



Länsstyrelsen
Gävleborg

Enheten för samhällsutveckling
och samhällsskydd

Maria Andersson

Tel: 010-2251238

Maria.t.andersson@lansstyrelsen.se

YTTRANDE

2017-02-28

1 (13)

Dnr 400-7293-2016

Miljö- och energidepartementet

Remiss slutbetänkande av riksintresseutredningen

(M2015/04128/Nm)

Sammanfattande synpunkter

- Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt kartlagt systemet och dess funktionalitet med en ökad förståelse av intentionerna med bestämmelsernas införande.
- Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att det finns ett stort förändringsbehov av nuvarande system men anser att en utbildningsinsats kring tillämpningen av dagens system kan skapa förutsättningar för att lösa en stor del av de problem som utredningen haft i direktiv att utreda.
- Länsstyrelsen delar utredningens bedömning om att kommunerna måste ges större möjlighet att axla det ansvar som avsågs i PBL/NRL reformen. Oavsett ny lagstiftning eller förändrad tillämpning så finns möjlighet att göra ett samlat omtag med tillämpningen av hushållningsbestämmelserna för att ge dem ökad relevans för långsiktig hushållning med mark och vatten.
- Länsstyrelsen ser risker med förslaget att införa områden av väsentligt allmänt intresse, vars syfte kan förstås minska riksintressenas markanspråk. Med ytterligare nivåer av intressen riskerar systemet att bli otydligt. Under förutsättning att detta kan klargöras stödjer dock Länsstyrelsen utredningens förslag
- Länsstyrelsen ställer sig positiv till att både jordbruksmark och dricksvattenförsörjning blir föremål för statlig tillsyn av kommunal planläggning.
- Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning att formella beslut om riksintresseområden löser de problem med planeringen som analyserats.
- Länsstyrelsen ställer sig positiv till att begreppet "påtaglig skada" byts till "tillgodose".
- Länsstyrelsen ser positivt på att det genom så kallade "ventilen" skapas en möjlighet att kunna göra avvägningar mellan ett riksintresse och ett område av väsentligt allmänt intresse t ex bostadsförsörjningsintresset.

- Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om översyn av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken.
- Länsstyrelsen tillstyrker inte utrednings förslag om ikraftträdandet
- Länsstyrelsen tillstyrker inte förslaget om övergångsbestämmelserna.
- Länsstyrelsen anser inte att resurser från miljömålsarbetet ska användas till att genomföra föreslagna ändringar av hushållningsbestämmelserna.

Länsstyrelsens synpunkter

11. Överväganden och förslag

Allmänt om utredningen och betänkandet

Utredningen är sammantaget både ambitiös och gedigen och tydliggörs inte minst genom den utförliga och balanserade bakgrundsbeskrivningen av systemet. Den ger en nära nog heltäckande förståelse av intentionerna med bestämmelsernas införande.

Systemet för hushållning med mark och vatten

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att det finns ett stort förändringsbehov av nuvarande system kring arealhushållning, hushållning med mark och vatten. Förutsättningar för att ta fram översiktsplaner som bidrar till hållbar utveckling utifrån den ambition och förväntan som finns på samhällsplaneringen saknas i nuvarande lagstiftning. Redan i utredningens delbetänkande (*Bostadsförsörjning och riksintressen, SOU 2014:59*) och även i föreliggande slutbetänkande konstateras att nuvarande system med hushållningsbestämmelser fyller en viktig funktion och bör fortleva samt att de problem och svårigheter som identifierats huvudsakligen är kopplade till brister inom tillämpningen av bestämmelserna. Mot bakgrund av detta är det förvånande att betänkandets förslag i så hög grad handlar om systempåverkande regelförändringar medan betydligt färre av förslagen går ut på att underlätta tillämpningen genom regelförändringar som exempelvis förtydligar ansvars- och rollfördelningen bland berörda aktörer.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag innebär ett mer komplext system, som inte kommer att åstadkomma den förenkling av systemet som efterfrågas i utredningsdirektivet. Länsstyrelsen delar i stor utsträckning utredningens problembeskrivning men anser att det finns förutsättningar att åtgärda problemen genom en utvecklad dialog mellan stat och kommun i tidiga skeden av planprocessen och genom att riksintressena hålls aktuella, är tydligt beskrivna och har kommunicerats med kommunerna. Sektorsmyndigheterna har också ett stort ansvar avseende dessa åtgärder. Ovanstående åtgärder skulle

