



m.registrator@regeringskansliet.se
(wordformat)

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

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

Svenska byggnadsvårdsföreningen, SBF, anser att det är viktigt att i egenskap av nationell miljöorganisation svara på remisser av statliga utredningar. SBF konstaterar dock att utredningarna är synnerligen omfattande med långa texter som innehåller många upprepningar, information om samma fråga ur olika synvinklar på flera ställen i utredningen och avsaknad av tydliga sammanfattningar i de olika avsnitten. Detta innebär att det krävs en stor insats att läsa igenom de digra utredningarna för att inte missa väsentlig information som behövs för ett genomtänkt svar. Riksintresseutredningen är den femte statliga utredningen bara under detta år där SBF avger yttrande vilket innebär läsning av totalt cirka 2000 sidor. Ytterst är dessa långa utredningstexter ett hot mot demokratin eftersom det krävs så stor tidsinsats att klarlägga innebörden av olika förslag. SBF föreslår därför att utredare av statliga utredningar i fortsättningen åläggs att skriva på ett mera koncentrerat och tydligt sätt. Bakgrundsinformation t.ex. gällande lagstiftning och regelverk i övrigt, som väl vanligen är känt av läsaren, skulle med fördel kunna läggas som bilagor.

SBF har följande synpunkter på riksintresseutredningen:

Sammanfattning

- SBF, delar utredningens syn på behovet av en helhetssyn i planeringen och förstärkning av översiktsplanen som vägledande instrument. Gapet mellan den schematiska kommunomfattande översiktsplanen och detaljplanen är dock för stort varför viktiga avvägningar mellan olika intressen kommer in för sent i planeringen. SBF föreslår av detta skäl att utredningen tar initiativ till en utveckling av områdesnivån i planeringen, vilket skulle leda till en rationalisering genom att möjliggöra förutsättningslösa och nyanserade avvägningar mellan olika allmänna intressen i tidiga skeden innan låsningar skett genom överenskommelser mellan olika parter. Detta borde innebära smidigare detaljplaneprocesser och mindre risk för s.k. förgävesplanering.
- SBF tillstyrker förslaget att tydliggöra vilka allmänna intressen som bör behandlas i planeringen. Detta bör bidra till ett stärkt helhetsperspektiv.
- SBF konstaterar att kulturarvet ofta åsidosätts i dagens stadsutveckling och att det i de kommunala politiska församlingarna råder en allmänt utbredd brist på förståelse för kulturarvets betydelse i stadsutvecklingen. SBF befävar därför att det finns en stor risk att de i utredningen föreslagna förändringarna kommer att ytterligare medverka till kortsiktiga beslut som på sikt kommer att urholka och skada riksintressena, bl.a. vårt gemensamma byggda och gröna kulturarv. De förändringar av ordval som föreslås i lagen kan öppna för nya tolkningar och den s.k. ventilen för regeringen/länsstyrelsen ökar

möjligheterna att negligera ett riksintresse till förmån för ett kortsiktigt exploateringsintresse. Att aktualitetspröva riksintressena varannan mandatperiod öppnar också för stundens godtycke i stället för att långsiktigt värna om riksintressena för kommande generationer.

- SBF har konstaterat att projekt som berör ett riksintresse bedöms ett och ett vad gäller skadlig påverkan utan bedömning av den samlade påverkan av dessa stegvisa beslut. SBF efterlyser förslag i utredningen för att den kumulativa effekten av skador på riksintressen ska beaktas i beslutsprocesserna.
- SBF hänvisar till slutsatsen i delbetänkandet (SOU 2014:59) att områden av riksintresse inte utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist. Det finns alltså inte belägg för att en större ökning av bostadsbyggandet kan uppnås genom att i stundens kris försvaga tyngden av riksintressena. I stället bör man se till att kommunerna återtar sitt ansvar för stadsutvecklingen för att åstadkomma en långsiktigt hållbar utveckling utifrån ett helhetsperspektiv. En tydligare beskrivning av riksintressena och precisering av värdena bör underlätta en sådan helhetssyn

Helhetssyn i planeringen

I utredningen konstateras att översiktsplanerna inte alltid innehåller de nödvändiga ställningstaganden angående allmänna intressen som ska vägas in i framtida beslut om markanvändningen. Detta minskar möjligheterna till bedömning utifrån en helhetssyn i enskilda ärenden och medför risk för s.k. förgävesplanering. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse införs i 3 kap MB om att överväganden om användning av mark- och vattenområden ska göras utifrån en helhetssyn som främjar att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. Vidare föreslås att Boverket ges i uppdrag att utveckla metoder för förenklad översiktsplanering.

