



Yttrande över Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Sammanfattning

Linköpings kommuns synpunkter på utredningen

- Linköpings kommun avstyrker de bärande tankarna i utredningens förslag till nytt riksintressesystem. Kommunen anser inte att det föreslagna systemet uppfyller direktivets krav om att vara ”rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt”. Enligt kommunens uppfattning skulle förslaget inte leda till att utbredningen av riksintresseområden skulle minska eller att byggandet av bostäder skulle underlättas.
- Linköpings kommun anser att det föreslagna systemet med väsentliga allmänna intressen är svåröverskådligt och ineffektivt. Förslaget skulle, om det genomfördes, leda till längre och mer komplicerade planprocesser. Kommunernas förutsättningar för att utarbeta nya översiktsplaner skulle försvåras.
- Linköpings kommun anser att det är bra att i lag ange hur ett riksintresse ska definieras och tillämpas. Kommunen avstyrker emellertid utredningens förslag till lagparagrafer, som är otydliga och svåra att tillämpa.
- Linköpings kommun anser att sektorsvisa kriterier ska läggas fast i lagen och inte, som utredningen föreslår, beslutas av regeringen efter förslag från sektorsmyndigheterna.
- Linköpings kommun anser att endast regeringen ska kunna besluta om riksintresseområden och är därför kritisk mot utredningens förslag att sektorsmyndigheterna ska få i uppdrag att fatta sådana beslut.
- Linköpings kommun anser inte att länsstyrelsen ska ha möjlighet att överpröva en detaljplan på grund av att allmänna intressen, som ej är riksintressen, berörs. Sådana avvägningar ska göras i den kommunala planeringen.
- Linköpings kommun är positiv till att riksintressen aktualitetsprövas. Aktualitetsprövningen bör dock göras av regeringen, inte av sektorsmyndigheterna som utredningen föreslår.

- Linköpings kommun är positiv till att Boverket får ansvar för ett nationellt riksintresseregister.

Linköpings kommuns synpunkter på ett nytt riksintressesystem

- Det är mycket angeläget att ett förslag till nytt riksintressesystem snarast utarbetas. Kommunerna måste i det fortsatta utredningsarbetet få en mera framträdande roll än hittills.
- Inga beslut om nya riksintressen ska fattas förrän ett nytt riksintressesystem har införts.
- Förutsättningen för att riksintressen ska få legitimitet är att de endast utgörs av områden som är unika i sitt slag. Riksintresseområdena måste, både till antal och omfattning, väsentligen minskas i förhållande till idag.
- Definition och kriterier, såväl allmänna som sektorsvisa, ska anges i lag.
- Endast regeringen ska kunna fatta beslut om vilka områden som ska vara av riksintresse. Kommunerna ska ges möjlighet att lämna synpunkter på förslagen.
- Hantering av influensområden och skyddsområden, inklusive kriterier för dessa, behöver uppmärksammas i det fortsatta utredningsarbetet.
- Områden av riksintresse ska aktualitetsprövas. Endast regeringen ska kunna göra aktualitetsprövningen.
- Riksintresseområdena ska inte ses som stoppområden. Det kommunala självstyret ska värnas och vikten av helhetssyn betonas. Avvägningar mellan olika riksintressen och andra allmänna intressen ska göras i översikts- och detaljplaner.
- Regeringen – endast regeringen - ska kunna besluta att ett allmänt intresse, t ex ”bostadsbyggande”, i särskilda fall ska ges företräde före ett riksintresse. En sådan möjlighet behöver inte avvakta ett nytt riksintressesystem – det bör införas snarast.
- Det är av stor vikt att ett nytt riksintressesystem säkerställer ett förstärkt skydd för dricksvattentäkter kopplade till vattenanläggningar av riksintresse.
- I det fortsatta utredningsarbetet bör övervägas om ”hållbar stadsutveckling” ska bli ett allmänt intresse enligt plan- och bygglagen.

- Boverket ska få ett övergripande ansvar för att bevaka hushållningen med mark- och vattenområden. Ett särskilt ansvar ska gälla både kapitel 3 och kapitel 4 i miljöbalken.

Brister i dagens riksintressesystem

Linköping anser att riksintressesystemet idag fungerar dåligt och saknar legitimitet. Systemet är otydligt och tillämpas inte på det sätt som var avsett när lagen instiftades. Att mer än 50% av Sveriges yta täcks av riksintressen innebär att det har gått inflation i omfattningen av riksintresseområden. Ett stort antal nya områden pekades dessutom ut kontinuerligt. Viktiga intressen som bostadsbyggande och hållbar stadsutveckling får stå tillbaka för en mängd långtgående sektorsintressen.

