



Enheten för samhällsplanering  
Rebecca Strömberg

Miljö- och energidepartementet  
Dnr: M2015/04128/Nm  
[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)

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

### Sammanfattande synpunkter

Länsstyrelsen i Stockholms län avstyrker utredningens förslag då dessa inte åtgärdar de brister som identifierats med dagens system och inte heller kommer att uppfylla den förenkling av systemet som är nödvändiga för att underlätta ett ökat bostadsbyggande. Länsstyrelsen anser att utredningens förslag leder till ett system som vilar på ett stuprörsperspektiv snarare än ett tvärspektoriellt perspektiv.

Länsstyrelsen i Stockholms län efterfrågade redan inför utredningen ett system som minskar volymen riksintressen samt ger ansvariga sektorsmyndigheter i uppdrag att löpande aktualitetspröva befintliga riksintressen och där förståelse för och kunskap om det regionala samhällsbyggnadsbehovet fungerar som ingångsvärde. Transparens, tydlighet och restriktivitet är viktigt för att systemet ska få legitimitet för såväl statliga aktörer som hos kommunerna.

Då utredningen inte presterat ett sådant förslag avstyrker Länsstyrelsen i allt väsentligt förslagen men ser att ett enskilt uppdrag kring former för och hantering av aktualitetsprövning bör tas fram samt att kommuner och regionala organ ska ges möjlighet att lämna synpunkter i en samrådsprocess vid beslut om utpekande av riksintressen.

I sammanfattning anser Länsstyrelsen i Stockholms län härutöver;

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att införa väsentliga allmänna intressen istället för dagens begrepp allmänna intressen. Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att införandet av väsentliga allmänna intressen kommer att underlätta planeringen för kommunerna.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att länsstyrelsen ska bevaka att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning följs. Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av att ytterligare utreda hur det långsiktiga och nationella behovet av jordbruksmark för bl.a. livsmedelsproduktion ska säkerställas.
- Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning att formella beslut om riksintresseområden löser de problem med planeringen som analyserats.

Datum  
2017-02-28

Beteckning  
101-39099-2016

- 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.
- Länsstyrelsen anser att det i vissa fall skulle kunna finnas fördelar med att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan besluta om företräde för ett visst allmänt intresse före ett riksintresse. Som förslaget är utformat innebär det dock att ett väsentligt allmänt intresse kan ges företräde framför samtliga överprövningsgrunder enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen.
- Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om översyn av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken.
- Länsstyrelsen anser inte att resurser från miljömålsarbetet ska användas till att genomföra föreslagna ändringar av hushållningsbestämmelserna.

### **Övergripande synpunkter på utredningens förslag**

Länsstyrelsen i Stockholms 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 rättssäkra 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 men anser att det finns förutsättningar att åtgärda problemen genom en utvecklad dialog mellan stat och kommun i tidiga skeden av planprocessen och genom att riksintressena hålls aktuella, är tydligt beskrivna och har kommunicerats med kommunerna. Sektorsmyndigheterna har ett stort ansvar avseende dessa åtgärder. Ett tydliggörande av sektorsmyndigheternas, länsstyrelsens och kommunernas ansvar för olika delar av systemet skulle vara välkommet.

Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget om aktualitetsprövning av riksintressena och att kommuner och regionala organ ska ges möjlighet att lämna synpunkter i en samrådsprocess vid utpekande av riksintressen, se närmare beskrivning nedan. Länsstyrelsen anser att dessa förslag kan genomföras utan ytterligare utredningar av systemet.

Hela systemet med hushållningsbestämmelserna bygger på att frågorna hanteras på både central, regional och kommunal nivå. Länsstyrelsen ser därför behov av kompetens kring de olika allmänna intressena samt behov av utbildningsinsatser kring hushållningsbestämmelserna på alla nivåer.

Datum  
2017-02-28

Beteckning  
101-39099-2016

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag leder till 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 tvärsektoriellt arbetssätt i samhällsplaneringen. Ur ett regionalt perspektiv ser Länsstyrelsen fördelar med ett system som bygger på en regional planeringsnivå, där de regionala och mellankommunala frågorna kan åskådliggöras ur ett tvärsektoriellt perspektiv.

