



Länsstyrelsen
Örebro län

Lena Lundkvist
010-2248473
lena.lundkvist@lansstyrelsen.se

1(9)

Yttrande

2017-02-28

Dnr 101-5737-2016

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser (SOU 2015:99)

M2015/04128/Nm

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Örebro län vill framhålla att utredningen på ett bra sätt kartlagt systemet och dess funktionalitet. Utredningens problembeskrivning stämmer väl överens med länsstyrelsens iakttagelser. Det finns behov av att se över systemet för hushållning med mark och vatten för att få en bra tillämpning i planering och beslut. Länsstyrelsen anser att det behövs en förändring av nuvarande systemet som tar sin utgångspunkt i ett tydligare underifrånperspektiv och där regionala skillnader får ett utrymme.

Länsstyrelsen avstyrker i huvudsak det förslag till reformering av hushållningsreglerna som läggs fram i utredningen. Länsstyrelsen anser istället att förändringarna ska inriktas på att förenkla och förtydliga nuvarande system. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att tydligare underlag i fråga om geografisk avgränsning och värdebeskrivning underlättar kommunernas planering samt Länsstyrelsens tillämpning. Det pågående arbetet med att revidera de riksintressen som finns idag bör därför fortsätta, både vad avser avgränsningar och beskrivningar.

Länsstyrelsens sammanfattande synpunkter följer nedan:

- Länsstyrelsen avstyrker i huvudsak utredningsförslaget då det enligt vår bedömning inte 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.
- Länsstyrelsen anser att utredningens förslag leder till ett system som vilar på ett stuprörsperspektiv snarare än ett tvärspektoriellt perspektiv.

Yttrande

2017-02-28

Dnr 101-5737-2016

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att införa väsentliga allmänna intressen och anser att dessa ska vara kvar som allmänna intressen.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att länsstyrelsen ska bevaka att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning följs.
- Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att införandet av väsentliga allmänna intressen kommer att innebära en minskad utbredning av riksintresseområdena. Snarare är det högst sannolikt att andelen areal med anspråk av olika slag ökar betydligt genom att en ny nivå införs.
- Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning att formella beslut om riksintresseområden i sig löser de problem med planeringen som analyserats.
- Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak åtgärdsförslaget med en ventil för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om företräde för ett allmänt intresse före ett riksintresse men anser att ytterligare en bedömningsgrund bör införas för att ventilen ska kunna tillämpas.
- Länsstyrelsen anser att det är svårt att bedöma om användning av begreppet ”tillgodose” kommer att få den effekt som utredningen hoppas på. Länsstyrelsen vill uppmärksamma att det är ett vagt begrepp som kan bli svårt att tolka vid tillämpningen av bestämmelserna.
- Länsstyrelsen tillstyrker den föreslagna definitionen för områden av riksintresse.
- Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att besluten gällande områden av riksintresse ska aktualitetsprövas minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov.
- Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om översyn av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken.

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen avstyrker i huvudsak utredningsförslaget utifrån bedömningen att det inte uppfyller direktiven för utredningen och att det inte åtgärdar de brister som identifierats med dagens system. Länsstyrelsen anser att utredningens förslag innebär ett mer komplext system, som inte kommer att åstadkomma den förenkling av systemet som efterfrågas i direktiven.

Flertalet av de förslag som utredningen lämnar riskerar att göra riksintressesystemet otydligare och mer svårtolkat, trots att avsikten varit den motsatta.

Problem med otydlighet i det nuvarande förhållandet mellan riksintressen och andra delar inom miljöbalken (MB), plan- och bygglagen (PBL) samt annan lagstiftning behöver enligt Länsstyrelsen avhjälpas genom en förbättrad tillämpning dels genom att otydligheter i systemet rättas till. Vidare bör ansvar för uppsikt och vägledning i riksintressesystemet tydligare regleras i Förordningen om hushållning med mark- och vattenområden (1998:896).

Länsstyrelsen delar i stor utsträckning utredningens problembeskrivning men anser till skillnad från utredningen att det finns förutsättningar att åtgärda de problem som beskrivs genom få till stånd en korrekt tillämpning av dagens system. Det finns delar i lagstiftningen som behöver 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 och tillstyrks därför, se nedan.