SBF:s synpunkter

SBF delar utredningens syn på behovet av en planering utifrån en helhetssyn. Dagens frimärksartade planering är ett hot mot många av de 16 miljö kvalitetsmål som riksdagen antagit och leder också till en stadsutveckling, exempelvis när det gäller det byggda och gröna kulturarvet, som strider mot gällande lagstiftning.

Även om de kommunomfattande översiktsplanerna innehåller genomtänkta avvägningar mellan olika allmänna intressen enligt lagens krav brister dock planerna ofta som underlag för detaljplaneringen på grund av deras schematiska och översiktliga redovisning. Detta innebär att komplicerade och nyanserade avvägningar mellan olika intressen ofta kommer upp först i detaljplanen och dess miljökonsekvensbeskrivning. Detaljplanerna upprättas när det finns ett aktuellt projekt, kanske redan med halvt låsande löften och avtal mellan kommun och byggherre om genomförande av projektet. Även om miljökonsekvensbeskrivningen kan innehålla kunniga bedömningar av skada på kulturmiljövärden, som borde leda exempelvis till slutsatsen påtaglig skada på riksintresse, blir den sammanfattande bedömningen i miljökonsekvensbeskrivningen ofta att skadan inte är större än att den kan accepteras - även om den naturliga slutsatsen skulle vara den motsatta - eftersom alla berörda parter är inriktade på att genomföra projektet. Denna slutliga avvägning mellan motstående intressen är dessutom ofta otydlig med svag motivering och faller därför utanför den demokratiska processen. Det är alltså olyckligt att viktiga avvägningar mellan motstående allmänna intressen hänskjuts till detaljplanenivån och inte heller prövas i en förutsättningslös demokratisk process. Som framgår av utredningen har även länsstyrelserna fört fram vid intervjuer att översiktsplanen aldrig kan bli det viktiga instrument som man från centralt håll vill framhålla (sid 189).

I utredningen "En effektivare plan- och bygglovsprocess" (SOU 2013:34) föreslog utredaren en ökad användning av områdesnivån i planeringen just för att kunna göra avvägningar mellan olika intressen i en meningsfull dialog med medborgarna innan projekten preciseras och låsande överenskommelser träffats. I de ändringar som hittills genomförts i PBL har dock detta förslag inte berörts. En ökad användning av områdesnivån i tidiga skeden av planeringen skulle innebära en rationalisering genom att fördjupade och nyanserade ställningstaganden skulle kunna ske i en öppen demokratisk process och innebära att avvägningar mellan motstående intressen och prövning av alternativ kan göras på ett förutsättningslöst sätt när alternativen fortfarande är öppna.

Att i ökad utsträckning planera på områdesnivån ligger också i linje med utredningens förslag att ge Boverket i uppdrag att utveckla metoder för förenklad översiktsplanering eftersom planeringsinsatsen då begränsas till aktuella utvecklingsområden i någon form av fördjupning av översiktsplanerna. En regelmässig planering på områdesnivå, på grundval av översiktsplanens grova avvägningar mellan olika intressen, borde alltså av nämnda skäl kunna leda till en stadsutveckling med en bättre avvägning mellan olika allmänna intressen och förenkla hänsynstagandet till riksintressen. En planering på områdesnivå i meningsfull dialog med medborgarna bör också leda till smidigare detaljplanprocesser med mindre risk för s.k. förgävesplanering.

SBF föreslår därför att frågan om att utveckla områdesnivån i planeringen tas upp i utredningen, kanske med ett förslag att utreda en eventuell lagändring i plan- och bygglagen som leder till ökad användning av fördjupningar av översiktsplaner i utvecklings- och förändringsområden. Ett sådant förslag har utvecklats av Kristina Berglund i en artikel i tidskriften PLAN 2015:1. Artikeln bifogas.