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

## **5 Översiktsplanering**

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 långsiktigt 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. För ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande, som till exempel tryggar behovet av bostäder, behöver arbetsformer utvecklas för tidiga dialoger mellan kommun och stat.

I Stockholms län har flertalet av kommunerna aktuella översiktsplaner. Hur riksintressena hanteras ser olika ut och Länsstyrelsen anser därför att det finns ett behov av att förtydliga hur riksintressen ska tillgodoses i översiktsplanerna.

## **11 Överväganden och förslag**

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

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 till exempel miljökonsekvensbeskrivningar och andra beslutsunderlag fram för att visa på konsekvenserna för olika allmänna intressen.

Datum  
2017-02-28

Beteckning  
101-39099-2016

Utredningens förslag innebär att områden av allmänt intresse som inte är av väsentlig art inte längre kan hävdas vid avvägning mellan olika intressen i planeringen. 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 intressen i 3 kap. miljöbalken som inte är riksintresse. Länsstyrelsen delar denna oro, eftersom varje intresse enligt förslaget måste beslutas och avgränsas geografiskt till skillnad mot dagens regler där de allmänna intressena är tillämpbara direkt.

Ytterligare en svårighet är att det är oklart i förslaget hur de väsentliga allmänna intressena ska beaktas. Sektorsmyndigheter respektive 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. Enligt förslaget har Länsstyrelsen 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 riksintesseområdena och därmed underlätta den kommunala planeringen inte uppnås.

#### **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 plan- och bygglagen (2010:900). Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av att ytterligare utreda hur det långsiktiga och nationella behovet av jordbruksmark för bl.a. livsmedelsproduktion ska säkerställas.

#### **11.5.4 Regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintressen**

Länsstyrelsen anser att systemet riskerar att bli oflexibelt om regeringen ska besluta om kriterier för områden av riksintressen. Processen för att uppdatera kriterierna utifrån förändrade behov kommer att vara tidskrävande.

#### **11.5.5 Samrådsprocess och beslut om områden av riksintresse**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att kommunerna och regionala organ ska ges möjlighet att lämna synpunkter i en samrådsprocess vid utpekande av riksintressen. Förslaget om att berörd kommun kan begära att sektorsmyndigheten ger regeringen möjlighet att pröva ett förslag till riksintresse behöver däremot 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

Datum  
2017-02-28

Beteckning  
101-39099-2016

behov av att lyfta frågan om beslut om ett förslag om riksintresse till regeringen. Denna möjlighet bör eventuellt förbehållas vissa typer av riksintressen.

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 schematiskt avgränsade i samband med sektorsmyndigheternas beslut om utpekande. Den slutliga bedömningen av aktuell åtgärds påverkan på riksintresset görs i samband med en prövning eller antagande av en detaljplan eller områdesbestämmelser.

#### **11.5.7 Aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintresse**

Länsstyrelsen ser brister i hur beslut om utpekande av områden av riksintresse med tillhörande värdebeskrivningar hålls aktuella av sektorsmyndigheterna idag. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget om att beslut om områden av riksintresse ska aktualitetsprövas minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov. Det behöver dock förtydligas 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.

#### **11.6.1 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.

#### **11.7 En ventil för regeringen**

Länsstyrelsen anser att det i vissa fall skulle kunna finnas fördelar med att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan besluta om företräde för ett visst allmänt intresse före ett riksintresse. Som förslaget är utformat, med ändring av 11 kap. 11 § plan- och bygglagen, innebär det dock att ett väsentligt allmänt intresse kan ges företräde framför samtliga överprövningsgrunder enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen. Det kan inte ha varit avsikten. Om förslaget med ”ventil” fullföljs anser Länsstyrelsen därför att bestämmelsen ska omformuleras, så att det tydligt framgår att det endast är avvägningen mellan ett väsentligt allmänt intresse och tillgodoseendet av ett riksintresse enligt 11 kap. 10 § andra stycket, punkterna 1-3 i dess föreslagna lydelse, som berörs av den så kallade ventilen.