kunna genomföras genom en förändrad tillämpning inom ramarna för dagens system men de kan också hanteras genom förändringar i lagstiftningen som tydliggör sektorsmyndigheternas, länsstyrelsernas och kommunernas ansvar för olika delar av systemet.

Hela systemet med hushållningsbestämmelserna bygger på att frågorna hanteras rätt på både central, regional och kommunal nivå. Länsstyrelsen ser därför behov av kompetens kring de olika allmänna intressena samt behov av utbildningsinsatser kring hushållningsbestämmelserna på alla nivåer. En utbildningsinsats kring tillämpningen av dagens system kan skapa förutsättningar för att lösa en stor del av de problem som utredningen haft i direktiv att utreda.

Annat skydd – skydd enligt annan lagstiftning

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att riksintressemyndigheterna vid förslagsgivningen av kriterier och vid översynen av riksintresseområdena även ska ta hänsyn till aktuella områdets övriga skydd. Länsstyrelsen instämmer också i analysen av att det för ett flertal områden finns överlappande skydd. Väl utvecklade kriterier i det nya systemet kan bidra till att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna upplevs som mindre komplicerade än dagens bestämmelser.

Översiktsplanens centrala roll för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning om att kommunerna måste ges större möjlighet att axla det ansvar som avsågs i PBL/NRL reformen så att kommunernas översiktsplanering blir det centrala instrumentet för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning.

Länsstyrelsen tillstyrker de förändringar som utredningen föreslår för att stärka översiktsplaneringen och systemförändringarnas utgångspunkter såsom att bestämmelserna handlar om arealhushållning, att den samlade bedömningen av hållbar utveckling i fysisk planering måste ligga på kommunal nivå samt att det fortfarande finns behov av ett system för statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodose nationella och regionala mål, planer och program.

Oavsett ny lagstiftning eller förändrad tillämpning skapas en möjlighet att göra ett samlat omtag med tillämpningen av hushållningsbestämmelserna för att ge dem ökad relevans för långsiktig hushållning med mark och vatten. Det kräver en kraftanstängning i form av kunskapsupbyggnad, dialog och förankring med alla berörda aktörer – centrala verk, länsstyrelser, regioner och kommuner men förslaget i sig skapar även incitament för en utvecklad stat och kommundialog.

Boverket kommer få en viktig uppgift att förklara hur de framtida översiktsplanerna behöver vara utformade för att leva upp till lagstiftarens intentioner vid utformning av anvisningar om tillämpningen av de nya bestämmelserna och vid utbildningsinsatser m.m. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning av att översiktsplaneringen inte alltid bedrivits på det sätt lagstiftaren avsåg, bland annat beträffande innehåll, aktualitet, dialog m.m. Många översiktsplaner har haft för stor inriktning på det direkta statliga inflytandet medan övriga hushållningsbestämmelser inte fått samma betydelse. Det innebär att många översiktsplaner inte har levt upp till lagstiftarens intentioner för översiktsplanen och dess roll som sammanvägning av allmänna intressen i fråga om mark- och vattenanvändning. Det leder till att översiktsplanerna inte ger den vägledning och inte är det beslutsunderlag som ger förhandsupplysningar om vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in i beslut om markanvändningen.

