



Kommunförbundet Skåne

Datum

2017-01-19

Beteckning

Dnr 16-2-9

YTTRANDE

Dnr 16-2-9

Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

Remiss

# Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

## 1. Inledning

Kommunförbundet Skåne är de 33 skånska kommunernas medlemsorganisation och har utifrån uppdrag från förbundets beredning för samhällsbyggnads-, miljö-, kultur- och fritidsfrågor valt att svara på Riksintresseutredningens slutbetänkande *Planering och beslut för hållbar utveckling, Miljöbalkens bushållningsbestämmelser*.

Kommunförbundet Skånes politiker har kontinuerlig dialog med de skånska riksdagsledamöterna där frågor särskilt viktiga för Skånes utveckling diskuteras. En fråga har handlat om regionens bostadsförsörjning där problematiken med nuvarande riksintressesystem har lyfts som ett av flera hinder för byggandet av nya bostäder. Detta har i nästa steg lett till en fördjupad dialog med Länsstyrelsen Skånes ansvariga handläggare kring riksintresseområdet.

Kommunförbundet Skåne vill särskilt påtala behovet av att säkerställa att viktiga samhällsintressen tas tillvara på i planeringen. Riksintressesystemet är därför ett avgörande verktyg för att bevara värdefull mark av intresse att exploatera. Dock är det den praktiska tillämpningen av systemet som är fel idag och inte systemet i sig. Detta drabbar särskilt kommunerna som i kedjan är den aktör som ansvarar för utredningsansvaret kring helhetssynen av riksintressen som en del av många i översiktsplaneringen.

Yttrandet har tagits fram i samverkan med de skånska kommuner som har beretts möjligheten att lämna synpunkter på rubricerat betänkande.

## 2. Sammanfattning

Kommunförbundet Skåne ställer sig bakom följande:

- *Utredningens uppdrag att redovisa en genomgripande översyn av 3 kap. Miljöbalken med förslag på ett nytt system präglat av enkelhet, tydlighet och begripliga begrepp*
- *Att beslut om riksintressen ska aktualitetsprövas minst varannan mandatperiod*
- *Att Boverket ska tilldelas samordningsansvar för riksintresseområdet*
- *Att Boverket får i uppdrag att ta fram utbildning och metodutveckling i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna*

Kommunförbundet Skåne anser:

- *Att utredningens förslag inte har uppfyllts enligt uppdragets intentioner*
- *Att det är mycket olyckligt att dialogen med kommunerna i framtagandet av förslaget inte har speglat den nyckelroll som kommunerna har i riksintressesystemet*
- *Att utredningens förslag visar på en begränsning av det kommunala planverktyget*
- *Att förslaget om väsentliga allmänna intressen i sin helhet bör avstyrkas*
- *Att det bör krävas politisk förankring på regeringsnivå för alla beslut om riksintressen*
- *Att kommunernas särställda roll i processen att besluta om nya riksintressen saknas i förslaget*
- *Att konsekvensbeskrivningen av vad förslaget kommer att kosta för kommunerna behöver ses över*

## 3. Utredningens uppdrag och arbete

Kommunförbundet Skåne ställer sig mycket positivt till utredningens uppdrag att redovisa en genomgripande översyn av 3 kap. Miljöbalken med förslag på ett nytt system präglat av enkelhet, tydlighet och begripliga begrepp.

Den kommunala planeringen avväger enskilda intressen, allmänna intressen och riksintressen mot varandra utifrån en helhetssyn. Detta i ett riksintressesystem som idag inte har den förutsägbarhet som krävs, sett från kommunens perspektiv, för att det ska bli resurseffektivt i och med risken för förgävesplanering då exempelvis länsstyrelser har svårt att lämna klara besked om de kommer att ingripa i det enskilda ärendet. Riksintressen har därför, i de flesta kommuner, kommit att fungera som stoppområden i planeringen.

Kommunförbundet Skåne ställer sig kritiskt till utredningens förslag vilket inte anses vara i linje med utredningens uppdrag. Det som särskilt bör poängteras är avsaknaden av det kommunala perspektivet i utredningens arbete. I utredningen beskrivs det att intervjuer har gjorts med de kommuner vilka har angett att länsstyrelser eller sektorsmyndigheternas hantering av riksintressen hindrar bostadsbyggnationen i Riksrevisionens enkät i rapporten *Statens hantering av riksintressen för ett hinder för bostadsbyggande* från 2013. Kommunernas perspektiv i fråga

om riksintressen är mycket bredare än att bara identifiera hinder i systemet. Kommunerna bör ses som nyckelspelare i framtagandet av ett nytt riksintressesystem.

