

m.registrator@regeringskansliet.se,

Kopia till:
trafikverket@trafikverket.se

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

Regeringen beslutade den 19 december 2013 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av 3 kap. miljöbalken och relevanta delar av 4 kap. miljöbalken. Utredaren skulle i slutbetänkandet redovisa en genomgripande översyn, bristanalys och en bedömning av hur dessa brister kan åtgärdas så att systemet för hushållning med mark och vatten motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav.

Slutbetänkandet presenterades i december 2015 och i oktober 2016 kom betänkandet på remiss till bland andra Trafikverket.

Yttrande

Yttrande ges först komprimerad form där slutsatserna för resonemangen presenteras. Därefter ges förslag på fortsatt arbete. Efter förslagen följer mer detaljerade resonemang inom fem områden.

Trafikverket anser att riksintressesystemet inte skulle gynnas av att förändras i likhet med utredningens förslag. Systemet riskerar medföra rörigare hantering, fler anspråk och större administration för riksintressemyndigheterna, länsstyrelserna och kommunerna. Resultatet antas bli rakt det motsatta till vad utredningen vill.

Generellt verkar det finnas en uppfattning om att riksintresseanspråk görs på grunder som inte är tillräckligt väl underbyggda. Är det fallet bör den fortsatta hanteringen snarare titta på faktorerna bakom det, än att införa fler instanser som behöver lägga resurser på tolkningar av bristfälligt material.

Förslaget innebär ökad dialog i tidiga skeden. Det kommer innebära en större arbetsinsats totalt sett för alla instanser. Är man villig att öppna upp för dialog blir också konsekvensen att noggranna prioriteringar måste göras redan innan en framtida etablering har kommit in i sedvanlig planprocess och att inblandande parter är öppna för att hitta den totalt sett mest optimala lösningen. Det innebär också att dagens ordning, där ett riksintresse prövas först när en planerad etablering på något sätt kommer i konflikt med riksintresset kommer ersättas av en modell som innebär att alla riksintressen måste prövas, även om de inte direkt konkurrerar med ett annat. Trafikverket anser att den tid myndigheterna skulle behöva lägga på dialog, kan användas på ett mer rationellt sätt. Om myndigheterna ges i uppdrag att ompröva sina anspråk, använder man resurser på det mest effektiva sättet, nämligen genom att låta medarbetare och myndigheter arbeta inom sina respektive specialområden, snarare än att alla ska uppmanas att förstå allt.

Trafikverket ställer sig positivt till att beskriva påverkan på riksintresset på ett sätt som öppnar upp för förståelse av anspråkets funktion och att det är värdet av funktionen som bör skyddas och inte nödvändigtvis platsen. Dock finns en farhåga att begreppet "riksintresset ska tillgodoses" medför ett försvagat skydd. Att riksintresset ska tillgodoses



bör även innebära att även om riksintresseanspråk görs för en anläggning, måste även omkringliggande områden ges möjlighet till skydd för att anläggningens funktion inte ska gå om intet. Sådana områden kallas influensområden eller påverkansområden och det är av högsta vikt att de kan beskrivas och respekteras i planeringsprocessen.

Konsekvenser av ventilen bör förtydligas. Tanken bygger på att gällande ordning inte räcker till för att medge tillräckligt antal områden för bostadsbebyggelse vilket i sin tur har sin grund i att det har saknats former för att hävda bostadsintresse. Återigen vill Trafikverket invända mot principen att införa fler instanser som "bot" för ett symptom som har sin grund i att det har saknats ordentlig samordning och konsekvens i det tidigare arbetet.

Förslag

Trafikverket vill poängtera att även om intentionen bakom förslaget har varit god och att vissa delmängder i utredningens förslag kan anses vara motiverade, kan genomförandet av det totala förslaget innebära att motsatsen till utredningens avsikt blir resultatet. Fler begrepp, fler nivåer och fler aktörer riskerar att ytterligare krängla till systemet vilket kan få till följd att myndigheterna tvingas lägga resurser på administration och kommunikation istället för på välgrundade underlag.