Områden av väsentligt allmänt intresse; fler allmänna intressen ska beaktas

Begreppet mark- och vattenområden av "väsentligt" allmänt intresse införs och definieras i 3 kap MB. Komplettering sker med ytterligare intressen, jämfört med nuvarande lag, bl.a. bostadsförsörjning. Sådana intressen ska redovisas i översiktsplanen och det ska framgå hur kommunen avser att tillgodose dessa intressen.

SBF:s synpunkter

SBF anser att det är bra att olika allmänna intressen tydliggörs i planeringen vilket ökar möjligheterna till kloka avvägningar i tidiga skeden när olika alternativ ännu står öppna och innan låsningar skett som kan skada exempelvis kulturarvet. Frågan är dock hur tillägget "väsentliga" allmänna intressen ska tolkas. Innebär denna förstärkning av begreppet att exempelvis riksintressen i större utsträckning får stå tillbaka vid avvägning mellan väsentliga allmänna intressen och riksintressen? Se vidare kommentarer under nästföljande avsnitt.

Områden av riksintresse

Bestämmelser införs i hushållningsförordningen om att regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintresse på grundval av sektormyndigheternas förslag. Kriterierna ska utformas bl.a. med utgångspunkt från definitionen för område av riksintresse i 3 kap MB och med inriktning att minska den totala utbredningen av området av riksintresse jämfört med idag genom att beakta möjligheten att områden av väsentligt allmänt intresse kan ersätta områden av riksintresse. Besluten ska aktualitetsprövas minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov.

Begreppet påtaglig skada ersätts av att ett riksintresse "ska tillgodoses". Område av väsentligt allmänt intresse "ska så långt möjligt tillgodoses". En möjlighet för regeringen att besluta om företräde för ett väsentligt allmänt intresse före ett riksintresse införs i 3 kap MB, en s.k. ventil, varvid länsstyrelsen

bemyndigas att fatta beslut. Som exempel i utredningen nämns avvägningen mellan ett bostadsförsörjningsintresse och ett riksintresse.

SBF:s synpunkter

Det är angeläget att förtydliga kriterier för riksintressena och utveckla värdebeskrivningarna så att de bättre än idag är vägledande i en planeringssituation. Som anges i utredningen vad gäller kriterierna för bedömning om område är av riksintresse för kulturmiljövården har dessa egentligen inte ändrats i någon större utsträckning utan snarare förtydligats genom åren. Därför är det en märklig inriktning, i alla fall vad gäller kulturmiljövården, att sträva efter att minska den totala utbredningen; kriterierna har ju stått sig och det måste vara värdet i sig som avgör utbredningen! En fråga är också om riksintressen, som ska värnas för framtiden, ska behöva aktualitetsprövas varannan mandatperiod; bedömningar av exempelvis vårt byggda och gröna kulturarv måste väl vara så sakliga och kompetenta att de håller mer än åtta år?

Tillägget "väsentligt" intresse och formuleringen att ett riksintresse "ska tillgodoses" i stället för att det ej påtagligt får skadas enligt nuvarande formulering i miljöbalken öppnar för nya ställningstaganden och prejudikat i kommuner, länsstyrelser och domstolar som sannolikt innebär att riksintressen får mindre tyngd i planeringen.

Det står i klartext i utredningen att "Föreslagen ventil för regeringen skapar en förbättrad möjlighet att tillgodose bostadsförsörjningsintressen" (sid 506). Det torde dock vara närmast omöjligt att ställa exploaterings- och bevarandebestånd mot varandra; hur avväger man t.ex. ett angeläget bostadsområde gentemot ett unikt kulturarv av riksintresse? Genom ventilen kommer alltså riksintressen genom ett regerings/länsstyrelsebeslut att kunna förvanskas eller t.o.m. helt urholkas till följd av att ett exploateringsintresse prioriteras, en exploatering som skulle kunna ha tillgodosetts på annan plats med en förutseende kommunal planering.

SBF konstaterar att tyvärr råder idag på många håll i landet en bristande respekt för riksintressena och uttrycken för dessa intressen och också för övrig lagstiftning till skydd för det byggda och gröna kulturarvet, både på kommunal nivå och på länsstyrelsenivå. Det finns en stor risk att de i utredningen föreslagna förändringarna till förmån för dagsaktuella exploateringsintressen kommer att ytterligare underlätta och medverka till kortsiktiga beslut som på sikt kommer att urholka och skada vårt gemensamma kulturarv.

