö-, natur- och kulturvärden kan vi skapa jobb och tillväxt i hela landet.

Det har under utredningens arbete inte framkommit annat än att områden som innehåller värdefulla ämnen eller material även framgent ska omfattas av hushållningsbestämmelserna samt att områdena ska kunna vara av riksintresse.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har under utredningens arbete anført att det är viktigt att områden med fyndigheter av för samhället värdefulla ämnen eller material även fortsättningsvis kan skyddas mot åtgärder som försvårar eller helt sätter stopp för framtida utvinning av dessa mineralfyndigheter. SGU föreslog i samband med Miljöprocessutredningens arbete (SOU 2009:45) att begreppet fyndighet skulle tas bort och att det skulle medge att arealmässigt större områden kan pekats ut.

I Miljöprocessutredningens slutbetänkande uttalades (SOU 2009:45, s. 164) bl.a. följande. När det gäller ett sådant exploateringsintresse som område av värdefulla ämnen eller material är det själva fyndigheten som har varit begränsande för vilka områden som kan föreslås. Detta förutsätter att prospektering m.m. har skett och att fyndigheten kan identifieras innan området kan föreslås som riksintresse. Denna metod leder ofta till att det är exploatören som kommer in med underlaget till SGU och begär att området ska föreslås som riksintresse. Av förarbetena och av paragrafens



andra stycke framgår att det inte enbart är de värdefulla ämnena och mineralerna utan också möjligheterna att utvinna dessa som ska skyddas.

Miljöprocessutredningen föreslog i sitt slutbetänkande att paragrafens andra stycke bör ändras så att det framgår att åtgärder inte får vidtas inom områden som innehåller ämnen eller material av ifrågavarande slag om åtgärderna innebär att utvinningen påtagligt försvåras. Riksintresseutredningen ansluter sig till Miljöprocessutredningens bedömning och anser således att uttrycket fyndigheter ska utgå ur bestämmelsen.

### **12.11 Anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, väg-, järnvägs-, luftfarts- och sjöfartskommunikation, elektronisk kommunikation, vattenförsörjning, avfallshantering och kärnavfallshantering**

**Utredningens förslag:** Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, väg-, järnvägs-, luftfarts- och sjöfartskommunikation, elektronisk kommunikation, vattenförsörjning, avfallshantering eller kärnavfallshantering kan vara av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse.

De intressen som anges i den föreslagna bestämmelsen motsvarar de som anges i nuvarande 3 kap. 8 § miljöbalken.

Riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen innehöll vissa anvisningar beträffande miljöstörande och särskilt resurskrävande industrier. Riktlinjernas syfte var att förhindra sådan lokalisering till kusterna i södra Sverige om etableringen kunde skada möjligheterna att utnyttja kustområdena för rekreation och för att bevara värdefulla områden för naturvård och kulturminnesvård etc. Riktlinjerna anvisade emellertid också lämpliga platser vid kusterna för sådan miljöstörande industri som hade särskilda krav på lokaliseringsförutsättningar, t.ex. tillgång till djuphamn eller stora vattenkvantiteter. Riktlinjerna innehöll dessutom vissa allmänt hållna uttalanden om lokalisering av miljöstörande industrier till övriga

delar av landet, t.ex. fanns vissa allmänna uttalanden beträffande bl.a. vägar och kraftledning.

I förarbetena till NRL (se prop. 1985/85:3 s. 75) framhölls att vissa typer av anläggningar är starkt beroende av naturförutsättningarna på en viss plats, bl.a. tillgången till en djuphamn eller förutsättningarna att utvinna vindkraft i större skala. Även områden med andra särskilt gynnsamma fysiska förutsättningar för vissa typer av anläggningar, t.ex. i fråga om topografi, berggrundens beskaffenhet, tillgång till processvatten eller möjligheten att omhänderta spillvatten, ansågs kunna ges ett skydd genom bestämmelserna.

I förarbetena till NRL (se prop. 1985/86:3 s. 77–78) konstaterades att strategiskt viktiga passager, som medför stora tekniska och samhällsekonomiska fördelar för uppbyggnaden av det regionala vägnätet, kan anses vara av nationell betydelse och således ska kunna säkerställas för vägändamålet med stöd av den aktuella bestämmelsen, dvs. vara av riksintresse. Även andra typer av anläggningar som behövs för att uppfylla regionala behov kan anses vara så viktiga att få till stånd att det är en angelägenhet för hela landet. Det kan t.ex. gälla avfallsanläggningar och tekniska försörjningssystem som är nödvändiga för en regions utveckling.

