



YTTRANDE
2017-02-22

BTH-1.5.1-0276-2016
M2015/04128/Nm

Miljö- och energidepartementet
Naturmiljöenheten
103 33 STOCKHOLM
m.registrator@regeringskansliet.se

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

dnr M2015/04128Nm

Blekinge Tekniska Högskola vill betona att frågan om nytta och utformning av ett svenskt, nationellt planinstrument för att säkerställa och tydliggöra statens intressen i den fysiska planeringen, inte är besvarad i denna utredning.

Blekinge Tekniska Högskola ställer sig frågande till varför utredningen inte funnit något skäl till att revidera hushållningsbestämmelser och riksintressen. BTH finner det även rimligt att man i lagen lägger in anvisningar till hur ett område kan upphävas.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslaget om områden av väsentligt allmänt intresse för *stora mark- och vattenområden* enligt 3 kap. 7 § i förslaget. BTH finner att området är för ottydligt definierat och föreslår att förslaget till paragraf helt utgår vid en lagrevidering.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslaget om områden av väsentligt allmänt intresse för områden särskilt *känsliga från ekologisk synpunkt* enligt 3 kap. 8 § i förslaget. BTH har inte funnit något exempel på att områdena hittills använts och föreslår att förslaget till paragraf helt utgår.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslaget att införa ett nytt område av väsentligt allmänt intresse för anläggningar och andra åtgärder avsedda att *begränsa klimatpåverkan* mm. enligt 3 kap. 9 § i förslaget. BTH finner att området är för ottydligt definierat och föreslår att förslaget till paragraf helt utgår.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslaget om områden av väsentligt allmänt intresse och riksintresse för *friluftslivet*, enligt 3 kap. 12 § i förslaget. BTH finner att området endast är definierat utifrån värdet av friluftsliv och inte utifrån några materiella värden på marken och ser därför att begreppet friluftsliv bör utgå ur förslaget till paragraf. Natur- och kulturvärden bibehålls endast som riksintressen.

Blekinge Tekniska Högskola tillstyrker förslaget att införa ett nytt område, men av riksintresse, av betydelse för *dricksvattenförsörjning*, enligt 3 kap. 13 § i förslaget, men föreslår att dessa områden endast görs till riksintresse.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslaget att införa ett område av väsentligt allmänt intresse som särskilt lämpliga för *bostadsförsörjning*, enligt 3 kap. 16 § i förslaget. BTH finner att förslaget kommer i allvarlig konflikt med 1 kap. 2 § PBL och föreslår att förslaget till paragraf helt utgår.

Blekinge Tekniska Högskola tillstyrker förslaget att införa ett nytt område av riksintresse med särskilt betydelse för *näringslivsutveckling* mm, enligt 3 kap. 17 § i förslaget. Även här uppstår en konflikt med 1 kap. 2 § PBL, men BTH föreslår att förslaget till paragraf omformuleras till endast riksintresse.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslagen att bestämmelserna om *brukeningsvärd jordbruksmark i PBL*, genom förslag till ändringar i 3 kap. 16 §, 5 kap. 22 §, samt 11 kap. 10 § PBL i praktiken kommer att handläggas som ett riksintresse.

Blekinge Tekniska Högskola vill i detta sammanhang påtala den förändrade praxis som redan skett i bedömningen av särskilt *jordbruksmark av betydelse* enligt 3 kap. 4 § MB, och de begränsande möjligheter för byggande utom planlagt område som detta för med sig.

Blekinge Tekniska Högskola tillstyrker förslaget att riksintressena skall pekats ut i beslut av regeringen, enligt 3 kap. 6 § 2p i förslaget.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslaget att ersätta den gamla prövningen av ”påtaglig skada” på ett riksintresse med begreppet ”tillgodoses”. BTH avvisar även att begreppet ”så långt möjligt tillgodoses” införs för s.k. väsentligt allmänt intresse, enligt 3 kap. 3 § i förslaget.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslaget att det återinförs områden av ”väsentligt allmänt intresse” som ”så långt möjligt ska skyddas”, enligt 3 kap. 7 – 10 §§ i förslaget. BTH föreslår att förslaget till reglering i paragraferna revideras även om paragraferna skulle behållas.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslaget att ”särskild hänsyn” ska tas även för ”väsentligt allmänt intresse” i riksintesseparagraferna, enligt 3 kap. 11 – 18 §§ i förslaget. BTH finner att dessa paragrafer endast bör utpeka riksintressen.

