



Niklas Aronsson
Miljö- och samhällsbyggnads-
avdelningen
010-2236327

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se

Riksintresseutredningens slutbetänkande, Planering och beslut för en hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser, liksom utredningen med dess direktiv, att det finns starka skäl till att se över samt aktualisera hur allmänna intresse ska tas tillvara i dagens samhällsbyggande. Följande sammanfattande synpunkter lämnas på utredningens förslag.

- Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om en översyn av riksintressena med syfte att förtydliga samt se över deras avgränsning och omfattning.
- Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om att riksintressebesluten ska tas av sektorsmyndigheterna och föreslår istället att regeringen ska vara beslutande för att öka legitimiteten i systemet
- Länsstyrelsen tillstyrker att en aktualitetsprövning sker av riksintressebesluten var åttonde år men ser att det saknas incitament för sektorsmyndigheterna att ta upp förslag till förändringar från regional och lokal nivå under perioden däremellan.
- Länsstyrelsen avstyrker att väsentliga allmänna intressen, med krav på redovisning i kommunernas översiktsplaner införs, även om det ger förutsättningar för en ökad transparens, då systemet i praktiken blir mindre effektivt och i endast begränsad omfattning kan bedömas medverka till att allmänna intressen tillgodoses.
- Länsstyrelsen anser, i motsats till utredningen, att miljömålssystemet i första hand inte tar sig sådana fysiska uttryck att de, annat än indirekt, kan inordnas i den typ av arealanspråk som kan hävdas genom att beskrivas och pekats ut i en kartredovisning för väsentliga allmänna intressen.
- Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag som innebär att både jordbruksmark och dricksvattenförsörjning blir föremål för statlig tillsyn vid kommunal planläggning
- Länsstyrelsen tillstyrker att formuleringen ”intresset ska skyddas mot påtaglig skada” utmönstras från lagstiftningen och ersätts med ”intresset ska tillgodoses”.
- Länsstyrelsen bedömer att införandet av förslaget kommer, mot bakgrund av betydande behov av utredningsinsatser, att innebära en stor belastning både på lokala, regionala och nationella myndigheter och därmed kommer att kräva betydligt större resurser än vad utredningen bedömer.
- Länsstyrelsens anser att det inte är rimligt eller ens lämpligt att bekosta delar av införandet genom att använda delar av redan avsatta medel inom miljömålssystemet.

Allmänt

Utredningen har på ett omfattande sätt klarlagt systemet och dess funktionalitet med kommenterande slutsatser utifrån såväl rådande lagstiftning som tillämpning. Problembeskrivningen stämmer i huvudsak med Länsstyrelsens iakttagelser.

Länsstyrelsen ser att det finns starka skäl för att se över samt aktualisera hur allmänna intressen ska tas tillvara i dagens samhällsbyggande. Detta särskilt i en situation, där det bland annat råder ett stort behov av nya bostäder samtidigt som tillräckliga underlag ofta saknas till exempel för grönstrukturfrågor.

Länsstyrelsen har för egen del noterat att de allmänna intressena, undantaget riksintressen, ges ett allt mindre utrymme i de kommunala planeringsprocesserna men också i andra typer av utredningssammanhang. Översiktsplanerna i länet redovisar sällan väsentliga allmänna intressen eller hur de ska tas tillvara. Länsstyrelsen ser också att problemen med tillämpningen av hushållningsbestämmelserna ligger i bristen på kompetens särskilt hos de mindre kommunerna i länet.

Förändrade och förtydligade förutsättningar är enligt Länsstyrelsens mening nödvändiga för att de allmänna intressena i samverkan med miljömålen ska kunna utgöra grundläggande förutsättningar för ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande.

Aktualitetsprövning och statens utpekande av riksintressen

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag vad gäller översyn och aktualitetsprövning av riksintressen. Det är av stor vikt, med hänsyn till respekten för allmänna intressen, att en översyn snarast genomförs för samtliga riksintressen och därefter följs upp genom en kontinuerlig aktualitetsprövning.

Det är Länsstyrelsens mening att det klart behöver framgå av direktiven för en översyn av riksintressena att de ska utgöra intressen av nationell dignitet och att deras avgränsning ska ses över i syfte att bland annat minska den areal av landet som omfattas av riksintresse.

Tidigare kommittébetänkanden och propositioner har betonat vikten av att länsstyrelsen tar ett större ansvar för riksintressena. Utredningen går delvis i en annan riktning som innebär att sektorsmyndigheterna ska föreslå områden, besluta om dem samt initiera omprövningar, utan att andra parter annat än i samråd, kan påverka deras agerande.

Länsstyrelsen ser en fara i att lägga allt ansvar på samma instans, och anser att det behövs en annan ansvarsfördelning, för att det ska finnas incitament för alla inblandade parter att agera. Det finns annars stor risk att förslag till ändringar i riksintressen, som är angelägna utifrån regional och lokala nivån, inte kommer att prioriteras hos sektorsmyndigheten.

Länsstyrelsen välkomnar att samråd ska ske med kommunerna medan processtegen i övrigt behöver utredas vidare. Med utgångspunkt från riksintressets status av nationellt intresse bör det enligt Länsstyrelsen vara regeringen som är beslutande, alltså inte en sektorsmyndighet.

Väsentliga allmänna intressen och deras tillämpning

Utredningens förslag förtydligar och utvecklar vad som kan utgöra väsentliga allmänna intressen. Enligt utredningens uppfattning skulle förslaget i sin tur innebära att områden som omfattas av riksintressen samtidigt kan begränsas.

