



LÄNSSTYRELSEN  
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Moa Nord  
Karin Slättberg  
Samhällsavdelningen

YTTRANDE  
2016-02-24

Diarienummer  
408-35853-2016

Sida  
1(9)

Regeringskansliet  
Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

## Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling SOU 2015:99

(dnr M2015/04128/Nm)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Riksintresseutredningens betänkande *Planering och beslut för hållbar utveckling* (SOU 2015:99).

### Sammanfattning

- Länsstyrelsen i Västra Götaland anser att utredningen på ett förtjänstfullt sätt har klarlagt systemet och dess funktionalitet. Förslaget kan, med vissa förändringar, leda till en bättre tillämpning.
- Länsstyrelsen anser att de brister och problem med dagens system som beskrivs i betänkandet till stor del handlar om tillämpningen av systemet snarare än problem med systemet i sig.
- Länsstyrelsen avstyrker två av huvudförslagen i utredningen; införande av begreppet *väsentligt allmänt intresse* (VAI) samt *formella beslut om riksintressen*. Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att de löser de tillämpningsproblem som identifierats eller att de kommer att förenkla systemet enligt direktivet. Flera förslag är formulerade så att de delvis bygger vidare på dessa huvudförslag men de förutsätter nödvändigtvis inte varandra. Dessa förslag kan omformuleras och anpassas till att utgå från dagens begrepp av allmänna intressen och utpekande av riksintresseanpråk.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om stärkt skydd för brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning genom att dessa blir prövningsgrundande i PBL, men understryker att det krävs betydligt tydligare vägledning för tillämpningen av lagen.
- Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget att begreppet *tillgodo-seende av intresse* ersätter *påtaglig skada* – men begreppet är vagt. Definitionen av begreppet behöver utvecklas tillsammans med kriterierna för att underlätta i tillämpningen.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om ”ventil” under förutsättning att ventilen endast används undantagsvis, att tillämpningsprocessen tydliggörs samt att regeringen är beslutande.
- Aktualitetsprövning varannan mandatperiod samt krav på välutvecklade riksintressebeskrivningar är viktiga förslag som underlättar i tillämpningen.

- Länsstyrelsen instämmer inte i utredningens bedömning att förslaget innebär oförändrad tids- och resursåtgång i länsstyrelsernas arbete med översiktsplanering och sammanfattande redogörelser. Utgångspunkten i dag, som också framgår av utredningens analys, är att kraven på dessa områden inte uppfylls på grund av brist på kompetens och resurser.

## Övergripande synpunkter

Riksintresseutredningen konstaterar att nuvarande system med hushållningsbestämmelser fyller en viktig funktion och bör fortleva samt att de problem och svårigheter som identifierats i huvudsak är kopplade till brister i tillämpningen av bestämmelserna. Mot bakgrund av detta är det förvånande att betänkandets förslag i så stor utsträckning handlar om regelförändringar som påverkar systemet snarare än regelförändringar som underlättar tillämpningen som kommer *efter* utpekande av riksintressen. Länsstyrelsen delar i stor utsträckning utredningens problembeskrivning men anser, till skillnad från utredningen, att det finns förutsättningar att åtgärda de problem som beskrivs genom en korrekt tillämpning av dagens system. För detta krävs delvis förtydligande i delar av lagstiftningen, bland annat avseende ansvars- och rollfördelning mellan berörda parter i systemet, men också utbildningsinsatser för att höja kunskapen kring tillämpning av dagens system och dess bakomliggande intentioner.

Länsstyrelsernas roll och ansvar blir otydligare i den nya utformningen av riksintressesystemet. Tidigare kommittébetänkanden och propositioner har betonat vikten av att länsstyrelserna tar ett större ansvar för riksintressena. Utredningen går i motsatt riktning, och föreslår att makten samlas till en part (sektorsmyndigheterna), som ska föreslå områden av riksintressen, besluta om dem och initiera omprövningar, utan att andra parter kan påverka deras agerande.

