

Utdrag ur protokoll (§ 203) från förbundsstyrelsens sammanträde fredagen 10 februari 2017 i stadshuset, Kungälv kommun

---

§ 203 Dnr: 2016-00297.90

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

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) har i skrivelse från Regeringskansliet, Miljö- och Energidepartementet daterad 2016-10-18 beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad remiss.

Förslaget går att läsa på regeringskansliets hemsida:  
<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/12/sou-201599/>

Ett yttrande har upprättats av GR, daterat 2017-01-16.

**Beslut**

Förslag till yttrande daterat 2017-01-16 godkänns med tillägget att förbundsstyrelsen ser positivt på föreslagna förenklingar i regelverket kring riksintressen men därutöver ser behov av ytterligare och mer radikala regellättnader.

Vid protokollet

Gunnel Rydberg

Justeras:

Jonas Ransgård

Dennis Jeryd

Justering av protokollet har tillkännagivits genom anslag på Göteborgs kommuns anslagstavla i februari 2017.

Rätt utdraget intygar:

Just:

Till förbundsstyrelsen

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

### **Förslag till beslut**

Förbundsstyrelsen föreslås godkänna förslag till yttrande, daterat 2017-01-16.

### **Sammanfattning**

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) har i skrivelse från Regeringskansliet, Miljö- och Energidepartementet daterad 2016-10-18 beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad remiss.

Förslaget går att läsa på regeringskansliets hemsida:

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/12/sou-201599/>

Ett yttrande har upprättats av GR, daterat 2017-01-16.

Göteborg 2017-02-10

Helena Söderbäck

/Maria Sigroth, Lars Heineson, Fredrik Seger

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

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) har i skrivelse från Regeringskansliet, Miljö- och Energidepartementet, daterad 2016-10-18, beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad remiss.

### **Bakgrund**

Riksintresseutredningen startade i december 2013 (enligt direktiv 2013:126) och lade fram sin utredning i december 2015: "Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling".

Utredningsuppdraget från regeringen har varit att göra en översyn av hushållningsbestämmelserna för mark och vatten, att utvärdera 3 kap. miljöbalken, särskilda riksintressen som definieras av 12 statliga myndigheter och områden av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken (MB). Inom Göteborgsregionen berörs bland annat kustområdet av riksintresse för den så kallade högexploaterade kusten. Därutöver ett särskilt uppdrag att redovisa förslag i fråga om hinder för angeläget bostadsbyggande.

Viktigt för utredningen har varit att ta fram förslag som är ändamålsenligt, anpassningsbart över tiden, fokuserat på väsentliga och aktuella behov, både aktuella skyddsbehov och samhällets övriga behov, samt inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områden ska användas. Det nya systemet ska vara rättssäkert, enkelt och överskådligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet.

Det är vanligt att det finns markanvändningskonflikter mellan kommunala och statliga intressen, i synnerhet inom expansiva områden.

Dagens system med riksintressen bygger på ett samspel mellan nationella statliga myndigheter, länsstyrelsen och kommunen. Generellt ska kommunen i sin översiktsplan, efter en dialog med länsstyrelsen, tydliggöra hur riksintressena tillgodoses. Länsstyrelsen lämnar underlag till kommunerna i en sammanfattande redogörelse om statens intressen (minst vart fjärde år). Länsstyrelsen får i sin tur underlag från de 12

nationella myndigheterna (t.ex. försvarsmakten, tillväxtverket, energimyndigheten, naturvårdsverket m.fl.).

En samlad bild av hur riksintressen ska prioriteras i de fall de överlappar varandra finns i stort sett endast i kommunernas översiktsplaner. Det är också först i kommunernas översiktsplanering en bild av hur riksintressen och kommunens önskade utveckling klarläggs.

I utredningen poängteras att helhetssyn krävs i planerings-sammanhang. Arbetet med hållbarhet i mark- och vattenanvändningen behöver innefatta ett brett spektrum av sociala, kulturella, miljö- och socioekonomiska frågor så att god hushållning kan tryggas.