Även om riksintressesystemet identifierar geografiska områden av särskilt nationellt intresse påverkas den lokala utvecklingen kraftigt av den utbredning av riksintressen som finns idag. Det är därför mycket olyckligt att dialogen med kommunerna inte har skett på ett bättre sätt i utredningen, vilket genomsyrar förslaget.

## 4. Överväganden och förslag

### 4.1 Områden av väsentligt allmänt intresse

Utredningen föreslår att införa *väsentligt allmänt intresse* som ett nytt begrepp. Det innebär i praktiken att kommunerna ska redogöra för hur de tillgodoser ytterligare en nivå av nationella intressen i sin översiktsplanering. Det kommer troligtvis att medföra att fler intresseområden skapas som ytterligare försvårar besluts- och tillämpningsprocesser.

Bland de väsentligt allmänna intressena ges jordbruksmark och dricksvattenförsörjning en särställning genom att Länsstyrelsen har möjlighet att häva planer om dessa intressen inte anses tillgodosedda. Ur ett nationellt perspektiv är detta intressen som innehar oersättliga värden utifrån en hållbar mark- och vattenanvändning. För den enskilda kommunen kan det däremot innebära stora konsekvenser där den kommunala fysiska planeringen kraftigt kan begränsas.

Vidare föreslår utredningen en så kallad ventil som innebär att regeringen får lov att i särskilda fall besluta att mark- och vattenområde får användas för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse även om ett riksintresse föreligger. Förslaget är särskilt intressant kopplat till det akuta behovet av bostäder, men oroande över tid då behovet med stor sannolikhet har förändrats. Tillämpningen av ventilen pålägger kommunerna och de granskande myndigheterna ännu ett särintresse att ta hänsyn till vilket inte bidrar till ett enklare riksintressesystem i sin helhet. Ambitionen från utredningens sida borde istället vara att utforma ett system som möter den flexibilitet vår samhällsutveckling idag kräver utan att lägga på *fler* lager. Det framgår inte heller i vilket planeringsskede kommunen kommer att få besked om vad som gäller mellan de olika intressena. Det riskerar då att bli så som det är idag, att kommunerna hanterar riksintresseområden som stoppområden för att undvika dyr och resurskrävande förgävesplanering.

Behovet av bostäder är akut och förslaget om väsentligt allmänt intresse försvårar möjligheterna att möta det behovet då fler intressen tillkommer. Detta bidrar inte till

att uppnå utredningens uppdrag om att föreslå ett nytt system genomsyrat av enkelhet och tydlighet. Förslaget pekar tydligt på en kraftig begränsning och minskat handlingsutrymme för kommunerna och det kommunala planverktyget.

Kommunförbundet Skåne avvisar utifrån fördiskussionen förslaget om väsentligt allmänt intresse i sin helhet.

## 4.2 Områden av riksintressen

Utredningen konstaterar att hushållningsbestämmelsernas funktion som instrument för statligt inflytande har betonats i tillämpningen jämfört med den av lagstiftaren åsyftade funktion. Detta tar sig uttryck i att den sammanlagda nettoarealen för områden som 2014 bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. Miljöbalken är cirka 46% av landets totala land- och vattenareal.

Kommunförbundet Skåne ställer sig positivt till utredningens förslag att skapa en bättre förutsägbarhet i systemet, dock inte till förslaget att bemyndiga sektorsmyndigheterna. Det är en stor sårbarhet i att enskilda handläggare har beslutsmandat att fastställa områden av riksintresse. Därför behövs en politisk förankring på regeringsnivå för alla beslut om riksintressen.

Kommunernas särställda roll i processen att besluta om nya riksintressen saknas i förslaget där kommunen beskrivs som en av många aktörer i en samrådsprocess. Kommunförbundet Skåne vill därför särskilt påpeka betydelsen av att kommunerna bör betraktas som en likvärdig part med sektorsmyndigheten, i arbetet med att ta fram nya riksintressen. Detta utifrån hur stor påverkan riksintressen har på det kommunala planverktyget.

Utredningen menar att kommunernas roll i riksintressesystemet stärks då kommunerna föreslås kunna begära att pröva sektorsmyndighetens beslut om ett nytt riksintresse hos regeringen. Dock är det upp till respektive sektorsmyndighet att bifalla eller avslå kommunens begäran. Att detta skulle stärka kommunernas roll i systemet har Kommunförbundet Skåne svårt att se.

