



Länstyrelsen
Värmland

Samhällsbyggnad
Kester Gibson
010 244 7296

YTTRANDE

Datum
2017-02-24

Sida
1(6)
Referens
Dnr. 405-8006-2016

Miljö-och energidepartementet
Regeringskansliet

m.registrator@regeringskansliet.se

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

Ärendet

Näringsdepartementet har översänt Riksintresseutredningens betänkande *Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)* på remiss.

Utredningen har haft fyra övergripande uppdrag:

- att se över hushållningsbestämmelserna
- att utvärdera 3 kap. miljöbalken
- att utvärdera områden av riksintressen
- att särskilt redovisa förslag i fråga om hinder för angeläget bostadsbyggande.

Sammanfattning

Riksintresseutredningens betänkande presenterar en rad olika förslag som Länstyrelsen Värmland bedömer kommer att leda till en mer effektiv och ändamålsenlig tillämpning av miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Länstyrelsen tillstyrker merparten av de förslagna åtgärderna och ser särskilt positivt på införandet av en formell beslutsprocess för utpekande av riksintressen.

Systemöversynen har varit ett huvudfokus för utredningen men Länstyrelsen vill också lyfta de förbättringar som kan åstadkommas genom organisatoriska förändringar, bättre dialog mellan myndigheter och kommuner samt en mer effektiv tillämpning av regelverket kring hushållningsbestämmelserna. Länstyrelsen är därför tveksamt till införandet av det nya begreppet *områden av väsentligt allmänt intresse*.

Länstyrelsen anser att genomförandet av utredningens förslag kommer att kräva en större arbetsinsats än den som redovisas och ser ett behov av utbildningsinsatser kring hushållningsbestämmelser och riksintressen, både i samband med ett genomförande av utredningens förslag men även om det nuvarande systemet behålls.

Övergripande synpunkter

Behov av förändring av systemet för hushållning med mark och vatten

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens målsättning att se över tillämpningen av hushållningsbestämmelser med syftet att minska osäkerhet, tidsåtgång och kostnader i planerings- och beslutsprocesser.

Länsstyrelsen delar i stor utsträckning utredningens problembeskrivning att dagens system för hushållning med mark och vatten och gällande regelverk är splittrat på flera lagar och svåröverskådligt, vilket bidrar till otydlighet och oklarheter vid tillämpningen.

Flera av utredningens förslag om att ändra struktur och utformning av det nuvarande systemet bedöms kunna förbättra dagens situation, tydliggöra ansvars- och rollfördelning och skapa en mer ändamålsenlig tillämpning av hushållningsbestämmelserna. Samtidigt vill Länsstyrelsen betona att systemförändringen i sig bara delvis kommer att uppnå de önskade förbättringarna i beslutsprocesserna som avses. Det krävs också tydligare organisatorisk struktur och rutiner för tillämpning av regelverket,

Som utredningen påpekar bedrivs dagens arbete för att främja en hållbar utveckling till stor utsträckning i ett målstyrningssystem. Det är därför av stor vikt att systemet utformas i samband med övriga styrinstrument och med hänsyn till de resurser och kompetenser som myndigheter och kommuner besitter. Utbildningar och övriga kunskapshöjningsinsatser kan också bidra till att öka förståelse och acceptans av systemet.

Samband med övriga utredningar

Länsstyrelsen anser att en lyckad tillämpning av de föreslagna åtgärderna är starkt beroende på genomförandet av rekommendationerna och förslag som finns i parallella utredningar. Särskilt relevant är *Bostadsplaneringskommitténs betänkande om regional planering* och *Indelningskommitténs rekommendationer kring Den statliga förvaltningen i den regionala samhällsorganisationen*.

Länsstyrelsen menar att en samordnad statsförvaltning och tydlighet kring ansvaret för planering på regional nivå är avgörande för tillämpning av det föreslagna regelverket. Åtgärderna från de olika utredningarna behöver därför vara väl synkroniserade såväl när det gäller innehåll som i genomförandet.

Översiktsplanens centrala roll för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna

Länsstyrelsen instämmer i att de nationella målen inte i tillräckligt hög grad har omsatts i den kommunala översiktsplaneringen. Länsstyrelsen delar också utredningens bedömning 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.

Utöver de systemändringar som föreslås vill Länsstyrelsen framhålla att det redan idag finns goda möjligheter att öka hänsynen kring både riksintressen

och allmänna intressen i översiktsplanering genom bättre arbetsrutiner, tidig dialog med kommunerna och utökad kommunikation mellan statliga myndigheter.