Linköpings kommuns erfarenhet är att statliga myndigheters utpekande av riksintresseområden inte sällan är ologisk och omotiverad. Som exempel kan nämnas att det i Linköpings kommun finns åtskilliga riksintressen för kulturmiljövård där ”uttryck för riksintresset” inte stämmer med ”motivering” och där det avgränsade riksintresseområdet är många gånger större än vad som är motiverat av själva riksintresset.

Linköpings kommun anser också att det finns anledning att särskilt uppmärksamma Försvarmaktens riksintresseanspråk. Självklart ska många av totalförsvarets anläggningar vara av riksintresse. De hävdade influensområdena runt riksintressena är emellertid mycket omfattande och Försvarmakten anser sig inte behöva redovisa tydliga skäl till avgränsningarna. Som exempel kan nämnas buller från militärt flyg, som ju är undantaget från ”Förordning 2015:216 om trafikbuller vid bostadsbyggnader” (Trafikbullerförordningen). Det influensområde för flygbuller som Försvarmakten pekat ut runt Malmens flygfält i Linköping tar inte hänsyn till den nya samordnade lagstiftningen, till att regeringen nu har en mera tillåtande syn på buller än tidigare (vilket bl a kommit till uttryck i Trafikbullerförordningen) eller till att det går att åstadkomma acceptabla inomhusnivåer i nya bostäder trots höga utomhusnivåer. Försvarmaktens influensområde runt Malmen, innebär att flera tusen färre lägenheter kan byggas än om Boverkets allmänna råd eller Trafikbullerförordningen skulle ha tillämpats. Ett annat exempel är influensområdet runt Malmen med hänsyn till höga objekt, vilket innebär att hela Linköpings kommun utgör stoppområde för vindkraft. Runt riksintresset Prästtomta skjutfält har Försvarmakten avgränsat ”Riksintresse för tot. försv. militära del”, ”Influensområde inkl. riksintresse”, ”Stoppområde för höga objekt”, ”Influensområde för luftrum” och ”Särsk. behov av hinderfrihet”. Det är för kommunen oklart vad de olika avgränsningarna står för.

Synpunkter på utredningen

Allmänt

Linköpings kommun avstyrker de bärande tankarna i riksintresseutredningens förslag till nytt riksintressesystem. Kommunen anser inte att det föreslagna systemet uppfyller direktivets krav om att vara ”rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt”. Det föreslagna riksintressesystemet är tvärtom mycket komplicerat och svåröverskådligt med många nivåer och undantag.

Linköpings kommun tror inte heller att utredningens förslag skulle leda till att utbredningen av riksintresseområden skulle minska eller att byggandet av bostäder skulle underlättas. Enligt utredningen ska sektorsmyndigheterna föreslå kriterier, som regeringen ska fatta beslut om. Sektorsmyndigheterna ska, enligt utredningen, bemyndigas att fatta beslut om vilka områden som är av riksintresse - beslut som inte kan överklagas. Kommunerna har möjlighet att begära att få ett förslag till riksintresse prövat av regeringen om man anser att kriterierna inte är uppfyllda eller att underlaget är bristfälligt, men detta förutsätter att sektorsmyndigheten (som själv utarbetat kriterier, avgränsning och värdebeskrivning av riksintresset) godkänner en sådan prövning.

Det ligger i sakens natur att sektorsmyndigheterna står upp för sina intressen och anser att många av deras intresseområden är av riksintresse. Kommunens bedömning är att sektorsmyndigheterna, om förslaget genomförs, kommer att fortsätta slå vakt om nuvarande riksintressen samt peka ut nya. De föreslagna väsentliga allmänna intressena, som kommunerna har det slutgiltiga inflytandet över, skulle inte påverka detta.

Utredningen visar en brist på förståelse för kommunal planering och för förutsättningarna för bostadsbyggande. En förklaring till detta kan vara sammansättningen av de personer som ingått i utredningen och som knutits till utredningen som experter. Av dessa kommer 12 från departement, 21 från statliga myndigheter, 4 från intresseföreningar och en enda från kommunerna (Sveriges Kommuner och Landsting).

Väsentliga allmänna intressen

Linköpings kommun anser att det föreslagna systemet med väsentliga allmänna intressen är svåröverskådligt och ineffektivt. Förslaget skulle, om det genomfördes, leda till långa och komplicerade planprocesser och därmed försvåra och fördyra bostadsbyggandet.

Krav på att i översiktsplanen definiera och hantera riksintressen och väsentliga allmänna intressen på nationell, regional och lokal nivå (sammanlagt drygt 100 olika typer av intressen, vilket kan innebära många hundra områden i en kommun) skulle leda till betydande merarbete och ökade kostnader för kommunerna. Förslaget är oflexibelt och byråkratiskt. Det är inte meningsfullt att lägga stora resurser på att identifiera, avgränsa, beskriva alla väsentliga allmänna intressen inom en kommun samt redovisa hur de ska tillgodoses.

