

Februari 2017

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

Remissvar från Kungälv kommun

I december 2015 lade Riksstyrelseutredningen fram sin utredning ”Riksstyrelseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling”. Kungälv kommun har i skrivelse från Regeringskansliet, Miljö- och Energidepartementet, daterad 2016-10-18, beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad remiss.

Bakgrund

I december 2015 lade Riksstyrelseutredningen fram sin utredning ”Riksstyrelseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling”. Kungälv kommun har i skrivelse från Regeringskansliet, Miljö- och Energidepartementet, daterad 2016-10-18, beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad remiss.

Utredningsuppdraget från regeringen har varit att göra en översyn av hushållningsbestämmelserna för mark och vatten, att utvärdera 3 kap. miljöbalken, särskilda riksstyrelsen som definieras av 12 statliga myndigheter och områden av riksstyrelsen enligt 4 kap. miljöbalken (MB).

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

Dagens system med riksstyrelsen bygger på ett samspel mellan nationella statliga myndigheter, länsstyrelsen och kommunen. Generellt ska kommunen i sin översiktsplan, efter en dialog med länsstyrelsen, tydliggöra hur riksstyrelsen 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 riksstyrelsen 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 riksstyrelsen och kommunens önskade utveckling klarläggs.

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).

SAMHÄLLSBYGGNAD

**KUNGÄLV
KOMMUN**



Stadshuset · 442 81 Kungälv
0303-23 80 00 vx
kommun@kungalv.se
www.kungalv.se

Kommunens synpunkter på utredningens förslag

Kommunen har valt tre områden att ge synpunkter på:

- Införande av ”väsentligt allmänt intresse”
- Områden av riksintresse
- ”Påtaglig skada” ersätts av att ”intresset ska tillgodoses”

Införande av ”väsentligt allmänt intresse”

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att ett nytt begrepp, mark- och vattenområden av ”väsentligt allmänt intresse” (i det följande förkortat ”VAI”), införs och definieras i 3 kap. miljöbalken. ”Områden av väsentligt allmänt intresse” (i det följande förkortat ”OVAI”) ska enligt förslaget redovisas i kommunens översiktsplan, där det ska framgå hur kommunen avser att tillgodose intressena. Områden kan vara OVAI 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 VAI ur lokalt perspektiv. Intressena är inte rangordnade och kommunen avgör avvägningar mellan oförenliga VAI.

De nuvarande allmänna intressena i 3 kap. MB anges som VAI 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 VAI framför ett riksintresse.

Kommunens synpunkter

Kommunen ser förslaget med OVAI 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 VAI kan prioriteras före riksintresse ser kommunen som positivt. Genomförandet fordrar dock en hel del förtydliganden innan det kan genomföras.

Följande kommentarer ser kommunen som väsentliga att åtgärda innan begreppet VAI 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 VAI kan prioriteras framför ett riksintresse vill kommunen 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 VAI - på riks-, regional och lokal nivå - bör det finnas någon form av regelsystem med kriterier och definitioner m.m. för hur VAI ska utformas.
- Utpekandet av VAI 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

Utredningens förslag

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.

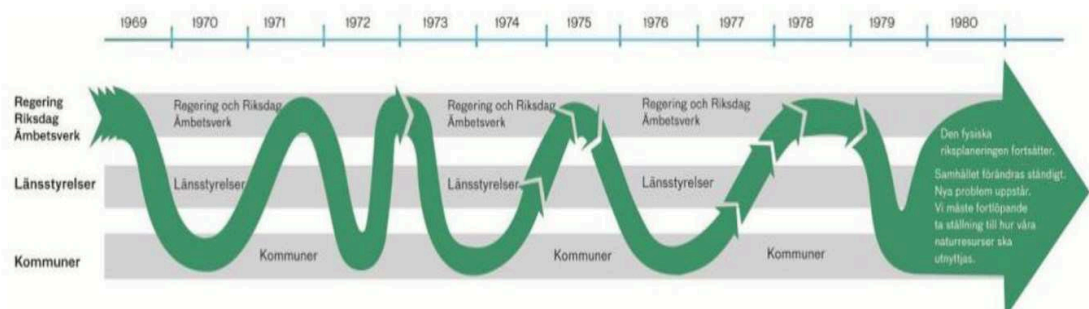
Delar av utredningens förslag som kommunen stödjer

- Införande av en definition av vad som menas med områden av riksintressen i 3 kap. MB.
- Att regeringen beslutar om särskilda kriterier för olika typer av områden som kan vara av riksintresse.
- Införande av bestämmelser om hur ett område av riksintresse ska beskrivas.

- Införande av bestämmelser om aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintressen
- Införande av 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.
- 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.
- Översyn av 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. Kommunen 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.

Kommunens synpunkter

- 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. Kommunen 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.
- I den fysiska riksplaneringens inledningsskede 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.



FRP-ormen från fysiska riksplaneringens inledningsskede

”Påtaglig skada” ersätts av att ”intresset ska tillgodoses”**Utredningens förslag**

Bestämmelserna i 3 kap. MB anger att intressena ska ”skyddas mot” olika åtgärder som medför ”påtaglig skada” eller motsvarande. Utredningen föreslår istället att ”riksintressen ska tillgodoses”.

Kommunen stödjer förslaget

Att ”tillgodoses ett intresse” är enligt kommunen en formulering som bättre stämmer överens med bestämmelsernas karaktär av planeringsriktlinjer än den nuvarande formuleringen ”skyddas mot påtaglig skada” eller motsvarande.

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. En förändring enligt förslaget främjar 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. Genom att använda samma begrepp i såväl plan- och bygglagen som miljöbalken skapas enhetlighet.