



Datum
2017-01-26
Adress
Bergsgatan 17
Diarienummer
270:07997-2016

Kommunstyrelsen

Yttrande över remiss från kommunstyrelsen över remiss från Miljö- och energidepartementet av betänkandet Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

STK-2016-1124

Miljönämnden beslutar att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har översänt Riksintresseutredningens slutbetänkande för synpunkter. Miljönämnden anser att uppdraget att förenkla och uppdatera det delvis föråldrade systemet med riksintressen är angeläget. Miljönämnden anser dock att ett genomförande av vad utredningen föreslår inte kommer förbättra situationen. Det är visserligen bra med en samordnad, tidsatt plan för uppdatering av systemet med förtydligande av arbetsfördelning, kriterier, beskrivningar, register m.m., men förslaget innebär också att komplicerande moment med nya intressnivåer införs som riskerar sinka kommunernas planering för en hållbar utveckling istället för att underlätta den. Miljönämnden motsätter sig att de föreslagna lagändringarna införs i svensk rätt.

Yttrande

Miljönämnden motsätter sig införande av föreslagna lagförändringar i svensk rätt. Miljönämnden har dock valt att inte enbart inta ett övergripande, principiellt förhållningsätt utan kommenterar nedan även olika delar av utredningen, i huvudsak med utgångspunkt från rubrikerna i utredningens sammanfattning. I slutet av miljönamndens förslag till yttrande kommenteras även några näraliggande frågor med sammanhang till planeringsprocessen.

Miljönämnden anser också att det ska finnas beskrivningar av hur riksintresseområden ska avvecklas när de t.ex. är inaktuella.

Planering utifrån helhetssyn

Utredningens förslag

En bestämmelse införs i 3 kap. MB om att användningen av mark och vatten ska ske från en helhetssyn som främjar god hushållning med mark och vatten.

Miljönämndens synpunkter

Miljönämnden ställer sig bakom förslaget, med reservation för att lagförslagen i utredningen är ömsesidigt beroende av varandra och att en samlad bedömning också är nödvändig.

Områden av väsentligt allmänt intresse

Utredningens förslag

Begreppet mark- och vattenområden av väsentligt allmänt intresse införs och definieras i 3 kap. MB. Sådana områden ska redovisas i kommunens översiktsplan. De kan anges ur nationellt, regionalt eller lokalt perspektiv.

Miljönämndens synpunkter

Miljönämnden motsätter sig förslaget. Miljönämnden menar att det motverkar intentionen som ligger i uppdraget, nämligen att förenkla planeringsarbetet och skapa tydlighet. Förslaget innebär en nackdel även ur miljösynpunkt t.ex. om osäkerhet om skyddsvärden blir följden. En extra nivå införs genom begreppet väsentligt allmänt intresse, dessutom ska särskilda regler gälla för två av dem (jordbruksmark och dricksvatten) liksom möjligheter att i vissa fall låta de väsentliga allmänna intressena gå före riksintressena (den s.k. ventilen, se nedan). De väsentliga allmänna intressena införs vidare från tre olika perspektiv. Planeringen blir mer komplicerad och dess resultat mer svårtolkat.

Miljönämnden föreslår att utredaren får i uppdrag att undersöka om det finns andra sätt att uppnå en god hushållning för de intressen man i dessa fall avser värna, kanske till och med genom bara mindre kompletteringar av dagens planeringsverktyg.

Miljönämnden har samrått med stadsbyggnadskontoret som är expertmyndighet vad gäller planering i Malmö. Miljönämnden har uppfattat ett tvivel hos kontoret vad gäller att lagstifta om nya nivåer av intressen såsom föreslagits. Miljönämnden delar detta tvivel.

Fler allmänna intressen ska beaktas

Utredningens förslag

De nuvarande allmänna intressena i 3 kap. MB anges som väsentliga allmänna intressen och kompletteras med följande intressen: värdefulla strukturer för ekologiska samband, åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § MB (syftar på arbete med miljökvalitetsnormer), att begränsa klimatpåverkan, klimatanpassningsåtgärder, dricksvattenförsörjning, bostadsförsörjning, näringslivsutveckling, forskning och innovation, regional tillväxt.

