



Miljö- och energidepartementet  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm

[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)

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

M2015/04128/Nm

Länsstyrelsen har beretts möjlighet att lämna synpunkter på riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling - Miljöbalkens hushållningsbestämmelser.

I betänkandet redovisas en genomgripande översyn av 3 kap. miljöbalken med en analys av de brister som riksintressesystemet har och en bedömning av hur dessa brister kan åtgärdas. Utredningen utgår från att det finns ett behov av ett system för statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodose nationella intressen och att staten genom länsstyrelserna bör ha ett tydligare ansvar i systemet.

### Sammanfattande synpunkter

- Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att en minskad utbredning av riksintresseområdena tillsammans med ett förtydligande av hushållningsbestämmelsernas tillämpning kommer att underlätta den kommunala planeringen och samtidigt öka respekten för de värden som verkligen är av stor nationell betydelse.
- Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag när det gäller bestämmelserna om riksintressen. Systemets legitimitet stärks bland annat genom att demokratins företrädare på nationell nivå beslutar om kriterierna för riksintressen samt genom att krav på aktualitetsprövning minst en gång varannan mandatperiod införs.
- Nationellt värdefull jordbruksmark samt dricksvattenförekomster av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen bör enligt Länsstyrelsens bedömning pekas ut som riksintressen. Utredningens förslag följer inte logiken i övriga delar av det föreslagna systemet.
- Föreslagna bestämmelser om väsentligt allmänna intressen tillstyrks med vissa förbehåll
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med en ventil för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, under förutsättning att detta är en nationell myndighet och inte länsstyrelsen.

- Länsstyrelsen vill påpeka behovet av ett stegvis införande och att resurser tillförs för de ökade arbetsuppgifter som lagförslagen kommer att innebära, särskilt i en övergångsperiod.

## Allmänt om utredningen och betänkandet

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt beskrivit riksintressesystemet och huvuddragen i hur det har använts och utvecklats fram till i dag. Länsstyrelsen ställer sig bakom problembeskrivningarna och slutsatserna i utredningens utvärdering av tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken. Behovet av att vitalisera systemet och tydliggöra roller, ansvar och processer är uppenbart och Länsstyrelsen delar bedömningen att dagens tillämpning av systemet inte motsvarar lagstiftarens ursprungliga intentioner. Ansvaret för detta delas av aktörerna i systemet.

Förslagen i betänkandet innebär en renovering och vitalisering av dagens system för hushållning med mark och vatten. Det är bra att bestämmelsernas roll som planeringsriktlinjer tydliggörs – riktlinjer som ska tillämpas vid planering och beslut utifrån en helhetssyn där de allmänna intressena är tydliga och kan avvägas mot varandra.

Bland de alternativa lösningar som har övervägts i utredningen saknar Länsstyrelsen ett mer genomgripande förslag till förändring av dagens system. Den svenska planeringsmodellen karakteriseras - i jämförelse med övriga nordiska planeringsmodeller - i hög grad av sektorstänkande och ett målstyrningssystem som inte är samordnat med plan- och bygglagstiftningen. Olösta målkonflikter på den nationella nivån innebär otydligheter och därmed svårigheter för kommunernas översiktsplanering. Nationella strategier för fysisk planering skulle kunna underlätta samordningen på nationell nivå och därigenom medverka till färre målkonflikter på den regionala nivån. Den regionala planeringen kan utvecklas och ge ytterligare vägledning och därigenom underlätta kommunernas översiktliga planering.

## Synpunkter på utredningens förslag

Länsstyrelsen vill lämna följande synpunkter på förslagen i slutbetänkandet:

### 11.2.1 Översiktsplanens centrala roll

Kommunernas översiktsplanering är det centrala instrumentet för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning. Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att det i dag saknas ett naturligt samband mellan målstyrningssystemet och hushållningsbestämmelserna. Denna koppling är nödvändig för att det ska bli möjligt för samhällsplaneringen att fullt ut bidra till hållbar utveckling. Förslaget om väsentligt allmänna intresse innebär möjligheter att stärka kopplingen.

#### 11.4 Områden av väsentligt allmänt intresse

Utredningen bedömer att införandet av begreppet *område av väsentligt allmänt intresse* i huvudsak är en formalisering av hur dagens system är tänkt att fungera. Förslaget innebär att ökade krav ställs på redovisningen i kommunernas översiktsplaner när det gäller *väsentliga allmänna intressen* som centrala verk eller länsstyrelsen har beslutat om. De väsentligt allmänna intressena är inte rangordnade utifrån vem som har pekat ut dem. Kommunen kan också peka ut väsentligt allmänna intressen och det är kommunen som väger de olika intressena mot varandra i den översiktliga planeringen. Detta kommer att ställa högre krav på den kommunala fysiska planeringen, men också bidra till högre kvalitet i översiktsplanerna samt till att kopplingen mellan den fysiska planeringen och målstyrningen kan stärkas och bli tydlig.