Områden av väsentligt allmänt intresse

Länsstyrelsen anser att förslaget att införa områden av väsentligt allmänt intresse (VAI), vars syfte kan förstås minska riksintressenas markanspråk, är bra. Samtidigt finns en risk med ytterligare en nivå av intressen att ta hänsyn till och utgå ifrån i planeringsarbetet. Det är inte heller alldeles tydligt hur de ska pekas ut och hur de förhåller sig till varandra. Om tanken med förslaget är att förtydliga och underlätta i planeringsarbetet finns en risk att det istället blir mer otydligt. Vid plan- och tillståndsärenden kan, och ska ju redan idag ta hänsyn till allmänna intressen, både utifrån MB och PBL. Risker är också att fokus hamnar mer på diskussioner om vilken status ett VAI har i förhållande till andra istället för att handla om vilka värden som finns och hur dessa bäst tillgodoses/blir en tillgång. Om detta kan klargöras och riskerna elimineras delar Länsstyrelsen dock utredningens bedömning av att detta skapar lagstöd för att åskådliggöra arealmässiga konsekvenser av nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för hållbar utveckling.

Länsstyrelsen ser också en ökad risk för att övriga allmänna intressen enligt nuvarande 3 kap. 5-9 §§ första styckena miljöbalken helt förbises. Detta sker redan idag såväl i översiktsplaner som vid tillämpningen av plan- och bygglagen. Enligt utredningens mening bör sådana intressen vid behov kunna hävdas med stöd av bestämmelserna om allmänna intressen i plan- och bygglagen. Med en ytterligare respektive nivå av tyngre vägande intressen riskerar dock de förra i högre grad än tidigare att förbises eller kan till och med komma att bortprioriteras även då de gjorts kända.

Bedömning av vilka områden som är av väsentligt allmänt intresse ur nationellt, regionalt och lokalt perspektiv och deras redovisning i översiktsplanen

Om utredningens förslag införs tillstyrker Länsstyrelsen att det införs ett krav i 3 kap PBL att översiktsplanen ska redovisa områden av väsentligt allmänt intresse och hur kommunen avser att tillgodose dessa. Det är positivt att samtliga områden av väsentligt allmänt intresse ska synliggöras i kommunernas planering och bli föremål för kommunernas avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Länsstyrelsens bedömning är att detta på ett påtagligt sätt genom tydligare planeringsunderlag och planhandlingar kan komma att skapa möjligheter för bättre dialoger både mellan medborgare och kommun och mellan stat och kommun.

Vidare tillstyrks förslaget att länsstyrelsernas redovisning av områden av väsentligt allmänna intressen sker i den sammanfattande redogörelsen. Eftersom den avges en gång per mandatperiod så kommer en aktualisering av regionala områden av väsentligt allmänna intressen ske kontinuerligt. Detta kommer skapa tydliga och tidiga planeringsförutsättningar för kommunen och troligtvis bidra på ett positivt sätt till löpande översiktsplanering. Länsstyrelsen har utifrån sitt breda uppdrag lång erfarenhet av att arbeta med att bryta ner och regionalisera nationella mål till regionala planeringsunderlag.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att områden av väsentligt allmänt intresse ska kunna tillkomma på tre nivåer; nationellt genom de nationella verk som har roller i systemet med hushållning med mark och vatten, länsstyrelserna i samverkan med regionerna och på lokal nivå i kommunerna. Det är bra att dessa tre utpekandena likställs i översiktsplanarbetet.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang dock understryka behovet av vägledning gällande kriterier och eventuellt förslag till processer för flera av de föreslagna väsentligt allmänna intressena som ska pekas ut av nationella myndigheter. På nationell nivå kommer det att finnas behov av likartade kriterier eftersom områden av väsentligt allmänt intresse ska vara utifrån en nationell synvinkel.

För de områden av väsentligt allmänt intresse som pekas ut regionalt och lokalt ser Länsstyrelsen att det kan finnas skillnader i kriterier mellan län och mellan kommuner. Länsstyrelsen ser framför sig att utpekandet regionalt kommer ske inom ramen för och med processer som länsstyrelserna normalt använder vid regionalisering av nationella mål när vi tar fram regionala planeringsunderlag t ex Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsmålen, regionala kulturmiljöprogram och naturvårdsprogram, handlingsplaner för klimatanpassning och grön infrastruktur.

