

e-post till:
Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
liisa.viinamaki@regeringskansliet.se

RIKSINTRESSEUTREDNINGENS BETÄNKANDE "PLANERING OCH BESLUT FÖR HÅLLBAR UTVECKLING" (SOU 2015:99).

SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER

- Länsstyrelsen anser att det är en gedigen och omfattande utredning som gör en genomgång av systemets uppbyggnad och som beskriver brister i tillämpningen. Det finns såväl bra förslag som mer tveksamma förslag.
- Länsstyrelsen ställer sig frågande till införande av begreppet väsentligt allmänt intresse i stället för befintligt begrepp allmänna intressen. Det finns flera olika snarlika begrepp i lagstiftningen. Ytterligare en nivå i systemet bidrar inte till en förenkling.
- Länsstyrelsen är positivt till att de allmänna intressena och inte bara riksintressena får en tydligare koppling till översiktsplanen.
- Länsstyrelsen är positiv till att översiktsplanens roll betonas och att länsstyrelsen i planläggningen enligt plan- och bygglagen får till uppgift att granska även jordbruksmark och vattenförsörjning.
- Länsstyrelsen kan se en svårighet med att fysiskt peka ut flera av de nya väsentliga allmänna intressena. Utredningen är här otydlig på vad som avses och ytterligare vägledning är nödvändig.
- Länsstyrelsen vill betona att de centrala myndigheterna måste ta ett större ansvar vid utpekande av riksintressen för att verkligen avgränsa och begränsa antalet områden och anläggningar av nationell betydelse.
- Länsstyrelsen vill lyfta fram att länsstyrelserna har en viktig roll i dialogen kring riksintressena med såväl centrala myndigheter som med kommunerna. Länsstyrelsen uppmärksammar även att planeringsunderlagen ska vara aktuella, tydliga och användbara.
- Länsstyrelsen anser att det är viktigt att riksintressens aktualitet återkommande prövas.
- Länsstyrelsen kan se att utredningens förslag kräver en stor insats att genomföra med bl.a. vägledning och utbildning i alla berörda led.



FÖRSLAGET

Övergripande

Utredningen är mycket ambitiös och gedigen. Detta tydliggörs inte minst genom den utförliga bakgrundsbeskrivningen av systemet som redogör för bestämmelsernas införande och utvecklingen fram till i dag. Det ger en bra belysning och genomgång av systemet.

I slutbetänkandet konstateras att nuvarande system med hushållningsbestämmelserna fyller en viktig funktion och bör finnas kvar. Länsstyrelsens delar utredningens problembeskrivning och kan konstatera att det finns brister i dagens tillämpning av bestämmelserna. Länsstyrelsen kan se att det finns ett stort behov av att förbättra tillämpningen av nuvarande system samt att förtydliga roller och ansvar i planeringssystemet.

Länsstyrelsens anser att det finns flera bra förslag i utredningen som kan bidra till förtydliganden i lagstiftningen och som kan bidra till en mer enhetlig och bättre tillämpning. Andra delar bedöms inte förenkla och förtydliga systemet. Det finns tveksamheter kring införandet av väsentligt allmänt intresse, vilket kommer att vara resurskrävande att genomföra i alla berörda led. Det finns dock ett behov av att bättre lyfta fram de allmänna intressena i 3 kap. miljöbalken (MB) och där dagens tillämpning av 3 kap. MB har haft ett starkt fokus på riksintressena.

Införandet av ett nytt system medför ett stort behov av utbildningsinsatser. Utbildning och dialoger skulle även kunna bidra till att vitalisera nuvarande system för en bättre och tydligare tillämpning samt medverka till att komma till rätta med problemen i stället för att genomföra genomgripande förändringar i systemet. Förtydligande av ansvar och roller är viktigt oavsett hur systemet utformas.

Länsstyrelsen konstaterar att Försvarsmaktens intressen inte har belysts i utredningen.