Länsstyrelsen delar till viss del utredningens bedömning att de allmänna intressena hamnar i bakgrunden av riksintressena. Få kommuner lever upp till den ambition för översiktsplanen som lagstiftningen syftar till. Länsstyrelserna lever inte heller upp till sin roll som samrådspart och tillhandahållare av planeringsunderlag. En mer genomgripande analys av hur allmänna intressen hanteras i översiktsplaneringen saknas i betänkandet. Däremot konstateras att brister i översiktsplaneringsprocessen i stor utsträckning kan tillskrivas brist på resurser och kompetens hos kommuner och länsstyrelser (s 203 f). Länsstyrelsen ser inte att VAI bidrar till en lösning på detta problem. För att lyfta fram allmänna intressen i planeringen, ser Länsstyrelsen framför allt behov av minskad riksintresseareal samt kompetensutvecklingsinsatser och ökade resurser, bland annat för att utveckla arbetet med avgörande faktorer som rådgivning, planeringsunderlag och sammanfattande redogörelser. Länsstyrelsen välkomnar förslaget att stärka de allmänna intressena enligt 3 kap MB genom kravet att särskilt ange dessa i översiktsplanen.

## Synpunkter på "Överväganden och förslag"

### Inledande bestämmelser i 3 kap. MB

*Länsstyrelsens bedömning: Tillstyrker*

### Områden av väsentligt allmänt intresse (VAI)

*Länsstyrelsens bedömning: Avstyrker*

Synpunkter på förslaget:

- Fler nivåer och kategorier av intressen ökar konfliktrisen och svårighetsgraden i de avvägningar som behöver göras och försvårar länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas uppsiktsansvar, såväl som tillämpningen av bestämmelserna i planerings- och prövningsprocesser.
- Det kan bli svårt att ur regional och nationell synvinkel identifiera specifika geografiska områden av VAI, framför allt när det gäller områden som är av väsentligt allmänt intresse för regional tillväxt, näringslivsutveckling samt klimatpåverkan och klimatanpassningsåtgärder. Risken att områden av VAI kommer att pekats ut godtyckligt är dessutom överhängande, då det saknas tydliga riktlinjer för vad som kan pekats ut och hur utpekandeprocessen ska gå till. *Om VAI ska bli verklighet behöver det klargöras vad som kan anses vara VAI på lokal, regional och nationell nivå samt hur avvägningar ska göras mellan olika VAI, mellan VAI och allmänna intressen i PBL samt mellan VAI och riksintressen.*
- Det är olyckligt om utpekande av nationella VAI blir en kompromiss för att "möjliggöra" en minskning av riksintressearealen (s 32). Kommunen bör ha statens förtroende att ansvara för de allmänna intressen som inte utgör riksintressen vid planläggning av mark och vatten, vilket var ett av de grundläggande syftena med PBL/NRL-reformen (Prop. 1985/86:1 s.68). Behoven att stärka de angivna allmänna intressena kan i huvudsak tillgodoses genom att utveckla och förtydliga länsstyrelsens uppsiktsansvar i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden samt öka resurserna för att utveckla arbetet med planeringsunderlag och sammanfattande redogörelser.
- Med införande av VAI riskerar de förbättringar av riksintressetillämpningen som utredningen syftar till att utebli på grund av ökade resursbehov och ökad arbetsbelastning vid kommuner och länsstyrelser såväl som centrala ämbetsverk.
- Förslaget kan innebära att det blir svårare att hävda sådana värden som inte anses leva upp till begreppet VAI.
- Länsstyrelsen ser positivt på förtydligande av bestämmelser i PBL 3 kap 4 § om krav på redovisning av *allmänna intressen* enligt 3 kap MB, i ÖP.
- *Om* förslaget om VAI genomförs är det önskvärt att VAI, liksom riksintressen, har en tidsgräns för aktualitetsprövning.

### **Fler allmänna intressen ska beaktas**

*Länsstyrelsens bedömning: Tillstyrker delvis.*

Synpunkter på förslag:

- Länsstyrelsen ställer sig i huvudsak positiv till att de allmänna intressena i 3 kap MB kompletteras med fler intressen som svarar mot dagens behov av betydelse för hållbar utveckling.
- Det är viktigt att de föreslagna intressena motsvarar lagstiftarens intention att de är av central betydelse för samhället. Det vill säga att de är *av allmänt intresse*, och svarar för att trygga hållbart *nyttjande och bevarande av naturresurser*. Med utgångspunkt i detta, är Länsstyrelsen tveksam till om näringslivsutveckling och regional tillväxt är lämpliga som allmänna intressen. Vissa viktiga funktioner som drivs av näringslivet kan behöva ett areellt skydd, jämför exempelvis med riksintresse för industriell produktion för raffinaderiverksamhet, men här berörs närmast unika verksamheter med mycket specifika krav på geografiska förutsättningar där samhället därför behöver styra tillgången på lämplig mark.

