

2017-02-27

400-7200-16

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se

Remissvar över Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Allmänt

Utredningen har på ett mycket förtjänstfullt sätt kartlagt systemet, dess bakgrund, syfte och funktionalitet. Problembeskrivningen stämmer väl överens med länsstyrelsens iakttagelser.

Länsstyrelsen delar utredarens grundläggande bedömning att det även framgent behövs ett system för statligt inflytande när det gäller mark- och vattenhushållning i kommunernas fysiska planering. Betydelsen av tydliga och långsiktiga nationella prioriteringar för den fysiska planeringen har snarast ökat över tid, som en följd av att Sveriges planeringssystem – som utredaren konstaterar – alltmer har kommit att bedrivas på marknadsmässiga grunder.

Länsstyrelsen bedömer att riksintressen, som i särskilt hög grad kan komma att beröras av utredningens förslag, är kulturmiljövårdens riksintressen. Många av dessa är belägna inom områden med högt exploateringsstryck, främst i landets tätorter och äldre stadskärnor. I kap 8 redogör utredaren för vilket hinder bl.a. riksintressen kan utgöra för bostadsbebyggelsen. Länsstyrelsen anser liksom utredaren att det är angeläget att granska dagens riksintressesystem ur bostadsförsörjningsperspektiv men vill påminna om att hinderfaktorn riksintressen, vattenskyddsområden, strandskydd etc enligt utredningens egen analys utgör endast tre procent av de bostäder som på olika hinder för bostadsbyggande inte kommer till stånd. Länsstyrelsen kan i det sammanhanget konstatera att man inte bör överbetona att riksintressen är ett hinder för bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen vill understryka att förutsättningar finns att utveckla hantering av riksintressen i relation till bostadsförsörjning genom bland annat samråd mellan stat och kommun i tidiga skeden av planprocessen och genom att riksintressen är aktuella och tydligt beskrivna.

Länsstyrelsen anser att flera av utredningens förslag är angelägna och vill särskilt framhålla följande:

- Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning att det behövs ett system för hantering av riksintressen som är likartat för alla inblandade myndigheter.
- Länsstyrelsen anser att förslaget om aktualitetsprövning av riksintresseområden är angeläget. Länsstyrelsen ser också positivt på förslaget om att definiera riksintressen, och att registrera riksintressen.

2017-02-27

400-7200-16

- Länsstyrelsen delar utredarens bedömning att jordbruksmark och dricksvattenförsörjning behöver starkare skydd än idag.
- Länsstyrelsen ser att det finns behov av utbildningsinsatser både i samband med ett genomförande av utredningens förslag och i samband med förslag om att nuvarande system behålls.
- Länsstyrelsen tillstyrker en översyn av 4 kap MB.

Länsstyrelsen gör samtidigt bedömningen att utredningen är alltför långtgående när det gäller introduktion av nya begrepp och regelverk. Systemet riskerar att bli mer komplext och svåröverskådligt än idag. Förslagen leder sammantaget inte till den förenkling av systemet som efterfrågas i direktiven. Om det nya systemet introduceras skulle det kräva betydande resurstillskott. Länsstyrelsen bedömer mot den bakgrunden att det vore mer ändamålsenligt att lägga tyngdpunkten i en reform på en förbättrad tillämpning av rådande system.

Mot denna bakgrund vill Länsstyrelsen lämna följande synpunkter i sammandrag:

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att införa begreppet ”väsentliga allmänna intressen” istället för dagens begrepp ”allmänna intressen”. Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att införandet av begreppet ”väsentliga allmänna intressen” kommer att underlätta planeringen för kommunerna.
- Länsstyrelsen är tveksam till om förslaget om formalisera beslut om områden av riksintresse löser de problem som utredningen har analyserat.
- Länsstyrelsen anser att nuvarande begrepps användning med avseende på tillgodose respektive påtaglig skada inte är något problem.
- Länsstyrelsen avstyrker utredarens förslag om en ventil.
- Länsstyrelsen är tveksam till att införa ett stort antal nya allmänna intressen i Miljöbalken. Länsstyrelsen ser dock positivt på förslaget att värdefulla strukturer för ekologiska samband blir ett nytt allmänt intresse i Miljöbalken.
- Länsstyrelsen anser inte att resurser från miljömålsarbetet ska användas till att genomföra föreslagna ändringar av hushållningsbestämmelserna, även om fysisk planering givetvis är av stor betydelse för att Sverige ska nå miljömålen.