### 12.11.1 Industriell produktion

Målet för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i växande företag. De näringspolitiska insatserna ska även bidra till att uppnå målen i EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning (se prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 24, s. 12).

Tillväxtverket har under utredningens gång anført att riksintresse för industriell produktion spelar en viktig roll för att säkerställa näringslivets utvecklingsmöjligheter regionalt och lokalt. Tillväxtverket anser även att det är centralt att säkerställa att näringslivet har goda möjligheter att kunna utvecklas långsiktigt. Det bör därför övervägas om en ny benämning, ”riksintressen för näringslivsutveckling” ska införas i lagstiftningen i samband med riksintresseutredningen. Det skulle bättre svara mot hur vårt näringsliv och samhälle ser ut i dag.

Enligt utredningens bedömning finns det även framgent ett behov av att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion ska omfattas av hushållningsbestämmelserna samt att områdena ska kunna vara av riksintresse. Utredningen anser dock inte att det finns skäl att ändra benämningen på det sätt som Tillväxtverket har föreslagit.

### 12.11.2 Energiproduktion

Det övergripande målet för energipolitiken är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Energipolitiken ska skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg inverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle. Härigenom främjas en god ekonomisk och social utveckling i hela Sverige (se prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 21, s. 14).

Statens energimyndighet har under utredningens gång anfört att anläggningar för energiproduktion och energidistribution av mer allmän karaktär fortsatt är i behov av reglering då exempelvis etableringar utanför angivna riksintresseanspråk så långt som möjligt kan skyddas mot annan påverkan. Möjlighet till trygg energiförsörjning och ett effektivt resursutnyttjande vid planering av infrastruktur och energianläggningar är av stor betydelse för hela samhället.

Enligt utredningens bedömning finns det även framgent ett behov av att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion ska omfattas av hushållningsbestämmelserna samt att områdena ska kunna vara av riksintresse.

### 12.11.3 Energidistribution

Energipolitiken syftar till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. Det är centralt i arbetet med att bygga ett hållbart samhälle och sysselsättningen i Sverige är beroende av att det finns en god och tillförlitlig tillgång till el till konkurrenskraftiga priser (se prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 21, s. 51–53). Samhällets beroende av el ökar allt mer. Samtidigt förändras elsystemet genom en förändrad produktionsmix med en

ökande andel förnybar energi. Kunder ges även bättre möjligheter att styra sin elanvändning. Det nordiska elnätet knyts allt mer samman med kontinenten och mot en integrerad europeisk energimarknad. Därmed förändras överföringsmönster och stamnätet behöver anpassas till framtidens behov.

Statens energimyndighet har under utredningens gång anført att stora delar av det svenska stamnätet är ålderstiget och i behov av att förnyas. Svenska kraftnät har aviserat att man i största möjliga mån är intresserat av att bygga de nya ledningarna parallellt med de befintliga. Statens energimyndighet anser att även om så blir fallet är lokaliseringsbedömning en viktig fråga, och en bedömning av att ett område är av riksintresse skulle fylla en viktig funktion.

Enligt utredningens bedömning finns det även framgent ett behov av att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energidistribution ska omfattas av hushållningsbestämmelserna samt att områdena ska kunna vara av riksintresse.

#### **12.11.4 Kommunikation – transporter**

Målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därutöver har riksdagen beslutat om ett funktionsmål – tillgänglighet, och ett hänsynsmål – säkerhet, miljö och hälsa (se prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 22, s. 15). Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet (prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 22, s. 21). Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa (prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 22, s. 22).

Trafikverket har under utredningens gång anført att verket ser ett behov av riksintressesystemet. Staten ska, genom sina myndigheter och länsstyrelser, se till att det långsiktiga och nationella perspektivet tillvaratas i planeringen. Trafikverket arbetar för att säkra

den långsiktiga transportkapaciteten, oavsett ägare av infrastrukturen.

Enligt utredningens bedömning finns det även framgent ett behov av att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för väg-, järnvägs-, luftfarts- och sjöfartskommunikation ska omfattas av hushållningsbestämmelserna samt att områdena ska kunna vara av riksintresse.

### **12.11.5 Kommunikation – elektronisk**

Målet för IT-politiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Ett delmål är att elektroniska kommunikationer ska vara effektiva, säkra och robusta samt tillgodose användarnas behov. De elektroniska kommunikationerna ska i första hand tillhandahållas genom en väl fungerande marknad, men staten ska ha ett ansvar på områden där allmänna intressen inte enbart kan tillgodoses av marknaden. Ett delmål är att Sverige ska ha bredband i världsklass. Alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband (se prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 22, s. 15).

