

DEL V
Konsekvenser

14 Konsekvenser

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) finns bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande.

Enligt direktivet ska utredaren särskilt uppmärksamma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda samt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. Vid eventuella statsfinansiella konsekvenser ska utredaren föreslå finansiering.

I detta kapitel redogör utredningen för bedömningen av de konsekvenser i dessa avseenden som utredningens förslag kan antas medföra.

14.1 Författningensliga krav på redovisningen av konsekvenser av förslagen i ett betänkande

14.1.1 Kommittéförordningen

Bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska enligt 14 § kommittéförordningen en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslaget innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsföre-

byggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

14.1.2 Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

Kostnadsmässiga och andra konsekvenser av förslag till nya eller ändrade regler i ett betänkande ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § ska en konsekvensutredning innehålla följande.

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 §, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

14.2 Problembeskrivning och målsättning

14.2.1 Problemen med dagens system och tillämpning

I avsnitt 11.1.1 redovisas utredningens bedömning av problemen med dagens system och tillämpning. I korthet är problemen följande.

Utredningen konstaterar inledningsvis att bestämmelsernas funktion som instrument för statligt inflytande har betonats i tillämpningen jämfört med den av lagstiftaren åsyftade allmänna funktionen som vägledning för väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Sektorsmyndigheternas bedömningar har medfört att den sammanlagda nettoarealen för områden som 2014 bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB omfattar cirka 46 procent av landets totala land- och vattenareal innanför länsgränserna.

Det förekommer områden som inte längre kan anses vara aktuella som områden av riksintresse, och många områden är otydligt

avgränsade och otillräckligt beskrivna vad gäller de värden som motiverar att området är av riksintresse. Det medför svårigheter för kommunen att i översiktsplanen redovisa hur den avser att tillgodose riksintressena. Tillämpningsfrågan förskjuts till behandlingen av enskilda ärenden vilket medför fördröjning och ökade kostnader i planerings- och beslutsprocesser.

Det lagkomplex som styr systemet för hushållning med mark och vattenområden och särskilt områden av riksintresse är svåröverblickbart. Otydligheter och brister i systemet för hushållning med mark- och vattenområden medför att det blir svårt att tillämpa, såväl för kommuner och länsstyrelser som för centrala myndigheter. Bestämmelserna tillämpas inte likartat över landet. Det kan drabba alla typer av intressen och leda till såväl hinder för utveckling som till felaktiga avvägningar. Några exempel på brister är

- att tveksamhet råder om de utpekade riksintresseområdenas kvalitet, legitimitet och aktualitet
- att osäkerhet råder om bedömning av påtaglig skada
- bristande dialog mellan myndigheter och kommuner i riksintresseprocessen
- brist på kompetens och kunskap om tillämpningen av bestämmelserna
- bristande samordning på nationell nivå.

Översiktsplanen är ett viktigt underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna men alla kommuner aktualitetsprövar inte sina översiktsplaner i den omfattning som lagstiftningen föreskriver.

De samhällsintressen som anges i hushållningsbestämmelserna speglar de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna under den fysiska riksplaneringens tid och då naturresurslagen kom till för över tjugofem år sedan. Dagens samhällsintressen angående mark- och vattenanvändningen som behöver bevakas i den fysiska planeringen uttrycks endast delvis i nuvarande bestämmelser.

Sammantaget medför bristerna i dagens system att själva systemets legitimitet ifrågasätts. Osäkerheten i tillämpningen medför

fördröjningar och ökade kostnader i planerings- och beslutsprocesser och motverkar en effektiv samhällsplanering.

14.2.2 Förslagets syfte

Utredningens förslag har som övergripande syfte att förbättra funktionssättet för systemet för hushållning med mark- och vattenområden – och särskilt områden av riksintresse – så att tillämpningen inom systemet bättre bidrar till en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden och den fysiska miljön i övrigt för att nå en hållbar utveckling. Mer precist syftar föreslagna ändringar till att

- främja en helhetssyn i den fysiska planeringen
- förtydliga bestämmelsernas avsedda karaktär som planeringsriktlinjer
- anpassa bestämmelserna till dagens krav och behov
- förbättra förutsättningarna för kommunernas viktiga arbete med att bidra till hållbar utveckling genom fysisk planering
- förtydliga det statliga inflytandet i den kommunala fysiska planeringen beträffande nationellt betydelsefulla intressen
- förbättra samordningen på nationell nivå genom att regeringens roll i systemet stärks
- förbättra förutsättningarna för dialog mellan stat och kommun om områden av riksintresse
- förtydliga tillämpningen av systemet.

14.3 Beskrivning av alternativa lösningar och jämförelse av konsekvenser för övervägda alternativ

I avsnitt 11.1.2 redovisas utredningens överväganden angående olika förslag till lösningar som kan motsvara direktivets uppdrag att åtgärda bristerna i systemet för hushållning med mark och vatten.

När utredningens förslag och de andra förslagen ställdes mot direktivets kriterier för det förväntade förslaget befanns utred-

ningens förslag vara det som bäst motsvarade kriterierna. Någon samhällsekonomisk beräkning för de andra förslagen har därför inte utförts, men vid en översiktlig bedömning finner utredningen att konsekvenserna av de andra lösningarna visserligen skulle medföra lägre direkta kostnader men i gengäld betydligt lägre samhällsekonomiska intäkter.

14.3.1 Effekter av om ingenting görs

Den problembild som beskrivs i avsnitt 14.2.1 har varit tilltagande över tid.

Sektorsmyndigheterna arbetar i varierande grad utifrån sin roll i systemet beroende på resurser och intresse (se kap. 4). Några myndigheter, exempelvis Trafikverket och Försvarsmakten arbetar relativt regelbundet med aktualisering av sina bedömningar av områden av riksintresse. Några myndigheter har arbetat med att revidera kriterier för bedömning av områden av riksintresse, t.ex. Sveriges geologiska undersökning och Havs- och vattenmyndigheten.

Under de senaste åren har också processer initierats för att komma tillrätta med olika delar av problembilden och säkerställa en mer ändamålsenlig tillämpning inom systemet. Som exempel kan nämnas att en översyn och revidering av riksintressen för kulturmiljövården pågår i större eller mindre omfattning i samtliga län. Riksantikvarieämbetet hanterar för närvarande revideringsförslag för cirka 200 riksintressen i olika län. Arbetet beräknas pågå under de närmaste åren. Naturvårdsverket redovisade 2014 sitt uppdrag att göra en översyn av vilka områden som bedöms vara av riksintresse för friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, särskilt med beaktande av de långsiktiga behoven av tätortsnära natur. Översynen genomfördes i samråd med Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna. Tillväxtverket har påbörjat ett arbete för att bedöma behovet av ytterligare områden av riksintresse för industriell produktion.

Boverkets insatser för att samordna sektorsmyndigheternas underlag har varit begränsade sedan slutet av 1990-talet. Verket fick 2014 i uppdrag av regeringen att prioritera uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintressefrågan i syfte att

förtydliga riksintresseunderlaget och att hålla det uppdaterat samt att efter samråd med berörda myndigheter ta fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen.

Enligt utredningens uppfattning kan dessa förändringar förväntas påverka systemets funktionssätt positivt i relativt begränsad utsträckning eftersom åtgärderna främst riktar sig mot den del av systemet som handlar bestämmelsernas funktion som instrument för statligt inflytande. Mot bakgrund av analysen av systemets funktion (se avsnitt 11.1.1) bedömer utredningen att utvecklingen kommer fortsätta vara negativ om inte förändringar i dagens system för hushållning med mark- och vattenområden kommer till stånd. Samtidigt pågår en utveckling med kraftigt tilltagande bostadsbrist som ytterligare komplicerar problembilden.

14.4 Introduktion och sammanfattning av konsekvenser

14.4.1 Ett ramverk för att identifiera och värdera förslagets konsekvenser

Konsekvenserna av att genomföra och tillämpa utredningens förslag är överlag svåra att förutse och värdera. Det gäller i särskilt hög utsträckning konsekvenserna på lång sikt för systemet för hushållning med mark- och vattenområden. För att ge struktur till utredningens arbete har ett ramverk för förslagets konsekvenser utarbetats som delar in bedömda konsekvenser i tre huvudsakliga faser.

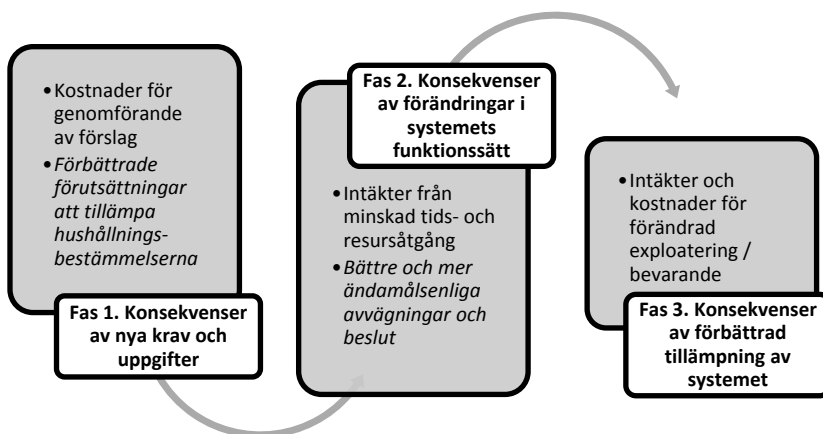
I en första fas – Konsekvenser av nya krav och uppgifter – beskrivs de konsekvenser som följer som en direkt konsekvens av att berörda aktörer får nya krav och ges nya uppgifter. En del handlar om de direkta kostnaderna för att genomföra förslaget. En annan del diskuterar vad som händer på kort sikt om förslaget genomförs, exempelvis att översiktsplanerna förbättras och att planerare blir mer informerade och kunniga om hur hushållningsbestämmelserna ska tillämpas.

I fas två – Konsekvenser av förändringar i systemets funktionssätt – beskrivs de konsekvenser som följer på de förbättrade planeringsförutsättningarna i föregående steg. En del handlar då om effektiviseringar inom systemet som minskar tids- och resursåtgärder.

gången. En annan del handlar om att de förbättrade förutsättningarna att tillämpa hushållningsbestämmelserna leder till att bättre och mer ändamålsenliga avvägningar och beslut tas inom systemet.

I den tredje och sista fasen – Konsekvenser av förbättrad tillämpning av systemet – beskrivs de konsekvenser som följer på att bättre och mer ändamålsenliga avvägningar och beslut tas inom systemet. Det handlar då om vilka konsekvenser detta får för de värden som systemet för hushållning med mark- och vattenområden enligt lagstiftarens intentioner är avsett att värna.

Figur 14.2 Övergripande ramverk i tre faser för att analysera och beskriva förslagets konsekvenser



Ett viktigt syfte med ramverket är att kunna följa konsekvenserna i de tre nivåerna så att en konsekvens inte värderas två gånger (dubbelräkning). Vi kan exempelvis inte värdera den samhällsekonomiska nyttan av bättre planeringsunderlag om vi samtidigt värderar den samhällsekonomiska nyttan av den tid- och arbetsbesparing som kan göras som en konsekvens av de bättre planeringsunderlagen. Av detta skäl är det viktigt att hålla isär vilka konsekvenser som värderas var.

14.4.2 Övergripande bedömning av förslagets samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen uppskattar de samlade direkta kostnaderna för att genomföra förslaget till cirka 154 miljoner kronor fram till år 2035 uttryckt i dagens penningvärde. Om vi även tar hänsyn till intäkterna som dessa kostnader indirekt förväntas generera i form av skatter, sociala avgifter etc. uppskattas de direkta nettokostnaderna för förslaget till 75 miljoner kronor fram till år 2035 uttryckt i dagens penningvärde. De största kostnadsposterna består av löpande kostnader för aktualitetsprövning av områden av riksintresse och väsentligt allmänt intresse, kostnader för utformande av förslag till beslut om områden av riksintresse och område av väsentligt allmänt intresse, samt kostnader för samrådsförfarande, prövning och beslut av område av riksintresse.

Det är genomgående svårt att uppskatta de samhällsekonomiska intäkterna av förslaget. Utifrån långtgående antaganden har ett antal räkneexempel utarbetats i syfte att illustrera storleken på de samhällsekonomiska intäkterna från minskad tids- och resursåtgång inom systemet för detaljplanering. Dessa räkneexempel indikerar en samhällsekonomisk intäkt på knappt 350 miljoner kronor under en tioårsperiod fram till 2035 där huvuddelen av intäkterna kommer från förkortade planprocesser som tidigarelägger bostadsbyggande och minskad tids- och resursåtgång för detaljplanering på grund av bättre planeringsunderlag i översiktsplanerna. Dessa räkneexempel ska tolkas med stor försiktighet men kan utgöra referensvärden för att relatera till förslagets bedömda kostnader.

Den sannolikt mest betydande konsekvensen av utredningens förslag är den förbättrade och vidgade tillämpningen av hushållningsbestämmelserna som kan förväntas som en konsekvens av förslaget. Med bestämmelser som svarar mot dagens krav och behov och kan användas för att operationalisera samhällets mål ökar möjligheterna att bedriva ett effektivt arbete med fysisk planering för en hållbar utveckling. Denna effekt har inte varit möjliga att uppskatta eller värdera eftersom det inte går att förutse vare sig på vilka sätt som beslut kommer att fattas annorlunda som en konsekvens av utredningens förslag eller hur stora samhällsekonomiska värden som påverkas. Oaktat svårigheterna att bedöma dessa konsekvenser gör utredningen bedömningen att det sannolikt är dessa

konsekvenser som är störst och långsiktigt kommer att få störst påverkan.

Utredningen bedömer att förslaget kommer att leda till en bättre och mer ändamålsenlig fysisk planering, vilket i sin tur kan förväntas generera samhällsekonomiska nyttor i form av bättre hushållning med mark- och vattenområden och fysisk miljö i övrigt. Att alla kommuner får en aktuell översiktsplan som baserar sig på mer fullständig kunskap om allmänna intressen som ska tillgodoses i planeringen bör medföra att kommunerna kan göra mer medvetna och väl underbyggda ställningstaganden. Det medför i sin tur att underlaget för beslut enligt anknuten lagstiftning förbättras, vilket ger bättre förutsättningar för en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden i enlighet med lagstiftarens intentioner. Det är troligt att fler bostäder över tid kommer att byggas som en indirekt konsekvens av förslaget.

Förslagets huvudsakliga och övergripande långsiktiga syfte är att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna genom förbättrad systemeffektivitet och utvecklade bestämmelser bättre ska kunna bidra till en hållbar utveckling. De långsiktiga samhällsekonomiska effekterna av att uppfylla detta syfte är svåra att värdera, men utredningen menar att det är högst troligt att de samhällsekonomiska intäkterna vida överstiger kostnaderna. Utredningens samlade bedömning är att förslaget bör ge ett samhällsekonomiskt positivt resultat.

14.4.3 Hur olika aktörer påverkas av förslaget

Svårigheterna att göra en enhetlig och samlad bedömning av förslagets konsekvenser gör det också svårt att värdera hur och i vilken utsträckning som olika aktörer och nivåer påverkas av utredningens förslag. I tabell 14.1 nedan redovisas en sammanställning över hur olika aktörer kan förväntas påverkas av förslaget. Sammanställningen är strukturerad utifrån ramverkets tre faser och avslutas med en samlad bedömning.

Tabell 14.1 Konsekvenser för olika aktörer

	Staten	Regionala organ	Kommunerna	Företagen	Enskilda
Fas 1. Konsekvenser av nya krav och uppgifter	Initiala kostnader	Initiala kostnader	Initiala kostnader	Ingen effekt	Ingen effekt
Fas 2. Konsekvenser av förändringar i systemets funktionssätt	Stor positiv effekt	Liten positiv effekt	Mycket stor positiv effekt	Medelstor positiv effekt	Ingen effekt
Fas 3. Konsekvenser av förändrade beslut och avvägningar inom systemet	Osäker effekt, sannolikt stor positiv	Osäker effekt, sannolikt positiv	Osäker effekt, sannolikt mycket stor positiv	Osäker effekt, sannolikt mycket stor positiv	Osäker effekt, sannolikt positiv
Samlad bedömning	Stor positiv effekt	Positiv effekt	Mycket stor positiv effekt	Mycket stor positiv effekt	Stor positiv effekt

Konsekvenser för staten

Staten är den aktör som står för merparten av genomförandet och de direkta kostnaderna för förslaget. På kort sikt bedöms därför att kostnaderna för staten blir större än intäkterna. Den initiala investeringen, som genomförandet av förslaget kan betraktas som, förväntas över tid generera betydande positiva effekter. Förslaget förväntas medföra markant bättre underlag för länsstyrelsens bedömningar i planprocesser vilket kan förväntas påverka såväl tids- och resursåtgången för länsstyrelserna samt minska behovet av att utforma invändningar. Förslaget förväntas även skapa bättre förutsättningar för att integrera hänsyn och intressen mellan systemet för hushållning med mark- och vattenområden och det övriga arbetet för hållbar utveckling, exempelvis miljömålsarbetet, det regionala utvecklingsarbetet, klimatarbetet och energiomställningsarbetet.

Konsekvenser för regionala organ

Den regionala nivån och landstingen berörs i begränsad utsträckning av utredningens förslag. På lång sikt kan förbättringar i planeringssystemets funktionssätt medföra positiva effekter på den regionala nivåns arbete. Förutsättningarna att bedriva regionalt strukturpåverkande tillväxtarbete kan exempelvis antas förbättras genom den förbättrade kommunala översiktsplaneringen.

Konsekvenser för kommunerna

Utredningen bedömer att förslaget ger en positiv effekt för kommunerna. Kommunernas möjligheter att påverka sektorsmyndigheternas bedömningar av områden av riksintresse stärker deras roll inom systemet. Förslaget förväntas sammantaget medföra betydande förbättringar på den kommunala planeringsprocessen. Planerare, handläggare och andra medarbetare hos kommunerna får ökad kunskap om och förståelse för de allmänna intressen som ska tillgodoses i samhällsplaneringen. Den ökade kunskapen och de förbättrade planeringsunderlagen inom systemet för hushållning av mark- och vattenanvändning bedöms sammantaget att medföra en ökad tydlighet och förutsägbarhet i den kommunala planeringen.

Konsekvenser för företag

Utredningens förslag bedöms inte medföra några direkta konsekvenser för företag. Förslaget bedöms inte få någon direkt påverkan på företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Förändringen bedöms inte heller påverka företagens administrativa kostnader¹. Företag bedöms inte behöva vidta några förändringar i sina verksamheter till följd av åtgärden.

Däremot förväntas förslaget medföra indirekta konsekvenser för företag genom förslagets förväntade påverkan på systemets funktionssätt och tillämpning. Utredningen bedömer att detta särskilt gäller de företag som är verksamma inom bostadsbyggande.

¹ Notera att minskad administrativ hantering för företagen pga. systemets bättre funktionsätt inte är att betrakta som administrativa kostnadsförändringar för företagen då det inte hänger samman med någon förändrad regelbörda.

Nedan följer en sammanställning av antalet företag som kan förväntas beröras indirekt genom förändrade exploateringsförutsättningar, uppdelade på antalet anställda.

Tabell 14.2 Antalet företag som kan förväntas vara berörda av lagändringen

Antal anställda	41.2 entreprenörer för bostads- hus och andra byggnader	68.2 förvaltare av egna eller arrenderade fastigheter	68.3 fastighetsförmedlare och fastighetsförvaltare på uppdrag	Totalt	Kumulativ*
1-4 anställda	6646	9607	2367	18620	23206
5-9 anställda	1414	663	447	2524	4586
10-19 anställda	683	267	186	1136	2062
20-49 anställda	344	192	64	600	926
50-99 anställda	103	78	21	202	326
100-199 anställda	31	37	13	81	124
200-499 anställda	12	17	5	34	43
500+ anställda	6	1	2	9	9

Källa: SCB Företagsdatabasen (2014).

* Avser kumulativt antal företag med start i kategorier av företag med högst antal anställda.

Enligt 2014 års uppgifter från SCB och företagsdatabasen uppgår den totala företagspopulationen för dessa tre SNI-koder till 23 206 företag². Fyra femtedelar av dessa företag har endast 1–4 anställda.

Konsekvenser för enskilda

Konsekvenserna av ökad kvalitet i den fysiska planeringen och en mer ändamålsenlig hushållning med mark- och vattenområden förväntas i förlängningen komma enskilda till del, exempelvis i termer av en bättre bostadsförsörjningssituation, minskad kommunal skattebörda och bättre miljö. På grund av stora osäkerheter och långa orsak-verkan-kedjor bedöms dessa konsekvenser inte möjliga att uppskatta eller värdera.

² Intresse- och branschorganisationen Fastighetsägarna har som referensvärde 17 000 medlemmar och representerar alla typer av fastigheter: BRF, hyresvärdar, förvaltare och ägare av lokaler för industri, handel och kontor, såväl privata som offentliga.

14.5 Konsekvenser av nya krav och uppgifter (fas 1)

14.5.1 Förbättrade förutsättningar att tillämpa hushållningsbestämmelserna

Minskade arealer och antal områden av riksintresse

Enligt förslaget ska regeringen besluta om särskilda kriterier för olika typer av områden som kan vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. Sektorsmyndigheterna ska utforma förslag till sådana kriterier, i enlighet med vissa förutsättningar. Förslagen bör bl.a. utforma förslagen med beaktande av möjligheten att ange ett område som varande av väsentligt allmänt intresse i stället för av riksintresse och med inriktning mot att minska den sammanlagda utbredningen av områden av riksintresse jämfört med i dag.

Den efterföljande samrådsprocessen med ökad möjligheter till kommunalt deltagande och inflytande bör ha en återhållande effekt på sektorsmyndigheternas förslag till omfattning av riksintressen i antal och areal.

Sammantaget bedömer utredningen att förslaget kommer att medföra en minskning av antalet områden och arealer riksintresse. Omfattningen av denna minskning är inte möjlig att uppskatta.

Utredningen föreslår att ett område med en grundvattenförekomst av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen kan vara av riksintresse. I dag finns drygt 300 identifierade grundvattenmagasin varav cirka 160 med enskilda beskrivningar. Sveriges geologiska undersökning kan i nuläget inte bedöma hur många av dessa som skulle bli områden av riksintresse.

Ökade kunskaper och kompetenser bland planerare och handläggare

Utredningens förslag bedöms få som konsekvens att planerare, handläggare och andra medarbetare hos kommuner, länsstyrelsen, sektorsmyndigheter och regionala organ får ökad kunskap om och förståelse för de allmänna intressen som ska tillgodoses i samhällsplaneringen. Skälen till det är framför allt att

- riksintressena får tydliga värdebeskrivningar som gör dem förutsägbara och användbara i planering och beslut

- Boverket anordnar utbildningar om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna
- kommuner, berörda länsstyrelser, berörda regionala organ samt övriga berörda sektorsmyndigheter deltar i samrådsförfaranden.

Bättre och tydligare planeringsunderlag

Utredningens förslag bedöms få som konsekvens att kommuner tar fram mer tydliga, underbyggda och fullständiga planeringsunderlag. Sammantaget bedöms föreslagna ändringar bidra till ökad planeringsnytta för de aktörer som befinner sig och arbetar inom systemet för hushållning med mark- och vattenområden. Detta förväntas i ett första skede ske inom ramen för den kommunala översiktsplaneringen för att i andra hand även påverka den kommunala detaljplaneringen och planering och beslut enligt övrig anknuten lagstiftning. Skälen till att planeringsunderlagen bedöms förbättras är framför allt att

- områden av riksintresse och väsentligt allmänt intresse redovisas i översiktsplanerna
- riksintressena får tydliga värdebeskrivningar som gör dem förutsägbara och användbara i planering och beslut
- kunskapen och kompetensen bland planerare och handläggare kring hur de allmänna intressena ska tillgodoses i samhällsplaneringen ökar.

Ökad tydlighet och förutsägbarhet inom systemet för hushållning med mark- och vattenområden

Utredningen bedömer att den ökade kunskapen och de förbättrade planeringsunderlagen inom systemet för hushållning med mark- och vattenområden sammantaget kommer att medföra en ökad tydlighet och förutsägbarhet inom systemet som sammantaget bedöms bidra positivt till systemets funktionssätt. Detta bedöms kunna generera positiva effekter som

- minskade risker och osäkerheter i exploatering

- minskad tids- och resursåtgång för planering och kopplade processer
- mer enhetliga bedömningar
- bättre balans i avvägningar av intressen
- bättre förutsättningar för att integrera tillämpningen systemet för hushållning med mark- och vattenområden med det övriga arbetet för hållbar utveckling, exempelvis miljömålsarbetet, det regionala tillväxtarbetet, klimatarbetet och energiomställningsarbetet.