Inledande bestämmelser i 3 kap. MB

Länsstyrelsen ser positivt på att en bestämmelse införs i 3 kap. MB om att överväganden av användning av mark- och vattenområden ska göras utifrån en helhetssyn.

Områden av väsentligt allmänt intresse

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB främst har fokuserat på områden av riksintresse medan övriga bestämmelser ofta inte har tillämpats på det sätt lagstiftaren förutsatte. Att utredningen lyfter ett antal intressen av särskild betydelse för avvägningar i beslut kring mark- och vattenanvändning ser Länsstyrelsen därför som positivt. Länsstyrelsen förstår också logiken att skilja vissa allmänna intressen av särskild vikt, som ibland har en stor geografisk omfattning, från de riksintressen som pekas ut ur ett sektorsmyndighetsperspektiv.

Länsstyrelsen är ändå tveksam till att införandet av ett nytt begrepp, och ytterligare en nivå i systemet, kommer att medföra en förenkling jämfört med dagens system. Att förklara skillnaden mellan ett ”väsentligt allmänt intresse av nationell betydelse” och riksintressen kommer troligen vara en pedagogisk utmaning. Om detta nya begrepp ändå införs vill Länsstyrelsen peka på behovet av vägledning och tydliga kriterier kring processen för utpekandet av de föreslagna väsentligt allmänna intressena.

Vilken sorts anläggningar eller typ av områden som skulle kunna rymmas under några av intressena är också något oklart. Detta gäller i synnerhet de nya väsentliga allmänna intressen för regional tillväxt, näringslivsutveckling, bostadsförsörjning, begränsad klimatpåverkan och klimatanpassningsåtgärder.

För vissa områden av väsentligt allmänt intresse finns redan planeringsunderlag, t ex det regionala kulturmiljöprogrammet och etablerade rutiner kring framtagande av nytt underlag, t ex Länstranportplanen. För andra områden saknas planeringsunderlag helt. Länsstyrelsen vill peka på att framtagande av nytt underlag för utpekandet av nya områden kan bli en tung och resurskrävande uppgift för Länsstyrelsen, sektorsmyndigheter och kommuner (se även s.6)

Särskilda bestämmelser för vissa väsentliga allmänna intressen

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att Länsstyrelsen ska bevaka att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning följs och är positiv till möjligheten att överpröva eller upphäva ett beslut om en detaljplan inte tillgodoser dessa bestämmelser.

Generellt ser Länsstyrelsen ett behov av att öka kunskap och medvetenhet kring jordbruksmark och dricksvattensförsörjningsfrågor i fysisk planering. Det har nationellt och internationellt skett stora förändringar under senare år

vilket föranleder en annan syn på dessa värden, exempelvis vad gäller livsmedelsstrategin och vattendirektivet.

Motiveringen för utpekandet av *stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag* hänvisar till den Europeiska Landskapskonventionen. Samtidigt framgår det från utredningen att konventionen inte enbart gäller opåverkade områden utan även omfattar landskapet i sin helhet. Landskapskonventionen lyfter även fram behovet av åtgärder för att omhänderta och förbättra skadade eller kraftigt påverkade områden. Länsstyrelsen anser därför att det bör övervägas om värdefulla landskap ska pekas ut som ett eget intresse.

Område av riksintresse

Definition av områden av riksintresse

Länsstyrelsen välkomnar att en definition av områden av riksintresse införs i 3 kap. MB och anser att den förslagna definitionen väl speglar de olika motiv som kan ligga till grund för ett riksintresseutpekande.

Områden av riksintresse beslutas formellt

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att hanteringen av områden av riksintresse kan förtydligas och förankras bättre genom en formell beslutsprocess. Bestämmelser kring hur ett område av riksintresse ska beskrivas är också välkomna. Länsstyrelsen menar att en mer enhetlig hantering av riksintressena och en likartad tillämpning i hela landet kan leda till bättre geografiska avgränsningar och tydligare värdebeskrivningar, som i sin tur underlättar kommunernas planering.

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 utpekandet är ändamålsenligt.

Vidare tillstyrker Länsstyrelsen förslaget om att beslut om områden av riksintresse ska aktualitetsprövas minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov. Enligt förslaget ska Länsstyrelsen underrätta Boverket och berörda sektorsmyndigheter om beslut om ett område av riksintresse behöver aktualitetsprövas eller omprövas. Detta är en mycket lämplig användning av regional kunskap och tvärspektoriella kompetens som finns hos Länsstyrelsen. Här finns dock behov av att förklara närmare vad som ska göras under aktualitetsprövningen. Länsstyrelsens roll under framtagandeprocessen, förutom att vara en samrådspart, kräver också förtydligande.