Länsstyrelsen menar också att utbildningsinsatser kring tillämpningen av dagens system kan skapa förutsättningar för att lösa de problem som utredningen haft i direktiv 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 tvärsektoriellt arbetssätt i samhällsplaneringen. Exempelvis för de regionala intressena ser Länsstyrelsen fördelar med ett system som bygger på en regional planeringsnivå, som åskådliggör de regionala och mellankommunala frågorna ur ett tvärsektoriellt perspektiv.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag kommer 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 betydligt större arbetsinsatser för både sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förändringarna i 3 kap. MB, avseende definition av riksintresseområde, eftersom det tydliggör att Europeiska

landskapskonventionens perspektiv på landskap och hållbarhet ska tillämpas. Samtidigt ökar utredningens fokusering på formellt avgränsade ytor att konventionens helhetsperspektiv på landskapet går förlorade. I sammanhanget kan också påtalas att det idag finns ett komplext system där såväl nationella mål som internationella åtaganden ska få genomslag i samhällsplaneringen. För att åstadkomma ett arbetessätt där dessa mål totalt sett får bättre genomslag krävs en bättre tvärsektoriell samverkan och utbildning på alla nivåer.

Områden av väsentligt allmänt intresse

Länsstyrelsen anser inte att begreppet mark- och vattenområden av väsentligt allmänt intresse ska införas i 3 kap. miljöbalken. 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.

Utredningen föreslår att dessa intressen ska avgränsas geografiskt. Flera av de föreslagna väsentliga allmänna intressena kan vara svåra att avgränsa geografiskt. Det gäller exempelvis områden som är av 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. Om förslaget genomförs är det av stor betydelse att ansvariga sektorsmyndigheter ger tydliga exempel på vilken typ av mark- och vattenområden som kan vara relevanta att peka ut, för att ge vägledning till länsstyrelserna och kommunerna. Detta är särskilt viktigt för att säkerställa att systemet tillämpas enhetligt över hela landet.

Ytterligare en svårighet är att det är oklart i förslaget hur de väsentliga allmänna intressena ska beaktas. Sektorsmyndigheter och länsstyrelsen ska peka ut väsentliga allmänna intressen ur nationellt och regionalt perspektiv, men det är kommunen som gör avvägningar kring hur man tar hänsyn till dem genom den översiktliga planeringen. Länsstyrelsen har visserligen uppdrag att bevaka väsentliga allmänna intressen i samrådet för översiktsplaner men under utställningen enbart såvitt avser brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjningen.

Vad avser förslaget om införande av väsentliga allmänna intressen på den nationella nivån riskerar det att bli ett pedagogiskt problem att särskilja deras ställning från riksintressen. Dessutom blir det en otydlighet i förhållande till övriga allmänna intressen, genom att införa tre intressenivåer på nationell nivå. Det finns redan idag möjlighet att i strategiska dokument (RUS och ÖP) redovisa regionala och lokal allmänna intressen. En bättre tillämpning av dessa planeringsnivåer i kombination med bättre möjligheter för länsstyrelsen att bevaka avvägningar och mellankommunala frågor skulle förmodligen kunna lösa det nu identifierade problemet. Slutligen är

det knappast troligt att andelen areal med anspråk av olika slag minskar genom att en ny nivå införs.

Jordbruksmark och dricksvattenförsörjning

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att länsstyrelsen ska bevaka att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning följs genom att dessa blir nya överprövningsgrunder i PBL.

Minskad utbredning av riksintresseområden genom införandet av väsentliga allmänna intressen

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. Snarare tror Länsstyrelsen att införandet av väsentliga allmänna intressen kommer att innebära en ökning av ytor som upplevs som hinder för utbyggnad. Risker 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

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att tydligare underlag i fråga om geografisk avgränsning och värdebeskrivning underlättar kommunernas planering. Länsstyrelsen anser inte att utredningens förslag om formella beslut om riksintresseområdena kommer att underlätta förutsättningarna för kommunernas planering. Utredningen klargör inte skillnaden mellan dagens tillämpning och den föreslagna lösningen. Riksintresseområden är redan idag geografiskt avgränsade i samband med sektorsmyndigheternas beslut om utpekande även om den slutliga prövningen av riksintresset görs i samband med en prövning.