Ökad acceptans för beslutade områden av riksintresse, samt legitimitet för systemet och statens ingripandegrunder i planeringen

Utredningens förslag bedöms få som konsekvens att aktörer inom systemet för hushållning med mark- och vattenområden i större utsträckning accepterar beslutade riksintressen. I förlängningen bedöms därmed legitimiteten för systemet och statens inflytande i den kommunala planeringen att stärkas. Skälen till denna bedömning är framför allt:

- minskning av antal områden och arealer riksintresse
- kommuner, berörda länsstyrelser, berörda regionala organ, samt övriga berörda sektorsmyndigheter deltar samrådsförfaranden
- införande av formkrav för beslut om områden av riksintressen
- tydliga värdebeskrivningar gör tolkningen av riksintressevärden förutsägbara och användbara i planering och beslut.

14.5.2 Direkta kostnader för att genomföra utredningens förslag

I detta avsnitt redovisas en bedömning av de direkta kostnader som genomförandet av förslaget förväntas medföra på kort sikt för berörda aktörer i form av kostnader för ökat antal årsarbetskrafter. Det är troligt att genomförandet av förslaget i olika utsträckning kommer att ställa krav på berörda aktörer att säkerställa tillgång till

specifika utredningskompetenser, samt skapa nya interna processer för att hantera förändringen. Dessa förändringar och krav ingår i den samlad kostnadsbild som har uppskattats. Om inget annat anges beskriver tabellerna i detta kapitel totala uppskattade kostnader per moment och aktör, inte årlig kostnad. Utredningen uppskattar de samlade direkta kostnaderna brutto för att genomföra förslaget till knappt 154 miljoner kronor.

Tabell 14.3 Direkta kostnader för att genomföra utredningens förslag åren 2016–2035

Kostnader	Mnkr
Kostnader för Boverket, SKL och länsstyrelser för genomförande av föreslagna uppdrag	9.6
Kostnader för framtagande av kriterier för områden av riksintresse	4.0
Kostnader för framtagande av förslag till och beslut om områden av riksintresse och angivande av områden av väsentligt allmänt intresse (nationella)	51.6
Kostnad för samrådsförfarande och beslut om område av riksintresse	32.2
Kostnad för aktualitetsprövning av områden av riksintresse och väsentligt allmänt intresse	56.3
Totala kostnader	153.7

Källa: Beräkningar av Ramböll.

Not: Värdena i tabellen är diskonterade med diskonteringsränta 2 procent. De värden som anges i tabellerna nedan (14.4–14.8) är inte diskonterade vilket gör att dessa skiljer sig från värdena i denna tabell.

Nedan följer en utförligare beskrivning av dessa direkta kostnader.

Uppdrag till Boverket m.fl

Enligt utredningens förslag ges Boverket i uppdrag att

- upprätta ett nationellt digitalt hushållningsregister och att hålla det uppdaterat
- meddela föreskrifter om hur underlaget för beslut om riksintresse ska utformas, samt hur underlaget till registret ska vara utformat
- ta fram en handbok för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna

- genomföra utbildningar för de aktörer som har att tillämpa hus-hållningsbestämmelserna i samverkan med SKL och länsstyrelserna
- utveckla metoder för förenklad översiktsplanering som passar kommuner med olika resurser och behov i samverkan med SKL och länsstyrelserna.

Uppdragen uppskattas medföra en ökad arbetsbörda motsvarande totalt 8,2 miljoner kronor fram till 2035. Fördelningen av uppskattad arbetsbörda framgår av tabell 14.4 nedan.

Tabell 14.4 Kostnader för Boverket, SKL och länsstyrelser för genomförande av föreslagna uppdrag

Delmoment	Aktör	Årsarbetskrafter	Mnkr
Föreskrifter		1.0	0.6
	Boverket	1.0	0.6
Upprättande av register		2.0	1.2
	Boverket	2.0	1.2
Handbok		2.0	1.2
	Boverket	2.0	1.2
Utbildning		6.0	3.5
	Boverket	5.0	2.9
	SKL	0,5	0,3
	länsstyrelser	0.5	0.3
Metodutveckling		3.0	1.7
	Boverket	2.0	1.2
	SKL	0.5	0.3
	länsstyrelser	0.5	0.3
Register – underhåll/år		0.3	0.1
	Boverket	0.3	0.1
Summa Boverket		12.3	7.1
Summa SKL		1.0	0.6
Summa Lst		1.0	0.6
Summa alla aktörer		14.3	8.2

Källa: Riksintresseutredningen, beräkningar av Ramböll.

Not: Kostnaderna för underhåll av register är löpande mellan åren 2020–2035. Övriga kostnader tillkommer åren 2017–2019, och Summa alla aktörer i tabellen avser löpande totalkostnad över denna period.

Utformande av förslag till kriterier för områden av riksintresse

Regeringen ger berörda sektorsmyndigheter i uppdrag att i enlighet med vissa förutsättningar utforma förslag till kriterier för beslut av områden av riksintresse. Samtliga berörda sektorsmyndigheter ska ta fram förslag, även de som i närtid har tagit fram nya kriterier. Efter en bred remiss beslutar regeringen om kriterier för områden av riksintresse enligt 3 kap. MB. Besluten förs in som bilaga i hushållningsförordningen.

Förfarandet uppskattas medföra en ökad arbetsbörda för berörda aktörer motsvarande totalt 4,2 miljoner kronor fram till 2035.

Fördelningen av uppskattad arbetsbörda framgår av tabell 14.5 nedan.

Tabell 14.5 Kostnader för framtagande av förslag till och beslut om kriterier för områden av riksintresse

Aktör	Årsarbetskrafter	Mnkr
Försvarsmakten	0.3	0.2
Havs- och vattenmyndigheten	0.6	0.3
Myndigheten för samhällsskydd och ber.	0.3	0.2
Naturvårdsverket	0.6	0.4
Post- och telestyrelsen	0.3	0.2
Riksantikvarieämbetet	0.4	0.2
Sametinget	0.3	0.2
Statens energimyndighet	0.4	0.2
Strålsäkerhetsmyndigheten	0.3	0.2
Sveriges geologiska undersökning	0.4	0.2
Tillväxtverket	0.3	0.2
Trafikverket	0.6	0.4
Summa Sektorsmyndigheterna	4.8	2.8
Regeringskansliet	1.0	0.6
Boverket	1.0	0.6
Övriga myndigheter	0.5	0.3
Summa alla aktörer	7.2	4.2

Källa: Riksintresseutredningen, beräkningar av Ramböll.

Not: Nyckel för fördelning av kostnader per sektorsmyndighet baseras på en fast del för samtliga sektorsmyndigheter (50 procent) på antal intressen (37,5 procent); antal områden av riksintresse (12,5 procent); areal av område av riksintresse(0 procent); antal kommuner vari område av riksintresse finns (0 procent). Kostnader sker år 2018.

Utformande av förslag till och beslut om områden av riksintressen och angivande av områden av väsentligt allmänt intresse ur nationellt perspektiv

Berörda sektorsmyndigheter ges i uppdrag att inventera befintligt utpekade områden av riksintresse med utgångspunkt i de nya kriterierna samt att vid behov ange områden av väsentligt allmänt intresse. Utifrån genomförd inventering och beslutade kriterier utformar berörda sektorsmyndigheter förslag till områden av riksintresse med beskrivningar och anger vid behov områden av väsentligt allmänt intresse ur nationellt perspektiv.

Utformande av förslag till beslut av områden av riksintresse och angivande av områden av väsentligt allmänt intresse uppskattas medföra en ökad arbetsbörda för berörda aktörer motsvarande totalt 55 miljoner kronor fram till 2035. Fördelningen av uppskattad arbetsbörda framgår av tabell 14.6 nedan.

Tabell 14.6 Kostnader för utformande av förslag till och beslut om områden av riksintresse och angivande av områden av väsentligt allmänt intresse ur nationellt perspektiv

Aktör	Årsarbetskrafter	Mnkr
Försvarsmakten	4.1	2.4
Havs- och vattenmyndigheten	5.3	3.0
Myndigheten för samhällsskydd och ber.	2.4	1.4
Naturvårdsverket	9.8	5.6
Post- och telestyrelsen	4.1	2.4
Riksantikvarieämbetet	5.4	3.1
Sametinget	7.4	4.3
Statens energimyndighet	5.4	3.1
Strålsäkerhetsmyndigheten	3.1	1.8
Sveriges geologiska undersökning	4.4	2.5
Tillväxtverket	3.1	1.8
Trafikverket	11.3	6.5
SMHI	2.4	1.4
VINNOVA	2.4	1.4
Statens jordbruksverk	2.4	1.4
Summa Sektorsmyndigheterna	73.1	42.1
Regeringskansliet	2.0	1.2
Länsstyrelser	21.1	11.7
Summa alla aktörer	96.2	55.0

Källa: Riksintresseutredningen, beräkningar av Ramböll.

Not: Nyckel för fördelning av kostnader per sektorsmyndighet baseras på en fast del för samtliga sektorsmyndigheter (33,3 procent) antal intressen (16,6 procent); antal områden av riksintresse (33,3 procent); areal av område av riksintresse (16,6 procent); antal kommuner vari område av riksintresse finns (0 procent). Kostnaderna är utspridda mellan åren 2018–2020.

I fördelningen av uppskattad arbetsbörda bedöms fyra myndigheter i särskild utsträckning ta stöd av länsstyrelserna för att inventera och göra områdesbedömningar. Det är Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Stödet avser framför allt riksintressen avseende kulturmiljövård och naturmiljövård där

länsstyrelsen besitter områdesspecifik kompetens. Det innebär att länsstyrelserna i kostnadsuppskattningen har tagit över delar av dessa myndigheters uppskattade kostnader.

Samrådsförfarande, prövning och beslut om områden av riksintresse

Samtliga förslag till områden av riksintresse ska genomgå ett samrådsförfarande med Boverket samt de länsstyrelser, regionala organ, kommuner och de sektorsmyndigheter som är berörda. Om en berörd kommun beträffande ett förslag till område av riksintresse anser att de av regeringen beslutade kriterierna inte är uppfyllda eller att underlaget till förslaget är bristfälligt kan kommunen begära att sektorsmyndigheten ger regeringen möjlighet att pröva förslaget. Denna möjlighet bedöms stärka kommunens roll i förhållande till staten genom en starkare position i samrådsprocessen.

Förfarandet uppskattas medföra en ökad arbetsbörda för berörda aktörer motsvarande totalt 34,1 miljoner kronor fram till 2035. Fördelningen av uppskattad arbetsbörda framgår av tabell 14.7 nedan.

Tabell 14.7 Kostnad för samrådsförfarande, prövning och beslut om områden av riksintresse

Aktör	Årsarbetskrafter	Mnkr
Försvarsmakten	0.8	0.4
Havs- och vattenmyndigheten	1.2	0.7
Myndigheten för samhällsskydd och ber.	0.6	0.4
Naturvårdsverket	1.7	1.0
Post- och telestyrelsen	0.7	0.4
Riksantikvarieämbetet	1.0	0.5
Sametinget	0.8	0.5
Statens energimyndighet	0.8	0.5
Strålsäkerhetsmyndigheten	0.7	0.4
Sveriges geologiska undersökning	0.8	0.5
Tillväxtverket	0.6	0.4
Trafikverket	1.1	0.6
SMHI	0.6	0.3
VINNOVA	0.6	0.3
Summa Sektorsmyndigheterna	11.9	6.9
Regeringskansliet	2.0	1.2
Kommuner	29.0	13.2
Regionala organ	9.4	4.3
Boverket	0.9	0.5
Länsstyrelser	14.1	8.1
Summa alla aktörer	67.4	34.1

Källa: Riksintresseutredningen, beräkningar av Ramböll.

Not: Nyckel för fördelning av kostnader per sektorsmyndighet baseras på en fast del för samtliga sektorsmyndigheter (66,7 procent) antal intressen (8,3 procent); antal områden av riksintresse (4,2 procent); areal av område av riksintresse(4,2 procent); antal kommuner vari område av riksintresse finns (16,67 procent). Kostnaderna är utspridda mellan åren 2018–2020.

Sammanfattande redogörelser till kommuner

Länsstyrelsen ska enligt 3 kap. 28 § PBL minst en gång per mandatperiod lämna en sammanfattande redogörelse till kommunerna som bl.a. redovisar områden av riksintresse. Enligt föreslagen författningsändring utökas denna uppgift till att även innefatta områden av väsentligt allmänt intresse som framgår av Boverkets register och områden som länsstyrelsen bedömer vara av väsentligt allmänt intresse ur ett regionalt perspektiv.

Förändringen bedöms sammantaget inte medföra någon förändrad arbetsbörda för länsstyrelsen. Skälet till det är att det redan i

dag i länsstyrelsernas sammanfattande redogörelser lämnas information om allmänna intressen ur regionalt perspektiv som bör beaktas i kommunernas planering.

Aktualitetsprövning av områden av riksintresse och väsentligt allmänt intresse m.m.

Berörda sektorsmyndigheter ska aktualitetspröva beslutade riksintressen minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov. De ska även aktualitetspröva angivna områden av väsentligt allmänt intresse ur nationellt perspektiv vid behov. Länsstyrelsen har möjlighet att föreslå aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintresse. Myndigheterna kommer också att löpande hantera frågor om områden av riksintresse och väsentligt allmänt intresse.

Aktualitetsprövningen bedöms medföra betydligt mindre tids- och resursåtgång för sektorsmyndigheterna jämfört med den första inventeringen då rutiner och befintliga underlag antas förenkla förfarandet avsevärt. Sammantaget uppskattas förändringen medföra en genomsnittlig ökad arbetsbörda för berörda aktörer motsvarande 7,5 miljoner kronor per år mellan åren 2028–2035.

Tabell 14.8 Årlig genomsnittlig kostnad för aktualitetsprövning av områden av riksintresse och väsentligt allmänt intresse (nationellt) m.m.

Aktör	Årsarbetskrafter/år	Mnkr/år
Försvarsmakten	0.5	0.3
Havs- och vattenmyndigheten	0.5	0.3
Myndigheten för samhällsskydd och ber.	0.3	0.2
Naturvårdsverket	0.9	0.5
Post- och telestyrelsen	0.5	0.3
Riksantikvarieämbetet	0.5	0.3
Sametinget	0.8	0.4
Statens energimyndighet	0.6	0.4
Strålsäkerhetsmyndigheten	0.4	0.2
Sveriges geologiska undersökning	0.5	0.3
Tillväxtverket	0.4	0.2
Trafikverket	1.1	0.6
SMHI	0.4	0.2
VINNOVA	0.4	0.2
Statens jordbruksverk	0.4	0.2
Summa Sektorsmyndigheterna	7.8	4.5
Regeringskansliet	1.0	0.6
Länsstyrelser	2.0	1.1
Boverket	1.6	0.9
Övriga myndigheter	0.8	0.4
Summa alla aktörer	13.1	7.5
Sektorsmyndigheter under övergångsperiod/år	1.5	0.8

Källa: Riksintresseutredningen, beräkningar av Ramböll.

Not: Nyckel för fördelning av kostnader per sektorsmyndighet baseras på en fast del för samtliga sektorsmyndigheter (50 procent) antal intressen (12,5 procent); antal områden av riksintresse (25 procent); areal av område av riksintresse(12,5 procent); antal kommuner vari område av riksintresse finns (0 procent). Kostnaden är löpande mellan åren 2027–2035 utom för Sektorsmyndigheter under övergångsperiod som löper mellan åren 2021–2026. Kostnaderna uppkattas bli som högst under åren 2027–2029.

De direkta kostnaderna medför även ökade skatteintäkter som minskar statens nettokostnader för att genomföra förslaget

Det ökade antalet årsarbetskrafter netto förväntas i sin tur generera arbetstillfällen som indirekt även skapar ökade intäkter för staten, kommuner och landsting i form av skatt, sociala avgifter och moms. Om vi även tar hänsyn till dessa indirekta intäkter uppskattas de direkta nettokostnaderna för förslaget att uppgå till minus 75 miljoner kronor fram till år 2035 uttryckt i dagens

penningvärde. Av tabell 14.9 framgår att det är staten som står för nettokostnaden och att huvuddelen av nettoeffekten förväntas äga rum under åren 2018–2020 och 2027–2029.

Tabell 14.9 Uppskattade kostnader minus indirekta intäkter per aktör för att genomföra utredningens förslag, miljoner kronor

År	Kommuner	Landsting	Staten	Total
2016	0	0	0	0
2017	0	0	-2	-1
2018	0	1	-17	-16
2019	0	1	-15	-14
2020	1	2	-21	-18
2021	0	0	-1	0
2022	0	0	-1	0
2023	0	0	-1	0
2024	0	0	-1	0
2025	0	0	-1	0
2026	0	0	-1	0
2027	2	1	-11	-7
2028	3	2	-16	-11
2029	2	1	-11	-7
2030	1	0	-3	-2
2031	0	0	-2	-1
2032	0	0	-1	-1
2033	0	0	-1	-1
2034	0	0	-1	-1
2035	1	0	-3	-2
Summa	13	10	-109	-86
Summa diskonterad	10	8	-94	-75

Källa: Rikssintresseutredningen, beräkningar av Ramböll.

Not: Diskonteringsränta 2 procent.

14.6 Konsekvenser av förändringar i systemets funktionssätt (fas 2)

Utredningens förslag bedöms sammantaget ha en positiv påverkan på den fysiska planeringens kvalitet och bidra till att avvägningar görs i den fysiska planeringen som i större utsträckning är önskvärda utifrån ett långsiktigt hushållningsperspektiv. Ett huvudskäl till den bedömningen är de planeringsnyttor som förslaget förvän-

tas generera som beskrivs i avsnitt 14.5.1 Förbättrade förutsättningar att tillämpa hushållningsbestämmelserna.

Kravet om att områden av riksintresse och väsentligt allmänt intresse redovisas i översiktsplanerna – samt att områden av riksintresse får tydliga värdebeskrivningar som gör dem förutsägbara och användbara i planering och beslut – bedöms sammantaget få som konsekvens att kommuner kommer att kunna använda sig av mer tydliga, underbyggda och fullständiga planeringsunderlag.

De förbättrade planeringsunderlagen – tillsammans med att Boverket anordnar utbildningar kring översiktsplanering och att kommuner, berörda länsstyrelser, berörda regionala organ, samt övriga berörda sektorsmyndigheter deltar i samrådsförfaranden – bedöms vidare medföra att kunskapen och kompetensen bland planerare och handläggare kring hur de allmänna intressena ska tillgodoses i samhällsplaneringen förbättras.

Dessa konsekvenser bedöms sammantaget bidra till ökad planeringsnytta för de aktörer som befinner sig och arbetar inom systemet för hushållning med mark- och vattenområden. Detta förväntas i ett första skede ske inom ramen för den kommunala översiktsplaneringen för att i andra hand även påverka den kommunala detaljplaneringen och planering och beslut enligt övrig anknuten lagstiftning.

Förenklat går det att urskilja två typer av förändringar i systemets funktionssätt som förslaget förväntas ge upphov till:

- Minskad tids- och resursåtgång i planeringen
- Bättre och mer ändamålsenlig planering

Minskad tids- och resursåtgång i planeringen handlar om att förutsättningarna för aktörerna att agera inom systemet förbättras så att de kan agera tydligare och enklare och undvika onödigt arbete. Denna effekt är odelat positiv. Ett exempel på denna typ av planeringsnytta är bättre förutsättningar att undvika att en exploator och en kommun tillsammans lägger ner arbete i en planeringsprocess som saknar förutsättningar för att leda till exploatering på grund av att länsstyrelsen i slutskedet konstaterar påtaglig skada på riksintresse, s.k. förgävesplanering. Ett annat exempel är att tiden för planprocesser blir kortare när länsstyrelsen vid sin prövning av

påtaglig skada har tillräckligt kunskapsunderlag. Det kan exempelvis medföra att bostadsbyggnation kan tidigareläggas.

Den andra typen av planeringsnytta – bättre och mer ändamålsenlig planering – handlar om att förutsättningarna för aktörerna att agera inom systemet förbättras så att de i större utsträckning kan fatta beslut som ligger i linje med målsättningen om en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden och den fysiska miljön i övrigt. Denna planeringsnytta är mer svårfångad och svår att värdera. Konsekvenserna av förslaget handlar här om att planeringen kan förväntas bli bättre och mer ändamålsenlig eftersom de grunder som planeringen genomförs på är tydligare, mer enhetliga, uppdaterade och genomarbetade, samt att de som genomför planeringen har blivit mer informerade och kompetenta att fatta väl avvägda beslut.

14.6.1 Förändrad tids- och resursåtgång i översiktsplaneringen och kopplade processer

Enligt bestämmelserna i PBL ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen, samt minst en gång under mandatperioden pröva om den är aktuell i förhållande till kraven i 3 kap. 5 § PBL. Enligt Sveriges Kommuner och Landstings rapport (SKL 2014) hade nästan hälften (45 procent) av Sveriges 290 kommuner antagit en ny, eller aktualitetsförklarat en gällande, översiktsplan under 2010–2014. Ungefär 30 procent av kommunerna har ett pågående arbete med att ta fram en ny kommunomfattande översiktsplan. Enligt rapporten hade därmed 26 procent av kommunerna en gällande översiktsplan som är äldre än 2010 och där det inte pågår något aktivt arbete med att ta fram en ny kommunomfattande översiktsplan. Kommunerna uppskattar att kommunerna i genomsnitt lägger ner 485 årsarbetskrafter på översiktsplanering årligen³.

Enligt föreslagen författningsändring föreslås en övergångsbestämmelse i PBL som ställer krav på en aktualisering av översiktsplanerna i samtliga kommuner till ett fastlagt datum. Enligt

³ Ramböll och Bostadsplaneringskommittén 2014, Enkät till kommunala samhällsplanerare.

föreslagen tidplan bör detta bli aktuellt efter valet 2022 fram till sista december 2024.

Arbetet med att aktualisera översiktsplaner i samtliga kommuner kommer att medföra betydande kostnader i kommunerna på kort sikt. Givet befintligt krav i plan- och bygglagen om att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, samt givet möjligheten att planera för övergångsbestämmelserna från 2018, bedöms inte kravet i utredningens förslag medföra någon ny uppgift som medför förändrad tids- och resursåtgång för kommunerna jämfört med alternativt scenario.

Enligt utredningens förslag ska kommunerna i översiktsplanerna redovisa områden av riksintresse och av väsentligt allmänt intresse. Utredningens uppfattning är att kommunerna principiellt sett redan omfattas av detta krav enligt gällande författning men att detta krav endast uppfylls i varierande omfattning i kommunernas nuvarande översiktsplanering.

Utredningen bedömer att den faktiska tids- och resursåtgången för redovisning och hantering av dessa intressen i översiktsplaneringen kommer att öka för kommunerna de första åren. Den ökade tids- och resursåtgången kan uppvägas av att utbredningen av områden av riksintresse förväntas minska, att kommunerna får tillgång till ett bättre planeringsunderlag, samt att kommunerna är med och deltar i samrådsförfaranden kring besluten om områden av riksintresse. Utredningen bedömer att dessa faktorer talar för att tids- och resursåtgången för hanteringen i översiktsplaneringen av allmänna intressen, bl.a. riksintressen, på längre sikt bör minska.

Länsstyrelsen har vidare i uppgift att under utställningstiden av en översiktsplan avge ett granskningsyttrande över planförslaget. Enligt Boverkets plan- och byggenkät gjorde länsstyrelsen i genomsnitt 76 granskningsyttranden per år över översiktsplaner, fördjupande översiktsplaner eller tillägg till översiktsplaner under 2013–2014. Under samma period hade länsstyrelsen invändningar mot riksintressen i genomsnittligen 37 av dessa granskningsyttranden per år.