Förslaget har också fördelar genom att viktiga allmänna intressen med lokal förankring, exempelvis bostadsbyggande och värdefulla strukturer för ekologiska samband, kommer att synliggöras. Detta genom de krav som följer av att översiktsplanen ska redovisa hur de väsentliga allmänna intressena ska tillgodoses i mark- och vattenanvändningen.

Länsstyrelsen respekterar utredningens resonemang men ställer sig ändå tveksam till om dessa nya arealanspråk med sina beslutsunderlag i praktiken kan komma att medverka till en effektivare och mer ändamålsenlig samhällsplanering. Det föreslagna kravet på att underlaget på ett tydligare sätt ska klargöra planeringsförutsättningarna är problematiskt dels då det kommer vara svårt att förutse framtida planeringsbehov vid tidpunkten för utpekandet dels då ställningstagandena kan medverka till oönskade låsningar i den fortsatta planläggningen. Det är helt enkelt så att underlagen inte kan förutse de olika krav på avvägningar som uppstår vid den verkliga tillämpningen som sker i kommunerna. Frågan blir då också hur länets små kommuner kan upprätthålla den kompetens som krävs för de avvägningar som ska ske vid planläggning och annan lokaliseringsprövning i förhållande till de nya underlagen.

Risken är enligt Länsstyrelsens mening uppenbar att staten med goda intentioner skapar ett system som, även om det ger förutsättningar för en ökad transparens, i praktiken blir mindre effektivt och endast i begränsad omfattning medverkar till att allmänna intressen tillgodoses i samhällsbyggandet.

Kopplingen mellan allmänna intressen och miljömålen

Länsstyrelsen anser, i motsats till utredningen, att miljö kvalitetsmålen i första hand inte tar sig sådana fysiska uttryck att de, annat än indirekt, kan inordnas i den typ av arealanspråk som kan hävdas genom att beskrivas och pekas ut i en kartredovisning för väsentliga allmänna intressen. Detta gäller även de värden i landskapet som Lanskapskonventionen slår vakt om. Åtgärdsprogram som syftar till att precisera miljö kvalitetsmålen rymmer dock ofta lägesbestämd information om till exempel natur- och kulturvärden som utgör viktiga planeringsunderlag för kommunerna.

Miljömålen inverkan på beslut om mark- och vattenanvändningen sker i första hand genom förståelsen för hur allt från hur olika naturgivna strukturer till bebyggelsestrukturer och trafikinfrastruktur på olika sätt kan medverka till att nå miljömålen och ett långsiktigt hållbart samhälle.

En hårdare styrning till formellt utpekade områden kommer också att förändra förutsättningarna för det helhetsperspektiv på miljön som är utgångspunkten för såväl miljöbalken som plan- och bygglagen. Från miljömålssynpunkt handlar det snarare om att förse kommunerna med planeringsunderlag, mål och mått för hur lämpliga strukturer ska kunna utvecklas och vidmakthållas, alltså inte om markanspråken i sig.

Jordbruksmark och dricksvattenförsörjning

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag som innebär att både jordbruksmark och dricksvattenförsörjning blir föremål för statlig tillsyn vid kommunal planläggning.

Harmoniserad terminologi för riksintressen

Länsstyrelsen tillstyrker att formuleringen ”intresset ska skyddas mot påtaglig skada” utmönstras 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.

Förslag till införande och behov av resurser

Införandet av förslaget kommer enligt Länsstyrelsens mening, mot bakgrund av betydande behov av utredningsinsatser, att innebära en stor belastning både på lokala, regionala och nationella myndigheter. Det gäller hela införandet från den första översynen och aktualitetsprövning av riksintressena till utpekande av väsentliga allmänna intressen samt fram till hur dessa olika intressen sedan ska vara inarbetade i och tillgodosedda genom en helt ny generation av kommunala översiktsplaner.

Länsstyrelsen bedömer att hela processen kring själva utpekandet med behov av både kompetens och stora arbetsinsatser på alla nivåer kan bli alltför resurskrävande. Många av länets kommuner är små och saknar egen kompetens inom flera berörda områden liksom permanent översiktsplanepersonal. De kommer i sådant fall behöva projektanställa eller anlita konsult för att klara av att hantera den mängd samråd med mera som kommer att ske, liksom för att ta fram eget underlagsmaterial. Planerare är ett bristyrke, och det kan ifrågasättas om landets samlade översiktsplanekompetens räcker till om detta omfattande arbete ska genomföras samtidigt i alla Sveriges kommuner.

Vad gäller utredningens bedömning av hur införandet kan finansieras ser Länsstyrelsen att såväl införandet som vidmakthållandet av utredningens förslag i praktiken kommer bli betydligt mer resurskrävande än vad utredningen föreställer sig.

Det ter sig inte heller rimligt eller ens lämpligt att finansiera delar av införandet genom att ta i anspråk delar av redan avsatta medel inom miljömålssystemet.

I den slutliga handläggningen, där landshövding Håkan Sörman varit beslutande och länsarkitekt Niklas Aronsson varit fördragande, har även länsråd Anneli Wirtén, avdelningschef Emma Willaredt, avdelningschef Per Hallerstig samt kulturgeograf Carl-Johan Sanglert deltagit.



Håkan Sörman



Niklas Aronsson