

Datum
2017-02-27

Dnr
3259-2016
Ert Dnr
M2015/04128/Nm
Direkt
010-698 60 13

Mottagare
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Handläggare
Lennart Sorby
Avd för havs- och vattenförvaltning
lennart.sorby@havochvatten.se

Yttrande över Riksintrasseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Havs- och vattenmyndigheten avstyrker riksintrasseutredningens förslag till ny reglering i 3 kap miljöbalken (MB) och hushållningsförordningen.

Utredningens genomgång av bristerna i systemet, bland annat i form av otydligheter i riksintrassena på grund av dåliga kriterier, löses bäst genom en tydligare styrning av förfarandet och tydligare beskrivningar.

Kommunernas bristande tillämpning av 3 och 4 kap MB i planeringen åtgärdas bäst på annat sätt.

Havs- och vattenmyndigheten anser att hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap MB ska vara kvar i miljöbalken i huvudsak i nuvarande form och tillämpning. Flera av riksintrasseutredningens förslag är bra för att stärka tillämpningen av riksintrassena samtidigt som man lämnar ett större och tydligare ansvar till framför allt kommunernas planering.

Myndigheten

- föreslår att bestämmelserna i 3 kap 8 § MB samt 2 § hushållningsförordningen revideras något så att riksintrasse för vattenförsörjningen kan omfatta såväl vattenresurser som vattenanläggning
- tillstyrker att det finns nationellt utpekade myndigheter som ansvarar för kriterier och fastställande av riksintrasseområden för 3 kap 2-9 §§ MB enligt utredningens förslag
- tillstyrker att myndigheterna gör en översyn av riksintrassena utifrån fastställda kriterier och beslutar om dessa efter samråd
- tillstyrker att regeringen ska kunna överpröva förslagen till riksintrasseområden
- tillstyrker att Boverket har en samordnande och vägledande roll

- tillstyrker att riksintressena finns tillgängliga som digitala, öppna och fria geodata för alla, med undantag för sekretessbelagd information

Havs- och vattenmyndighetens synpunkter på betänkandet

Riksintresseutredningens uppdrag var att se över riksintressena och de allmänna intressena i 3 och 4 kap miljöbalken. Att mark- och vattenområden används för de ändamål som de är mest lämpade för är angeläget för samhället. Det är särskilt påtagligt för vattenkvalitet och vattenresurser när vi identifierar de nuvarande och potentiella utmaningar som finns på kort och på lång sikt, och i ljuset av klimatförändringarnas förväntade effekter på vattenmiljöer och dricksvattenförsörjningen.

Havs- och vattenmyndigheten anser att riksintresseutredningen har gjort ett förtjänstfullt arbete och betänkandet ger en bra beskrivning av viktiga frågeställningar för den långsiktiga hushållningen och samhällsplaneringen. Myndigheten avstyrker emellertid riksintresseutredningens förslag med ett helt nytt upplägg av 3 kap. MB, inklusive flera nya inslag med vagt planeringsinnehåll. Utredningens förslag kommer snarast att göra avvägningarna ännu svårare, alternativt så kommer inte riksintressena och den statliga planeringsramen att få något genomslag alls på lokal eller regional nivå.

Riksintressena, och särskilt för havs- och vattenmiljön, följer inte administrativa gränser, utan består av en kombination av lokala förutsättningar och ekosystem som hänger ihop från avrinningsområdets källor till havet. Det innebär att vattenresurserna, vattenmiljökvaliteten och ekosystemtjänsterna behöver ses i och förvaltas i ett sammanhang för att utgöra en hållbar resurs för samhällets och sektorernas användning.

Havs- och vattenmiljön är vital för samhället, med vattenförsörjningen som det mest uppenbara samhällsbehovet. Havs- och vattenmyndigheten har nu pekat ut riksintressen för anläggningar för vattenförsörjning, men för samhällsplaneringen är det vattenresursen och vattenkvaliteten som är den väsentliga hushållningsaspekten.

Kunskapsläget om hushållningsaspekterna är väsentligt högre i dag än när den fysiska riksplaneringen påbörjades. Vi har också fått nya EU-direktiv och förordningar som ställer krav på samhällsplaneringen och kunskapsunderlagen. Inom myndighetens ansvarsområde finns exempelvis EU:s ramdirektiv för vatten, grundvattendirektivet, direktivet om prioriterade ämnen, havsmiljödirektivet, havsplaneringsdirektivet och art- och habitatdirektivet samt den gemensamma fiskeripolitiken som direkt eller indirekt ställer krav på hushållningsbestämmelser för fiskresursen, vattenresursen och vattenmiljökvaliteten.

Bibehåll 3 och 4 kap miljöbalken i nuvarande form

Havs- och vattenmyndigheten anser att hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap MB ska vara kvar i huvudsak i sin nuvarande form och innehåll.