Utredningens förslag bedöms på kort sikt medföra ökad tids- och resursåtgång för länsstyrelsen med anledning av att översiktsplaner kommer att arbetas fram samtidigt i alla kommuner. Detta bedöms under perioden för övergångsbestämmelserna i PBL medföra ökad tids- och resursåtgång för länsstyrelsen genom ökade

volymer av översiktsplaner och granskningsyttranden. Sett över tid bedöms denna ökade arbetsbörda vägas upp av en minskad arbetsbörda före och efter perioden för övergångsbestämmelserna i PBL. Över tid bedöms tids- och resursåtgången för länsstyrelsen därför inte förändras.

Utredningen anser att det är svårt att över tid förutse den sammantagna effekten av förslaget på tids- och resursåtgången för översiktsplaneringen och kopplade processer. Utredningens bedömning är därför att tids- och resursåtgången förblir oförändrad.

14.6.2 Minskad tids- och resursåtgång i detaljplaneringen och kopplade processer

En av förslagets största förväntade nyttor handlar om potentiella följeffekter av en förbättrad kommunal översiktsplanering. Av Riksrevisionens enkät (Riksrevisionen 2013) framgår att 56 av 65 tillfrågade kommuner uppger att de under de senaste tre åren har velat planera eller påbörjat en formell process för att planera bostadsbyggande i områden där de har behövt ta hänsyn till riksintressen. Av de 20 länsstyrelser som har besvarat enkäten uppger en att det är mycket vanligt och åtta att det är ganska vanligt att kommunerna efterfrågar att de tydliggör och avgränsar berörda riksintressen i samband med detaljplanering. På motsvarande sätt uppger tre länsstyrelser att det mycket vanligt och fyra länsstyrelser att det är ganska vanligt att de begär att kommunen tydliggör eller avgränsar berörda riksintressen under detaljplaneprocessen. Dessa processer tar tid för alla inblandade aktörer och påverkas av förslaget.

Under 2012 gjorde länsstyrelserna 480 invändningar under planprocessen mot förslag till detaljplaner vid samråd eller i granskningsyttrande. 127 av dessa gjordes med hänvisning till riksintressen⁴ (SOU 2014:59, s. 52). Det saknas uppgifter om hur lång tid dessa processer pågår och hur stor andel av denna tid som hade varit möjlig att undvika genom bättre underlag och processer. Enligt utredningens intervjuer med kommunerna (se SOU 2014:59, s. 55 ff.) handlar det ofta om hinder i form av krav från läns-

⁴ Motsvarande statistikuppgift saknas för 2013-2014.

styrelsen på ytterligare underlag för bedömning av påtaglig skada på berört riksintresse. Det kan också ta lång tid att få besked från länsstyrelsen. En kommun nämnde att det inte var ovanligt med 7–18 månaders väntetid. Dessa processer inverkar negativt på detaljplaneringen.

Utredningens förslag förväntas medföra markant bättre underlag för bedömningar som kan förväntas påverka såväl tids- och resursåtgången för länsstyrelsernas bedömningar som behovet av att utforma invändningar. Detta kan förväntas minska länsstyrelsernas tids- och resursåtgång men framförallt förkorta detaljplaneprocesserna.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att förslagen kommer att generera positiva effekter för den kommunala detaljplaneringsprocessen. Den samlade tids- och resursåtgången för detaljplaneringen bedöms allt annat lika att kunna minska. Huvudskälen till det är att planprocesserna bedöms kunna bedrivas snabbare, samt att onödiga planprocesser kan undvikas. Det som bedöms möjliggöra detta är framför allt

- att kommunerna kan agera tydligare i dialogen med exploatörer som får tidigare och tydligare besked i planprocesser
- att tydligt angivna områden och värdebeskrivningar för områden av riksintresse i översiktsplaner och nationellt register ger ökad transparens gentemot exploatörer och skapar bättre underlag för att förutse tolkningar av hushållningsbestämmelserna vilket leder till att kommuner och exploatörer inte behöver konkretisera en planprocess lika långt innan länsstyrelsen kan göra en bedömning
- ökade kunskaper om områden av riksintresse hos planerare som kommer av deltagandet i samrådsförfarandet
- ökad acceptans hos kommunerna om beslutade områden av riksintresse
- förbättrade förutsättningar att hantera frågor om riksintressen som har hamnat i konflikt sinsemellan eller med andra allmänna eller enskilda intressen.

Storleken på dessa effekter är svåra att uppskatta i kvantitativa termer. I tabell 14.10 redovisas några räkneexempel som kan illustrera effekternas potential.

Tabell 14.10 Räkneexempel över de samhällsekonomiska effekterna av minskad tids- och resursåtgång i planeringen

Räkneexempel	Intäkt
Räkneexempel 1 – Minskad tids- och resursåtgång för detaljplanering pga. bättre underlag	11,5 mnkr/år
Räkneexempel 2 – Minskad tids- och resursåtgång för detaljplanering pga. färre områden av riksintresse	2,3 mnkr/år
Räkneexempel 3 – Minskad "förgävesplanering"	5 mnkr/år
Räkneexempel 4 – Tidigareläggande av bostadsuppförande	200 mnkr
Total intäkt 10-års-period (-2035)	343 mnkr

Källa: Riksintresseutredningen, beräkningar av Ramböll.

Enligt Boverkets plan- och byggenkät antogs i genomsnitt 1 787 detaljplaner årligen under perioden 2012–2014. Boverket samlar i dagsläget inte in uppgifter kring hur många av dessa detaljplaner som har berört områden av riksintresse. I Riksrevisionens kommunenkät⁵ har emellertid frågan ställts till kommunerna om hur många detaljplaner som har antagits under de senaste tre åren avseende nybyggnation av bostäder som har berört områden av riksintresse. Genom att samköra kommundata från Riksrevisionens enkät med uppgifter från Boverkets Plan- och byggenkät framgår det att andelen detaljplaner som berör områden av riksintresse jämfört med det totala antalet detaljplaner ungefärligen uppgår till 27 procent. Om ett förenklat antagande görs om att svarande kommuner representerar ett genomsnitt av Sveriges kommuner kan ett antagande göras om att ungefär 500 detaljplaner som berör områden av riksintresse antas årligen.

⁵ Källa: Riksrevisionens kommunenkät i Rapport RiR 2013:21.

Räkneexempel 1 – Minskad tids- och resursåtgång för detaljplanering pga. bättre underlag

Riksintresseutredningen saknar uppgifter om tids- och resursåtgången för den kommunala detaljplaneringen i allmänhet och de detaljplaner som avser områden av riksintresse i synnerhet. Ett försiktigt antagande är att en detaljplan som berör områden av riksintresse i genomsnitt kostar 200 000 kronor⁶ och att kostnaderna för att planera inom områden av riksintresse är 30 procent högre⁷, dvs. att kostnadstillägget för en detaljplan på områden av riksintresse i genomsnitt är 46 000 (200 000 – 200 000/1,3). Om vi vidare antar att de högre kostnaderna för att planera på områden av riksintresse bl.a. beror på otillräckliga värdebeskrivningar, ofullständiga översiktsplaner etc. och att utredningens förslag kan förväntas minska denna problematik med 50 procent kan planeringsnyttan för kommunerna och de exploatörer som finansierar arbetet av förslaget till följd av tydligare värdebeskrivningar och förbättrade översiktsplaner uppskattas till 11,5 miljoner kronor årligen ($500 \cdot 46\,000 \cdot 0,5$).

Räkneexempel 2 – Minskad tids- och resursåtgång för detaljplanering pga. färre områden av riksintresse

Om vi antar att antalet detaljplaner som berör områden av riksintresse minskar med 10 procent till följd av minskat antal områden och arealer riksintresse, kan planeringsnyttan i form av minskade handläggningstider uppskattas till 2,3 miljoner kronor årligen ($500 \cdot 0,1 \cdot 46\,000$).

Räkneexempel 3 – Minskad ”förgävesplanering”

Det förekommer att planeringsprocesser och förberedelser till planering utförs för exploatering som inte kommer att realiseras på grund av att länsstyrelsen i slutskedet konstaterar påtaglig skada på riksintresse. Sådan s.k. förgävesplanering kostar samhällsresurser i

⁶ Indikativa kostnader för detaljplaner med normalt planförande varierar kraftigt mellan kommuner.

⁷ Baseras på Umeå kommuns kostnader för att ta fram detaljplan med/utan område av riksintresse

form av nedlagd arbetstid. Om vi gör ett försiktigt antagande om att 5 procent av de detaljplaneprocesser som initieras inom området av riksintresse sker i onödan pga. otillräckliga kunskaper och värdebeskrivningar, kan årliga besparingar i nedlagd arbetstid beräknas till 5 miljoner kronor ($500 \cdot 0,05 \cdot 200\,000$). Dessa besparingar tillfaller kommunerna och de exploatörer som finansierar arbetet.

Räkneexempel 4 – Tidigareläggande av bostadsbyggande

Det saknas nationell statistik över hur lång kalendertid planprocesserna tar. I betänkandet *En effektivare plan- och byggprocess* (SOU 2013:34) har en sammanställning gjorts av genomförda undersökningar. Av sammanställningen framgår att processtiderna från de olika undersökningarna varierar mellan 1,5 och 3,5 år. Vi gör ett antagande om att den genomsnittliga planeringstiden för en detaljplan som berör ett område av riksintresse befinner sig i det övre spannet och är 30 månader. Vi antar också att utredningens förslag kan förväntas förkorta planeringsprocessen med i genomsnitt tre månader, vilket får som konsekvens att det samlade bostadsbyggandet kan tidigareläggas med tre månader. Detta är att betrakta som en engångsintäkt för samhället, dvs. vid varje givet tillfälle i framtiden kommer tre månaders bostadsbyggande att vara uppfört som om förslaget inte hade genomförts inte hade varit uppfört.

År 2014 uppfördes cirka 29 000 bostäder i Sverige. Cirka 27 procent av detaljplaner som antas berör områden av riksintresse. Om vi antar att det byggs lika många bostäder inom detaljplaner som berör riksintresse jämfört med detaljplaner som inte berör riksintresse kan vi vidare anta att 7 830 bostäder ($29\,000 \cdot 0,27$) byggs årligen på detaljplaner som uppförs på områden som berör riksintresse. Om vi dessutom gör ett antagande om att konsumentöverskottet per uppförd bostad är 100 000 kronor kan vi uppskatta den samhällsekonomiska engångsintäkten av tidigarelagda bostäder till cirka 200 miljoner kronor ($7\,830 \cdot (3/12) \cdot 100\,000$).

14.6.3 Konsekvenser för övriga plan- och miljöprocesser

Utredningen har inte gjort någon fördjupad bedömning kring vilka konsekvenser utredningens förslag kommer att få på tids- och resursåtgång i övriga plan- och miljöprocesser. Utredningen bedömer att följande faktorer talar för att planeringsnyttorna sammantaget bör bli positiva:

- Tydligt angivna områden och värdebeskrivningar för områden av riksintresse i översiktsplaner och nationellt register ökar transparensen gentemot exploitörer och skapar bättre underlag för att förutse tolkningar av riksintressevärden.
- Ökade kunskaper om områden av riksintresse hos kommunala planerare som kommer av deltagande i samrådsförfarandet kommer att medföra bättre avvägda bedömningar.
- Behovet av kompletterande utredningar i enskilda ärenden minskar.

14.7 Konsekvenser av förbättrad tillämpning av systemet (fas 3)

I avsnitt 14.6 beskrivs de två typer av förändringar i systemets funktionssätt som förslaget förväntas ge upphov till: minskad tids- och resursåtgång i planeringen, samt bättre och mer ändamålsenlig planering.

En viktig skillnad mellan dessa båda typer av planeringsnytta är att det i fallet med bättre och mer ändamålsenlig planering handlar om förändrade avvägningar och beslut. Som vid alla avvägningar och beslut finns det aktörer som kan uppfatta sig som vinnare eller förlorare. Eftersom utredningens förslag förväntas leda till att fler och annorlunda avvägningar i mark- och vattenanvändningsfrågor kommer att göras inom systemet, kan olika aktörers intresse komma att påverkas på sätt som gör att aktörerna i olika utsträckning uppfattar sig som vinnare eller förlorare⁸. Det är dock viktigt

⁸ Den samhällsekonomiska konsekvensen av den ökade planeringsnyttan består i skillnaden mellan den samhällsekonomiska konsekvensen av det nya beslutet (nya förutsättningar) jämfört med den samhällsekonomiska konsekvensen av det gamla beslutet (befintliga förutsättningar). Ett exempel på denna typ av planeringsnytta kan exempelvis vara att en plane-

att tänka på att det inte handlar om ett nollsummespel eftersom avsikten är att viktiga intressen ska tillgodoses samtidigt som andra intressen tillåts att utvecklas. Tydligare värdebeskrivningar kan t.ex. bidra till att ett bevarandebeslut tillgodoses på ett bättre sätt än med en mer otydlig och godtycklig process.

Det är generellt svårt att jämföra och ställa exploaterings- och bevarandevärden mot varandra. Eftersom det inte går att förutse vare sig på vilka sätt som beslut kommer att fattas annorlunda som en konsekvens av utredningens förslag eller hur stora samhälls-ekonomiska värden som påverkas, går det följaktligen inte heller att göra någon samlad samhälls-ekonomisk uppskattning av förslagens konsekvenser vad gäller det förändrade planeringsutfallet i form av bättre och mer ändamålsenlig planering. Utredningen gör dock följande övergripande bedömning:

- De samhälls-ekonomiska konsekvenserna av de förändrade avvägningar och beslut som kommer att göras som en konsekvens av förslaget bör sammantaget bli positiva.
- Förutsättningarna ökar för att beslut och planering i större utsträckning görs utifrån ett långsiktigt hållbart helhetsperspektiv så att viktiga värden tillgodoses samtidigt som samhälls-utveckling kan möjliggöras även i komplexa miljöer.

I nästa avsnitt utvecklas resonemanget kopplat specifikt till exploatering och bostadsbyggande.

14.7.1 Förbättrade förutsättningar för exploatering och bostadsbyggande

Frågan om områden av riksintresse enligt 3 kap. MB som hinder för bostadsbyggande behandlades i utredningens delbetänkande (SOU 2014:59) och beskrivs i avsnitt 8.2.2. Utredningen fann att områden av riksintresse på olika sätt kan hindra planering för

ring och en exploatering av en fastighet med bostäder blir av som annars inte hade blivit av på grund av att ett område som tidigare klassificerats som av riksintresse för kulturmiljövård efter aktualitetsprövning inte längre bedöms vara av riksintresse eller att länsstyrelsen bedömer att bostadsförjningsvärdet överstiger kulturmiljövärdena. Planeringsnyttan utgörs i detta exempel av värdet av de samhälls-ekonomiska konsekvenserna av exploatering minus värdet av de samhälls-ekonomiska konsekvenserna av bevarande.

bostadsbyggande genom att bestämmelserna om områden av riksintresse ska tillämpas i planeringsprocessen enligt plan- och bygglagen. En orsak är att otydligheter och brister i systemet gör det svårt att tillämpa, bl.a. när det gäller bedömning av påtaglig skada eller motsvarande. Det inverkar på kommunernas och länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelserna så att planeringsprocessen för områden som berör riksintressen ofta blir onödigt långdragen och kostsam. Det bidrar också till en oförutsägbarhet i planeringsprocessen som kan medföra att exploatörer drar sig för att starta projekt i ett område som berör ett riksintresse.

När det gäller hushållningsbestämmelsernas påverkan på bostadsbyggandet ansåg utredningen att den största potentialen för att underlätta planering för bostadsbyggande finns i möjligheterna att förbättra förutsättningarna för tillämpningen av bestämmelserna.

Det är svårt att mer specifikt förutse konsekvenserna av utredningens förslag för exploatering och bostadsbyggande. Det beror i hög grad av hur kriterier utformas och vilka beslut om områden av riksintressen och områden av väsentligt allmänt intresse som kommer att fattas. Det kan inte uteslutas att en inventering av värden och en ökad tydlighet kring hur riksintressen bör hanteras i den kommunala planeringen kan leda till att områden som i dag inte planeras eller bebyggs med anledning av att de berörs av riksintressen kommer att tillgängliggöras för bebyggelse.

Följande faktorer talar för att förutsättningarna för exploatering för bostadsbyggande förbättras och i förlängningen får en positiv inverkan på bostadsbyggandet:

- Minskade antal områden och arealer av riksintresse kan potentiellt medge byggande i urbana miljöer på attraktiv mark samtidigt som andra viktiga värden så långt möjligt tillgodoses.
- Ökad transparens och förutsägbarhet i hur Riksintressevärdena kommer att tolkas i prövning och överprövning minskar exploatörers och kommuners risker med detaljplanering.
- Ökad tydlighet i systemet gör att kommuners och exploatörers risker för att planeringsprocesser drar ut på tiden, att planer behöver omarbetas och att projekt helt stoppas minskar, vilket sammantaget gör det mer attraktivt att exploatera.

- Föreslagen ventil för regeringen skapar en förbättrad möjlighet att tillgodose bostadsförsörjningsintressen.

Utredningen gör bedömningen att föreslagna författningsändringar inte på något betydande sätt kommer att hindra att några bostäder byggs som hade byggts inom ramen för befintlig systemtillämpning.

Det kan inte uteslutas att föreslagna författningsändringar i enskilda fall och avvägningar kan få som konsekvens att bostäder hindras som hade byggts inom ramen för befintlig tillämpning. Utredningen bedömer dock detta som mindre sannolikt än att motsatsen sker. Sammantaget gör utredningen därför bedömningen att föreslagna ändringar i systemet kommer att få en positiv effekt på bostadsbyggandet. Det har inte varit möjligt att bedöma eller uppskatta detta i kvantitativa termer eller ställa i relation till de riksintressen som kan påverkas.

14.8 Övriga överväganden och bedömningar

14.8.1 Potentiella risker och osäkerheter

I detta avsnitt beskrivs övriga risker och osäkerheter som föreslagna författningsändringar bedöms medföra. Bedömningarna av dessa risker är förknippade med betydande osäkerheter och bedöms inte som möjliga att förutse på kvantitativ grund.

Större utbredning av riksintresseområden

När regeringen fastställer kriterier för riksintresseområden förutsätts att det ska kunna leda till en minskad total omfattning av riksintresseområdenas utbredning. Samtidigt är det tydligt att sektorsmyndigheterna ofta har betydligt lättare att föreslå fler riksintresseområden än färre. Andra intressenter kan också förväntas vilja påverka regeringen att tillgodose samhällsintressen som upplevs som viktiga. Om regeringen inte tar ett helhetsgrepp om frågorna och ger tydliga direktiv till myndigheterna om underlaget för riksintressekriterierna finns det risk för att utbredningen av riksintresseområden i slutänden ökar samtidigt som det också finns

stora områden av väsentligt allmänt intresse som kommunerna förväntas ta hänsyn till i sin planering. En sådan utveckling kan bli förödande för kommunernas möjligheter att möta medborgarnas och företagens krav på fler bostäder och övrig samhällsutveckling. För att förslaget ska kunna genomföras enligt utredningens intentioner och ge det avsedda resultatet krävs att alla berörda aktörer visar förståelse och acceptans för helheten i förslaget. Det krävs också att sektorsmyndigheterna tillsammans med länsstyrelser och kommuner utvecklar en gemensam syn på tillämpningen av hushållningsbestämmelserna som innebär att förutsättningar skapas för en rationell planering utifrån en helhetssyn om ett hållbart samhällsbyggande för en hållbar utveckling både i områden av riksintresse och av väsentligt allmänt intresse.

Förändrade regeringsunderlag

Nuvarande system för riksintressen enligt 3 kap. MB utgår från sektorsmyndigheternas bedömningar av värden. Genom utredningens förslag ges regeringen en tydligare roll genom att besluta om kriterier för riksintressen. Riksintressena, och mer allmänt systemet för hushållning med mark- och vattenområden, får därmed en tydligare demokratisk förankring. Förändringen medför också en ökad flexibilitet i systemet som gör det möjligt att i en definierad process ändra på kriterierna för riksintressena allt eftersom nya faktorer och tillstånd som behöver beaktas tillkommer.

Om kommande regeringar väljer att ändra kriterierna förutsätter detta samtidigt ett rigoröst förfarande där underlag behöver inhämtas från sektorsmyndigheterna och frågan remitteras till berörda aktörer. Utredningen bedömer att regeringens beslut om kriterier sannolikt inte kommer bli föremål för ändringar som saknar motivering utifrån ett långsiktigt hushållningsperspektiv.

Införande av områden av väsentligt allmänt intresse som nytt begrepp i 3 kap. MB

Utredningens förslag ger sektorsmyndigheter möjlighet att ange områden av väsentligt allmänt intresse ur nationellt perspektiv som kommuner ska redovisa i sina översiktsplaner. Det kan sägas inne-

bära en formalisering av myndigheternas befintliga möjligheter att ange områden av allmänt intresse och en ny formaliserad uppgift för kommunerna. Exempelvis har områden av allmänt intresse som bör beaktas i kommunernas planering redan angivits av Statens geologiska undersökning och Försvarsmakten. I länsstyrelsernas sammanfattande redogörelser lämnas redan i dag information om allmänna intressen ur regionalt perspektiv som bör beaktas i kommunernas planering. Områden som kommunerna anser vara av allmänt intresse ur ett lokalt perspektiv anges redan i dag i de kommunala översiktsplanerna.

Utredningen bedömer att införandet av begreppet område av väsentligt allmänt intresse i huvudsak är en formalisering av hur dagens system är tänkt att fungera.

Kortsiktig osäkerhet inom planeringssystemet

Föreslagna ändringar inom systemet för hushållning med mark- och vattenområden kan likt alla förändringar betraktas som en ”störning” inom systemet där aktörer inom systemet kommer att behöva anpassa sina processer och rutiner. Detta kan förväntas ske under en övergångsperiod. Att en förändring inom ett befintligt system sker utgör i sig en risk då koppling till praxis, tidigare erfarenheter och rutiner förloras. Nya begrepp och uppgifter kan av olika aktörer inom systemet uppfattas som svårare att tillämpa. Skiftet från begreppet ”påtaglig skada” till att ”intresset ska tillgodoses” kan förväntas skapa viss osäkerhet.

Riksintresseutredningen bedömning är att föreslagna ändringar i systemet bör ses mot bakgrund av befintlig problembild kring avsaknad av enhetlig tillämpning och tillgänglig praxis. Genom att tillhandahålla definitioner och formalisera systemets innehåll bedöms tydligheten öka över tid.

På kort sikt uppstår emellertid en risk för att aktörerna inom systemet kommer att uppleva en ökad osäkerhet kring hur tillämpningen ska ske och avvägningar göras mellan intressen. I förlängningen kan det inte uteslutas att exploaterer som hade tänkt exploatera avvaktar till efter att sektorsmyndigheterna fattat beslut om områden av riksintresse. Den föreslagna ventilen kan dock tänkas motverka en sådan utveckling.

Försvagat skydd av vissa intressen

Det är generellt svårt att förutse vilka konsekvenser som utredningens förslag medför för skyddet av olika intressen då detta i hög utsträckning är beroende av vilka kriterier och beslut om områden av riksintressen som fattas. En tydlig intention med föreslagna ändringar är att hushållningsbestämmelserna i större utsträckning tillämpas som en planeringslagstiftning i stället för en skyddslagstiftning. Detta bedömer utredningen ligga i linje med lagstiftarens ursprungliga intentioner. Det kan inte uteslutas att aktörer och enskilda inom systemet kommer att uppfatta systemet och specifika skyddsvärden som mindre säkra. Samtidigt behöver det ses i perspektivet av att avsevärda områden som i dag bedömts vara av riksintresse omfattas av beslut om annat skydd, t.ex. beslut enligt 7 kap. MB.

Förslaget samrådsförfarande bedöms samtidigt stärka möjligheten för olika aktörer att påverka besluten om områden av riksintresse.

14.8.2 Förslagets överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslagen bedöms inte beröra de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

14.8.3 Förslagets betydelse och konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen bedöms inte medföra några förändringar för den kommunala självstyrelsen. Om förslagen genomförs så att den totala utbredningen av områden av riksintresse minskar innebär det ett större utrymme för kommunerna att självständigt göra bedömningar om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning.

14.8.4 Förslagets betydelse och konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslagen bedöms inte ha någon betydelse för konsekvenserna för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

14.8.5 Förslagets betydelse och konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Förslagen bedöms inte få några övriga konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet utöver de som redan redovisats.