Kommunala områden av väsentligt allmänt intresse kommer förmodligen ske med likartad process som kommunen använder för att ta fram kommunala planeringsunderlag t ex riktlinjer för bostadsförsörjning, VA planer, naturvårdsstrategier och kulturmiljöprogram.

Särskilda bestämmelser för vissa väsentliga allmänna intressen

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att både jordbruksmark och dricksvattenförsörjning föreslås bli föremål för statlig tillsyn av kommunal planläggning.

Det är positivt att vattenskyddsområdenas värde för samhället uppmärksammas i högre grad än i det befintliga riksintressesystemet men också att det uppmärksammas att långsiktiga behovet av jordbruksmark för bl.a. livsmedelsproduktion måste säkerställas.

Om utredningen leder till att områdena bibehåller sin aktualitet genom kontinuerlig översyn, så är även det en positiv förändring. Ett av syftena med översynen bör vara att öka sektorsmyndigheternas samsyn i fråga om hur riksintresseområden ska förstås.

Område av riksintresse

Genom förslagen att lagstiftningen förtydligar vilka områden som kan vara riksintresse samt att intressena ska aktualitetsförklaras minst en gång varannan mandatperiod undanröjs en stor del av dagens kritik mot systemet. Det är bra att de olika aktörernas roll i systemet och att bestämmelser om hur processen ska genomföras förtydligas. Vad gäller rättsverkande beslut om riksintresse enligt lag (liknande områdesskydd) eliminerar den flexibilitet som är inbyggd i dagens system där ett riksintresse kan prövas, ifrågasättas samt bedömas i relation till verksamheter och åtgärder som inte kunnat förutses vid utpekandet. Vidare riskerar juridiskt beslutade riksintressen att i ännu högre grad än dagens riksintresseanspråk behandlas som "omöjliga utvecklingsområden" och undvikas snarare än ses som resurser för samhällsbyggnad och tillväxt. Modellen med rättsverkande beslut riskerar att medföra en omfattande, onödig och omständlig byråkratisk process och syftet att förtydliga och förenkla systemet och tillämpningen motverkas. Det blir inte tydligare men däremot krångligare formella beslut. Länsstyrelsen anser vidare att frågan om att en kommun har möjlighet att begära att regeringen i vissa fall kan pröva sektorsmyndighets förslag om riksintresse behöver utredas närmare.

Definition av områden av riksintresse

Att en definition av vad som kan vara av riksintresse införs i lagstiftningen bidrar till ökad tydlighet och stärker inriktningen - färre men viktigare - områden av riksintresse. Detta kan bidra till en högre legitimitet för systemet.

Regeringen beslutar om kriterier för riksintresse

Länsstyrelsen ställer sig bakom förslaget att regeringen ska besluta om kriterier för utpekande av riksintresse, efter att berörd myndighet har tagit fram förslag och remissbehandlat detta. På så sätt ökar möjligheten att de områden som sedan väljs ut som riksintressen verkligen är av nationellt intresse och att inriktningen att minska områdenas omfattning genomförs. Systemets legitimitet stärks genom att demokratins företrädare på nationell nivå beslutar om kriterierna.

Samrådsprocess och beslut om områden av riksintresse

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget gällande bestämmelser om samrådsprocessens genomförande införs i lagstiftningen och därmed säkerställer att samråd sker med de som är berörda. Detta skulle öka legitimiteten för riksintressena. Länsstyrelsen är däremot, som anges ovan, tveksamma till rättsverkande beslut.

Beskrivning av områden av riksintresse

Förslaget tillstyrks då det säkerställer enhetlighet i hur olika myndigheter beskriver riksintressets värden vilket underlättar både för kommunerna i deras arbete med översikts- och detaljplanering men också för prövningsmyndigheterna.

Aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintresse

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att bestämmelser införs i hushållningsförordningen om aktualitetsprövning av utpekade områden för riksintresse. Detta gäller även utredningens bedömning om att det kan bidra till att undanröja onödiga hinder vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna och därmed stärka systemets legitimitet. Det behöver dock förtydligas vad som ska göras under aktualitetsprövningen, exempelvis hur ingående en översyn bör vara. Det finns olika förutsättningar för att genomföra en översyn för olika typer av riksintressen beroende på hur många områden som berörs.

Åtgärder som bör respektive inte bör vara tillåtna inom de områden som omfattas av hushållningsbestämmelserna

Länsstyrelsen tillstyrker att formuleringen "intresset ska skyddas mot påtaglig skada" tas bort från lagstiftningen och ersätts med "intresset ska tillgodoses". Det tidigare begreppet har bidragit till att riksintresseområdena uppfattas som skyddsområden och länsstyrelsen delar utredningens bedömning att "tillgodose" bättre stämmer överens med bestämmelsernas karaktär av planeringsriktlinjer.

Detta ger incitament för en mer konstruktiv diskussion i stället för att fokusera på hur mycket som får förstöras. Begreppsförändringen ger dock inte tillräcklig klarhet än tidigare i hur bedömningen ska göras. Det är därför viktigt att begreppet implementeras nogsamt. Liksom tidigare kommer den svåraste frågan att vara hur man ska hantera ackumulerad påverkan genom många små beslut över tid. Denna fråga tas dock inte upp i utredningen.

Enligt Länsstyrelsens bedömning kommer samutnyttjandet av användningen av mark- och vattenområden att öka då planeringen har utvecklade förutsättningar att tillgodose intressen av skilda slag och på sätt leverera ett hållbart resultat. Med utgångspunkt i den växande komplexiteten och mängd av anspråk och andra förutsättningar som idag och framöver ska hanteras behöver, som utredningen föreslår, en helhetssyn anläggas. För att kunna göra bra avvägningar vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna behöver underlagen vara tillräckliga och harmoniserade sinsemellan. Med aggregerade och framtagna underlag på det sätt som utredningen föreslår kommer överväganden vid planeringen att bli bättre.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag av 3 kap MB med en uttrycklig bestämmelse som tydliggör förhållandet mellan 3 och 4 kap. Det är mycket positivt att det tydliggörs i MB att prövningen ska ske enligt bestämmelserna i 4 kap före prövning enligt 3 kap MB sker.

En ventil för regeringen

Om utredningens förslag genomförs tillstyrker Länsstyrelsen att införa en ventil för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, en bestämmelse i 3 kap MB som tillåter att mark- och vattenområden får användas för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse trots att det innebär att ett riksintresse inte tillgodoses. En sådan bestämmelse som skulle kunna öppna upp för att tillgodose t ex bostadsförsörjningsbehovet. De villkor som föreslås är dock för generella d v s att åtgärden inte strider mot de inledande bestämmelserna i 1 och 2 §§ och därför finns det behov av ytterligare en bedömningsgrund. Bedömningsgrunden bör vara att det väsentligt allmänna intresset ”inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annat mark- eller vattenområde tas i anspråk”.

Ett nationellt register

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att Boverket får ansvaret för att utpekade områden av riksintresse och sektorsmyndigheternas uppgifter om områden av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv redovisas i ett register. Bestämmelsen tydliggör ansvaret för sammanställning och ajourhållande av register över aktuella riksintressen. Den överblick som därmed möjliggörs underlättar för alla berörda aktörer.

Förtydligande av bestämmelsernas tillämpning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att ändra *uppsikt över till ansvar för att bevaka*.

Vidare delas utredningens slutsats att begreppet ”*uppsikt över*” är svårtolkat.

Länsstyrelsen ser även positivt på att hushållningsförordningen utökas med att beskriva kommunernas ansvar enligt PBL *att i sin översiktsplanering göra en samlad bedömning av vad som är en från allmän synpunkt lämplig användning av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt i kommunen*. Det är viktigt att alla aktörers roller och ansvar blir tydliga.