Synpunkter på förslaget

11.4. Områden av väsentligt allmänt intresse.

Länsstyrelsen anser inte att begreppet *mark- och vattenområden av väsentligt allmänt intresse* ska införas i 3 kap. miljöbalken. De fördelar som ett nytt begrepp kan rymma uppväger inte, enligt Länsstyrelsens bedömning, den större komplexitet, den ökade arbetsinsats och de svårigheter i tillämpningen som ett nytt begrepp kan medföra.

Enligt Länsstyrelsens bedömning är skillnaden marginell mellan å ena sidan riksintressen, som enligt utredarens förslag ska ”tillgodoses”, och å andra sidan väsentliga allmänna intressen, som

2017-02-27

400-7200-16

enligt förslaget ”så långt möjligt ska tillgodoses”. Förslaget uppfyller därmed inte direktivens krav på att ändringar ska leda till ett system som är klart och tydligt utformat.

Införandet av områden av väsentligt allmänt intresse kommer därtill, enligt Länsstyrelsens bedömning, att öka resursbehov och arbetsbelastning vid kommuner och länsstyrelser såväl som vid berörda centrala verk.

En risk, som har lyfts fram under utredningsarbetets gång, är att införandet av begreppet områden av väsentligt allmänt intresse skulle kunna innebära en försvagning av skyddet för de allmänna intressena i 3 kap. miljöbalken som inte är riksintresse. Länsstyrelsen delar bedömningen att det här finns en risk för att skyddet av allmänna intressen kan försvagas, eftersom varje väsentligt allmänt intresse enligt förslaget måste beslutas och avgränsas geografiskt till skillnad mot dagens regler, där de allmänna intressena är tillämpbara direkt.

Det finns slutligen en uppenbar risk att länsstyrelsernas arbete i planerings- och prövningsprocesser försvåras, på grund av större otydlighet i systemet. Områden av väsentlig allmänt intresse ska enligt förslaget kunna utpekas på såväl nationell, regional som kommunal nivå. Kommunerna avgör dock avvägningarna, oavsett om det väsentliga intresset pekats ut av central eller regional statlig myndighet. Länsstyrelsen har visserligen uppdrag att bevaka väsentliga allmänna intressen i samrådet för översiktsplaner men under utställningen enbart såvitt avser brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjningen.

Länsstyrelsen delar sammanfattningsvis bedömningen att det finns skäl att koppla allmänna intressen starkare till den fysiska planeringen. Länsstyrelsen anser dock inte att införande av begreppet *väsentliga allmänna intressen*, är lösningen på detta behov.

11.4.4 Särskilda bestämmelser för vissa väsentliga allmänna intressen

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att länsstyrelsen ska bevaka att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning följs genom att dessa blir nya överprövningsgrunder i PBL på det sätt som framgår i förslaget. Länsstyrelsen anser dock att grunderna för att överpröva bestämmelserna om brukningsvärd mark är begränsade i utredningens förslag. I ett långsiktigt och globalt perspektiv är all jordbruksmark brukningsvärd.

Länsstyrelsen anser att det behöver utredas hur det långsiktiga behovet av jordbruksmark för bl.a. livsmedelsproduktion ska säkerställas. Det behövs även en bredare konsekvensanalys med tanke på att det bl.a. sker en urbanisering i landet däribland till kustkommunerna i Hallands län. Trycket på många svenska städer ökar idag med bl.a. växande befolkning och klimatförändringar mm som ska omhändertas fysiskt. Länsstyrelsen ser att det på sikt kan bli svåra avvägningar för de tätortsbelägna riksintressena med en mer skärpt reglering av ianspråktagandet av jordbruksmarken.

11.5. Riksintresseområden

2017-02-27

400-7200-16

Utredaren har föreslagit en ny ordning för hur riksintressen ska arbetas fram. Länsstyrelsen anser att dagens system med att sektorsmyndigheter pekar ut anspråk på riksintressen kan innebära att riksintressen inte är så förutsägbara ur planeringsperspektiv som många skulle önska. Detta visar sig särskilt om riksintressena inte har behandlats på ett tydligt sätt i den kommunala översiktsplaneringen.

Länsstyrelsen konstaterar emellertid att om riksintresseområden pekas ut genom beslut med rättsverkan, minskar den flexibilitet som finns i dagens system, där ett riksintresse utgör ett anspråk som kan prövas, ifrågasättas och bedömas i relation till verksamheter och åtgärder som inte kunnat förutses vid utpekandet.

Länsstyrelsen vill samtidigt peka på att det i utredningen faktiskt saknas en beskrivning av hur länsstyrelsen och andra myndigheter ska förhålla sig till beslutade riksintressen när väl exempelvis en detaljplan ska granskas och prövas mot dessa. Hur kan de fungera som ”planeringsriktlinjer”?

