



Länsstyrelsen
Västerbotten

Yttrande

2017-02-21

Diarienummer

408-8869-2016

1(20)

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet

103 33 Stockholm

Yttrande över riksintresseutredningens slutbetänkande: Planering och beslut för hållbar utveckling - Miljöbalkens hushållningsbestämmelser (SOU 2015: 99)

Sammanfattning

- Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att om hushållningsbestämmelserna även fortsättningsvis behövs och att det statliga inflytande över kommuners fysiska planering som bestämmelserna möjliggör också behövs.
- Länsstyrelsen förordar att 3 kap. miljöbalken behåller nuvarande struktur, men kompletteras med valda delar av förslaget. Detta med utgångspunkt från att de brister med dagens system som har identifierats, främst är relaterade till tillämpningen av systemet.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att ersätta begreppet allmänna intressen med områden av väsentligt allmänt intresse av flera orsaker, men anser att flera allmänna intressen än de som nu namnges i hushållningsbestämmelserna bör anges.
- Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att införandet av väsentliga allmänna intressen kommer att innebära en minskad omfattning av riksintresseområden.
- Länsstyrelsen anser att beaktandet av brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning enligt hushållningsbestämmelserna bör utredas vidare.
- Länsstyrelsen är mycket tveksam till att formella beslut om områden av riksintresse förbättrar tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.
- Länsstyrelsen stöder förslaget om definition av områden av riksintresse samt införandet av kriterier som stöd för utpekandet av riksintressen.

- Länsstyrelsen stödjer förslaget beträffande införandet av bestämmelser i hushållningsförordningen om:
 - Att regeringen beslutar om särskilda kriterier för olika typer av områden som kan vara av riksintresse.
 - Att en särskild samrådsprocess ska ske inför en sektorsmyndighets anspråk på riksintresseområden.
 - Hur riksintressen ska beskrivas och aktualitetsprövas.
- Länsstyrelsen stöder förslaget att termen påtaglig skada ersätts med tillgodose.
- Länsstyrelsen stödjer förslaget om att möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål ska prövas i planerings- och beslutsprocesser.
- Länsstyrelsen stödjer förslaget om införandet av bestämmelser om provningsordning mellan 3 och 4 kap. MB,
- Länsstyrelsen ställer sig positiv till en ventil för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om företräde för ett allmänt intresse framför ett riksintresse, men anser att konsekvenser av en sådan bestämmelse bör analyseras ytterligare innan den införs.
- Länsstyrelsen stödjer förslaget om införandet av ett nationellt register över allmänna intressen, men enbart över riksintressen.
- Länsstyrelsen delar utredningens förslag om att Boverket ska samordna sektormyndigheternas arbete, ansvara för utbildning, utvärdering och metodutveckling av hushållningsbestämmelserna samt hålla register över riksintressen.
- Länsstyrelsen stödjer förslaget om översyn av 4 kap. miljöbalken.
- Länsstyrelsen anser förslaget om de nya bestämmelsernas ikraftträdande som orimligt.
- Länsstyrelsen stödjer inte utredningens förslag om systemets övergångsbestämmelser, genomförande och konsekvenser.
- Länsstyrelsen är kritisk till utredningens bedömning av förslagens ekonomiska konsekvenser.

Övergripande synpunkter

Det är mycket intressant att läsa utredningens slutbetänkande. I utredningen redogörs mycket pedagogiskt för hushållningsbestämmelsernas tillkomst och vilka intentioner som fanns med bestämmelserna. De brister som föranlett utredningen har också uppmärksamrats med sakliga och relevanta beskrivningar och analyserats ambitiöst och gediget.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att hushållningsbestämmelserna även fortsättningsvis behövs och att det statliga inflytande över kommuners fysiska planering som bestämmelserna möjliggör, är av godo. Det är slutsatser som Länsstyrelsen delar med utredningen.

Vidare konstateras att de problem och svårigheter som identifierats beror dels på brister i tillämpningen av bestämmelserna, dels på att vårt samhälle

har förändrats sedan riktlinjer för den fysiska riksplaneringen arbetades fram. Även om mycket i samhället har förändrats sedan hushållningsbestämmelserna upprättades finner inte Länsstyrelsen att ett införande av ”områden av väsentligt allmänt intresse”, som medför en genomgripande förändring av 3 kap. miljöbalken är lösningen. Denna lösning gör systemet mer komplext och otydligt och bestämmelserna än mer svåra att tillämpa.

Länsstyrelsen anser att det huvudsakligen är en utvecklad tillämpning av nuvarande bestämmelser som ska åtgärda de brister som är så tydliga i dag. Länsstyrelsen menar att förtydliganden om aktörers roller och ansvar i hushållningsförordningen samt utbildningsinsatser kring tillämpningen av dagens system kommer att skapa förutsättningar för att lösa de problem som utredningen haft i uppdrag att utreda.

Länsstyrelsen förordar följaktligen att 3 kap. miljöbalken behåller nuvarande struktur, men kompletteras med de delar av förslagen som kan förväntas bidra till mer ändamålsenlig hantering av systemet.

Synpunkter på utredningens olika överväganden och förslag

11.1 Behov av förändring

11.1.3 Annat skydd

I utredningen diskuteras huruvida ett riksintresse kan sammanfalla med områden som getts skydd enligt annan lagstiftning.

Länsstyrelsen anser att detta bör bedömas från fall till fall. Någon generell regel bör inte införas eftersom hushållningsbestämmelserna inte är skyddsbestämmelser i ordets egentliga bemärkelse. Syftet med bestämmelserna är olika och därför bör en bedömning göras från fall till fall.