Miljönämndens synpunkter

Miljönämnden motsätter sig förslaget. Miljönämnden finner alla de föreslagna intressena väl värda att ge säkerställt utrymme i kommunal planering. Den fråga som reser sig på samma sätt som i föregående förslag är dock om en ny begrepps nivå verkligen behövs för detta ändamål. Miljönämnden tror inte det. På samma sätt som man i dag har en inflation i användningen av riksintressen riskerar man här att få en ny typ av inflation, alltför många områden och typer av områden som klassas som väsentliga allmänna intressen. Flera av dem överlappar även sinsemellan.

Brukning svärd jordbruksmark och dricksvattenförbrukning

Utredningens förslag

Bestämmelser införs i PBL om att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande till översiktsplan och detaljplan ska ange om planförslaget innebär att bestämmelserna om brukning svärd jordbruksmark inte följs och om förslaget inte tillgodoser ett väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjning. Länsstyrelsen kan i dessa fall överpröva beslut om detaljplan.

Miljönämndens synpunkter

Miljönämnden har ingen erinran mot att länsstyrelsen särskilt ska granska frågor om brukning svärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning, två intressen representerande stora samhällsvärden. Idag finns tyvärr exempel på att högklassig jordbruksmark som kommer att behövas i framtiden exploateras i brist på förutseende och på att

dricksvattentäkter av samma skäl hotas, även sådana som Malmö är beroende av. Förhoppningarna om hushållning med åkermark har dock växt sedan principer om att bygga tätare och mångfunktionellt fått genomslag i stadsplaneringen i många kommuner. Miljönämnden tror dock inte att införande av begreppet väsentligt allmänt intresse skulle underlätta för kommunerna eller för länsstyrelsen.

Områden av riksintresse beslutas formellt

Utredningens förslag

Mark- och vattenområden av riksintresse definieras i 3 kap MB. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan besluta att ett område är riksintresse. En dialog med bl.a. berörd kommun ska föregå beslut. Beslut ska aktualitetsprövas varannan mandatperiod. Bestämmelser införs också om hur ett område av riksintresse ska beskrivas.

Miljönämndens synpunkter

Miljönämnden ställer sig bakom huvudtankarna i förslaget. Det kommer att leda till ökad tydlighet och mer enhetliga planprocesser, och kommunernas kompetens kommer att kunna tillvaratas. En invändning kan vara att olika intressen utvecklas med olika dynamik och att behovet av översyn därför kan variera. En annan invändning kan vara att konjunkturella faktorer kan tänkas få genomslag i en planering som för naturvårdsintressen borde vara mer långsiktiga än två mandatperioder. Förslaget ställer stora krav på att tillräckliga resurser och kompetens finns hos berörda myndigheter vad gäller långsiktiga ekologiska sammanhang.

Regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintresse

Utredningens förslag

Bestämmelser införs i hushållningsförordningen om att regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintresse. Inriktningen ska vara att minska den totala utbredningen av sådana områden genom att beakta möjligheten att t.ex. ersätta dem med områden av väsentligt allmänt intresse.

Miljönämndens synpunkter

Miljönämnden ställer sig bakom att ett gemensamt arbetssätt för framtagande av kriterier för riksintressen införs. De kriterier som idag finns har skiftande bakgrund, kvalitet och tillämpning. Utredningens förslag ligger så långt i linje med att förenkla och förtydliga. Miljönämnden ställer sig också bakom intentionen att minska arealen riksintressen. Av Sveriges land- och vattenområden är 46 % klassade som riksintressen. Miljönämnden vill dock erinra om att det i många fall just är stora orörda områden som kan hysa stora biologiska värden. Miljönämnden anser att intentionen att minska arealen kan ske genom väl avvägda kriterier och noggrannare naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga överväganden. Detta är att föredra framför att ersätta riksintressen med områden av väsentligt allmänt intresse.

Påtaglig skada ersätts av tillgodose intresse

Utredningens förslag

Bestämmelser om att ett beslut inte får innebära påtaglig skada av ett intresse ersätts med bestämmelser som i korthet innebär att om områden fortfarande är lämpliga för det ändamål som avsågs så är intresset tillgodosett (se utredningen för exakt lydelse).