Post- och telestyrelsen har under utredningens gång anförts att stora förändringar har skett gällande utbyggandet av elektroniska kommunikationer under de senaste 20 åren. Behovet av infrastruktur och olika anläggningar för elektroniska kommunikationer har ökat avsevärt. Det gäller både fiberoptiska kablar och radio-baserad infrastruktur som radiolänkar och basstationer för telefoni och mobilt bredband. Post- och telestyrelsen anser att anläggningar för elektronisk kommunikation fortsatt ska vara kvar som ett område som regleras i 3 kap. MB.

Enligt utredningens bedömning finns det även framgent ett behov av att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för elektronisk kommunikation ska omfattas av hushållningsbestämmelserna samt att områdena ska kunna vara av riksintresse.

### 12.11.6 Vattenförsörjningsanläggningar

Enligt regeringen ska Sverige bidra till att regelutvecklingen inom EU säkerställer en hög skyddsnivå för människors hälsa. Vid krissituationer är det viktigt att kunna upprätthålla tillgången till dricksvatten och livsmedel (se prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 23, s. 79).

Dricksvatten av god kvalitet är en nödvändig tillgång för landets invånare och en grundförutsättning för att vattenförsörjningen ska bidra till ett väl fungerande samhälle.

Havs- och vattenmyndigheten har under utredningens gång anfört att de största och viktigaste anläggningarna för vattenförsörjningen bör pekas ut som riksintresse, bland annat för att vattenförsörjningen ska få samma status som andra riksintressen enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Enligt myndigheten har det i vissa fall visats att tillräcklig hänsyn inte tas till dricksvattenintresset vid planering av markanvändning. Att skydda råvattenresurser med endast vattenskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken kan vara svårt. Vattenskyddsområden betraktas vid planering som ett kommunalt intresse och ett riksintresse är värderat högre. Detta blir tydligt då ett riksintresse står i direkt konflikt med dricksvattenintresset inom ett vattenskyddsområde. Ett exempel på detta är riksintresset för järnvägstrafik som passerar genom vattenskyddsområdet för Vombfältet, ett av norra Europas största infiltrationsområden för konstgjort grundvatten. För närvarande pågår projektering för järnvägssträckningar genom skyddsområdet. En viktig del i det långsiktiga arbetet med vattenförsörjning är att ge vattenresurserna en förstärkt tyngd vid intresseavvägningar med andra riksintressen i samhällsplaneringen.

Havs- och vattenmyndigheten har under utredningens gång anfört att vattenverken i Sverige är mycket olika, både storleks- och beredningsprocessmässigt. Sveriges sju största vattenverk förser över tre miljoner personer med dricksvatten. Två miljoner personer får vatten från Mälaren. En robust vattenförsörjning är en samhällskritisk infrastruktur som är av avgörande betydelse för samhällsutvecklingen.

Enligt utredningens bedömning finns det även framgent ett behov av att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för vattenförsörjning ska omfattas av hushållnings-

bestämmelserna samt att områdena ska kunna vara av riksintresse. Se även avsnitt 12.9 där frågan om yt- och grundvattenförekomster behandlas.

### 12.11.7 Avfallshantering

Genom avfallsdirektivet (2008/98/EG) fastställs åtgärder som syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller minska de negativa följderna av generering och hantering av avfall samt minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av denna användning.

Naturvårdsverket har tagit fram en nationell avfallsplan: ”Från avfallshantering till resurshushållning – Sveriges avfallsplan 2012–2017”. Avfallsplanen innehåller mål och åtgärder för fem prioriterade områden. Planen innehåller också exempel på vad vi behöver göra för att nå ett mer resurseffektivt samhälle med utgångspunkt från miljömålen och EU:s avfallshierarki. För att nå målen i planen krävs samarbete mellan en rad aktörer: kommuner, myndigheter, näringslivet och forskarsamhället. Avfallsplanen lyfter fram vad enskilda aktörer behöver göra för att nå målen.

I Avfall Sveriges rapport (Avfall i fysisk planering med fokus på översiktsplanering, rapport U2013:10) anges att avfallshanteringen behöver uppmärksammas tidigare och på ett bättre sätt i den fysiska planeringen. Men ytor för avfallets infrastruktur är en fråga som inte går att lösa i varje enskild detaljplan. Det måste finnas en övergripande strategi där stadens samlade behov för avfallshanteringen är beskriven. I rapporten lyfts även den fysiska planeringen för framtidens avfallshantering fram. Det anges att genom att beakta avfallshanteringen redan i planeringsskedet ökar förutsättningarna för ett avfallssystem som ger bra service åt medborgarna, fungerar för avfallshämtarna och ger en ökad samsyn på avfallsfrågorna. Det nämns även att både Boverket och Naturvårdsverket har lyft frågan kring hur viktigt det är att avfall ses som en infrastruktur i staden och att planering för avfallshantering måste ske redan i översiktsplanen.