Formella beslut om riksintresseområden kan också medföra en ökad risk för konfliktfokusering i stället för lösningsorienterad dialog. Detta gäller särskilt kulturmiljövårdens riksintressen, där utredningen identifierat denna sektors intressen som oftast kommer i konflikt med bostadsbyggande. Länsstyrelsens erfarenhet är att ordet konflikt i sig ger en överdriven bild av problemet, vilket också framgår av delbetänkandet (SOU 2014:59). Riksintresseanspråket ska snarare ses som en indikation om att en dialog behöver föras kring lokalisering, exploateringsgrad och utformning.

Det bör också påtalas att länsstyrelsernas ingång i riksintressesystemet i förhållande till kommunen är otydligt. Kommunen kan till exempel fatta beslut som på sikt innebär kumulativ skada på ett riksintresse eller att det inte tillgodoses utan att länsstyrelsen har en tydlig ingripandegrund. Vidare kan kommunen fatta beslut som innebär att MKB inte genomförs i en detaljplan, trots att påtaglig skada eller bristande tillgodoseende kan bli resultat av de åtgärder planen avser att reglera. Systemet kräver förstärkt kompetens på den kommunala nivån, både vad avser planeringsfrågor men också olika sakområden. Många kommuner saknar kulturmiljökompetens i kombination med att flera läns museer inte prioriterar kulturmiljöarbete som stöd för kommunerna.

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 paragraferna 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 denna paragraf 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, är tydligt beskrivna och har kommunicerats med kommunerna för att säkerställa att ventilen endast behöver användas i undantagsfall.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang framhålla att även Länsstyrelsen ska ha möjlighet att använda sig av ”ventilen”, till exempel vid bildandet av naturreservat eller vattenskyddsområden. Länsstyrelsen har ett uppdrag att skydda skog och andra värdefulla naturmiljöer, vilket måste anses vara ett väsentligt allmänt intresse eftersom det syftar till att uppnå flera miljömål. Detta miljömål försvåras delvis på grund av att reservatsbildning i flera fall visat sig vara omöjlig eftersom en sektorsmyndighet ansett att det varit i strid med ett riksintresse, t ex riksintresse för värdefulla ämnen och mineral.

Påtaglig skada ersätts av begreppet tillgodoses

Länsstyrelsen anser att det är 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. Tillämpningen kommer i hög grad att vara beroende av praxis/domstolarnas bedömning av hur begreppet ska tolkas.

Att ersätta begreppet ”påtaglig skada” med ”tillgodose” kan visserligen ha en pedagogisk poäng eftersom det överensstämmer med språkbruket i PBL. Däremot är det lättare att tydliggöra hur ett bevarandevärt värde av ett riksintresse påtagligt skadas snarare än hur det tillgodoses genom en exploatering eller annan ändring av markanvändning. Frågan är om det därför är MB-balkens terminologi som är problemet?

Aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintresse

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att beslut om områden av riksintresse ska aktualitetsprövas minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov. Det finns även behov av att förtydliga vad som ska ingå i aktualitetsprövningen, exempelvis hur djupgående en översyn bör vara. Förutsättningarna för att genomföra en översyn varierar mellan olika riksintressen beroende på hur många områden som berörs.

Behovet av en aktualitetsprövning kan variera mycket i förhållande till förändringstryck och kunskapsläge beträffande de värden ett visst riksintresse avser. En löpande och behovsstyrd omprövning med god framförhållning kan vara en effektivare väg att hålla riksintressen aktuella. Detta kräver dock omfattande resurser för uppsikt, vägledning och framtagande av nya planeringsunderlag. Vidare bör frågan om riksintressen är aktuella också behandlas tydligare i MKB-skedet. I MKB:er vägs olika intressen mot varandra och det bör betonas att alla beslut som innebär förändrad markanvändning i och i anslutning till riksintresseområden bör föregås av MKB:er som allsidigt och med helhetsperspektiv belyser påverkan på de intressen som berörs av den tänkta förändringen.