Miljönämndens synpunkter

Miljönämnden motsätter sig förslaget. Miljönämnden anser att förslaget är svårt att tolka och är tveksam till att det införs redan av detta skäl. Det kan möjligen innebära en risk för sänkta trösklar vad gäller intrång i skyddsvärda områden. Det bör därför inte genomföras. Genom

andra förändringar som föreslås kommer t.ex. samutnyttjande för flera intressen ändå vara möjligt.

En ventil för regeringen

Utredningens förslag

Regeringen eller myndighet som regeringen beslutar ges möjlighet att besluta om företräde för väsentligt allmänt intresse framför riksintresse. Ventilen möjliggör t.ex. företräde för bostadsförsörjning framför ett riksintresse.

Miljönämndens synpunkter

Miljönämnden ställer sig bakom att man undersöker om man i planprocessen kan finna arbetssätt som med bibehållna miljökrav underlättar ökat bostadsbyggande. Miljönämnden anser att det är av största vikt att en socialt hållbar utveckling ges utrymme i kommunal planering, tillsammans med ekonomisk och ekologisk.

Miljönämnden ställer sig bakom det resonemang som förs i utredningen om att man kan låta ett allmänt intresse som bostadsförsörjning gå före ett riksintresse om det föregås av en noggrann miljökonsekvensbeskrivning och sker som ett undantag samt att det sker i dialog med länsstyrelsen. Beslut bör dock tas av regeringen. Begreppet väsentligt allmänt intresse behöver inte införas för att möjliggöra förfarandet.

Förtydligad tillämpning av hushållningsbestämmelserna

Utredningens förslag

Bestämmelser införs i 3 kap. MB och i hushållningsförordningen som tillsammans med övriga bestämmelser i 3 och 4 kap MB på ett samlat sätt beskriver tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

Miljönämndens synpunkter

Miljönämnden lämnar inga synpunkter. Förslaget innebär att övergripande bestämmelser samlas på ett mer konsekvent sätt.

Myndigheternas ansvar

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att Boverket får ett övergripande och samordnade ansvar för att bevaka hushållningen med mark- och vattenområden. Boverket ges i uppdrag att ta fram en handbok för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna, genomföra utbildningar samt utvärdera bestämmelsernas tillämpning.

Miljönämndens synpunkter

Miljönämnden ställer sig bakom förslaget.

Ett riksintresseregister

Utredningens förslag

Beslut om områden av riksintresse och sektorsmyndigheternas uppgifter om områden av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv redovisas i ett register som Boverket ansvarar för.

Miljönämndens synpunkter

Miljönämnden ställer sig bakom förslaget om ett nationellt register för områden av riksintressen och att Boverket ansvarar för detta. Förslaget ligger i linje med utredningens uppdrag, att förenkla och förtydliga. En del frågor om former för datalagring kommer säkert att dyka upp men framtagandet av uppdaterade kriterier lär underlätta. Eftersom miljönämnden inte önskar att områden av väsentligt allmänt intresse införs som nytt begrepp avstyrker miljönämnden i konsekvens härmed ett särskilt register för detta (en svaghet

rörande områden av väsentligt allmänt intresse framkommer här eftersom endast de som föreslås från nationellt perspektiv skulle registreras här).

Genomförande

Utredningens förslag

Författningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2018. Regeringen beslutar om kriterier under 2019. Sektorsmyndigheterna beslutar om områden av riksintresse under 2020.

Länsstyrelserna redovisar de beslutade områdena och områden av väsentligt intresse till kommunerna 2021. Alla kommuner aktualiserar sina översiktsplaner med hänsyn till det nya underlaget och beslutar om dem senast under 2024.

Miljönämndens synpunkter

Miljönämnden anser att det är bra att en tidsatt och tydlig genomförandeplan framtagits.

