



Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se

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

Sammanfattande synpunkter

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens målsättning att se över tillämpningen av hushållningsbestämmelserna med syftet att minska osäkerhet, tidsåtgång och kostnader i planerings- och beslutsprocesser. Utgångspunkterna för förslagen till ändringar i lagstiftningen är bra, dvs. att bestämmelserna handlar om arealhushållning med områden av allmänt intresse i den fysiska planeringen och betonar vikten av helhetssyn i den fysiska planeringen, att det finns ett fortsatt behov av ett system för statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodose nationella intressen samt att översiktsplanens roll ska stärkas genom att betona kommunernas uppgift att i den fysiska planeringen göra samlade bedömningar för en hållbar utveckling.

Länsstyrelsen tillstyrker följande förslag:

- att det i de inledande bestämmelserna i 3 kap. MB markeras att bestämmelserna är planeringsriktlinjer som ska tillämpas med helhetssyn på mark- och vattenanvändningen
- att en definition och kriterier för utpekande av riksintresseområden införs
- att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning blir överprövningsgrundande
- översyn av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen avstyrker följande förslag:

- att sektorsmyndigheter beslutar om områden av riksintresse
- införandet av väsentligt allmänna intressen och "ventilen"

2017-02-27

Dnr. 408-7537-16
Ert Dnr. M2015/04128/Nm

Länsstyrelsen bedömer att dessa förslag inte bidrar till utredningens syfte att främja en helhetssyn eller förbättra dialog mellan statliga myndigheter, kommuner och regionala planeringsorgan om vad som är långsiktigt god hushållning.

Länsstyrelsen avstyrker även utredningens förslag till ikraftträdande och genomförande. Tidsperspektivet är orealistiskt då ändringarna skulle innebära stora behov av resurser och kompetens.

Övergripande synpunkter

Förbättrad tillämpning framför ändring av systemet

Riksintresseutredningen har på ett förtjänstfullt sätt kartlagt riksintressesystemet och dess funktionalitet. Utredningens problembeskrivning stämmer överens med länsstyrelsens iakttagelser och länsstyrelsen delar uppfattningen att det finns behov av att tydliggöra systemet för hushållning med mark och vatten för att få en bra tillämpning i planering och beslut. En brist är att många riksintresseområden inte är uppdaterade och det saknas tydliga värdebeskrivningar. En annan är att översiktsplaneringen inte har tillämpats som tänkt bl.a. gällande att allmänna intressen behandlats alltför översiktligt och att det är svårt att omsätta nationella mål i planeringen.

Länsstyrelsen upplever att kritiken mot dagens riksintressesystem också rör osäkerheten i vad man som exploatör eller nyttjare av mark och vatten på annat sätt tillåts göra inom ett riksintresseområde. Det handlar dels om en osäkerhet kring var i landskapet värdena finns, men också vilka värden som är viktiga och vad som är tillåtet att göra inom området. I Västernorrland uppfattas dock inte riksintressen som ett hinder för bostadsbyggandet i samma utsträckning som i storstadsregionerna.

Huvudfokus för utredningen har varit systemöversynen och förslag på regeländringar. Länsstyrelsen anser dock att många av de brister utredningen pekar på i dagens system mer handlar om avsaknad av uppdateringar, kunskap och kompetens samt bristande dialog, än brister i själva systemets innehåll och uppbyggnad. Bättre planeringsunderlag och tydligare värdebeskrivningar, utvecklat stöd för bedömningar och riktlinjer i översiktsplaneringen, bättre dialog mellan länsstyrelser, sektorsmyndigheter och kommuner och tydligare rättspraxis skulle enligt länsstyrelsen åtgärda flera av de brister vi upplever idag. Även förbättrad kunskap om riksintressesystemet behövs, t.ex. förståelse för att hushållningsbestämmelserna i grunden avsågs som planeringsriktlinjer och inte en sorts allmänna skyddsbestämmelser som det ofta missuppfattas idag.