Utredningen presenterar ett antal förslag till författningsändringar avseende miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (PBL) (2010:900), ändring i förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden samt plan- och byggförordning (2011:338).

### **Sammanfattning av GRs kommentarer**

GR ser positivt på översynen av hushållningsbestämmelserna för mark och vatten samt den utvärdering som riksintresseutredningen har gjort.

#### ***Övergripande är det positivt att andra allmänna intressen än riksintressen lyfts och ges en betydelse i samhällsplaneringen.***

Nuvarande system har medfört att områden för riksintressen har fått karaktären av restriktioner i planeringen.

***GR ser förslaget med områden av väsentligt allmänt intresse som intressant och möjligt att utveckla.*** Införande av begreppet väsentligt allmänt intresse fordrar dock en hel del förtydliganden innan det kan genomföras.

Bland annat behöver vad som avses med helhetssyn, beträffande hantering av väsentligt allmänna intressen, utvecklas och tydligt framgå. Det behöver finnas tydliga bedömningsunderlag för hur väsentligt allmänna intressen ska kunna ges företräde framför riksintresse, och förslaget bör testas i försöksverksamhet med forskningsstöd.

GR stödjer införande av en definition av och kriterier för vad som menas med områden av riksintressen samt är positiva till enhetliga och precisa värdebeskrivningar för riksintressen. GR är positiva till förslaget att Boverket samordnar myndigheter samt upprättar ett register för områden av riksintresse. GR stödjer utredningens förslag om att införa bestämmelser om aktualitetsprövning av riksintressen. GR betonar att det är viktigt att återfå en fungerande samrådsprocess när det gäller riksintressen, så som en gång den s.k. FRP-ormen (Fysiska

riksplaneringen) fungerade. GR anser att staten behöver prioritera när flera olika riksintressen överlappar varandra.

GR anser att "tillgodose ett intresse" är en bättre formulering än nuvarande formulering "skyddas mot påtaglig skada". GR är positiva till utredningens syfte att främja en helhetssyn i den fysiska planeringen. Men utredningen behöver förtydliga hur helhetssynen ska åstadkommas.

GR anser att utredningen saknar en analys av det regionala perspektivet, då de regionala utvecklingsfrågorna och rollerna för de instanser som har ansvar för frågorna inte lyfts. Den regionala nivåns roll vid framtagande av väsentligt allmänt intresse och riksintresse behöver klargöras i utredningen.

### **GRs synpunkter på utredningens förslag**

#### *Införande av väsentligt allmänt intresse*

Utredningen föreslår att ett nytt begrepp, mark- och vattenområden av väsentligt allmänt intresse, införs och definieras i 3 kap. miljöbalken. Områden av väsentligt allmänt intresse ska enligt förslaget redovisas i kommunens översiktsplan, där det ska framgå hur kommunen avser att tillgodose intressena. Områden kan vara av väsentligt allmänt intresse ur nationellt, regionalt och lokalt perspektiv. Ansvariga sektorsmyndigheter kan ange områden ur nationellt och länsstyrelsen ur regionalt perspektiv. Länsstyrelsen redovisar dessa intressen i sin sammanfattande redogörelse till kommunen. Kommunen bedömer vilka områden som den anser vara av väsentligt allmänt intresse ur lokalt perspektiv. Intressena är inte rangordnade och kommunen avgör avvägningar mellan oförenliga väsentliga allmänna intressen.

De nuvarande allmänna intressena i 3 kap. MB anges som väsentliga allmänna intressen och kompletteras med följande intressen:

- värdefulla strukturer för ekologiska samband
- åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § MB
- att begränsa klimatpåverkan
- klimatanpassningsåtgärder
- dricksvattenförsörjning
- bostadsförsörjning
- näringslivsutveckling
- forskning och innovation
- regional tillväxt

Utredningen föreslår att en bestämmelse införs i 3 kap. MB så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan besluta att ett mark- och vattenområde får användas för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse framför ett riksintresse.

