

Elin Sander
Enheten för samhälle och kulturmiljö
010-2239334

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Remiss "Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser" (SOU 2015:99)

M2015/04128/Nm

Beskrivning av ärendet

Länsstyrelsen har getts möjlighet att lämna synpunkter på slutbetänkandet av riksintresseutredningen SOU 2015:99.

Riksintresseutredningen fick i uppdrag att göra en översyn av 3 kap. MB och relevanta delar av 4 kap. MB. Uppdraget innehöll:

- Att se över hushållningsbestämmelserna
- Att utvärdera 3 kap. MB
- Att utvärdera områden av riksintresse
- Att särskilt redovisa förslag i fråga om hinder för angeläget bostadsbyggande

Direktiven till utredningen framhåller att förslag till ändringar av det befintliga systemet ska leda till ett system som är klart och tydligt utformat. Det ska vara enkelt, överskådligt och ha begripliga begrepp som gör besluten rättssäkra och som ger regelverket legitimitet. Det ska också vara lätt att tillämpa på ett sätt som är likartat i hela landet och för de olika intressena.

Länsstyrelsens sammanfattade bedömning av förslagen

- Länsstyrelsen i Gotlands län anser inte att förslaget åtgärdar de brister som identifierats med dagens system och att det inte kommer att uppfylla den förenkling av systemet som efterfrågas i direktiven.
- Länsstyrelsen anser att de brister och problem med dagens system som beskrivs i betänkandet till stor del handlar om tillämpningen av systemet snarare än problem med systemet i sig.

- Länsstyrelsen anser att det finns delar i lagstiftningen som kan förtydligas för att skapa en mer enhetlig hantering av riksintressena och en mer likartad tillämpning i hela landet. Vissa av de åtgärder som föreslås i utredningen kan enligt länsstyrelsen bidra till en sådan tillämpning och bör därför genomföras.
- Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om en översyn av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken.
- Länsstyrelsen ifrågasätter utredningens bedömning av tids- och resursåtgång för genomförandet.

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen anser att utredningen ger en god beskrivning av systemet med riksintressen och hur det tillämpas idag. Av denna framgår ett antal brister i tillämpningen som länsstyrelsen också känner igen. Myndigheternas tillämpning skiljer sig åt bl.a. genom utformning av kriterier för riksintressena, processen för att göra ett anspråk på ett område som riksintresse och hur samråd hålls inför detta. Många av riksintresseområdena behöver ses över och den totala utbredningen får anses vara stor.

Länsstyrelsen i Gotlands län anser att utredningens förslag inte uppfyller direktiven för utredningen och att det inte åtgärdar de brister som identifierats med dagens system. Direktiven till utredningen framhåller att förslag till ändringar av det befintliga systemet ska leda till ett system som är klart och tydligt utformat. Länsstyrelsen anser att utredningens förslag innebär ett mer komplext system, som inte kommer att åstadkomma den förenkling av systemet som efterfrågas i direktiven.

Länsstyrelsen anser till skillnad från utredningen att det finns förutsättningar att åtgärda de problem som beskrivs inom ramen för dagens system, om vissa justeringar görs. Delar i lagstiftningen kan förtydligas för att skapa en mer enhetlig hantering av riksintressena och en mer likartad tillämpning i hela landet. Vissa föreslagna åtgärder i utredningen är positiva och bör i sig genomföras, se kommentarer under respektive rubrik.

Oavsett om det blir ett genomförande av utredningens förslag, eller om nuvarande system bibehålls, anser länsstyrelsen att det finns ett behov av utbildningsinsatser för alla aktörer som verkar inom systemet. En utbildningsinsats kring tillämpningen av dagens system kan skapa förutsättningar för att lösa de problem som utredningen haft att utreda.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag leder till ett system som vilar på ett stuprörsperspektiv, eftersom de väsentliga allmänna intressena ska beslutas och avgränsas var för sig. Ett sådant system främjar inte en helhetssyn och ett tvärssektoriellt arbetssätt i samhällsplaneringen

Utredningens förslag kommer också att resultera i ett system som blir resurskrävande i alla led. Jämfört med dagens system kommer de ändringar i form av bl.a. geografiskt utpekande av väsentliga allmänna intressen som föreslås leda till större arbetsinsatser för både sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner. Det finns risk för att resurser flyttas från själva planeringen till ett geografiskt utpekande av intressen.

Synpunkter på utredningens förslag

Områden av väsentligt allmänt intresse

Länsstyrelsen delar bedömningen att det finns behov av bättre kunskap om allmänna intressen, men anser inte att införandet av väsentliga allmänna intressen tillgodoser det behovet. Länsstyrelsen anser därför inte att begreppet mark- och vattenområden av väsentligt allmänt intresse ska införas i 3 kap. miljöbalken.

Under utredningsarbetets gång har synpunkter framförts om att införandet av begreppet områden av väsentligt allmänt intresse skulle innebära en försvagning av skyddet för de allmänna intressen i 3 kap. miljöbalken som inte är riksintresse genom att områden av sådant allmänt intresse som inte är av väsentlig art inte längre kan hävdas vid avvägning mellan olika intressen i planeringen. Länsstyrelsen delar denna oro, eftersom varje intresse enligt förslaget måste beslutas och avgränsas geografiskt till skillnad mot dagens regler där de allmänna intressena är tillämpbara direkt.

Länsstyrelsen delar dock utredningens bedömning att de allmänna intressen som kan beaktas vid en prövning enligt 3 kap. MB behöver ses över och moderniseras. Utredningens förslag är att fler allmänna intressen ska utgöra väsentliga allmänna intressen. Länsstyrelsen instämmer i att flera av de intressen som enligt förslaget ska utgöra väsentliga allmänna intressen, som bostads- och dricksvattenförsörjning, bör kunna beaktas vid översiktsplaneringen i högre utsträckning. Länsstyrelsen anser dock inte att systemet med väsentliga allmänna intressen ska genomföras. Det bör istället införas en möjlighet att beakta intressena som allmänna intressen inom ramen för det befintliga systemet.

Länsstyrelsen anser också att flera av de föreslagna väsentliga allmänna intressena kan vara svåra att avgränsa geografiskt. Det gäller exempelvis områden som är av väsentligt allmänt intresse för regional tillväxt, näringslivsutveckling och begränsad klimatpåverkan.

Det finns också en oro för att områden av väsentligt allmänt intresse kan få för stor utbredning och tillämpas olika. Om detta skulle genomföras är det därför särskilt viktigt att säkerställa att systemet tillämpas enhetligt över hela landet.

Särskilda bestämmelser för vissa väsentliga allmänna intressen

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att länsstyrelsen ska bevaka att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning följs genom att detta blir nya överprövningsgrunder i Plan- och Bygglagen (2010:900), PBL.

Att långsiktig dricksvattenförsörjning kan anordnas vid nybyggnation och detaljplanering är ofta en avgörande fråga vid planering och alltid en viktig fråga för Länsstyrelsens granskning. Under det senaste året har länet erfarit omfattande vattenbrist med mycket låga grundvattennivåer och otillräcklig tillrinning till sjöar som utgör vattentäcker. Gotlands läge innebär vidare att inte finns rimliga möjligheter att transportera eller förflytta vatten till ön vid bristsituationer. Grundvatten utgör huvuddelen av dricksvattenförsörjningen i länet. Länsstyrelsens erfarenhet är att miljö kvalitetsnormer (MKN) för grundvatten, särskilt avseende vattenkvantitet, ännu inte är tillräckligt preciserade eller tillräckligt detaljerat avgränsade för att utgöra en tydlig grund för överprövning av planer.

Minskad utbredning av riksintresseområden genom införandet av väsentliga allmänna intressen

Ett syfte med utpekandet av väsentliga allmänna intressen är enligt utredningen att det skulle minska utbredningen av riksintresseområdena genom att sektorsmyndigheterna beslutar om områden av väsentligt allmänt intresse istället.

