



Länstyrelsen
Jämtlands län

Samhällsenheten

Yttrande

Datum
2017-02-20

Diarienummer
408-7218-16

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över riksintresseutredningens betänkande ”Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser” (SOU 2015:99)

Ert Dnr: M2015/04128/Nm

Övergripande synpunkter

Länstyrelsen anser att utredningen på ett bra sätt genomlyser systemet för planering för hållbar utveckling och länstyrelsen instämmer i de problembeskrivningar för dagens system som beskrivs i utredningen. Länstyrelsen tillstyrker i stort förslagen som presenteras i utredningen, men tidsperioden för införande av de nya bestämmelserna är allt för kort och genomförandeprocessen behöver få ett annat upplägg som tar mer hänsyn till ökade arbetsinsatser från länstyrelser och kommuner.

Länstyrelsen anser att förslaget om formella beslut för riksintressen bör revideras för att minska risken för ett system som vilar på ett stuprörsperspektiv. Länstyrelsen ser en risk i att förslaget medför ett förminskat inflytande för kommuner och länstyrelser i riksintressesystemet. Inflytande bör fördelas mellan flera instanser för att främja ett tvärssektoriellt arbetssätt istället för att allt ansvar läggs på sektorsmyndigheterna som i förslaget.

Behov av förändring av systemet för hushållning med mark och vatten

Länstyrelsen delar utredningens slutsats att det finns ett stort förändringsbehov av nuvarande system kring hushållning med mark och vatten. Genomförandet av utredningens förslag att reformera hushållningsbestämmelserna är en viktig pusselbit om Sverige ska kunna bli ledande i arbetet mot hållbar utveckling och nå upp till sina internationella åtaganden.

Europeiska landskapskonventionen, som ratificerades av Sverige 2010, betonar att landskapet är en gemensam tillgång och ett gemensamt ansvar där olika värden och tillgångar möts. Landskapskonventionen innefattar alla typer av landskap och förordar en helhetssyn på dessa. Länstyrelsen ser därför positivt på utredningens förslag att klart uttrycka i de grundläggande hushållningsbestämmelserna 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”.



Översiktsplaneringens centrala roll

Länsstyrelsen ser en risk i att översiktsplaneringen blir så omfattande för kommunerna att den blir svår att genomföra och att resurser flyttas från själva planeringen till ett geografiskt utpekande av intressen. Förslaget förutsätter att alla kommuner har både resurser och kompetens att i översiktsplaneringen redovisa väsentliga allmänna intressen och riksintressen på ett utförligare sätt, men utan att beskriva hur resurser för det arbetet ska ges till kommunerna. Samtidigt ska länsstyrelser och sektorsmyndigheter enligt förslaget redovisa väsentliga allmänna intressen dels i kartor och dels i tydliga beskrivningar. För att detta ska vara genomförbart krävs utökade resurser för att kunna stötta kommunerna i deras arbete med översiktsplanering.

Oavsett ovanstående anser länsstyrelsen att det är positivt att ytvattentäkter blir områden av väsentligt allmänt intresse och att dessa områden ska redovisas i översiktsplanen. Det finns även generellt sett en brist på antikvarisk kompetens hos kommuner, vilket påverkar deras förmåga att hantera kulturmiljövärden. Införandet av bestämmelser om att kommuner i översiktsplanen ska redovisa väsentliga allmänna intressen och hur kommunen avser att tillgodose dessa kan ses som en positiv uppmaning att utveckla antikvarisk kompetens, vilket samtidigt ger en ökad arbetsbörda som bör tas hänsyn till.

Områden av väsentligt allmänt intresse

Länsstyrelsen ser positivt på att det genom införandet av områden av väsentliga allmänna intressen skapas möjligheter i systemet för att tydligare synliggöra kommunernas intressen och anspråk på mark- och vattenanvändningen. Det skapas därmed tydligare förutsättningar för avvägning mellan allmänna intressen som rör hushållning med mark och vatten. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att ett införande av förslaget om områden av väsentligt allmänt intresse skapar lagstöd för att åskådliggöra arealmässiga konsekvenser av nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för hållbar utveckling.

Utifrån perspektiv om regional tillväxt och miljöskydd innebär de nya väsentliga allmänna intressena en förbättrad möjlighet att synliggöra samt förtydliga statliga intressen i planeringen. Turismen är i länet viktig för regional tillväxt och länsstyrelsen tillstyrker därför införande av de nya föreslagna väsentliga allmänna intressena.