Inom många av områdena kommer det aldrig att bli aktuellt med förändrad markanvändning. Vissa av de områdestyper som föreslås, t ex näringslivsutveckling, forskning och innovation eller regional tillväxt, är dessutom svåra att avgränsa geografiskt. Enligt utredningen kan vissa områdestyper, omfatta hela kommuner. Den avvägning mellan olika allmänna intressen som kommunerna alltid gör i översikts- och detaljplaneplanarbete kommer inte att förbättras genom förslaget – bara att bli krångligare och ta längre tid. Förslaget innebär att arbetet med att ta fram översiktsplaner skulle försvåras avsevärt med resultatet att vissa kommuner sannolikt skulle avstå helt från att ta fram nya översiktsplaner.

Beslut om definitioner, kriterier, riksintresseområden, tillämpning mm

Linköpings kommun anser att det är bra att begreppet riksintresse definieras i lagen och att lagen anger när ett riksintresse ska anses tillgodosett. Kommunen är emellertid kritisk till hur de nya lagparagraferna utformats (se nedan).

Enligt kommunens uppfattning ska kriterier för olika typer av riksintressen läggas fast i lagen och inte, som föreslås, beslutas av regeringen efter förslag från sektorsmyndigheterna.

Linköpings kommun anser att endast regeringen ska kunna besluta om riksintresseområden och avstyrker därför utredningens förslag att sektorsmyndigheterna bemyndigas att fatta sådana beslut. Det är avgörande för legitimiteten att besluten om riksintressen fattas på hög politisk nivå.

Enligt kommunens uppfattning ska länsstyrelsen inte ha möjlighet att överpröva en detaljplan på grund av att allmänna intressen, som ej är riksintressen, berörs. Denna avvägning ska göras i den kommunala planeringen.

Linköpings kommun är positiv till att det skapas en möjlighet att låta ett allmänt intresse väga tyngre än ett riksintresse – att en ”ventil” skapas. Enligt kommunens uppfattning behövs dock inte det krångliga systemet med väsentliga allmänna intressen för att skapa en sådan möjlighet.

Linköpings kommun är positiv till att riksintressen aktualitetsprövas. Aktualitetsprövningen bör dock göras av regeringen, inte av sektorsmyndigheterna som utredningen föreslår.

Linköpings kommun är positiv till förslaget att Boverket får ansvar för bl a ett nationellt riksintresseregister.

Utformningen av lagparagrafer

Som framgår ovan är Linköpings kommun positiv till att begreppet riksintresse definieras i lagen och att lagen ger stöd för hur definitionen ska tillämpas. Kommunen anser emellertid att utredningens förslag till lagparagrafer är

otydliga och svåra att tillämpa. Nedan ges några exempel. Kopplingen mellan olika paragrafer är också komplicerad och svår att överblicka.

I utredningen föreslås att ett område endast kan vara av ”stor nationell betydelse” om minst ett av fyra kriterier uppfylls (3kap 6§ miljöbalken). Ett av dem är ”områden som är av stor nationell betydelse för att genomföra nationellt viktiga strukturer eller nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling”. De nationella mål, som är relevanta, är fler än 100 och enbart detta kriterium kan leda till att mycket stora områden kan komma att anses vara av riksintresse.

Utredningen föreslår att bestämmelserna i miljöbalken ändras så att formuleringen ”skyddas mot påtaglig skada” ersätts av ”ska tillgodoses”. Förslaget till förtydligande av när ett riksintresse ska anses tillgodosett (3kap 4§ miljöbalken) har följande lydelse: ”Ett riksintresse eller väsentligt allmänt intresse tillgodoses i ett beslut om området fortfarande är lämpligt för det ändamål och den verksamhet som intresset avser så att det är möjligt att använda eller bevara området eller bedriva verksamheten i enlighet med intresset”. Linköpings kommun anser att miljöbalkens nuvarande begrepp ”skyddas mot påtaglig skada” är lättare att förstå och tillämpa än ”ska tillgodoses”. Kommunen avstyrker därför förslaget till ändring.

Synpunkter på ett nytt riksintressesystem

Processen och beslut under processens gång

Linköpings kommun anser att det är mycket angeläget att ett nytt förslag till riksintressesystem snarast utarbetas. Det omfattande bakgrundsmaterial som ingår i den nu aktuella utredningen kan med fördel utnyttjas. Intentionerna i direktivet är bra och det finns enstaka delar i utredningens förslag som enligt kommunens uppfattning kan ingå i ett nytt system.

Enligt Linköpings kommun bör kommunerna i det fortsatta utredningsarbetet få en mera framträdande roll än hittills. Såväl Sveriges Kommuner och Landsting som ett antal representanter med praktisk erfarenhet av riksintressefrågor i olika kommuner bör inbjudas att aktivt delta i arbetet. Representanterna för olika kommuner utses lämpligen av Sveriges Kommuner och Landsting.