Enligt utredningens bedömning finns det även framgent ett behov av att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för avfallshantering ska omfattas av hushållnings-

bestämmelserna. Utredningen kan konstatera att det för närvarande inte finns några områden som Naturvårdsverket har bedömt vara av riksintresse för avfallshantering. Utredningens bedömning är därför att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för avfallshantering i de flesta fall bör anges som områden av väsentligt allmänt intresse. Utredningen anser dock att områdena även ska kunna vara av riksintresse för det fall behovet uppstår.

### 12.11.8 Kärnavfallshantering

Enligt EU:s kärnavfallsdirektiv (2011/70/Euratom) ska alla länder i EU ha nationella planer för hantering av kärnavfall.

Av 10 § lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet framgår bl.a. att den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ska svara för att de åtgärder vidtas som behövs för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall.

Strålsäkerhetsmyndigheten har under utredningens arbete anfört att behovet av reglering kvarstår för anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle.

Enligt utredningens bedömning är det uppenbart att det även framgent finns ett behov av att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för kärnavfallshantering ska omfattas av hushållningsbestämmelserna samt att områdena ska kunna vara av riksintresse.

### 12.12 Bostadsförsörjning

**Utredningens förslag:** Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för bostadsförsörjning kan vara av väsentligt allmänt intresse.

Behovet av att reglera detta intresse behandlas även i avsnitt 10.3.5.

Utredningen konstaterade i delbetänkandet (SOU 2014:59) att det råder enighet om att det råder brist på bostäder i stora delar av Sverige. Bostadsbristen är särskilt svår i storstadsregionerna och i tillväxtregioner. Enighet råder också om att bostadsbeståndet behöver utnyttjas bättre och att det behöver byggas fler bostäder.



I regeringens proposition *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar* (prop. 2012/13:178, s. 12) anges bl.a. följande. Regeringen anser att det regionala perspektivet i bostadsförsörjningen är av mycket stor vikt, särskilt i tillväxtregioner. I dessa regioner behövs det regionala perspektivet framför allt för att skapa balans i utbudet av bostäder. Samtidigt kan det vara lika relevant att kommuner med vikande befolkningsunderlag, eller på annat sätt förändrad befolkningsstruktur, tar hänsyn till ett mellan-kommunalt och regionalt perspektiv i arbetet med bostadsförsörjningen. Regeringen har tidigare bedömt att arbetet för näringslivsutveckling och attraktiva livs- och boendemiljöer är nära kopplat till den fysiska planeringen. Samordning av planeringen av bostäder, näringsverksamhet, infrastruktur och grönområden bidrar till lokal och regional tillväxt och utveckling. Ett mellankommunalt och regionalt perspektiv i arbetet med bostadsförsörjningen är därför en viktig förutsättning för att främja fungerande bostadsmarknader och näringslivets utveckling.

Genom ett tillägg i 2 kap. 3 § PBL, som trädde i kraft den 1 januari 2014, tydliggjordes att planläggning enligt PBL ska främja även det allmänna intresset av bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. I prop. 2012/13:178 s. 23–25 angavs bl.a. följande. Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet ska utgöra ett allmänt intresse i PBL. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 PBL. Genom att i PBL tydliggöra att kommunerna vid planläggning och andra ärenden bör främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet bör förutsättningarna öka för att det kommunala och i viss mån även det regionala bostadsförsörjningsbehovet tillgodoses. Att lyfta in bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet som ett allmänt intresse i 2 kap. 3 § PBL betonar vidare kommunernas ansvar att ta hänsyn till boendefrågorna i den fysiska planeringen. Det ger också länsstyrelserna ett tydligt stöd för att arbeta med bostadsförsörjningsfrågor i den fysiska planeringen.