Det finns fall där det kan tyckas vara tämligen uppenbart att det inte är lämpligt att utpeka ett riksintresse, som till exempel ett riksintresse vindbruk inom ett naturreservat (jämför de diskussioner som fördes i samband med att Energimyndigheten tog fram nya kriterier för utpekandet av riksintressen vindbruk vid översynen 2013). Däremot kan det anses vara lämpligt att peka ut ett område av riksintresse för kulturmiljövärden inom strandskyddat område, då hushållningsbestämmelserna i detta fall på ett ändamålsenligt sätt kompletterar strandskyddsbestämmelserna.

11.3 Inledande bestämmelser i 3 kap. MB

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att hushållningsbestämmelserna bör utgå från ett helhetsperspektiv på

övervägningar om mark- och vattenanvändning. Detta med utgångspunkt från att samstämmighet bör råda med annat arbete som genomförs med sikte på långsiktig hållbar utveckling enligt gällande målstyrningssystem.

11.4 Områden av väsentligt allmänt intresse

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att ersätta begreppet allmänna intressen med områden av väsentligt allmänt intresse, men anser att flera allmänna intressen än de som nu namnges i hushållningsbestämmelserna bör anges. Till Länsstyrelsens ställningstagande finns flera orsaker.

I utredningen antas att införandet av områden av väsentligt intresse ska bidra till att lösa problem med:

- Att allmänna intressen enligt nuvarande bestämmelser inte har beaktats i kommunal planering som avsett.
- Att riksintresseområdenas omfattning ska minska.
- Att underlätta för kommunal översiktsplanering.
- Att åtgärda en avsaknad av funktionella samband mellan hushållningsbestämmelser och övrigt arbete med hållbar utveckling enligt gällande målstyrningssystem.
- Att nationella mål i högre grad än i dag kommer att omsättas i kommunal fysisk planering.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att de allmänna intressen enligt nuvarande bestämmelser inte har uppmärksamats och tillgodosetts i den fysiska planeringen som det en gång var tänkt. Länsstyrelsen delar också utredningens uppfattning om att de allmänna intressenas ställning bör stärkas och att de kan anses vara flera i dag än de som anges i nuvarande bestämmelser.

I stället för att införa ett nytt begrepp vore det bättre att fokusera på att säkerställa en hantering av allmänna intressen enligt lagstiftarens intentioner och som redan finns förankrade i plan- och bygglagen och miljöbalken samt att utveckla och förtydliga länsstyrelsernas ansvar i hushållningsförordningen. De allmänna intressena som inte kan ha status som riksintressen skulle kunna namnges i 3 kap. inledande paragrafer, men definitivt i hushållningsförordningen.

De allmänna intressen som utredningen föreslår ska tillgodoses, bör ha karaktären av användarintressen i linje med såväl lagstiftarens intentioner som annat arbete med en långsiktigt hållbar utveckling av samhällets gemensamma resurser. Länsstyrelsen anser därför att näringslivsutveckling, forskning och innovation och regional tillväxt inte bör betraktas som allmänna intressen inom ramen för hushållningsbestämmelserna som i grunden är arealhushållning.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att nuvarande omfattning av riksintresseområden bör minskas. Förutsättningar för detta skapas om de kriterier som utredningen föreslår införs och det i hushållningsförordningen

anges vilket ansvar och vilka roller berörda aktörer har. Att ett införande av områden av väsentligt allmänt intresse skulle lösa upplevda problem med riksintresseområdenas omfång förefaller vara en förhastad slutsats.

Ambitionen att ta fram ett system som underlättar för kommunal fysisk planering löper som en röd tråd genom hela utredningen. Ett behjärtansvärt förhållningssätt inte minst med tanke på att många av Västerbottens läns kommuner är resurssvaga. Att införande av områden av väsentligt allmänt intresse skulle underlätta för kommunal planering verkar inte vara genomtänkt. Länsstyrelsen bedömning är den motsatta. Länsstyrelsen är förvissad om att flera kommuner kommer ha stora svårigheter att hantera en mängd geografiskt avgränsade områden av väsentligt allmänt intresse framtagna på tre olika organisatoriska nivåer. Detta också i förhållande till att det redan i dag finns uppenbara svårigheter att göra avvägningar inom översiktsplaneringen.

Länsstyrelsen instämmer med utredningens konstaterande om att nationella mål inte i tillräckligt hög grad har omsatts i den kommunala översiktsplaneringen. Länsstyrelsen instämmer också i utredningens antagande om att vissa åtgärder som identifierats inom övrigt arbetet med hållbar utveckling som styrs av målstyrningssystem skulle kunna definieras arealmässigt och därmed områdesavgränsas. Men sammantaget är det svårt att arealmässigt avgränsa ekosystemtjänster, kretslopp, förnyelsebar energi, påverkan från konsumtionsmönster etc. etc.

Syftet med fysisk planering var redan när den tillskapades att länka ihop olika politikområden. För att skapa ett funktionellt samband mellan hushållningsbestämmelserna och övrigt arbete med långsiktigt hållbar utveckling, kan de allmänna intressen som anges i utredningen som väsentliga, i stället anges som allmänna och tillgodoses genom planeringsriktlinjer. En inledande bestämmelse i 3 kap. om att anta en helhetssyn är bra. En kommun kan sedan om det är görligt eller lämpligt avgränsa intresset inom ramen för sin översiktsplanering.