BTH ställer sig kritisk till den slutsats utredningen gör rörande *riksintressenas betydelse för bostadsbyggandet*, då utredningen dels endast undersökt intressenas hinder för detaljplaner och inte för bygglov, dels inte berört effekten av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. 2 – 4 §§ MB.

Blekinge Tekniska Högskola vill slutligen särskilt berömma utredningen för en mycket bra inventering av systemet med hushållningsbestämmelser och dess historia.

Bakgrund

Utredningens utgångspunkt utgörs i alternativen att bibehålla det befintliga systemet med hushållningsbestämmelser, att helt ta bort det, eller att införa det modifierade system utredningen föreslår. Blekinge Tekniska Högskola vill betona att frågan om nytta och utformning av ett svenskt, nationellt planinstrument för att säkerställa och tydliggöra statens intressen i den fysiska planeringen, därmed inte är besvarad i denna utredning. BTH hänvisar till tidigare kritik från Boverket och Riksrevisionen vad gäller det svenska plansystemets tillkortakommanden och föreslår även en studie av fler nivåer i systemet, för att pröva erfarenheter från bl.a. de norska och skotska plansystemen.

Blekinge Tekniska Högskola ställer sig bakom ambitionen att strama upp det rådande systemet med hushållningsbestämmelser och göra riksintressena tydligare, liksom att revidera de idag utpekade områdena och göra dem färre och mindre. BTH ifrågasätter dock på vilket sätt utredningen konkret försökt uppnå dessa ambitioner.

BTH finner, liksom utredarna, det väsentligt att staten har möjligheter till påverkan på den primärt kommunala fysiska planeringen. BTH vill i sammanhanget betona vikten av att statliga planinstrument ges ett tydligare sammanhang där det för medborgaren framgår vad som är statens intressen och hur dessa skiljer sig gentemot primärkommunala och eventuellt sekundärkommunala. Ordningen med att statliga intressen främst kommer till uttryck i kommunala (översikts-)planer bäddar ur detta perspektiv för oklarheter och missuppfattningar.

Översyn av intressen och områden

Blekinge Tekniska Högskola ställer sig frågande till varför utredningen inte funnit något skäl till att revidera hushållningsbestämmelser och riksintressen, något som ingått i direktiven. Samtliga nu förekommande bestämmelser och riksintressen bibehålls även i det nya förslaget, trots att utredarna konstaterar att förutsättningarna förändrats drastiskt sedan systemet infördes. BTH finner det i detta sammanhang rimligt att i lagen lägga in anvisningar till hur ett område kan upphävas, en fråga som varit mycket aktuell i samband med flytten av Kiruna.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslaget om områden av väsentligt allmänt intresse för stora mark- och vattenområden enligt 3 kap. 7 § i förslaget. BTH finner att det är oklart vad för typ av områden som ursprungligen avsågs med formuleringen i 3 kap. 2 § MB. Under 1990-talet drev flera länsstyrelser en kampanj för att områdena skulle presenteras i de kommunala översiktsplanerna men det var ofta oklart vad de egentligen avsåg att skydda. Under 2000-talet kom områdena att användas av kommuner som stoppområden för vindkraft, något som inte godtogs av länsstyrelser och domstolar. Vad områdena egentligen ska skydda är fortfarande oklart och lyfts inte heller i utredningen. BTH föreslår därför att förslaget till paragraf helt utgår.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslaget om väsentligt allmänt intresse för områden särskilt känsliga från ekologisk synpunkt enligt 3 kap. 8 § i förslaget. BTH har inte hittat något exempel på att områdena använts under tiden de funnits i lagstiftningen då det finns avsevärt bättre skyddsföreskrifter i 7 kap. MB, och föreslår därför att förslaget till paragraf helt utgår.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslaget om områden av väsentligt allmänt intresse och riksintresse för friluftslivet, enligt 3 kap. 12 § i förslaget, samt 3 kap. 6 § MB. BTH finner att området endast är definierat utifrån värdet av friluftsliv, så som Naturvårdsverket ser saken, och inte utifrån några värden på marken som gör det möjligt att definiera ett område utifrån materiella kriterier. De oklara kriterierna gör att området oftast fungerar som en allmän förstärkning av ett överlappande område enligt 6 § eller det snarlika riksintresset enligt 4 kap. 2 § MB. Ska området alls ha ett berättigande krävs en definition av vilket friluftsliv som det avser att skydda vad gäller utövning, kriterier omfattning. Idag är det oklart om begreppet endast handlar om fotvandringar eller även omfattar golf, båtsport, lagsporter eller sight seeing med motorfordon. BTH föreslår på grund av begreppets oklarhet att intresset friluftsliv helt utgår från paragrafen.