Trafikverket förespråkar istället:

- Utred om det etablerade begreppet "allmänt intresse" kan få större användningsområde om utredningen anser att dagens ordning inte är tillräcklig.
- Klargör regeringens roll, behövs verkligen ventilen?
- Inför krav på uppdaterade anspråk vart åttonde år (i likhet med förslaget).
- Stärk Boverkets roll (i likhet med förslaget).

Generella kommentarer

För att utveckla samhället och samtidigt säkra de områden och anläggningar myndigheterna har identifierat som nödvändiga för att tillgodose medborgarnas och näringslivets behov, behövs ett system som är tydligt och förutsägbart. Trafikverket tror att ökad dialog och andra delar i ett mer väl fungerande system kan medges inom nuvarande lagstiftning med endast några smärre justeringar, till exempel med avseende på hur ofta anspråk ska omprövas.

Det förslag som utredningen presenterar riskerar att ytterligare komplicera hanteringen mellan riksintressemyndigheterna, länsstyrelsen och kommunens planhandläggare.

Utredningen menar att förslaget kommer att leda till tydliga värdebeskrivningar av anspråk. Det skulle i så fall underlätta samarbetet mellan länsstyrelser, kommuner och myndigheter om värdet av ett riksintresse kan kommuniceras på ett enklare vis. Grunden till värdebeskrivningen är dock att det finns ett anspråk gjort och det är i anspråket man behöver göra själva analysen av anläggningens värde i det nationella utbudet. Om gemensamma riktlinjer tas fram för hur värdebeskrivningar ska se ut är det viktigt att anpassa metoden till samtliga myndigheters intressen. På Trafikverket innebär arbetet med värdebeskrivningar att stora resurser tas i anspråk. Värdebeskrivningarna får inte bli alltför omfattande i syfte att motivera och verifiera anspråken. Den prövningen ska göras redan när anspråken tas fram i ett samlat underlag.

Hur kriterierna formuleras blir en särskilt viktig fråga för myndigheten då de utgör underlag och ger förutsättningar för kommande riksintresseutpekanden. Det finns även andra sätt att peka ut viktiga områden eller nät.. Till exempel har ett omfattande arbete för att utse ett funktionellt prioriterat vägnät genomförts för respektive trafikverksregion, där dialog och resonemang förts med bland annat planupprättare utifrån en nationell

och regional syn på vägsystemet. Det innebär att det redan finns arbete gjort som kan tas tillvara i kommande utpekanden.

För Trafikverket finns ett behov av att även kunna ange framtida och planerade riksintressen. I utredningen behöver det förtydligas om kriterium 3 för område av stor nationell betydelse (genomföra nationellt viktiga strukturer eller nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling) kan utgöra stöd för detta.

Det presenterade förslaget innebär att det blir mer än mer viktigt att riksintressemyndigheterna och länsstyrelsen delar uppfattning om är tillräcklig hänsyn visats i kommunernas planer.

Dialog

När nuvarande lagar och förordningar stiftades poängterades inte vikten av dialog mellan olika instanser och intressen i lika stor utsträckning som det gör i utredningens förslag. Förslaget förordar gott samarbete mellan länsstyrelser och kommuner framförallt i tidiga skeden. Det innebär också att man bör enas kring vissa grundläggande värden och skapa samsyn kring hur man vill att samhället ska utvecklas. Det innebär att göra strategiska prioriteringar på tidigt stadium. Finns inte samsyn mellan myndigheter behövs snarare en avdömande roll, såsom länsstyrelsen är tänkt att ha idag.

Enligt förslaget (avsnitt 11.5.2) ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, besluta att ett område är av riksintresse. Utredningen föreslår även (avsnitt 11.5.5) att regeringen ska bemyndiga sektorsmyndigheterna att fatta beslut om områden av riksintresse, samt att sådana beslut "ska föregås av en samrådsprocess som innefattar dialog med Boverket samt de länsstyrelser, regionala organ, kommuner och sektorsmyndigheter som är berörda". En sådan ordning framstår som mer resurskrävande för samtliga inblandade än den nuvarande. Vidare kan den samrådsprocess som utredningen beskriver, komma att avse sådant som ska utredas och samrådas om enligt planlagstiftningen, exempelvis frågor om lokalisering av planerad väg eller järnväg. Om förslaget genomförs kan man alltså eventuellt få en resurskrävande och oönskad tidigareläggning av hantering av frågor som annars hanteras i planförfarandet, och dessutom sker dubbelarbete ifall samma frågor samråds om flera gånger.

