



Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över riksintresseutredningens betänkande ”Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser (SOU 2015:99). M2015/04128/Nm

Sammanfattande synpunkter

- Länsstyrelsen i Kalmar län avstyrker utredningsförslaget utifrån att det inte åtgärdar de brister som identifierats med dagens system och att det inte kommer att uppfylla den förenkling av systemet som efterfrågas i direktiven. Vissa föreslagna åtgärder är dock positiva och bör i sig genomföras och tillstyrks därför.
- Länsstyrelsen anser att de brister och problem med dagens system som beskrivs i betänkandet till stor del handlar om tillämpningen av systemet snarare än problem med systemet i sig.
- Länsstyrelsen anser att utredningens förslag kvarhåller nuvarande problem med ett system som vilar på ett stuprörsperspektiv snarare än ett tvärsektoriskt perspektiv.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att införa väsentliga allmänna intressen istället för dagens begrepp allmänna intressen.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att länsstyrelsen ska bevaka att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning följs.
- Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att införandet av väsentliga allmänna intressen kommer att innebära en minskad utbredning av riksintresseområdena.
- Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning att formella beslut om riksintresseområden i sig löser de problem med planeringen som analyserats.
- Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak åtgärdsförslaget med en ventil för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om företräde för ett allmänt intresse före ett riksintresse men anser att ytterligare en bedömningsgrund bör införas för att ventilen ska kunna tillämpas.
- Länsstyrelsen anser att det är positivt att begreppet ”tillgodose” används såtillvida att det överensstämmer med det begrepp som används i plan- och bygglagen (2010:900). Länsstyrelsen anser dock att det är ett vagt begrepp som kan bli svårt att tolka vid tillämpningen av bestämmelserna och att det är svårt att bedöma om begreppet kommer att få den effekt som utredningen hoppas på.
- Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att besluten gällande områden av riksintresse ska aktualitetsprövas minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov.
- Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om översyn av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken.



Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen i Kalmar län avstyrker utredningsförslaget utifrån att det inte uppfyller direktiven för utredningen och att det inte åtgärdar de brister som identifierats med dagens system.

Direktiven till utredningen framhåller att förslag till ändringar av det befintliga systemet ska leda till ett system som är klart och tydligt utformat. Det ska vara enkelt, överskådligt och ha begripliga begrepp som gör besluten rättsäkra och som ger regelverket legitimitet. Det ska också vara lätt att tillämpa på ett sätt som är likartat i hela landet och för de olika intressena. Länsstyrelsen anser att utredningens förslag innebär ett mer komplext system, som inte kommer att åstadkomma den förenkling av systemet som efterfrågas i direktiven.

Länsstyrelsen delar i stor utsträckning utredningens problembeskrivning om bristerna med dagens riksintressesystem. Samhällsplanering och prövning av idag är i många stycken mer komplicerat än någonsin tidigare och kräver bedömningar och avvägningar som i många fall går längre än vad den praktiska verkligheten har visat sig ha förmågan att klara av. Dagens planering lider av brister på såväl lokal, regional som nationell nivå.

Ett system med statiska riksintresseanspråk kan ifrågasättas när planeringen i allt högre grad kräver en fortlöpande anpassning till förbättrat kunskapsläge och nya anspråk på landskapet som följer av våra politiskt beslutade mål och internationella åtaganden. Länsstyrelsen delar utredningens ställningstagande att ett planeringssystem ska vara anpassat efter de behov och krav som följer av bland annat EU-lagstiftning och internationella överenskommelser.

Till skillnad från utredningen anser länsstyrelsen att det finns förutsättningar att åtgärda de problem som beskrivs genom en korrekt tillämpning av dagens system. Det finns dock delar i lagstiftningen som kan förtydligas för att skapa en mer enhetlig hantering av riksintressena och en mer likartad tillämpning i hela landet. Vissa föreslagna åtgärder i utredningen är positiva och bör i sig genomföras och tillstyrks därför, se nedan.

