

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

Sammanfattning

Boverket avstyrker utredningens förslag.

Boverket delar till stora delar utredningens problembeskrivning och anser att det finns ett stort behov av att reformera regelverket.

Boverket anser dock att utredningen innehåller ett antal idéer som kan övervägas. Flertalet av dessa idéer kommer dock att påverka gällande riksintressesystem. De måste därför sättas in i sitt sammanhang och konsekvensbeskrivas vilket förutsätter vidare utredning.

Boverkets huvudsakliga skäl för att avstyrka förslaget

Utredningen betonar att det system för miljöbalkens hushållningsbestämmelser som utredningen föreslår är ett helhetsförslag där de olika delarna är beroende av varandra (sid. 35). Utredningens förslag bygger på att ett nytt begrepp ”väsentliga allmänna intressen” införs i regelverket och att riksintressemyndigheternas beslut om riksintressen blir bindande för efterföljande beslut. Då Boverket anser att inget av dessa förslag bör genomföras avstyrker Boverket utredningen i sin helhet.

Områden av väsentligt allmänt intresse (Avsnitt 11.4)

Boverket anser att utredningens förslag inte bör genomföras. Förslaget skulle leda till ett tungrott och svårförklarligt system med stora risker för dålig förutsägbarhet och regionala skillnader. Det riskerar att urholka riksintressesystemet och leda till mer ineffektiva och komplicerade planerings- och beslutsprocesser.

Områden av ”väsentligt allmänt intresse” ska enligt utredningen kunna pekats ut på nationell, regional och lokal nivå. Detta skapar förutsättningar för stora skillnader såväl mellan olika regioner som mellan olika sektorer.

Det föreslagna systemet ger utrymme för att det tas fram en stor mängd olika områden som kommunerna måste redovisa och förhålla sig till. Redan idag finns det brister i många översiktsplaner i hur aktivt kommunerna förhåller sig till de utpekade riksintressena. En utökning av antalet områden som kommunerna ska förhålla sig till kommer förmodligen inte att förbättra situationen.

Ett motiv till förslaget som utredningen anger är att det skulle stimulera den kommunala översiktsplaneringen. Motsvarande stimulans kan erhållas genom att staten, genom länsstyrelser eller centrala verk, tillhandahåller ett bra planeringsunderlag.

Förslaget skapar ett större utrymme för kommunala prioriteringar genom att kommunerna får möjlighet att hävda att ett "väsentligt allmänt intresse" ska ges företräde framför ett riksintresse. Kriterierna för när ett "väsentligt allmänt intresse" ska ges företräde är dock minimalistiskt beskrivna. Detta kan leda till stora regionala skillnader vid tillämpningen av regelverket. En risk som kan uppkomma är om kommunen har missbedömt utrymmet för att få igenom en plan med stöd av ett kommunalt utpekat "väsentligt allmänt intresse", så kan det medföra att ett antal planer stoppas i ett mycket sent skede.

Förslaget medför ett ökat inflytande för länsstyrelserna genom att dessa ges en möjlighet att peka ut "väsentliga allmänna intressen" ur ett regionalt perspektiv. Hur denna nya roll för länsstyrelserna ska ses i förhållande till den regionala planeringen, berörs inte i utredningen.

Riksintressemyndighetens beslut blir bindande (Avsnitt 11.5.2)

Boverket anser att förslaget att riksintressemyndigheternas beslut om riksintressen blir rättsligt bindande, med innebörden att dessa inte senare kan ifrågasättas, inte bör genomföras.

Idag utgör en myndighets beslut att peka ut ett område som riksintresse endast ett anspråk. Att det verkligen är ett riksintresse avgörs först vid ett beslut där bestämmelserna om riksintressen i miljöbalken ska tillämpas. Utredningens förslag innebär att ett områdes status som riksintresse blir definitivt fastslagen genom en myndighets beslut och att den statusen inte kan ifrågasättas.

Vid framtagandet av en översiktsplan har kommunen idag möjlighet att i dialog med länsstyrelsen ifrågasätta, fördjupa och konkretisera anspråken som pekats ut av riksintressemyndigheterna samt precisera områdenas avgränsning. I sin planering kan kommunen tolka de värden som skyddas av riksintressebestämmelserna och ta ställning till hur den bebyggelseutveckling som kommunen vill genomföra förhåller sig till de värden som omfattas av riksintressena. Enligt Boverkets uppfattning skulle utredningens förslag på ett olyckligt sätt begränsa dialogen i översiktsplaneringen mellan länsstyrelserna och kommunerna om vad som krävs för att ett riksintresse ska tillgodose. Vilka konsekvenser detta skulle medföra för översiktsplanens och länsstyrelsens roll tydliggörs inte i utredningen.