Boverkets roll

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag att Boverkets roll förtydligas och utvidgas. Det är angeläget med ett tydligare utpekat samordnande ansvar och en samlad överblick över samtliga riksintressen. Detta underlättar för alla berörda aktörer, vad gäller såväl myndigheterna som kommunernas och exploatörernas planering och projektering. Länsstyrelsen saknar dock en samlad bild över övriga myndigheters respektive roll i det nya systemet.

Förslag om översyn av 4 kap MB

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att en utredning tillsätts för att se över utformning och innehåll i bestämmelserna i 4 kap MB.

12. Förslag till områden av allmänt intresse i 3 kap MB*Nya samhällsintressen*

Länsstyrelsen instämmer med utredningens bedömning att de nationella målen inte har omsatts i den kommunala översiktsplaneringen i tillräckligt hög grad. Länsstyrelsen ser därför positivt på utredningens ambition att nya samhällsintressen ska regleras med stöd av 3 kap. miljöbalken. Detta gäller särskilt värdefulla strukturer för ekologiska samband, begränsad klimatpåverkan och klimatanpassningsåtgärder. Dessa intressen bör få en starkare koppling till den fysiska planeringen och de behöver framförallt hanteras i översiktsplaneringen. Länsstyrelsen anser dock inte att införandet av väsentliga allmänna intressen är det bästa sättet att hantera detta. Länsstyrelsen vill i sammanhanget lyfta att det finns problem med att tillämpa nationella mål även i andra sammanhang, inte bara i översiktsplaneringen.

Länsstyrelsen ser särskilt svårigheter med att geografiskt avgränsa vissa av de föreslagna väsentliga allmänna intressena. Det gäller exempelvis områden som kan vara av väsentligt allmänt intresse för regional tillväxt, näringslivsutveckling och begränsad klimatpåverkan. När det gäller klimatanpassningsåtgärder bedömer Länsstyrelsen att det kan bli svårt att avgränsa dessa ur ett regionalt perspektiv.

Jordbruk

Länsstyrelsen är tveksam till förslaget att avstå från att göra jordbruksmark till riksintresse och enbart låta det vara område av väsentligt allmänt intresse. Länsstyrelsens bedömning är att jordbruksmark för tydlighetens skull måste kunna vara riksintresse. Det finns ett nationellt perspektiv som behöver tydliggöras när det gäller livsmedelsförsörjningen kopplad till hållbar utveckling, Agenda 2030-målen och till de förändringar som klimatet medför. Det har både nationellt och internationellt skett stora förändringar sedan naturresurslagen infördes vilket numera föranleder en annan syn på jordbruksmarkens värden.

Naturvärden, kulturvärden och friluftsliv

Länsstyrelsen arbetar sedan några år tillbaka med en aktiv översyn av riksintressena för kulturmiljö där också stor vikt har lagts vid att ta fram fördjupade kunskapsunderlag som beskriver områdenas historik, karaktär och värden. Underlagen är tänkta just som en hjälp i planeringsarbete, vid tillståndsprövningar och andra bedömningar. Länsstyrelsen har i samband med översynerna även fördjupade dialoger med kommunerna där underlaget presenteras och eventuella förslag till förändringar diskuteras samt synpunkter inhämtas.

Bostadsförsörjning

Om förslaget om väsentliga allmänna intressen genomförs delar Länsstyrelsen utredningens bedömning att bostadsförsörjning ska utpekas som ett väsentligt allmänt intresse eftersom bostadsförsörjning är främst ett lokalt och regionalt intresse. Men Länsstyrelsen förutsätter dock att utredningen menar att utpekanden avser större områden för nyetableringar eller omvandling och inte små förtätningsområden.

