NATUR VÅRDS VERKET

SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

YTTRANDE
2017-02-23 Ärendenr:
NV-07271-16

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling, SOU 2015:99 (M2015/04128/Nm)

SAMMANFATTNING

Naturvårdsverket avstyrker betänkandets förslag om ett nytt system för riksintressen och allmänna intressen. Vi anser att nuvarande system i stort är bra men att tillämpningen kan förbättras. Boverkets nya vägledning kan i hög grad bidra till detta.

Naturvårdsverket ser behovet av avvägning mellan olika samhällsintressen, men bedömer att det lämnade förslaget inte innehåller lämpliga lösningar för detta. Ett genomförande av förslag i betänkandet skulle enligt Naturvårdsverkets bedömning försvåra tillämpningen och vara till nackdel för systemet som helhet. Systemet blir varken enklare, mer överskådligt eller begripligt. Tvärtom skapar den nya kategorin väsentligt allmänt intresse en ny och mer komplicerad hierarki. Att införa nya intressen som inte är platsbundna skulle dessutom vara främmande för miljöbalkens syfte. Kommunala avvägningar och beslut utan möjlighet till statlig insyn är direkt olämpligt och att ersätta "påtaglig skada" med "tillgodose intressen" innebär ett helt nytt synsätt vars konsekvenser är svåra att överblicka.

Hur de olika nivåerna av väsentligt allmänt intresse skulle införas är inte belyst i tillräcklig omfattning menar Naturvårdsverket. Det saknas exempelvis preciserade metoder för urval av vilka områden som ska utgöra väsentligt allmänt intresse. De bristande analyserna i konsekvensutredningen gör det svårt att finna trovärdighet bl a i de övergripande siffrorna om kostnader och intäkter.

BESÖK: STOCKHOLM – VALHALLAVÄGEN 195
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
FAX: 010-698 16 00
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Naturvårdsverket ser däremot mer positivt på de förslag som behandlar en översyn av befintliga områden av riksintresse, mer enhetliga kriterier samt samråd inför inrättande av nya riksintressen. Detsamma gäller för förslaget om en tydligare redovisning av allmänna intressen i kommunernas översiktplan.

NATURVÅRDSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDE

Naturvårdsverket avstyrker betänkandets förslag om ett nytt system för riksintressen och allmänna intressen. Vi anser att nuvarande system för riksintressen och allmänna intressen i stort är bra men att tillämpningen kan förbättras. Boverkets nya vägledning[1] om nationella myndigheters hantering av riksintressen kan i hög grad bidra till att klargöra och förbättra tillämpningen inom det nuvarande systemet. Naturvårdsverket ser behovet av avvägning mellan olika samhällsintressen men menar att förslagen i betänkandet inte innehåller lämpliga lösningar för detta.

Det föreslagna systemet blir varken enklare mer överskådligt eller begripligt

I betänkandet föreslås införande av den helt nya kategorin väsentligt allmänt intresse. Detta, tillsammans med riksintressen och allmänna intressen, bildar en ny hierarki av intressen när det gäller hushållning av mark- och vattenområden. Riksintressen föreslås liksom tidigare utgå från det nationella perspektivet. För väsentliga allmänna intressen gäller dock att dessa ska länka till all mark- och vattenanvändning på både lokal, regional och nationell nivå (11.4.2). Till detta kommer att det föreslås väsentliga allmänna intressen av olika rangordning – exempelvis ges jordbruk och dricksvatten ett starkare skydd än de övriga intressena med en ny överprövningsgrund för länsstyrelsen (11.4.4).

För områden av väsentligt allmänt intresse föreslås skilda instanser peka ut dessa områden på nationell, regional respektive lokal nivå (11.4.3). Därefter ska områdena, efter avvägning, redovisas i kommunens översiktsplan.

Naturvårdsverket anser att systemet varken kommer att bli enklare eller mer överskådligt genom införandet av kategorin väsentligt allmänt intresse. Tvärt om bedömer vi att systemet blir väsentligt mer otydligt än vad som är fallet i dag. Vidare bedömer Naturvårdsverket att systemet kommer att kompliceras genom att olika instanser pekar ut väsentliga allmänna intressen på nationell, regional respektive lokal nivå.