Länsstyrelsen instämmer i att det i balken bör finnas en definition av riksintressen. Länsstyrelsen är däremot mer tveksam till den omfattande process för framtagande av kriterier för riksintressen som föreslås i utredningen.

Länsstyrelsen ser liksom utredningen behov av en mer likartad hantering av hur riksintressen pekas ut från myndighet till myndighet. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att det i hushållningsförordningen regleras vilka handlingar ett riksintresse ska bestå av, och hur samrådsprocessen för utpekandet av nya riksintressen ska gå till mm. Detta är välkommet då detta saknas idag. Länsstyrelsen är överlag positiv till att tydliggöra sektorsmyndigheternas, länsstyrelsernas och kommunernas roller i hela systemet. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om aktualitetsprövning av riksintressen (Se vidare nedan, Aktualitetsprövning). Sammantaget borgar ovanstående förslag för att riksintressena blir mer förutsägbara för kommunernas planering.

Färre riksintressen?

Länsstyrelsen anser att det är angeläget att idag utpekade riksintressen aktualitetsprövas och att möjligheten att minska riksintressenas omfattning ses över. Inte minst är det angeläget att se över att områden avgränsas på ett ändamålsenligt sätt. Länsstyrelsen vill dock samtidigt understryka att dagens riksintressen enligt Länsstyrelsens bedömning i huvudsak är väl motiverade.

När det gäller kulturmiljöintressena, till exempel, har dessa en stark historisk och politisk förankring. Idag, när behovet av bostäder återigen är stort, finns skäl att påminna om att riksintresset för kulturmiljö faktiskt skapades just för att skydda kulturmiljövärden i en tid med starkt bostadsbyggande. Början till dagens kulturmiljövärd var de omfattande rivningar som genomfördes i de svenska stadskärnorna under efterkrigstiden, och som ledde till folkliga protester. Riksintressena för kulturmiljövärd i Halland utgör enligt Länsstyrelsens bedömning kulturmiljöanspråk som ska bestå över lång tid. Samtidigt ska dessa kulturmiljöer inte ses som enklaver som ska skyddas; de utgör självklart också en resurs för såväl bostadsbyggande som

2017-02-27

400-7200-16

samhällsbyggande i stort. Ett riksintresse för kulturmiljö utgör sällan något absolut hinder för exploatering men ställer särskilda krav på att nytillkommen bebyggelse anpassas.

När det gäller riksintresseområden för naturvård i Halland utgörs dessa ofta av stora ekologiska helheter med en mycket stor ekologisk variation i värdena. Strukturerna hänger ofta samman med Sveriges nationella ansvar för bevarandet av hotade arter och livsmiljöer (EU:s art- och habitatdirektiv). Områden som är utpekade som riksintressen för naturvård är ofta även viktiga för friluftslivet. Områdena med beskrivningar och avgränsningar kan behöva ses över och kompletteras nu efter 17 år sedan den senaste översynen men länsstyrelsen har svårt att se att det skulle kunna bli några stora förändringar.

Aktualitetsprövning

Om förslaget inte genomförs till fullo är det ändå viktigt att aktualitetsprövning genomförs regelbundet minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov. Hur själva aktualitetsprövningen ska gå till är också viktigt att beskriva. Länsstyrelsen anser även att av största vikt att riksintresseområdena blir noggrant utformade vad avser gränsdragning och värdebeskrivningar för att underlätta för kommunernas planering. Med dagens digitala teknik ska man lätt kunna zooma in i områdena och få en bra förståelse för riksintressenas kärnvärden på ett enkelt sätt. Idag varierar utformning och beskrivning av riksintresseområdena stort. Till exempel finns det riksintressen i Halland som bara utgörs av en koordinatpunkt och beskrivning.

Kulturmiljövården har under de senaste åren arbetat aktivt med riksintressefrågan. I ett stort nationellt projekt samverkade länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet med att ta fram en ny handbok för handläggningen av ärenden enligt 3 kap 6 § MB. Till handboken är kopplat processbeskrivningar för hur en översyn genomförs. Arbetet med översyn av Hallands riksintressen för kulturmiljö påbörjas 2017 och kommer att genomföras i bred dialog med kommunerna. Översynen och revideringen innebär att tidigare gjorda riksintresseanspråk kan ifrågasättas och områdesavgränsningar justeras.

Övrigt

Enligt utredarens förslag ersätts *yrkesfiske* med *fiske*, till att omfatta allt fiske med olika syften. Länsstyrelsen ser positivt på att perspektivet breddas till att även omfatta allmänhetens fiskeintressen.