Utredningen argumenterar för att ett beslut om att ett område är av riksintresse inte ska anses ha en sådan rättsverkan mot enskild att det behöver vara över-

klagningsbart. Boverket anser att slutsatsen är tveksam, men oberoende av det anser Boverket att konstruktionen är olämplig. Vid prövning av om en åtgärd uppfyller kraven i 3 kap. MB måste det enligt Boverkets uppfattning vara möjligt att utifrån de angivna kriterierna ifrågasätta om det aktuella området har de värden och kvaliteter att det utgör ett riksintresse. Skäl för att ifrågasätta ett område kan vara att förutsättningarna har ändrats, ny kunskap har tillkommit eller att beslutet inte fattades på ett tillräckligt underlag.

Förslag som bör bli föremål för fortsatt utredning

Boverket anser att utredningen innehåller ett antal idéer som är värda vidare överväganden för att nå ett tydligare system. Flertalet av dessa idéer kommer dock att påverka gällande riksintressesystem. De måste därför sättas in i sitt sammanhang och konsekvensbeskrivas vilket förutsätter vidare utredning.

Andra områden är bristfälligt eller inte alls belysta och behöver därför bli föremål för fortsatt utredning, nedan nämner Boverket några sådana frågor.

Översiktsplanens vägledande roll tydliggörs (Avsnitt 11.2.1, 16 § HushållF)

Boverket ser positivt på att översiktsplanens roll tydliggörs i författning. Detta för att översiktsplanen ska ges den centrala roll för tillämpningen av riksintressebestämmelserna som lagstiftaren avsåg.

Gemensam definition för områden av riksintressen (Avsnitt 11.5.3, 3 kap 6 § MB)

Boverket anser att det bör införas generella kriterier för vilka områden som kan vara av riksintresse. Det är dock olämpligt att lyfta ett specifikt intresse i kriterierna.

Regeringen beslutar om kriterier (Avsnitt 11.5.4)

Boverket anser att det bör vara regeringens uppgift att besluta om kriterier för de olika riksintressena. Därigenom skapas också en möjlighet för regeringen att påverka omfattningen av de olika riksintressena. För att möjliggöra förslaget behöver dock även andra ändringar i 3 kap MB genomföras.

Krav på underlag för beslut om riksintresse (Avsnitt 11.5.6 12 § HushållF)

Boverket ser positivt på att det preciseras vilket underlag som krävs för myndigheternas anspråk på att ett område utgör riksintresse eftersom detta skulle kunna höja kvalitén på anspråken.

Aktualitetsprövning av riksintressen (Avsnitt 11.5.7, 15 § HushållF)

För att riksintressena ska vara aktuella anser Boverket att det bör ställas krav på att riksintressena ska aktualitetsprövas.

Regeringens ventil (Avsnitt 11.7, 3 kap 20 § MB)

Boverket ser positivt på att under vissa förutsättningar ge några allmänna intressen företräde framför riksintressen utan att dessa för den sakens skull behöver göras till riksintressen. Utredningens förslag är dock så omfattande att det riskerar att urholka hela riksintressesystemet. Enligt Boverkets uppfattning bör

ventilen begränsas och främst omfatta bostadsförsörjning och klimatanpassningsåtgärder.

Riksintresseregistret och dess innehåll (Avsnitt 11.8, 4 § HushållF)

Boverket anser att det finns behov av att kunna finna samlad information om alla riksintresseanspråk på ett ställe. Det finns dock olika tekniska lösningar för att tillgodose detta. Ansvarsfördelningen bör övervägas utifrån vald teknisk lösning.

Ingripandegrund jordbruksmark och dricksvatten (Avsnitt 11.4.4, 3 kap 10 och 11 § MB, 11 kap 10 § PBL)

Boverket anser att det finns skäl att värna jordbruksmarken och dricksvattnet. Formerna för att värna dessa värden behöver utredas vidare.

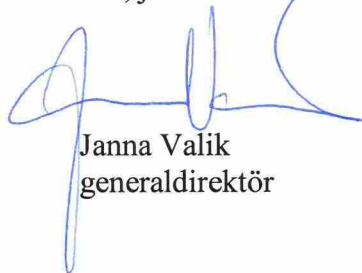
Översyn av 4 kap. MB (Avsnitt 11.12)

Boverket delar utredningens uppfattning om att det behövs en översyn av 4 kap. MB.

De enskilda kategorierna av riksintressen (Avsnitt 12)

Dagens urval av riksintressen, liksom de i förarbetena angivna kriterierna för att ett område ska kunna vara av riksintresse behöver moderniseras och preciseras vilket förutsätter att reglerna i 3 kap 5-9 §§ MB ses över.

I detta ärende har generaldirektör Janna Valik beslutat. Expert Otto Ryding har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Göran Persson, rättschef Yvonne Svensson, enhetschef Sofie Adolfsson Jörby, t.f. enhetschef Carl-Magnus Oredsson, landskapsarkitekt Hanna Olin Petersson, jurist Karl Ewald och avdelningsjurist Anette Martinsson Lindsten deltagit.



Janna Valik
generaldirektör



Otto Ryding
expert