



UPPSALA
UNIVERSITET

Box 256
SE-751 05 Uppsala

Besöksadress:
S:t Olofsgatan 10 B

Handläggare:
Anna Lind

Telefon:
018-471 18 71

www.uu.se

anna.lind@uadm.uu.se

REMISSVAR

2017-02-28 Dnr UFV 2016/1783

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se

Remiss angående Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Uppsala universitet har anmodats lämna synpunkter på
rubricerad remiss.

Bifogat yttrande har utarbetats av professor Gabriel Michanek,
juridiska institutionen, och universitetslektor Karin Bengtsson,
institutionen för ekologi och genetik.

Universitetet överlämnar expertgruppens yttrande som sitt svar
på rubricerad remiss.

Beslut i detta ärende har i rektors frånvaro fattats av undertecknad
prorektor i närvaro av universitetsdirektör Katarina Bjelke, efter
föredragning av fakultetshandläggaren Anna Lind. Närvarande
därutöver var Uppsala studentkårs ordförande Daniel Simmons.

A blue ink signature of Anders Malmberg, consisting of a stylized, cursive script.

Anders Malmberg

A blue ink signature of Anna Lind, written in a cursive style.

Anna Lind



UPPSALA
UNIVERSITET

Yttrande angående riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Övergripande generella synpunkter

Allmänt om regelutformningen i 3 kap. miljöbalken

Enligt direktiven till utredningen bör systemet för hushållning med mark och vatten vara ”klart och tydligt utformat”. Det bör präglas av ”enkelhet, tydlighet, överskådlighet, och begripliga begrepp som gör besluten rättssäkra” (betänkandet, s. 551). Universitetet anser att det finns ett stort behov av att se över gällande hushållningsbestämmelser mot bakgrund av dessa aspekter. Nuvarande regler i 3 kap. miljöbalken (MB), som är utgångspunkten i betänkandet, är svårbegripliga och skapar bristande förutsebarhet (jfr den starka kritiken från lagrådet, prop. 1986/86:3, s. 225, i samband med tillkomsten av naturresurslagens hushållningsbestämmelser 1987, som överfördes i huvudsak oförändrade till MB 1998).

Det presenterade förslaget uppfyller inte direktivets önskemål. Även om vissa av utredningens förslag till ändringar i sak är angelägna, präglas regelutformningen av flera oklarheter och förslaget bör inte antas utan en lagteknisk översyn och revidering med syfte att precisera. I detta yttrande lyfts flera oklarheter.

Kommentarer och ändringsförslag

Inledande bestämmelser i 3 kap. 1–2 §§

1 § är oförändrad. Funktionen är att ge allmänna anvisningar för intresseavvägningar. Dock är regeln så allmänt formulerad att den knappt ger någon egentlig ledning, utom att ”god hushållning” ska ses utifrån allmän (inte enskild) synpunkt och att ett kombinerat utnyttjande ska övervägas (”det eller de ändamål”). I praxis vid tillämpningen av 3 kap. har kopplingar ibland gjorts till målregeln i 1 kap 1 §. Det bör övervägas att i lagtexten till 3 kap. 1 § skriva in och på så sätt tydliggöra att bedömningen ska utgå från målregeln, således ”hållbar utveckling” i 1 kap. 1 § första stycket och de underordnade målen i 1 kap. 1 § andra stycket. Härigenom blir det också ett tydligare samband med riksdagens (låt vara oreglerade) 16 miljömål. Vidare bör 3 kap. 1 och 2 §§ kunna samordnas i en regel och lagtexten koncentreras (vissa uttryck kan tas bort utan



UPPSALA
UNIVERSITET

förlust). Det väsentliga i 2 § är att bedömningen ska göras utifrån ett helhetsperspektiv och vara långsiktig.

Beslut om område av riksintresse

Universitetet tillstyrker förslaget att göra om kategoriseringen av riksintressen i syfte att reducera antalet sådana områden. Förslaget till övergripande kriterier i 6 § bör, som utredningen föreslår, kompletteras genom att regeringen bestämmer mer precisa kriterier för bedömningen av riksintresse inom olika sektorer. Universitetet föreslår dock en annan ordning för det slutliga fastställandet av vilka geografiska områden som ska utgöra riksintresse. Sektorsmyndigheterna bör, som utredningen föreslår, efter ett samrådsförfarande ta fram förslag på sådana områden. Det slutliga avgörandet bör dock ligga hos regeringen, som därmed får reell möjlighet att begränsa antalet riksintresseområden och, indirekt, att förebygga framtida möjliga konflikter enligt 3 kap 19 § mellan olika riksintressen inom ett visst geografiskt område.

Förslaget att aktualitetspröva beslutet om riksintresse är angeläget, eftersom förhållandena förändras. Även detta bör beredas av sektorsmyndigheten och avgöras av regeringen.

Utredningen föreslår att beslutet om utseende av riksintressen ska ges rättsverkan. Detta skapar större förutsebarhet än idag, även om skillnaden i praktiken inte är så stor. Utredningen föreslår vidare att beslutet om utseende inte ska få överklagas, utan hänvisar till rätten att klaga på efterföljande beslut i enskilda ärenden, t.ex. ett tillståndsbeslut. En rätt för enskilda att överklaga skulle sannolikt fördröja utseendeprocessen betydligt. Mot detta står dock att bristande klagorätt kan innebära rättsförluster för enskilda. Universitetet övertygas inte av utredningens motivering när det gäller denna aspekt. En rätt att klaga i efterhand, i ett enskilt ärende, innebär knappast en reell möjlighet att då ifrågasätta utseendet som sådant, trots att just detta kan vara helt avgörande för om den enskilde ska få rätt i ärendet, eftersom rättsverkan av utseendebeslutet är att riksintresset ”ska ... tillgodoses”. Beslutets rättsverkan gör att man inte kan tala om ”svaga samband” eller ”avlägsna konsekvenser” för den enskilde (jfr rättsfallet Fayed mot Storbritannien, betänkandet s. 394). Inte heller kan ett beslut med denna rättsverkan ses som ”planeringsriktlinjer” (betänkandet s. 395). Frågan om överklagande bör utredas närmare, inklusive hur en ordning för överklagande skulle kunna utformas för att inte onödigt fördröja utseendeprocessen (t.ex. antalet instanser).