1.6. Begreppet påtaglig skada

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att byta ut begreppet ”påtaglig skada” mot begreppet ”tillgodose”, då länsstyrelsen anser att nuvarande begrepps användning inte är ett problem. Att införa ett nytt begrepp kommer att innebära att nya frågor om tolkning och tillämpning måste hanteras. Länsstyrelsen instämmer i att det kan finnas en fördel i att samma vokabulär används i PBL och Miljöbalken, men den fördelen uppväger inte de nackdelar som ett begreppsbyte medför.

2017-02-27

400-7200-16

Länsstyrelsen vill i sammanhanget peka på vikten av att Boverket och sektorsmyndigheterna tar fram en vägledning för hur man ska bedöma påtaglig skada på riksintressen. Länsstyrelsen vill även peka på vikten av en mer utvecklad dialog mellan stat och kommun i tidiga skeden av planprocessen för att undvika påtaglig skada på riksintressen.

11.7 Ventilen

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om en ventil för regeringen eller den myndighet som regeringen utser. Det problem som utredaren vill lösa handlar, enligt Länsstyrelsens bedömning, inte i grunden om brister i regelverket utan om brister i arbetsformer och tillämpning. Konflikt mellan ett riksintresse och ett annat angeläget intresse kan förebyggas genom väl genomförda samrådsprocesser där kommunerna och länsstyrelsen gemensamt arbetar fram motiveringar och avgränsningar av riksintressena. I de fall ett enskilt ärende blir föremål för regeringsprövning finns enligt Länsstyrelsens uppfattning redan idag ett betydande handlingsutrymme för regeringen att utifrån de anspråk på riksintressen, som myndigheterna har formulerat, samt begreppet ”påtaglig skada”, bedöma vad som i det enskilda fallet bör krävas för att riksintresset ska tillgodos. Det handlar enligt Länsstyrelsens uppfattning i flertalet fall inte om att sätta det ena intresset före det andra utan om att hitta en balanserad lösning utifrån de olika intressenas tyngd i det enskilda fallet. Målet bör vara att hitta synergier och att om möjligt utgå från riksintressenas värden som resurser i samhällsutvecklingen.

Länsstyrelsen bedömer att riksintressebeskrivningarna i praktiken sällan kan göras så tydliga och väl avgränsade att de inte ifrågasätts när bostadsbyggande eller andra allmänna intressen uppstår t ex i länets äldre stadskärnor. Därmed kan krav resas på att ventilen ska användas i betydligt fler fall än utredningen ger vid handen. Krav på miljökonsekvensbeskrivningar innebär i praktiken inte något hinder för att använda ventilen även om mkb:n kommer fram till att exploateringen innebär påtaglig skada på ett riksintresse.

Därtill kommer att bestämmelserna i 3 kap. 1 och 2 §§ är allt för allmänt hållna för att på ett rimligt sätt ge stöd för en avvägning mellan ett väsentligt allmänt intresse, t ex bostäder, och riksintresset. Det finns uppenbar risk att starka exploateringsintressen, särskilt i de riksintressen för kulturmiljö som ligger i landets äldre stadskärnor, ges företräde framför en långsiktigt god hushållning med landets kulturmiljöer.

11.8. Nationellt register

Länsstyrelsen instämmer i att uppgifter om områden av riksintresse ur nationellt perspektiv ska finnas i ett nationellt digitalt register som Boverket ansvarar för.

11.10 Boverkets roll

2017-02-27

400-7200-16

Länsstyrelsen instämmer i det som framförs om Boverkets roll. Länsstyrelsen värdesätter och ser det som en förutsättning att det framöver ordnas utbildningar och tas fram handböcker för riksintressesystemets handhavande. Länsstyrelsen skulle värdesätta om Boverket löpande sammanställde avgöranden som berör riksintressen.

11.12. Översyn av 4 kap MB

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om en översyn av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen instämmer i att bestämmelserna i vissa delar är omoderna. Översynen bör bl.a. fokusera på att förnya lagstiftningen, öka tydligheten kring hur avgränsningen ska göras, klargöra hur begreppet tätortsutveckling ska tolkas och underlätta en mer likartad tillämpning i hela landet.

Närheten till Göteborgsregionen och att Halland utgör ett attraktivt nationellt turistmål innebär att det är av stor betydelse att större områden som inte exploaterats av bebyggelse och verksamheter bevaras för det rörliga friluftslivet även i framtiden.

