



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

Regeringskansliets remiss dnr M2015/04128/Nm

---

Nuvarande lagstiftning om hushållningsbestämmelserna i miljöbalken är drygt trettio år gammal och dess förarbeten ännu äldre. Utredningen har gjort en gedigen genomgång av tillämpningen av nuvarande bestämmelser och Mark- och miljööverdomstolen delar utredningens slutsatser att lagstiftningen, på grundval av de erfarenheter som lagstiftningens tillämpning hittills givit, behöver kompletteras och anpassas till nuvarande förhållanden. Domstolen vill dock betona att i den mån nuvarande lagstiftning efterlevts av myndigheter och andra så har bestämmelserna om riksintressen fungerat relativt väl varför ny lagstiftning bör kompletteras med större informations- och utbildningsinsatser från centralt håll.

Utredningen beskriver bestämmelsernas bakgrund i den fysiska riksplaneringen och naturresurslagen på ett värdefullt sätt. Även problembeskrivningen är relevant. Däremot anser domstolen att de största problemen inte handlar om lagtexten utan hur bestämmelserna tillämpats. Orsaken är enligt domstolens uppfattning i huvudsak att vare sig de centrala verken eller länsstyrelserna bistått kommunerna med planeringsunderlag i nödvändig omfattning. Således saknas bedömningar om vad som är riksintresse från vissa centrala verk. Bedömningarna verkar också skilja sig åt mellan olika statliga verk så att det för vissa intressen ställs mycket högre krav för att de ska kvalificera sig som riksintressanta än vad det gör för andra myndigheters intressen.

Sedan bestämmelserna lagreglerades 1987 har det skett en skärpning i tillämpningen så att myndigheter som ska ta ställning till eventuell påtaglig skada sänkt tröskeln för när sådan kan uppstå. Även kunskapen om bestämmelsernas reella innebörd är ofta bristfällig. Detta kan åtgärdas genom utbildningsinsatser. De brister i historiska fakta som vissa nybildade statliga verk enligt utredningen uppvisar måste naturligtvis också åtgärdas. Det bör förtydligas att ansvaret för kunskapsförsörjningen och planeringunderlaget bör ligga på de centrala verken som i samråd med respektive länsstyrelse och kommun utpekar respektive område.

Utredningens förslag om att införa allmänna intressen av väsentlig betydelse behöver klargöras. Bedömningen om vilka intressen som är av väsentlig betydelse ska enligt förslaget kunna göras av de tre

planeringsnivåerna - centrala verk, länsstyrelser och kommuner vilket riskerar att skapa otydligheter vid tillämpningen. Det saknas en redovisning om vilken styrka de olika nivåernas bedömningar har i förhållande till varandra i olika prövningssituationer. Med hänsyn till den samlade mängden allmänna intressen i såväl hushållningsbestämmelserna som i annan speciallagstiftning, finns risk för att de frågor som ska hanteras i samband med olika prövningar blir alltför komplexa, svårförståeliga och skadar förutsägbarheten av olika beslut. Kriterierna för när ett allmänt intresse av väsentlig betydelse ska ges företräde framför ett riksintresse behöver även utvecklas.

I gällande lagstiftning finns det en del otydligheter som präglar tillämpningen under lång tid. Utgångspunkten i lagstiftningen är att det är utpekade mark- och vattenområden som ska skyddas. Parallellt används begreppet intressen som istället leder tankarna till företeelser inom områdena. Samtidigt anger förarbetena till dagens lagstiftning att även åtgärder utanför ett område av riksintresse kan medföra en påtaglig skada. Här har de statliga verken olika sätt att redovisa sina riksintressen ibland med och ibland utan så kallade influensområden. Lagstiftningen bör tydliggöra hur områdena av riksintresse ska utpekade rent geografiskt på kartan och hur intressena ska identifieras och beskrivas inom områdena. Regeringen bör därför enligt Mark- och miljööverdomstolens mening utarbeta riktlinjer för och tydliggöra hur de statliga verken ska utpeka områden av riksintresse och områden av väsentligt allmänt intresse.

När det gäller riksintressen föreslår utredningen att det nuvarande begreppet ”intresset ska skyddas mot påtaglig skada” eller motsvarande ska ersättas med ”intresset ska tillgodoses” i den nya 3 kap. 3 § miljöbalken. Förslaget kan enligt domstolens mening ifrågasättas. Innebörden av begreppet ”intresset ska tillgodoses” är oklar, och det är svårt att utan ytterligare vägledning överblicka hur det skulle komma att tillämpas. Rent språkligt ger det intryck av ett mer aktivt främjande av intresset än det tidigare begreppet. Ett införande av det nya begreppet riskerar därför att uppfattas som en skärpning av bestämmelserna (d.v.s. ett högre grad av skydd), tvärtemot den mildring som utredningen synes åsyfta.

Översiktsplanens betydelse för tillämpning av hushållningsbestämmelserna kan inte överskattas. Samarbetet mellan de statliga verken, länsstyrelserna och kommunerna är härvidlag av avgörande betydelse för att ett utpekande av ett riksintresse eller ett allmänt intresse av väsentlig betydelse får genomslag i rättstillämpningen. Det är även i översiktsplanerna man kan uppnå den helhetssyn som utredningen eftersträvar i den föreslagna nya lydelsen av 3 kap. 2 § miljöbalken. Ett särskilt problem som behöver belysas är att aktualiseringen av kommunernas översiktsplaner sker separat och i annan tidsordning än de centrala verkens bedömningar om vad som är av riksintresse.

Utredningen föreslår att de centrala verkens bedömningar om vad som är av riksintresse eller allmänt intresse av väsentlig betydelse ska formaliseras. Det bör påpekas att beslutet att peka ut ett område som riksintressant inte har någon bindande verkan. Det är först genom besluten om detaljplaner, verksamheter m.m. som riksintresset avgörs genom ett bindande beslut.

Mark- och miljööverdomstolen välkomnar såväl utredningens förslag om att regeringen ska ange kriterier för de centrala verkens bedömningar som att Boverket ges en starkare samordnande roll bland annat genom att samla de utpekade områdena i ett nationellt digitalt register. För att bedömningarna ska fungera i prövningssituationerna är det viktigt att de centrala verkens underlag blir tydliga. Således ska det framgå både vilka värden som konstituerar riksintresset och vilka förändringar som kan hota dessa värden.

Det kan ifrågasättas om det borde vara regeringen och inte länsstyrelsen som ska ha möjlighet att ge en ventil enligt 3 kap. 20 § miljöbalken med hänsyn till att riksintressena är av nationell betydelse.

---

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, tekniska rådet Anna-Lena Rosengardten, hovrättsråden Mikael Hagelroth och Eywor Helmenius, föredragande, samt tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander.

Claes-Göran Sundberg

Eywor Helmenius