### **Särskilda bestämmelser för vissa väsentliga allmänna intressen**

*Länsstyrelsens bedömning: Tillstyrker*

Synpunkter på förslaget:

- Riksintresseutredningen anser att länsstyrelsens utökade tillsyn över intresset jordbruksmark är tillräckligt för att förhindra att jordbruksmark exploateras, annat än där det är motiverat utifrån lagstiftningen. Länsstyrelsen kan dela uppfattningen men ser också att det krävs *en betydlig skärpning* av tillämpningen av lagen, särskilt i frågan om att utreda alternativa lokaliseringar inom kommuner och även mellan kommuner. Länsstyrelsens skyldighet att i granskningsyttrande och överprövning lämna synpunkter om kommunernas tillgodoseende av brukningsvärd jordbruksmark i planeringen bör dock medföra att kommunerna inte kan bortse från utredningsplikten.
- En bra och tidig dialog i planeringsarbetet kan bidra till bättre tillämpning av lagstiftningen. Frågan behöver behandlas vidare i utredningsarbetet om en stärkt översiktsplanering.

### **Regeringen beslutar om områden av riksintresse**

*Länsstyrelsens bedömning: Avstyrker*

Synpunkter på förslaget:

- Rättsverkande beslut om riksintresse enligt lag (liknande områdesskydd) riskerar att leda till att otydlighet och missuppfattningar av de grundläggande principerna om hushållning med mark och vatten i Miljöbalken uppstår vid avvägningar mellan olika intressen. Det undergräver den flexibilitet som är inbyggd i dagens system, där ett riksintresse kan prövas, ifrågasättas och fastställas i efterföljande beslutsprocesser enligt anknutna lagar.

- Juridiskt beslutade riksintressen riskerar att i ännu högre grad än dagens riksintresseanspråk behandlas som ”omöjliga utvecklingsområden” som kan komma att undvikas snarare än ses som resurser för samhällsbyggnad och tillväxt.
- Behovet av att ompröva och uppdatera befintliga riksintresseanspråk är omfattande. Länsstyrelsen välkomnar en *omprövningsprocess* med ambitionen att renodla och förankra riksintressena hos kommuner och regering – dock utan att regeringen formellt beslutar områden av riksintressen. I denna omprövningsprocess bör sektorsmyndigheterna ta sitt fulla ansvar och peka ut områden av riksintresse som faller inom de kriterier som regeringen beslutar. Detta i sig borde leda till en reduktion av riksintressearealen.
- Länsstyrelsen stödjer förslaget att bestämmelser införs i hushållningsförordningen om en särskild samrådsprocess inför utpekandet. I samrådsprocessen är det ytterst viktigt att en dialog sker mellan Boverket samt de länsstyrelser, regionala organ, kommuner och sektorsmyndigheter som är berörda.

#### **Definition av områden av riksintresse**

*Länsstyrelsens bedömning: Tillstyrker*

Synpunkter på förslaget:

- Länsstyrelsen instämmer i behovet av en utvecklad definition av områden av riksintressen som föreslås införas i 3 kap MB.
- Skrivningen *1. Värna värden av särskild nationell vikt*, behöver utvecklas rent principiellt, till stöd för bedömningar av vad som är av särskild nationell vikt. Detta är särskilt viktigt om ambitionen att minska ner riksintressearealen kvarstår.

#### **Regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintressen**

*Länsstyrelsens bedömning: Tillstyrker i huvudsak*

Synpunkter på förslaget:

- Kriterierna behöver svara mot ambitionen att reducera riksintressearealen. Detta kan åstadkommas genom att höja kraven för vad som kan utgöra ett riksintresse. Tydliga definitioner av vad som utgör värden av *stor nationell betydelse* är också avgörande.
- Enligt förslaget är länsstyrelserna inte samrådspart inför beslut om kriterierna. Länsstyrelsen anser att länsstyrelserna bör vara delaktiga i processen.
- Sektorsmyndigheterna ska enligt betänkandet få i uppdrag att bedöma om behovet att ange ett område som riksintresse minskar om det finns lokala incitament att tillgodose det aktuella intresset. Länsstyrelsen är tveksamt till att förlita sig på lokala incitament för att säkra tillgodoseendet av ett intresse som kvalificerar sig som riksintresse. Lokala beslutsfattare har inte alltid mandat att avgöra markanvändningskonflikter; alltså är lokala incitament ingen garanti för att skydda riksintressanta värden.