Trafikverkets riksintresseanspråk är föränderliga (inte minst vägnätet) på ett sätt som många andra inte är, till exempel en gravsättning eller naturområde, vilket kan komma att göra dem än svårare att hävda. Å andra sidan har vi som samhälle spenderat åtskilliga miljarder på anläggningarna och dess funktion. Ansvarsfördelningen blir därför mycket viktigt att klargöra för samtliga parter, inte minst i frågan gällande finansiering av åtgärder som föranleds av kommunal planering.

Redan idag sker samråd med i huvudsak länsstyrelsen och därefter samråder länsstyrelsen i sin tur med kommunerna.

En tillämpning enligt förslaget kommer med stor sannolikhet leda till att än mer markområden får utpekanden av olika slag, även om det antal områden som pekas ut som riksintressen kan komma att minska. Föreslagna nya möjliga anspråk är Brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning. Då ansvaret för utpekanden föreslås läggas på fler aktörer och kommunerna är de som får ansvar att göra avvägningar i sina översiktsplaner finns risk att utpekanden i grad och omfattning kommer att variera mellan olika regioner och kommuner. Det kan finnas behov av mellankommunala avstämningar i dessa frågor, vilket utredningen inte belyser.

Att aktualitetspröva riskintresseanspråk ser Trafikverket som positivt och som en metod att skärpa argumentationen.



Begreppen påtaglig skada/riksintresset ska tillgodoses

Sett utifrån den omfattande investeringsverksamhet som Trafikverket bedriver och effektiviteten i den fysiska planeringsprocess som föregår ett investeringsprojekt kan det vara positivt att begreppet "skyddas mot påtaglig skada" ersätts av att "intresset ska tillgodoses". Trafikverket delar utredningens uppfattning om att ett sådant begrepp bättre speglar syftet med bestämmelserna i 3 kap. MB. Det är vidare bra att det tydliggörs i miljöbalken att möjligheterna till samutnyttjande av ett område för olika ändamål ska prövas i planerings- och beslutsprocessen. Därmed klargörs att ett område av riksintresse inte automatiskt medför ett hinder för olika verksamheter inom ett område.

Men ändå finns farhåga att föreslagna formuleringar riskerar att försvaga riksintressenas ställning i planprocessen. Skillnaden mellan "skyddas mot påtaglig skada" och att "riksintresset ska tillgodoses" bör klargöras så att inte olika parter tolkar begreppen på skilda vis. Utredningens förslag kan innebära att det blir lättare att etablera exempelvis bostadsbebyggelse inom eller intill områden som Trafikverket anser utgör riksintressen för kommunikationer, vilket naturligtvis skulle försvåra både byggande och drift av infrastrukturen.

När infrastrukturprojekt befinner sig i ett tidigt planeringsskede kan det vara svårt att avgöra vilken påverkan som exempelvis etablering av ett intilliggande bostadsområde skulle kunna få på förutsättningarna för att genomföra projektet. I ett sådant tidigt skede finns vanligen inte tillgång till de utredningar som senare utgör underlag för att bestämma om infrastrukturens exakta läge. Om exempelvis en höghastighetsjärnväg ska dras fram genom ett geografiskt område kan det behövas relativt långtgående undersökningar av exempelvis markförhållanden innan man fattar beslut om järnvägens sträckning. Innan detta underlag finns tillgängligt kommer det att vara svårt att bedöma huruvida en tänkt bostadsexploatering skulle komma att påverka framtida byggande och drift av järnväg, exempelvis vad gäller järnvägens geografiska placering eller eventuellt behov av skyddsåtgärder till förmån för intilliggande bostäder. Om bestämmelserna ändras på förslaget sätt synes det för Trafikverket som att det inte går att utesluta att det därigenom uppkommer en risk för att bostadsexploateringar genomförs, vilka i ett senare skede skulle kunna få stor påverkan på möjligheterna att genomföra infrastrukturprojektet - i vart fall såvitt avser kostnaderna för den nya infrastrukturen.