Länsstyrelsen ser att det finns ett behov av utbildningsinsatser både i samband med ett genomförande av utredningens förslag och om nuvarande system behålls. Länsstyrelsen menar att en utbildningsinsats kring tillämpningen av dagens system kan skapa förutsättningar för att lösa de problem som utredningen haft i direktiv att utreda både centralt, regionalt och lokalt.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag kvarhåller nuvarande problem med ett system som vilar på ett stuprörsperspektiv, eftersom de väsentliga allmänna intressena ska beslutas och avgränsas var för sig. Ett sådant system främjar inte en helhetssyn och ett tvärsektorielt arbetssätt i samhällsplaneringen. Länsstyrelsen anser också att det finns ett betydande behov av en regional planeringsnivå som utifrån många aspekter bättre fångar uppenbara mellankommunala frågor på ett bättre sätt än vad översiktsplaneringen har lyckats göra.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag kommer att resultera i ett system som blir resurskrävande i alla led. Jämfört med dagens system kommer de ändringar i form av bl.a. geografiskt utpekande av väsentliga allmänna intressen som föreslås leda till större



arbetsinsatser för både sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner. Det finns risk för att resurser flyttas från själva planeringen till ett geografiskt utpekande av intressen.

Områden av väsentligt allmänt intresse

Utredningen menar att de första styckena i 3 kap. miljöbalken inte beaktas i tillräckligt hög grad idag och föreslår därför att begreppet områden av väsentligt allmänt intresse införs i lagstiftningen istället för allmänna intressen som idag anges i första stycket.

Länsstyrelsen menar att den fysiska planeringen och tillstånds- och dispensprövningar hanterar allmänna intressen redan idag. Dock hänvisas det inte så ofta till hushållningsbestämmelserna i miljöbalken. Som ett led i att hushålla med mark- och vattenresurser tas t.ex. miljökonsekvensbeskrivningar och andra beslutsunderlag fram för att visa på konsekvenserna för olika allmänna intressen.

Under utredningsarbetets gång har synpunkter framförts om att införandet av begreppet områden av väsentligt allmänt intresse skulle innebära en försvagning av skyddet för de allmänna intressena i 3 kap. miljöbalken. Eftersom ett sådant allmänt intresse som inte är av väsentlig art inte längre kan hävdas vid avvägning mellan olika intressen i planeringen. Länsstyrelsen delar denna oro, eftersom varje intresse enligt förslaget måste beslutas och avgränsas geografiskt till skillnad mot dagens regler där de allmänna intressena är tillämpliga direkt.

Länsstyrelsen anser att det är positivt att de allmänna intressena, som i förslaget benämns väsentliga allmänna intressen, får en starkare koppling till den fysiska planeringen genom att de ska återges i översiktsplanen men ser svårigheter med genomförandet av förslaget.

Utredningen föreslår att dessa intressen ska avgränsas geografiskt. Flera av de föreslagna väsentliga allmänna intressena kan dock vara svåra att avgränsa geografiskt. Det gäller exempelvis områden som är av väsentligt allmänt intresse för regional tillväxt, näringslivsutveckling och begränsad klimatpåverkan. När det gäller klimatanpassningsåtgärder bedömer Länsstyrelsen att det kan bli svårt att avgränsa dessa ur ett regionalt perspektiv. Om förslaget genomförs är det av stor betydelse att ansvariga sektorsmyndigheter ger tydliga exempel på vilken typ av mark- och vattenområden som kan vara relevanta att peka ut, för att ge vägledning till länsstyrelserna och kommunerna. Detta är särskilt viktigt för att säkerställa att systemet tillämpas enhetligt över hela landet.

Ytterligare en svårighet är att det är oklart i förslaget hur de väsentliga allmänna intressena ska beaktas. Sektorsmyndigheter och länsstyrelsen ska peka ut väsentliga allmänna intressen ur nationellt och regionalt perspektiv, men det är kommunen som gör avvägningar kring hur man



tar hänsyn till dem genom den översiktliga planeringen. Länsstyrelsen har visserligen uppdrag att bevaka väsentliga allmänna intressen i samrådet för översiktsplaner men under utställningen enbart såvitt avser brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjningen.