Regeringen kan pröva sektorsmyndighetens förslag om riksintresse

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att en kommun kan begära att regeringen i vissa fall kan pröva sektorsmyndighets förslag om riksintresse. Återigen behöver det dock förtydligas vad Länsstyrelsen ska ha för roll i en sådan process.

Riksintresse för vattenförsörjning

Länsstyrelsen är positiv till att grundvattenförekomster kan pekas ut som riksintressen, men anser även att ytvattenförekomster ska kunna pekas ut som riksintressen för att beakta inte bara dagens, utan även framtida behov av råvatten av hög kvalitet. Av samma skäl bör det vara möjligt att peka ut riksintressen där det finns yt- och grundvattenförekomster som kan bli viktiga för framtida dricksvattenförsörjning, även om de inte nyttjas idag.

Påtaglig skada ersätts av att intresset ska tillgodoses

Utredningen konstaterar att begreppet *påtaglig skada* har lett till den spridda missuppfattningen att hushållningsbestämmelserna är en sorts allmänna skyddsbestämmelser. Utifrån detta perspektiv anser Länsstyrelsen att det är positivt att begreppet ”tillgodose” används såtillvida att det överensstämmer med det begrepp som används i plan- och bygglagen (2010:900) och lämpar sig bättre till riksintressen av olika karaktär. 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. Tillämpningen kommer i hög grad att vara beroende av praxis/domstolarnas bedömning av hur begreppet ska tolkas. I de områden där riksintresse avsiktligt pekats ut som ett skydd, och där andra skyddsbestämmelser fattas, bör alternativa skyddsmekanismer övervägas.

Möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål

Länsstyrelsen ser positivt på att det införs en bestämmelse i miljöbalken om att möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål ska prövas i planerings- och beslutsprocessen. Åtgärden befäster utgångspunkten att en hållbar samhällsutveckling kräver en helhetssyn.

En ventil för regeringen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att införa en ventil för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att besluta om företräde för ett väsentligt allmänt intresse före ett riksintresse. Länsstyrelsen anser dock att denna paragraf ska användas restriktivt och i undantagsfall eftersom det annars finns risk för att riksintressenas starka ställning i planeringen kommer att urholkas.

Ett nationellt register

Länsstyrelsen ser positivt på att Boverkets roll förtydligas och utvidgas. Förslaget att Boverket får ansvaret för att besluta om områden av riksintresse och sektorsmyndigheternas 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 beslutade riksintressen.

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.

Övergångsperiod

Länsstyrelsen är högst tveksamt till att de nya bestämmelserna kan införas redan 2018 med hänsyn till de stora arbetsinsatser som kommer att krävas vad gäller omarbetning av riksintressen samt identifiering av väsentligt allmänna intressen. Länsstyrelsen anser att datumet då bestämmelserna träder i kraft behöver skjutas fram men delar utredningens bedömning att hela omläggningen dock inte bör ta längre tid än 6 år.

Resurser

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag kommer att kräva en mycket stor arbetsinsats för sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner. Detta gäller i synnerhet det geografiska utpekandet av väsentliga allmänna intressen och aktualitetsprövning av riksintressen. Som exempel innebar översynen av riksintresse för friluftsliv fyra månaders arbete för Länsstyrelsen medan framtagandet av underlaget kring grön infrastruktur kommer att ta i anspråk minst tre årsarbetskrafter. Dessa representerar enbart två av mer än tjugo intressen som enligt förslaget ska pekas ut på nationell, regional och kommunal nivå och därefter hållas aktuella.

Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av utbildningsinsatser både vid ett genomförande av utredningens förslag och om nuvarande system behålls. Länsstyrelsen menar att det kan finnas goda möjligheter att genom utbildning och andra kunskapshöjande insatser lösa flera av de problem kring tillämpning av regelverket som utredningen haft i direktiv att utreda. Den arbetsinsats och kostnad man har räknat fram för utredningens förslag borde jämföras med kostnader för övriga insatser.

Landshövding Kenneth Johansson har fattat beslut i detta ärende. Planhandläggare Kester Gibson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen deltog också länsrådet Johan Blom och tillförordnad administrativchef Pia Gustavsson.