Myndigheten delar riksintresseutredningens sammanfattning om att det behöver förtydligas, samordnas och få en bättre tillämpning, men anser inte att det blir bättre av att föra in ny terminologi, nya planeringsinstrument och en oklar hierarki mellan lokala och nationella intressen.

Myndigheten menar att det är bättre och effektivare att utveckla det nuvarande regelverket, som myndigheter och kommuner har 20-30 års erfarenhet av. I huvudsak fungerar regelverket bra, men kan bli tydligare för att förbättra tillämpningen. Samtidigt ska inte 3 och 4 kap MB lösa alla väsentliga allmänna intressen, utan flera av dem ska förmodligen hanteras genom plan- och bygglagen för lokala eller regionala intressen.

Riksintresseutredningen har, av utredningstekniska skäl, inte närmare utvecklat hur plan- och bygglagen skulle kunna tillgodose flera av de väsentliga allmänna intressena.

Inför inte Väsentligt allmänt intresse

Att införa begreppet "områden av väsentligt allmänt intresse" riskerar att öka den s.k. inflationen av intresseutpekande, i synnerhet om den ska göras på nationell, regional respektive lokal nivå. Det skulle även göra systemet mer otydligt, bland annat p.g.a. att ett väsentligt allmänt intresse kan ges företräde framför ett riksintresse. Det blir svårt att veta vilka intressen som i huvudsak väger tyngst och begreppet riksintresse försvagas.

Det skulle även vara svårt att definiera och särskilja ett område av väsentligt allmänt intresse av nationell betydelse från ett riksintresse, som också är av nationell betydelse. Vad gäller natur- och friluftsliv är det tveksamt om det finns behov av att införa ett regionalt allmänt intresse i miljöbalken. Ett regionalt sådant passar inte in i den systematik för områdesskydd som finns. Vad gäller "värdefulla strukturer för ekologiska samband" som föreslås ingå i väsentligt allmänt intresse finns redan idag generellt biotopsskydd och även strandskydd i 7 kap. MB.

Bibehåll påtaglig skada

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att bibehålla begreppet "påtaglig skada" eller motsvarande begrepp som ingripande grund för hushållningsbestämmelserna. Begreppet anger att olika intressen kan samverka upp till en viss nivå, men därefter betonar planeringsriktlinjen att ett riksintresse ska ha företräde om det annars riskerar att "påtagligt skadas". Begreppet ger olika planerande och prövande instanser ett avvägningsinstrument som är förhållandevis tydligt. Det kan bli ännu lättare att förstå om kriterier och beskrivningar av intressena finns lättillgängliga.

Bibehåll 3 kap 5 § miljöbalken

Myndigheten anser att termen "yrkesfisket" ska kvarstå i 3 kap 5 § MB.

Övriga fisk- och fiskerelaterade aspekter bör beaktas inom områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv enligt 3 kap 6 § MB eller ingå i mark- och vattenområden enligt 3 kap 2-3 §§ MB.

Ändra 3 kap 8 § miljöbalken och hushållningsförordningen

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är nödvändigt att riksintresse för vattenförsörjning kan avse såväl anläggningen för vattenreningsprocessen, distributionsnätet för vattenförsörjningen och grund- eller ytvattenområdet där vattenresursen tas ut samt vattenområdet. I de flesta fall är vattenresursen den viktigaste faktorn, medan vattenverk och distributionsnät kan flyttas. Nuvarande bestämmelser medför att myndigheten bara kan fastställa riksintresse för det minst känsliga mark- och vattenområdet.

Havs- och vattenmyndigheten vill understryka att det är av stor vikt att grund- och ytvattentäkter av betydelse för vattenförsörjningen ska kunna vara av riksintresse tillsammans med vattenanläggningen, och därmed få samma status som andra viktiga samhällsfunktioner när verksamheter prövas och olika intressen vägs mot varandra.

Klimatförändringar, översvämningar, torka och en allt intensivare mänsklig påverkan innebär att riskerna för att vattentäkterna förorenas ökar. Vattenresurser som är lämpliga för att försörja ett stort antal människor i närområdet till våra större städer är begränsade och behöver skyddas mot exploatering för att trygga dagens och framtidens vattenförsörjning. Om vattentäkterna beaktas tidigt i planeringen kan allvarliga hot och risker med föroreningar undvikas genom att inte lokalisera miljöfarlig verksamhet, vägar eller järnvägar m.m. i närheten av vattentäkterna.

Det är några få men mycket viktiga ytvattentäkter som försörjer Sveriges största städer eller regioner med råvatten. Det gäller vattentäkter som Mälaren, Göta älv, Vättern och Bolmen. Två miljoner människor får sitt vatten från Mälaren, Göta älv och Bolmen försörjer tillsammans mer än 1 miljon människor. Vättern som vattentäkt är unik på så sätt att den är robust mot klimatförändringar och har potential att försörja ett mycket stort antal människor med råvatten av mycket god kvalitet. De viktigaste ytvattentäkterna Mälaren, Vättern och Bolmen har tillsammans en yta som är 3 000 km² och försörjer 3 miljoner människor med ytvatten, d.v.s. ca 0,5 % av Sveriges yta försörjer drygt 30 % av befolkningen.