Ur ett planeringsperspektiv skulle utpekande av regionala väsentliga allmänna intressen för näringslivsutveckling, forskning och innovation, regional tillväxt och bostadsförsörjning troligtvis kräva ökat samarbete med regionala organ. Detta eftersom det inom länsstyrelsen idag inte finns erfarenhet av att göra avvägningar och bedömningar för värdering av mark- och vattenområden för dessa intressen. Dessa intressen är svårbedömda då de berör regional utveckling och tillväxt med politisk laddning vilket innebär ett komplicerat arbete för länsstyrelsen att göra avvägningar mellan olika geografiska områden i länet som skulle kunna vara aktuella för utpekande.



Yttrande

Datum
2017-02-20

Diarienummer
408-7218-16

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att införandet av väsentliga allmänna intressen kommer att innebära en minskad utbredning av riksintresseområden. För att nå det av utredningen uppsatta målet om minskad utbredning av riksintresseområden så behövs en mer tvärsektoriell ansats än den som utredningen föreslår, att sektorsmyndigheter ska ta beslut om riksintresseområden. Sektorsmyndigheter har hittills inte tagit betydande hänsyn till övrig markanvändning vid utpekande av riksintressen. Väsentliga allmänna intressen innebär ett förtydligande av allmänna intressen, men det är inte klarlagt att det per definition innebär en minskad utbredning av riksintresseområdena eller att en minskad utbredning av riksintressen förbättrar tillämpningen av systemet.

I vissa fall kan de regionalt förankrade slutsatserna om väsentliga allmänna intressen komma att fungera som ett viktigt underlag för kommande beslut om revideringar av riksintressen. Länsstyrelsen anser därför att det arbetet bör ske innan revidering av riksintressen, om utpekandet av väsentliga allmänna intressen ska kunna ge minskade och bättre redovisade områden av riksintressen, som förslaget menar.

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.

Dricksvattenförsörjning

För dricksvattenförsörjning krävs en tydlig och konkret vägledning över vad som ska definieras som mark- och vattenområden av väsentligt allmänt intresse (område med betydelse för dricksvattenförsörjningen) respektive riksintresse (område med grundvattenförekomst med stor betydelse för dricksvattenförsörjningen). Detta behöver utvecklas där man tolkar begreppen och även anger riktlinjer för den geografiska utbredningen av områdena. En sådan vägledning kan med fördel också kopplas till de regionala vattenförsörjningsplanerna som varje län har eller håller på att ta fram, där viktiga dricksvattenresurser i både yt- och grundvatten beskrivs.

Jordbruks- och skogsmark

Utifrån ett regionalt perspektiv är det positivt att jordbruksmark och skogsmark är ett väsentligt allmänt intresse och inte beslutas som riksintresse. Om brukningsvärd jordbruksmark skulle beslutas av sektorsmyndighet finns en risk att mark som är viktig för respektive län nedprioriteras ur ett nationellt perspektiv. Förslagen till förtydliganden i plan- och bygglagen är bra, och det är positivt att jordbruksmarkens betydelse stärks i sammanhanget.

Idag finns viss kompetens på Jordbruksverket som gett ut en vägledning till kommuner om hur de ska värdera jord- och skogsmark men för att det väsentliga allmänna intresset jordbruks- och skogsmark ska få betydelse i kommunernas arbete så behövs troligen mer tillsynsvägledning från länsstyrelsens sida, samt att även länsstyrelsen kan behöva



tillsynsvägledning från andra myndigheter. Behovet av tillsynsvägledning nämndes även i SOU 2014:50, i avsnittet om bevarande av jordbruksmarken.

Formella beslut om riksintresse

Länsstyrelsen ser att det finns en risk att kommunernas och länsstyrelsernas inflytande i riksintressesystemet förminskas i och med utredningens förslag. Utredningen föreslår att makten samlas till sektorsmyndigheterna, som ska föreslå områden, besluta om dem och initiera omprövningar. Länsstyrelsen anser att förslaget medför ett stuprörsperspektiv som inte underlättar planeringen för kommunerna. Systemet behöver en maktindelning, istället för att lägga ansvaret på sektorsmyndigheterna, för att det ska finnas incitament för alla att agera och kunna påverka riksintresseavgränsningar.

Det finns även en risk för att missförstånden ökar kring vad en gräns runt ett riksintresse betyder. Redan idag är det vanligt att riksintresseavgränsningarna tolkas som en gräns och att det innanför avgränsningen innebär stopp för eventuell påverkan på området samt att det kan uppfattas som att utanför gränsen finns inga värden för riksintresset. Med den process som utredningen föreslår så kan beslutade riksintresseavgränsningar också komma att fungera som en bromskloss för länsstyrelser och kommuners arbete i översiktsplaneprocessen. Länsstyrelsen har svårt att se att utredningens förslag om formella beslut om riksintresseområdena skulle underlätta förutsättningarna för kommunernas planering.

