

§ 9
Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling

TRN 2016-0124

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över remiss om SOU 2015:99: Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling. Utredningen tar upp hur riksintressesystemet fungerar, med syfte att ge förslag som gör det enklare, tydligare och mer överskådligt. Utredningen omfattar förslag till förändringar i miljöbalkens (MB) hushållningsbestämmelser för mark- och vattenområden samt med avseende på områden som kan anges som riksintresse. Ett nytt begrepp föreslås införas, *väsentliga allmänna intressen*. Nya sådana föreslås vara bostadsförsörjning, klimatpåverkan, regional tillväxt med mera. Samspelet mellan statliga och kommunala intressen diskuteras och problematiseras.

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteutlåtande den 12 januari 2017
Förslag till yttrande 12 januari 2017

SOU 2015:99 finns att läsa på:

http://www.regeringen.se/contentassets/occ6ebdfdc77431f888707082c86887b/del-1_sou-2015_99_webb.pdf

Förslag och yrkande

Ordförandes förslag till bifall till förvaltningens förslag

Tillväxt- och regionplanenämndens beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden beslutar

att avge yttrande över riksintresseutredningen i enlighet med bilagt förslag till yttrande, bilaga 2

att yttrandet lämnas över till Miljö- och energidepartementet

Beslutsexpediering:
Miljö- och energidepartementet
Akt


Ordförande
Justerare

Justerare

Exp. datum

Sign.

FÖRSLAG TILL YTTRANDE
2016-01-12

TRN 2016-0124

Miljö- och energidepartementet
Naturmiljöenheten
Linnea Rosenlöf
10333 Stockholm
(M2015/04128/Nm)

Bilaga 2

Yttrande avseende SOU 2015:99: Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling

Sammanfattning

Stockholms läns landsting välkomnar den översyn av riksintressesystemet som har påbörjats i och med rubricerad utredning, men kan samtidigt konstatera att redovisade förslag till förändringar högst sannolikt inte kommer att leda till de förbättringar som har varit avsikten. Sammantaget riskerar utredningens förslag att göra det svenska planeringssystemet mer komplicerat än det är idag, särskilt för kommunerna.

Anmärkningsvärt är att det i utredningen helt saknas en diskussion av regionplaneringens roll i det svenska planeringssystemet, exempelvis som besluts- och bedömningsunderlag för avvägning mellan riksintressen, allmänna intressen och för hantering av mellankommunal samordning.

Landstinget är positivt till utredningens förslag att göra en översyn av riksintressenas utformning och innehåll. Statens intressen behöver konkretiseras och förenklas i sin hantering. Vidare stödjer landstinget förslaget att överväganden avseende användning av mark- och vattenområden ska göras utifrån en helhetssyn.

Införandet av begreppet *väsentligt allmänt intresse* avstyrks. Det riskerar att leda till än mer komplicerade och långdragna planeringsprocesser på grund av komplicerade tolkningsfrågor, begreppsförvirring och med risk för att ännu fler statliga intresseområden bildas.

Förslaget att införa en ventil för regeringen, som kan ge ett allmänt intresse företräde före ett riksintresse, bedöms dock vara en konstruktiv väg för att främja bl.a. bostadsbyggande. Men för att kunna komma till användning så måste förslaget konkretiseras.

Landstingets synpunkter

Statliga och allmänna intressen, kommunal översiktsplanering och regionplanering är starkt kopplade till varandra. Landstinget yttrar sig därför huvudsakligen över de delar av utredningen som skulle ha betydelse för regionplaneringen.

Överväganden om användning av mark- och vattenområden ska göras utifrån en helhetssyn – bra förslag men regionplaneringen saknas

Förslaget till en inledande ny paragraf i 3 kap MB som slår fast att planering och övervägande som rör användningen av mark- och vatten ska ske utifrån en helhetssyn stöds av Landstinget. Det saknas dock ett resonemang om att helhetssyn även förutsätter större geografier än enskilda kommuner, i en mellankommunal och regional skala, samt ett tvärsektoriellt angreppssätt och långsiktigt tidsperspektiv.