I 3 kap. 5 § PBL tydliggörs översiktsplanens materiella innehåll. I 5 p anges att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Denna punkt infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2014. I förarbetena som låg till grund för ändringen (prop. 2013/14:59, s. 22–23) anges bl.a. följande. För att säkerställa att bostadsbygg-

nadsbehovet behandlas i översiktsplanen anser regeringen att det behövs uttryckliga regler som ställer krav på att kommunens bedömningar av det framtida behovet av bostäder ska redovisas i översiktsplanen. Regeringen föreslår därför att bestämmelserna i 3 kap. 5 § PBL om översiktsplanens innehåll kompletteras med krav på att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Därigenom stärks kopplingen mellan översiktsplanen och kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen. Bestämmelsen ger stöd för att redovisningen i översiktsplanen anpassas till kommunernas skilda förutsättningar och behov. I den mån behovet lämpligen tillgodoses genom ny bostadsbebyggelse, bör kommunen precisera hur behovet ska tillgodoses, t.ex. i vilka områden som det är aktuellt att exploatera för nya bostäder. Därmed inte sagt att bostadsbehovet med nödvändighet behöver tillgodoses genom att nya områden pekas ut för bostadsbebyggelse. Behovet kan lika gärna tillgodoses genom förändringar eller kompletteringar i befintlig bebyggelse. I den mån det finns ett överskott av bostäder kan kommunen välja att redovisa hur balans kan uppnås i beståndet. Avsikten med lagändringen är således att kommunens riktlinjer om bostadsförsörjningen ska återspeglas genom ställningstaganden i den fysiska planeringen, och inte att dubblera innehållet i översiktsplanen och kommunens riktlinjer.

Att frågan om bostadsförsörjning är av stor allmän betydelse är enligt utredningens mening uppenbart. Utredningen anser därför att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för bostadsförsörjning ska omfattas av hushållningsbestämmelserna. Utredningen har i delbetänkandet (SOU 2014:59) undersökt lämpligheten i att låta bostadsförsörjningen kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse och upprättade även ett författningsförslag som skulle göra det möjligt att ange områden av riksintresse för bostadsförsörjning. Förslaget presenterades även vid en hearing och prövades i dialog med representanter från kommuner, SKL, länsstyrelser, centrala myndigheter och utredningens experter. Utredningen fann vid en samlad bedömning att det inte var lämpligt att låta bostadsförsörjningen omfattas av bestämmelserna om riksintresse. Bland annat konstaterades att bostadsförsörjningen främst är ett kommunalt och regionalt intresse. Utred-

ningen anser därför att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för bostadsförsörjning inte kan vara av riksintresse.

### 12.13 Näringslivsutveckling, forskning och innovation eller regional tillväxt

**Utredningens förslag:** Mark- och vattenområden som har särskild betydelse för näringslivsutveckling, forskning och innovation eller regional tillväxt kan vara av väsentligt allmänt intresse.

Behovet av att reglera detta intresse har även behandlats i avsnitt 10.3.6.

Enligt 4 § förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete bör det regionala tillväxtarbetet utformas och bedrivs i sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal och nationell nivå. Av 7 § samma förordning framgår att det regionala utvecklingsprogrammet ska utgöra en samlad strategi för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. Utvecklingsprogrammet binder samman planeringsprocesser med betydelse för en hållbar regional utveckling och underlättar samverkan mellan länen.

Enligt regeringen är målet för den regionala tillväxtpolitiken utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft (se prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 19, s. 11).

Regeringen har fattat beslut om en Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 (beslut den 9 juli 2015, N2015/5297/RT). Strategin är vägledande för arbetet med hållbar regional tillväxt och attraktionskraft i hela landet fram till 2020 och ska bidra till att uppnå målet med den regionala tillväxtpolitiken – Utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Strategin är inriktad på att skapa goda förutsättningar att bo, arbeta samt etablera företag och verksamheter i hela landet och på så sätt skapa förutsättningar för hållbar regional tillväxt och ett Sverige som håller samman. I strategin anges bl.a. att en modern och aktiv regional tillväxtpolitik för hela landet inriktas på att regionerna ska ges möjligheter att växa och utvecklas efter sina särskilda förutsättningar, såväl i städer som på landsbygden. Ju fler regioner som är starka och expansiva, desto

bättre för Sverige. Förbättrat stöd till näringslivsutveckling och tillgång till finansiering, en fungerande arbetskraftsförsörjning, tillgång till offentlig och kommersiell service, utbildning samt investeringar i informationsteknik och infrastruktur är väsentliga inslag i en modern regional tillväxtpolitik.