Trafikverket önskar att möjligheten att frågan om områden som påverkar eller påverkas av ett riksintresse (ibland kallade influensområden eller påverkansområden) får en klarlagd status i processen. Även om till exempel ett område där restriktivitet med tillkommande höga objekt bör råda, inte är en del av anläggningen flygplats, är funktionen hinderfrihet nödvändig för att relevant trafik ska kunna möjliggöras.

Ventilen

Trafikverket befarar att nyttjande av ventilen kan leda till restriktioner eller krav på åtgärder för Trafikverket, om ventilen tillämpas och bostadsexploatering ges företräde mot ett riksintresse för kommunikationer. Det innebär att Trafikverket, eller ägare av den infrastruktur Trafikverket önskar skydda genom riksintresseanspråket, skulle kunna tvingas till kostsamma åtgärder till följd av krav på bullerisolering eller investering i ny teknik.

Trafikverket ställer sig även frågande till hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen ska kunna genomföras om det i arbetet alltid måste pareras för risken att ett utpekat riksintresseanspråk ogiltigförklaras i ett senare skede. Den risken föreligger redan idag men förslaget med ventilen indikerar att det skulle ske på regelbunden basis. Och till följd av att utpekade myndigheter och även länsstyrelsen inte förmått utföra sina arbetsuppgifter.

Det finns dessutom exempel på att regeringen har upphävt länsstyrelsens beslut om riksintresse till förmån för just bostadsbyggande, senast den 12 januari 2017 för studentbostäder inom riksintresset Nationalstadsparken. Varför det skulle behövas en ventil för regeringen att verka igenom, blir än mer oklart genom detta beslut.

Område av väsentligt allmänt intresse

Det är av underlaget svårt att utläsa hur systemet och utpekanden enligt den nya nivån "väsentligt allmänt intresse (VAI)" ska tillämpas och varför det skulle vara bättre att införa ett nytt begrepp i stället för att använda det etablerade men kanske inte optimalt nyttjade "allmänt intresse" istället. Trafikverket tolkar det som att begreppet VAI ger behov av tydligare dialog mellan såväl den nationella, regionala som lokala nivåer och berörda myndigheter/organisationer, vilket i grunden är positivt. Att föra dialog om riksintressen och allmänna intressen kopplat till andra behov och anspråk i tidigt skede, kan ge tydligare och bättre avvägningar i kommunernas översiktsplaner. Den principen är god och möjligheten att bredda betydelsen av "allmänt intresse" bör utredas.

Det är positivt att även riskintressemyndigheterna ska kunna göra anspråk på VAI-områden för kommunikationer för alla nivåer, nationell, regional och lokal. Det skulle innebära att viktiga områden som idag anges vara riksintresse av regionala skäl får en mer adekvat benämning.

Eftersom bostadsförsörjning ges stort utrymme i utredningens förslag, bör det klargöras om ett VAI-område för bostäder är mer väsentligt intressant än ett motsvarande, för till exempel kommunikationer. Eftersom riksintressemyndigheterna har möjlighet att välja nivåer för hur intressant en anläggning anses vara, finns det risk att ett VAI-område per automatik klassas lägre, eftersom myndigheten i rimlighetens namn borde ha valt begreppet riksintresse om anläggningen anses vara oundgänglig för genomförandet av myndighetens uppdrag.

Det bör även klargöras vems ansvar det är att föra i bevis vilket VAI-område som är det mest intressanta och hur ett underlag kan komma att se ut. Ska värdebeskrivningarna vara lika omfattande som de för riskintresseanspråk innebär det ett ännu större åtagande för myndigheterna än de har idag. Eller är det först när ett läge blir aktuellt som myndigheterna behöver lägga resurser i planärenden för att bemöta kommunernas uppfattning.

Dessutom bör skillnaden mellan de föreslagna begreppen "ska tillgodoses" respektive "så långt möjligt tillgodoses", förtydligas.

Beredning och samråd

Beslut om yttrande i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Erixon. I ärendets slutliga beredning har planeringsdirektör Stefan Engdahl, avdelningschef för Nationell planering Lennart Kalander och enhetschef för Planläggning och utformning Rami Yones deltagit. Föredragande har varit Karin Bergenås, Nationell planering.



Lena Erixon
Generaldirektör