**GR ser förslaget med områden av väsentligt allmänt intresse som intressant och möjligt att utveckla. Övergripande är det positivt att andra allmänna intressen än riksintressen lyfts och ges en betydelse i samhällsplaneringen.** Nuvarande system har medfört att områden för riksintressen har fått karaktären av restriktioner i planeringen. Förslag som innebär att väsentligt allmänt intresse kan prioriteras före riksintresse ser GR som positivt. Genomförandet fordrar dock en hel del förtydliganden innan det kan genomföras.

Följande kommentarer ser GR som väsentliga att åtgärda innan begreppet väsentligt allmänt intresse kan införas i miljöbalken.

- Nuvarande system har medfört att sektorsmyndigheter har haft olika bedömningsgrunder och olika bedömningar av riksintresse vilket har direkt motverkat en helhetssyn. För att förslaget ska fungera är därför helhetssyn av största vikt, detta belyses, men inte i tillräcklig omfattning i utredningen. Vad som avses med helhetssyn måste utvecklas och tydligt framgå.
- Angående förslaget med en bestämmelse som möjliggör att ett väsentligt allmänt intresse kan prioriteras framför ett riksintresse vill GR betona att det behöver finnas tydliga bedömningsunderlag för hur denna bestämmelse ska tillämpas. Det är av stort värde att en helhetssyn lyft fram vid en sådan bedömning och föregås av en fungerande dialog mellan stat och kommun innan beslut fattas.
- Allmänna intressen behandlas både i PBL och MB. I samband med att väsentligt allmänt intresse föreslås införas bör relationen mellan allmänna intressen i PBL och väsentliga allmänna intressen i MB analyseras och klarläggas.
- För att få en lika tillämpning i hela landet av väsentligt allmänna intressen, både på riks, regional, och lokal nivå bör det finnas någon form av regelsystem, med kriterier och definitioner m.m. för hur väsentligt allmänt intresse ska utformas.
- Utpekandet av väsentligt allmänt intresse på de tre nivåerna kräver enhetlighet i analyserna mellan myndigheter, länsstyrelsen och kommunerna. Regionala organ bör dock ha en starkare påverkan på den regionala nivån än vad som föreslås med länsstyrelsen som ansvarig.
- Utredningen redovisar att förslaget kommer ge mer kunskap hos handläggare och mer underbyggda planeringsunderlag. För att kommunerna ska åstadkomma detta kommer det att krävas mer resurser särskilt i ett inledande skede. Det är viktigt att förbereda kommunerna på denna tröskel, speciellt i kommuner med små planeringsresurser. Bland annat bör det genomföras utbildningar i Boverkets regi. För att uppnå ett gott resultat vid införandet är det viktigt att tidsplanen ger tillräckligt med utrymme för att kommunerna ska ges möjlighet att anpassa sin verksamhet.

- Förslaget innebär en stor förändring och borde först analyseras i fördjupade studier och testas i försöksverksamhet med forskningsstöd.

#### *Områden av riksintresse*

Enligt utredningens förslag är ett område av riksintresse, om området ur ett långsiktigt hushållningsperspektiv är av stor nationell betydelse och regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har beslutat att området är av riksintresse. Sektorsmyndigheterna föreslås bemyndigas att fatta beslut. Besluten ska aktualitetsprövas minst varannan mandatperiod. Enligt förslaget införs också bestämmelser i Hushållningsförordningen om att regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintressen. Beslutet grundas på sektorsmyndigheternas förslag på kriterier. Boverket föreslås enligt utredningen ha ett övergripande och särskilt ansvar för områden enligt kapitel 3 i MB samt att de ska samordna myndigheternas underlag. Beslut om områden av riksintresse föreslås redovisas i ett register hos Boverket.

