

Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

Stockholm, 2017-02-28

Remiss

Remittering av Riksintresseutredningens betänkande
planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)
M2015/04128/Nm

Sammanfattning

Styrkan i utredningen är att det är en gedigen genomgång av bakgrunden och framväxten av "riksintresse". Förslaget uppnår dock inte uppdraget att ta fram ett tydligt och systematiskt riksintressesystem och behöver därför vidare utredning och utveckling.

Riksintresse som instrument är av vikt för hållbar utveckling både ur ekonomisk, social och ekonomiskt perspektiv på både lokal, regional och nationell nivå.

Förslag

Vad gäller de förslag som framförs i betänkandet vill KTH först ge några kortfattade synpunkter i vissa frågor. Därefter vill KTH mer utförligt behandla frågan om en lagregel som möjliggör avvägningar mellan riksintressen och bostadsförsörjning (eller tätortsutveckling).

Synpunkter på förslaget

KTH avstyrker i sin helhet de föreslagna bestämmelserna om utpekade väsentliga allmänna intressen på tre olika nivåer. Tillsammans med reglerna om utpekade riksintressen blir systemet som helhet alltför komplicerat för att kunna fungera i praktisk tillämpning.

KTH tillstyrker att regeringen beslutar om kriterier för riksintressen.

KTH tillstyrker att dricksvattenförsörjning infogas som ett av de ändamål som enligt 3 kap. miljöbalken ska kunna skyddas som riksintresse.

KTH tillstyrker att ett register över riksintressen upprättas och att ansvaret för att hålla detta läggs hos Boverket.

KTH efterlyser ett klargörande av länsstyrelsens roll vid konkurrerande riksintressen.

KTH efterlyser ett förtydligande av processen inför beslut att ett område är av riksintresse. Vid oenighet mellan kommun och sektorsmyndighet föreslås att

kommunen ska kunna begära att frågan lyfts till regeringen. Vad är den närmare innebörden av detta?

KTH tillstyrker att det i lagen införs någon slags "ventil" som ger större möjligheter än idag att avväga riksintressen mot bland annat bostadsförsörjning. Detta är viktigt för att inte skapa låsningar i samhällsbyggandet. När planeringsförutsättningar ändras måste det vara möjligt att på ett enkelt sätt och med stöd av lag kunna göra aktuella avvägningar.

En sådan avvägningsbestämmelse (ventil) bör dock inte utformas på det sätt utredningen föreslår. Motiven för detta utvecklas nedan och här ges även förslag på alternativ utformning av en ventil för avvägningar.

Riksintresseutredningens föreslagna ventil innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får tillåta att ett område av riksintresse för ett visst ändamål får användas på ett sätt som inte tillgodoser det aktuella riksintresset. I motivtexten (s. 410) föreslår utredningen att regeringen ger länsstyrelserna mandat att fatta sådana beslut.

I ärenden där annan myndighet än länsstyrelsen är första instans skulle dock ett bemyndigande till enbart länsstyrelsen inte fungera. Exempelvis behöver även kommunen ha motsvarande rätt till avvägningar inför beslut om antagande av detaljplan. I annat fall kommer överprövande myndigheter inte att få några "avvägningsfall" att behandla. Om kommunen inte har en ventil kan man ju inte anta en detaljplan i strid mot ett riksintresse. Om kommunen önskar att få en detaljplan prövad enligt ventilen - genom beslut i högre instans - måste kommunen agera lagstridigt. D.v.s., utan lagstöd skulle de besluta i strid mot riksintresse, vilket bör leda till att länsstyrelsen ingriper och överprövar med stöd av 11 kap. 10 - 11 §§ plan- och bygglagen. Varefter kanske länsstyrelsen med stöd av ventilen godtar planen och dess ingrepp i riksintresset. Men, det är inte rimligt att en kommun skulle bli nödgad att fatta beslut utan lagstöd för att få till en prövning i fråga om byggande i strid mot ett riksintresse.

Ett bättre system, än enbart ventil för överprövande instanser, vore att införa en generell avvägningsparagraf i 3 kap. miljöbalken, riktad till tillämpande myndigheter på alla nivåer.