I sammanhanget vill Länsstyrelsen även påpeka att ett system med utpekande av områden av väsentligt allmän intresse som ska bedömas, avgränsas, beskrivas osv. skulle bidra till bortkastat arbete både vid sektorsmyndigheter, länsstyrelser och vid kommuner då det i många fall skulle komma att röra sig om utpekanden av områden som aldrig eller mycket sällan blir föremål ianspråktagande.

Risken är också uppenbar att dagens problem med att riksintressena uppfattas som en "död hand" även kommer att gälla för dessa områden.

Annat som har diskuterats vid Länsstyrelsen är att ett möjliggörande av utpekande av områden av väsentligt allmänt intresse också skulle kunna öppna upp för taktiska utpekanden av område för säkerhets skull eller som motdrag för att ifrågasätta ett väsentligt allmänt intresse med ett annat. En annan fråga som dykt upp är hur allmänna intressen som inte är väsentlig allmänna intressen i sådana fall kommer att beaktas?

Om förslaget mot förmodan skulle genomföras är det av mycket stor vikt att ansvariga sektorsmyndigheter ger tydliga exempel på vilken typ av mark- och vattenområden som kan vara relevanta att peka ut och ger vägledning om tillämpning till länsstyrelserna och kommunerna. Detta är särskilt viktigt för att säkerställa att systemet tillämpas enhetligt över hela landet.

11.4.4 Särskilda bestämmelser för vissa väsentliga allmänna intressen.

Länsstyrelsen anser att beaktandet av bruksningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning enligt hushållningsbestämmelserna bör utredas vidare. Länsstyrelsen anser att den absolut lägsta nivån är att de ges starkare ställning än övriga allmänna intressen och utgör en grund för överprövning enligt plan- och bygglagen enligt utredningens förslag.

Länsstyrelsen har tagit del av utredningens argumentation vad gäller dricksvattenförsörjning och bruksningsvärd jordbruksmark, men anser att det krävs mer utredning av hur dessa två allmänna intressen bör tillgodoses i ett försörjningsperspektiv.

Dricksvattenfrågan bör utredas i förhållande till bestämmelser i dagens vattenförvaltning och miljö kvalitetsnormer samt överprövandegrunden hälsa och säkerhet samt riksintresse anläggning vattenförsörjning och nytt riksintresse grundvattenförekomst av betydelse för dricksvattenförsörjningen. Länsstyrelsen anser att alternativet att utpeka bruksningsvärd jordbruksmark som riksintresse bör utredas mer. Som riksintresse skulle bruksningsvärd jordbruksmark få en annan status kontra andra åtgärder än de som regleras genom plan- och bygglagen.

De farhågor som anges i utredningen om vad det skulle innebära om dricksvattenförsörjning och bruksningsvärd jordbruksmark skulle bli riksintressen, borde gå att hantera med hjälp av väl valda och genomtänkta kriterier.

11.5 Områden av riksintresse

11.5.2 Regeringen beslutar om områden av riksintresse

Länsstyrelsen är mycket tveksam till att formella beslut om områden av riksintresse förbättrar tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

Om hushållningsbestämmelserna tillämpades enligt lagstiftarens intentioner förefaller det inte behövt med formella beslut.

Länsstyrelsen ser vidare en fara med att rättsverkande beslut kan eliminera 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. Juridiskt beslutade riksintressen

kan också antas i högre grad än för dagens riksintresseanspråk behandlas som omöjliga utvecklingsområden och undvikas snarare än ses som resurser för samhällsbyggnad och tillväxt. Detta kan inte ha varit lagstiftarens intentioner.

Länsstyrelsens ansvar kan även förväntas bli kraftigt förändrat med formella beslut. Tidigare kommittébetänkanden och propositioner, till vilka utredningen refererar, har betonat vikten av att länsstyrelsen tar ett större ansvar för riksintressena.

Länsstyrelsens tveksamhet till formella beslut beror också de osäkerheter som finns avseende vilka konsekvenser som kan bli följden av sådana beslut.

Trots ovan nämnda nackdelar med formella beslut anser Länsstyrelsen att de skulle kunna ses som en kvalitetssäkring. Med beslut skapas inget utrymme som idag, att en prövande myndighet i ett enskilt ärende ska avgöra om området är ett riksintresse eller inte. En myndighet kan inte heller underkänna en bedömning eller utse ett sådant område vid en enskild prövning, vilket kan anses vara bra och skapar mer tydlighet och förutsägbarhet.

11.5.3 Definition av områden av riksintresse

Länsstyrelsen stödjer utredningens förslag om definition av områden av riksintresse samt införandet av kriterier till stöd för utpekandet av riksintressen.

11.5.4 Regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintresse

Länsstyrelsen stödjer utredningens förslag om att bestämmelser införs i hushållningsförordningen om att regeringen beslutar om särskilda kriterier för olika typer av områden som kan vara av riksintresse.

Förslaget möjliggör en för regeringen nationell överblick och ett välkommet samordnande av systemet.

Att ta fram kriterier för alla typer av riksintressen är en omfattande uppgift, inte minst vad gäller att uppnå ett enhetligt system. Av erfarenhet uppmanar Länsstyrelsen sektorsmyndigheterna att i sammanhanget diskutera innebörden av att möjliggöra att befintliga anläggningar pekas ut som riksintressen. Om befintlig verksamhet ska pekas ut som riksintresse måste det också framgå och förklaras i anvisningar till bestämmelsernas tillämpning hur sådana riksintressen ska bedömas i eventuella prövningar. Till exempel: Hur påverkas möjligheterna att få till stånd miljöåtgärder som syftar till att uppnå miljö kvalitetsnorm för vatten eller möjligheten att ställa rimliga miljökrav utifrån miljöbalkens övriga bestämmelser, om ett befintligt vattenkraftverk pekas ut som riksintresse?