I syfte att underlätta den kommunala planeringen ser länsstyrelsen att det kan finnas ett behov av att minska utbredningen av riksintresseområdena. Länsstyrelsens bedömning är dock, att om man pekar ut en stor mängd geografiskt avgränsade områden av väsentligt allmänt intresse kommer detta inte att underlätta planeringen för kommunerna. Införandet av väsentliga allmänna intressen kommer snarare att innebära en ökning av ytor som upplevs svårframkomliga för utbyggnad. Risken finns att dagens problem med att riksintressena uppfattas som en "död hand" även kommer att gälla för de väsentliga allmänna intressena. Det är värt att notera att skillnaden är marginell mellan riksintressen som ska "tillgodoses" och de väsentliga allmänna intressena som ska "så långt möjligt tillgodoses".

Formella beslut om riksintresseområden

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta att ett område är av riksintresse. Sektorsmyndigheterna föreslås få delegation att fatta dessa beslut. Syftet är att sektorsmyndigheterna ska kunna förklara att ett område är av riksintresse med rättsligt bindande verkan. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att tydligare underlag i fråga om geografisk avgränsning och värdebeskrivning underlättar kommunernas planering. Länsstyrelsen har dock svårt att se att utredningens förslag om formella beslut om riksintresseområdena skulle underlätta förutsättningarna för kommunernas planering.

Tidigare kommittébetänkanden och propositioner, vilka refereras i utredningen, har betonat vikten av att länsstyrelsen tar ett större ansvar för riksintressena. Utredningen går i motsatt riktning, och föreslår att makten samlas till en part (sektorsmyndigheterna), som ska föreslå områden, besluta om dem och initiera omprövningar, utan att andra parter kan påverka deras agerande eller icke-agerande. Förslaget motiveras inte.

För det fall en ordning införs där sektorsmyndigheterna beslutar om riksintressen anser länsstyrelsen också att det bör övervägas om dessa beslut ska kunna överklagas. Beroende på vilka värden som pekas ut och vad som krävs för att värdena ska tillgodoses bedömer länsstyrelsen att ett sådant beslut kan få långtgående konsekvenser för t.ex. en enskild fastighetsägare.

Ventilen

Länsstyrelsen anser att det finns fördelar med en ventil för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om företräde för ett visst allmänt intresse, oavsett om utredningsförslaget väsentligt allmänt intresse genomförs, före ett riksintresse. Länsstyrelsen anser dock att en ytterligare bedömningsgrund är nödvändig eftersom de inledande bestämmelserna är mycket generella. Bedömningsgrunden bör vara att detta behov ”inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annat mark- och vattenområde tas i anspråk”.

Länsstyrelsen anser att ventilen ska användas restriktivt eftersom det annars finns risk för att riksintressenas starka ställning i planeringen kommer att försvinna. Det är därför viktigt att regeringen beslutar om vilket allmänt intresse som ska kunna ges företräde, att riksintressena hålls aktuella, att de är tydligt beskrivna och att de har kommunicerats med kommunerna för att säkerställa att ventilen endast behöver användas i undantagsfall.

Påtaglig skada ersätts av att intresset ska tillgodoses

Länsstyrelsen anser att det är positivt att begreppet ”tillgodose” används såtillvida att det överensstämmer med det begrepp som används i PBL. Det är dock svårt att bedöma om begreppet ”tillgodose intresset” kommer att främja den helhetssyn vid överväganden om användning av mark- och vattenområden som är intentionen med förslaget. Det finns en risk att begreppet tolkas som striktare än ”skydda mot påtaglig skada”. Tillämpningen kommer i hög grad att vara beroende av hur begreppet utvecklas i praxis.

Aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintresse

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att beslut om områden av riksintresse ska aktualitetsprövas minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov. Det finns dock behov av att förtydliga vad som ska göras under aktualitetsprövningen, exempelvis hur djupgående en översyn bör vara. Det finns olika förutsättningar för att genomföra en översyn för olika typer av riksintressen beroende bl.a. på hur många områden som berörs.

Regeringen kan pröva sektorsmyndighetens förslag om riksintresse

För det fall en ordning införs där sektorsmyndigheterna beslutar om riksintressen anser länsstyrelsen att det är rimligt att kommunerna ska kunna lyfta frågan om beslut om riksintresse till regeringen. Även länsstyrelserna bör kunna lyfta frågan om en sektorsmyndighets beslut om riksintresse till regeringen. Länsstyrelsen anser dock att frågan bör hänskjutas till regeringen direkt utan att gå via sektorsmyndigheten.