När nu SCB har ändrat sin definition av tätorter har Hallands kustområde fått fler tätorter. Enligt länsstyrelsens bedömning har kusten höga nationella värden som är väl värda att bevara. Med de nya och fler utpekade tätorterna riskerar kusten med stöd av undantagsbestämmelserna i 4 kap 1 § MB att allt mer exploateras och man riskerar att få ett sammanbyggt pärlband av dyra fritidshus/bostäder i kustområdet som inte är tillgängligt för resten av Sveriges befolkning.

Kap 12 Målstyrningssystemet och PBL

Nationella mål, planer och program har fått en allt tydligare roll i samhällsplaneringen och det finns därför anledning att komplettera bestämmelserna med ytterligare allmänna intressen anger utredningen. Länsstyrelsen är dock tveksam till den mängd av nya allmänna intressen som föreslås i miljöbalken. Flera av de föreslagna allmänna intressena hör bättre hemma i PBL. Det blir till exempelvis förvirrande att bostäder skulle kunna förekomma som ett allmänt intresse i PBL och även i MB mm. Det bör istället utredas hur kap 2 och 3 i plan- och bygglagen kan utvecklas till att i stället stärka den kommunala översiktsplaneringen med avseende på allmänna intressen. Det föreslagna allmänna intresset värdefulla strukturer för ekologiska samband är dock angeläget att införa som ett nytt allmänt intresse i MB.

Kap 13 och 14 Genomförande och övergångsbestämmelser

I kap 14 har utredaren redovisat tidsåtgången för länsstyrelsernas arbete med de nya riksintressena och arbetet med de väsentliga allmänna intressena mm (sid 484 – 494). Om förslagen genomförs, och under förutsättning att länsstyrelserna tilldelas resurser för detta arbete, har länsstyrelsen ingen synpunkt på detta. Dock är det väsentligt att understryka att

2017-02-27

400-7200-16

förutsättningarna för att genomföra arbetet kommer att vara starkt beroende av resurstilldelningen. En ytterligare omständighet som bör beaktas är att resurserna ska fördelas på flera kompetenser inom länsstyrelsen (kulturmiljö, naturvård, fysisk planering, fiske mm), vilket ställer särskilda krav.

Den tidsaxel som finns angiven i kap 13 behöver ses över och får inte vara för snäv. Det är angeläget att kriterier och de nya riksintressena blir bra och välformulerade och välförankrade så att det finns en bred acceptans för hushållningssystemet.

För att finansiera förslagets genomförande föreslår utredningen att arbetet samordnas med miljömålsarbetet och arbetet för att uppnå övriga nationella mål som har betydelse för att främja 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." Länsstyrelsen delar visserligen uppfattningen att den fysiska planeringen har en stor betydelse för att nå miljö kvalitetsmålen och en hållbar utveckling men med tanke på de miljömålsuppföljningar som görs regionalt och nationellt anser vi inte att det är lämpligt att minska på de resurser som avsätts i statsbudgeten för att nå miljö kvalitetsmålen.

Det är inte lämpligt att alla ärenden, som "påbörjats" före den nya lagens ikraftträdande, ska följa äldre bestämmelser. Syftet med övergångsbestämmelser är att redan utfört arbete inte ska ogiltigförklaras och behöva göras om. Det vore därför lämpligare att som övergångsbestämmelse ange att planärenden, **som varit föremål för samråd**, ska hanteras enligt äldre regler.

Övrigt:

Förslaget till förordning om ändring i förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

§ 7 Ansvarsområden punkt 7 Havs- och vattenmyndigheten:

Jordbruksverket har sedan 2011 då Havs- och myndigheten bildades övertagit ansvaret för främjande frågorna inom fiskerinäringen, bland annat genom ansvaret för Havs- och fiskeriprogrammet. Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten ansvarar gemensamt för strategin Svenskt yrkesfiske 2020 – hållbart fiske och nyttig mat. Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten har även ett delat ansvar för utvecklingen av fritidsfiske och fisketurism, för vilken man tagit fram en strategi och en vision för år 2020. Jordbruksverket publicerade år 2012 även en strategi och handlingsplan för svenskt vattenbruk.

Mot bakgrund av detta anser Länsstyrelsen att även Jordbruksverket borde ha ett utpekat ansvar i förordningen.

2017-02-27

400-7200-16

Detta yttrande har beslutats av landshövding Lena Sommestad efter föredragning av länsarkitekt Cecilia Engström. Deltagande har varit länsråd Jörgen Peters, länsantikvarie Hans Bergfast, naturvårdshandläggare Ingegerd Svensson samt fiskerikonsulent Erika Axelsson

Lena Sommestad

Cecilia Engström

Detta yttrande har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter