

Annelie Mårtensson
Samhällsplanerare
040-675 34 26
Annelie.Martensson@skane.se

YTTRANDE

Datum 2017-02-03
Dnr 1603920

1 (8)

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Remiss. Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Miljö- och energidepartementets dnr M2015/04128/Nm

Region Skåne har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rubricerat betänkande och önskar framföra kommentarer enligt nedan.

Inledning

Region Skåne har ett samordnande ansvar för Skånes utveckling, enligt Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Detta ansvar innebär att utarbeta och fastställa en strategi för regionens utveckling och samordna insatser för genomförandet av denna samt att upprätta och fastställa planer för regional transportinfrastruktur. Region Skåne är också regional kollektivtrafikmyndighet i Skåne län, vilket innebär det politiska och ekonomiska ansvaret för den samhällsfinansierade kollektivtrafiken. Region Skåne utgör även en formell remissinstans enligt plan- och bygglagen (PBL) avseende översiktsplaner och enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar avseende riktlinjer för bostadsförsörjning.

Region Skånes roll är att verka som koordinator, inspiratör och samlade kraft för Skånes 33 kommuner, myndigheter, näringsliv, universitet och högskolor samt organisationer och individer. Region Skåne har sedan 2005 tillsammans med de skånska kommunerna arbetat med Strukturbild för Skåne. Arbetet är ett initiativ för fysisk planering med den regionala skalan i fokus och är en del av det regionala utvecklingsarbetet. Syftet är att koppla samman det regionala utvecklingsarbetet med kommunernas översiktsplanering. Inom Strukturbild för Skåne har det tagits fram en rad rapporter och kunskapsunderlag med syfte att kunna användas i den

kommunala och den regionala planeringen. Strategier för Det flerkärniga Skåne antogs 2013 och bygger på fem strategiområden med syfte att uppnå ett hållbart Skåne med den fysiska planeringen som verktyg.

Region Skånes synpunkter

Region Skåne vill inledningsvis lyfta farhågan att utredningen med dess förslag inte åtgärdar de problem med riksintressesystemet som direktivet till utredningen åsyftade. Föreslagna ändringar riskerar leda till ett komplicerat system för hur den fysiska planeringen ska hantera bestämmelserna i 3 kapitlet miljöbalken.

Region Skåne ställer sig bakom direktivets syfte med en översyn av bestämmelserna och tillämpningen av 3 kapitlet miljöbalken. Det har länge funnits behov av en översyn av riksintressesystemets aktualitet och tillämpning. Tillämpningen av riksintressesystemet idag ser inte ut som det inledande syftet var. Region Skåne är därför positivt inställd till ett förtydligande av dagens riksintressen samt att andra allmänna intressen får en större betydelse i planeringen, inte minst intresset för bostadsförsörjning, näringslivsutveckling, forskning och innovation samt regional tillväxt som i allra högsta grad är väsentliga för samhällsutvecklingen.

Region Skåne delar utredningens syn på vikten av helhetssyn i den fysiska planeringen. Med en helhetssyn kan en bättre balans nås mellan olika sektorsintressen. Det är dock svårt att utläsa vad utredarna menar med helhetssyn och hur det ska bevakas. Det ges i huvudsak enbart förslag kopplat till användningen av mark och vatten. Det saknas ett helhetsperspektiv på huruvida den verksamhet som ska ta marken i anspråk kommer leda till en hållbar resursanvändning och gynna en hållbar utveckling. Utredningen lägger stort fokus på att omfattningen av riksintressena behöver minskas, medan det kanske snarare är tillämpningen som utgör problemet och som därför behöver förtydligas ytterligare.

Region Skåne anser att utredningen har ett alltför svagt utvecklingsfokus, då den regionala nivån med regionalt utvecklingsansvar är mycket otydlig i utredningen. Region Skåne har tidigare lämnat synpunkter på bland annat den parlamentariska bostadsplaneringskommitténs förslag.

Bostadsplaneringskommittén föreslår ett ökat regionalt planeringsperspektiv, där organet med regionalt utvecklingsansvar även skulle få ansvar för att ta fram ett regionalt program för den fysiska planeringen. Nu föreliggande utredning har haft i uppdrag att ta hänsyn till tidigare utredningar likt bostadsplaneringskommitténs. Gällande frågan om ökat regionalt planeringsperspektiv och regionalt program för fysisk planering är det otydligt huruvida det gjorts. Det regionala perspektivet i riksintresseutredningen är svagt i allmänhet med stort fokus på den nationella nivån genom länsstyrelsen och centrala myndigheter. Rollen för de instanserna med regionalt utvecklingsansvar är otydlig.

Sammanfattningsvis vill Region Skåne främst lyfta nedanstående punkter. Resonemangen vidareutvecklas och fördjupas vidare i yttrandet.

- Region Skåne ser att utredningen inte löst sitt uppdrag att förenkla, utan snarare lägger ett förslag som är mer komplicerat. Region Skåne anser därför att en ny utredning behöver tillsättas med syfte att se över och förenkla dagens riksintressesystem.
- Det organ som har ansvaret för regionala utvecklingsfrågor är mest lämpad att även identifiera regionalt väsentliga allmänna intressen för en hållbar regional utveckling.
- Det regionala perspektivet i betänkandet är allt för svagt beskrivet och tar inte nödvändig hänsyn till förslag i andra nationella utredningar, exempelvis den parlamentariska bostadsplaneringskommittén.
- Region Skåne anser att det inte framgår tillräckligt tydligt i utredningen hur förslagen ska tillämpas. Problemen med dagens tillämpning av befintligt riksintressesystem riskerar kvarstå och möjligen öka, då det dessutom tillförts nya intressenivåer i systemet.
- Det är positivt att nya viktiga samhällsintressen lyfts och får en högre status i hushållningsbestämmelserna. Det behöver dock bli tydligare hur vägningen mellan riksintresse och väsentligt allmänna intressen ska gå till. Bland annat då länsstyrelsen ges i uppdrag att både identifiera regionalt väsentliga samhällsintressen och möjligheten att i beslutsprocesser väga ett sådant intresse högre än riksintressen.
- Region Skåne ser också en risk för att förslagen leder till minskad delaktighet i besluten om markanvändning.
- Utredningen saknar ett tydligt socialt perspektiv på samhällsutveckling. Hållbar utveckling omfattar även det sociala perspektivet.

Väsentliga allmänna intressen och ytterligare nivåer

Region Skåne ser direktiven om att skapa ett enklare och tydligare planeringssystem som oerhört viktiga, inte minst ur demokratiaspekt. När, förutom riksintresseområden, även områden för väsentliga allmänna intresse i tre nivåer föreslås är det risk att det går i motsatt riktning än att lyckas uppnå den enkelhet, tydlighet och överskådlighet som utredningen pekar på är grundläggande. Region Skåne ser med stor tveksamhet på förslagen, som innebär införandet av ytterligare tre nivåer av samhällsintressen som kommunerna ska redovisa för hur de säkerställer i översiktsplaneringen. Det riskerar bli ett komplicerat system som inte gör den fysiska planeringen mer överskådlig för varken verksamma eller medborgare.

Förslagen om ytterligare nivåer riskerar också att minska planeringsutrymmet för kommunerna. Detta då även om riksintresseområdenas avgränsning minskar, tillkommer nya nationella och

regionala hänsynsområden som kan väga tyngre än de lokala intressena. Det är också oklart hur vägningen mellan riksintressen och väsentliga allmänna intressen ska gå till. Länsstyrelsen bemyndigas att besluta om företrädare för ett väsentligt allmänt intresse före ett riksintresse. Region Skåne ställer sig frågande till vad ett sådant beslut kommer att grunda sig på och hur avvägningen mellan lokala, regionala och nationella intressen, samt riksintressen ska kunna göras av en instans med nationellt perspektiv? Vad ska argumentationen vara för att det väsentliga allmänna intresset ska väga tyngre än ett riksintresseområde? Grunderna för denna argumentation behöver vara tydlig för kommunerna. Ovanstående beslut och hur de tas innebär dessutom ett enormt ansvar och krav på samverkan med lokal och regional nivå. Region Skåne ser att processen och formerna för sådana samråd borde utvecklas i förslaget.

Region Skåne ser det som naturligt att hushållningsbestämmelserna kompletteras med idag viktiga samhällsintressen, det är främst strukturen och tillämpningen av föreslaget system som Region Skåne har invändningar emot. Utredningen föreslår förutom mark- och vattenområden som har särskild betydelse för bostadsförsörjning även att områden för näringslivsutveckling, forskning och innovation och regional tillväxt ska kunna anses vara av väsentligt allmänt intresse. Bostadsförsörjningsfrågan är direkt avgörande för att Skåne ska kunna utvecklas på ett hållbart sätt. Region Skåne arbetar redan aktivt med bostadsfrågans koppling till den regionala utvecklingen och har bland annat tillsammans med Länsstyrelsen i Skåne och Kommunförbundet Skåne tagit initiativ till bildande av ett skånskt bostadsnätverk för att skapa en arena för diskussionen om ett ökat bostadsbyggande i Skåne. I år har även en satsning med Sveriges Byggindustrier syd initierats för att konkretisera Skånskt bostadsnätverks arbete med arbete i projektform för att komma närmare byggandet av antalet bostäder som behövs för att tillgodose behovet i Skåne. Att bostadsförsörjning lyfts som ett väsentligt samhällsintresse är ytterst viktigt då det är en helt nödvändig fråga för att Skåne ska kunna utvecklas på ett hållbart sätt.

Bland de viktigaste utmaningarna för Skåne finns ett ökat bostadsbyggande för att möta det underskott på bostäder som finns. En annan utmaning är att uppnå en mer hållbar färdmedelsfördelning och hållbart transportsystem. Kollektivtrafikens andel av de motoriserade transporterna måste öka om målet ska uppnås. En utredning som gjorts på uppdrag av Region Skåne kring hur målet ska uppnås konstaterade att en av de mest långsiktiga effektiva åtgärderna är att planera framtida bebyggelse i kollektivtrafiknära lägen. De mest avgörande faktorerna för att med fysisk planering minimera den mänskliga påverkan på klimatet är att planera ny bebyggelse i centrumnära lägen och nära kollektivtrafiknoder. Samtidigt medför dagens tillämpning av riksintressen att denna utveckling försvåras bland annat eftersom stora områden runt stationslägena är klassade som riksintressen.

En översyn av riksintressen i kombination med att även andra allmänna intressen får en ökad tyngd är därför i detta hänseende väldigt positivt.

Om det regionala perspektivet

Region Skåne anser att utredningen saknar ett regionalt perspektiv då de regionala utvecklingsfrågorna och rollerna för de instanser som har ansvar för frågorna inte lyfts. Detta går dessutom emot flera av de utredningar kring planeringssystemet som genomförts de senaste åren. Det tydligaste exemplet är resultaten från den parlamentariska bostadsplaneringskommitténs förslag, som riksintresseutredningen har tagit hänsyn till enligt sina direktiv. Bostadsplaneringskommitténs förslag förstärker nödvändigheten av att sambanden mellan bostadsförsörjning och planering av infrastruktur och kollektivtrafik blir tydligare. Region Skåne anser att den med regionalt utvecklingsansvar ges en tydligare roll i bostadsplaneringskommitténs utredning och dess föreslagna förändringar i lagstiftningen.

Region Skåne vill poängtera vikten av att bedömningarna av flera av de föreslagna allmänna intressena är mest lämpade att göras av det organ med det regionala utvecklingsansvaret, då de har en direkt koppling till de ansvarsområden som åligger den regionalt utvecklingsansvarige. Riksintresseutredningen föreslår att väsentliga samhällsintressen på såväl nationell, regional och lokal nivå bör redovisas i kommunernas översiktsplaner. Den regionala nivån är här företrädd av staten genom länsstyrelsen, medan den direktvalda regionala nivån endast nämns perifert. Länsstyrelserna föreslås få i uppdrag att utse de områden som är av väsentligt allmänt intresse på regional nivå. Det handlar om bland annat områden viktiga för bostadsförsörjning, näringslivsutveckling, innovation och forskning och regional tillväxt. Inom nämnda områden har den regionalt utvecklingsansvarige just ett tydligt ansvar att driva frågorna. Region Skåne ansvarar för framtagandet av bland annat regionala bedömningar av den ekonomiska utvecklingen samt prognoser över sysselsättning och befolkning. Region Skåne tar årligen fram befolkningsprognoser för både Skåne och dess kommuner som för Öresundsregionen. Region Skåne genomför också regelbundna folkhälsoenkäter som undersöker sociala och hälsomässiga faktorer i samtliga åldersgrupper och har därigenom en god kunskap om befolkningen. Region Skåne har därmed ett stort regionalt kunskapsmaterial kopplat till bostadsförsörjningsbehov, befolkningsutveckling, sysselsättning och företagande, men också till kompetens och utbildning, arbetsmarknadsfrågor samt transportinfrastrukturinvesteringar. Detta är planeringsunderlag som måste ligga till grund för utpekandet av ovan nämnda områden för väsentliga allmänna intressen.

Utredningen förutsätter att länsstyrelsen samråder med berörda regionala organ angående områden som ur ett regionalt perspektiv är av väsentligt allmänt intresse för olika ändamål. Utredningen beskriver den förflyttning

och ändrade ansvarsfördelning som skett sedan tidigare lagstiftning mellan länsstyrelser och regionerna. Det förklaras också att den ändrade ansvarsfördelningen medförde att kompetens och resurser inom områdena regional tillväxt och transportinfrastruktur överfördes från de flesta länsstyrelserna till olika regionala organ, i Skånes fall Region Skåne. Region Skåne ser därmed med förvåning att detta inte fullföljs i utredningens förslag. Från och med 2017 läggs det regionala utvecklingsansvaret på ytterligare ett antal regioner/regionförbund.

Det är den regionalt utvecklingsansvarige som samordnar och driver arbetet med de regionala utvecklingsfrågorna och tar fram en regional utvecklingsstrategi, vari perspektiv som bostadsutveckling och näringslivsutveckling utgör grundläggande frågor. Skånes regionala utvecklingsstrategi *Det öppna Skåne 2030* har ett utvecklat rumsligt perspektiv och tydlig koppling till det arbete som gjorts under 10 år inom Strukturbild för Skåne avseende frågor om fysisk planering. Arbetet med Strukturbild för Skåne handlar om att skapa en tydligare samordning mellan den regionala utvecklingsstrategin och kommunernas översiktsplaner, riktlinjer för bostadsförsörjning och andra relevanta strategier, program och planer inom länet.

Region Skåne ser att det kommunala planmonopolet ska värnas och att de lokala och regionala intressena pekas ut genom samverkan mellan den regionala utvecklingsansvarige och kommunerna. Region Skåne anser att det regionala perspektivet och utpekandet av de regionala intressena kommer från den bäst lämpade och anpassade nivån som i enlighet med att de lokala intressena pekas ut av kommunerna, är instans med regionalt utvecklingsansvar i form av Region Skåne i Skåne län.

Vägningen av väsentligt allmänt intresse och riksintresse

Region Skåne anser att utredningens förslag leder till en maktförskjutning från region till stat, vilket står i motsats till de senaste årens utveckling och lagförslag. Länsstyrelsen i utredningen föreslås få stor makt vid såväl utpekande av områden, avvägning mellan riksintresse och regionala områden av väsentligt allmänt intresse. Om förslaget går igenom och länsstyrelsen ges rollen att peka ut områden med väsentligt allmänt intresse är det av stor vikt att den regionalt utvecklingsansvariges roll i arbetet beskrivs i lagtexten. Detta eftersom områdena väntas få stor inverkan på den regionala utvecklingen, den fysiska planeringen och därigenom möjligheten för Region Skåne att uppnå sitt mål och erhålla uppdrag.

Region Skåne efterfrågar en större tydlighet i vad gäller avvägningar mellan väsentliga samhällsintressen och riksintressen. Kommunerna ges i uppgift att göra avvägningar mellan olika intressen, samtidigt som länsstyrelsen ska kunna besluta att ett väsentligt samhällsintresse väger tyngre än ett riksintresseområde. Det behöver tydliggöras vilka dessa argument kan vara för att det ska vara förutsägbart för kommunerna. Utredningen föreslår

också att länsstyrelsen ska kunna häva detaljplaner som inte tar hänsyn till brukningsvärd jordbruksmark eller dricksvattenförsörjning. Därmed får dessa samhällsintressen en annan vikt än övriga väsentliga samhällsintressen och är snarare jämställda med områden för riksintressen. Det finns därmed en inbyggd ologiskhet i systemet.