14.8.6 Förslagets betydelse och konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

14.8.7 Särskilda hänsyn som behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande eller speciella informationsinsatser

Utredningen föreslår (se avsnitt 11.10) att Boverket ges i uppdrag att ta fram en handbok för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna och att genomföra utbildningar för de aktörer som har att tillämpa hushållningsbestämmelserna.

14.8.8 Uppföljning och utvärdering av föreslagna författningsändringar

Utredningen föreslår (se avsnitt 11.10) att Boverket ges i uppdrag att följa och utvärdera bestämmelsernas tillämpning.

14.9 Finansiering

Enligt kommittéförordningen ska kommittén föreslå en finansiering om förslagen innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting.

Utredningens förslag innebär samlade direkta kostnader brutto för staten, kommuner och landsting till knappt 154 miljoner kronor under åren 2016–2035 (se avsnitt 14.5.2). Utredningen föreslår att en del av de resurser som avsätts i statsbudgeten för nå miljö kvalitetsmålen används för att finansiera den föreslagna ändringen av systemet för hushållning med mark- och vattenområden. Skälen är följande.

Den fysiska planeringens betydelse för att nå miljö kvalitetsmålen och en hållbar utveckling betonas i ett flertal av regeringens propositioner, skrivelser och i utredningar som behandlar dessa frågor (se bl.a. avsnitt 10.1.5 och 11.2.1). Som framgår bl.a. av avsnitt 11.1.1 och 11.4.1 är ett viktigt syfte med förslaget att samordna miljömålsarbetet och annat arbete med att nå olika samhällsmål med systemet för hushållning med mark- och vattenområden.

Riksdagen beslutade 1999 om en ny struktur i arbetet med miljömål och fastställde 15 nationella miljö kvalitetsmål (se avsnitt 10.1.3). Samtidigt beslutade riksdagen om följande riktlinjer för samhällsplaneringen.

De nationella miljö kvalitetsmålen ska, tillsammans med övriga nationella mål, vara vägledande för fysisk planering och samhällsbyggande. Genom samverkan över sektorsgränserna i samhällsplaneringen ska statliga och kommunala myndigheter främja en ekologiskt hållbar utveckling med en god livsmiljö för alla. (Prop. 1997/98:145, s. 321)

Riksdagen beslutade 2001 om 62 delmål till samtliga miljö kvalitetsmål utom Begränsad klimatpåverkan. (Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36). Riksdagen beslutade 2002 om ett särskilt delmål för klimatpolitiken (Prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:163). Delmålen innehöll åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålen som behövde finansieras.

I budgetpropositionen för 2002 lanserades miljö kvalitetsmålen som indelningsgrund för resultatredovisningen i budgetpropositionen som sedan dess har följt denna indelning. Det totala anslaget för miljöområdet (UO 20) ökade med cirka 35 procent mellan 2001–2002. Från och med denna proposition har över tid en

större del av resurstilldelningen inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård uttryckligen avsatts för arbetet för att nå miljö- kvalitetsmålen.

Av tabell 14.11 framgår omfattningen av de resurser som de senaste sex åren uttryckligen avsatts i budgetpropositionen under utgiftsområde 20 för arbetet för att nå miljö- kvalitetsmålen.

Tabell 14.11 Tilldelade resurser i statsbudgeten (UO 20) för arbetet med att nå miljö- kvalitetsmålen 2010–2015, miljoner kronor

BP år	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tillskott* jämfört med BP 2001	2 188	1 949	1 839	1 592	1 766	3 345

Källa: Budgetpropositionerna för 2001 och 2010–2015.

*Tillskottet beräknat som den årliga summan av anslagsposterna 1:2–1:4, 1:10, 1:12, 1:15, 1:16 och 1:18 minus det totala anslaget 2001 för UO 20.

Den totala bruttokostnaden om 154 miljoner kronor under åren 2016–2035 för att genomföra utredningens förslag ger en genomsnittlig kostnad om 7,7 miljoner kronor per år. Det skulle utgöra en andel motsvarande cirka 0,2 procent av 2015 års tilldelade resurser för arbetet med att nå miljö- kvalitetsmålen. Med hänsyn till de förväntade långsiktiga effekterna av att genomföra förslagen (se avsnitt 14.7) anser utredningen att en sådan finansiering skulle vara en samhällsekonomiskt lönsam investering.

Det behövs ett väl fungerande system för fysisk planering inte bara för bidra till att uppnå miljö- kvalitetsmålen utan även för att främja exempelvis bostadsbyggande, regional tillväxt, klimatarbete och energiomställningsarbete på ett sätt som bidrar till en hållbar utveckling. En effektiv tillämpning av hushållningsbestämmelserna är en viktig del av planeringssystemet. Utredningen har inte närmare studerat statens finansiering av arbetet med att nå andra samhällsmål men förutsätter att det även under andra utgiftsområden kan finnas utrymme för och anledning till att bidra till finansiering av genomförandet av utredningens förslag.

DEL VI

Författningskommentarer och bilagor

15 Författningskommentarer

15.1 Utgångspunkter

Enligt utredningens bedömning finns det framgent behov av vägledande bestämmelser för arealhushållning med områden av väsentligt allmänt intresse i den lagstiftning som berör beslut om ändrad mark- och vattenanvändning. Det finns också behov av möjligheter till statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodose nationellt särskilt betydelsefulla intressen.

Förslaget till ändringar i lagstiftningen

- Utgår från att bestämmelserna handlar om arealhushållning med områden av allmänt intresse i den fysiska planeringen med syfte att bidra till en hållbar utveckling och betonar vikten av helhetsyn i den fysiska planeringen.
- Utgår från att det även i dag finns behov av ett system för statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodose nationella intressen. Eftersom frågorna rör nationella intressen bör staten genom regeringen ha ett tydligare ansvar i systemet.
- Betonar kommunernas uppgift att i sin fysiska planering göra samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas.

Förslagets bakomliggande syften är bl.a. att främja en helhetssyn i den fysiska planeringen om vad som är en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden och den fysiska miljön i övrigt för att nå en hållbar stads- och landsbygdsutveckling, att skapa bättre förutsättningar för väl avvägda beslut i frågor om ändrad

användning av mark- eller vattenområden och för kontinuerlig dialog mellan statliga myndigheter, kommuner och regionala planeringsorgan om vad som är en långsiktigt god hushållning, och att säkerställa Sveriges internationella åtaganden i frågor som rör långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden.

15.2 Förslag till ändring i miljöbalken

3 kap.

1 § MB

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 §.

Utredningen föreslår att den grundläggande bestämmelsen i 3 kap. 1 § MB till stöd för avvägningen i fråga om användningen av mark- och vattenområden samt den fysiska miljön i övrigt lämnas oförändrad. Enligt bestämmelsen ska en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av att bevara ett mark- eller vattenområde för framtiden och å andra sidan värdet av att ta det i anspråk för något visst ändamål. I förarbetena (prop. 1985/86:3, s. 47) uttalas bl.a. att reglerna ska ses som förhandsuttalanden om hur avvägningar om användningen av naturresurserna normalt bör göras i de fall som reglerna behandlar. De verksamheter och intressen som tas upp är inte rangordnade sinsemellan. Vid konkurrens mellan dessa om ett område får – om området inte är av stor betydelse i ett nationellt perspektiv för en viss verksamhet eller ett visst intresse – avvägningar göras utifrån den grundläggande avvägningsbestämmelsen.

Enligt förarbetena (se prop. 1985/86:3 s. 154 och prop. 1997/98:45, del 2 s. 30) bör alltid möjligheten att samtidigt kunna utnyttja ett område för olika verksamheter undersökas. I första meningen menas med ”*det eller de ändamål*” att man alltid ska pröva möjligheterna till kombinerad användning av ett område. Vid ökad markbrist eller annan konkurrens är det en fördel om marken och den fysiska miljön i övrigt kan nyttjas för flera ändamål. För det fall ett samutnyttjande är omöjligt måste en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av att bevara mark- och vattenområden för framtiden och å den andra sidan värdet av att ta dem i anspråk för andra ändamål än bevarandeändamål.

Med ”mark” avses även underliggande jordlager och naturresurser som t.ex. grundvatten (se prop. 1985/86:3 s. 150).

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 154) avses ”med föreliggande behov” både anspråk på såväl förändringsåtgärder som bevarande och skydd av pågående användning av marken och vattnet – dock ska långsiktiga behov ges stor tyngd.

Bestämmelsens andra mening avser fall då det föreligger konkurrens mellan allmänna och enskilda behov inom ett område, behov som inte går att förena. Enligt bestämmelsen ska företräde då ges åt en sådan användning som medför en god hushållning från allmän synpunkt. Med uttrycket ”allmän synpunkt” torde i detta sammanhang betyda att allmänna intressen i princip prioriteras framför rent enskilda intressen i en eventuell konflikt.

3 kap.

2 § MB

Paragrafen är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.3. Utredningens förslag avser att tydliggöra att hushållningsbestämmelserna handlar om överväganden om användningen av mark- och vattenområden samt att sådana överväganden ska göras utifrån en helhetssyn. Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3, s. 145) är hushållningsbestämmelserna inriktade på att ge vägledning för att avgöra frågor om mark- och vattenanvändningen. De kan betecknas som planeringsriktlinjer för alla som bedriver eller avser att bedriva tillståndspliktiga verksamheter som tar i anspråk mark- och vattenområden som kan användas för olika ändamål.

Överväganden i planeringen bör göras utifrån en helhetssyn, dels geografiskt, dels med hänsyn till de olika intressen som finns att använda mark- och vattenområden för olika ändamål. Enligt Miljömålsberedningen kräver en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten att vi ser till hela landskapet och dess förutsättningar och möjligheter. (Se avsnitt 10.1.5). Regeringen beslutade 2014-02-27 (M2014/593/Nm) om ett etappmål för biologisk mångfald enligt följande.

Etappmålet om helhetssyn på markanvändningen är att samordningen inom den statliga förvaltningen har förstärkts senast 2016 så att helhetssynen på markanvändningen har ökat.

Det är viktigt att frågor om framtida mark- och vattenanvändning övervägs i ett helhetsperspektiv i samband med översiktplaneringen så att avvägningsfrågor i minsta möjliga utsträckning hänskjuts till prövningen av enskilda projekt där det övergripande syftet att främja en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och fysisk miljö i övrigt kan vara svårt att tillgodose.

I bestämmelsens andra stycke hänvisas till bestämmelserna i 6 kap. 6 kap. 19–22 §§ om planer och planeringsunderlag till stöd för tillämpningen. Miljöprocessutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 2009:45) att bestämmelserna i 6 kap. 19 och 21 §§ skulle föras in i 3 kap. MB. De handlar emellertid om underlag för tillämpningen av hela miljöbalken, och utredningen anser att en hänvisning räcker för att visa på kopplingen till hushållningsbestämmelserna.

3 kap.

3 § MB

Paragrafen är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.6. Första meningen i utredningens förslag avser att tydliggöra att hushållningsbestämmelserna är avsedda att tillämpa vid planering och beslut om användningen av mark- och vattenområden. Att tydligt ange i vilka sammanhang bestämmelserna ska tillämpas, dvs. vid planering av och beslut om användningen av mark- och vattenområden, kan enligt utredningens mening bidra till att undanröja vissa missuppfattningar om bestämmelsernas räckvidd.

Andra meningen i förslaget introducerar begreppen *område av väsentligt allmänt intresse* och *område av riksintresse*. Begreppet område av väsentligt intresse behandlas i avsnitt 11.4.2. Områden av väsentligt allmänt intresse och riksintresse behandlas i kap. 12.

Särskild hänsyn ska tas till dessa intressen vid planering av och beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Utredningen föreslår att begreppet ”intresset ska skyddas mot påtaglig skada” eller motsvarande ersätts med ”intresset ska till-

godoses”. Att ”tillgodose” ett intresse är enligt utredningens uppfattning en formulering som bättre stämmer överens med bestämmelsernas karaktär av planeringsriktlinjer än den nuvarande formuleringen ”skyddas mot påtaglig skada” eller motsvarande. Formuleringen ”intresset ska tillgodoses” kan enligt utredningens mening bidra till att främja en helhetssyn vid överväganden om användning av mark- och vattenområden.

I andra stycket anges att om området är av riksintresse ska det intresset tillgodoses och i tredje stycket anges att om området är av väsentligt allmänt intresse ska intresset så långt möjligt tillgodoses.

Begreppet tillgodose definieras i 4 §.

3 kap.

4 § MB

Paragrafen är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.6.1. I första stycket ges en definition av begreppet tillgodose. Definitionen av att ett intresse tillgodoses är att området efter en tillståndspliktig åtgärd fortfarande är möjligt att använda för det ändamål som intresset avser och att den verksamhet som intresset avser kan bedrivas.

Ett riksintresse tillgodoses i ett beslut om de värden eller de förutsättningar som ligger till grund för riksintresset kan antas kvarstå om beslutet verkställs.

På motsvarande sätt ska även områden av väsentligt allmänt intresse som huvudregel tillgodoses i ett beslut. I de fall det inte är möjligt att på ett realistiskt sätt samtidigt tillgodose två motstående intressen ska en helhetsbedömning göras som kan resultera i att en angelägen åtgärd eller verksamhet tillåts trots att ett väsentligt allmänt intresse inte kan tillgodoses till fullo. Så långt möjligt ska alltså sättas i relation till andra väsentliga intressen av större eller motsvarande vikt.

Enligt andra stycket bör det alltid prövas i planerings- och beslutsprocessen om det går att tillgodose flera önskemål om användningen av ett område. Avsikten med bestämmelsen att uppmuntra ansträngningar att om möjligt anpassa den tänkta åtgärden så att både den och det angivna riksintresset eller väsentliga allmänna intresset kan tillgodoses samtidigt på området.

Möjligheter till samutnyttjande av ett område för flera ändamål behandlades i förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 46) på följande sätt.

En bestämmelse av den nu föreslagna innebörden medför bl. a. att de myndigheter som med tillämpning av NRL skall avgöra mål eller ärenden om ändrad markanvändning skall bedöma om den ansökta förändringsåtgärden är av den arten och avses få en sådan utformning att den påtagligt kan försvåra villkoren för sådana verksamheter och intressen, vars behov det är ett allmänt intresse att skydda. Om så är fallet och om tillkomsten av den ansökta åtgärden i sig själv inte är av allmänt intresse, ligger det oftast i en god hushållning att se till att åtgärden inte kommer till stånd på den platsen. Ett och samma område är emellertid inte sällan lämpligt att utnyttja för flera olika verksamheter samtidigt. I många konkurrenssituationer behöver det inte i första hand vara fråga om att förhindra en viss verksamhet. Det kan i stället gälla att överväga verksamhetens närmare lokalisering inom området eller att ställa upp sådana villkor för verksamhetens bedrivande eller utformning att tillräcklig hänsyn tas till det intresse eller den verksamhet som behöver skyddas.

Det tredje stycket avser att, tillsammans med bestämmelsen i 19 § andra stycket, tydliggöra att områden av riksintresse enligt 3 kap. är sekundära i förhållande till områden av riksintresse enligt 4 kap. (se avsnitt 11.6.3).

3 kap.

5 § MB

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 11.9.

Bestämmelsen anger de s.k. anknutna lagarna, dvs. de lagar enligt vilka hushållningsbestämmelserna i olika utsträckning ska tillämpas vid planering och beslut. Ett viktigt syfte med hushållningsbestämmelserna är att de ska utgöra gemensamma riktlinjer för överväganden om användning av mark- och vattenområden vid beslut enligt de lagar som styr mark- och vattenanvändningen. Hänvisningen till anknuten lagstiftning finns i dag i HushF, men utredningen anser att en så central beståndsdel i systemet bör framgå tydligt av lagstiftningen och föreslår att bestämmelsen läggs in i miljöbalken.

I 3 kap. 2 § PBL anges att översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. På mot-

svarande sätt anges i 4 § havsplaneförordningen (2015:400) att ett förslag till havsplan bl.a. ska utformas så att planen ger den vägledning som behövs för att de områden som omfattas av den kan användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till områdenas beskaffenhet och läge samt de behov som finns. I andra stycket i förslaget anges därför att översiktsplaner enligt PBL och havsplaner enligt 4 kap. 10 § MB ska ge vägledning vid tillämpningen.

3 kap.

6 § MB

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 11.4.2 och 11.5.3.

I 6 § 1 definieras vilka mark- och vattenområden som kan vara av väsentligt allmänt intresse.

Hushållningsbestämmelserna handlar om långsiktigt god hushållning med vissa typer av områden där en viss mark- och vattenanvändning är av stort allmänt intresse. Det är enligt förarbetena områden för sådana verksamheter och intressen som har central betydelse för att trygga en uthållig användning av mark- och vattenområden i landet, bevara god natur och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande. Sådana verksamheter och intressen ska ges en prioriterad ställning vid avvägningar om ett områdes möjliga användningar. (Se vidare avsnitt 9.4).

Enligt utredningens förslag är ett område av väsentligt allmänt intresse om det har en väsentlig allmän betydelse ur ett långsiktigt hushållningsperspektiv att ett visst intresse tillgodoses. Det allmänna intresset kan vara av såväl nationell som regional och lokal karaktär.

I 6 § 2 definieras vilka mark- och vattenområden som kan vara av riksintresse. Vidare anges att ett formellt beslut krävs för att ett område ska vara av riksintresse (se avsnitt 11.5.2). Processen inför ett beslut om ett område av riksintresse behandlas i avsnitt 11.5.5.

3 kap.

7 § MB

De intressen som anges i bestämmelsen motsvarar de som anges i nuvarande 2 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.3. Innebörden av bestämmelsen är att stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön kan vara av väsentligt allmänt intresse. Vid planering och beslut om användningen av sådana områden ska det angivna intresset så långt möjligt tillgodoses.

3 kap.

8 § MB

De intressen som anges i bestämmelsen motsvarar delvis de som anges i nuvarande 3 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.4. Liksom enligt nuvarande 3 kap. 3 § MB behandlas områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt i den nu föreslagna bestämmelsen.

Samhällets utveckling har fört med sig ett ökat tryck på den gröna infrastrukturen i såväl land- som vattenmiljöer. Exploateringar riskerar att leda till en ökad fragmentisering vilket i sin tur påverkar ekosystemens funktion eftersom dessa behöver utrymme för att utvecklas och kunna leverera tjänster. I förslaget förs det därför in att även värdefulla strukturer kan vara av väsentligt allmänt intresse. Värdefulla strukturer för ekologiska samband kan t.ex. vara områden av betydelse för grön infrastruktur.

Förslaget omfattar även områden som har betydelse för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § MB.

Ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § MB är visserligen till sin funktion en form av strategiskt planeringsdokument. Åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § MB ska dock upprättas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm. Av 5 kap. 1 § miljöbalken framgår att regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela forskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt. Åtgärdsprogrammen får på så sätt en geografisk anknytning.

Områden som har betydelse för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § kan då t.ex. vara områden av betydelse för åtgärder för förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön enligt 6 kap. 1 § förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

3 kap.

9 § MB

Paragrafen är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.5. Enligt förslaget kan mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar och andra åtgärder avsedda att begränsa klimatpåverkan eller för klimatanpassningsåtgärder eller som i övrigt har betydelse för att anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat vara av väsentligt allmänt intresse.

Den kommunala fysiska planeringen är ett viktigt redskap i processen att planera samhället mer flexibelt för att kontinuerligt kunna anpassas till ändrade klimatförhållanden. Klimatanpassning i den fysiska planeringen handlar bland annat om att i nya planer hantera frågor som rör lokalisering och utformning av verksamheter och bebyggelse, samt att ta ställning till behovet av skyddsåtgärder och att avsätta tillräckliga skyddsavstånd utifrån förväntade framtida klimatförhållanden. Det handlar också om att i befintlig bebyggelse hantera exempelvis teknisk infrastruktur och grönstruktur på ett strategiskt vis, för att möta ett klimat i förändring. Lagstiftningen sätter ramen för vad som går att reglera inom den fysiska planeringen. Det bör påpekas att alla klimatanpassningsåtgärder inte kan styras eller regleras med hjälp av planinstrumenten i PBL (Klimatanpassning i fysisk planering – Vägledning från länsstyrelserna 2012, s. 78).

Exempel kan vara områden som behövs för att anlägga översvämningskydd, områden som är lämpliga för lagring av koldioxid eller områden som är olämpliga att bebygga med hänsyn till framtida översvämningsrisker.

3 kap.*10 § MB*

De intressen som anges i bestämmelsen motsvarar de som anges i nuvarande 4 §. Förslaget behandlas i avsnitt 12.6. I förslagets första stycke anges att mark- och vattenområden som har betydelse för jord- och skogsbruk är av väsentligt allmänt intresse. Genom att ange att områdena är av allmänt intresse ges grunden för att utifrån paragrafen hävda jord- och skogsbrukets berättigade intressen i en konkurrenssituation (jmf. prop. 1997/98:45, Del 2, s. 31).

Andra stycket motsvarar nuvarande 3 kap. 4 § andra stycket MB. Genom kompletteringar i 3, 5 och 11 kap. PBL (se 11.4.4 och 12.4.2) ges länsstyrelsen en utökad möjlighet att utöva sin tillsyn samt en ny ingripandegrund om kommunerna inte följer bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark i den kommunala planeringen enligt PBL.

3 kap.*11 § MB*

De intressen som anges i bestämmelsen motsvarar de som anges i nuvarande 5 § med vissa ändringar. Förslaget behandlas i avsnitt 12.7. Förslaget innebär att mark- och vattenområden som har betydelse för renskötsel eller fiske eller vattenbruk kan vara av väsentligt allmänt intresse. I förslagets andra mening kan områden som har betydelse för renskötsel eller fiske även vara av riksintresse.

I nuvarande 3 kap. 5 § används begreppen "rennäring" och "yrkesfiske". Enligt förslaget ersätts dessa begrepp med "renskötsel" och "fiske".

Liksom enligt nuvarande 3 kap. 5 § MB anser utredningen att mark- och vattenområden som har betydelse för vattenbruk inte kan vara av riksintresse (se avsnitt 12.7.3).

3 kap.

12 § MB

De intressen som anges i bestämmelsen motsvarar de som anges i nuvarande 6 §. Förslaget behandlas i avsnitt 12.8. Förslaget innebär att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse på grund av sina naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet kan vara av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse. I bestämmelsens andra mening anges att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas.

Att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter särskilt ska beaktas innebär att bestämmelsen även omfattar s.k. gröna bälten och gröna kilar kring och i bebyggelsekoncentrationer (se prop. 1997/98:45, Del 2 s. 32–33. Se även prop. 1985/86:3, s. 63–64)

3 kap.

13 § MB

Paragrafen är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.9 och innebär att mark- och vattenområden som har betydelse för dricksvattenförsörjningen kan vara av väsentligt allmänt intresse. Ett område med en grundvattenförekomst av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen kan vara av riksintresse.

Dricksvattenförsörjningen är tillsammans med övrig livsmedelsförsörjning, infrastrukturen för elförsörjning, elektronisk kommunikation och betalningssystem, grundläggande förutsättningar för samhällets funktionalitet. Ett bortfall eller en allvarlig störning i den allmänna dricksvattenförsörjningen kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter leda till att en kris uppstår i samhället. Samtidigt är en fungerande allmän dricksvattenförsörjning i sig en förutsättning för att kunna hantera många andra kriser. Mot bakgrund härav är beredskapen att motstå och hantera allvarliga störningar inom dricksvattenförsörjningen en betydelsefull del av samhällets planeringsarbete i fråga om olyckor

och kriser (se Kommittédirektiv *En trygg dricksvattenförsörjning*, Dir. 2013:75, s. 2).

Genom kompletteringar i 3, 5 och 11 kap. PBL (se avsnitt 11.4.4) ges länsstyrelsen en utökad möjlighet att utöva sin tillsyn samt en ny ingripandegrund om kommunernas beslut om att anta detaljplaner kan antas innebära att ett väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjningen inte så långt möjligt tillgodoses.

Här åsyftas såväl områden för pågående som för framtida dricksvattenförsörjning samt reservvattentäkter och områden för infiltration.

3 kap.

14 § MB

De intressen som anges i bestämmelsen motsvarar de som anges i nuvarande 7 § med vissa ändringar. Förslaget behandlas i avsnitt 12.10. Förslaget innebär att mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material kan vara av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse.