Mot bakgrund av detta avstyrker Naturvårdsverket införande av kategorin väsentligt allmänt intresse.

Vissa av de föreslagna nya intressena bör inte omfattas av hushållningsbestämmelserna

---

[1] "Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken", kommer att bli en del i den redovisning Boverket gör i april i år av regeringsuppdraget rörande riksintressen (S20 14/6521 /PBB).

Naturvårdsverket ställer sig frågande till att exempelvis områden som är lämpliga för bostadsförsörjning eller som har betydelse för näringslivsutveckling eller regional tillväxt, ska utgöra områden av väsentligt allmänt intresse. Detta är en annan typ av intresse som inte kan jämföras med de som är platsbundna. Det går ofta inte att hitta andra lokaliseringar för hotade arter, känsliga ekologiska miljöer eller för tätortsnära friluftsliv på samma sätt som för bostäder eller regional tillväxt. Denna grund skiljer intressena åt i sak och gör därför dessa föreslagna nya väsentliga allmänna intressen främmande för hushållningsbestämmelsernas syfte. Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet och god ekonomisk tillväxt återfinns dessutom redan som allmänna intressen i 2 kap. 3 § plan- och bygglagen.

Däremot ser Naturvårdsverket att införandet av klimatanpassningsåtgärder och värdefulla strukturer för ekologiska samband är just sådana platsspecifika intressen som kan behöva stärkas. Naturvårdsverket gör dock bedömningen att det finns goda möjligheter att lyfta fram dessa intressen genom ett stärkt genomförande av de befintliga bestämmelserna i 3 kap 2 och 3 §§ miljöbalken[2].

Kommunala avvägningar och beslut utan möjlighet till statlig insyn är direkt olämpligt

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att kommunen ges uppgiften att göra avvägningar mellan oförenliga väsentliga allmänna intressen utan att staten genom länsstyrelserna ska kunna yttra sig om det. Lokalt utpekade väsentliga allmänna intressen för exempelvis bostadsbyggande kommer att vägas mot exempelvis regionala intressen såsom grön infrastruktur och mot nationellt utpekade väsentliga allmänna intressen såsom områden lämpliga för klimatanpassningsåtgärder. Risken är stor att intressen som gagnar kommunen kortsiktigt ekonomiskt kommer att ha företräde framför t.ex. långsiktiga klimat-naturvårds- och friluftslivsintressen.

Att ersätta "påtaglig skada" med "tillgodose intressen" innebär ett helt nytt synsätt vars konsekvenser är svåra att överblicka. Konsekvenserna tas inte heller upp i betänkandet

Enligt nu gällande bestämmelser i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken ska en skadebedömning göras av vilken påverkan exempelvis en planerad verksamhet har i förhållande till riksintressen och allmänna intressen. Enligt förslaget i betänkandet föreslås en omvänd bedömning göras på så sätt att intressena ska tillgodoses (11.6.1). Att ett intresse tillgodoses innebär enligt förslaget att 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. Med den föreslagna skrivningen kan degradering och kvalitetsförluster av natur-, frilufts- och kulturvärden bli tillåtna då ett område även efter stora ingrepp fortfarande kan bedömas vara lämpliga för ändamålet.

För riksintressen föreslås att intresset ska tillgodoses, och för väsentligt allmänna intressen föreslås att intresset så långt möjligt ska tillgodoses (11.6.1).

---

[2] Se sid 73 och sid 88 i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag M201/722/Nm om att ta fram en landskapsanalys och styrmedelsanalys för grön infrastruktur.

Naturvårdsverket bedömer att denna ändring potentiellt kan få mycket stora konsekvenser. Emellertid är konsekvenserna av den föreslagna ändringen för tillämpningen av miljöbalken och annan lagstiftning över huvud taget inte redovisad i betänkandet.