11.5.5 Samrådsprocessen

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag om införandet av bestämmelser i hushållningsförordningen om en särskild samrådsprocess inför en sektorsmyndighets anspråk på riksintresseområden.

Samråd är viktigt inför ett utpekande beroende på sektorsmyndigheters nationella perspektiv. Detta inte minst vad gäller en områdesavgränsning där regional och lokal kunskap bör praktiseras. Viktigt är också att samrådsprocessen ges en rimlig tidfrist, något som också Boverket tar upp i sin nyligen upprättade vägledning till sektorsmyndigheterna.

Redan i dag förs dialogprocesser mellan stat och kommun, m.fl. berörda kring förslag om utpekande, revidering och avstående av riksintressen, som underlag för de ansvariga centrala myndigheternas bedömning och ställningstagande. Detta varierar dock mellan myndigheterna varvid Länsstyrelsen finner det positivt att detta formaliseras.

Inom samrådsprocessen föreslås att en kommun kan klaga till regeringen om ett riksintresse inte uppfyller sina kriterier. Länsstyrelsen anser att detta behöver utredas mer. Det behövs till exempel klargöras under vilka förutsättningar som sektorsmyndigheten ska pröva kommunens begäran.

11.5.6 Beskrivning av områden av riksintresse

Länsstyrelsen är mycket positiv till utredningens förslag om införandet av bestämmelser i hushållningsförordningen om hur ett riksintresse ska beskrivas.

Länsstyrelsen skriver följande i redovisningen av regeringsuppdraget (S2014/6521/PBB) som nyligen redovisades till Boverket.

Riksintressebeskrivningar ska vara aktuella och så utformade att de ger en läsare oavsett vem denne är, en förståelse för varför en myndigheter gör ett anspråk. Anspråken bör vara kopplade till nationella mål, planer och program. Av beskrivningarna ska det gå att uttyda vad en åtgärd får för konsekvenser på riksintresset. Konsekvenserna får inte orsaka en sådan skada att området inte längre är lämpligt för det ändamål (anläggning, verksamhet, bevarande etc.) som gör det till riksintresse. Oavsett om läsaren är en kommuntjänstman, en länsstyrelsetjänsteman, en konsult eller en byggherre etc. bör beskrivningen vara så innehållsrik att det mer eller mindre intuitivt kan förstås vad som skulle kunna innebära att riksintresset inte tillgodoses.

11.5.7 Aktualitetsprövning

Länsstyrelsen stödjer utredningens förslag om införandet av bestämmelser i hushållningsförordningen om att områden av riksintresse ska aktualitetsprövas.

Ett krav som innebär att riksintressena ska hållas uppdaterade och aktuella är behövligt. Det framkommer klart av den kritik som under lång tid har förts mot systemet. Men, det är viktigt att det tydliggörs i bestämmelserna vad aktualitetsprövning innebär.

Länsstyrelsen anser att en generell aktualitetsprövning bör göras minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov som till exempel i samband med aktualiseringen av en kommuns översiktplan.

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

11.6.1 Påtaglig skada ersätts av att intresset ska tillgodoses

Länsstyrelsen stöder utredningens förslag att termen påtaglig skada ersätts med tillgodose under förutsättning att definitionen av begreppet tillgodose utvecklas ytterligare.

Begreppet påtaglig skada har ofta orsakat svårigheter vid tillämpningen. Att byta begreppet påtaglig skada mot att tillgodose löser naturligtvis inte alla problem, men stämmer bättre som planeringsriktlinje.

Länsstyrelsen anser dock att det är ett vagt begrepp och att det är svårt att bedöma om begreppet kommer att få den effekt som utredningen hoppas på. Kommer till exempel begreppet att främja den helhetssyn vid överväganden som är intentionen med förslaget? Länsstyrelsen bedömer att tillämpningen i lika hög grad som nu kommer att vara beroende av domstolars bedömningar.

Länsstyrelsen vill också höja ett varnande finger för att ett geografiskt omfattande riksintresse som är värdemässigt komplext med den föreslagna definitionen till och med skulle kunna utarmas på i stort sett hela dess riksintressanta yta och innehåll och ändå betraktas som att det är tillgodosett – så länge en liten del har kvar ett värde av riksintresse. Definitionen av begreppet bör därför utvecklas ytterligare i lagtexten.

11.6.2 Möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål.

Länsstyrelsen stödjer utredningens förslag om att möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål ska prövas i planerings- och beslutsprocesser.

Kravet innebär ett viktigt förtydligande av intentionerna med hushållningsbestämmelserna.

11.6.3 Prövningsordning mellan 3 och 4 kap. MB

Länsstyrelsen stödjer utredningens förslag om att 3 kap. kompletteras med en bestämmelse som tydliggör prövningsordningen mellan 3 och 4 kap. som kortfattat innebär att en prövning som rör ett område som är av riksintresse både för 3 och 4 kap. först ska prövas enligt bestämmelserna i 4 kap.

Det är bra att prövningsordningen mellan de båda kapitlen slås fast i lagtext, då detta redan är etablerat i praxis.

11.7 En ventil för regeringen

Länsstyrelsen ställer sig positiv till en ventil för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om företräde för ett allmänt intresse framför ett riksintresse, men anser att konsekvenser av en sådan bestämmelse bör analyseras mera innan den införs.