Av nuvarande 3 kap. 7 § MB andra stycket framgår att det är områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som kan vara av riksintresse. I Miljöprocessutredningens slutbetänkande uttalades (SOU 2009:45, s. 164) bl.a. att när det gäller ett sådant exploateringsintresse som område av värdefulla ämnen eller material är det själva fyndigheten som har varit begränsande för vilka områden som kan föreslås. Av förarbetena och av paragrafens andra stycke framgår att det inte enbart är de värdefulla ämnena och mineralerna utan också möjligheterna att utvinna dessa som ska skyddas. Miljöprocessutredningen föreslog i sitt slutbetänkande att paragrafens andra stycke bör ändras så att det framgår att åtgärder inte får vidtas inom områden som innehåller ämnen eller material av ifrågavarande slag om åtgärderna innebär att utvinningen påtagligt försvåras. SGU har under denna utrednings arbete föreslagit att begreppet fyndighet ska tas bort som begränsning av vad som kan konstituera riksintresset.

Utredningen ansluter sig till Miljöprocessutredningens bedömning och anser således att uttrycket fyndigheter ska utgå ur bestämmelsen.

3 kap.*15 § MB*

De intressen som anges i bestämmelsen motsvarar de som anges i nuvarande 8 §. Förslaget behandlas i avsnitt 12.11. Förslaget innebär att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, väg-, järnvägs-, luftfarts- och sjöfartskommunikation, elektronisk kommunikation, vattenförsörjning, avfallshantering eller kärnavfallshantering kan vara av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse.

3 kap.*16 § MB*

Paragrafen är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.12. Utredningen har även i sitt delbetänkande *Bostadsförsörjning och riksintressen* (SOU 2014:59) behandlat frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintresse-systemet. Förslaget innebär att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för bostadsförsörjning kan vara av väsentligt allmänt intresse.

3 kap.*17 § MB*

Paragrafen är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.13. Förslaget innebär att mark- och vattenområden som har särskild betydelse för näringslivsutveckling, forskning och innovation eller regional tillväxt kan vara av väsentligt allmänt intresse.

3 kap.*18 § MB*

De intressen som anges i bestämmelsen motsvarar de som anges i nuvarande 9 §. Förslaget behandlas i avsnitt 12.14. Förslaget innebär att mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret kan vara av väsentligt allmänt intresse. Ett område som behövs för totalförsvarets anläggningar kan vara av riksintresse.

3 kap.*19 § MB*

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 §.

3 kap.*20 § MB*

Paragrafen är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.7. Enligt förslaget införs en bestämmelse i 3 kap MB med innebörd att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer under vissa förutsättningar kan besluta att ge företräde för ett väsentligt allmänt intresse före ett riksintresse. Som villkor för beslutet anges att beslutet inte strider mot bestämmelserna i 1 och 2 §§.

Enligt förslaget till ändring i 3 kap. MB kan ett område vara av riksintresse om området i ett långsiktigt hushållningsperspektiv är av stor nationell betydelse att bevara eller använda för ett visst ändamål och regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har beslutat att området är av riksintresse. Det är således i grunden regeringen som har beslutat att ett område är av riksintresse, och enligt utredningens mening är det då rimligt i lagstiftningen föra in en uttrycklig möjlighet för regeringen att i särskilda fall kunna besluta att ett väsentligt allmänt intresse ska ges företräde före ett riksintresse. Se vidare utredningens förslag till ändring i 21 kap. 7 § MB.

4 kap.*1 §*

Förslaget innebär att uttrycket påtaglig skada ersätts med tillgodose på motsvarande sätt som i 3 kap. Ändringen i andra stycket är föranledd av förslaget till ny 3 kap. 3 §.

21 kap.*7 § MB*

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 § med tillägget att om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet endast kan tillåtas enligt 3 kap. 20 § ska domstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Förslaget behandlas i avsnitt 11.7.

15.3 Förslag till ändring i plan- och bygglagen**3 kap.***4, 5, 10 §§*

Förslagen föranleds av att utredningen föreslår att begreppet område av väsentligt allmänt intresse införs i 3 kap. miljöbalken. Utredningen föreslår således att även väsentliga allmänna intressen enligt 3 kap. MB ska redovisas i översiktsplanen och att kommunen i planen ska visa hur den avser att tillgodose dessa intressen.

16 §

Det är kommunen som avgör avvägningar som enbart rör väsentliga allmänna intressen. Utredningens förslag innebär dock att det av länsstyrelsens granskningsyttrande även ska framgå om planförslaget innebär att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 10 MB inte följs samt om förslaget inte så långt möjligt tillgodoser ett väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjningen enligt 3 kap. 13 § MB.

5 kap.*14 §*

Förslaget föranleds av att utredningen föreslår att begreppet område av väsentligt allmänt intresse införs i 3 kap. miljöbalken. Utredningen föreslår således att länsstyrelsen under samrådet även särskilt ska verka för att väsentliga allmänna intressen enligt 3 kap. MB tillgodoses.

22 §

Det är kommunen som avgör avvägningar som enbart rör väsentliga allmänna intressen, och frågan om kommunen tillgodoser ett väsentligt allmänt intresse eller inte är inte grund för länsstyrelsens prövning enligt 11 kap. 10 § PBL. Enligt utredningens mening bör därför inte länsstyrelsen generellt åläggas att i sitt granskningsyttrande beröra frågor om tillgodoseende av väsentliga allmänna intressen. Som framgår av avsnitten 11.4.4, 12.6.2 och 12.9 bedömer utredningen att länsstyrelsen bör få möjligt att ingripa om t.ex. ett beslut att anta en detaljplan kan antas innebära bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 10 MB inte följs samt om förslaget inte så långt möjligt tillgodoser ett väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjningen enligt 3 kap. 13 § MB. Utredningen föreslår därför att länsstyrelsens granskningsyttrande även ska behandla dessa frågor.

11 kap.*10 §*

Förslaget innebär att länsstyrelsens prövningsgrunder utökas till att även avse frågan om bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 10 MB inte följs samt om förslaget inte så långt möjligt tillgodoser ett väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjningen enligt 3 kap. 13 § MB.

11 §

Förslaget är en följd av att utredningen föreslår att en ventil ska införas i 3 kap. 20 § MB. Förslaget innebär att länsstyrelsen inte ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om länsstyrelsen finner att en åtgärd kan tillåtas enligt 3 kap. 20 § miljöbalken.

15.4 Förslaget till förordning om ändring i hushållningsförordningen

Utredningens förslag till ändringar i hushållningsförordningen syftar till att i förordningen ge en mer samlad bild än i dag av hur systemet för hushållning med mark- och vattenområden är avsett att tillämpas. Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna vid planering och beslut enligt utredningens förslag kan översiktligt beskrivas enligt följande.

I en sammanfattande redogörelse till kommunen minst en gång under varje mandatperiod anger länsstyrelsen områden av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse enligt 3 och 4 kap MB enligt Boverkets register. Redogörelsen kompletteras med eventuella ytterligare områden som länsstyrelsen bedömer vara av väsentligt allmänt intresse ur regionalt perspektiv.

Kommunen ska i sin översiktsplan redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att beakta områden av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken kommer att tillgodoses. Kommunen kompletterar länsstyrelsens sammanfattande redogörelse med eventuella ytterligare områden som kommunen anser vara av väsentligt allmänt intresse ur lokalt perspektiv.

Länsstyrelsen ska vid samrådet verka för att dessa intressen tillgodoses och att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark följs samt att ett väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjningen så långt möjligt tillgodoses.

Vid antagande av översiktsplan är det kommunen som avgör avvägningar mellan olika mark- och vattenanvändningsintressen. Länsstyrelsen ska i sitt granskningsyttrande som ska bifogas översiktsplanen ange om

1. ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB inte tillgodoses

2. bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark inte följs och om områden av väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjningen inte så långt möjligt tillgodoses.

Tillsammans med länsstyrelsens granskningsyttrande blir översiktsplanen vägledande för kommunens beslut om detaljplaner, områdesbestämmelser och bygglov. Vid sådana beslut avgör kommunen avvägningen mellan olika väsentliga allmänna intressen i mark- och vattenanvändningen. Länsstyrelsen kan överpröva kommunens beslut endast i de fall anledning föreligger enligt pkt 1 och 2 ovan.

Översiktsplanen blir också vägledande för tillämpningen av 3 och 4 kap MB vid beslut enligt övriga anknutna lagar. Om översiktsplanen inte redovisar riksintresset används det beslut som finns i Boverkets register som underlag för tillämpningen.

Beslutande myndighet ska i sitt beslut alltid 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 kommunala översiktsplanen, regionplanen eller beslutade havsplanen.

1 §

Paragrafen ger en definition av sektorsmyndighet.

Ansvarsfördelning – 2–8 §§

I 2–6 §§ anges berörda myndigheters övergripande ansvar i systemet för hushållning med mark och vattenområden.

I nuvarande 1 § HushF anges att Boverket har uppsyn över hushållningen med mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. MB. För att förtydliga Boverkets ansvar att följa utvecklingen anges nu i 3 § att Boverket har ett övergripande ansvar för att bevaka hushållningen med mark- och vattenområden och har ett särskilt ansvar för att bevaka hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 1–7 och 10 §§ miljöbalken.

I 5 § ges länsstyrelsen ett bemyndigande att besluta enligt 3 kap. 20 § MB.

I 7 § anges fördelningen av myndigheternas ansvar för de olika intressena som anges i 3 kap. 7–18 §§ MB.

I 8 § anges att kommunen ansvarar för det väsentliga allmänna intresset enligt 3 kap. 16 § MB för områden som är särskilt lämpliga för bostadsförsörjning.

Underlag – 4,9, 10 §§

I 4 § anges att Boverket får ansvar för ett nationellt register över områden av riksintresse och områden av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv med viss information om områdena. Det ger tillgång till pålitlig information om områdena som bl.a. ska användas som underlag för länsstyrelsernas sammanfattande redogörelser.

I 9 § anges att sektorsmyndigheterna, i den utsträckning de bedömer det behövt, ska lämna underlag om mark- och vattenområden som de bedömer vara av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv till Boverket och i vissa fall till Havs- och vattenmyndigheten.

I 10 § anges att länsstyrelsen, i sin sammanfattande redogörelse enligt 3 kap. 28 § PBL ska lämna uppgifter om

- områden av riksintresse och områden av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv som de centrala myndigheterna redovisat till Boverkets register
- områden som länsstyrelsen bedömer vara av väsentligt allmänt intresse ur ett regionalt perspektiv

Exempel på områden enligt pkt 2 kan vara områden som har betydelse för åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålen, för minskad klimatpåverkan, för anpassningen till ett förändrat klimat, för energiomställning, för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård eller för att bevara grön infrastruktur.

Kommunen får genom den sammanfattande redogörelsen kunskap om de områden av riksintresse och av väsentligt allmänt intresse ur nationell och regional synpunkt som ska redovisas i översiktsplanen. I översiktsplaneringen kompletteras kunskapen med områden som kommunen bedömer vara av väsentligt allmänt intresse ur ett lokalt perspektiv, t.ex. områden för bostadsbebyggelse.

Kriterier – 11 §

Eftersom det enligt utredningens förslag är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar att ett område är av riksintresse anser utredningen att regeringen bör besluta om särskilda kriterier för olika typer av områden som kan vara av riksintresse enligt 3 kap. MB.

Beslut om område av riksintresse – 12-14 §§

Enligt nuvarande bestämmelser i 2 § HushF ska centrala myndigheter lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Avsikten är att områdena ska behandlas i den kommunala översiktsplaneringen och på så sätt förtydligas för att tjäna som underlag vid beslut enligt anknutna lagar. I sådana beslut avgörs slutligen frågan om området är av riksintresse. I utredningens utvärdering av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna framkommer att denna process inte alltid bedrivs enligt lagstiftarens intentioner, och utredningen konstaterar att det i dag uppfattas som oklart om ett område är av riksintresse. Enligt nuvarande tillämpning är det ingen myndighet som med rättsligt bindande verkan kan förklara ett område som varande av riksintresse. Sådant bemyndigande saknas i lagstiftningen. Frågan om huruvida ett område är av riksintresse måste därför bedömas i ett enskilt ärende, t.ex. i en tillståndsprövning. Den prövande myndigheten kan i ärendet å ena sidan underkänna ett tidigare beslut om riksintresse, å andra sidan anse att ett visst område är av riksintresse, trots att ingen central myndighet beslutat om detta tidigare. Det får också till följd att det är svårt att få adekvat information om områden av riksintresse.

Utredningen föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta att ett område är av riksintresse och att beslutet ska föregås av en process som innefattar dialog bl.a. med berörd kommun. För att ge kommunen större möjligheter att hävda sina synpunkter i dialogen föreslår utredningen vidare att sektorsmyndigheten i vissa fall ska ge regeringen möjlighet att pröva ett förslag om att ett område är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Om en berörd kommun beträffande ett förslag till område av riksintresse anser att kriterierna enligt 11 § inte är

uppfyllda eller att underlaget enligt 12 § är bristfälligt kan kommunen begära att sektorsmyndigheten ger regeringen möjlighet att pröva förslaget före myndighetens beslut.

Processen för beslut om områden av riksintresse kan beskrivas enligt följande.

- Sektorsmyndigheterna ska, inom sina ansvarsområden, föreslå områden som de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Av underlaget ska framgå hur kriterierna enligt 11 § är uppfyllda. Områdena ska vara avgränsade på karta. Beskrivningarna ska innehålla motiv för riksintressebedömningen och beskrivning av de värden som riksintresset avser
- Respektive sektorsmyndighet lämnar uppgifter om områden som de bedömer vara av riksintresse enligt ovan för samråd i skriftlig form till Boverket samt till de länsstyrelser, regionala organ, kommuner och de sektorsmyndigheter som är berörda.
- Om en berörd kommun beträffande ett förslag till område av riksintresse anser att de av regeringen beslutade kriterierna inte är uppfyllda eller att underlaget till förslaget är bristfälligt kan kommunen begära att sektorsmyndigheten ger regeringen möjlighet att pröva förslaget före myndighetens beslut. Avsikten är inte att regeringen ska avgöra ett stort antal beslut om riksintresseområden, utan är en möjlighet att i särskilda fall få en politisk prövning till ledning för fortsatt arbete. Sektorsmyndigheten ska alltså bifalla eller avslå kommunens begäran att ge regeringen möjlighet att pröva förslaget före myndighetens beslut. Myndigheten modifierar sitt förslag med anledning av synpunkterna och eventuell regeringsprövning och fattar beslut om områdets avgränsning och beskrivning. De parter som har deltagit i samrådet ska underrättas om beslutet. Beslutet ska utan dröjsmål lämnas till Boverket och Havs- och vattenmyndigheten i vissa fall.

Boverket för in beslutet i sitt register enligt 4 § hushållningsförordningen.

Aktualitetsprövning – 15 §

Sektorsmyndigheten ska aktualitetspröva sina beslut om områden av riksintresse minst en gång vart åttonde år eller vid behov. Beslut om områden som inte längre bedöms vara av riksintresse ska upphävas. Uppgifter om aktualitetsprövade och upphävda beslut ska meddelas till Boverket som för in uppgifterna i registret.

Länsstyrelsen ska påtala för sektorsmyndigheten om ett beslut om ett område av riksintresse behöver ändras eller kompletteras.

Underlag vid tillämpningen – 16–18 §§

I 16 § beskrivs översiktsplanens roll vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

I 17 § anges att sektorsmyndighetens beslut ska användas som underlag vid prövningen. I normalfallet har kommunen behandlat riksintresset i översiktsplanen i överensstämmelse med sektorsmyndighetens beslut och planen kan användas som underlag i enlighet med bestämmelsen i § 16. Om beslutet inte har behandlats i översiktsplanen blir sektorsmyndighetens beslut vägledande för prövningen.

18 § innehåller motsvarande bestämmelse som 5 § i nu gällande hushållningsförordning.

Underrättelse till regeringen i vissa fall – 19 och 20 §§

Paragraferna motsvarar nuvarande 6 och 7 §§.

15.5 Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen

2 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 11.7. Under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva planer enligt PBL ska länsstyrel-

sen, enligt förslaget, inhämta Sametingets yttrande om planförslaget rör renskötseln.

Syftet med tillägget är att tydliggöra och förstärka Sametingets roll i den kommunala planeringen.

Referenser

- Blücher (2006). *1900-talet – det kommunala planmonopolets århundrade*. Planering med nya förutsättningar, Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande 2006.
- Boverket (1996). *Områden av riksintresse enligt 3 kap. NRL*. Boverket (Rapport februari 1996).
- Boverket (2006a). *Vad händer med kusten? Erfarenheter från kommunal och regional planering samt EU-projekt i Sveriges kustområden*. (Boverket, januari 2006).
- Boverket (2006b). *Återrapportering om tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser för områden av riksintresse*. Boverket 2006-12-20 (dnr 2201-4426/22006).
- Boverket (2011a). *EU:s påverkan på fysisk planering – en kartläggning av EU-initiativ inom miljöområdet*. (Rapport 2011:11).
- Boverket (2011b). *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*. (Rapport 2011:17).
- Boverket (2012a). *Vision för Sverige 2025*. (Boverket 2012-11-27, Dnr 109-2640/2011).
- Boverket (2012b). *Redovisning av uppdrag 3 i Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2012. Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden*. PM 2012-05-29.
- Boverket (2012c). *Miljö kvalitetsmålen i kommunernas översiktsplanering*. (Rapport 2012:23).
- Boverket (2012d). *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*. (Rapport 2012:18).
- Boverket (2014a). *Låst läge på bostadsmarknaden – marknadsrapport*. (Boverket, maj 2014).

- Boverket (2014b). *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*. (Rapport 2014:15).
- Boverket (2015a). *Boverkets bostadsmarknadsenkät 2015*.
- Boverket (2015b). *Behov av bostadsbyggande*. (Rapport 2015:18).
- Grahn, Linnea (2005). *Fysisk planering i Sápmi*. Examensarbete, 30 hp. Masterprogram i fysisk planering, Institutionen för Fysisk Planering, Blekinge Tekniska Högskola, maj 2005.
- Lewin (1970). *Planhushållningsdebatten*. Tredje upplagan. Almquist & Wiksell 1970.
- Naturvårdsverket (2005). *Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket miljöbalken*. (Handbok 2005:5).
- Riksrevisionen (2005). *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik*. (Rapport RiR 2005:12).
- Riksrevisionen (2013). *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande*. (Rapport RiR 2013:21).
- SCB (2013). *Markanvändningen i Sverige. Sjätte utgåvan*. Statistiska centralbyrån 2013.
- SKL (2014). *Aktuella kommunomfattande översiktsplaner – Läget i landet mars 2014*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm i mars 2014.
- Statens jordbruksverk (2013). *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*. (Rapport 2013:35).

Offentligt tryck och domar

- Dir. 2013:75 *En trygg dricksvattenförsörjning*. Kommittédirektiv. Beslut vid regeringssammanträde den 18 juli 2013.
- Ds 2012:23 *Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål*.
- Ds 2013:19 *Svenska framtidsutmaningar. Slutrapport från regeringens Framtidskommission*.
- Ds 2015:35 *Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande*.

- Kungl. Maj:ts proposition nr 111 år 1972 *Regional utveckling och hushållning med mark och vatten.*
- Regeringens proposition nr 46 år 1975 *Planering och samordning av samhällets insatser för rekreation och turism.*
- Regeringens proposition 1975/76:1 *Redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen.*
- Regeringens proposition 1977/78:31 *Riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vissa s.k. obrutna fjällområden.*
- Regeringens proposition 1977/78:57 *Om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vattendrag i norra Svealand och Norrland.*
- Regeringens proposition 1978/79:213 *Redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen.*
- Regeringens proposition 1980/81:71 *Avgränsning av obrutna fjällområden.*
- Regeringens proposition 1980/81:183 *Fortsatt fysisk riksplanering.*
- Regeringens proposition 1985/86:1 *Ny plan och bygglag.*
- Regeringens proposition 1985/86:3 *Lag om hushållning med naturresurser m.m.*
- Regeringens proposition 1985/86:90 *Följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringsämvet samt lagen om hushållning med naturresurser m.m.*
- Regeringens proposition 1989/90:80 *om ändring i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.*
- Regeringens proposition 1992/93:80 *om utökat älvskydd.*
- Regeringens proposition 1994/95:230 *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.*
- Regeringens proposition 1995/96:226 *Hållbar utveckling i landets fjällområden.*
- Regeringens proposition 1997/98:45 *Miljöbalk.*
- Regeringens proposition 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*
- Regeringens proposition 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.*
- Regeringens proposition 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.*

- Regeringens proposition 2005/06:182 *Miljöbalkens sanktionssystem m.m.*
- Regeringens proposition 2006/07:98 *Ny instansordning för PBL-ärenden.*
- Regeringens proposition 2006/07:122 *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag.*
- Regeringens proposition 2008/09:162 *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat.*
- Regeringens proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*
- Regeringens proposition 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag.*
- Regeringens proposition 2009/10:215 *Mark- och miljödomstolar.*
- Regeringens proposition 2013/14:126 *En enklare planprocess.*
- Regeringens proposition 2013/14:141 *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.*
- Regeringens proposition 2015/16:1 *Budgetproposition för 2016.*
- Regeringens skrivelse 2012/13:51 *Mål för friluftspolitiken.*
- Regeringens skrivelse 2013/14:145 *Svenska miljömål visar vägen!*
- Regeringens proposition 2013/14:186 *Hushållning med havsområden.*
- SOU 1971:75 *Hushållning med mark och vatten.*
- SOU 1979:54 *Hushållning med mark & vatten 2. Del I Överväganden.*
- SOU 1979:55 *Hushållning med mark & vatten 2. Del II Bakgrundsbeskrivning.*
- SOU 1994:36 *Miljö och fysisk planering.*
- SOU 2004:14 *Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna.*
- SOU 2005:77 *Får jag lov? – Om planering och byggande.*
- SOU 2007:60 *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter.*
- SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*

- SOU 2009:45 *Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar.*
- SOU 2009:57 *Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket.*
- SOU 2012:15 *Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning.*
- SOU 2013:34 *En effektivare plan- och byggprocess.*
- SOU 2013:43 *Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1.*
- SOU 2014:14 *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.*
- SOU 2014:50 *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten.*
- SOU 2014:59 *Bostadsförsörjning och riksintressen.*
- SOU 2015:59 *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.*

Domar

- Miljööverdomstolens dom den 31 oktober 2001, mål nr M 9540-99.
- Miljööverdomstolens dom den 1 november 2005, mål nr M 2966-04.
- Miljööverdomstolens dom den 4 oktober 2006, mål nr M 456-06.
- Miljööverdomstolens dom den 19 november 2008, mål nr M 2210-08.
- Miljööverdomstolens dom den 5 mars 2009, mål nr M 294-08.
- Miljööverdomstolens dom den 16 juni 2009, mål nr M 7051-07.
- Miljööverdomstolens dom den 14 oktober 2010, mål nr, M 10316-09.
- Mark- och miljööverdomstolens domar den 23 november 2011, mål nr M 847-11, M 825-11 och M 824-11.
- Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 juli 2015, Mål nr P 3231-15.
- Högsta förvaltningsdomstolens dom den 29 oktober 2014, mål nr 7425-7427-13.

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut den 1 februari 2007, M2006/1140/F/P.

Regeringsbeslut den 16 maj 2011, S2011/6061/PBB.

Regeringsbeslut den 8 maj 2013, S2013/1328/PBB.

Regeringsbeslut den 30 maj 2013, S2013/2717/PBB.

Regeringsbeslut den 5 juni 2013, S2013/2136/PBB.

Kommittédirektiv 2013:126

Hushållning med mark och vatten – områden av riksintresse

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2013

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppgift att göra en översyn av 3 kap. miljöbalken och relevanta delar av 4 kap. miljöbalken. Utredaren ska föreslå sådana ändringar som ger ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse, som är ändamålsenligt, anpassbart över tiden, fokuserat på väsentliga och aktuella behov och som inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. Systemet ska vara rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet.

Utredaren ska med förtur behandla frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet och utveckla ett system där avvägningar kan göras mellan olika riksintressen och tillgodo-seendet av bostadsförsörjningsbehovet. Överväganden och förslag i förtursfrågan ska redovisas i ett delbetänkande men också ingå i redovisningen av hela uppdraget. Beskrivningar och eventuella förslag i delredovisningen måste därför utformas så att de möjliggör för utredaren att senare ge förslag som tar hänsyn till helheten och andra aspekter än enbart bostadsförsörjningen.