13. Ikraftträdandet och övergångsbestämmelser

Ikraftträdande

Länsstyrelsen ifrågasätter utredningens bedömning av tids- och resursåtgång. Enligt förslaget blir tids- och resursåtgången för länsstyrelsernas arbete vid tillämpning av de nya bestämmelserna i ÖP och hantering av samlade redogörelser oförändrad (s. 491f och s.496ff). Länsstyrelsen anser att detta antagande är orimligt. Det är i utredningen uppenbart att länsstyrelserna brister i sin roll på dessa områden idag. Länsstyrelsen upplever att utredningen underskattar arbetet med att "formalisera" de uppgifter och krav som ställs på länsstyrelser och kommuner när det gäller planeringsunderlag och redovisning av allmänna intressen. Detta eftersom utgångspunkten idag är att uppgifter och krav avseende ÖP och sammanfattande redogörelser inte uppfylls på grund av brist på kompetens och resurser. Därför är det nödvändigt att säkerställa tillräckliga resurser hos både

länsstyrelser och kommuner om utredningens förslag ska kunna genomföras med lyckat resultat.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om ikraftträdandet. Det är bra att sikta på ett slutår, när de nya bestämmelserna fullt ut ska vara i tillämpning, men den skisserade genomförandeprocessen, med nya beslut om alla utpekade riksintresseområden, framtagande av övrigt planeringsunderlag och efterföljande förankring i samtliga landets översiktsplaner, är orimligt kort och resurskrävande för att kunna realiseras inom den angivna tiden (6 år). En sådan forcering skulle ta för mycket resurser från övrig planering och dessutom riskeras att besluten får en bristande förankring och allmänt dålig kvalitet. Därför anser Länsstyrelsen att förslaget till införandeprocess helt måste göras om ifall den föreslagna lagstiftningen ska införas i sin helhet. Utredningen föreslår att införandeprocessen ska inledas 2018 med att kriterier för riksintressena fastställs, varefter en process med att omarbeta, förankra, besluta och registrera samtliga riksintressen genomförs inom en period om högst två år, d v s senast till 2020. Med de osäkerheter som finns om effekterna av en sådan samlad riksintresseöversyn ser Länsstyrelsen inte hur en så arbetskrävande process i sig ska kunna motiveras. Länsstyrelsen ser fördelar med att hitta en ny ordning som säkerställer mer ändamålsenliga och bättre förankrade riksintressen men det finns ingen anledning att forcera fram nya beslut för sakens egen skull utan det är i så fall bättre att göra översynerna i den takt som motiveras av tillgänglig kunskap och planeringens behov. Här bör också vägas in att underlagen för dagens riksintressen är av mycket ojämn kvalitet. Vissa har nyligen uppdaterats medan andra är i större behov av översyn. I flera fall pågår också processer med översyner av strategiskt viktiga riksintressen som måste kunna fullföljas utan att arbetet behöver startas om.

För att utredningens förslag ska vara ändamålsenlig behöver dessutom en betydande mängd övrigt planeringsunderlag arbetas fram i form av väsentliga allmänna intressen. Även om en hel del av de nuvarande underlagen bör kunna användas så kvarstår med utredningens förslag ändå en ansenlig mängd nya planeringsunderlag att producera. Länsstyrelsen vill understryka att dessa nya underlag, om man menar allvar med att de ska bidra till att förtydliga viktiga samhällsintressen och vitalisera den kommunala översiktsplaneringen, sammantaget kan komma att kräva en betydligt större arbetsinsats än uppgifterna med riksintresseöversyner. Detta i synnerhet med tanke på utredningens förhoppning att riksintressena ska bli väsentligt färre än idag. Att under en tvåårsperiod genomföra både översynsprocesser av riksintressena och samtidigt ta fram nya underlag med väsentliga allmänna intressen, för att sedan under en fyraårsperiod inarbeta dem i kommunernas översiktsplaner, framstår som en helt orealistisk tidplan. Detta oavsett när i tiden processen ska starta.