Landstinget anser att det är högst anmärkningsvärt att utredningen helt saknar en beskrivning av den viktiga roll som regionplanering och en regionplan har i det svenska planeringssystemet som helhet. Utredningens förslag borde ha tagit hänsyn till 5 § Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden: *”Den myndighet, som ska tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap MB i ett ärende, ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen.”*

Den helhetssyn som den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen ger möjlighet till har mycket stor betydelse för statliga myndigheter och beslutsfattare i kommunerna. Det är viktigt att det fortsatta arbetet med utredningens förslag behandlar och tydliggör regionplaneringens roll – i synnerhet mot bakgrund av att strategisk fysisk planering utöver sin roll för rumslig utveckling också har kommit att bli alltmer central för regionalt utvecklingsarbete, och att det dessutom finns diskussion om utökad planeringsmandat för regionala aktörer i Sverige.

En regionplan fungerar till exempel som bedömningsunderlag för avvägning mellan riksintressen och bostadsförsörjning och för hantering av mellankommunal samordning. Landstingets bedömning är att i princip samtliga riksintressen enligt 3 och 4 kap MB, direkt eller indirekt, har betydelse som regionala intressen. Utredningen borde också ha förklarat hur planering på flera nivåer bedrivs och framför allt hur mycket som kan lösas genom regionala avvägningar. Samverkan är en viktig arbetsform för att nå

resultat i samhällsplaneringen, exempelvis med de marknadsaktörer som är centrala för bostadsförsörjningen men som knappt adresseras i dagens lagrum. Förslag bör presenteras för hur regionplanering och mellankommunal planering kan stärkas både i befintlig och i kommande lagstiftning.

En fördjupning av resonemanget kring ”helhetssyn” i samhällsplaneringen finns i olika skrifter framtagna i den regionala utvecklingsplaneringen i Stockholmsregionen (skrifterna finns på www.rufs.se).

Översyn av bestämmelserna av riksintressen är nödvändig

Utredningen rekommenderar en översyn av utformning och innehåll i bestämmelserna i 4 kap MB. Detta välkomnas av landstinget som ett helt nödvändigt förslag och ett sätt att konkretisera olika riksintressens innebörd och avgränsning.

Landstinget delar utredningens uppfattning att det ofta saknas tillräckligt utvecklade underlag för att möjliggöra avsedd tillämpning av bestämmelserna i 4 kap MB, dvs. riksintressens användning i planeringssammanhang. Dagens problem är att det i stor utsträckning fattas aktuella värdebeskrivningar och förhållningssätt för utpekade områden. Relevant för Stockholms län är det stora bebyggelsestrycket som kan påverka de två stora områden som är utpekade i Stockholms län, nämligen Mälaren med öar och strandområden samt Kustområdet och skärgården. Det finns ett stort behov av att aktualisera underlag för dessa områden i Stockholms län.

En översyn av riksintressena välkomnas även då det skulle bidra till att stärka legitimiteten, men också öka ansvaret och behovet av kompetens inom området hos ansvariga myndigheter. Det bör ske regelbundet i ett tidsintervall genom införande av en aktualitetsprövning av riksintressena. En ytterligare förstärkning vore att de angivna riksintresseområdena endast skulle gälla en viss tid och därefter måste pekats ut igen för att vara gällande.

Områden av riksintressen måste beskrivas enligt tydliga kriterier som förankras i lagstiftning och på en nationell politisk nivå, t.ex. genom beslut av regeringen. Områden av riksintressen ska vara unika i sitt slag för att behålla respektive få sin legitimitet, anser landstinget. Det är dessutom angeläget att Boverket ges möjlighet och mandat att koordinera en sådan översyn och samordnar de olika statliga, nationella intressen i ett lätt tillgängligt, transparent digitalt system. Motstridiga intressen bör sammanvägas innan de tillämpas i planeringssammanhang. Både regionala planeringsorgan och kommunerna måste involveras när riksintressen tas fram och aktualitetsprövas.

Förslaget om begreppet väsentligt allmänt intresse avvisas

Utredningen föreslår att hushållningsbestämmelserna i 3 kap MB ändras och att ett nytt begrepp införs – *väsentligt allmänt intresse*. Enligt utredningens förslag kan ett område vara av väsentligt allmänt intresse från ett långsiktigt nationellt, regionalt eller lokalt hushållningsperspektiv. Länsstyrelserna föreslås ansvara för att ange regionalt betydelsefulla områden av väsentligt allmänt intresse.

Landstinget konstaterar att regionplaneorgan eller regionplanering tyvärr inte nämns i detta sammanhang heller. Regionplanering, inklusive möjligheten att ta fram en regionplan, är det planeringsinstrument som redan i dagens planeringssystem är avsett och mest lämpat för att ange vad som är allmänna intressen av regional betydelse och det är anmärkningsvärt att det inte hanteras i utredningen.

Landstinget har, som regionplaneorgan i Stockholms län, lång erfarenhet av avvägning mellan olika nationella, regionala och kommunala intressen. Plankartan, med tillhörande förhållningssätt i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFSS 2010, är ett exempel på regional avvägning mellan olika intressen, som bygger på en bred regional dialog med många olika aktörer.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna i sina sammanfattande redogörelser, vilka tas fram enligt 3 kap 28 § PBL som underlag för kommunernas aktualitetsprövning av sina översiktsplaner, ska lämna uppgifter om sådana områden som länsstyrelsen bedömt vara av väsentligt allmänt intresse från regional synpunkt. Utifrån rådande praxis vill landstinget framhålla att länsstyrelsens sammanfattande redogörelser i första hand redovisar kunskapsläget när det gäller olika intressen som rör mark- och vattenanvändning såsom riksintressen m.m. Redogörelserna är därför inte ett lämpligt instrument för att peka ut vilka områden som bedöms vara av väsentligt allmänt intresse från regional synpunkt. Landstinget avstyrker även detta förslag.

Landstinget anser att förslaget att införa begreppet ”väsentligt allmänt intresse” riskerar att leda till mer komplicerade och långdragna planeringsprocesser när allmänna intressen ställs mot riksintressen. Detta riskerar också att medföra att många fler statliga intresseområden bildas, vilket skulle göra kommunal och regional planering långdragen och ineffektiv. Bostadsbyggandet främjas inte heller så länge det finns otydliga värderingsgrunder för olika intressen.

Sammanfattningsvis ser landstinget inga fördelar med utredningens förslag att införa begreppet väsentligt allmänt intresse av nationell, regional eller lokal betydelse, snarare tvärtom. Förslaget avstyrks i sin helhet.

En ventil för regeringen – länsstyrelsen bör samverka med regionplancorgan innan beslut fattas

Utredningens förslag att utveckla system där avvägning kan göras mellan olika riksintressen och bostadsförsörjningsbehovet, samt andra viktiga aspekter som begränsad klimatpåverkan eller näringslivsutveckling, är angeläget. Den i utredningen lanserade ventilen kan vara ett konstruktivt sätt att hantera konflikter och skapa tydlig prioritering för ett intresse. I synnerhet i Stockholmsregionen är bostadsförsörjningen ett mycket viktigt allmänt intresse. Landstinget ställer sig frågande till varför utredningen inte heller i detta sammanhang ser regionplaneringen som ett väsentligt befintligt bedömningsunderlag.

Stockholmsregionens regionala utvecklingsplan, RUF5, är ett bedömningsunderlag där många avvägningar har gjorts, bl.a. för att säkerställa en hållbar bostadsförsörjning med god tillgänglighet och närhet till vitala samhällsfunktioner. Landstinget samverkar med Länsstyrelsen i Stockholms län såväl som med kommunerna för att hitta bra avvägningar för bostadsförsörjning och byggande. Landstinget anser att regionplaneringen och regionplan måste lyftas fram som bedömningsunderlag. Vidare även att länsstyrelsen bör grunda sina ställningstaganden på gällande regionala planer.

Landstinget bedömer att den föreslagna ventilen bör kunna införas i redan befintligt lagsystem. Det bör dock närmare preciseras på vilka grunder den så kallade ventilen kan åberopas, hur kommuner ska ta hand om besluten och det måste säkerställas att regionalplaneringen involveras.