I den nationella strategin har regeringen identifierat fyra prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet. En av prioriteringarna är innovation och företagande. Regeringen uttalar att ett bra näringslivsklimat underlättar och ökar intresset för att starta, driva och utveckla framgångsrika företag, vilket är av avgörande betydelse för jobb, välfärd och en hållbar regional tillväxt och attraktionskraft. Innovations-, företags- och entreprenörskapsklimatet har en avgörande betydelse för näringslivets konkurrenskraft. Det är därför betydelsefullt att främja olika typer av innovationer, bl.a. i små och medelstora företag samt en miljödriven näringslivsutveckling inom alla branscher. Det är dessutom angeläget att utveckla starka regionala forsknings- och innovationsmiljöer. Universitet och högskolor har en viktig roll för utvecklingen av innovationer och ett stärkt samarbete mellan lärosäten, företag och det omgivande samhället är viktigt för att möta den ökande internationella konkurrensen. Ett mer strategiskt samarbete för innovation, företagande och entreprenörskap behövs inom alla sektorer och på alla nivåer i samhället. För att genomföra den regionala tillväxtpolitiken finns en rad verktyg på såväl EU-nivå som nationell och regional nivå. Ett verktyg är regionala utvecklingsstrategier. Det är regeringens uppfattning att de regionala utvecklingsstrategiernas roll behöver tydliggöras gentemot både nationell och lokal nivå. Regionala prioriteringar i strategierna ska vara väl förankrade lokalt och vara vägledande vid statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet. De regionala utvecklingsstrategierna behöver även utvecklas avseende frågor om fysisk planering. Det handlar bl.a. om att skapa en tydligare samordning mellan de regionala utvecklingsstrategierna och kommunernas översiktsplaner, riktlinjer för bostadsförsörjning och andra relevanta strategier, program och planer inom länet.

Det finns, mot bakgrund av ovanstående, skäl att även mark- och vattenområden som har särskild betydelse för näringslivsutveckling, forskning och innovation eller regional tillväxt ska omfattas av hushållningsbestämmelserna. Lokalisering av denna typ av

verksamheter är främst ett kommunalt och regionalt intresse. Utredningen anser därför att mark- och vattenområden som har särskild betydelse för näringslivsutveckling, forskning och innovation eller regional tillväxt inte kan vara av riksintresse.

Exempel kan vara områden lämpliga för näringslivskluster eller innovationscentra.

## 12.14 Totalförsvaret

**Utredningens förslag:** Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret kan vara av väsentligt allmänt intresse. Ett område som behövs för totalförsvarets anläggningar kan vara av riksintresse.

Det intresse som anges i den föreslagna bestämmelsen motsvaras av det som anges i nuvarande 3 kap. 9 § miljöbalken.

Enligt förarbetena till NRL (prop. 1985/86:3, s. 77) utgår Totalförsvarets behov av mark- och vattenområden från intressen som är gemensamma för hela landet.

### 12.14.1 Totalförsvarets militära verksamhet

I regeringens proposition *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109) anges att totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt och civilt försvar. Planeringen för totalförsvaret bör således återupptas och genomföras utifrån de planeringsanvisningar som regeringen beslutat. Statliga myndigheters förmåga på central och regional nivå att prioritera och fördela resurser vid höjd beredskap bör utvecklas (prop. 2014/15:109, s. 2). För att Försvarsmakten ska kunna öva och utbilda krigsförbanden är tillgång till ändamålsenliga övnings- och skjutfält av central betydelse. Det innebär att Försvarsmakten såväl i dag som i framtiden måste ha tillgång till övnings- och skjutfält av skilda naturtyper och terrängförhållanden. Fälten måste vara placerade i olika delar av landet så att förbanden kan utbildas och övas i olika klimatförhållanden och övningar kan genomföras över hela det

operativa djupet. Det kan innebära att övnings- och skjutfält i vissa fall bör bibehållas även om det inte längre finns något militärt förband i fältets omedelbara närhet. Med dessa utgångspunkter bör dock Försvarsmakten även framöver löpande pröva behovet (se prop. 2014/15:109, s. 71).

Försvarsmaktens huvuduppgift är förmåga till väpnad strid. Anläggningar som enligt myndigheten behövs för för att upprätthålla förmågan är t.ex. fasta försvarsanläggningar inklusive anläggningar för elektromagnetisk kommunikation eller inhämtning av information samt övningsområden på land, i havet och i luften och fasta baseringsfunktioner för markstrid, sjöstrid och luftstrid.

Utredningen anser att det även fortsättningsvis är av stor vikt att totalförsvarets intressen omfattas av hushållningsbestämmelserna samt att områden som behövs för totalförsvarets anläggningar kan vara av riksintresse.

### 12.14.2 Totalförsvarets civila verksamhet

Civilt försvar är den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Det civila försvaret är därmed inte en organisation. Verksamheten bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. Det avser skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarsmakten. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att planeringen för det civila försvaret därmed bör återupptas och genomföras med utgångspunkt i en helhetssyn där hotskalan omfattar såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap. Helhetssynen gäller också vilka aktörer som bör delta i planeringen. Planeringen bör därför ske i samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, landsting, frivilligorganisationer, privata näringslivet med flera som är berörda (se prop. 2014/15:109, s. 104).