Med en sådan regel skulle en kommun i egenskap av planmyndighet kunna fatta beslut som innebär att man har vägt ett visst byggande mot ett visst riksintresse och funnit att det aktuella byggandet bör ges företräde. Länsstyrelsen skulle samtidigt göra sin bedömning enligt samma avvägningsregel. Om länsstyrelsens avvägning utfaller annorlunda, d.v.s. staten godtar inte kommunens beslut, sker ett ingripande enligt de regler som redan idag gäller för överprövning enligt 11 kap. plan- och bygglagen. Varefter kommunen har möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut till regeringen, som prövar enligt avvägningsparagrafen.

Inom ramen för Riksintresseutredningens arbete har diskuterats hur en avvägningsparagraf av nyssnämnda art skulle kunna formuleras (se första delbetänkandet SOU 2014:59). Flera förslag presenterades och alla var begränsade till enbart avse avvägningar mot intresset av bostadsförsörjning. En sådan begränsning i lagtexten är dock olämplig eftersom det finns situationer då även andra åtgärder kan vara av större nytta än nyttan av riksintresset. I ett av förslagen ingick krav på åtgärder som kompenserar riksintresset. Detta innebär i princip att nyttan av den aktuella åtgärden inte anses väga upp intrånget i riksintresset. Dvs, det

är ingen egentlig avvägningsregel. Utöver denna principiella invändning kan invändas att kravet på kompensationsåtgärder väcker följdfrågor om vad detta kan vara. I många fall kan det nog också finnas rent praktiska problem med att hitta lämplig kompensation.

Ett annat kriterium som togs upp var att en åtgärd endast skulle tillåtas om behovet inte kan tillgodoses på ett godtagbart sätt på annan plats. Om en sådan formulering ska finnas i lagtexten bör det i lagens förarbeten klargöras att kommunernas fysiska planering enligt plan- och bygglagen ska vara vägledande vid bestämmelsens tillämpning. Om en plats är angiven i en aktuell översiktsplan, fördjupad översiktsplan eller i argumentation till i ett detaljplaneärende bör väl detta väga tungt?

Om systemet med i förväg utpekade riksintressen behålls på i princip samma sätt som idag bör detta kompletteras med en avvägningsbestämmelse av principiell karaktär - utan begränsningar som senare kan visa sig olyckliga.

KTH *tillstyrker* att ett förtydligande behöver ske avseende länsstyrelsens roll. Länsstyrelserna bör ha en viktig roll att bistå kommunerna i avvägningar mellan olika riksintressen, och snarare än kommunerna vara ansvariga i bedömningen när prövning om en sektorsmyndighet utpekad riksintresse på ett sätt som avviker från de kriterier och riktlinjer, som föreslagits, ska prövas av regeringen. Länsstyrelsen representerar staten men har den sektorsövergripande överblick på regional nivå som saknas både på nationell och i många frågor på lokal nivå. I flera fall är den lokala nivån inte rätt skalnivå att avgöra på vilket sätt riksintresset eventuellt avviker, och ett enklare mer effektivt system kan fås genom att kommunerna lyfter frågan om prövning till länsstyrelsen, inte till respektive sektorsmyndighet. Detta är viktigt eftersom det också innebär en erfarenhetsuppbyggnad och möjlighet att sammanlänka de olika riksintressena i bedömningen.

I det liggande förslaget läggs ansvaret för avvägningar helt på kommunen, men utan att ge dem reella möjligheter att göra dessa. Därför behövs en ventil på lokal nivå, där länsstyrelsen sedan prövar gjord avvägning.

Vidare menar vi att de statliga sektorsmyndigheterna i sitt löpande arbete med riksintressen behöver bli bättre på sektorsövergripande bedömningar. Det kan även bidra med underlag för avvägningar på lokal och regional nivå.

Förslag på avvägningsparagraf

KTH föreslår därför följande avvägningsparagraf i 3 kap. miljöbalken

"En åtgärd som påverkar ett riksintresse som har utpekats med stöd av 3 kap. 5-8 §§ får tillåtas om nyttan av åtgärden är större än det utpekade riksintresset.

Detta remissvar har utarbetats lic. Eidar Lindgren, Avdelningen för fastighetsvetenskap, universitetslektor Maria Håkansson, Avdelningen för urbana och regionala studier och miljöchef Kristina von Oelreich, Miljö- och byggnadsavdelningen.

Sigbritt Karlsson
Rektor