2017-02-27

Dnr. 408-7537-16
Ert Dnr. M2015/04128/Nm

Utredningens förslag kommer också att kräva stora arbetsinsatser och resurser för att kunna genomföras. Länsstyrelsen vill därför även av resursskäl förorda förbättringar genom bättre tillämpning av dagens system. Förslagen bör noga vägas mot de kostnader ett genomförande kommer att kräva och möjligheterna till förbättring som finns inom nuvarande system.

Översiktsplanens centrala roll

Det är enligt länsstyrelsens uppfattning i översiktsplanen som det nödvändiga helhetsperspektivet kan läggas på planeringen av mark och vatten. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att det i de inledande bestämmelserna i 3 kap. MB markeras att bestämmelserna är planeringsriktlinjer som ska tillämpas med helhetssyn på mark- och vattenanvändningen. En viktig del i tillämpningen av detta är kommunens och länsstyrelsernas möjlighet att kunna föreslå och påverka beslut om riksintressen, se vidare avsnitt "Processen för beslut av riksintressen och länsstyrelsens roll".

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att översiktsplaneringen inte alltid bedrivits på det sätt lagstiftaren avsåg. Fokus har legat på riksintressebestämmelser medan övriga bestämmelser om allmänna intressen inte fått samma betydelse. Länsstyrelsen delar även uppfattningen att nationella mål, planer och program har fått en allt tydligare roll i samhällsplaneringen och att nya åtaganden enligt internationella överenskommelser och gemenskapslagstiftningen i EU påverkar svensk samhällsplanering. Utredningen konstaterar också att Regeringen i ett flertal propositioner har betonat samhällsplaneringens viktiga roll i arbetet för en långsiktigt hållbar utveckling.

För att stärka översiktsplaneringen som det centrala instrumentet i samhällsplaneringen för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning behöver kommunerna få bättre förutsättningar att hantera hållbarhetsfrågor i översiktsplaneringen. Stöd och samordning mellan statliga myndigheter med ansvar för de nationella målen är en förutsättning för att kommunerna ska kunna hantera frågorna på den lokala nivån. Länsstyrelsen anser att utredningen med fördel hade kunnat lämna förslag på hur samordningen av nationella mål och implementeringen av dessa i de kommunala översiktsplanerna kan förbättras.

Samband med övriga utredningar

Länsstyrelsen efterfrågar en tydligare beskrivning av förslagna åtgärders samband med och konsekvenser av förslag som finns med i parallella utredningar. Särskilt relevant är Bostadsplaneringskommitténs betänkande om regional planering och Indelningskommitténs rekommendationer kring den statliga förvaltningen i den regionala samhällsorganisationen.

Länsstyrelsen menar att en samordnad statsförvaltning och tydlighet kring ansvaret för planering på en regional nivå är avgörande för tillämpning av

2017-02-27

Dnr. 408-7537-16
Ert Dnr. M2015/04128/Nm

det förslagna regelverket. Åtgärderna från de olika utredningarna behöver därför vara väl synkroniserade både när det gäller innehåll, men också i genomförandet.

Område av riksintresse

Länsstyrelsen tillstyrker att en definition av områden av riksintresse införs i miljöbalken. Det tydliggör vilka områden som kan vara aktuella som riksintresseområden och länsstyrelsen anser att definitionen väl speglar de olika motiv som kan ligga till grund för ett riksintresseutpekande.

Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget att grundvattenförekomst av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen kan bli riksintresse. Länsstyrelsen anser dock att även ytvattenförekomster ska kunna pekas ut som riksintressen då dessa både idag och i framtiden kan spela en viktig roll för dricksvattenförsörjningen i landet. Riksintresse för dricksvattenförsörjning, tillsammans med vattenskyddsområden och regionala vattenförsörjningsplaner, är tillsammans viktiga instrument för att långsiktigt säkerställa dricksvattenförsörjningen. Genom att synliggöra dessa i översiktsplaner kan en tidig avvägning av olika intressen göras.

Påtaglig skada blir tillgodose

Utredningen föreslår att begreppet påtaglig skada ersätts av intresset ska tillgodoses. Länsstyrelsen anser att det finns både för- och nackdelar med förslaget.