Översiktsplanering

Länsstyrelsen instämmer i att de nationella målen inte i tillräckligt hög grad har omsatts i den kommunala översiktsplaneringen. Länsstyrelsen anser dock inte att införandet av väsentliga allmänna intressen är ett adekvat sätt att hantera detta.

Utredningen konstaterar att kommunerna måste ges möjlighet att axla det ansvar som avsågs vid införandet av plan- och bygglagen samt naturresurslagen år 1987 och att kommunernas översiktsplanering bör vara det centrala instrumentet för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning. Länsstyrelsen menar att det i dagens system finns möjligheter att uppnå detta. Däremot ser länsstyrelsen att det finns ett behov av en mer utvecklad och tidig dialog kring både riksintressen och allmänna intressen mellan stat och kommun i översiktsplaneringen specifikt, men också att utveckla generella arbetsformer för att genomföra tidiga dialoger mellan kommun och stat för långsiktigt samhällsbyggande och fler bostäder.

Överlappande skydd

Utredningen föreslår att sektorsmyndigheterna ska bedöma i vilken utsträckning områden som omfattas av rättsverkande beslut enligt någon annan lagstiftning också behöver anges som område av riksintresse. Syftet med förslaget är att undvika överlappande skydd. Länsstyrelsens bedömning är att det i de fall ett område angivits som riksintresse och där det också finns skydd enligt annan lagstiftning är orsaken att skydden har olika syften. Länsstyrelsens erfarenhet är att de olika skydden inte är ett större problem i prövning av enskilda ärenden.

Översyn av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om en översyn av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen instämmer i att bestämmelserna i vissa delar är omoderna. Översynen bör bl.a. fokusera på att modernisera lagstiftningen, öka tydligheten kring hur avgränsningen ska göras och klargöra hur begreppen ska tolkas. Länsstyrelsen upplever att det finns särskilda tillämpningssvårigheter vad gäller begreppen utveckling av tätorter, det lokala näringslivet och fritidshusbebyggelse samt komplettering till sådan bebyggelse.

Ett nationellt register

Förslaget om att Boverket får ansvaret för att beslut om områden av riksintresse och sektorsmyndigheternas uppgifter om områden av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv redovisas i ett register tillstyrks. Ett nationellt register

för riksintressen skulle även det kunna implementeras i det nuvarande systemet. Bestämmelsen tydliggör ansvaret för sammanställning och ajourhållande av register över beslutade riksintressen.

Om förslaget genomförs i sin helhet bör övervägas om alla väsentliga allmänna intressen (såväl nationella, regionala och lokala) borde läggas in i samma system.

Ikraftträdande och genomförande

Länsstyrelsen ifrågasätter utredningens bedömning av tids- och resursåtgång samt tidsplan för genomförandeprocessen. Enligt förslaget blir tids- och resursåtgången för länsstyrelsernas arbete vid tillämpning av de nya bestämmelserna i översiktsplaneringen och hantering av samlade redogörelser oförändrad. 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 översiktsplanering 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.

Om den föreslagna lagstiftningen ska införas i dess helhet anser länsstyrelsen att förslaget till genomförandeprocess helt måste göras om. Den skisserade genomförandeprocessen, med nya beslut om 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 dålig kvalitet.

För att utredningens förslag ska vara ändamålsenlig behöver en betydande mängd 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. 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 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. Detta så att planeringsarbete med sikte

på att klara höjda ambitioner med bostadsförsörjning inte hamnar i ett vänteläge på grund av oklarheter kring framtida planeringsförutsättningar.

Övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen inte att det är 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.

De som deltagit i beslutet

Beslutet har hanterats tvärsektoriellt på länsstyrelsen och föredragits för länsstyrelsens ledningsgrupp. Beslutet har fattats av landshövding Cecilia Schelin Seidegård med Elin Sander som föredragande.



Cecilia Schelin Seidegård
Landshövding



Elin Sander
Planhandläggare

Kopia till:

m.registrator@regeringskansliet.se