Utredningen behöver dock revidera sitt förslag i väsentliga delar och miljönämnden bedömer att det är osannolikt att ett ikraftträdande kan ske 1 januari 2018. Miljönämnden tror också att sektorsmyndigheterna behöver längre tid och att deras resurser behöver ses över och ev. utjämnas inför en uppgift som är både viktig och krävande. Införande av nya intressenivåer bör som tidigare nämnts inte ske.

Allmänna intressen, ytterligare aspekter

Utredningens förslag

I kapitel 12 görs i utredningen en genomgång av huruvida tidigare och föreslagna nya allmänna intressen bör vara riksintressen respektive väsentliga allmänna intressen.

Miljönämndens synpunkter

Eftersom miljönämnden motsätter sig införandet av begreppet väsentliga allmänna intressen är det svårt att i detalj kommentera vad som föreslås, resonemangen blir hypotetiska.

Miljönämnden lämnar dock några kommentarer.

Miljönämnden anser att utredningen borde lämna öppet för att stora opåverkade områden och ekologiskt känsliga områden ska kunna vara riksintressen. Miljönämnden anser det är bra att grundvatten nu kan vara riksintresse men anser att detsamma bör gälla även för ytvatten. Miljönämnden anser att det är bra att mark- och vattenområden av betydelse för natur- och kulturvärden eller friluftslivet nära storstäder kan vara riksintressen. Det är också bra att områden värdefulla för industri, energiproduktion, kommunikationer, vattenförsörjning och avfallshantering kan vara riksintressen. Miljönämnden föreslår inga kategorier utöver de som utredningen nämner, tvärtom är det bra om det totala antalet kategorier kan minska.

Övrigt: planering för hållbara städer

Miljönämndens synpunkter

Miljönämnden menar att utredningens förslag inte beaktar storstadskommunernas planeringssituation tillräckligt. Systemet med riksintressen har alltså en viktig funktion för t.ex. naturvård och olika näringars areella behov. Det bygger dock på principer från den fysiska riksplaneringens tid på 1960- och 1970- talet när man i industrialiseringens slutskede reagerade på den omfattande miljöförstörelsen och ville säkra arealbehov för naturvård och för olika samhällsintressen var för sig. Som en följd av förtätningsbehovet som tillkom efter år 2000 är utmaningen i storstäderna idag emellertid en annan nämligen att från ett mångfunktionellt perspektiv se till att många intressen kan tillgodoses på en begränsad yta. Det som utredningen föreslår riskerar medföra att planeringskapacitet riktas åt fel håll.

Följden kan bli tempoförluster i omställningen till hållbar utveckling och hållbara städer. Man bör betänka att klimatneutralitet ska nås inom 20-30 år, att va-systemen behöver kretsloppsanpassas och nya urbana ekosystemtjänster utvecklas inom samma tidsrymd. Vad som kommer behövas är innovativa lösningar och tekniksprång där kommun och näringsliv samarbetar. Fokus bör ligga på planeringsverktyg som hjälper kommunerna framåt i ett sådant perspektiv.

Man bör också betänka att Sverige redan har en extra resurskrävande situation i arbetet med planering för god miljö och hållbar utveckling. Genom det nationella miljömålssystemet krävs att många miljöinsatser måste bedömas dubbelt eller från flera håll. Dels ska de nationella miljömålen nås och dels ska EU-direktiv implementeras och efterlevas. Andra länder har inte denna situation. Härtill kommer inhemsk lagstiftning och egna kommunala planer och program. Man bör av detta skäl sträva efter förenklade arbetsätt som frigör resurser och kreativitet, inte mer komplicerade.

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av miljöingenjör Lars Nerpin, enheten för miljöövervakning och analys, avdelningen för stadsutveckling och strategi. Synpunkter på enskilda avsnitt har inhämtats från enhetschef Kristina Lembre och miljöinspektör Håkan Karlström, båda från enheten för kemi och industri, avdelningen för miljö- och hälsoskydd.

Ordförande

.....
Carina Svensson
.....

Nämndsekreterare

.....
Andrea Hjärne Dalhammar
.....

Reservationer och särskilda yttranden

Ramtin Masoumi (M), Lars Myllenberg (M) och Magnus Hulthe Andersson (L), med instämmande av Rosemary Ricci-Nystrand (M), lämnar särskilt yttrande.