Kommunernas självbestämmande och delaktighet

Ett ursprungligt syfte med användningen av riksintressen var att öka kommunernas självbestämmande, något som utredningen konstaterar försvåras i och med att så stor del av landets yta numera utgörs av riksintresse. Samtidigt innebär införandet av områden för väsentligt samhällsintresse att ytterligare områden av nationell samt även regional betydelse ska pekas ut, förutom de lokala intressena. Det framgår inte med tydlighet hur detta ska kunna sägas öka kommunernas självbestämmande enligt ursprungliga intentioner, utan tvärtom läggs det på ytterligare krav på kommunerna som kan försvåra den strategiska planeringen.

Regeringen föreslås via sektorsmyndigheterna besluta om kriterier och omfattning av riksintressen. Detta ska föregås av en process som innefattar dialog med berörd kommun. Beslutet ska aktualitetsprövas minst en gång varannan mandatperiod. Det framgår också av utredningen att kommunernas arbete med översiktsplaneringen är en viktig del för att beskriva syftet med de riksintressen som finns i kommunerna. Samtidigt är medborgarnas delaktighet genom samråd i översiktsplaneringen inskriven i plan- och bygglagen. Ur den aspekten borde det vara viktigt att kommunerna görs mer delaktiga när områden för riksintressen ska avsättas, för att göra det möjligt att kommunicera med kommunens medborgare. Då nya riksintresseområden ska utses, som dessutom inte är överklagansbara, är det viktigt att en dialog även sker med medborgarna.

Region Skåne delar utredningens bedömning att det finns behov av tydligare kriterier för bedömning av om ett område är av riksintresse. Det är dock svårt att utläsa om förslaget kommer leda till tydligare kriterier. Kriterier för utpekande av områden föreslås beslutas av regeringen och utredningen föreslår att det är sektorsmyndigheterna som får i uppdrag att ta fram kriterierna. I sammanhanget vill Region Skåne lyfta vikten av att även myndigheter som har ansvar för och kunskap om sociala frågor och hälsofrågor får lämna synpunkter på kriterierna.

Hållbar utveckling omfattar även det sociala perspektivet

Som utredningen lyfter är syftet med lagstiftningen att underlätta för planeringen, så att den leder till en hållbar utveckling. Hållbar utveckling innefattar såväl ekonomiska, som sociala och ekologiska perspektiv. Region Skåne saknar dock de sociala hållbarhetsaspekterna i utredningens beskrivningar och förslag. Resonemangen kring väsentliga allmänna intressen i utredningen bygger huvudsakligen på tekniska beskrivningar, snarare än samhällets inverkan på den sociala omsorgen om medborgarna

eller för förutsättningarna för människors hälsa. Det kan till en del bero på att hälsodefinitionen i såväl miljöbalken som plan- och bygglagen är bristfällig. Utredningen lyfter de nationella miljö kvalitetsmålen, men inte folkhälsopolitikens 11 målområden som beslutats av riksdagen. Inte heller anpassas formuleringar till de internationella överenskommelser som Sverige ingått, som till exempel barnkonventionen, FN:s hållbarhetsmål och Parisavtalet. När nu hushållningsbestämmelserna ses över och ska uppdateras utifrån dagens samhällsförutsättningar borde även dessa internationella överenskommelser beaktas.

Region Skåne anser att också människors hälsa och sociala förutsättningar som de beskrivs i den nationella folkhälsopolitiken måste ses som ett väsentligt allmänt intresse. Ur ett regionalt perspektiv är det av största vikt att samhället gemensamt samverkar för att förbättra människors hälsa och på så minskar belastningen på hälso- och sjukvården.

Exempel på där utredningen har en alltför begränsad och förlegad syn på social hållbarhet är då den ursprungliga beskrivningen av naturvård i en vetenskaplig och en social del bibehålls. Idag finns även vetenskapligt stöd för den sociala nyttan med att vistas i naturen, vilket inte nämns i utredningen. När det gäller beskrivningen av friluftslivet nämns inte värden för människors hälsa och upplevelser särskilt tydligt. Utredningen lyfter dock vikten av de tätortsnära naturområdena och framförallt de tre storstädernas närområden. Men en stor del av befolkningen bor i eller vid mindre orter och den naturen är ofta inte tillgänglig eller har särskilt högt rekreativvärde. Region Skåne ser behov av att utredningen kompletteras med resonemang enligt ovan.

Mätta Ivarsson
Ordförande

Mikael Stamming
Utvecklingsdirektör