- GR stödjer införande av en definition av vad som menas med områden av riksintressen i 3 kap. MB. Samt att regeringen beslutar om särskilda kriterier för olika typer av områden som kan vara av riksintresse.
- GR stödjer utredningens förslag om att införa bestämmelser om hur ett område av riksintresse ska beskrivas.
- GR stödjer utredningens förslag om att införa bestämmelser om aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintressen
- GR stödjer förslaget om att införa en förtydligande bestämmelse som klargör att en prövning först görs enligt 4 kap. MB och sedan enligt 3 kap. MB då det föreligger överlappande riksintressen.
- GR är positiv till att Boverket samordnar myndigheter samt handhar ett register för områden av riksintresse. Beskrivningar av riksintressen från ansvariga sektorsmyndigheter har hittills skiljt sig åt. Detta har försvårat kommunernas arbete med översiktsplanerna, där det ska redovisas hur riksintressena tillgodoses. Förslaget att ge Boverket en samordnande roll stöds därför.
- Av utredningen framgår att en betydande andel av riksintresseområden är av riksintresse för två eller flera ändamål. Detta medför svårigheter för samhällsplaneringen, vilket utredningen föreslår ska underlättas genom en reducerad utbredning av områden av riksintressen samt ett förtydligande av hushållningsbestämmelsernas tillämpning. GR menar att utöver föreslagna åtgärder behöver även staten inom sig prioritera när flera olika riksintressen sammanfaller, så som avsikten från Havs- och vattenmyndigheten är i den nationella havsplaneprocessen.
- Nästan hälften av Sveriges land- och vattenareal är av riksintresse. I samband med framtagning av definitioner och kriterier för riksintresse och genomförande av aktualitetsprövningar bör ambitionen vara att den totala ytan av riksintresseområden minskas.

- Trots att det i förarbetena i NRL (prop. 1985/86:3) uttalas att det inte är meningen, har det utvecklats influensområden (buffertzoner) i varierande grad i anslutning till riksintresseområde. I samband med översyn av riksintresseområden bör det klargöras att inga influensområden utanför riksintresseavgränsningen ska finnas.
- I den fysiska riksplaneringens inledningskede utvecklades ett samarbete som kallades FRP-ormen, vilket återges i utredningen. Allteftersom åren har gått har detta arbete försämrats och tunnats ut. För att i framtiden återfå en fungerande samrådsprocess mellan stat och kommun angående riksintresse måste ett fungerande kontinuerligt samarbete upprättas. Förslagsvis genom att återinföra FRP-ormen.
- GR stödjer utredningens förslag att se över utformning och innehåll i bestämmelserna i 4 kap 1-4 §§ miljöbalken.
- Det finns idag inte några krav i lag- eller förordningstext om att de ansvariga myndigheterna ska utforma värdebeskrivningar för riksintresse eller vad de ska innehålla. Avsaknaden av nationell samordning har medfört att de ansvariga myndigheterna har utvecklat sina egna modeller för att beskriva de värden som de bedömda områdena av riksintresse innehåller. GR stödjer ett arbete för enhetliga och precisa värdebeskrivningar för riksintressen. Detta underlättar för planering, tillståndsgivning med mera och leder till en enhetlig bedömning i landet.

#### *Påtaglig skada ersätts av att intresset ska tillgodoses*

Bestämmelserna i 3 kap. MB anger att intressena ska "skyddas mot" olika åtgärder som medför "påtaglig skada" eller motsvarande. Att "tillgodose ett intresse" är enligt GRs, och 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 användningen av mark- och vattenområden.

Begreppet påtaglig skada har sannolikt medverkat till att hushållningsbestämmelserna (3 och 4 kap. MB) successivt utvecklats mot att ses som en skyddslagstiftning. Överföringen från naturresurslagen till miljöbalken har troligen också medverkat till detta. Den ursprungliga tanken har tappats bort. Utredningens direktiv har visat på problemet. Problemet skulle möjligen kunna lösas genom att återigen tydliggöra hur riksintressen skall hanteras. Ett annat, enligt GR bättre, sätt är att införa begreppet "tillgodose". Ett begrepp som också används i PBL där det framgår i 3 kap 4§ att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur allmänna intressen enligt PBL 2 kap kommer att tillgodoses. Härigenom uppnås ett mer aktivt och planeringsinriktat angreppssätt. Intresset tillgodoses således om värdena



som ligger till grund för intresset kvarstår även vid ett beslut som påverkar markanvändningen.