Även om förslaget att ändra bedömningen från en skadebedömning till att bedöma huruvida intressen tillgodoses i vissa avseenden innebär en harmonisering med plan- och bygglagen, där motsvarande begrepp redan används (se exempelvis 3 kap. 4 § plan- och bygglagen), ser Naturvårdsverket att det finns en överhängande risk att denna bedömning innebär att hushållningsbestämmelserna inte i tillräcklig utsträckning kommer att beaktas vid beslut om planering eller användning av mark-och vattenområden. Tvärt om finns en risk att hushållningsbestämmelserna i större utsträckning kommer att åsidosättas. En sådan utveckling och inriktning bedömer Naturvårdsverket inte vara förenlig med syftet och målen med miljöbalken såsom de anges i 1 kap. 1 § miljöbalken. Detta har konkretiserats av riksdagen med miljökvalitetsmålen. Den föreslagna ändringen gagnar därmed inte heller uppnåendet av miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverket avstyrker förslaget.

Den förändrade regleringen kommer också att medföra ett stort vägledningsbehov med därtill hörande kostnader, utan att det egentligen är klarlagt vilket problem som denna förändring löser.

Det saknas preciserade metoder för urval av vilka områden som ska anses vara av väsentligt allmänt intresse

När det gäller underlag för bedömningen av områden av väsentligt allmänt intresse framgår av förslaget att sektorsmyndigheterna ska lämna underlag avseende mark- och vattenområden som de bedömer vara av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv till Boverket. Länsstyrelserna ska, beträffande det regionala perspektivet, samt kommunerna beträffande det lokala perspektivet, göra en bedömning av områden som är av väsentligt allmänt intresse. När det gäller bestämmande av områden av väsentligt allmänt intresse, utgör detta underlag sedan grunden för den fysiska planeringen.

Enligt förslaget ska kommunen redovisa områden av väsentligt allmänt intresse i översiktsplanen (11.4.3). I fall av konkurrerande intressen ska kommunen göra avvägningen om vad som utgör lämplig användning av mark- och vattenområden(11.4.3).

Av betänkandet framgår inte vilka kriterier som ska utgöra underlag för bedömningen av väsentligt allmänna intressen vare sig på nationell, regional eller lokal nivå. En förutsättning för att göra en relevant bedömning är att aktuell myndighet har en god kännedom om vad som finns totalt i landet av en viss resurs samt att det finns nationella kunskapsunderlag som är framtagna på ett likartat sätt med nationella kriterier.

Naturvårdsverket anser därför att det inte är lämpligt att det saknas krav på preciserade metoder för urval av vilka områden som ska utgöra ett väsentligt allmänt intresse som skulle kunna komma att tillmätas en stor betydelse i den fysiska planeringen av mark och vatten.

Avvägning mellan väsentligt allmänt intresse och riksintresse
Det inbördes förhållanden mellan olika intressen föreslås i vissa avseenden förändras jämfört med vad som gäller i dag. Sålunda föreslås riksintressena hanteras ungefär som tidigare men med den skillnaden enligt förslaget till ny bestämmelse i 3 kap § 20 miljöbalken *att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, ges uppgiften att besluta om företräde för ett väsentligt allmänt intresse före ett riksintresse.* Naturvårdsverket anser att en sådan bestämmelse måste användas med stor restriktivitet. Det finns annars en risk att exploateringsintressen av lokal karaktär kan komma att ges företräde framför andra mer långsiktiga intressen och att vikten mellan intressen kan förändras till förmån för lokala och regionala intressen. Tillförlitligheten och legitimiteten i systemet kan också påverkas negativt om denna bestämmelse används alltför frekvent.

Bristande analyser i konsekvensutredningen
Den konsekvensanalys som gjorts följer i stort de riktlinjer som finns i kommittéförordningen. Naturvårdsverket anser dock att konsekvensanalysen brister på flera viktiga områden.

Det är inte belyst vilka konsekvenser ändringen från påtaglig skada till tillgodose intresse kommer att få.

Naturvårdsverket är tveksamt till antagandet på s 478 att alla kommuner med förslaget får en aktuell översiktplan samt till att samråd kommer att medföra en minskning av antalet områden och arealer riksintresse.

I avsnitt 14.4.3 och tillhörande tabell saknar Naturvårdsverket en beskrivning av konsekvenserna för berörda sektorsmyndigheter. I tabellerna 14.4-14.8 finner man konsekvenser för sektorsmyndigheter i form av uppskattade årsarbetskrafter. Det är dock svårt att följa hur siffrorna beräknats då det enbart i en kort not beskrivs vilka antaganden som gjorts.