Havs- och vattenmyndigheten har beslutat att 28 områden med vattenförsörjningsanläggningar är så viktiga att de ska vara av riksintresse. Som lagstiftningen nu är utformad är det endast områden med

anläggningar som kan utgöra riksintressen, inte själva vattentäkten, trots att vattenresursen är av yttersta vikt för att en anläggning ska kunna användas för dricksvattenproduktion. Av de 28 områdena är tio anläggningar baserade på ytvatten, sex är baserade på grundvatten och tolv är baserade på grundvatten och ytvatten genom konstgjord infiltration. Myndigheten konstaterar att det blivit alltmer tydligt att nyttan är begränsad av att enbart skydda anläggningarna som område av riksintresse utan att kunna omfatta åtminstone delar av vattentäkterna. Det har Havs- och vattenmyndigheten även framfört till Riksintresseutredningen.

Myndigheten föreslår därför att man gör mindre ändringar i 3 kap 8 § miljöbalken och 2 § hushållningsförordningen för att tydliggöra att riksintresse för vattenförsörjningen även kan avse eller inkludera grund- eller ytvattenresursen.

Utveckla hushållningsförordningen

Havs- och vattenmyndigheten avstyrker riksintresseutredningens förslag till ny hushållningsförordning.

Myndigheten anser dock att det finns flera bra förslag i betänkandet som kan ge en tydligare styrning och förtydliga både processen med framtagande av riksintressen, definitionerna av mark- och vattenområdena och deras värden för alla intressenter.

Utan att ta ställning till de exakta formuleringarna i betänkandet, anser myndigheten att utredningens föreslagna paragrafer till ny hushållningsförordning (enligt nedan) är bra för att utveckla och förtydliga arbetet med riksintressen:

- 4 § om att Boverket ska föra ett nationellt digitalt register över områden, värdebeskrivningar och övrig information. Områdena ska även ingå i det svenska geodataunderlaget och införas i förordning om geografisk miljöinformation för att få en enhetlig, tydlig och ensad publicering av alla riksintressena, för att göra det enklare att använda riksintressena med varandra och ihop med andra datamängder. Detta med undantag för uppgifter som av sekretesskäl inte kan anges öppet.
- 7 § anger att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska vara ansvariga för 3 kap 2-3 §§ MB, vilket är bra och nödvändigt för att tydliggöra innehåll och tillämpning
- 11 § om att regeringen beslutar om kriterier för riksintresseområdena
- 12 § som förtydligar myndigheternas arbete med riksintressen

- 13 § samrådsförfarandet kring riksintresseområdena och möjligheten för en myndighet eller kommun att begära att regeringen prövar förslaget till riksintresseområde samt att riksintresseområdena beslutas och kommuniceras
- 15 § aktualitetsprövningen av riksintressena

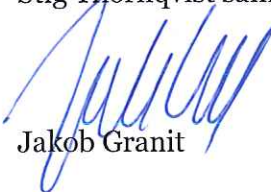
Annan hantering av riksintresse genom 4 kap 10 § MB

Myndigheterna ska peka ut och beskriva riksintresse även inom havsområden. När regeringen beslutar om havsplan, kommer man direkt eller indirekt även att besluta om riksintressen i havsområdena, eller avvägningen mellan riksintressen. Det blir därmed oklart om övriga riksintressens värde och hur de ska beaktas i den fortsatta samhällsplaneringen.

Länsstyrelsen ska bevaka 3 och 4 kap MB i prövningar och planprocesser. Det ska grundas på underlaget de får från respektive riksintressemyndighet. För ett havsplanområde ska dock länsstyrelsens arbete grundas direkt på vad som sägs i havsplanen. I en havsplan kommer det att framgå vilka riksintresseanspråk enligt 3 kap MB som finns, och vilket riksintresse som ska ha företräde, dvs. vilket riksintresse som regeringen bedömer har företräde.

För det fall nya riksintresseanspråk tas fram efter att en havsplan beslutats, ska länsstyrelsen – till skillnad mot vad som gäller för riksintressen på land – inte beakta nya riksintresseförslag i pågående prövnings- och planprocesser, utan det blir aktuellt först när det finns en ny havsplan beslutad.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av verksamhetsutvecklaren Lennart Sorby. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Björn Sjöberg, enhetscheferna Ann Lundström, Fredrik Nordwall, Thomas Johansson och Inger Dahlgren, utredarna Erik Törnblom, Margareta Lundin-Unger och Stig Thörnqvist samt verksjuristen Jenny Liökel deltagit.


Jakob Granit


Lennart Sorby