En god samhällsplanering utifrån en helhetssyn borde vara lika mycket ett nationellt intresse som kommunalt varför myndigheternas stöttande funktion behöver förtydligas i systemet. Länsstyrelserna har bland annat en mycket viktig rådgivande roll mot kommunerna för att möjliggöra en resurseffektiv och samhällsnyttig planering. Oavsett om vi har olika intressen att bevaka kräver vår samhällsutveckling samverkan mellan alla nivåer, vilket bör vara grundläggande. Kommunförbundet Skåne saknar detta förhållningssätt i utredningen.

Kommunförbundet Skåne ställer sig positivt till att beslut om riksintressen ska aktualitetsprövas minst varannan mandatperiod. Detta krävs för att skapa ett förtroende för systemet.

### 4.3 Boverkets roll

Utredningen konstaterar att den dåliga nationella samordningen i systemet försvårar kommunernas arbete med att i översiktsplanen redovisa hur riksintressen kommer att tillgodoses. Kommunförbundet Skåne har identifierat att många kommuner saknar kompetens om hur riksintressesystemet fungerar i praktiken vilket bland annat beror på just den oklara samordningen nationellt. Förslaget om Boverkets samordningsansvar välkomnas därför särskilt. Likaså att Boverket får i uppdrag att ta fram utbildning och metodutveckling i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Detta är i linje med vad Länsstyrelsen Skåne och Kommunförbundet Skåne gemensamt har diskuterat som insatser att bistå med regionalt.

Det är viktigt att översiktsplanering kan vara flexibel utifrån kommunernas olika förutsättningar. Det är av särskild vikt att belysa, utifrån utredningens förslag om att Boverket ska ta fram en modell för en förenklad översiktsplanering, att det inte finns bara en modell. Kommunerna har, i sina översiktsplaner, ett behov av att få fokusera på de ställningstaganden som är särskilt aktuella för kommunens egna förutsättningar och exploatering.

En översiktsplan tas fram för att verka cirka 30 år i framtiden. Trots det långa tidsperspektivet prioriteras inte fördjupade utredningar för de utbyggnadsområden eller insatser som ligger längre bort i tid, särskilt utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Det måste finnas en förståelse för att utredningsarbetet får verka rullande i kommunernas översiktsplanering där tillägg kan tillkomma i aktualiseringsskeden för att undvika de kostnader samråd och utställning vart fjärde år innebär. Kommunerna har ett behov av att svara på den flexibilitet vårt snabbt svängande samhälle kräver och detta resurseffektivt.

## 5. Konsekvenser

Utredningen beskriver att förslaget för kommunerna kommer att kosta 154 miljoner kronor mellan 2016–2035. De ökade kostnaderna kommer bland annat att bero på att kommunernas översiktsplanering ska aktualiseras enligt förslagets inriktning. Vidare menar utredningen att kostnaderna sen kommer att minska på grund av bland annat minskad förgävesplanering, lättare hantering i detaljplaneskede och minskad utbredning av riksintresseområden efter revidering.

Vad utredningen inte tar i beaktning när de beskriver de ekonomiska konsekvenserna är hur kommunerna arbetar kring riksintressen idag utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Många kommuner genomför utredningar i ett senare skede än i sin översiktsplanering för att kostnaden då istället kan läggas på enskild exploatör. Dessutom undviker kommuner även att utreda riksintresseområden och istället behandlar det som stoppområden på grund av kostnaden utredningarna kan innebära, särskilt utifrån den stora risken att det kan leda till förgävesplanering.

Kommunförbundet Skåne tror att utredningens förslag om *väsentligt allmänt intresse* kommer att försvåra för de ovan nämnda faktorerna att förverkligas, faktorer som enligt utredningen ska minska kostnaderna på lång sikt.

Utredningen kan inte heller tydligt visa hur mycket utbredningen av riksintressen kommer att minska efter revidering varför det är problematiskt att påstå att det är en av faktorerna för att kostnaderna kommer att minska.

Trots förslaget om sektorsmyndigheternas värdebeskrivningar är det svårt att ha en uppfattning om dessa kommer att underlätta kommunernas utredningsarbete i en sådan grad att de är direkt applicerbara på de lokala förutsättningarna. Kommunerna kommer med stor sannolikhet att även fortsatt ha behov av att omfattande utreda avvägning av olika intressen på både detalj- och översiktsplannivå. Detta för att kunna redogöra för hur riksintresset tillgodoses vid ny exploatering.

Kommunförbundet Skåne är inte överens med den konsekvensbeskrivning utredningen presenterar kring ekonomin och påtalar behovet av att denna ses över. Det är viktigt att ta hänsyn till finansieringsprincipen om staten beslutar om nya obligatoriska åtgärder för den kommunala verksamheten.

## KOMMUNFÖRBUNDET SKÅNE



Kent Mårtensson  
Ordförande



Monica Holmqvist  
Förbundsdirektör