GR anser således att det är bra att plan- och bygglagen och miljöbalken ensas genom att använda samma begrepp i båda lagtexterna.

### *Det regionala perspektivet*

Kommunerna inom Göteborgsregionen har frivilligt gått samman för att hantera frågor som behöver lösas på regional nivå. Detta arbetssätt innebär en funktionell indelning snarare än en administrativ avgränsning, vilket förenklar samverkan. Plattformen för arbetet är i enlighet med kommunallagen och en förbundsordning är upprättad för att reglera samarbetet.

Göteborgsregionens kommunalförbund är i dagsläget Sveriges enda av regeringen utsedda regionplaneorgan enligt PBL. GR har så varit sedan 1988 sedan möjligheten skapades i och med PBLs införande 1987. I Göteborgsregionen har sedan 1940-talet regionplanering bedrivits aktivt med formella regionplaner antagna 1944, 1963 och 1982. Under senaste 15-årsperioden har regionplaneringsarbetet skett genom en s.k. rådslagsprocess med fokus på process snarare än formell plan.

Det regionala perspektivet i riksintresseutredningen är svagt i allmänhet med stort fokus på den nationella nivån genom länsstyrelsen och centrala myndigheter. Rollen för instanserna med regional kunskap och regionalt planeringsarbete är otydlig. I utredningen anges endast att länsstyrelsen ska samråda med regionala organ.

GR anser att utredningen saknar en analys av det regionala perspektivet då de regionala utvecklingsfrågorna och rollerna för de instanser som har ansvar för frågorna inte lyfts. Det följer inte upp inriktningen i de utredningar kring planeringssystemet som genomförts de senaste åren. Det tydligaste exemplet är resultaten från den parlamentariska bostadsplaneringskommitténs förslag, som riksintresseutredningen har att ta hänsyn till.

GR vill poängtera att bedömningarna av flera av de föreslagna allmänna intressena är mest lämpade att göras på en funktionell regional nivå av organ med regional kunskap och regionalt planeringsarbete.

Riksintresseutredningen föreslår att väsentliga samhällsintressen på såväl nationell, regional och lokal nivå bör redovisas i kommunernas översiktsplaner. Den regionala nivån föreslås företräddas av staten genom länsstyrelsen, medan den regionala nivån, med regionalt utvecklingsansvar och regionplaneorganet, endast nämns perifert. Den regionala nivås roll vid framtagande av väsentligt allmänt intresse och riksintresse behöver klargöras i utredningen. Det handlar inte minst om områden viktiga för bostadsförsörjning, näringslivsutveckling, innovation och forskning samt regional tillväxt. Inom nämnda områden har

regionalt utvecklingsansvarig och regionplaneorganet en tydlig kompetens och ansvar att driva frågorna.

### *Helhetssyn*

Utredningens förslag syftar till att främja en helhetssyn i den fysiska planeringen. För att främja en helhetssyn föreslår utredningen att en bestämmelse införs i 3 kap. miljöbalken om att överväganden om användning av mark- och vattenområden ska göras utifrån en helhetssyn som främjar att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Utredningen ger ett exempel på förändring som ska underlätta en helhetssyn, det är i samband med att man förändrar begreppet "påtaglig skada" till "tillgodose". Detta menar utredningen kan ge en tydligare riktning mot en helhetssyn.

GR är positiva till utredningens syfte att främja en helhetssyn i den fysiska planeringen. GR är positiva till den inledande bestämmelsen i miljöbalken som syftar till att en helhetssyn ska tillämpas.

Helhetssyn innebär att alla anspråk och intressen måste vara kända, så att dessa kan vägas mot varandra. GR ser att den regionala nivåns roll är otydlig i utredningen, vilket försvårar utgångspunkten för en helhetssyn i dess rätta bemärkelse.

Utredningen behöver förtydliga hur helhetssynen ska åstadkommas. I detta fall bör både fördjupande studier och en försöksverksamhet övervägas, där frågan om helhetssyn utvecklas. Det är också viktigt med förtydligande som underlag för kommande tillståndsprövningar och behandling av överklagade beslut i mark- och miljödomstolen.