Förslaget kan således enligt Länsstyrelsens bedömning bidra till att viktiga allmänna intressen synliggörs genom det geografiska underlaget och att intressena därigenom kan vägas in i och få ett större genomslag den fysiska planeringen. Särskilt översiktsplanerna kommer att synliggöra viktiga allmänna intressen och vägningen mellan dessa på ett tydligt sätt. Länsstyrelsens roll blir att kommentera kommunernas bedömningar, men inte ingripa (enligt utredningen med undantag för nationellt värdefull jordbruksmark samt dricksvattenförekomster av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen).

Länsstyrelsen anser att det är bra att förslaget ger möjlighet att på olika nivåer ta fram planeringsunderlag som kan utgöra område av väsentligt allmänt intresse som kommunen ska redovisa och ta ställning till i sin översiktsplan. Det planeringsunderlag kopplat till regleringsbrevsuppdraget *grön infrastruktur* som för närvarande tas fram på länsstyrelserna är ett exempel på ett regionalt underlag som kan ligga till grund för att peka ut områden av väsentligt allmänt intresse.

Samrådsprocessen när det gäller utpekande av väsentligt allmänna intressen bör förtydligas.

Länsstyrelsen avstyrker att förslaget att väsentligt allmänt intresse för nationellt värdefull jordbruksmark samt dricksvattenförekomst av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen kan prövas av länsstyrelsen. Dessa bör istället pekas ut som riksintressen.

#### 11.5 Områden av riksintressen

Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att en minskad utbredning av riksintresseområdena tillsammans med ett förtydligande av hushållningsbestämmelsernas tillämpning kommer att underlätta den kommunala planeringen och samtidigt öka respekten för de värden som verkligen är av stor nationell betydelse. En grundförutsättning för att en minskning ska kunna göras är att de centrala verken presenterar en samlad bild av varje sakområdes riksintressen som utgångspunkt för ett urval.

Att en definition av vad som kan vara av riksintresse införs i lagstiftningen bidrar till ökad tydlighet och stärker inriktningen - färre men viktigare - områden av riksintresse. Detta kan bidra till en högre legitimitet för systemet och främja enhetlig tillämpning.

Genom förslagen att lagstiftningen förtydligar vilka områden som kan vara riksintresse, att områden av riksintresse ska beslutas formellt samt att intressena ska aktualitetsförklaras minst en gång varannan mandatperiod undanröjs en stor del av dagens kritik mot systemet. Det är bra att de olika aktörernas roll i systemet förtydligas och att bestämmelser om hur processen inför beslut ska genomföras.

Länsstyrelsen ställer sig bakom förslaget att regeringen ska besluta om kriterier för utpekande av riksintresse, efter att berörd myndighet har tagit fram förslag och remissbehandlat detta. På så sätt garanteras att de områden som sedan beslutas som riksintressen verkligen är av nationellt intresse och att inriktningen att minska områdenas omfattning genomförs. Systemets legitimitet stärks genom att demokratins företrädare på nationell nivå beslutar om kriterierna.

Att bestämmelser om samrådsprocessens genomförande införs i lagstiftningen säkerställer att samråd sker med de som är berörda och tydliggör beslutsprocessen. Länsstyrelsen tillstyrker detta.

Förslaget att införa bestämmelser i lagstiftningen om innehållet i en riksintressebeskrivning tillstyrks då det säkerställer enhetlighet i hur olika myndigheter beskriver riksintressets värden. Detta underlättar både för kommunerna i deras arbete med översikts- och detaljplanering men också för länsstyrelsen och prövningsmyndigheterna.

Bestämmelserna om aktualitetsprövning av riksintressena säkerställer att intressena uppdateras och detta är enligt Länsstyrelsens bedömning av stor vikt för systemets legitimitet.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att värdefull jordbruksmark och mark- och vattenområden som har betydelse för dricksvattenförsörjningen blir föremål för statlig tillsyn av kommunal planering. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att grundvattenförekomster av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen kan vara av riksintresse. Länsstyrelsen anser dessutom att också de nationellt mest värdefulla jordbruksområdena bör pekas ut som riksintresse. Både grundvattenförekomster och värdefull jordbruksmark uppfyller de föreslagna kriterierna *värna värden av särskild nationell vikt* samt *genomföra nationellt viktiga strukturer av betydelse för en hållbar utveckling*, eventuellt också *säkerställa totalförsvarets behov*. Detta skulle skapa ett mer renodlat system.

Utredningen syftar till att göra riksintressesystemet mer överskådligt och begripligt, bland annat ska värdebeskrivningar vara tillräckligt utvecklade och preciserade för att kunna förstås. Länsstyrelsens uppfattning är att det är betydelsefullt att värdebeskrivningen inte är för omfattande. Såväl plan- och bygglagen som hushållningsförordningen föreskriver att länsstyrelsen ska tillhandahålla underlag som utvecklar värdebeskrivningarna, i syfte att underlätta kommunernas bedömningar. Länsstyrelsen saknar utredningens bedömning av denna del av systemet.