Incitamentet för sektorsmyndigheterna att se över behovet av riksintresseområdena kan försvagas eftersom det statliga inflytandet minskar mot bakgrund av att länsstyrelsen endast har att bevaka de två ovan nämnda väsentliga allmänna intressena. Detta kan i sin tur medföra att syftet att minska utbredningen av riksintresseområdena och därmed underlätta den kommunala planeringen inte uppnås.

Länsstyrelsen delar bedömningen att det finns behov av bättre kunskap om allmänna intressen, men anser inte att införandet av väsentliga allmänna intressen tillgodoser det behovet.

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

Det är mycket bra att grundvattenförekomster kan utgöra ett riksintresse, och så borde vara möjligt även för ytvattenförekomster. För att säkerställa en trygg dricksvattenförsörjning behöver både ytvatten och grundvattenförekomster omfattas av riksintresse. 75 % av Sveriges kommunala dricksvattenförsörjning kommer från ytvatten och dessa är mycket viktiga att skydda. Om det är svårt att omfatta hela vattenförekomsten med riksintresse, både yt- och grundvatten, kan så kallade "säkerhetszoner" användas för att visa på vilket område som är viktigast att skydda. Vattenskyddsområdets yttre eller inre skyddszon kan också användas. Det är oklart om dricksvattenförsörjning ska anses utgöra ett lokalt eller regionalt intresse. Länsstyrelsen anser att detta ska hanteras regionalt och ibland över länsgränser.

Minskad utbredning av riksintresseområden genom införandet av väsentliga allmänna intressen

Ett syfte med utpekandet av väsentliga allmänna intressen är enligt utredningen att det skulle minska utbredningen av riksintresseområdena genom att sektorsmyndigheterna beslutar om områden av väsentligt allmänt intresse istället.

I syfte att underlätta den kommunala planeringen så ser Länsstyrelsen att det kan finnas ett behov av att minska utbredningen av riksintresseområdena. Länsstyrelsens bedömning är dock, att om man pekar ut en stor mängd geografiskt avgränsade områden av väsentligt allmänt



intresse kommer detta inte att underlätta planeringen för kommunerna. Snarare tror Länsstyrelsen att införandet av väsentliga allmänna intressen kommer att innebära en ökning av ytor som upplevs svårframkomliga för utbyggnad. Risken finns att dagens problem med att riksintressena uppfattas som en ”död hand” även kommer att gälla för de väsentliga allmänna intressena. Det är värt att notera att skillnaden är marginell mellan riksintressen som ska ”tillgodoses” och de väsentliga allmänna intressena som ska ”så långt möjligt tillgodoses”.

I det delbetänkande som utredningen tidigare har producerat, pekas på att Riksintresseområdena inte utgör ett påtagligt hinder för den kommunala planeringen i allmänhet och för bostadsbyggandet i synnerhet

Formella beslut om riksintresseområden

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att tydligare underlag i fråga om geografisk avgränsning och värdebeskrivning underlättar kommunernas planering. Länsstyrelsen har dock svårt att se att utredningens förslag om formella beslut om riksintresseområdena skulle underlätta förutsättningarna för kommunernas planering. Utredningen klargör inte skillnaden mellan dagens tillämpning och den föreslagna lösningen. Redan idag är riksintresseområdena geografiskt avgränsade i samband med sektorsmyndigheternas beslut om utpekande även om den slutliga prövningen av riksintresset görs i samband med en prövning.

Ventilen

Länsstyrelsen anser att det finns fördelar med en ventil för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om företräde för ett visst allmänt intresse, oavsett om utredningsförslaget väsentligt allmänt intresse genomförs, före ett riksintresse. Länsstyrelsen anser dock att en ytterligare bedömningsgrund är nödvändig eftersom de inledande paragraferna är mycket generella. Bedömningsgrunden bör vara att detta behov ”inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annat mark- och vattenområde tas i anspråk”.