### **Beskrivning av områden av riksintresse**

*Länsstyrelsens bedömning: Tillstyrker*

Synpunkter på förslag:

- Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om bristande riksintresseunderlag. Krav på sektorsmyndigheterna att beskriva riksintresseområdet "...så att det är möjligt för kommunen att i översiktsplanen redogöra för hur kommunen avser att tillgodose riksintresset..." (SOU 2015:99 s. 402) är nödvändigt. Särskilt angeläget är att förtydliga riksintresseunderlagen gällande riksintresse för Totalförsvaret och riksintresse för Kommunikationer.

### **Aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintressen:**

*Länsstyrelsens bedömning: Tillstyrker*

Synpunkter på förslag:

- Länsstyrelsen bifaller förslaget att riksintresseanpråk aktualitetsprövas minst en gång varannan mandatperiod. Detta är en viktig pusselbit för att återupprätta förtroendet för riksintressesystemet.
- Det bör uppmärksammas att aktualitetsprövning är en omfattande process som berör många sektorsmyndigheter. Processen bör därför förses med riktlinjer för hur förfarandet ska gå till. På så sätt kan systemet säkerställa kvalitet, rationalitet och likvärdighet i aktualitetsprövningarna.
- Det bör tydliggöras vad som händer om aktualitetsprövningen *inte* görs inom föreskriven tid. Detta behöver belysas för att underlätta överväganden i tillämpningen av bestämmelserna.

### **Påtaglig skada ersätts av att intresset tillgodoses**

*Länsstyrelsens bedömning: Tillstyrker med förbehåll.*

Synpunkter på förslag:

- Det är positivt att samma begrepp används i PBL och Miljöbalken. Att intresset ska *tillgodoses* signalerar på ett tydligare sätt bestämmelsernas karaktär av planeringsriktlinjer.
- Begreppet är vagt och kan bli svårtolkat i tillämpningen. Definitionen av när ett riksintresse ska anses vara tillgodosett behöver omarbetas. "... *fortfarande är lämpligt ...*" i 3 kap 4 § MB är en otillräcklig formulering. Ett område kan fortfarande vara lämpligt men till en mindre yta eller vara mindre lämpligt, men fortfarande inte olämpligt. Länsstyrelsen förordar den definition som anges i betänkandet "*Riksintresset tillgodoses i ett beslut om de värden eller de förutsättningar som ligger till grund för riksintresset kan antas kvarstå om beslutet verkställs.*" (s. 406)

### **En ventil för regeringen**

***Länsstyrelsens bedömning: Tillstyrker med förbehåll***

Synpunkter på förslag:

- Det finns enstaka situationer, då det ur ett långsiktigt hushållningsperspektiv kan vara lämpligt att väga ett allmänt intresse framför ett riksintresse. Sådana avvägningar bör dock endast göras i undantagsfall. Om en ventil ska användas är det därför av största vikt att det tydligt framgår under vilka *särskilda förutsättningar* som 3 kap 20 § får tillämpas samt hur bedömningen kan göra utifrån nyckelbegrepp i 3 kap 1-2 §§. Detta blir avgörande för vilka krav på motivering och redovisning som kan ställas på kommunerna.
- Beslutsprocessen i samband med tillämpning av ventilen behöver beskrivas tydligare. Det behöver klargöras hur frågan ska hanteras genom planprocessen samt hur länsstyrelserna ska hantera frågan i förhållande till berörda sektorsmyndigheter, exempelvis om sektorsmyndigheter har möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut.
- För att understryka ventilens särart samt upprätthålla riksintressets status bör regeringen vara beslutande. Ventilen kan jämföras med regeringens möjlighet att enligt 2 kap 10 § miljöbalken medge undantag från stoppregeln i 2 kap 9 § och regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap miljöbalken.
- Det framgår inte med tydlighet i vilket planeringsskede kommunen ska lyfta frågan om att nyttja ventilen. Det är önskvärt att frågan lyfts redan i ÖP för att säkerställa en helhetssyn, trygga långsiktigt hållbar hushållning med resurser och öka förutsebarheten i planeringen.
- Länsstyrelsen konstaterar att bestämmelser om en ventil kan tillämpas även utan att bestämmelser om utpekande av VAI införs. Ventilen kan då gälla för de allmänna intressen som kommunen redogör för i sin ÖP.