Delbetänkandet ska redovisas senast den 15 augusti 2014. Uppdraget i sin helhet ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 december 2015.

Bakgrund

Hushållningsbestämmelserna har sitt ursprung i den fysiska riksplaneringen som inleddes på 1960-talet och som utformades som en aktiv dialog mellan den lokala kommunala och den statliga regionala och nationella nivån. Riksdagens riktlinjer för denna riksplanering kodifierades 1987 i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) i samband med införandet av plan- och bygglagen (1987:10).

Ett av huvudsyftena med plan- och bygglagen var att ansvaret för planeringen av mark och vatten skulle decentraliseras till kommunerna. Kraven på den kommunala översiktsplanen, som då infördes, och hänsyn till riksintressena var förutsättningar för denna överföring av ansvar. Bestämmelserna om riksintressen fick därför avgörande betydelse för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller planering och beslut om användningen av mark och vatten. Översiktsplanen skulle vara arenan för dialogen mellan staten och kommunen om avgränsningen och innebörden av riksintressena enligt 2 kap. naturresurslagen (nuvarande 3 kap. miljöbalken). Efter tio års tillämpning kom hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen att oförändrade föras in i 3 och 4 kap. miljöbalken som började gälla 1999.

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser har stor betydelse i den fysiska planeringen och vid tillståndsprövningen för olika verksamheter. De syftar till att främja en sådan användning av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt som innebär att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. Med bestämmelserna ges mark- och vattenområden som rymmer resurser, värden eller företeelser som är särskilt betydelsefulla i ett nationellt perspektiv ett skydd mot vissa åtgärder. Det innebär att värdefulla miljöer kan bevaras och möjligheterna att uppföra anläggningar som är viktiga för Sverige säkras.

De grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. miljöbalken och de särskilda bestämmelserna för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet i 4 kap. miljöbalken innehåller bl.a. regler för områden av riksintresse. I 3 kap. anges bl.a. att områden som är opåverkade så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan påverka deras karaktär.

För bägge slagen av riksintresseområden gäller, med vissa undantag i 4 kap., att de ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. Undantagen i 4 kap. innebär bl.a. att de bestämmelser som rör områden av särskild betydelse för turism och friluftsliv, såsom kustområden, fjällområden och älvar, inte utgör hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet. Det finns inte några motsvarande undantag från bestämmelserna i 3 kap.

För de områden som anges i 3 kap. och som inte är av riksintresse gäller att de så långt som möjligt ska skyddas mot vissa åtgärder. Det är fråga om åtgärder som kräver tillstånd enligt de lagar som är knutna till hushållningsbestämmelserna. Pågående markanvändning berörs inte i andra fall än då det av olika skäl krävs förnyade tillstånd för en viss verksamhet.

I samhällsplaneringen utgör hushållningsbestämmelserna en grund för bedömningar av skilda intressen och anspråk när det gäller mark- och vattenanvändningen samt vid prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken och enligt de lagar som hänvisar till hushållningsbestämmelserna. I förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. anges myndigheternas ansvar för hushållningen med naturresurser liksom för underlaget om riksintressen m.m. Boverket har uppsikt över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av 4 kap. miljöbalken och ska verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken.

De myndigheter som särskilt anges i 2 § i förordningen ska, efter samråd med bl.a. Boverket, lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden och ska enligt plan- och bygglagen (2010:900) verka för att riksintressena tillgodoses i den kommunala planläggningen. Enligt plan- och bygglagen ska kommunen i sin översiktsplan redovisa riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen ska upphäva en kommunal detaljplan som inte tillgodoser ett riksintresse. Riksintressebestämmelserna har alltså stor betydelse för den kommunala markanvändningsplaneringen.

Behov av översyn av hushållningsbestämmelserna och särskilt bestämmelserna om riksintresse

Det är viktigt att riksintressesystemet är ändamålsenligt utformat och enkelt att tillämpa i den kommunala planeringen och vid tillståndsprövning. Det har riktats kritik mot bestämmelserna om riksintresse och deras tillämpning. Den inverkan som regelverket har på exempelvis den kommunala planprocessen och i infrastrukturplaneringen gör det angeläget med en översyn av riksintressesystemet.

Alltsedan naturresurslagen tillkom har det efterhand framförts synpunkter på hur bestämmelserna om riksintresse tillämpas och dessa synpunkter har blivit fler och mer artikulera på senare tid.

Regeringen uppmärksammade tillämpningsproblem i propositionen Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m. (prop.1994/95:230 s. 54–59) och angav där sin syn på syftet med tillämpningen.

Boverket har i ett antal rapporter och skrivelser pekat på problem när det gäller tillämpningen av riksintressebestämmelserna och angett att en översyn behövs. I rapporten Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden (Regeringskansliets dnr S2012/4038) har Boverket senast angett att tillämpningen av riksintressebestämmelserna i flera avseenden inte är förenlig med bestämmelsernas innehåll och syfte.

Länsstyrelserna anger i rapporten Arbetsmetoder och riktlinjer för länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlag (Regeringskansliets dnr S2012/918/PBB) i februari 2012 angett att det krävs ett antal olika aktiviteter för att utveckla riksintressesystemet. Det gäller bl.a. att tydliggöra riksintressesystemets funktion och att klarlägga innebörden av vissa begrepp. Enligt rapporten finns det också anledning att förtydliga betydelsen av riksintresseområdena i 4 kap. miljöbalken och att klarlägga hur de bestämmelserna bör tillämpas.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) menar i rapporten Hantering av riksintressen (december 2011) att processerna med att utse och beskriva riksintressen har havererat och att den punkt har nåtts då systemet med riksintressen har slutat att fungera. SKL anser att riksintressena måste hållas aktuella och beskrivas på ett högkvalitativt sätt som går att använda i kommunernas planering.

SKL anser vidare att det inte får gå inflation i antalet riksintresseområden eller i omfattningen av dem. SKL menar samtidigt att riksintressen i grunden är en tillgång och att upplevelsen att de är en belastning är något som behöver ändras. I rapporten presenterar därför SKL flera förslag till hur systemet med riksintressen kan fungera bättre. I en skrivelse till Socialdepartementet och Miljödepartementet i juni 2012 (dnr M2012/1720/Nm) hänvisar SKL till denna rapport och framför att riksintressesystemet behöver ses över.

Länsstyrelsen i Stockholms kom i april 2013 in med en skrivelse till Socialdepartementet, Översyn av riksintressesystemet (S2013/3084/PBB). Länsstyrelsen säger där att systemet inte fungerar optimalt och att detta leder till förseningar och ökade kostnader eller stoppade planprocesser.

Miljöprocessutredningen (M2007:04) hade ett relativt begränsat tilläggsuppdrag att utreda systemet med att utse områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Remissinstansernas synpunkter på utredningens betänkande Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45) visar ett brett spektrum av frågeställningar som är oklara (Regeringskansliets dnr M2009/140/R).

Det är uppenbart att många av de synpunkter som förts fram om bristerna i riksintressesystemet är välgrundade. Det är otvetydigt så att flera viktiga uppgifter i riksintressesystemet inte längre tillämpas på det sätt som avsågs. Det kan också konstateras att vissa uppfattningar om en riktig tillämpning som tidigt etablerades inte varit välgrundade och lett till att väsentliga delar av systemet inte fungerar som de borde. Tillämpningen skiljer sig mellan olika myndigheter och kommuner och är långt ifrån likartad i landet.

Orsakerna till detta är flera. När naturresurslagen tillkom ansågs det inte möjligt att i lagen precisera hur utfallet borde vara vid prövning av olika oförenliga intressen. Hushållningsbestämmelserna utformades därför som allmänt hållna riktlinjer för sådana bedömningar. Den närmare innebörden av dessa riktlinjer utvecklas visserligen i lagens förarbeten men uttrycks inte på ett tydligt sätt i bestämmelserna. Detta har lett till ett i många fall brett tolknings- och tillämpningsutrymme. Hushållningsbestämmelserna har dessutom karaktären av en ramlagstiftning som omfattar ett flertal lagar. Detta kan allmänt sett göra det svårt att skaffa sig en överblick över det samlade lagkomplexet och hur detta ska tillämpas.

Hushållningsbestämmelserna speglar de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna under den fysiska riksplaneringens tid och då naturresurslagen kom till för över tjugofem år sedan. Några av de frågorna har inte utvecklats så som man på den tiden antog och andra samhällsintressen har tillkommit. Förhållandena och formerna för planering och beslutsfattande har kommit att ändras liksom uppfattningar och kunskaper om samhällsintressen och mark- och vattenanvändning. Samtidigt har de nya generationerna planerare, beslutsfattare och tjänstemän inte samma bakgrundskunskaper om systemet som de som var verksamma när det etablerades.

Utformningen och tillämpningen av 3 kap. miljöbalken ger bestämmelserna om riksintressen en stor tyngd. Den kommunala planeringen påverkas av att något i kommunen är ett utpekat riksintresse. Det ger de berörda samhällsintressena ett större skydd för sina intresseområden än vad som gäller för andra intressen. Det finns ett behov av en bredare översyn av miljöbalkens hushållningsbestämmelser och särskilt bestämmelserna om riksintressen liksom av bestämmelsernas tillämpning. En sådan översyn bör omfatta samtliga bestämmelser i 3 kap. miljöbalken.

Frågan om i vilken utsträckning riksintressebestämmelserna i 3 kap. miljöbalken innebär ett betydande hinder för angeläget bostadsbyggande, och vilka avvägningar som kan göras mellan olika riksintressen och bostadsförsörjningsbehovet, bör behandlas i särskild ordning.

Utredarens uppdrag

Uppdraget att se över hushållningsbestämmelserna

Utredaren ska göra en genomgripande översyn av 3 kap. miljöbalken med en analys av de brister som systemet har 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. Utredaren ska vidare lämna förslag till lösningar. Dessa kan inbegripa väsentliga ändringar i miljöbalkens bestämmelser så att de på ett bättre sätt än i dag uppfyller syftet med det avsedda systemet för att ta till vara vissa nationellt viktiga intressen.

Utredaren bör sträva efter att finna lösningar som ger ett system för hushållning med mark och vatten som är ändamålsenligt och fokuserat på väsentliga och aktuella skyddsbehov och som tar hänsyn till samhällets övriga behov. Systemet ska fungera så att det uppnår syftet utan onödigt stora hinder för annan användning av mark och vatten eller inskränkningar för samhällsutvecklingen. Systemet bör vara klart och tydligt utformat. Det bör präglas av enkelhet, tydlighet, överskådlighet och begripliga begrepp som gör besluten rättssäkra. Det ska vara lätt att tillämpa på ett sätt som är likartat i hela landet och för de olika intressena. Systemet ska ha en sådan anpassbarhet att ändrade behov ska kunna tillgodoses utan alltför omfattande regeländringar. Systemet bör även vara anpassat efter de behov och krav som följer av EU-lagstiftning eller internationell lagstiftning och internationella överenskommelser.

I uppdraget ingår inte att föreslå nya eller ändrade konkreta geografiska områden eller avgränsningar för de områden som hittills bedömts vara av riksintresse. Däremot bör utredaren generellt bedöma vilka samhällsintressen som bör omfattas av bestämmelserna för god hushållning i 3 kap. miljöbalken, vilka slags områden som bör avses och även hur detta skydd bör utformas.

När det gäller 4 kap. miljöbalken ingår inte i uppdraget någon översyn av de riksintresseområden som riksdagen beslutat enligt 2-6 §§. Utredaren ska däremot studera på vilket sätt bestämmelserna tillämpas och om det finns oklarheter i tillämpningen som kan minskas eller klarläggas i ljuset av de förslag som ges för 3 kap. Syftet med detta är att skapa så stor samstämmighet som möjligt i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. En översyn av bestämmelserna i 4 kap. 7-9 §§ ingår inte i det uppdraget.

Utredaren ska särskilt

- utvärdera hur bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas i fråga om utpekande och angivande av områden liksom hur dessa bestämmelser och bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken tillämpas i mål och ärenden liksom i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning,
- identifiera och analysera bristerna i denna tillämpning och bedöma i vilken utsträckning dessa beror på lagreglernas utformning eller på deras tillämpning,

- överväga de förändringar i 3 kap. miljöbalken som är nödvändiga och bedöma om dessa går att göra med bestämmelsernas nuvarande struktur och utformning eller om en annan lösning är mer lämplig,
- analysera behovet av förändringar av såväl synsätt som terminologi när det gäller angivandet av intressen och deras områden liksom av åtgärder och verksamheter som kan skada de angivna intressena och områdena i syfte att skapa bättre ändamålsenlighet och tydlighet,
- föreslå sådana ändringar i 3 kap. miljöbalken och förordningen om hushållning med mark- och vattenområden samt annan eventuell följdlagstiftning som kan lösa problemen och som ger ett system för hushållning med regionalt och nationellt betydelsefulla områden som uppfyller kraven att vara ändamålsenligt, rättssäkert och inriktat på såväl långsiktiga som aktuella behov.

Uppdraget att utvärdera 3 kap. miljöbalken

Som nu angetts innehåller 3 kap. miljöbalken bestämmelser av olika karaktär. Det är tydligt att de olika bestämmelserna tillämpas på ett mycket olikartat sätt och att några, som 2–4 §§, knappast tillämpas alls.

Det finns därför skäl att överväga om det är lämpligt med så olikartade bestämmelser och om det finns behov av en större enhetlighet i synen på skydd av områden liksom på formerna för detta. Frågan är om det finns skäl till krav på starkare tillämpning av 3 kap. 2 och 3 §§ och om de skyddsbehoven hänger samman sinsemellan eller med ytterligare skyddsbehov av annat slag, exempelvis på grund av klimatförändringar. Det kan även finnas andra samhällsbehov som skulle behöva ett skydd i enlighet med 3 kap. Behovet av skydd av dricksvattentäkter har lyfts fram och också till del behandlats av Miljöprocessutredningen.

De samhällsintressen som anges har väsentligt olika karaktär. Å ena sidan finns de samhällsintressen som avser en långsiktigt god hushållning av tillgångar som jord- och skogsmark och områden med stora natur-, kultur- eller friluftslivsvärden som ska skyddas

mot skadlig exploatering. Å andra sidan finns de intressen som grundas på värdet av områden just för utnyttjande och exploatering. Frågan är om olika intressen kan tillgodoses med samma slags bestämmelser eller om bevarandeintressena respektive exploateringsintressena behöver regleras på olika sätt.

De olika områden som är angivna på grund av sina natur-, kultur- eller friluftslivsvärden kan ofta innefatta samtliga eller några av dessa värden och frågan kan ställas om det finns skäl att komplettera uppdelningen på dessa olika värden med möjligheten att göra en samlad bedömning av landskapets natur-, kultur- och friluftsvärden. Detta skulle vara i linje med intentionerna i Europeiska landskapskonventionen. Frågan är vidare om dessa hushållningsbestämmelser enbart ska vara inriktade på skyddsaspekten eller om de även ska kunna innefatta möjligheten att utveckla områdenas natur-, kultur- eller friluftsvärden och därigenom utnyttja den potential som dessa områden har.

En väsentlig fråga i detta sammanhang är vidare kopplingen mellan hushållningsbestämmelserna och andra bestämmelser enligt vilka dessa intressen kan ges ett långsiktigt och rättsligt bindande skydd, t.ex. bestämmelserna om skydd av områden i 7 kap. miljöbalken.

Utredaren ska särskilt

- bedöma om tillämpningen av de olika bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och verksamheternas och intressenas olika karaktär ger skäl till större enhetlighet eller andra ändringar som bättre tillgodoser skyddsbehoven,
- bedöma om tillämpningen av 3 kap. 2 och 3 §§ motsvarar behoven och föreslå lösningar som tillgodoser dessa behov samt överväga om, och i så fall hur, regleringen enligt bestämmelserna även bör innefatta andra väsentliga skyddsbehov,
- bedöma om alla de intressena som anges i 3 kap. fortfarande är i behov av reglering och i vilken utsträckning det finns andra samhällsintressen som är i behov av att regleras med stöd av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken,
- analysera om det finns behov av att uttrycka bestämmelserna avseende bevarandeintressena respektive användningsintressena på olika sätt,

- bedöma om det finns skäl att komplettera skyddet av bevarandebestämmelserna enligt 3 kap. 6 § och eventuellt även 2 och 3 §§, med möjlighet till en mer samlad form som även innefattar de utvecklingsmöjligheter områdena innehåller,
- analysera och redovisa om och hur områden som bedöms vara av riksintresse kan ges ett långsiktigt rättsligt skydd genom bestämmelserna i andra delar av miljöbalken eller andra relevanta lagar, och
- ta hänsyn till totalförsvarets långsiktiga behov och den särställning som totalförsvaret har i riksintressesystemet genom dess företrädesrätt vid konkurrerande riksintressen.

Uppdraget att utvärdera områden av riksintressen

Det behövs en bedömning av vilka behov som finns av det skydd som ett riksintresse ger för de områden som i dag är angivna som riksintresseområden. Det bör analyseras i vilken grad andra former av rättsligt skydd kan vara lämpligt för att täcka behoven.

Vid införandet av naturresurslagen förutsattes en välinformerad dialog mellan centrala myndigheter och länsstyrelser i syfte att åstadkomma en på flera nivåer väl förankrad angivelse av staten av riksintresseområden. I naturresurslagen och plan- och bygglagen förutsattes det även en dialog mellan länsstyrelsen som förmedlaren av de statliga intressena i översiktsplaneringen och kommunen. Dessa dialoger sker numera mestadels i form av centrala myndigheters utpekande av riksintresseområden. De områden som de centrala myndigheterna pekar ut behandlas därefter i en översiktsplaneringsprocess där antagandet sker på en demokratisk grund.

Kommunerna har rätt att själva göra en bedömning av hur riksintresset ska anges eller tillgodoses. För de utpekade områdena ges i flera fall inte något tillämpligt underlag för ändamålsenliga bedömningar av behovet att ge området en status av riksintresse.

Eftersom dessa lagbestämmelser är viktiga vid beslut om användningen av mark och vatten är det angeläget att de är tydliga och uttömmande. Utredaren bör bedöma vilken påverkan riksintresseklassificeringen har haft i prövningen av olika mål och ärenden och om det har varit till fördelar eller nackdelar för olika intressen.

Det finns även skäl att bedöma vilka samhällsintressen som bör omfattas av möjligheten att peka ut områden av nationell betydelse enligt riksintresseregleringen. Behovet av ett starkare skydd av brukningsvärd jordbruksmark har exempelvis påtalats vid ett flertal tillfällen. Detsamma gäller dricksvattentäkter. Även andra intressen kan komma i fråga.

Utredaren ska särskilt

- analysera tillämpningen av 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken bl.a. med avseende på skillnader i områdenas betydelse i ett regionalt eller nationellt perspektiv och överväga sätt att förbättra den,
- bedöma vilket reellt behov som i dag finns för de riksintressen som anges i 3 kap. och bedöma hur väl dagens områden av riksintresse motsvarar detta behov,
- analysera frågan om huruvida ett område som är av riksintresse kan upphöra att vara det, t.ex. till följd av att området getts ett rättsligt bindande skydd,
- bedöma om det finns andra slags verksamheter eller anläggningar för vilka områden bör kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse;
- bedöma hur en riksintresseklassificering har påverkat möjligheterna att utveckla olika typer av verksamheter i det aktuella området,
- ange vilket ansvar och vilka uppgifter som de berörda aktörerna (centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner) bör ha för att systemet ska fungera väl och vara anpassat till aktörernas uppgifter och roller,
- ange vilket underlag som bör krävas för ett utpekande av ett område av riksintresse och vilka kriterier som bör vara uppfyllda, och
- närmare precisera rekvisit för de åtgärder som bör respektive inte bör vara tillåtna inom de områden som omfattas av hus hållningsbestämmelserna.

Uppdraget att särskilt redovisa förslag i fråga om hinder för angeläget bostadsbyggande

Regeringen har i propositionen En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (prop. 2012/13:178) bl.a. föreslagit ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjning. I propositionen föreslås vidare förändringar i plan- och bygglagen, bl.a. att det i 2 kap. 3 § införs en särskild bestämmelse som anger att planläggning ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Mot bakgrund av de rapporter och övrigt material som finns beträffande riksintressesystemets påverkan på bostadsbyggandet är det särskilt viktigt att utredningen med förtur behandlar frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet.

Utredaren ska särskilt

- studera i vilken omfattning områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist och skälen till detta,
- utifrån denna bedömning föreslå hur sådana hinder kan begränsas utan att väsentliga skyddsbehov skadas på kort och lång sikt,
- utveckla ett system där avvägningar kan göras mellan å ena sidan olika riksintressen och å andra sidan tillgodoseendet av bostadsförsörjningsbehovet,
- undersöka behovet av och lämpligheten i att låta bostadsförsörjningen kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse, och
- föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs.

Denna fråga ska behandlas med förtur och redovisas i ett delbetänkande. Frågan ska också ingå i redovisningen av hela uppdraget. Beskrivningar och eventuella förslag i delredovisningen måste därför utformas så att de möjliggör för utredaren att i slutredovisningen ge förslag som tar hänsyn till helheten och andra aspekter än enbart bostadsförsörjningen.

Konsekvensbeskrivningar

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Utredaren ska särskilt uppmärksamma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda samt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. Vid eventuella statsfinansiella konsekvenser ska utredaren föreslå finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med de myndigheter som har uppgifter gällande 3 och 4 kap. miljöbalken, med länsstyrelser och kommuner samt med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska också samråda med den parlamentariska kommittén om regional planering och bostadsförsörjning (dir. 2013:78). Utredaren ska följa Miljömålsberedningens arbete och ta del av Riksrevisionens arbete med granskning av statens hantering av riksintressen. Utredaren ska ta del av Statens jordbruksverks arbete med uppdraget att utvärdera tillämpningen av den lagstiftning som reglerar när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar liksom av övrigt underlag av värde för uppdraget.

I förtursfrågan ska uppdraget redovisas i ett delbetänkande senast den 15 augusti 2014. Uppdraget i sin helhet ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 december 2015. Redovisningarna ska lämnas till regeringen (Miljödepartementet).

(Miljödepartementet)

1972 års riktlinjer för den fysiska riksplaneringen

De riktlinjer som riksdagen tog ställning till anges i prop. 1972:111, bilaga 2, s. 140–174. Här redovisas den sammanfattning av riktlinjerna för respektive verksamhet och underlagsmaterial vid programskedets inledning som redovisades i prop. 1975/76:1, s. 18–94.

Riktlinjer som avser planeringen för vissa verksamheter

Jordbruk

Enligt de fastlagda riktlinjerna är det angeläget att jordbruket ägnas stor uppmärksamhet i den fysiska riksplaneringen med hänsyn till dess stora samhällsekonomiska betydelse liksom dess betydelse för miljön. All möjlig hänsyn bör tas till denna närings intressen. Jordbrukets företrädare bör få medverka i planeringsarbetet och samråd bör påbörjas så tidigt som möjligt i det kommunala planeringsarbetet.

I riktlinjerna understryks vidare att den snabba strukturomvandlingen inom jordbruket bör ske med hänsynstagande till andra berörda intressen som friluftsliv och fritidsbebyggelse. Vid konflikt mellan jordbruksintressen och tätortsutbyggnad bör högvärdig jordbruksmark inte tas i anspråk för tätbebyggelseändamål om en från samhällsbyggandets synpunkt likvärdig lösning kan åstadkommas på annan för jordbruket mindre värdefull mark.

Som vägledning för kommunernas programarbete fanns en översiktlig gradering av åkermarkens ekonomiska avkastningsvärde. I flera län har lantbruksnämnderna kompletterat detta material.

Skogsbruk

Skogsbruket bör enligt de fastlagda riktlinjerna ägnas stor uppmärksamhet i den fysiska riksplaneringen. All möjlig hänsyn bör tas till denna närings intressen. Restriktioner för skogsbruket bör emellertid kunna bestämmas med hänsyn bl.a. till behovet av goda rekreationsmöjligheter och till vetenskapliga intressen. Skogsbrukets företrädare bör få medverka i planeringsarbetet på ett tidigt stadium.

I riktlinjerna understryks behovet av planmässiga avvägningar i fråga om skogsmarkens användning med avseende på bl.a. skogsbrukets, friluftslivets och fritidsbebyggelsens utveckling. Gradering av skogsmarken och samråd mellan skogsbrukets företrädare och planerande myndigheter bör ge underlag för sådana avvägningar.