11.2 Översiktsplanens centrala roll för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att översiktsplanen är ett viktigt instrument för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning. Länsstyrelsen delar även utredningens bedömning att översiktsplaneringen inte alltid bedrivits på det sätt lagstiftaren avsåg, bland annat beträffande innehåll, aktualitet, dialog mm. Många översiktsplaner har haft för stor inriktning på det direkta statliga inflytandet medan övriga hushållningsbestämmelser inte fått samma betydelse.

Länsstyrelsen anser att det är positivt såsom utredningen föreslår att de allmänna intressena, som i förslaget benämns väsentliga allmänna intressen, får en starkare koppling till den fysiska planeringen. De ska förutom riksintressen anges i översiktsplanen och det ska även framgå hur kommunen avser att tillgodoses dessa intressen. Översiktsplanen ger därmed en bättre sammanvägning av allmänna intressen i fråga om mark- och vattenanvändning och bättre underlag för efterföljande beslut.

Inledande bestämmelser i 3 kap miljöbalken.

Länsstyrelsen ser mycket positivt på att utredningen betonar att avvägningar måste ske utifrån en helhetssyn och att detta förs in som en inledande paragraf.

11.4 Områden av väsentligt allmänt intresse

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att stärka de allmänna intressena och förtydliga dessa i lagstiftningen. Länsstyrelsen ställer sig dock frågande till förslaget att införa ett nytt begrepp Väsentligt allmänt intresse (VAI). Allmänna intressen finns redan i lagstiftningen. Dessutom används snarlika begrepp i miljöbalken. I 7 kap. miljöbalken finns som exempel i de delar som berör strandskydd och särskilda skäl för upphävande, begrepp som angeläget allmänt intresse och mycket angeläget intresse. Allmänna intressen kvarstår också i 2 kap. plan- och bygglagen som ytterligare en nivå i systemet.

Länsstyrelsen är tveksam till om VAI kommer att medföra en minskning av såväl antalet som utbredningen av riksintressen vilket är ett av syftena med utredningen. En ytterligare åtstramning behövs kanske snarare hos de statliga myndigheterna om vad som verkligen utgör nationellt intresse och riksintresse. Grunden är även de kriterier som sätts upp för riksintressena och arealen blir en följd av dessa. De centrala myndigheterna måste ta ett större ansvar för att utpekade områden och anläggningar ska vara särskilt betydelsefulla nationella intressen och väl avgränsade.

De intressen som föreslås som väsentligt allmänt intresse är av varierad karaktär. Utredningen ger mycket lite vägledning vad man avser med flera av de nya intressena. Länsstyrelsen ser samtidigt positivt på att förslaget tillför och lyfter fram ”nya” allmänna intressen anpassade efter dagens behov. Länsstyrelsen delar uppfattningen att värdefulla strukturer för ekologiska samband kan vara ett sådant viktigt allmänt intresse.

Utredningen föreslår även att områden av väsentligt allmänt intresse ska avgränsas geografiskt. Det gäller exempelvis områden som är av väsentligt allmänt intresse för regional tillväxt, näringslivsutveckling och begränsad

klimatpåverkan. Länsstyrelsen ser att det kan bli svårt att avgränsa dessa ur ett regionalt perspektiv. Om förslaget genomförs är det viktigt att sektorsmyndigheterna ger vägledning till vad som kan vara relevant att peka ut. Det har även betydelse för att få en enhetlig tillämpning i landet.

Länsstyrelsen tillstyrker även utredningens förslag att områden av allmänt intresse ska kunna tillkomma på tre nivåer; nationellt genom de statliga verken som har roller i systemet med hushållning av mark och vatten, länsstyrelsen i samverkan med regionen och på lokal nivå i kommunerna.

11.4.4 Särskilda bestämmelser för vissa väsentliga allmänna intressen och riksintressen

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att både jordbruksmark och dricksvattenförsörjning blir föremål för statlig tillsyn vid kommunal planläggning.