### **Förtydligande av bestämmelsernas tillämpning/Myndigheternas ansvar**

***Länsstyrelsens bedömning: Tillstyrker***

Synpunkter på förslag:

- Mot bakgrund av den tillämpningsproblematik som framförts i betänkandet är förslagen att regeringen i hushållningsförordningen förtydligar tillämpningen av hushållningsbestämmelserna, genom en reglerad samrådsprocess, krav på aktualitetsförklaring och krav på vad riksintresseunderlagen ska innehålla, särskilt angelägna att genomföra.
- Det är positivt att även kommunens ansvar i riksintressetillämpningen regleras i bestämmelserna.
- Det finns vissa tolkningsmöjligheter kring i vilken mån havsplanen vid oklarheter väger tyngre än ÖP och hushållningsbestämmelserna när motstående riksintressen ska vägas mot varandra. Det är önsk-

vårt att skrivningen i 5 § Hushållningsförordningen kan klargöra detta.

### **Översyn av bestämmelser i 4 kap 1-4 §§ MB**

*Länsstyrelsens bedömning: Tillstyrker*

Synpunkter på förslag:

- En översyn av 4 kap 1-4 §§ MB är mycket välkommen. Vid en eventuell översyn bör tillfället tas i akt att klargöra intentionerna med undantag för utveckling av befintliga tätorter och det lokala näringslivet i 4 § 1 MB samt bestämmelserna i 4 § 4 MB gällande fritidshus.

### **Genomförande**

*Länsstyrelsens bedömning: Instämmer inte i bedömningen av tids- och resursåtgång*

Synpunkter på förslag:

- Enligt förslaget blir tids- och resursåtgången för länsstyrelsernas arbete vid tillämpningen av de nya bestämmelserna i ÖP och hantering av samlade 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 inom dessa områden i dag. Länsstyrelsen anser 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, eftersom utgångspunkten är att uppgifter och krav avseende ÖP och sammanfattande redogörelser i dag inte uppfylls på grund av brist på kompetens och resurser.

## **Övriga synpunkter på författningsförslag**

### **MB 3 kap 8 §**

- Länsstyrelsen har regeringens uppdrag att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Om grön infrastruktur ska få genomslag i samhällsplaneringen är det av stor vikt att begreppet återfinns i lagstiftningen. I författningsförslaget nämns inte grön infrastruktur. Länsstyrelsen föreslår att formuleringen ”värdefulla strukturer för ekologiska samband” ersätts av *värdefulla strukturer för grön infrastruktur*. En utvecklad grön infrastruktur har i syfte att upprätthålla viktiga ekologiska samband.

### **MB 3 kap 9 §**

- Förebyggande åtgärder bör prioriteras framför anläggningar i syfte att begränsa klimatpåverkan. Det ger dessutom goda förutsättningar för mångfunktionell användning av mark- och vattenområden. Länsstyrelsen föreslår att författningstexten justeras så att åtgärder nämns före eventuella anläggningar i 9§.



- Angående klimatanpassningsåtgärder bedömer Länsstyrelsen att absoluta förbud mot byggande innebär en begränsning såtillvida att ett riskanpassat byggande motverkas. Nya metoder att planlägga, utforma och anlägga byggnader och anläggningar i områden med översvämningrisk bör uppmuntras för att möta efterfrågan på bostäder kring vatten.
- Det är viktigt förslaget VAI stäms av med slutbetänkandet från Ansvarsutredningen "Ett stärkt arbete för anpassning till ett förändrat klimat".

### **3 kap MB 13 §**

- Det är i samhällets intresse att grundvattenområden av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen får ett fullgott skydd. Att peka ut sådana områden som riksintressen är av betydelse för att säkerställa framtida dricksvattenförsörjning. Det är dock viktigt att kriterierna för utpekande av dessa områden är tydliga och välriktade så att riksintressearealen blir hanterbar.

Detta yttrande har beslutats av tf. länsöverdirektör Lenny Lämber, efter fördragnig av planhandläggare Moa Nord. I den slutliga handläggningen deltog även och funktionschef Karin Slättberg. I handläggningen i övrigt deltog även landsbygdsutredare Stefan Gustafsson, naturvårdshandläggare Johan Larsson, länsmiljöingenjör Lena Plate, vattenvårdshandläggare Mats Rydgård, riskhanteringsingenjör Patrik Jansson, enhetschef för kulturmiljö Lars Jacobzon samt länsjurist Anders Hjalmarsson.

Lenny Lämber

Moa Nord

*Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*