Områden av riksintresse

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om ett införande av ett riksintresseregister samt att regeringen ska besluta om kriterier för utpekande av riksintresse. På så sätt kan garanteras att de områden som sedan beslutas som riksintressen verkligen är av nationellt intresse. Systemets legitimitet stärks genom att demokratins företrädare på nationell nivå beslutar om kriterierna förutsatt att kriterierna är tydliga och att de också efterföljs av sektorsmyndigheterna. Samt att det arbetas fram aktuella och tydliga värdebeskrivningar utifrån tydliga beslutade kriterier.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att grundvattenförekomster ska kunna utses till riksintresse och att andra mark- och vattenområden som har betydelse för dricksvattenförsörjningen kan vara område av väsentligt allmänt intresse. Att kunna utse själva grundvattnet som används till dricksvattenproduktion som riksintresse, och inte bara anläggningen för produktionen, är efterlängtad sedan länge och det är positivt att det nu blir en ändring i lagstiftningen så att detta möjliggörs.

Påtaglig skada ersätts av att intresset ska tillgodoses

Länsstyrelsen tillstyrker att formuleringen ”*intresset ska skyddas mot påtaglig skada*” ersätts med ”*intresset ska tillgodoses*”. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att ”tillgodose” bättre stämmer överens med bestämmelsernas karaktär av planeringsriktlinjer, men betonar vikten av att ändringen inte avser att minska skyddsnivån för något intresse.



Förslagets konsekvenser

Länsstyrelsen noterar att utredningen bedömer att förslagen inte bedöms medföra några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor eller män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, men beskriver ingen utförligare analys till hur utredningen kommit till denna slutsats. En jämställdhetsanalys hade med fördel kunnat förtydliga förslagets konsekvenser, kopplat till hållbar utveckling.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag kommer att resultera i ett system som blir resurskrävande i alla led. Jämfört med dagens system kommer de ändringar som föreslås leda till större arbetsinsatser för både sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelsen anser att genomförandeprocessen därför behöver få ett annat upplägg.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen bedömer att tidpunkten för införandet av de nya bestämmelserna behöver övervägas ytterligare. Omarbetning av riksintressen samt identifiering av väsentligt allmänna intressen kräver en stor arbetsinsats från myndigheter och kommuner. Det är tveksamt om hela arbetet kan komma igång 2018 utan behöver kanske skjutas fram till 2020. Utredningen bedömer att Riksantikvarieämbetet kommer att ta stöd av länsstyrelsen för att inventera och göra områdesbedömningar. Även för detta arbete krävs betydligt större resurser än vad utredningen föreslår. Insatserna kommer att kräva en mycket stor arbetsinsats för länsstyrelser och kommuner som kräver tillskott av resurser om den ska kunna genomföras med lyckat resultat.

Länsstyrelsen vill se ett annat upplägg för införandeprocessen än det som skisseras i utredningen. Övergångsperioden är mycket kort och resurskrävande med hänsyn till att nya kriterier för område av riksintresse ska utarbetas, befintligt utpekade områden av riksintresse ska inventeras och nya beslut om riksintresse ska fattas. Arbetet behöver ha ett tydligare underifrånperspektiv och starta med ett brett upplagt arbete hos länsstyrelser och kommuner med väsentliga allmänna intressen som utmynnar i nya uppdaterade kommunala översiktsplaner. Översyn av riksintressen bör ske parallellt men behöver inte komma före övriga processer. I vissa fall kommer de regionalt förankrade slutsatserna om väsentliga allmänna intressen att utgöra ett viktigt underlag för kommande beslut om revideringar av riksintressen.

Länsstyrelsen anser att en utbildningsinsats om tillämpningen av systemet kan skapa förutsättningar för att de brister i tillämpningen som utredningen pekar på ska kunna åtgärdas samt att de förändringar som utredningen föreslår ska ge resultat.

Länsstyrelsen ifrågasätter att finansieringen ska ske samordnat med miljömålsarbetet. Den fysiska planeringen har en direkt koppling till miljömålsarbetet och arbetet kommer att ge en positiv utveckling av miljömålen. Trots detta ställer länsstyrelsen sig frågande om en samfinansiering med miljömålsarbetet är att föredra då det finns risk att andra områden inom det så viktiga miljömålsarbetet tappar fart. Vilka konsekvenser detta kan leda till behöver därför beskrivas ytterligare.



Länsstyrelsen
Jämtlands län

Yttrande

Datum
2017-02-20

Diarienummer
408-7218-16

De som deltagit i beslutet

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Jöran Hägglund efter föredragning av samhällsplanerare Elina Andersson. I den slutliga handläggningen deltog även länsråd Susanna Löfgren samt biträdande länsråd Bengt-Åke Strömquist.

Jöran Hägglund

Elina Andersson

Detta beslut har signerats elektroniskt och saknar därför underskrifter.