UPPSALA
UNIVERSITET

Område av väsentligt allmänt intresse

Universitetet anser inte att utredningen har föreslagit ett tydligt och enkelt system för att utse områden av väsentligt allmänintresse. Genom att sådana områden kan anges av flera olika myndigheter på tre nivåer (nationell, regional och lokal), riskeras att det vid prövning i enskilda fall (t.ex. av ett tillstånd) kommer att föreligga ett överlappande, motstridigt och komplext underlag som prövningsmyndigheten har att ta ställning till, detta särskilt som det är betydligt fler allmänna intressen som omfattas av förslaget jämfört med de områdesslag som idag regleras i 3 kap. 2–9 §§. Universitetet anser att det behövs en mer strikt ordning för framtagandet av dessa slags områden. Denna fråga måste utredas vidare.

Universitetet anser inte att all mark som ”har betydelse för jord- och skogsbruk” direkt enligt lag ska utgöra områden av väsentligt allmänintresse, särskilt inte skogsmark som är mycket allmänt förekommande i landet. Den föreslagna 3 kap. 10 § första stycket MB bör alltså utformas som övriga regler om områden av väsentligt allmänintresse (”kan vara”). Mot bakgrund av jordbruksmarkens potentiellt stora betydelse för framtida livsmedelsförsörjning, är det däremot ett välgrundat förslag att länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § PBL ska överpröva ett kommunalt beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk på annat sätt än som medges i 3 kap. 10 § andra stycket MB. Ett alternativ som dock bör övervägas, är att i stället införa lagstöd för att utse mycket värdefulla jordbruksmarker som riksintresse. Detta skulle innebära ett urval av färre, men verkligt värdefulla jordbruksområden, som då får ett starkare skydd än i förslaget, bl.a. vid en överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL.

Länsstyrelsens kontroll över kommunal fysisk planering ökar enligt 11 kap. 10 § PBL, inte bara med avseende på användning av brukningsvärd jordbruksmark. Länsstyrelsen ska även överpröva beslut om detaljplan och områdesbestämmelser om beslutet kan antas innebära att ett väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjning inte så långt möjligt tillgodoses. Universitetet tillstyrker förslaget, men anser att detsamma bör gälla om kommunen åsidosätter åtgärdsprogram enligt 3 kap. 8 §. Åtgärdsprogrammen är tänkta att ha en central betydelse för genomförandet av ramvattendirektivets mål om god vattenstatus och kommunal planering bör inte få hindra programmets genomförande. Genomförandet av ramvattendirektivets mål i Sverige är mycket problematiskt.



UPPSALA
UNIVERSITET

Påtaglig skada etc. ersätts med tillgodoses

Uttrycket ”påtaglig skada” i dagens regler är svårtolkat och bör preciseras. Utredningens förslag att i stället använda ordet ”tillgodoses” leder dock, enligt universitetets mening, inte till ett tydligt rättsläge. Ordet ”tillgodoses” innebär, enligt 4 §, att området efter ett beslut (t.ex. ett tillstånd) ”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”. Det kan läsas så att ett riksintresse ”tillgodoses” även om en större eller mindre del av området tas i anspråk för annat ändamål. Om exempelvis ett skogsområde är av riksintresse för rekreation och det efter en tillåten exploatering av området fortfarande skulle vara möjligt att promenera i halva skogen, kan det anses att intresset har tillgodosetts. 4 § bör preciseras så att intresset ska tillgodoses fullt ut i hela riksintresseområdet.

Intressekonflikterna

3 kap. 19 § gäller vid konkurrens mellan flera riksintressen inom samma område. Regeln är oförändrad jämfört med idag (3 kap. 10 §) och ger knappt någon vägledning för rättstillämpande domstolar och myndigheter i enskilda fall, utom att kombinerat utnyttjande ska övervägas och att perspektivet i avvägningen ska vara långsiktigt. Liksom när det gäller 3 kap. 1 § bör regeln kopplas till 1 kap. 1 § MB (se ovan, avsnittet Inledande bestämmelser i 3 kap. 1–2 §§). Vidare bör denna komplexa och delvis politiska intresseavvägning i första hand göras av regeringen i samband med utseendet av riksintressen (se ovan, avsnittet Beslut om område av riksintresse) i stället för vid rättstillämpningen i enskilda fall.

Förslaget till 3 kap. 20 § MB bör inte genomföras. Skyddet för riksintressen urholkas väsentligt om länsstyrelsen (enligt 4 § femte stycket hushållningsförordningen) ges makten att efter en nära på vidöppen avvägning enligt 3 kap. 1 och 2 §§ MB åsidosätta ett riksintresse för något av de många väsentliga allmänintressena som anges i 3 kap. MB.

Förordning om hushållning med mark- och vattenområden

Boverkets centrala roll och stora uppgift kräver kompetens och resurser. Handbok och utbildning i de nya bestämmelserna blir viktiga hjälpmedel.