Det finns både fördelar och nackdelar med förslaget. Den möjlighet en ventil kan skapa är bra om den enbart används i undantagsfall som utredningen antar. Länsstyrelsen är dock oroad över att den kan komma att användas betydligt oftare och bidra till många ”prövningsförsök”. Prövningsförfarande, kanske främst vad gäller riksintressen för kulturmiljövården och bostadsförsörjning som allmänt intresse, som kräver resurser och tar tid i anspråk för såväl regeringen som övriga berörda aktörer. Till exempel: För detaljplaneärenden enligt plan- och bygglagen där ventilen ska tillämpas förutsätter utredningen att länsstyrelsen i sin miljöbedömning beslutar att åtgärden medför betydande miljöpåverkan och därmed kräver en miljökonsekvensbeskrivning. Detta kan komma att innebära att det för fler planer kan anses behövas miljökonsekvensbeskrivningar för att vara på den ”säkra sidan” vilket i sin tur leder till mer omfattande planer, längre handläggningstid och därmed dyrare planer.

11.8 Ett nationellt register

Länsstyrelsen stöder utredningens förslag om att införa bestämmelser i hushållningsförordningen om att Boverket ska ansvara för ett nationellt register över riksintressen.

Det är på alla sätt önskvärt att uppgifter rörande samtliga riksintressen samlas i ett nationellt register. Den överblick som därmed möjliggörs underlättar för alla berörda aktörer.

Utredningen föreslår också att det nationella registret ska förse med uppgifter om områden av väsentligt allmänt intresse (områdesavgränsning, beskrivning av värden, skäl till utpekandet etc.). Om detta förslag skulle tas, vill Länsstyrelsen påpeka att en registerföring med allt vad det innebär förefaller orimlig med tanke på allt från förståelse för systemet till arbetsinsatser för alla berörda aktörer.

Länsstyrelsen har tidigare redovisat sitt avståndstagande till införandet av områden av väsentligt allmänt intresse beroende på flera olika orsaker. Detta är följaktligen ytterligare en orsak till varför områden av väsentligt allmänt intresse inte bör införas i hushållningsbestämmelserna.

11.9 Förtydligande av bestämmelsernas tillämpning

Det är angeläget att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna förtydligas. Enligt utredningens mening kan detta åstadkommas genom införandet av bestämmelser i miljöbalken och ytterligare i hushållningsförordningen eftersom bestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningar och beslut enligt miljöbalken, plan- och bygglagen samt dessutom ytterligare elva lagar.

Det är det dock viktigt att upprätthålla den flexibilitet i systemet som en gång utformades. Det behöver finnas visst utrymme för att anpassa tillämpningen för olika situationer och intressen. I dessa avseenden är allmänna råd, vägledningar och handböcker från sektormyndigheterna av stor betydelse.

Länsstyrelsen vill dock poängtera det angelägna med att berörda aktörers roller och ansvar mer än i dag bör anges i hushållningsförordningen. Att tydliggöra innebörden av sektormyndigheternas ansvar att bevaka och samråda till exempel vid svar på remisser.

11.10 Boverkets roll

Länsstyrelsen stöder utredningens förslag om att ge Boverket i uppgift att samordna sektorsmyndigheternas arbete med underlag, genomföra utbildningar och utvärdera tillämpningen av hushållningsbestämmelserna samt utveckla metoder för kommunal översiktsplanering.

Av utredningens redogörelse för de brister som finns med dagens tillämpning av bestämmelserna framkommer klart att det finns en uppenbar kunskapsbrist för hur systemet ska fungera.

Det är angeläget med ett tydligare utpekat samordnande ansvar som möjliggör en samlad överblick över tillämpningen av bestämmelserna. Detta kommer att underlätta för alla berörda såväl vad gäller myndigheters ansvar som kommuners och exploatörers planering och projektering. Länsstyrelsen vill även framhålla betydelsen av att Boverket också tar fram vägledningmaterial till länsstyrelserna till exempel en handbok för miljöprovningar.

11.12 Förslag om översyn av 4 kap. MB

Länsstyrelsen stödjer utredningens förslag om en översyn av 4 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens antaganden om att behovet av att se över bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken är stort. Bestämmelserna behöver i vissa delar förnyas och förtydligas bland annat vad gäller begrepp som tas upp och hur avgränsningen av riksintressena ska göras och hur de ska beskrivas. Egentligen på samma sätt som riksintressen enligt 3 kap. Detta för en mer rättsäker tillämpning och likartad tillämpning i hela landet.

En översyn skulle med fördel genomföras före 3 kap. reviderades och då bör Boverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Riksantikvarieämbetet samt berörda länsstyrelser medverka.

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

12.1 Inledning

Hushållningsbestämmelserna ska främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att nyttja mark- och vattenområden och den fysiska miljön i övrigt. Förutsättningarna för detta har förändrats i flera avseenden sedan hushållningsbestämmelserna infördes på 1980-talet. Kunskapen om vad som behövs för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning har fördjupats och Länsstyrelsen anser precis som framkommit i utredningen att det därför finns anledning att komplettera bestämmelserna med ytterligare allmänna intressen.

12.3 Stora opåverkade områden

Bevarandet av stora opåverkade områden är ett allmänt intresse enligt nu gällande bestämmelser och bör så vara. Länsstyrelsen stödjer inte utredningens förslag att definitionen av intresset ska förändras, utan anser

att det ska namnges i hushållningsbestämmelserna och beaktas med utgångspunkt från definitionen ”om området är av allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses” och att detta kan göras genom riktlinjer inom den kommunala planeringen.