En ändring skulle innebära att begreppen i Plan- och bygglagen och Miljöbalken överensstämmer med varandra och på så sätt ensar och förtydligar innebörden lagstiftningarna emellan. En definition av begreppet är välkommet och länsstyrelsen anser att chanserna för att det kommer att främja en helhetssyn på värdena i ett mark- och vattenområden är större än med nuvarande "påtaglig skada" som tenderar att lägga fokus på just vilken skada en åtgärd innebär. Förhoppningsvis kan detta också medföra att värdebeskrivningar av riksintresseområden fokuserar tydligare på vad i ett område som är väsentligt för att de riksintressanta värdena fortsatt ska kunna utläsas i landskapet och att det styr planeringen mot att beskriva hur ändringar och tillkommande nya inslag i ett område bör utformas för att värdena ska finnas kvar och utvecklas.

Riskerna med förslaget är att ett begrepp som redan är inarbetat, där det finns rättspraxis och vägledning, ersätts av något som kan uppfattas som vagare. Det finns även en risk för bedömningar att skada på riskintressen kan kompenseras av att ett intresse tillgodoses någon annanstans. Länsstyrelsen anser sammantaget att konsekvenserna av en begreppsförändring behöver utredas tydligare.

2017-02-27

Dnr. 408-7537-16

Ert Dnr. M2015/04128/Nm

Processen för beslut av riksintressen och länsstyrelsens roll

Det är positivt att bestämmelser om processen kring riksintressen tas fram. Det förtydligar rollerna i systemet och ställer krav på att riksintressen är aktuella. Det finns idag ett stort behov av en mer enhetlig hantering av utpekanden av riksintressen, både vad gäller geografiska avgränsningar och tydligare värdebeskrivningar. Ett led i detta är också förslaget att regeringen beslutar om kriterier för utpekande av riksintresse. På så sätt garanteras att utpekandena är ändamålsenliga och ökar chanserna till likartade bedömningar vid utpekanden.

Länsstyrelsen avstyrker däremot utredningens förslag till process för att initiera och besluta om riksintresseområdena och deras avgränsning. Det är bra att tydliggöra processen och de olika parternas roller i systemet, men länsstyrelsen anser att länsstyrelserna och kommunernas inflytande i processen marginaliseras alltför mycket och att helhetssynen motverkas när sektorsmyndigheter själva ska besluta om riksintresseområdenas utbredning och värdebeskrivningar. En förändring av nuvarande system behöver ta sin utgångspunkt i en helhetssyn där regionala och lokala förutsättningar får utrymme. Beslut om riksintressen på nationell nivå ska enligt utredningen beslutas och avgränsas var för sig, vilket riskerar att skapa stuprör som sedan måste hanteras på den lokala nivån.

Tidigare kommittébetänkanden och propositioner, vilka refereras till i utredningen, har betonat vikten av att länsstyrelsen tar ett större ansvar för riksintressena. Länsstyrelserna har fått kritik för att inte aktivt ta ett ledande ansvar för revidering av riksintresseområden i samband med en översiktsplaneprocess och länsstyrelsens granskningsyttrande. Utredningen går i motsatt riktning och föreslår att beslutsrätten samlas till en part (sektorsmyndigheterna), som ska föreslå områden, besluta om dem och initiera omprövningar, utan att andra parter kan påverka deras agerande eller icke-agerande. Länsstyrelsen ser en fara i att lägga allt ansvar på samma instans och anser att det måste finnas möjlighet även på lokal och regional nivå att ge förslag och incitament till förändringar.

Kommunen som planupprättare måste också fortsatt ha möjlighet att lyfta särskilda värden och tolkningar om utbredning för att inte underminera den lokala förankringen. Lokal och regional kunskap måste kunna påverka beslutet om t.ex. avgränsning. Länsstyrelsen ser också en risk i att beslutade områdesgränser riskerar att förstärka uppfattningen av "död hand" över riksintresseområdena när tolkningsutrymmet av värdenas utsträckning försvinner.