Till grund för programarbetet fanns klassificeringar på riks- och på länsnivå av skogsmarken i olika intresseområden, baserade på bedömningar av bl. a. markens produktionsförmåga och läge. Länsredovisningen är gjord i tre klasser, där klass 1 innebär skogsmark i länet av störst intresse från skogsproduktionssynpunkt.

Fiske

Enligt de fastlagda riktlinjerna för hushållning med mark och vatten bör all möjlig hänsyn tas till de areella näringarna. Det är angeläget att det material som belyser fiskets förutsättningar och konflikt-risker sett från fiskets synpunkt kompletteras och förfinas för att bl.a. skapa bättre kunskapsunderlag vid bedömningar av lokaliseringsplatser för miljöstörande industri.

Som underlag för programarbetet har funnits dels en översiktlig redovisning av för yrkesfisket värdefulla vattenområden längs landets kuster, dels en inventering av betydelsefulla fritidsfiskevatten.

Renskötsel

Enligt de fastlagda riktlinjerna bör all möjlig hänsyn tas till de areella näringarna. Utvecklingen inom fjällområdet med bl.a. ökande turism bör styras i en sådan riktning att samiska intressen inte skadas och

helst på ett sådant sätt att samerna själva får del i utvecklingens positiva sidor.

Företrädare för rennäringen och den statliga administrationen på området bör få medverka i planeringsarbetet redan på förberedelsestadiet.

Till grund för programarbetet fanns för vissa delar av Västerbottens län planverkets provinventeringar av rennäringens markanvändning.

Rörligt friluftsliv

Enligt de fastlagda riktlinjerna bör det långsiktiga samhällsintresset att bevara en god miljö och ställa tillräckliga rekreationsmöjligheter till de många människornas förfogande väga tungt i förhållande till kortsiktiga och enskilda intressen. Det är angeläget att för friluftslivet värdefulla områden skyddas och att se till att inte kuster och stränder undandras allmänt utnyttjande genom privat bebyggelse. Det är också viktigt att tillräckliga arealer avsätts för t.ex. campingplatser och stugbyar i attraktiva lägen, speciellt i närheten av storstäderna.

Som underlag för programarbetet fanns statens naturvårdsverks redovisning Områden för friluftsliv och vetenskapligt kulturell naturvård (Förarbeten för fysisk riksplanering, underlagsmaterial nr 19). I redovisningen anges cirka 160 områden i landet vara av riksintresse för det rörliga friluftslivet. I prop. 1972:111 framhålls att redovisningen inte gör anspråk på fullständighet eller slutgiltighet utan bör ses som en första sammanställning som efterhand ska kompletteras genom medverkan från bl. a. länsstyrelser och kommuner.

Utöver vad som redovisas i det följande, äger i stor utsträckning vad som sägs om vetenskaplig naturvård i avsnitt 7.6 giltighet även beträffande rörligt friluftsliv. I avsnittet om skogsbruk behandlas också vissa friluftslivsfrågor.

Vetenskaplig naturvård

Naturvårdens intressen bör enligt de fastlagda riktlinjerna tillmätas stor tyngd som restriktion vid planering av andra verksamheters markanvändning, bl.a. därför att de värden som naturvården representerar inte kan återskapas eller ersättas om de en gång förstörs. Vid konflikter mellan naturvårdens krav på orörda områden och friluftslivets krav på områden tillgängliga för allmänheten måste naturvårdens intressen ibland ges prioritet och restriktioner läggas på friluftslivet. I vissa fall kan också restriktioner för de areella näringarna behövas med hänsyn till vetenskapliga naturvårdsintressen. Enligt riktlinjerna är det angeläget att värdefulla naturområden snarast ges ett sådant skydd att deras naturvärden inte går förlorade.

Som underlag för programarbetet fanns statens naturvårdsverks redovisning Områden för friluftsliv och vetenskapligt kulturell naturvård (Förarbeten för fysisk riksplanering, underlagsmaterial nr 19). I redovisningen anges drygt 600 områden i landet vara av riksintresse för den vetenskapliga naturvården. I prop. 1972:111 underströks att denna redovisning ska ses som en anvisning om var naturvårdsintressena bör tillmätas särskild vikt i den regionala och kommunala planeringen. I planeringen bör klarläggas vilka restriktioner som kan bli aktuella för andra verksamheter. Ytterligare inventeringar och utredningar krävs i många områden för att närmare klarlägga naturvårdsintressena.

Kulturminnesvård

Enligt de fastlagda riktlinjerna bör kulturminnesvårdens intressen tillmätas stor tyngd som restriktion vid planering av andra verksamheters markanvändning, bl.a. därför att de representerar värden som inte kan återskapas eller ersättas om de en gång förstörts. Kulturminnesvården bör integreras mer än tidigare i den övriga samhällsplaneringen.

Som underlag för programarbetet fanns riksantikvarieämbetets redovisning Miljöer och större områden av betydelse för kulturminnesvården (Förarbeten för fysisk riksplanering, underlagsmaterial nr 23). Redovisningen omfattar cirka 850 miljöer av riksintresse, drygt 1 000 miljöer av regionalt intresse och cirka 100 s.k.

större områden av betydelse för kulturminnesvården. I prop. 1972:111 betonas att de angivna områdena i första hand utgör anvisningar om var kulturminnesvårdens intressen bör tillmätas särskild vikt i den regionala och lokala planeringen. Det anges att kompletterande inventeringar och utredningar behöver genomföras i en del områden.

Fritidsbebyggelse

De fastlagda riktlinjerna innebär att fritidsbebyggelsen bör utvecklas i mer planmässiga former än tidigare. En planläggning av fritidsbebyggelsen anses speciellt angelägen för kusterna och de större insjöarnas strandområden. Det understryks att fortsatt fritidsbebyggelse bör förläggas så att den inte inkräktar på stränder som är av värde för friluftslivet. I områden där konkurrensen om marken är stor, är tätare former av bebyggelse att föredra med hänsyn bl.a. till det rörliga friluftslivet, medan spridd fritidsbebyggelse i form av enstaka hus eller mindre husgrupper i andra delar av landet fortfarande är en lämplig form av fritidsboende.

I rapporten (SOU 1971:75) Hushållning med mark och vatten betecknas vissa sjörika områden i inlandet som utvecklingsområden för fritidsbebyggelse, nämligen områden i Dalsland, Bergslagen, Södermanland, Östergötland och norra Kalmar län samt småländska höglandet. I dessa områden är en aktiv utvecklingsplanering för fritidsbebyggelse angelägen. I vissa andra områden i inlandet – Ringsjöområdet i Skåne, Bolmenområdet, områden kring tätorter vid Mälaren och Hjälmaren, kring Väneren, vid Vätterns stränder omkring Motala och Jönköping samt vid Storsjön och Siljan – är utnyttjandet för fritidsbebyggelse redan stort. Försiktighet bör därför iakttas beträffande fortsatt markupplåtelse för fritidsbebyggelse inom dessa områden.

Industri

De fastlagda riktlinjerna innebär att de obrutna kusterna helt bör undantas från lokalisering av s.k. miljöstörande industri. Vid de högexploaterade kusterna bör miljöstörande industri inte tillåtas annat än i anslutning till redan befintlig industri. Industrielokalise-

ring till övriga kustområden torde enligt riktlinjerna på många ställen kunna ske utan större konflikter med naturvårds- och rekreationsintressen. Vidare ska möjligheterna till inlandslokalisering alltid beaktas.

Från kraftföretagens samarbetsorgan. Centrala driftledningen (CDL), förelåg förslag om att kärnkraftverk före år 1990 skulle byggas vid Brodalen i Lysekils kommun, vid Tunaberg i Nyköpings kommun och i Haninge kommun. Ytterligare ett femtontal platser vid kusterna har av CDL angivits som lämpliga lokaliseringsplatser för kärnkraftverk. En särskild utredning hade inletts om möjligheterna att förlägga kärnkraftverk i inlandet.

Vid de högexploaterade kusterna bör mark för de i den fysiska riksplaneringen aktuella typerna av industrier reserveras i Lysekil, Stenungsund, Värö, Karlshamn, Norrköping, Nyköping-Oxelösund och Nynäshamn. I Landskrona bör mark för djuphamnskrävande men ej miljöstörande industri reserveras. När det gäller övrig kust bör i Norrland industriresurser reserveras i anslutning till befintliga tätorter i syfte att behålla stor handlingsfrihet för eventuella framtida lokaliseringar.

Energiförsörjning

Enligt de fastlagda riktlinjerna ska kärnkraftutbyggnaden i avvaktan på resultaten av olika utredningar begränsas till Värö, Barsebäck, Simpevarp och Forsmark. Detta ställer krav på markreservationer i dessa områden.

De fastlagda riktlinjerna omfattar vidare norra Sveriges huvudälvar och deras källflöden. De outbyggda huvudälvarna i övre Norrland, dvs. Torne älv, Kalix älv, Pite älv och Vindelälven bör enligt riktlinjerna helt undantas från utbyggnad. Opåverkade källflöden till de övriga huvudälvarna, dvs. Lule älv, Skellefte älv, Umeälven och Ångermanälven bör vidare bevaras outbyggda.

Kommunikationer

Några särskilda riktlinjer för väg-, järnvägs- och sjötransporternas behandling har inte förelegat. Riksdagen har emellertid uttalat (CU 1973:11, rskr 1973:119) att frågan om en förbättrad planering av

flygplatsernas lokalisering borde behandlas inom ramen för den fysiska riksplaneringens fullföljande. Mot bakgrund härav anmodade Kungl. Maj:t i skrivelse den 11 maj 1973 länsstyrelserna att vid överläggningar med kommunerna och vid redovisningar av de kommunala programmen belysa konsekvenserna för kommunernas del av önskemål beträffande lokaliseringar av och markreservationer för flygplatser. Därvid skulle även beaktas de bedömningar av flygplatsers lokalisering och funktion som görs inom ramen för den regionala trafikplaneringen.

Försvar

De fastlagda riktlinjerna innebär att berörda försvarsmyndigheter bör ges möjlighet att på ett tidigt stadium delta i den fysiska riksplaneringen. De militära myndigheterna har getts i uppdrag av Kungl. Maj:t att samråda med länsstyrelserna om lågflygningsområdenas lokalisering och lågflygningsövningarnas tidsförläggning.

Geografiskt orienterade riktlinjer

Inledning

I prop. 1972:111, bil. 2 (s 162) anförts att de områdesanknutna riktlinjerna utgår från de allmänna riktlinjerna för hushållningen med mark och vatten och bara avser de delar av landet där konkurrensen om de fysiska resurserna redan är eller inom en snar framtid kan väntas bli särskilt framträdande och där överregionala aspekter har särskild vikt.

De områdesanknutna riktlinjerna är av två slag. För del första har avgränsats områden vilkas vetenskapliga och rekreativa värden från rikssynpunkt bedöms vara av sådan art att större miljöförändringar inte bör få komma till stånd. För det andra anges vissa riktlinjer för lokalisering av den i den fysiska riksplaneringen behandlade industrin. Det första slaget av riktlinjer angavs av chefen för civildepartementet som grundläggande för hushållningen med våra naturresurser. De ska gälla som långsiktiga riktlinjer för naturresurshushållningen och bör till sina huvuddrag inte frångås utan

att synnerliga skäl föreligger. Dessa riktlinjer gäller för kusterna, Öland och Gotland, fjällvärlden, huvudälvarnas dalgångar och vissa andra inlandsområden.

Kusterna

Landets havskust indelas i riktlinjerna i tre kategorier – s.k. obrutna kuster, högexploaterade kuster samt övriga kuster.

De obrutna kusterna bör helt undantas från lokalisering av resurskrävande och miljöstörande industri. De bör vidare disponeras så att ett allsidigt utnyttjande för fritidsändamål blir möjligt och så att bl. a. vetenskapliga naturvärden skyddas. Återhållsamhet bör iakttas med att tillåta lokalisering av enskild fritidsbebyggelse.

Vid de högexploaterade kusterna bör etablering av resurskrävande och miljöstörande industri inte tillåtas annat än i anslutning till områden där sådan industri redan förekommer. Mark för dessa typer av industri bör vid de högexploaterade kusterna reserveras i anslutning till Lysekil, Stenungsund, Värö, Karlshamn, Norrköping, Nyköping-Oxelösund och Nynäshamn. I dessa områden bör också kompletterande recipientundersökningar utföras. Lokalisering till de utpekade orterna på västkusten ska tillåtas bara om starka samhällsekonomiska skäl eller miljövårdsskäl talar för en sådan lokalisering. Tillgängligheten till attraktiva strandområden bör ökas och tillräckliga arealer reserveras för anordningar för turism och friluftsliv. Fritidsbebyggelse bör inte få inkräkta på mark som har stort värde för friluftsliv.

Industri lokalisering till övriga kustområden sammanfaller med strävandena till regional balans i den industriella utvecklingen och torde på många ställen kunna ske utan större konflikter med naturvårds- och rekreationsintressen. Längs Kalmarkusten saknas emellertid vissa av de efterfrågade naturförutsättningarna i samband med industri lokalisering och när del gäller norra Svealands- och norrlandskusten erfordras bl. a. samhällsekonomiska bedömningar för ett närmare urval av lämpliga lokaliseringsplatser. Längs dessa kuster är det angeläget att skydda de relativt fåtaliga områden som har särskilt stora naturvärden.

Öland och Gotland

I prop. 1972:111 framhålls att behovet av planering framstår som särskilt angeläget för Öland och Gotland. Planeringen bör inriktas på att möta den ökande turismens anspråk samtidigt som öarnas speciella karaktär bevaras och en alltför kraftig förändring eller skadligt slitage förhindras. Öarna rymmer både vetenskapliga, kulturella och rekreativa värden och det är här i särskilt hög grad angeläget att åtgärder för skydd och utveckling samordnas.

Fjällvärlden

I prop. 1972:111 framhålls att de väglösa vildmarksområdena i fjällvärlden, som tills vidare är preliminärt avgränsade (jfr avsnitt 8.4.5), bör undantas från all tyngre exploatering som t.ex. vägbyggnad och vattenkraftutbyggnad och i förekommande fall även från skogsbruk.

I vildmarkskärnorna, dvs. de större områden som nu inte är utrustade med leder och övernattningsanordningar för turism, bör ytterligare övernattningsstugor för turism inte uppföras. Behovet av planering av fjällvärlden understryks.

Älvdalarna

Vissa huvudälvar och källflöden i norra Sverige är ännu opåverkade av vattenkraftutbyggnad. När det gäller de övre norrlandsälvarna (Ångermanälven-Torne älv) bör opåverkade huvudälvar och källflöden bevaras outbyggda. Beträffande de nedre huvudälvarna (Klarälven-Indalsälven) med biflöden har frågan om avvägningen mellan fortsatt utbyggnad resp. bevarande varit föremål för särskild utredning. En motsvarande utredning för de norra älvarna pågår f. n.

Älvdalarna förändras inte bara genom vattenkraftutbyggnader utan också av att kulturlandskapet upphör att brukas och fritidsbebyggelse kommer till. Älvdalarna rymmer ofta både vetenskapliga, kulturella och rekreativa värden. För att säkra dessa värden är det angeläget att en översiktlig planering kommer till stånd som omfattar huvudälvarnas dalgångar.

Vissa inlandsområden m.m.

I prop. 1972:111 pekas på vikten av att de fortsatta riksplane-studierna kommer att omfatta också inlandet. I avvaktan på sådana fortsatta studier är det emellertid angeläget att en översiktlig plane-ring kommer till stånd inom för friluftsliv och fritidsbebyggelse särskilt attraktiva områden, t.ex. vid de större insjöarna och i sjö-rika skogsområden samt i känsliga kulturlandskap.

Länsvis fördelning av områden som bedömts vara av riksintresse för olika ändamål enligt 3 kap. 5–9 §§ MB. (Land- och vattenareal, ha) Källa:SCB

Län	3:5 ren- näring	3:5 yrkes- fiske	3:6 natur- vård	3:6 kultur- miljövård	3:6 friluftsviv	3:7 ämnen/ mineral	3:8 energi	3:8 kom- munikation	3:8 kärn- avfall	3:9 försvar	Summa areal RI 3 kap netto (över- lappsrensad)	Total länsareal (land och vatten)
Stockholms län	0	120 852	487 245	193 050	484 668	0	13 684	220 331	0	15 093	918 788	1 663 573
Uppsala län	0	92 512	172 667	106 069	38 427	4 211	14 596	102 178	3 773	6 290	437 269	1 200 509
Södermanlands län	0	121 153	189 171	84 738	251 835	252	30 527	40 656	0	2 984	390 176	873 899
Östergötlands län	0	121 458	420 796	96 661	308 158	5 972	7 095	30 660	0	9 277	541 771	1 464 372
Jönköpings län	0	53 442	148 101	28 634	38 809	951	26 235	2 007	0	5 906	213 785	1 174 350
Kronobergs län	0	18 329	82 417	21 588	76 965	0	23 794	1 383	0	3 216	162 491	942 428
Kalmar län	0	403 541	311 859	138 865	192 452	515	14 689	230 675	1 919	0	884 652	2 058 636
Gotlands län	0	334 748	139 945	46 716	55 887	2 617	12 219	343 175	0	2 703	779 044	1 532 507
Blekinge län	0	178 556	76 989	14 336	49 118	46	23 403	137 574	0	2 498	334 928	695 997
Skåne län	0	143 748	336 582	114 333	179 694	2 057	15 936	158 031	0	8 911	734 806	1 710 462
Hallands län	0	2 160	109 764	37 167	89 879	24	1 913	102 098	0	6 073	281 624	875 290
Västra Götalands län	0	364 618	674 376	215 248	639 090	1 338	33 178	167 940	0	13 437	1 411 902	3 450 774
Värmlands län	0	253 227	189 150	12 967	206 870	170	12 028	37 499	0	3 785	481 102	2 189 907
Örebro län	0	34 902	73 971	22 136	64 288	6 416	11 976	1 679	0	11 066	169 150	967 792
Västmanlands län	0	31 864	41 966	34 882	44 188	0	0	5 519	0	0	102 338	568 629
Dalarnas län	0	0	403 888	94 541	590 394	9 746	50 275	2 208	0	54 529	902 456	3 037 721
Gävleborgs län	0	116 796	276 110	39 581	277 687	313	92 243	117 671	0	0	677 689	2 513 159
Västernorrlands län	500 403	63 402	422 858	68 295	267 607	1 374	21 669	94 699	0	2 427	1 099 457	2 815 878
Jämtlands län	1 344 655	0	1 442 046	384 728	1 488 532	547	71 166	2 207	0	1 628	3 055 254	5 405 061
Västerbottens län	1 963 391	50 925	1 337 378	149 807	1 324 946	132 240	83 700	161 047	0	2 694	3 195 902	6 716 933
Norrbottnens län	3 833 540	145 369	3 466 279	161 552	4 490 229	49 410	80 631	76 630	0	212 736	7 486 999	11 292 745
SUMMA	7 641 989	2 651 603	10 803 558	2 065 896	11 159 723	218 199	640 958	2 035 865	5 692	365 252	24 261 586	53 150 622

Länsvis fördelning av områden av riksintresse för olika ändamål enligt 4 kap. 2–8 §§ MB. (Land- och vattenareal, ha) Källa:SCB

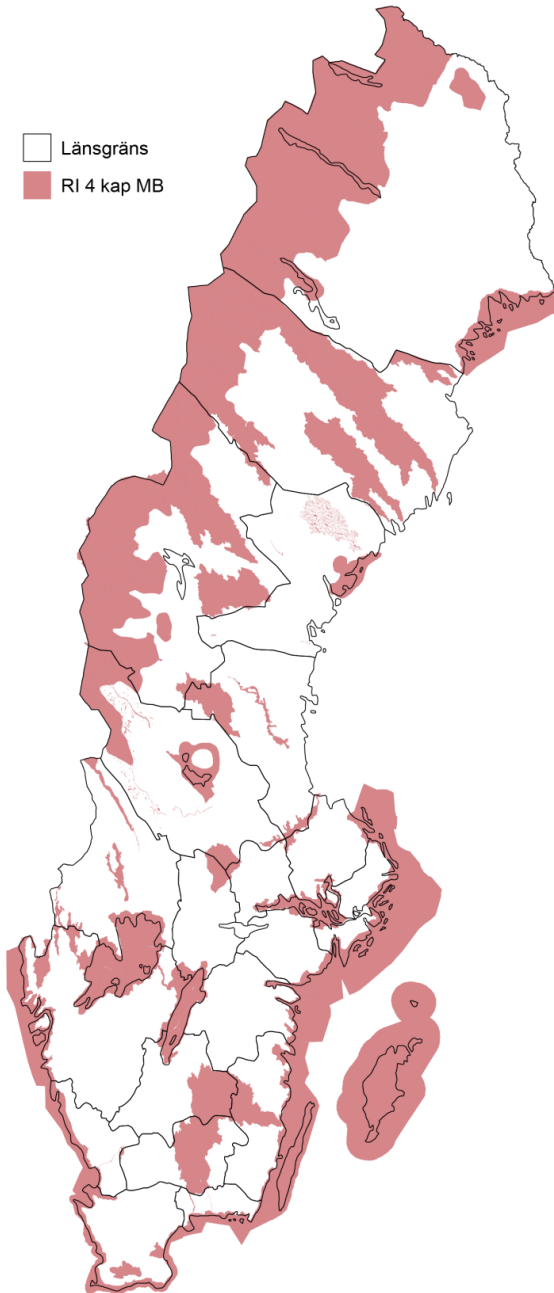
Länsnamn	4:2 Kust- turism & friluftsliv	4:3 Obruten kust	4:4 Hög- exploaterad kust	4:5 Fjäll- områden	4:6 Skyddade vatten- drag*	Summa areal RI 4 kap netto (överlapps- rensad)*	Överlappan- de areal RI 3kap och 4 kap*	Summa areal RI 4 kap och 3 kap netto (överlapps- rensad)*	4:7 National- stadspark	4:8 Natura 2000 netto (över- lappsrensad)	Total läns- areal (land och vatten)
Stockholms län	90 831	0	1 101 428	0	0	1 192 185	788 939	1 322 034	2 614	55 761	1 663 573
Uppsala län	87 162	0	246 275	0	7 015	333 498	232 249	538 518	0	46 165	1 200 509
Södermanlands län	219 679	1	193 733	0	0	265 845	218 538	437 484	0	50 009	873 899
Östergötlands län	323 719	243 160	44 578	0	0	365 293	334 473	572 591	0	123 686	1 464 372
Jönköpings län	76 103	0	0	0	291 069	367 173	96 030	484 928	0	82 861	1 174 350
Kronobergs län	64 686	0	0	0	338 584	355 135	69 379	448 247	0	18 926	942 428
Kalmar län	557 344	515 632	156 966	0	169 511	861 696	515 611	1 230 737	0	189 809	2 058 636
Gotlands län	1 532 508	0	88 802	0	0	1 532 508	779 044	1 532 508	0	202 071	1 532 507
Blekinge län	12 173	0	214 283	0	232	221 246	129 935	426 239	0	25 857	695 997
Skåne län	112 525	0	364 572	0	0	443 729	297 584	880 951	0	94 239	1 710 462
Hallands län	205 633	0	205 735	0	510	206 237	93 933	393 929	0	69 939	875 290
Västra Götalands län	797 132	187 483	280 929	0	54 914	1 119 726	869 649	1 661 979	0	380 571	3 450 774
Värmlands län	449 290	0	0	0	2 258	449 993	327 977	603 118	0	86 113	2 189 907
Örebro län	118 540	0	0	0	0	118 540	57 274	230 417	0	23 680	967 792
Västmanlands län	69 603	0	0	0	337	69 627	47 008	124 958	0	25 061	568 629
Dalarnas län	641 673	0	0	50 356	38 475	710 299	466 566	1 146 188	0	243 103	3 037 721
Gävleborgs län	74 036	0	0	0	234 879	268 243	136 868	809 064	0	80 484	2 513 159
Västernorrlands län	169 275	169 275	0	0	18 531	187 806	182 247	1 105 016	0	49 682	2 815 878
Jämtlands län	2 215 667	0	0	714 891	1 449 450	3 032 175	2 064 498	4 022 931	0	638 247	5 405 061
Västerbottens län	631 834	0	0	675 229	2 453 500	3 019 338	2 041 334	4 173 906	0	1 144 061	6 716 933
Norbottens län	1 283 055	0	0	3 421 108	226	4 704 327	4 554 086	7 637 240	0	3 042 602	11 292 745
SUMMA	9 732 468	1 115 552	2 897 300	4 861 583	5 059 491	19 824 619	14 303 221	29 782 983	2 614	6 672 927	53 150 622

Samtliga områden av riksintresse enligt 3 kap. MB



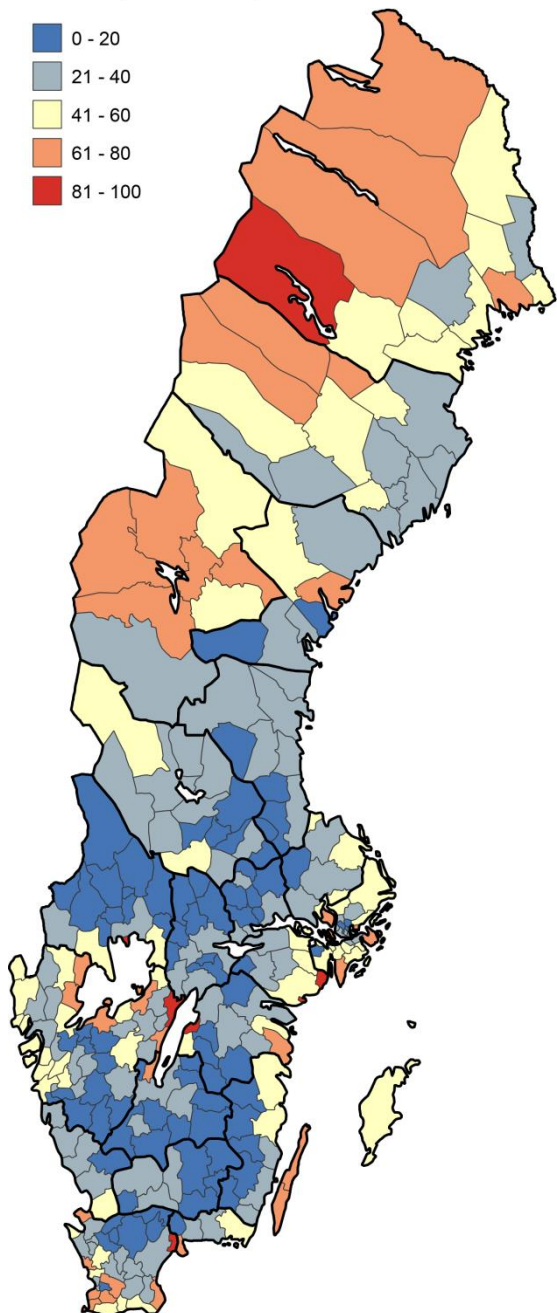
Källa: SCB.