Jordbruksverket har en viktig uppgift med att tydliggöra jordbruksmarkens värde i ett nationellt och regionalt perspektiv och att ta fram underlag som underlättar avvägningar med andra intressen. I vissa delar av landet breder byggelse ut sig över högklassig jordbruksmark medan det på andra platser där jordbruksmarken är nedläggningshotad är svårt att värdera dess betydelse och brukningsvärde.

Länsstyrelsen ser det som värdefullt att vattenfrågorna kommer tydligare i fokus och att stora regionala intressen för dricksvattenförsörjning får en mer formell status som riksintresse. Genom att ange dem som riksintresse blir de även geografiskt avgränsade.

Länsstyrelsen anser att områden lämpliga för dricksvattenförsörjning måste kunna skyddas då anläggningar för vattenförsörjning som idag kan omfattas av riksintresse är beroende av de yt- eller grundvattenområden där råvattnet finns. Även andra för dricksvattenförsörjningen nationellt betydelsefulla områden än enbart grundvattenförekomster bör kunna vara av riksintresse. Se vidare avsnitt 12.9

11.5 Riksintressen

11.5.3 *Definition av områden av riksintresse*

Länsstyrelsen ser det som positivt att en bestämmelse om vad som kan vara riksintresse införs i lagstiftningen. Det bidrar till en ökad tydlighet och bidrar till en högre legitimitet för systemet.

11.5.4 *Regeringen beslutar om kriterier för riksintressen*

Utredningen föreslår att bestämmelser införs i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden om att regeringen, efter förslag från respek-

tive ansvarig central myndighet beslutar om särskilda kriterier för de olika typer av områden som kan vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Det är önskvärt med beslutade och enhetliga kriterier för respektive riksintressekategori. Dessa skulle medverka till att skärpa arbetet med att peka ut samt tydliggöra riksintressena och deras värden. Länsstyrelsen ställer sig bakom förslaget. Länsstyrelsen kan dock befara att det kommer att ta tid att få en sådan förordning på plats.

11.5.7 Aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintresse

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att bestämmelser införs i en förordning att aktualitetsprövning av beslut om område för riksintresse ska genomföras.

Aktivare översiktsplanering

En aktivare översiktsplanering hos kommunerna gör att exploateringsintressena blir mer synliga och ger möjlighet till diskussion mellan länsstyrelse och kommun kring bl.a. riksintressen.

Länsstyrelsen konstaterar att det finns en svårighet att i översiktsplanen bedöma påtaglig skada inför kommande exploatering inom riksintressen. Ofta saknas sådan detaljeringsgrad i översiktsplaneskedet såsom hur exploateringen kommer att te sig.

Länsstyrelsen menar dock att översiktsplanen är ett viktigt dokument för att lyfta fram och synliggöra bl.a. riksintressena. Även risken för konflikter kan uppmärksammas. I fördjupade översiktsplaner som berör ett begränsat område kan förutsättningarna och påverkan på riksintresset tydliggöras. En bedömning måste sedan alltid göras i det enskilda fallet.

I arbetet med översiktsplanen är konsekvensbeskrivningen en viktig hjälp. Den kan bidra till att lyfta fram bl.a. kumulativa effekter vad gäller påverkan på ett riksintresse. Likaså kan den belysa det som behöver utvecklas kring hänsynstagande i nästa planeringsskede. Utbildningsinsatser kan behövas kring miljökonsekvensbeskrivningar för såväl länsstyrelser som kommuner. Även landskapsanalyser behöver utvecklas som instrument i den fysiska planeringen då de är viktiga för att belysa en helhetsbild.

11.6.1 Påtaglig skada ersätts av tillgodoses

Utredningen föreslår att begreppet påtaglig skada ersätts med tillgodoses. Länsstyrelsen kan konstatera att detta begrepp redan ändrats i plan- och bygglagen.