Nya områden

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslaget att införa ett område av väsentligt allmänt intresse för anläggningar och andra åtgärder avsedda att begränsa klimatpåverkan mm. enligt 3 kap. 9 § i förslaget. BTH finner att de kriterier för områden som utredningen beskriver är för otydliga för att kunna användas på ett förutsägbart sätt vid prövning av planer och bygglov. Som definitionen är gjord kan man tänka sig områden för olika fysiska skyddsåtgärder som vallar eller

dräneringstunnlar, men det kan lika gärna vara fråga om motsatsen, stoppområden där området avser att förhindra bebyggelse som staten inte är beredd att skydda. Då området är tänkt att pekas ut som allmänt intresse, motsvarande dagens allmänna hushållsbestämmelser, är detta något som inte blir förutsägbart för varken planerande kommuner eller enskilda, då prövningen alltid kommer att göras av överprövande myndigheter i det enskilda fallet. BTH föreslår att förslaget till ny skrivning därför helt utgår.

Blekinge Tekniska Högskola tillstyrker förslaget att införa områden för riksintresse av betydelse för dricksvattenförsörjningen, enligt 3 kap. 13 § i förslaget, men föreslår att dessa områden endast görs till riksintresse. BTH gör här bedömningen att vattenskyddsområden idag saknar en legal koppling till plansystemet och att denna typ av riksintresse har relevans för framtida planering.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar förslaget att införa ett område av väsentligt allmänt intresse som särskilt lämpliga för bostadsförsörjning, enligt 3 kap. 9 § i förslaget. BTH förstår den retoriska poängen men finner att förslaget kommer i allvarlig konflikt med 1 kap. 2 § PBL. BTH finner att den praktiska tillämpningen främst kan aktualiseras i situationer när en länsstyrelse utifrån egna bedömningar eller som ombud för ett annat statlig myndighet, finner ett behov av bostäder på ett område som den berörda kommunen inte vill realisera. Det innebär att länsstyrelser eller domstolar direkt anvisar områden för bostadsbyggande. Vidare kan man tänka sig att intresset skulle ha betydelse vid en överprövning av ett annat statligt intresse. BTH finner inte något skäl till varför en sådan avvägning inte skulle kunna göras av en länsstyrelse redan idag, mellan ett allmänt intresse som bostadsbyggande, definierat enligt 2 kap. 3 § 5 p. PBL och sannolikt uttryckt i översiktsplanen, samt ett i sammanhanget mindre viktigt riksintresse. BTH föreslår därför att förslaget till ny skrivning helt utgår.

Blekinge Tekniska Högskola tillstyrker förslaget att införa områden av riksintresse med särskilt betydelse för näringslivsutveckling mm, enligt 3 kap. 17 § i förslaget. Även här uppstår en konflikt med 1 kap. 2 § PBL, då den praktiska tillämpningen endast kan innebära att länsstyrelser eller domstolar anvisar verksamhetsområden i strid med kommunala intentioner. Det kan dock finnas verksamheter av stor nationell betydelse som av någon anledning inte finner accept i det lokala sammanhanget. Det bör då finnas möjligheter för staten att intervensera i det kommunala planmonopolet. BTH föreslår därför att förslaget till område omformuleras till riksintresse vid en lagändring.