Samtliga digitaliserade områden av riksintresse enligt 4 kap. 2–7 §§ MB



Källa: SCB.

Areal områden av riksintresse enligt 3 kap. MB i procent av kommunens totalareal (land och vatten)



Källa: SCB.

Annat skydd för områden av riksintresse

Enligt direktivet ska utredaren analysera och redovisa om och hur områden som bedöms vara av riksintresse kan ges ett långsiktigt rättsligt skydd genom bestämmelserna i andra delar av miljöbalken eller andra relevanta lagar. Vidare ska utredaren analysera frågan om huruvida ett område som är av riksintresse kan upphöra att vara det, t.ex. till följd av att området getts ett rättsligt bindande skydd.

I den följande framställningen sammanfattas de bestämmelser som enligt utredningens bedömning skulle kunna ge de områden som bedömts vara av riksintresse, ett långsiktigt skydd. Framställningen innefattar också synpunkter lämnade av de myndigheter som ansvarar för att bedöma områden av riksintresse.

Naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv (3 kap. 6 § MB)

Enligt miljöbalken har naturen ett egenvärde och människan har ett ansvar att bevara naturen. I detta ansvar ingår arbetet med att skydda värdefull natur från exploatering eller andra ingrepp. I 7 kap. miljöbalken återfinns bestämmelser om olika former av områdesskydd. Här återfinns de direkta skyddsbestämmelser för områden samt för växt- och djurarter som fanns i naturvårdslagen. Möjligheten att besluta om områdesskydd är tillsammans med artskyddet av stor betydelse för att bevara den biologiska mångfalden. Områdesskyddet behövs också för att säkerställa skydd för natur- och kulturlandskapet. Regler om områdesskydd och artskydd är vidare nödvändigt för att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden på naturvårdsområdet (se prop. 1997/98:45, del 1 s. 308).

De olika skyddsformerna som ingår är:

- nationalparker
- naturreservat
- kulturresevat
- naturminne
- biotopskyddsområde
- djur- och växtskyddsområden
- strandskyddsområde
- miljöskyddsområde
- vattenskyddsområde

Bestämmelserna om områdesskydd i 7 kap. MB har stor betydelse för områden som har bedömts vara av riksintresse för natur- och kulturvården samt för friluftslivet. I regeringens proposition 1985/86:90, s. 1769 uttalades bl.a. att i fråga om instituten naturreservat, naturminne och naturvårdsområde kan sägas att de i första hand kompletterar NRL som skyddsinstrument på det sättet att de kan tillgripas när det skydd mot exploateringsföretag som NRL avses ge för områden av betydelse för naturvård och friluftsliv inte är tillräckligt.

Det skydd som kan ges genom de olika skyddsformerna enligt ovan är inte absolut såtillvida att det i bestämmelserna, antingen direkt i 3 kap. MB, i förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. samt i nationalparksförordning (1987:938,) finns inbyggt ett system som ger länsstyrelsen eller kommunen en möjlighet att ge dispens från de föreskrifter som har meddelats i samband med besluten om områdesskydd. Av 7 kap. 7–9 §§ följer vidare att beslut om natur- och kulturresevat samt naturminne kan upphävas om det finns synnerliga skäl. Av 7 kap. 18 § följer att även strandskyddsområden kan upphävas bl.a. om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften

I 7 kap. 27 § MB finns även bestämmelser om särskilda skyddade områden, dvs. de s.k. Natura 2000-områdena. Av 7 kap. 28 a § framgår att det är tillåtet att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön inom området

om tillstånd för detta lämnas. Av 7 kap. 29 b § följer att kraven för att bevilja tillstånd är högt ställda.

I 4 kap. 8 § PBL anges att kommunen, i en detaljplan, får bestämma hur allmänna platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt ska skyddas. Vidare får kommunen med stöd av 4 kap. 16 § PBL i en detaljplan bestämma om skydd för vissa särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter bebyggelseområden och allmänna platser. Kommunen har även en möjlighet att med områdesbestämmelser reglera skydd för vissa särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter bebyggelseområden och allmänna platser (4 kap. 42 §). Genom PBL kan således kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer ges ett visst skydd som komplement till bestämmelserna i 3 kap. MB. Såväl detaljplaner som områdesbestämmelser kan dock ändras eller upphävas enligt närmare preciserade regler i 5 kap. PBL.

Utöver ovanstående bestämmelser i MB och PBL finns det bestämmelser i bl.a. kulturmiljölagen (1988:950), skogsvårdslagen (1979:429, väglagen (1971:948) och i lag (1995:1649) om byggande av järnväg vilka medför att hänsyn ska tas till bl.a. naturvård och kulturmiljön.

Enligt Naturvårdsverket är riksintressen ett av de viktigaste instrumenten verket har för att säkerställa att naturvårdens intressen tillvaratas i samband med prövning vid domstolar och i länsstyrelsernas och kommunernas planering och handläggning av ärenden. Till skillnad från de vanligaste områdesskydden, som oftast utgörs av skyddsvärda men relativt små områden för biologisk mångfald samt med ett mer specifikt bevarandemål, utpekar riksintressen för naturvård ofta stora ekologiska helheter på flera 1000 hektar med en mycket stor ekologisk variation av värden. Riksintresset omfattar ofta områdesskydd men utgör inte ett områdesskydd i sig. De flesta områdesskydd inrättats i första hand med utgångspunkt från ett lokalt eller regionalt perspektiv. Riksintressen tillför därför en annan ekologisk dimension och dignitet i samband med en miljöprövning än vad enbart ett områdesskydd gör.

Riksantikvarieämbetet har uppgett att de ovan angivna skyddsformer inte alltid är möjliga, lämpliga eller tillräckliga för att tillgodose ett riksintresse. Kulturmiljövårdens riksintresseområden är ofta komplexa och mångfacetterade till sin karaktär. Om enbart

objekten skyddas kan det uppstå ett pedagogiskt problem med en polarisering som följd, där de ”skyddsvärda” delarna betraktas som statiska och hinder för utveckling, medan övriga delar missförstås som umbärliga och ignoreras. Detta gynnar inte en långsiktigt hållbar utveckling.

Rennäring och yrkesfiske (3 kap. 5 § MB)

I 1 kap. 2 § sista stycket regeringsformen anges bl.a. att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samhällsliv ska främjas. I 2 kap. 17 § andra stycket anges att samernas rätt till renskötsel regleras i lag.

Rätten till renskötsel regleras i rennäringslagen (1971:437). Av 3 § framgår att renskötsel får bedrivas inom vissa områden (renskötselområden). I 30 § anges att den som inom året-runtmarkerna äger eller brukar mark där renskötsel bedrivs vid användningen av marken inte får vidta åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötseln i annan mån än vad som följer av förordande enligt 26 §. I 30 § andra stycket anges dock att första stycket inte hindrar att mark används i enlighet med en detaljplan eller för företag vars tillåtlighet ska prövas i särskild ordning.

Sametinget har uppgett att det skydd samerna ges enligt svensk grundlag och genom internationella konventioner saknar förankring genom konkreta verktyg på svensk myndighetsnivå. Konkreta bestämmelser saknas som tillförsäkrar att det allmänna tar ansvar för det allmänna intresset rennärigen och riksintressesystemet.

I 19 § fiskelagen (1993:787) anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten innehåller fiskelagstiftningen i sig inte några bestämmelser om skydd mot andra motstående intressen, t.ex. åtgärder eller verksamheter såsom vattenkraft, vågkraft eller vindkraft till havs. Enligt Havs- och vattenmyndighetens uppfattning saknas det möjlighet att ge områden som bedöms vara av riksintresse för yrkesfiske ett långsiktigt rättsligt skydd mot andra motstående intressen/verksamhetsutövningar genom bestämmelser i andra delar av miljöbalken eller andra relevanta lagar. Natura 2000-bestämmelserna i 7 kap. 27 § miljöbalken

kan i vissa fall innebära skydd av särskilda bevarandeområden av betydelse för fiske.

Värdefulla ämnen och material (3 kap. 7 § MB)

I minerallagen (1991:45) finns bestämmelser om undersökningstillstånd (2 kap.) och bearbetningskoncession (4 kap.). Av 2 kap. 5 § framgår att undersökningstillståndet gäller i tre år från dagen för beslutet. enligt 2 kap. 6 och 7 §§ kan undersökningstillståndet förlängas om vissa förutsättningar är uppfyllda. En bearbetningskoncession ska enligt 4 kap. 7 § meddelas för 25 år. Även bearbetningskoncessionen kan förlängas (4 kap. 8 och 9 §§). Av 6 kap. 3 § framgår att ett undersökningstillstånd eller en bearbetningskoncession kan återkallas om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Av 1 § lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter framgår att det för undersökning och bearbetning av fyndigheter av torv för att utvinna energi fordras särskilt tillstånd (koncession). Enligt 11 § ska koncession avse ett bestämt område och gälla en viss tid. Koncessionen får enligt 17 § återkallas under vissa förutsättningar.

SGU har uppgett att undersökningstillstånd och bearbetningskoncession regleras genom bestämmelserna i Minerallagen. Undersökningstillstånd ger ingen rätt till verksamhet och innebär inget "äggande" men är en markering att ett företag har ensamrätt att undersöka marken/berggrunden efter mineral enligt minerallagen. Ett undersökningstillstånd ger också företräde till bearbetningskoncession av den eventuella fyndigheten. Bearbetningskoncession ger rätt att bedriva verksamhet och utvinna mineral. En del mineraler samt andra geologiska naturresurser som naturgrus, berg och torv för odlingsbruk är inte koncessionsmineral enligt minerallagen utan hanteras genom täktstillstånd enligt miljöbalken.

Industriell verksamhet och energiproduktion (3 kap. 8 § MB)

Av 9 kap. 6 § framgår att regeringen får meddela föreskrifter om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet.

Av 24 kap. 1 § MB följer att ett meddelat tillstånd som har vunnit laga kraft gäller mot alla såvitt avser frågor som har prövats i

tillståndet. Av 24 kap. 5 § framgår dock att tillståndet kan omprövas om vissa särskilda omständigheter är för handen.

Tillväxtverket anser att riksintresse industriell produktion spelar en viktig roll för att säkerställa näringslivets utvecklingsmöjligheter lokalt. När det gäller riksintresse industriell produktion anser Tillväxtverket att det finns ett behov utifrån ett nationellt perspektiv av att kunna säkerställa olika intressens anspråk på mark och vatten för att bedriva sin verksamhet. Tillväxtverket anser att det är centralt att säkerställa att näringslivet har goda möjligheter att kunna utvecklas långsiktigt.

Enligt Energimyndigheten är möjligheten till trygg energiförsörjning och ett effektivt resursutnyttjande vid planering av infrastruktur och energianläggningar av stor betydelse för hela samhället. Anläggningar för energiproduktion är därför i fortsatt behov av att regleras i hushållningsbestämmelserna.

Kommunikationer (3 kap. 8 MB)

Av 14 a § väglagen (1971:948) framgår att den som avser att bygga en väg ska upprätta en vägplan. Vägen får, enligt 19 § väglagen inte börja byggas förrän vägplanen har blivit fastställd. Enligt 18 § ska vägplanen fastställas av Trafikverket. Av 18 a-§ framgår att en fastställd vägplan upphöra att gälla fem år efter det att beslutet fick laga kraft om inte vägens sträckning har blivit tydligt utmärkt på marken och vägbygget har påbörjats. Enligt 18 b § upphör ett beslut att fastställa en vägplan helt eller delvis om förhållandena efter beslutet har ändrats så att förutsättningarna för att fastställa planen inte längre är uppfyllda.

Det är först sedan en väghållare har tagit mark eller annat utrymme för en väg i anspråk med stöd av en fastställd vägplan som en vägrätt, dvs. rätt för väghållaren att nyttja mark eller annat utrymme för väg, uppkommer (se 30 och 31 §§ väglagen).

Av 2 kap. 1 § lag (1995:1649) om byggande av järnväg framgår att den som avser att bygga en järnväg ska upprätta en järnvägsplan. Enligt 2 kap. 15 § prövar Trafikverket frågan om att fastställa planen. På motsvarande sätt som gäller för en fastställd vägplan kan en fastställd järnvägsplan upphöra att gälla eller upphävas helt eller delvis (se 2 kap. 16 och 17 §§).

Av 1 § lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn framgår bl.a. att en allmän farled eller en allmän hamn får inrättas, omfarleden eller hamnen är väsentlig betydelse för den allmänna samfärdseln. Enligt 2 § ska en allmän farled eller en allmän hamn helt eller delvis avlysas om vissa förutsättningar inte längre är uppfyllda.

Av 6 kap. 5 § luftfartslagen (2010:500) framgår att det krävs tillstånd för att inrätta en flygplats. Enligt 6 kap. 8 § får en flygplats inte tas i bruk innan den har godkänts från flygsäkerhetssynpunkt och meddelats ett driftstillstånd. Ett driftstillstånd ska ges för viss tid och det ska innehålla de villkor som ska gälla. Av 6 kap. 9 § framgår att driftstillståndet kan återkallas bl.a. om de villkor som avses i 8 § åsidosätts i väsentlig grad.

Enligt Post- och telestyrelsen ges anläggningar för elektronisk kommunikation som pekats ut som riksintressen normalt inte någon annan form av skydd, varken av nationell eller av internationell lagstiftning. Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) ger endast, i det fall anläggningen innefattar en radioanläggning, ett skydd mot andra radiostörningar och inget skydd mot någon annan form av användning.

Trafikverket har uppgett att befintliga vägar och järnvägar erhåller ett relativt omfattande skydd genom befintlig lagstiftning och genom Trafikverkets roll som huvudman för vägar och järnvägar. Som systemet fungerar i dag anser dock Trafikverket att myndigheten behöver skydda även befintlig infrastruktur med riksintresseutpekande, eftersom enbart riksintressen kan vägas mot andra riksintressen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Lagstiftningen erbjuder inget skydd för framtida sträckningar. Anläggningar för luftfart och sjöfart har Trafikverket inte samma möjligheter att skydda genom annan lagstiftning än hushållningsbestämmelserna i jämförelse med väg och järnväg, då myndigheten inte är huvudman för anläggningarna och i luftfartslagen och sjöfartslagen finns inget parallellt skydd.

Post- och telestyrelsen har uppgett att behovet av infrastruktur och olika anläggningar för elektroniska kommunikationer har ökat mycket stort och att anläggningar för elektronisk kommunikation ett mycket viktigt allmänintresse vid planering och beslut om markanvändning. Post- och telestyrelsen har ingen kontroll eller påverkan på vilka mark- och vattenområden som används eller

kommer att användas för stora delar av infrastrukturen då det är operatörerna som planerar och bygger näten. Enligt Post- och telestyrelsen är riksintressesystemet som helhet inte ett optimalt verktyg för att skydda anläggningar för elektronisk kommunikation. Post- och telestyrelsen anser dock att anläggningar för elektronisk kommunikation fortsatt ska vara kvar som ett område som regleras utifrån hushållning med mark och vatten även om nyttan är begränsad. Detta främst som signal för att visa att anläggningar för elektronisk kommunikation är mycket viktiga för samhället som helhet och behöver skyddas.

Energidistribution (3 kap. 8 § MB)

Av 2 kap 1 § ellagen (1997:857) framgår att en elektronisk starkströmsledning inte får byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession). En nätkoncession gäller enligt 2 kap. 13 § tills vidare. En nätkoncession för linje får dock begränsas att gälla för en viss tid, om sökanden begär det eller om det annars finns särskilda skäl. Giltighetstiden får i ett sådant fall vara högst 15 år.

Enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar får en rörledning för transport av råolja eller produkt av råolja eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle inte dras fram eller användas utan särskilt tillstånd (koncession). Enligt 5 § ska koncessionen avse ledning med en i huvudsak bestämd sträckning och gälla i viss tid. Giltighetstiden får bestämmas till längst 40 år. Koncessionens giltighetstid får dock, enligt 5 a § förlängas med 40 år i taget.

Av 2 kap. 1 § naturgaslagen (2005:403) framgår att en naturgasledning inte får byggas eller användas utan tillstånd (koncession). Enligt 2 kap. 11 § ska en koncession meddelas för fyrtio år. Giltighetstiden får enligt 2 kap. 12 § förlängas med fyrtio år i taget. Enligt 2 kap. 14 § får en koncession återkallas helt eller delvis under vissa förutsättningar.

Statens energimyndighet har uppgett att stora delar av det svenska stamnätet är ålderstiget och i behov av att förnyas. Svenska kraftnät har aviserat att man i största möjliga mån är intresserat av att bygga de nya ledningarna parallellt med de befintliga. Även om

så blir fallet är dock lokaliseringsbedömning en viktig fråga, i vilket ett riksintresseutpekande skulle kunna fylla en viktig funktion.

Avfallshantering (3 kap. 8 § MB)

Av 5 § lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet framgår att det krävs tillstånd för kärnteknisk verksamhet. Enligt 10 § ska den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet svara för att de åtgärder vidtas som behövs för bl.a. att på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall. Enligt 15 § kan ett tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet återkallas under visa närmare angivna förutsättningar.

Naturvårdsverket ser inte att avfallshanteringen behöver hanteras på en nationell nivå, med undantag för radioaktivt avfall.

Strålsäkerhetsmyndigheten har uppgett att det inte finns någon EU-lagstiftning, internationell lagstiftning eller internationella överenskommelser som skyddar riksintresseområdena. Att ett område avsatts som riksintresse för slutförvaring är ingen garanti för att området också tas i anspråk. För detta krävs särskilda beslut enligt såväl lagen om kärnteknisk verksamhet, miljöbalken samt av berörd kommunen.

Totalförsvaret (3 kap. 9 § MB)

Liksom för t.ex. industriell produktion gäller att flertalet av totalförsvarets anläggningar omfattas av ett krav på tillstånd enligt 9 kap. MB. Även PBL:s regler om planläggning kan bli aktuella.

Försvarsmakten har uppgett att det inte finns någon EU-lagstiftning eller andra internationella överenskommelser som utgör skydd för riksintressen inom totalförsvarets militära del. Skyddet för riksintressena sker i dag enbart genom aktiv medverkan vid och bevakning av kommunernas fysiska planering med stöd av berörda länsstyrelser.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har uppgett att det inte finns något geografiskt utpekade område av riksintresse för totalförsvarets civilförsvarsdel. Myndigheten anser att Rakelanläggningar bör kunna vara av riksintresse för det civila försvaret. Ett visst skydd för sådana verksamheter finns dock enligt PTS-till-

ståndsgivning. Detta tillstånd gäller dock främst sändningsfrekvens och rätt till viss uteffekt. Systemets skydd för externa störningar hanteras inte. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap hanterar också frågor om skyddsrum. Dessa skyddsrum finns spridda i den vanliga bebyggelsen och används i fredstid av respektive fastighetsägare som helt vanliga lokaler. Vilka av dessa som skulle kunna vara av geografiskt riksintresse har inte analyserats. Skyddsrummen omfattas av Lag (2006:545) om skyddsrum vilket bland annat innebär att de inte får avvecklas utan särskilt tillstånd. Skyddsrum har troligtvis ett sådant skydd i lag att de inte bör pekas ut som område av riksintresse för det civila försvaret.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdshetsutredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.
90. Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Fi.
91. Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. N.
92. Utvecklad ledning av universitet och högskolor. U.
93. Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt. Fi.
94. Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. Ku.

95. Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. Fi.
96. Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. Ku.
97. Välja yrke. U.
98. Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. S.
99. Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbetämmelser. M.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
- Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett
jämfäst arbetsliv. [50]
- Översyn av lex Laval. [83]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
- Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
- En ny svensk tullagstiftning. [5]
- Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
- Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
- En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
- En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
- Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
- Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
- Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]
- Bostadsmarknaden och den ekonomiska
utvecklingen. [48]
- The Welfare State and Economic
Performance. [53]
- Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
- UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning.
[62]
- Tjänstepension – tryggandelagen och
skattereglerna. [68]
- Ökad trygghet för hotade och förföljda
personer. [69]
- Energiskatt på el. En översyn av det
nuvarande systemet. [87]

Utbildning för framtidens arbetsmarknad.
[90]

Översyn av ersättning till kommuner och
landsting för s.k. dold mervärdesskatt.
[93]

Migration, en åldrande befolkning och
offentliga finanser. [95]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En ökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
- Tillsyn och kontroll på hälso- och miljö-
området inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
- En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
- En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
- Lösereköp och registerpant. [18]
- Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
- En ny säkerhetsskyddslag. [25]
- Datalagring och integritet. [31]
- Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
- Myndighetsdatalag. [39]
- Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
- Ny patentlag. [41]
- Kollektiv rättighetsförvaltning på
upphovsrättsområdet. [47]
- Nya regler för revisorer och revision. [49]
- Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
- Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
- Tillsyn över polisen och Kriminalvården.
[57]

Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. [73]
Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]
Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]
Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. [88]
Ny museipolitik. [89]
Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. [94]
Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. [96]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]
Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser. [99].

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]
Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]

En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]
En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]
Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]
En förvaltning som håller ihop. [66]
Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. [85]
Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. [91]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]
Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]
Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]
Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]
Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]
Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]
Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]
Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]

Organdonation. En livsviktig verksamhet.
[84]

Träning ger färdighet. Koncentrera vården
för patientens bästa. [98]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknik-
programmet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjugo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

Mer tid för kunskap – förskoleklass, för-
längd skolplikt och lovskola. [81]

Ökad insyn i fristående skolor. [82]

Mål och myndighet. En effektiv styrning
av jämställdhetspolitiken.
+ Forskarrapporter till Jämställdshets-
utredningen. [86]

Utvecklad ledning av universitet och
högskolor. [92]

Välja yrke. [97]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel
– DEL 1 + 2, bilagor. [72]