12.4 Ekologiskt känsliga områden samt områden som har betydelse för att säkerställa värdefulla strukturer eller för att genomföra åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 §

Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologiskt synpunkt är ett allmänt intresse enligt nu gällande bestämmelser och bör så vara. Länsstyrelsen stödjer inte utredningens förslag att definitionen av intresset ska förändras, utan anser att det ska namnges i hushållningsbestämmelserna och beaktas med utgångspunkt från definitionen ”om området är av allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses” och att detta kan göras genom riktlinjer inom den kommunala planeringen.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att även områden som har betydelse för att säkerställa värdefulla strukturer eller för att genomföra åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § är allmänna intressen och bra kompletterar det allmänna intresset ekologiskt känsliga områden.

12.5 Begränsad klimatpåverkan, klimatanpassningsåtgärder eller åtgärder som i övrigt har betydelse för att anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat

Länsstyrelsen stödjer utredningens uppfattning om mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar och andra åtgärder avsedda för att beakta ett förändrat klimat, är ett allmänt intresse.

Länsstyrelsen stödjer dock inte utredningens förslag att intressena ska benämnas väsentliga allmänna intressen, utan anser att de ska namnges i hushållningsbestämmelserna som allmänna intressen och beaktas med utgångspunkt från definitionen ”om området är av allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses” och att detta kan göras genom riktlinjer inom den kommunala planeringen.

12.6 Jord- och skogsbruk

Mark- och vattenområden som har betydelse för jord- och skogsbruk är ett allmänt intresse enligt nu gällande bestämmelser.

Länsstyrelsen stödjer inte utredningens förslag att definitionen av intressena ska förändras, utan anser att de ska namnges i hushållningsbestämmelserna och beaktas med utgångspunkt från definitionen ”om området är av allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses” och att detta kan göras genom riktlinjer inom den kommunala planeringen.

Länsstyrelsen anser dock och som tidigare beskrivet att beaktandet av brukningsvärd jordbruksmark bör utredas vidare (se avsnitt 11.4.4).

12.7 Renskötsel, fiske och vattenbruk

Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäring, yrkesfiske eller vattenbruk är både allmänna intressen och riksintressen enligt nu gällande bestämmelser och bör så vara.

Länsstyrelsen noterar att begreppet rennäring ändrats till renskötsel i enlighet med Sametingets begäran. Renskötsel är ett vidare begrepp som representerar den viktigaste traditions- och kulturbäraren för samerna och är en förutsättning för att bevara samisk kultur. Uttrycket överensstämmer också med terminologin i rennärlagslagen.

För att tydliggöra att renskötseln är ett allmänt intresse som ska bevakas på myndighetsnivå och inte enbart är ett enskilt intresse bör Sametingets ansvar tydligt framgå i bestämmelserna.

Idag gäller riksintresset avseende fiske endast det som klassificeras som yrkesfiske. Länsstyrelsen delar Havs- och vattenmyndighetens uppfattning om att begreppet fiske måste breddas till att omfatta nya utgångspunkter och principer. I detta är det viktigt att även samhällsekonomiska aspekter som skapas av bland annat fisketurism och fritidsfiske vägs in. Dessa verksamheter är också starkt kopplade till ett utnyttjande av naturresurserna. Miljöprocessutredningen påpekar också att fritidsfisket inom vissa vattenområden kan vara ett lika beaktansvärt intresse som yrkesfisket. I Västerbottens län ser vi exempelvis en betydande ökning av fisketurismen i våra laxvattendrag, vilket skapar incitament för ett ökat företagande och en betydande förstärkning av den lokala ekonomin. Länsstyrelsen ser därför mycket positivt på att utredningen föreslår att yrkesfiske ska ersättas med det betydligt bredare begreppet fiske.

Länsstyrelsen stödjer utredningens bedömning att mark- och vattenområden av betydelse för renskötseln och fiske även fortsättningsvis kan vara av riksintresse, men stödjer dock inte utredningens förslag att dessa intressen ska definieras som väsentliga allmänna intressen. Dessa intressen bör även fortsättningsvis namnges som allmänna intressen i hushållningsbestämmelserna och beaktas med utgångspunkt från definitionen "om området är av allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses" och att detta kan göras genom riktlinjer inom den kommunala planeringen.

12.8 Naturvärden, kulturvärden och friluftsliv

Mark- och vattenområden som har betydelse för naturvärden, kulturvärden och friluftsliv är både ett allmänt intresse och ett riksintresse enligt nu gällande bestämmelser och bör så vara.

Länsstyrelsen stödjer utredningens bedömning att mark- och vattenområden av betydelse för naturvärden, kulturvärden och friluftsliv även fortsättningsvis kan vara av riksintresse. Länsstyrelsen stödjer dock inte förslaget att benämningarna på riksintressena naturvärden och kulturmiljömiljövården ändras. De bör följaktligen även fortsättningsvis benämnas naturvärden och kulturmiljömiljövården i lagtexten.

Länsstyrelsen stödjer inte heller utredningens förslag att dessa intressen ska definieras som väsentliga allmänna intresse. Dessa intressen bör även fortsättningsvis namnges som allmänna intressen i hushållningsbestämmelserna och beaktas med utgångspunkt från definitionen ”om området är av allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses” och att detta kan göras genom riktlinjer inom den kommunala planeringen.

12.9 Dricksvattenförsörjning

Länsstyrelsen stödjer utredningens uppfattning om att mark- och vattenområden som har betydelse för dricksvattenförsörjningen är ett allmänt intresse, men poängterar som tidigare beskrivet att beaktandet av detta enligt hushållningsbestämmelserna bör utredas vidare.