Ny prövning

Blekinge Tekniska Högskola tillstyrker förslaget att riksintressena skall pekas ut i beslut av regeringen, enligt 3 kap. 6 § 2p i förslaget. Så som Boverket tidigare påtalat, finns en oklarhet framför allt i 3 kapitlets bestämmelser kring vem som är subjekt och som är ansvarig för deras utpekande. Denna oklarhet undviks om regeringen tydligt visar ett ansvar för områdena och deras innehåll. BTH finner därvid behov att även se över områdena i 4 kap. 9 och 10 §§ MB, som redan idag regleras av regeringen och därför vore bättre att placera med andra regeringsreglerade intressen i ett förnyat 3 kapitel. BTH finner dock förslaget till ny skrivning något oklart och förespråkar ett tydligare utpekande av regeringens ansvar.

Blekinge Tekniska Högskola vill mot bakgrund av nuvarande praxis för tillämpningen av framför allt 3 kap. 4 § MB, påtala några sannolikt oavsiktliga effekter av att som i nuvarande 3 kap. MB, peka ut att relativt vagt definierade områden ska "så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada" det aktuella intresset. Tidigare har detta medfört en nedtonad betydelse i plan- och bygglovsärenden av dessa bestämmelser, jämfört med "riktiga" riksintressen, vid prövning av planer och lov. Man kan nu se överprövande myndigheter lägga en större vikt vid dessa frågor redan utifrån nuvarande lagstiftning. Det gör det angeläget att se över formuleringen av både ämne, åtgärd och prövning om avsikten är att minska begränsningarna för bygglov, och inte ett

ökat skydd av jordbruksmark är det primära. Risk finns annars att det skapas fler möjliga begränsningar att behöva pröva i överprövande instanser. BTH ställer sig tveksamt till att det rent generellt återinförs områden av "väsentligt allmänt intresse" som "så långt möjligt ska skyddas", enligt 3 kap. 7 – 10 §§ i förslaget.

BTH avvisar förslaget om att ersätta den gamla prövningen av "påtaglig skada" på ett riksintresse med begreppet "tillgodose", enligt 3 kap. 3 § i förslaget. BTH uppfattar inte den nya formuleringen som en "mildare prövning" av riksintresset utan finner snarast att den utvidgar den betydelse riksintresset har som stoppområde.

Blekinge Tekniska Högskola avvisar vidare förslaget att "särskild hänsyn" ska tas även för "väsentligt allmänt intresse" i riksintresseparagraferna, enligt 3 kap. 11 – 18 §§ i förslaget. BTH finner att dessa paragrafer endast bör utpeka riksintressen. Även här öppnar både den nuvarande och föreslagna lagtexten för en prövning av det "väsentliga allmänna intresset" även utanför områden som inte direkt är utpekade som riksintressen enligt ett myndighetsbeslut och översiktsplanprövning. Är lagstiftarens avsikt att begränsa effekterna av hushållningsbestämmelserna, till förmån för exempelvis bostadsbyggande, föreslår BTH att förslaget till nya skrivningar om väsentliga allmänna intressen helt utgår ur 3 kap. 7 – 10 §§ i förslaget. Paragraferna bör endast peka ut riksintressen.

Erfarenheter från prövning av jordbruksmark

Blekinge Tekniska Högskola vill i detta sammanhang påtala den förändrade praxis i bedömningen av särskilt jordbruksmark av betydelse enligt 3 kap. 4 § MB, och de begränsande möjligheter för byggande utom planlagt område som detta för med sig. Trots att formuleringen rörande jordbruks- och skogsmark behölls oförändrad och inte gjordes till riksintresse, på förslag av Miljöprocessutredningen, har dess påverkan på sikt visat sig vara större när det gäller begränsningar av uppförande av enskilda, enstaka byggnader utom planlagt område än vad de till riksintresse utpekade områdena utgör enligt 3 kap. 5 – 9 §§ MB. Medan dessas påverkan begränsas av beskrivningarna i utpekandebeslutet samt genom de med kommunerna processade områdesgränserna, får ett generellt intresse som jordbruksmarken i 4 §, ett genomslag även på områden där det inte direkt aktualiserats.