Regeringen kan pröva sektorsmyndighetens förslag om riksintresse

Förslaget om att berörd kommun kan begära att sektorsmyndigheten ger regeringen möjlighet att pröva ett förslag till riksintresse behöver utredas närmare för att klargöra under vilka förutsättningar som sektorsmyndigheten ska pröva kommunens begäran. Det kan konstateras att förutsättningarna för och behovet av utpekande av riksintressen varierar. Kommunerna kan därför ha ett behov av att lyfta frågan om beslut om förslag till riksintresse till regeringen. Denna möjlighet bör eventuellt förbehållas vissa typer av riksintressen.

Länsstyrelsens uppfattning är att den så kallade FRP-ormen fortfarande är en god arbetsmodell för beslut som rör riksintresseanspråk, både vad gäller utpekande och revidering. Det bör särskilt påtalas att Länsstyrelsens roll i systemet bör tydliggöras.

Översiktsplanering

Länsstyrelsen instämmer i att de nationella målen inte i tillräckligt hög grad har omsatts i den kommunala översiktsplaneringen. Länsstyrelsen anser inte att införandet av väsentliga allmänna intressen är ett lämpligt sätt att hantera detta. Det finns problem med att tillämpa nationella mål även i andra sammanhang, inte bara i översiktsplaneringen.

I Örebro län har flertalet av kommunerna aktuella översiktsplaner. Hur riksintressena har hanterats ser olika ut och Länsstyrelsen anser därför att det finns ett behov av att förtydliga hur riksintressen ska tillgodoses i översiktsplanerna.

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 finns det behov av en mer utvecklad och tidig dialog kring både riksintressen och allmänna intressen mellan stat och kommun i översiktsplaneringen. Det finns också behov av 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.

Många kommuner anger i översiktsplaneskedet att detaljplaner eller områdesbestämmelser ska tas fram för utpekade områden. Problemet är snarast att så inte sker i den omfattning som behövs, dvs kommuner redovisar ofta hur de avser att tillgodose riksintressenas värde, men i praktiken görs det allt för sällan. Utanför PBL-systemet har länsstyrelsen och staten möjlighet att skydda bebyggelse och landskap, men knappast i en så stor utsträckning att riksintressenas värde annat än i undantag skyddas genom sådana beslut.

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

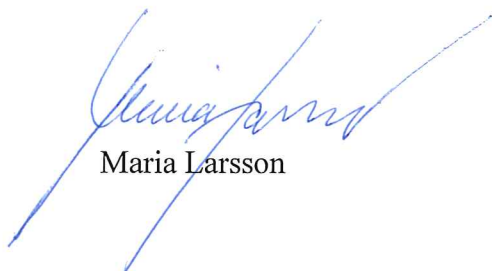
Yttrande
2017-02-28

Dnr 101-5737-2016

att förnya lagstiftningen, öka tydligheten kring hur avgränsningen ska göras, klargöra hur begreppet tätortsutveckling ska tolkas och underlätta en mer likartad tillämpning i hela landet. Även kulturmiljövärden i dessa miljöer behöver tydliggöras. Inte minst är detta angeläget i förhållande till att besöksnäringen är en av de starkast växande näringarna och har stor betydelse för en hållbar utveckling i de delar av landet där arbetstillfällen inom näringslivet i övrigt minskar.

De som deltagit i Länsstyrelsens beslut

Detta beslut har fattats av landshövding Maria Larsson med bitr. länsarkitekt Lena Lundkvist som föredragande. I handläggningen av ärendet har också länsrådet Anna Olofsson, avdelningschef Anita Norén, enhetschef plan och kultur Malin Rosén, samhällplanerare Maria Lindström, antikvarie Mia Geijer och naturvårdshandläggare Rolf Wedding deltagit.



Maria Larsson



Lena Lundkvist