Utredningen föreslår att vissa riksintressen i stället skulle kunna skyddas genom 7 kap miljöbalken. För kulturmiljövårdens del skulle detta innebära att vissa riksintressen istället skulle bli kulturresevat. Länsstyrelsen vill påpeka att kulturmiljövården saknar de medel och resurser som krävs dels för vård och underhåll av kulturmiljöerna där bland annat byggnader ingår, dels för att lösa in mark i det fall detta behövs. Medel för skötsel och vård av naturresevat finns i en helt annan utsträckning, trots att båda resevats-slagen lyder under samma kapitel i miljöbalken. Länsstyrelsen i Södermanland ser därför inte att kulturresevatsinstitutet är ett lämpligt alternativ för några av kulturmiljövårdens riksintressen.

### **11.7 En ventil för regeringen**

Det är rimligt att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, har möjlighet att besluta om företräde för ett visst allmänt ändamål före ett riksintresse. För att bedömningen ska bli lika över landet och ventilen tillämpas restriktivt anser Länsstyrelsen att det bör vara regeringen eller de berörda centrala verken i samråd som avgör om ett allmänt intresse ska få företräde framför ett riksintresse.

Det behöver tydliggöras att den faktiska innebörden inte ändras och innebär samma ansvar att i planering och beslut ta till vara de värden som riksintresset representerar. Allmänna råd eller vägledning behöver tas fram.

Länsstyrelsen vill även framhålla att det är olämpligt och kan leda till oönskade effekter om man i syfte att förtydliga redovisar vilka åtgärder som kan skada ett riksintresse. I en beskrivning av möjliga åtgärder skulle utelämnandet av en typ av åtgärd istället kunna få motsatt effekt.

Om bostadsbyggande blir ett väsentligt allmänt intresse kommer det med stor säkerhet ställas mot riksintresse kulturmiljö i städerna, och ventilen kommer att påkallas. Troligen kan det bli många initiativ till prövningsförsök vilket kommer kräva resurser i flera led. Risk kan finnas att riksintressena i städerna och i andra områden med högt exploateringsstryck, till exempel vid kusterna, får stå tillbaka för bostadsbyggandet.

### **11.8 Ett nationellt register**

Förslaget att Boverket får ansvaret för att beslut om områden av riksintresse och sektorsmyndigheternas eventuella uppgifter om områden av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv redovisas i ett register tillstyrks. Bestämmelsen tydliggör ansvaret för sammanställning och ajourhållande av register över landets riksintressen.

### **13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Enligt utredningen ska regeringen besluta om kriterier för riksintressen 2019 och sektorsmyndigheterna beslutar om områden av riksintresse 2020. Det kan finnas risk att tiden är för snävt tilltagen för att dialogen med kommunerna och länsstyrelserna om föreslagna områden ska fungera på ett tillfredställande sett. Om alla riksintressen ska ses över parallellt kan arbetsbelastningen bli orimligt stor för både länsstyrelserna och

kommunerna. En väl genomtänkt och förankrad strategi behövs för ett succesivt införande av både nya riksintressen och annat angeläget planeringsunderlag. Tillräckliga resurser behöver säkerställas både hos kommunerna och hos länsstyrelserna.

Länsstyrelsen anser att det är olämpligt att alla ärenden som påbörjats före den nya lagens ikraftträdande ska följa äldre bestämmelser då begreppet *påbörjats* inte har någon entydlig definition i plansammanhang. Istället bör planer som har varit föremål för samråd följa äldre bestämmelser. Det bör även anges ett sista datum då dessa planer ska vara antagna. Lagens övergångsbestämmelser behöver även reglera tiden för samråd före den centrala myndighetens beslut om riksintresse.

#### **14.4 Förslagets ekonomiska konsekvenser**

Länsstyrelsen bedömer att utredningens beräkningar av resurser som kommer att krävas för aktualisering och framtagande av nya underlag för landets riksintressen och väsentligt allmänna intressen är underskattade. Som en jämförelse har Länsstyrelsen i Södermanland under åren 2009-2014 ägnat omkring 3 årsverken till att aktualisera och ta fram användbara kunskapsunderlag till länets 58 riksintressanta kulturmiljöer, vilket utgör 3,5 % av landets kulturmiljöer.

#### **11.12 Förslag om översyn av 4 kap. MB**

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att bestämmelserna i 4 kap miljöbalken i vissa fall är omoderna och behöver ses över. Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om en översyn av riksintressen enligt 4 kap miljöbalken. Översynen behöver öka tydligheten kring avgränsningarna, klargöra hur begreppet tätortsutveckling ska tolkas och underlätta en mer likartad tillämpning i hela landet.

### **Övrigt**

Beslut om detta yttrande har fattats av länsråd Claudia Gardberg Morner. I handläggningen har länsjurist Maria Pettersson, landsbygdshandläggare Klas Fredriksson, arkeolog Agneta Scharp, byggnadsantikvarie Ebba Gillbrand, miljövårdsdirektör Anne-Li Fiskesjö, t.f. samhällsbyggnadschef Åke Johansson samt länsarkitekt Torbjörg Sekse, föredragande, deltagit.

Claudia Gardberg Morner

Torbjörg Sekse

Kopia: Regionförbundet Sörmland