Mark- och miljööverdomstolen har i två domar under senare tid, den 3 februari 2017 i mål P 4848-16 och den 1 april 2016 i mål P 4087-15, avsevärt stramat upp villkoren för när man kan bebygga "brukningsvärd jordbruksmark". Då paragrafen om jordbruksmark möjliggör en exploatering för att "tillgodose väsentliga samhällsintressen", inskränks inte möjligheten att bygga större, planlagda, områden av exempelvis bostäder enligt 9 kap. 30 § PBL, men väl uppförandet av enstaka, enskilda byggnader enligt 9 kap. 31 § PBL, då mark- och miljööverdomstolen även konstaterar att ett enskilt hus aldrig kan vara av allmänt intresse. Möjligheterna för enskilda att skapa ett boende utanför större tätorter har därmed begränsats avsevärt jämfört med den toleranta formuleringen i 9 kap. 30 § PBL.

BTH ställer sig, med hänvisning till ovan redovisad praxis, avvisande till förslagen att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark i PBL, genom ändringar i 3 kap. 16 §, 5 kap. 22 §, samt 11 kap. 10 § PBL, i praktiken kommer att handläggas som ett riksintresse. Skillnaden mellan ett riksintresse och det allmänna intresset av jordbruksmark är i praktiken då borta.

Är avsikten med en förändring av hushållningsbestämmelserna att underlätta för bostadsbyggande, föreslår BTH att förslagen om jordbruksmark inte införs i varken PBL eller MB, då de kommer att öppna upp för ett motsvarande strikt värnande av jordbruksmark även vid prövning av detaljplaner. Är syftet primärt en önskan för staten att värna särskilda jordar ur produktionssynpunkt, bör de särskilt pekas ut som riksintresse.

Riksintressenas hinder för bostadsförsörjningen

BTH ställer sig utifrån detta även kritisk till den slutsats utredningen gör rörande riksintressenas betydelse för bostadsbyggandet. Utredningen har främst tagit upp riksintressenas hinder för detaljplaner och inte för bygglov. Vidare har man inte berört effekten av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. 2 – 4 §§ MB. BTH vill i därför betona behovet av en fortsatt inventering av hur hushållningsbestämmelserna påverkar utomplansbebyggelse, då främst på landsbygden. Detta är särskilt värdefullt med tanke på att det i många mindre kommuner är genom denna s.k. spontanbebyggelse som kommunens bostadsbestånd alls växer. Förväntas vidare ett ökat byggande i framtiden att ske med bygglov prövat mot översiktsplanen och utan detaljplan, är det mot statliga intressen som bl.a. hushållningsbestämmelserna som prövningen främst kommer att göras, framför allt vid överklaganden.

Utredningens historieber beskrivning

Blekinge Tekniska Högskola vill slutligen berömma utredningen för en mycket bra inventering av systemet med hushållningsbestämmelser och dess historia. Formuleringarna i 3 kap. MB är idag rätt allmänt hållna och har trots vissa förtydliganden i hushållningsförordningen (1998:896) lett till en ibland otydlig tillämpning. Förarbeten och ibland rent apokryfiska tolkningar av den fysiska riksplaneringen har spelat en inte föraktlig roll för hur bestämmelserna tillämpats och för praxis. I samband med att nu nya generationer, utan erfarenhet av den fysiska riksplaneringen på 1970-talet, kommer att dominera handläggning och prövning av bestämmelserna, vill BTH påpeka värdet av både en kunskapsbas om deras tillkomst, liksom en än mer utvecklad beskrivning av tillämpningen i lagtexten.

Ärendehantering

Beslut i ärendet har fattats av rektor Anders Hederstierna. Föredragande har varit adjungerad professor Mårten Dunér.



Anders Hederstierna
Rektor