Samtidigt som begreppet tillgodoses öppnar för ett mer planeringsinriktat tänkande för att använda och utveckla ett område eller anläggning så är be-

greppet något mer vagt och oprecist. Begreppet tillgodose kan syfta till ett synsätt där kommunen arbetar mer med värden som kan bidra kommunens attraktivitet och positiva utveckling än att se t.ex. riksintressen som ett hinder.

I en överprövningsituation är begreppet påtaglig skada ett tydligare begrepp. De olika begreppen har olika betydelse eller funktion beroende på var man befinner sig i planeringsprocessen enligt plan- och bygglagen. Även i en överprövning när det gäller tillstånds- och dispensprövningar kan det vara tydligare att använda "påtaglig skada".

11.7 En ventil för regeringen

Av förslaget framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan besluta om företräde för ett visst allmänt intresse före ett riksintresse. Länsstyrelsen anser att det är oklart vad införandet av en möjlighet till undantag, den så kallade ventilen innebär. Möjligheten finns redan i dagens system att pröva ett områdes status som riksintresse.

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

12 Förslag till områden av allmänt intresse

12.4.3 Åtgärdsprogram

Utredningen föreslår att områden som har betydelse för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap 4§ miljöbalken kan vara av väsentligt allmänt intresse. Åtgärdsprogrammen pekar på områden där åtgärder behöver genomföras då områdena inte uppnår satta kvalitetsmål och därmed har miljöproblem. Det gör att detta väsentliga allmänna intresse inte har ett speciellt värde som ska skyddas, vilket är tvärt om jämfört med andra intressen som förslås i utredningen. Åtgärdsprogrammet är till för att nå ett uppsatt mål och inte ett värde i sig. Länsstyrelsen ställer sig frågande till om intresset avser de vattenförekomster där det är extra viktigt att ta fram åtgärder. Länsstyrelsen är tveksam till att områden enligt 5 kap 4§ MB ska pekas ut som område av väsentligt allmänt intresse.

Åtgärdsprogram tas fram enligt 5 kap MB om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm(MKN). MKN för vatten är juridiskt bindande och de innehåller även ett "icke försämrande krav". Detta innebär att då MKN följs är det ett starkare krav än vad ett väsentligt allmän intresse kan komma att

vara. Kommuner och myndigheter ska ansvara för att MKN följs även i samband med planering.

12.5. Anläggningar och andra åtgärder avsedda att begränsa klimatpåverkan eller för klimatanpassningsåtgärder

Ägare till mindre vattenkraft framför ofta att deras anläggningar är en del i vattenreglering vid översvämning/torka samt att de producerar miljövänlig el. Länsstyrelsen anser att mindre regleringar inte klarar att mildra översvämning/torka vid extrema vädersituationer beroende på att de både har begränsad volym och tappningsmöjlighet, men utgör en del av den politiska debatten om småskalig vattenkraft. Formuleringen behöver förtydligas så att det inte uppkommer en diskussion om att mindre vattenkraft ska utgöra ett allmänt intresse för att de skulle kunna mildra klimatförändringar.

12.7.2-3 Fiske och vattenbruk

Länsstyrelsen är positiv till att yrkesfisket ersätts med fiske. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att även fritidsfisket kan vara av stort samhällsekonomiskt värde och kan vara av lika stort värde som yrkesfisket.

Länsstyrelsen anser i likhet med utredningen att vattenbruk potentiellt kan ha ett stort värde, men då av mer av lokal karaktär. Vattenbruk bör därför kunna betraktas som väsentligt allmänt intresse, men inte riksintresse.

12.9 Dricksvattenförsörjning

Att områden som har betydelse för dricksvattenförsörjning kan vara av väsentligt allmänt intresse förstärker de värdefulla områdena jämfört med dagens lagstiftning. Det är däremot tveksamt om det är lämpligt att dela på möjligheten att bilda riksintressen för vattenområden där grundvattenområden kan vara riksintresse, men inte ytvattenområden.