Länsstyrelsen anser att denna paragraf ska användas restriktivt eftersom det annars finns risk för att riksintressenas starka ställning i planeringen kommer att försvinna. Det är därför viktigt att regeringen beslutar om vilket allmänt intresse som ska kunna ges företräde, att riksintressena hålls aktuella, är tydligt beskrivna och har kommunicerats med kommunerna för att säkerställa att ventilen endast behöver användas i undantagsfall.

Påtaglig skada ersätts av att intresset ska tillgodoses



Länsstyrelsen anser att det är positivt att begreppet ”tillgodose” används såtillvida att det överensstämmer med det begrepp som används i plan- och bygglagen (2010:900). Det är dock svårt att bedöma om begreppet ”tillgodose intresset” kommer att främja den helhetssyn vid överväganden om användning av mark- och vattenområden som är intentionen med förslaget. Det finns en risk att begreppet tolkas att vara striktare än ”skydda mot påtaglig skada”. Tillämpningen kommer i hög grad att vara beroende av praxis/domstolarnas bedömning av hur begreppet ska tolkas.

Aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintresse

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att beslut om områden av riksintresse ska aktualitetsprövas minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov. Det finns dock behov av att förtydliga vad som ska göras under aktualitetsprövningen, exempelvis hur djupgående en översyn bör vara. Det finns olika förutsättningar för att genomföra en översyn för olika typer av riksintressen beroende på hur många områden som berörs.

Regeringen kan pröva sektorsmyndighetens förslag om riksintresse

Förslaget om att berörd kommun kan begära att sektorsmyndigheten ger regeringen möjlighet att pröva ett förslag till riksintresse behöver utredas närmare för att klargöra under vilka förutsättningar som sektorsmyndigheten ska pröva kommunens begäran. Det kan konstateras att förutsättningarna för och behovet av utpekande av riksintressen varierar. Kommunerna kan därför ha ett behov av att lyfta frågan om beslut om ett förslag om riksintresse till regeringen. Denna möjlighet bör eventuellt förbehållas vissa typer av riksintressen.

Översiktsplanering

Länsstyrelsen instämmer i att de nationella målen inte i tillräckligt hög grad har omsatts i den kommunala översiktsplaneringen. Länsstyrelsen anser dock inte att införandet av väsentliga allmänna intressen är ett adekvat sätt att hantera detta. Det finns problem med att tillämpa nationella mål även i andra sammanhang, inte bara i översiktsplaneringen.

Hur riksintressena hanteras ser olika ut i länets kommuner och Länsstyrelsen anser därför att det finns ett behov av att förtydliga hur riksintressen ska tillgodoses i översiktsplanerna.

Utredningen konstaterar att kommunerna måste ges möjlighet att axla det ansvar som avsågs vid införandet av plan- och bygglagen samt naturresurslagen år 1987 och att kommunernas översiktsplanering bör vara det centrala instrumentet för att åstadkomma en långsiktig hållbar mark- och vattenanvändning. Länsstyrelsen menar att det i dagens system finns möjligheter att



uppnå detta. Däremot ser Länsstyrelsen att det finns ett behov av en mer utvecklad och tidig dialog kring både riksintressen och allmänna intressen mellan stat och kommun i översiktsplaneringen specifikt, men också att utveckla generella arbetsformer för att genomföra tidiga dialoger mellan kommun och stat för långsiktigt samhällsbyggande och fler bostäder.

Överlappande skydd

Utredningen föreslår att sektorsmyndigheterna ska bedöma i vilken utsträckning områden som omfattas av rättsverkande beslut enligt någon annan lagstiftning också behöver anges som område av riksintresse. Syftet med förslaget är att undvika överlappande skydd. Länsstyrelsens bedömning är att det i de fall ett område angivits som riksintresse och där det också finns skydd enligt annan lagstiftning är orsaken att skydden har olika syften. Det bör därför vara möjligt att ett område kan ha överlappande skydd.

Översyn av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken

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.