Naturvårdsverket förstår att det är svårt att ta fram siffror kring de kostnader och nyttor som uppstår i samhället med anledning av utredningens förslag och att de därför är behäftade med stor osäkerhet. Denna osäkerhet kan dock begränsas genom att tydligt redovisa hur siffrorna tagit fram. Här brister konsekvensanalysen som gjorts då siffrorna på flera ställen inte går att följa upp eftersom det saknas en tydlig beskrivning av hur man räknat och referenser till källor där sådana använts. Flera beräkningar har gjorts av konsultbolaget Ramböll och deras beräkningsunderlag saknas helt i konsekvensanalysen och i bilagorna till utredningen.

Av dessa anledningar bedömer Naturvårdsverket att de övergripande siffrorna om bruttokostnader (154 miljoner kr), nettokostnader (75 miljoner kr) och intäkter (350 miljoner kr) kan ifrågasättas. Kostnaderna skulle lika väl kunna överstiga nyttorna om de följder som kort beskrivs i avsnitt 4.8.1 blir det verkliga utfallet.

Översyn av befintliga områden av riksintresse behövs
Naturvårdsverket delar betänkandets syn på att uppdaterade riksintressen gör tillämpningen av systemet bättre. Däremot är det inte säkert att antalet eller utbredningen av riksintressena kommer att minska i den omfattning som betänkandet ser framför sig. Det är inte heller sannolikt att antalet bostäder som kommer till på grund av de förändringar som föreslås kommer att öka (14.4.2, s 478). Ökningen av antalet bostäder har helt andra drivkrafter som i mycket liten utsträckning påverkas av riksintressen. Trots att det finns en planreserv med byggklara detaljplaner i de flesta kommuner med behov av fler bostäder, är skälen till att det inte byggs framför allt ekonomiska. Ofta handlar det om att det inte finns tillräcklig efterfrågan på bostäder till det pris som marknaden erbjuder och resultatet blir att utbud och efterfrågan inte balanserar på bostadsmarknaden[3].

Behövs förtydligande av vissa bestämmelser,
Naturvårdsverket delar också betänkandets syn på att systemet för hushållning med mark och vatten i vissa delar är svåröverskådligt (11.1.1), vilket troligen också bidragit till otydlighet i tillämpningen. Vi instämmer i att en tydligt beskriven process för utpekande av riksintressen skulle öka tydligheten.

Naturvårdsverket är positivt till förslaget om samråd (11.5.5) vid inrättande av riksintressen. Samråd kan leda till att kunskapen om värdena därmed ökar bland systemets aktörer.

De kriterier för utpekande som idag finns på myndigheter ser olika ut (11.5.4). En bättre överensstämmelse bland kriterierna skulle kunna bidra till ökad tydlighet. Naturvårdsverket ser positivt på betänkandets förslag med kriterier framtagna av sektorsmyndigheterna och beslutade av regeringen.

Bra kräva tydlig redovisning av allmänna intressen i kommunernas översiktsplaner
Naturvårdsverket ser positivt på att ställa ökade krav på kommunerna att redovisa allmänna intressen, och att beslut om dessa områden anknyter till den planläggning som görs enligt plan- och bygglagen. Detta tydliggörs också i den nya vägledning kring riksintressen som Boverket har tagit fram.

Författningskommentarer
Som redogjorts för i sammanfattningen avstyrker Naturvårdsverket förslaget i dess helhet. Detta på grund av att vi bedömer att det är svårt att ur det föreslagna regelsystemet dra ut de mindre delar, som vi i och för sig tycker är positiva, utan att hela den föreslagna systematiken faller. Med denna inställning följer att förslagen till bestämmelser i väsentliga delar behöver arbetas om. Detta gäller såväl innehållet som utformningen av bestämmelserna. Naturvårdsverket ser därför inte att det i detta skede finns anledning att lämna detaljsynpunkter avseende utformning av bestämmelserna i förslaget.

---

[3] SOU2014:59, Bostadsförsörjning och riksintressen

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschef Gunilla Sallhed och handläggarna Ulrika Hagbarth, Ann Åkerskog, Björn Thews och Egon Enocksson.

Björn Risinger

Martin Eriksson