Dricksvatten är ett mycket viktigt allmänt intresse. Dricksvattensfrågorna bör utredas i förhållande till bestämmelser i dagens vattenförvaltning och miljö kvalitetsnormer samt överprövande grunden hälsa och säkerhet samt riksintresse anläggning vattenförsörjning och förslag till nytt riksintresse grundvattenförekomst av betydelse för dricksvattenförsörjningen.

12.10 Värdefulla ämnen och material

Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen och material är både ett allmänt intresse och ett riksintresse enligt nu gällande bestämmelser och bör så vara.

Länsstyrelsen stödjer utredningens bedömning att mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen och material även fortsättningsvis kan vara av riksintresse, men stödjer dock inte utredningens förslag att dessa intressen ska definieras som väsentliga allmänna intressen. Dessa intressen bör även fortsättningsvis namnges som allmänna intressen i hushållningsbestämmelserna och beaktas med utgångspunkt från

definitionen ”om området är av allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses” och att detta kan göras genom riktlinjer inom den kommunala planeringen.

12.11 Anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, väg- och järnvägs-, luftfarts- och sjöfartskommunikation, elektronisk kommunikation, vattenförsörjning, avfallshantering och kärnavfallshantering

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggning för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, väg- och järnvägs-, luftfarts- och sjöfartskommunikation, vattenförsörjning och avfallshantering är både allmänna intressen och riksintressen enligt nu gällande bestämmelser och bör så vara.

Länsstyren stödjer utredningen bedömning att även anläggningar för elektronisk kommunikation och kärnavfallshantering numera är att betrakta som allmänna intressen.

Länsstyrelsen stödjer utredningens bedömning att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, väg- och järnvägs-, luftfarts- och sjöfartskommunikation, elektronisk kommunikation, vattenförsörjning, avfallshantering och kärnavfallshantering kan vara av riksintresse, men stödjer dock inte utredningens förslag att dessa intressen ska definieras som väsentliga allmänna intressen. Dessa intressen bör även fortsättningsvis namnges som allmänna intressen i hushållningsbestämmelserna och beaktas med utgångspunkt från definitionen ”om området är av allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses” och att detta kan göras genom riktlinjer inom den kommunala planeringen.

12.12 Bostadsförsörjning

Länsstyrelsen stödjer utredningens uppfattning om att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för bostadsförsörjning är ett allmänt intresse.

Länsstyrelsen stödjer dock inte utredningens förslag att intresset ska benämnas väsentligt allmänt intresse, utan anser att det ska namnges i hushållningsbestämmelserna som ett allmänt intresse och beaktas med utgångspunkt från definitionen ”om området är av allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses” och att detta kan göras genom riktlinjer inom den kommunala planeringen.

12.13 Näringslivsutveckling, forskning och innovation eller regional tillväxt.

Länsstyrelsen stödjer utredningens uppfattning om att näringslivsutveckling, forskning och innovation eller regional tillväxt är allmänna intressen, men anser dock att de inte bör regleras genom hushållningsbestämmelserna. Ställningstagandet utgår huvudsakligen från att hushållningsbestämmelserna i grunden syftar till arealhushållning.

Att samordna de regionala utvecklingsstrategierna och kommunal översiktsplanering är viktigt, men strategier är strategier och bör behandlas som förhållningssätt inom den fysiska planeringen.

2.14 Totalförsvaret

Länsstyrelsen stödjer utredningens uppfattning om att mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret är både ett allmänt intresse och ett riksintresse enligt nu gällande bestämmelser och bör så vara.

Länsstyrelsen stödjer utredningens bedömning att mark- och vattenområden av betydelse för totalförsvaret även fortsättningsvis kan vara av riksintresse, men stödjer dock inte utredningens förslag att dessa intressen ska definieras som väsentliga allmänna intressen. Dessa intressen bör även fortsättningsvis namnges som allmänna intressen i hushållningsbestämmelserna och beaktas med utgångspunkt från definitionen ”om området är av allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses” och att detta kan göras genom riktlinjer inom den kommunala planeringen.

13. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

13.1 Ikraftträdande

Länsstyrelsen anser förslaget om de nya bestämmelsernas ikraftträdande som orimligt. Detta inte minst beroende på den kraftigt förskjutna remisshanteringen av utredningen.

13.2 Övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen stödjer inte utredningens förslag om övergångsbestämmelser.

Övergångsbestämmelserna behöver ses över. Vad menas till exempel med att ett ärende har påbörjats? Är det när beslut tas om planbesked, när samråd inleds eller när en ansökan lämnas in? Förarbetsuttalandena bör därför specificeras i detta avseende.

Det kan inte anses vara lämpligt att alla ärenden, som "påbörjats" före den nya lagens ikraftträdande, ska följa äldre bestämmelser. Lämpligare vore kanske då att ange att ett planärende som varit på samråd ska hanteras med äldre regler och då bör det även anges ett sista datum då dessa planer ska vara antagna.

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 länge innan ett oprioriterat planuppdrag resulterar i ett samrådsförslag. Skulle i sådana fall ett planärende upprättas utifrån regler och bedömningar, som upphört att gälla många år tidigare?

Föreslagna samrådsprocesser behöver också regleras och tidssättas. Det framgår inte heller på ett begripligt sätt om och när riksintressen upphör att gälla i förhållande till om sektormyndigheterna inte klarar av sitt uppdrag enligt bestämmelserna.

13.3 Genomförande

Det är bra att ta sikte på när bestämmelserna ska tillämpas fullt ut, men en genomförandeprocess på 6 år är orimligt kort. Att genomföra allt som planeras bedöms ta mycket resurser i anspråk. Resurser som kanske inte ens finns på sektorsmyndigheter, vid länsstyrelserna och kommuner. Många av länets kommuner är ytmässigt stora, men resursmässigt mycket svaga och förväntningarna är att ett nytt system ska underlätta på alla fronter.