Det kan visserligen finnas fler motstående intressen och större befolkningstryck inom ytvattenområden, men de absolut största och mest värdefulla vattentäkter som finns i Sverige är ytvattentäkter. Stockholm, Göteborg och Malmö inklusive ytterligare 15 skånska kommuner är beroende av ytvatten för sin dricksvattenförsörjning. Dessa områden försörjer så stor andel människor att det skulle vara mycket svårt att ersätta dessa med någon annan vattentäkt. Skulle dessa betydelsefulla ytvattentäkter av någon anledning slås ut äventyras vattenförsörjningen inom Sveriges befolkningstätaste områden. Befolkningen riskerar då att stå utan fungerande dricksvattenförsörjning och får därmed försämrade boende- och levnadsvillkor. Länsstyrelsen anser därför att även ytvattenförekomster ska ges möjlighet att utgöra riksintresse för vattenförsörjning.

Roller och ansvar

Tidigare kommittébetänkanden och propositioner, vilka refereras till i utredningen, har betonat vikten av att länsstyrelsen tar ett större ansvar för riksintressena. Länsstyrelsen uppfattar att utredningen snarare flyttar över ett större ansvar på de centrala sektorsmyndigheterna. Länsstyrelsen anser och vill betona att grunden för ett levande arbete med riksintressena måste finnas på regional och lokal nivå.

Länsstyrelsen vill lyfta fram att länsstyrelserna har en viktig roll i dialogen kring riksintressena med såväl centrala myndigheter som med kommunerna. Länsstyrelsen uppmärksammar även vikten av att planeringsunderlagen är aktuella, tydliga och användbara.

Vid framtagandet av konkreta riksintressen är det viktigt att kommunerna är med i samrådsprocessen. Riksintressena behöver förankras i kommunerna tidigt i processen.

Hela systemet med hushållningsbestämmelserna bygger på att frågorna hanteras på central, regional och kommunal nivå. I utredningen förutsätts att de olika aktörernas roller och ansvar är kända. Länsstyrelsens erfarenhet är att utmaningen är att öka kompetensen hos aktörerna i planeringsprocessen.

Avsaknaden av kulturhistorisk kompetens i länets kommuner påverkar kommunens förmåga att hantera kulturmiljövärden. Det blir för kommunerna svårt att i översiktsplan, detaljplanering och vid ärendehantering hantera hur en kulturmiljö av riksintresse tillgodoses. Länsstyrelsen saknar dessutom tillräckliga resurser för mer omfattande rådgivning och stöd till kommunerna.

13 Övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen anser att det inte är lämpligt att alla ärenden, som påbörjats före den nya lagens ikraftträdande, ska följa äldre bestämmelser. Begreppet påbörjat är otydligt. Ofta tolkas ett ärende som påbörjat då en kommunal nämnd har gett en förvaltning ett planuppdrag. Beroende på kommunens prioritetsordning kan det därför dröja flera år innan planen verkligen upprättas och det finns svårighet att förhålla sig till äldre bestämmelser.

Syftet med övergångsbestämmelserna 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 behöver även anges ett sista datum då dessa planer ska vara antagna.

DELTAGANDE

I remissyttrandet har landshövding Ingrid Burman beslutat efter föredragning av länsarkitekt Gunnel Henriksson.

I beredningen av ärendet har även länsrådet Anders Flanking, vattenvårds- handläggare Monica Andersson, länsantikvarie Heidi Vassi, funktionschef naturskydd Elisabet Ardö, enhetschef landsbygdsenheten Stefan Carlsson, enhetschef samhällsutvecklingsenheten Carin Karlsson, miljöskyddshandläggare Annika Borg och skydd- och beredskapshandläggare Gunnar Karlsson deltagit.

Ingrid Burman

Gunnel Henriksson