Utredningen anser i likhet med föregående avsnitt att det även fortsättningsvis är av stor vikt att totalförsvarets intressen omfattas av hushållningsbestämmelserna samt att områden som behövs för totalförsvarets anläggningar kan vara av riksintresse.

# 13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

## 13.1 Ikraftträdande

**Utredningens förslag:** Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2018.

De ändringar som utredningen föreslår i 3 kap miljöbalken, hushållningsförordningen och PBL och PBF medför, enligt utredningens bedömning att hushållningsbestämmelserna bättre kan uppfylla syftet att utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas. Det är därför angeläget att ikraftträdandet inte ligger allt för långt fram i tiden. Med beaktande av den tid som kan behövas för remissförfarandet, beredningen inom regeringskansliet och riksdagsbehandlingen bedöms att författningsändringarna kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2018.

## 13.2 Övergångsbestämmelser

### 13.2.1 Miljöbalken

**Utredningens förslag:** Områden som bedömts vara av riksintresse enligt 2 § hushållningsförordningen i dess lydelse före den 1 januari 2018 ska anses vara av riksintresse till dess att sektorsmyndigheterna har meddelat nya beslut om områden av

riksintresse enligt 13 § hushållningsförordningen i dess nya lydelse. Detta gäller dock längst till den 1 juli 2020.

Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla i mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

Enligt utredningens förslag ska regeringen, efter förslag från sektorsmyndigheterna fatta beslut om kriterier som underlag för bedömning om ett område är av riksintresse. Detta beslut ska föregås av ett remissförfarande. Först därefter kan sektorsmyndigheterna fatta beslut om att ett område är av riksintresse. Enligt 3 kap. 20 § i utredningens förslag ges regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer en möjlighet att under vissa förutsättningar besluta att ett mark- och vattenområde får användas för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse enligt 3 kap. MB trots att det innebär att ett riksintresse inte tillgodoses. Utredningen föreslår även att begreppet ”intresset ska skyddas mot påtaglig skada” eller motsvarande ersätts med ”intresset ska tillgodoses”. Att ”tillgodose” ett intresse är enligt utredningens uppfattning en formulering som bättre stämmer överens med bestämmelsernas karaktär av planeringsriktlinjer än den nuvarande formuleringen ”skyddas mot påtaglig skada” eller motsvarande. Formuleringen ”intresset ska tillgodoses” kan enligt utredningens mening bidra till att främja en helhetssyn vid överväganden om användning av mark- och vattenområden.

Som framgår av avsnitt 13.3 bedömer utredningen att en avsevärd tid kommer att förflyta innan bestämmelserna kan tillämpas fullt ut. Utredningen föreslår därför att de områden som enligt nuvarande bestämmelser i 2 § hushållningsförordningen har föreslagits vara av riksintresse ska anses vara av riksintresse till dess att sektorsmyndigheterna har fattat nya beslut om riksintresse enligt de föreslagna reglerna. Genom detta kommer de föreslagna ändringarna i bl.a. 3 kap. 3, 4 och 20 §§ kunna börja tillämpas samtidigt som bestämmelserna träder i kraft.

Efter den 1 juli 2020 ska dock de områden som tidigare har bedömts vara av riksintresse inte längre beaktas vid planering av och beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Det kommer att finnas oavslutade ärenden hos kommunerna, länsstyrelserna, regeringen, domstolarna samt övriga inblandade myndigheter. Handläggningen kan ha kommit relativt långt och det



skulle enligt utredningens bedömning kunna leda effektivitetsförluster om de nya bestämmelserna ska börja tillämpas i redan påbörjade ärenden. Utredningen bedömer därför att det är lämpligare att prövningen slutförs i den ordning som gällde när ärendena inleddes.

### 13.2.2 Plan- och bygglagen

**Utredningens förslag:** Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2018.

Kommunerna ska senast den 31 december 2024 ha aktualitetsprövat sin översiktsplan med anledning av de föreslagna ändringarna i 3 kap. MB.

Det kommer att finnas oavslutade ärenden hos kommunerna, länsstyrelserna, regeringen, domstolarna samt övriga inblandade myndigheter. Handläggningen kan ha kommit relativt långt och det skulle enligt utredningens bedömning kunna leda effektivitetsförluster om de nya bestämmelserna ska börja tillämpas i redan påbörjade ärenden. Utredningen bedömer därför att det är lämpligare att prövningen slutförs i den ordning som gällde när ärendena inleddes.