Genomförandet

Länsstyrelsen konstaterar att de föreslagna insatserna (oavsett modell för genomförandet) kommer att kräva en mycket stor arbetsinsats för sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner vilket kräver tillskott av resurser om den ska genomföras med lyckat resultat. Länsstyrelsen vill även betona vikten av samverkan mellan länsstyrelserna i dessa processer.

Hela systemet med hushållningsbestämmelser bygger på att frågorna hanteras på både central, regional och kommunal nivå. Utredningen konstaterar brist på kompetens och kunskap om tillämpningen av bestämmelserna samt bristande dialog och samordning mellan myndigheterna.

Utbildningsinsatser är därför en mycket viktig aspekt för att erhålla de förväntade effekterna med en mer enhetlig och rättssäkrare tillämpning och en ökad förståelse av riksintressenas innebörd.

Ikraftträdandet

Länsstyrelsen bedömer att tidpunkten för införandet av de nya bestämmelserna behöver övervägas ytterligare. Processen kräver en stor arbetsinsats från myndigheter och kommuner. Det är därför tveksamt om hela arbetet kan komma igång 2018 utan behöver kanske skjutas



fram. Det är också tveksamt om hela omläggningen kan göras inom en 6 årsperiod, såsom föreslås i utredningen.

Övergångsbestämmelserna

Det är inte lämpligt att alla ärenden som påbörjats före den nya lagens ikraftträdande ska följa äldre bestämmelser. Det vore lämpligare att som övergångsbestämmelse ange att planärenden, som varit föremål för ett formellt samråd, ska hanteras enligt äldre regler. Det bör även anges ett sista datum då dessa planer ska vara antagna. Eftersom planuppgifterna inte hanteras i turordning, utan i prioritetsordning, kan det gå lång tid innan ett oprioriterat planuppdrag resulterar i ett formellt samrådsförslag. Då är det sannolikt svårt att rekonstruera vilka riksintressen, som gällde då planuppdraget påbörjades. Det kan inte heller finnas något samhällsintresse av att ett första samrådsförslag i ett planärende ska upprättas utifrån regler och bedömningar, som upphört att gälla många år tidigare.

Övrigt

I utredningen framhålls ett ökat fokus på allmänintressen som ett sätt att tillgodose Europeiska landskapskonventionen (ELC) (jfr s.442). Införandet av konventionen i Sverige ansågs inte medföra några behov av förändrad lagstiftning då befintlig lagstiftning ansågs vara tillräcklig för att tillgodose landskapskonventionen. Detta innebär då att lagstiftningen skall tolkas i linje med landskapskonventionen. ELC ställer dock betydligt mer omfattande krav på omsorg om landskapet än att skydda utpekade områden och opåverkade områden. Vid sidan om att uttryckligen omfatta landskapet i sin helhet lyfter konventionen även fram behovet av åtgärder för att omhänderta och förbättra skadade eller kraftigt påverkade landskap. Idag är det ofta svårt att tillämpa helhetsperspektivet i 3 kap MB. Införandet av väsentliga allmänintressen i förslaget till ny formulering kan därför vara positivt, till exempel genom att öka den totala yta som uppmärksammas i den kommunala planeringen. Utredningsförslaget innebär emellertid samtidigt, genom formaliseringen av olika landskapsanknutna värden i översiktsplanen, att möjligheten till helhetsperspektiv begränsas genom styrningen till den aktuella planen.

Detta förstärks ytterligare i och med att det nya förslaget flyttar in begreppet ”mark i övrigt” i formuleringen av väsentligt allmänintresse. Förändringen kan även innebära att det blir svårare att hävda sådana värden som inte anses leva upp till begreppet väsentligt allmänintresse.



Deltagande

I detta yttrande har avdelningschef för tillväxt och miljö Eva Brynolf och avdelningschef för utveckling och landsbygd Johans Wendell deltagit.

Malin Almqvist
T.f. landshövding

Kerstin Lind Andréasson
Planhandläggare

Handlingen är signerad digitalt och har därför ingen namnunderskrift.