2017-02-27

Dnr. 408-7537-16
Ert Dnr. M2015/04128/Nm**Områden av väsentligt allmänt intresse**

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om införande av områden av väsentligt allmänt intresse. Länsstyrelsen anser att ytterligare en nivå i systemet riskerar att förvirra mer än det förtydligar och ställer sig tveksam till om införandet av ytterligare en nivå nationellt kommer att innebära någon förenkling eller större tydlighet i systemet. Skillnaden mellan riksintresse och väsentligt allmänt intresse av nationell betydelse är svår att se. Länsstyrelsen ser också en svårighet i att peka ut vissa av de föreslagna väsentligt allmänna intressena geografiskt, t.ex. regional tillväxt, näringslivsutveckling och begränsad klimatpåverkan.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB främst har fokuserat på områden av riksintresse. Allmänna intressen som inte på samma sätt varit utpekade geografiskt har varit svårare att hantera både i översiktsplanering och vid framtagande av planeringsunderlag. Länsstyrelsen välkomnar därför målsättningen att lyfta allmänna intressens status och ambitionen att förenkla hanteringen av dessa i den kommunala planeringen. Vi tror dock att de allmänna intressenas status och skydd i planeringen kan höjas på andra sätt, t.ex. genom annan tillämpning i översiktsplaneringen. Länsstyrelsen ser en risk med förslaget då skyddet av allmänna intressen som inte blir väsentligt allmänna intressen eller riksintressen försvagas. Dagens lagstiftning ger ändå möjlighet att direkt tillämpa skyddet mot allmänna intressen genom att t.ex. ange riktlinjer i översiktsplanen för hantering i kommande prövningar eller att utreda konsekvenserna för allmänna intressen i en miljökonsekvensbeskrivning.

Utredningen bedömer att inrättandet av områden av väsentligt allmänt intresse är en förutsättning för att riksintresseområdena ska minska mot nuvarande utbredning. Länsstyrelsen ser inte att färre och mindre områden nödvändigtvis är bättre. Arealen borde rimligen bli en följd av den definition och de kriterier som sätts upp för vad som är riksintresse, inte vara ett förutbestämt mål. Även om riksintresseområdena minskas innebär det inte med automatik att förutsättningarna förtydligas för t.ex. exploatörer då osäkerheten kring om det är möjligt att bebygga eller förändra markanvändningen i ett område av väsentligt allmänt intresse kvarstår.

Väsentligt allmänna intressen skulle möjligen kunna hanteras på regional eller lokal nivå. Att kommuner i sin översiktsplan särskilt kan lyfta allmänna intressen av lokal betydelse, som t.ex. bostadsförsörjning, och analysera var detta intresse särskilt måste beaktas, kan ge en vitalitet till systemet och stärka översiktsplanens roll. Även regionala intressen kan få en större tyngd i t.ex. regional utvecklingsarbete om de kan markeras på karta och få en betydelse vid konkreta prövningar.

2017-02-27

Dnr. 408-7537-16
Ert Dnr. M2015/04128/Nm

Som en konsekvens av att länsstyrelsen avstyrker förslaget om väsentligt allmänna intressen avstyrker vi även förslaget om en "ventil" för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om företräde för ett väsentligt allmänt intresse framför ett riksintresse. Länsstyrelsen ser en risk i att bestämmelsen kan komma att hanteras olika mellan länen då det blir möjligt att göra olika tolkningar. Det riskerar även att urvattna systemet samt göra det ännu mindre förutsägbart vad som kan tillåtas i ett sådant område.