Enligt lagstiftarens intentioner är översiktsplaneringen av central betydelse för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Tanken var att konflikter mellan olika anspråk om markanvändningen i första hand skulle lösas i dialog mellan länsstyrelse och kommun i översiktsplaneringen.

Utredningen har dock konstaterat att översiktsplaneringen inte alltid har bedrivits på det sätt lagstiftaren avsåg, bland annat beträffande innehåll, aktualitet, dialog m.m. Detta får till följd att underlaget för bedömning i planering och beslut ofta kan vara bristfälligt. Det ökar även sannolikheten för fördröjningar och fördyrade kostnader i planerings- och beslutsprocesser för aktuella projekt. Utredningen anser därför att det bör införas en övergångsbestämmelse med innebörd att kommunerna senast den 31 december 2024 ha aktualitetsprövat sin översiktsplan med anledning av de föreslagna ändringarna i 3 kap. MB.

### 13.2.3 Hushållningsförordningen och PBF

**Utredningens förslag:** Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2018.

Det kommer att finnas oavslutade ärenden hos kommunerna, länsstyrelserna, regeringen, domstolarna samt övriga inblandade myndigheter. Handläggningen kan ha kommit relativt långt och det skulle enligt utredningens bedömning kunna leda effektivitetsförluster om de nya bestämmelserna ska börja tillämpas i redan påbörjade ärenden. Utredningen bedömer därför att det är lämpligare att prövningen slutförs i den ordning som gällde när ärendena inleddes.

## 13.3 Genomförande

Innan bestämmelserna kan tillämpas fullt ut bedömer utredningen att följande bör genomföras.

2018

Omedelbart efter bestämmelsernas ikraftträdande bör regeringen ge sektorsmyndigheterna i uppdrag att inom sina ansvarsområden i samråd med Boverket lämna förslag till kriterier för vilka områden som kan vara av riksintresse.

Boverket bör samtidigt ges följande uppdrag.

- Att bistå sektorsmyndigheterna i deras uppdrag om kriterier.
- Att utfärda föreskrifter om utformning av sektorsmyndigheternas underlag till förslag om områden av riksintresse.
- Att utforma närmare anvisningar för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Anvisningarna bör samlas i en handbok som bland annat beskriver metoder för redovisning i översiktsplanen av kommunens bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. PBL ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses.

- Att i samarbete med länsstyrelserna och SKL genomföra en utbildning om de föreslagna nya hushållningsbestämmelserna och deras tillämpning.
- Att i samverkan med SKL utveckla och sprida metoder för översiktsplanering och aktualitetsprövning som passar kommuner med olika resurser och behov.
- Att upprätta ett allmänt tillgängligt centralt register över beslutade områden av riksintresse med avgränsning och beskrivning samt vissa områden av väsentligt allmänt intresse och att utfärda föreskrifter för registret.

### 2019

Sektorsmyndigheternas redovisade förslag till kriterier för vilka områden som kan vara av riksintresse läggs efter ett brett remissförfarande till grund för regeringens beslut om särskilda kriterier för olika typer av områden som kan vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. Beslutet bör fogas som en bilaga till hushållningsförordningen.

Efter regeringens beslut om kriterier bör sektorsmyndigheterna ges i uppdrag att föreslå områden som de bedömer vara av riksintresse enligt de nya kriterierna och att genomföra samrådsförfarande om förslagen. Underlaget till förslagen utformas i enlighet med Boverkets meddelade föreskrifter. I uppdraget bör ingå att, i den utsträckning det är behövligt, lämna underlag om områden som de bedömer vara av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv till Boverket.

### 2020

Efter genomförd samrådsprocess fattar sektorsmyndigheterna beslut om områden av riksintresse och meddelar Boverket beslut om områden av riksintresse och underlag om eventuella områden av väsentligt allmänt intresse. Boverket för in uppgifterna i sitt upprättade register.

Boverket har publicerat en handbok för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna och genomfört en utbildning om tillämp-

ningen och om metoder för översiktsplanering och aktualitetsprovning som passar kommuner med olika resurser och behov.

### *2021*

Länsstyrelserna redovisar sammanfattande redogörelser till kommunerna som kan påbörja sitt arbete med att aktualisera sina översiktsplaner. Redogörelserna innehåller bl.a. underlag från Boverkets register om områden av riksintresse och områden av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv samt om ytterligare områden som länsstyrelserna bedömer vara av väsentligt allmänt intresse ur ett regionalt perspektiv.

### *2022–2024*

Efter valet 2022 genomför kommunerna sitt arbete med aktualisering av översiktsplanerna med anledning av ändringarna i 3 kap. MB och beslutar om översiktsplanerna senast den 31 december 2024.