Vid utformning av en lämplig genomförandeprocess måste också vägas in att nuvarande planeringsprocesser ska kunna fortgå under den tid som riksintressen och annat planeringsunderlag omarbetas. Idag pågår i länet en stor mängd viktigt planeringsarbete med sikte på att klara höjda ambitioner med bostadsförsörjning och annat angeläget samhällsbyggande. En forcerad process med översyn och förankring av nya planerings-underlag skulle riskera att förlama den nu aktuella planering, genom att påbörjade projekt hamnar i ett vänteläge på grund av oklarheter kring framtida planeringsförutsättningar. Sådana effekter är givetvis inte önskvärda med dagens förväntningar på fortsatt hög byggtakt och ökad förutsägbarhet i plan- och byggprocesserna. För ett ändamålsenligt införande av de föreslagna nya hushållningsbestämmelserna krävs därför, enligt Länsstyrelsens uppfattning, en mycket väl genomtänkt och förankrad strategi för ett successivt införande av både nya riksintressen och annat angeläget och aktuellt planeringsunderlag.

Övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen anser inte att det inte lämpligt att alla ärenden, som "påbörjats" före den nya lagens ikraftträdande, ska följa äldre bestämmelser. Syftet med övergångsbestämmelser är att redan utfört arbete inte ska ogiltigförklaras och behöva göras om. Det vore därför lämpligare att som övergångsbestämmelse ange att planärenden, som varit föremål för samråd, ska hanteras enligt äldre regler. Det bör även anges ett sista datum då dessa planer ska vara antagna. Begreppet "påbörjats" har ingen entydig definition i plansammanhang. Det innebär att en övergångsbestämmelse med denna formulering inte kan tolkas på ett rättssäkert sätt, vilket är olyckligt i sig. Ofta tolkas ett ärende som påbörjat då en kommunal nämnd har gett en förvaltning ett planuppdrag. Eftersom planuppdragen inte hanteras i turordning, utan i prioritetsordning, kan det dröja decennier innan ett oprioriterat planuppdrag resulterar i ett samrådsförslag. Då är det sannolikt svårt att rekonstruera vilka riksintressen som gällde då planuppdraget gavs. Det kan inte heller finnas något samhällsintresse av att ett första samrådsförslag i ett planärende ska upprättas utifrån regler och bedömningar, som upphört att gälla många år tidigare. Lagens övergångsbestämmelser behöver reglera tiden för samråd före den centrala myndighetens beslut om riksintresse. Det gäller såväl samrådets längd (minst 4-6 månader beroende på innehåll) som hur långt i förväg kommuner och länsstyrelser ska informeras om tidpunkten för samråd och beslut (med tanke på behovet av resurs-/personalplanering).

14. Konsekvenser

Finansiering

Ett utpekad riksintresse eller ett väsentligt allmänt intresse innebär en beskrivning av ett områdesspecifikt samhällsmässigt värde. Dessa värden kan vara av exploaterande likaväl som av bevarandekaraktär. Om förändringen i riksintressesystemet som föreslås i utredningen ska finansieras med miljömålsanslag bör utredningen tydligt motivera varför RI och VAI med betydelse för miljömålsens uppfyllnad kommer att prioriteras i fysisk planering i högre utsträckning än med de verktyg för områdesskydd som finns idag. Det måste även redovisas vad budgetförändringen väntas få för konsekvenser för det ordinarie miljömåls- och åtgärdsarbetet. Den föreslagna förändringen innebär ett behov av kontinuerlig tillförsel av resurser då respektive sektorsmyndighet samt länsstyrelserna väntas få ett större granskningsansvar. Följderna av de ökade resursbehoven måste tas med i kostnads- och konsekvensanalyser.

Ärendets handläggning

Beslut i detta ärende har beslutats av landshövding Per Bill efter föredrag av Maria Andersson. I den slutliga handläggningen deltog Johanna Ehlin naturvårdsenheten, Paula Lenninger miljöenheten, Maria Wall enheten för kulturmiljö och folkhälsa, Lise Ekenberg samhällsutveckling och samhällsskydd. Ärendet har också behandlats på tvärberedning.



Per Bill



Maria Andersson