Särskilda bestämmelser för vissa väsentliga allmänna intressen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att länsstyrelsens överprövningsgrunder också ska omfatta bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning. Förslaget innebär att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande till översiktsplan och detaljplan ska ange om planförslaget innebär att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark inte följs och om förslaget inte så långt möjligt tillgodoser ett väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjningen. Det är viktigt att det ges en möjlighet till statligt inflytande om bestämmelserna om jordbruksmark och dricksvattenförsörjning inte följs då dessa är av stor betydelse för bl.a. framtida livsmedelsförsörjning, innehåller viktiga kultur- och naturmiljövärden och fyller en viktig funktion för klimatanpassningsåtgärder.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen ifrågasätter utredningens bedömning av tids- och resursåtgång. Enligt förslaget blir tids- och resursåtgången för länsstyrelsernas arbete vid tillämpning av de nya bestämmelserna i ÖP och hantering av sammanfattande redogörelser oförändrad (s. 491f och s.496ff). Länsstyrelsen anser att detta antagande är orimligt. Det är i utredningen uppenbart att länsstyrelserna brister i sin roll på dessa områden idag. Länsstyrelsen upplever att utredningen underskattar arbetet med att "formalisera" de uppgifter och krav som ställs på länsstyrelser och kommuner när det gäller planeringsunderlag och redovisning av allmänna intressen. Detta eftersom utgångspunkten idag är att uppgifter och krav avseende ÖP och sammanfattande redogörelser inte uppfylls på grund av brist på kompetens och resurser. Därför är det nödvändigt att säkerställa tillräckligt med tid och resurser hos både länsstyrelser och kommuner om utredningens förslag ska resultera i förändring och kunna genomföras med lyckat resultat.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om ikraftträdandet. Det är bra att sikta på ett slutår, när de nya bestämmelserna fullt ut ska vara i tillämpning, men den skisserade genomförandeprocessen, med nya beslut om alla utpekade riksintresseområden, framtagna av övrigt planeringsunderlag och efterföljande förankring i samtliga landets

2017-02-27

Dnr. 408-7537-16
Ert Dnr. M2015/04128/Nm

översiktsplaner, är orimligt kort och resurskrävande för att kunna realiseras inom den angivna tiden (6 år). En sådan forcering skulle ta för mycket resurser från övrig planering och dessutom riskeras att besluten får en bristande förankring och allmänt dålig kvalitet. Därför anser vi att förslaget till införandeprocess helt måste göras om ifall den föreslagna lagstiftningen ska införas i sin helhet.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om övergångsbestämmelser. Det är inte lämpligt att alla ärenden, som "påbörjats" före den nya lagens ikraftträdande, ska följa äldre bestämmelser. Syftet med övergångsbestämmelser är att redan utfört arbete inte ska ogiltigförklaras 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 bör även anges ett sista datum då dessa planer ska vara antagna.

Begreppet "påbörjats" har ingen entydig definition i plansammanhang. Det innebär att en övergångsbestämmelse med denna formulering inte kan tolkas på ett rättssäkert sätt, vilket är olyckligt i sig. 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 flera år innan ett oprioriterat planuppdrag resulterar i ett samrådsförslag. Då är det sannolikt svårt att rekonstruera vilka riksintressen som gällde då planuppdraget gavs. Det kan inte heller finnas något samhällsintresse av att ett första samrådsförslag i ett planärende ska upprättas utifrån regler och bedömningar, som upphört att gälla många år tidigare.

Översyn av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken

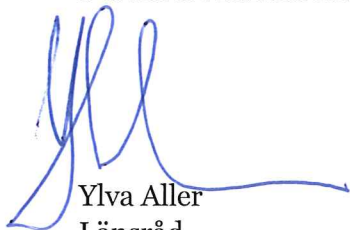
Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om en översyn av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken.

2017-02-27

Dnr. 408-7537-16
Ert Dnr. M2015/04128/Nm**Beskrivning av ärendet**

Länsstyrelsen har av Miljö- och energidepartementet fått Riksstyrelsen utredningens betänkande *Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser* för yttrande. Utredningen har haft i uppdrag att redovisa en genomgripande översyn av 3 kap. miljöbalken med en analys av de brister som systemet har och en bedömning av hur dessa brister kan åtgärdas så att systemet för hushållning med mark och vatten motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav.

Beslut i ärendet har fattats av länsråd Ylva Aller efter föredragning av biträdande enhetschef Stina Pettersson. I yttrandet har även Heléne Öhrling, naturvård, Maria Sundberg, dricksvatten, Joakim Kruse, Vattenmyndigheten, Mats Bäck, klimat- och energi, Viveka Sjödin, klimatanpassning, Anna Ullberg, jordbruk samt Michael Thörne, kulturmiljö, deltagit. Länsstyrelsen har även samrått i ärendet inom länsstyrelsernas Forum för hållbart samhällsbyggande.



Ylva Aller
Länsråd



Stina Pettersson
Samhällsbyggnadsenheten
Telefon 0611-34 91 05