Datum  
2017-02-28

Beteckning  
101-39099-2016

Länsstyrelsen anser att om ventilen införs så ska den användas restriktivt för att behålla riksintressenas starka ställning i planeringen. För att säkerställa att ventilen endast behöver användas i undantagsfall är det viktigt att regeringen beslutar om vilket eller vilka allmänna intressen som ska kunna ges företräde samt att riksintressena hålls aktuella, är tydligt beskrivna och har kommunicerats med kommunerna.

### **11.8 Ett nationellt register**

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om ett nationellt register. Det kan underlätta för både nationella myndigheter, länsstyrelser och kommunerna att hitta aktuell och samlad information om riksintressen. Det är viktigt att det i systemet går att söka även utifrån geografiskt område och inte enbart utifrån typ av riksintresse. Registret bör kopplas till och samordnas med länsstyrelsernas planeringskatalog.

Om förslaget med väsentliga allmänna intressen genomförs anser Länsstyrelsen att ett register över väsentliga allmänna intressen ur ett nationellt och regionalt perspektiv också skulle vara användbart.

### **11.12 Förslag om 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. Transperens, tydlighet och restriktivitet är viktigt för att systemet ska få legitimitet för såväl statliga aktörer som hos kommunerna.

### **12 Förslag till områden av allmänt intresse i 3 kap. MB**

Länsstyrelsen instämmer i att de nationella målen inte har omsatts i den kommunala översiktsplaneringen i tillräckligt hög grad. Länsstyrelsen ser därför positivt på utredningens ambition att nya samhällsintressen ska regleras med stöd av 3 kap. miljöbalken. Detta gäller särskilt värdefulla strukturer för ekologiska samband, begränsad klimatpåverkan och klimatanpassningsåtgärder. Dessa intressen bör få en starkare koppling till den fysiska planeringen och de behöver framförallt hanteras i översiktsplaneringen. Länsstyrelsen anser dock inte att införandet av väsentliga allmänna intressen är ett adekvat sätt att hantera detta. Länsstyrelsen ser också att det finns problem med att tillämpa nationella mål även i andra sammanhang, inte bara i översiktsplaneringen.

Länsstyrelsen ser särskilt svårigheter med att geografiskt avgränsa vissa av de föreslagna väsentliga allmänna intressena. Det gäller exempelvis områden som kan vara 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.

## **13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

### **13.2 Övergångsbestämmelser**

Länsstyrelsen avstyrker föreslagna övergångsbestämmelser. 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.

### **13.3 Genomförande**

Genomförandet av utredningens förslag bedöms bli tidskrävande samt kräva stora resurser från sektorsmyndigheter, länsstyrelserna och kommunerna. Framför allt bedöms samhällsplaneringen belastas i betydande utsträckning under en lång genomförandetid och kommande planprocesser riskerar att bli långdragna.

## **14 Konsekvenser**

### **14.5.1 Förbättrade förutsättningar att tillämpa hushållningsbestämmelserna**

#### *Minskade arealer och antal områden av riksintresse*

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 finns 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”.

### **14.9 Finansiering**

Utredningen föreslår att en del av de resurser som avsätts i statsbudgeten för att nå miljö kvalitetsmålen används för att finansiera den föreslagna ändringen av systemet för hushållning med mark- och vattenområden. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang framföra att det regionala miljömålsarbetet redan idag har brist på resurser. Om dessa resurser även ska användas till ett genomförande av detta omfattade och resurskrävande arbete, som det skulle innebära att geografiskt peka ut väsentligt allmänna intressen, kommer andra åtgärder inom miljömålsarbetet att behöva tas bort eller begränsas.

Datum  
2017-02-28

Beteckning  
101-39099-2016

Beslutet har fattats av Landshövding Chris Heister med översiktsplanerare Rebecca Strömberg som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsöverdirektör Magdalena Bosson, samhällsbyggnadsdirektör Patrik Åhnberg, miljödirektör Göran Åström, landsbyggsdirektör Ulrika Geber, tillväxtdirektör Karina Uddén samt förvaltningsdirektör Åsa Ryding deltagit.

Chris Heister

Rebecca Strömberg

*Detta yttrande har granskats och godkänts via Länsstyrelsens ärendehanteringssystem och har därför ingen namnunderskrift.*