Linköpings kommun anser att inga beslut om nya riksintressen ska fattas förrän ett nytt riksintressesystem har införts.

En möjlighet för regeringen att besluta att ett allmänt intresse, t ex ”bostadsbyggande”, i särskilda fall ska ges företräde före ett riksintresse bör införas snarast. Hur ”ventilen” ska tillämpas bör förtydligas, men behöver inte avvakta ett nytt riksintressesystem.

Ett nytt system

Enligt Linköpings kommuns uppfattning är det viktigt att ett nytt riksintressesystem uppfyller direktivets krav på ett rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt system. Förutsättningen för att riksintressena ska få legitimitet är de endast utgörs av områden som är unika i sitt slag. Riksintresseområdena måste, både till antal och omfattning, väsentligen minskas i förhållande till idag. Avgränsningen av områdena skall göras utifrån de värden som verkligen är skyddsvärda – de ska inte omges av ”säkerhetszoner”. För att detta ska vara möjligt behöver regeringen få ett avgörande inflytande över riksintressena. Det är samtidigt viktigt att säkerställa att regeringens olika prövningar sker inom rimlig tid.

I ett nytt riksintressesystem är det viktigt att slå vakt om det kommunala självstyret och betona vikten av helhetssyn. Enligt kommunens uppfattning ska riksintresseområdena inte ses som stoppområden. Även om beskrivningarna av riksintresseområdenas värden blir tydligare än idag, kommer det i det enskilda fallet ändå att krävas analyser och särskilda ställningstaganden till hur olika riksintressen och andra allmänna intressen ska vägas mot varandra. Sådana avvägningar ska, enligt kommunens uppfattning, göras i översikts- och detaljplaner. Det är ofta fullt möjligt att inom ett område ta hänsyn till både till ett riksintresse och till andra allmänna intressen.

Definition och kriterier, såväl allmänna som sektorsvisa, ska enligt kommunens uppfattning anges i lag. Endast regeringen ska kunna fatta beslut om vilka områden som ska vara av riksintresse. Enligt kommunens uppfattning ska riksintresseområdena aktualitetsprövas av regeringen. Som underlag för regeringens beslut om riksintressen bör ställas krav på att samråd genomförts och att det finns en samrådsredogörelse, som bl a redovisar kommunernas uppfattning i frågan.

Hantering av influensområden och skyddsområden, inklusive kriterier för dessa, behöver uppmärksammas i det fortsatta utredningsarbetet. Det är av stor betydelse att ta ställning till om denna typ av områden, t ex influensområden runt flygplatser, ska avgränsas i samband med att riksintressena beslutas eller senare i samband med att översiktsplaner eller detaljplaner upprättas. Avgränsningen av influensområden kan behöva ändras relativt ofta, t ex i samband med nya tillstånd, vilket kan tala för att de inte ska ingå i beslut om riksintresseområden. Samtidigt är det viktigt att skapa tydlighet och förutsägbarhet om vad som gäller.

Enligt Linköpings kommuns uppfattning är det av stor vikt att ett nytt riksintressesystem säkerställer ett förstärkt skydd för dricksvattentäkter kopplade till vattenanläggningar av riksintresse. Skyddet måste dock inte ske som ett riksintresse.

Linköpings kommun anser att man i det fortsatta utredningsarbetet bör överväga att i plan- och bygglagen ange ”hållbar stadsutveckling” som ett

allmänt intresse. Idag är bl a ”bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet” ett allmänt intresse. Det saknas emellertid ett lagligt stöd för en helhetssyn när det gäller hållbar stadsutveckling, dvs ett stöd för en ur ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt hållbar stadsutveckling. Hur ”hållbar stadsutveckling” ska definieras och tillämpas behöver utvecklas, men tanken är att förslaget skulle ge stöd för exempelvis en tät bebyggelsestruktur, en kollektivtrafikanpassad bebyggelsestruktur, en mångfald av funktioner och en komplettering av utsatta områden med nya bebyggelse typer. Det föreslagna nya allmänna intresset skulle betona helhetssynen i planeringen och städernas betydelse för Sveriges utveckling.

Enligt kommunens uppfattning ska regeringen – endast regeringen - kunna besluta att ett allmänt intresse, t ex ”bostadsbyggande”, i särskilda fall ska ges företräde före ett riksintresse. Hur ”ventilen” ska tillämpas bör dock förtydligas.

Linköpings kommun anser att Boverket ska få ett övergripande ansvar för att bevaka hushållningen med mark- och vattenområden och ett särskilt ansvar för både kapitel 3 och kapitel 4 i miljöbalken.

För Linköpings kommun

Kristina Edlund
Kommunstyrelsens ordförande