Det är behovligt med en nyordning som säkerställer mer ändamålsenliga och bättre förankrade riksintressen, men det måste få ta rimlig tid och resurser i anspråk.

För förslagets genomförande behöver en betydande mängd planeringsunderlag arbetas fram. Även om en hel del av nuvarande underlag bör kunna användas så kvarstår, om utredningens ambitioner ska uppfyllas, ändå en ansevärd mängd nya planeringsunderlag att producera. Här kan påpekas, att om de nya underlagen ska bidra till att förtydliga viktiga samhällsintressen och vitalisera den kommunala översiktsplaneringen, kan det komma att krävas betydligt större ansträngningar än de som krävs vid en traditionell riksintresseöversyn. 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, 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 hänsyn tas till de planeringsprocesser som ska kunna fortgå under den tid som riksintressen och annat planeringsunderlag tas fram och bearbetas. Det är av största vikt att genomförandet av ett nytt system inte alltför mycket påverkar dagens höga förväntningar på fortsatt hög byggtakt och ökad förutsägbarhet i plan- och byggprocesserna. För ett ändamålsenligt införande av de föreslagna nya hushållningsbestämmelserna krävs därför, en mycket väl genomtänkt och förankrad strategi för ett successivt införande av både nya riksintressen och annat angeläget och aktuellt planeringsunderlag.

14. Konsekvenser

Länsstyrelsen ifrågasätter starkt utredningens bedömning av förslagets konsekvenser.

Enligt förslaget antas de sammalagda kostnaderna för länsstyrelserna bli oförändrade vad gäller insatser för översiktsplanering och sammanfattande redogörelser. Länsstyrelsen är förvissad om att denna slutsats inte är rätt, eftersom det redan i dag finns ett underskott på resurser som skapar de brister som utredningen tar upp.

Kostnader för utformande av förslag till beslut om områden av riksintressen och angivande av områden av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv beräknas i utredningen till ca 1 årsarbetskraft per länsstyrelse. Det redovisas i utredningen att det i praktiken som regel är Länsstyrelsen som på uppdrag av statliga myndigheter genomför det praktiska arbetet med att se över riksintressen genom att ta fram underlag, föra dialog med kommunerna samt komma med konkreta förslag. Länsstyrelsen avslutade för ett drygt år sedan en översyn av tio riksintresseområden för friluftliv enligt 3 kap. och kan av den erfarenheten dra slutsatsen att de beräkningar som redovisas i tabell 14.6 inte är rättvisande.

Förändringen som förslaget innebär för ajourhållningen av de sammanfattande redogörelserna bedöms av utredningen sammantaget inte medföra någon förändrad arbetsbörda för länsstyrelsen, någonting som Länsstyrelsen inte heller kan hålla med om. Förslaget innebär också ytterligare uppgifter med att redogöra för statliga väsentliga allmänna intressen utöver de regionala allmänna intressena samt att göra en bedömning av planens aktualitet med utgångspunkt från detta.

En underskattning görs också av de kostnader som beräknas uppstå för det arbete som kommunerna antas utföra. Utöver att hantera allmänna intressen i planen, behöver kommunerna arbeta med att hantera väsentliga allmänna intressen utpekade på tre olika förvaltningsnivåer som till och med kan vara motstridiga. Det saknas också en uppskattning av konsekvenser som kan förknippas med medborgardialogen och att göra en sådan plan med så många olika intressen tydlig för medborgarna, samt konsekvenser i

2017-02-21

Diarienummer
408-8869-2016

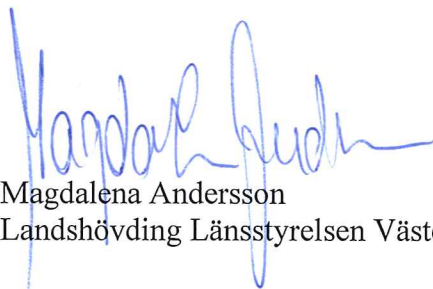
kommande detaljplaneskeden där frågorna inte har kunnat lösas på översiktsplanenivå.

Även om Länsstyrelsen inte stöder utredningens förslag om införandet av områden av väsentligt allmänna intresse så vore det intressant att ta del av en konsekvensbeskrivning över hur den delen av systemet skulle fungera i praktiken, exempelvis när potentiellt oförenliga intressen inom eller mellan förvaltningsnivåerna överlappar varandra och hur detta ska redovisas i översiktsplanerna.

Utredaren föreslår att kostnaderna i samband med förändringarna ska täckas genom att avsätta 0,2 % av de medel som går till miljömålssystemet. Detta kan antas vara väl optimistiskt då det redan idag finns behov av resursförstärkning för miljömålsarbetet.

I remissvaret har följande handläggare deltagit: Ulf Lindberg, Clara Ganslandt, Nina Sandvik, Johnny Granström, Bodil Englund och Ida Backe på enheten för samhällsutveckling. Henrik Sporrang, Karl-Göran Edstedt och Ulf Carlsson på Naturvårdsenheten. Joakim Jakobsson och Lena Clausen på Miljöenheten. Eva Mikaelsson på Miljöanalysenheten samt Maria Törnblom på enheten för verksamhetsstöd.

Marita Alatalo på enheten för samhällsutveckling har samordnat remissvaret.



Magdalena Andersson
Landshövding Länsstyrelsen Västerbotten