Den kumulativa effekten av flera ingrepp i område av riksintresse

I utredningen nämns bl.a. ett påpekande från länsstyrelsen i Skåne om att den kumulativa effekten av ingrepp efter ingrepp i riksintresseområden så småningom kan leda till stor skada, d.v.s. "de små stegens tyranni" (sid 272).

SBF har konstaterat att exempelvis uttrycken för riksintresset för Stockholms stad skadas i projekt efter projekt, framförallt genom påverkan på den samlade siluetten, och att projekten bedöms ett och ett utan bedömning av den kumulativa effekten av dessa stegvisa beslut. Denna viktiga aspekt behandlas dock inte vidare i utredningen, utöver påpekandet från Skånes länsstyrelse, och bör tas upp i det fortsatta arbetet. SBF vill här återigen lyfta fram områdesnivån i planeringen som bör utgöra ett bra underlag för diskussion av alternativa lägen för exploateringen som tar hänsyn till riksintressen och också för att kunna bedöma kumulativa effekter av flera ingrepp.

Avslutande kommentar

Det har blivit ett talesätt i media att riksintresseområdena hindrar ett angeläget bostadsbyggande. I delbetänkandet (SOU 2014:59) konstateras dock sammanfattningsvis "att

områden av riksintresse inte utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist" (sid 297). Som också anges i delbetänkandet finns det en planreserv med byggklara tomter i de flesta kommuner med behov av flera bostäder. Det är väl känt att många byggherrar ofta, för att uppnå maximal vinst, väntar med exploateringen trots att detaljplanerna vunnit laga kraft. Vidare råder det idag ett exploateringstryck i redan högt exploaterade stadskärnor och centrala områden i övrigt, av samma skäl för att uppnå maximal vinst; eftersom kommunerna tyvärr i många fall abdikerat från sin roll att stå för en helhetssyn på stadsutvecklingen faller man till föga för okänsligt utformade projekt i attraktiva lägen från hugade byggherrar, även om dessa projekt bidrar till en alltför hög förtätning och försämrad stadsmiljö och strider mot riksintressen. I många fall står projekten också i strid med en långsiktig regional planering och inriktning i översiktsplanerna som förutsätter utveckling av kärnor i goda kollektivtrafiklägen i stället för en alltför hög exploatering i stadskärnorna. Exempelvis Stockholmsregionen utvecklas inte alls enligt den gällande regionplanens flerkärniga intention.

Detta är några av många anledningar till att bostadsbyggandet inte sker i den omfattning som önskas. En ökad kommunal styrning av stadsutvecklingen utifrån en helhetssyn, som också baseras på ett regionalt perspektiv, är därför synnerligen angelägen. SBF vill alltså påtala att det inte finns något belägg för att en större ökning av bostadsbyggandet skulle uppnås genom att i stundens kris urholka tyngden av riksintressena i planeringen. I stället bör man se till att kommunerna återtar sitt ansvar för stadsutvecklingen med inriktningen att åstadkomma en långsiktigt hållbar utveckling utifrån ett helhetsperspektiv på stadsutvecklingen i kommuner och regioner. En tydligare beskrivning av riksintressena och precisering av värdena bör underlätta en sådan helhetssyn.

För Svenska byggnadsvårdsföreningen

Vicki Wenander
Ordförande

Kristina Berglund
Vice ordförande

Tomas M Larsson
Styrelseledamot

Svenska byggnadsvårdsföreningen grundades 1975 och är en oberoende icke vinstdrivande, ideell förening med cirka 6000 medlemmar. Föreningen är en miljöorganisation vars huvudsakliga ändamål är att sprida och förmedla kunskap om byggnadsvård och sunt byggande, att slå vakt om vårt byggda och gröna kulturarv och nyttja detta som en resurs i stadsutvecklingen samt att främja en god stadsmiljö och god kvalitet i övrigt i nutida stadsplanering.

Bilaga:

Kristina Berglund: "Forma staden i dialog med medborgarna", tidskriften PLAN 2015:1