

Miljö- och energidepartementet

Synpunkter på slutbetänkandet Planering och beslut för hållbar utveckling

Allmänna synpunkter

Örebro kommun motsätter sig utredningens antagande att planeringen sker på marknadsmässiga grunder och att det finns ett behov av ökat statligt inflytande för att säkerställa att de allmänna intressena tillgodoses. Detta antagande stämmer inte mer den verklighet vi ser och upplevs nedvärderande mot de insatser som görs i den kommunala planeringen. I Örebro är byggtakten hög men planläggning sker utifrån kommunens bedömning av hur kommunen bör utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt.

Örebro kommun är dock positiv till att hushållningsbestämmelsernas tillämpning har studerats närmre med syfte att föreslå åtgärder för att anpassa lagstiftningen efter lagstiftarens intentioner och dagens krav samt tydliggöra och förenkla systemets tillämpning. Med utgångspunkt i de författningsförslag som har presenterats anser Örebro kommun emellertid inte att man har uppnått utredningens syfte och vi har tydliggjort vissa svårigheter som utredningen bör ta ställning till.

Synpunkter på utredningens författningsförslag

Planering utifrån helhetssyn

En bestämmelse införs i 3 kap. MB om att överväganden om användning av mark- och vattenområden ska göras utifrån en helhetssyn som främjar att en långsiktig och god hushållning tryggas.

Örebro kommun anser att avväganden redan görs utifrån en helhetssyn. Vi är dock positiva till att behovet av helhetssyn i bedömningar förtydligas.

Områden av väsentligt allmänt intresse

Begreppet mark- och vattenområden av *väsentligt allmänt intresse* införs i 3 kap. MB och ska redovisas i kommunens översiktsplan. Områden kan vara av väsentligt allmänt intresse ur nationellt, regionalt och lokalt perspektiv. Ansvariga sektorsmyndigheter kan ange områden ur nationellt och

länsstyrelsen ur regionalt perspektiv. Kommunen bedömer vilka områden som den anser vara av väsentligt allmänt intresse ur lokalt perspektiv. Intressena är inte rangordnade och kommunen avgör avvägningar mellan oförenliga väsentliga allmänna intressen.

Att ställa krav på att kommunerna utöver riksintressen ska redovisa områden av väsentligt allmänt intresse kan bidra till att systemet blir desto mer komplicerat. Att peka ut väsentliga allmänna intressen kräver dessutom resurser i form av tid och kompetens, vilket många kommuner saknar i dagsläget. Utgångspunkten i det fortsatta arbetet bör därmed främst vara att definiera och avgränsa befintliga och övriga tillkommande hushållningsbestämmelser. Därefter kan de väsentliga allmänna intressena ges utrymme och prioritet i den fysiska planeringen.

Det är oklart om någon myndighet måste godkänna de områden som pekas ut som väsentliga allmänna intressen och vilket värde de får jämfört med riksintressen. En mer centraliserad styrning av den fysiska planeringen är något som Örebro kommun är negativ till. Att göra avvägningar mellan olika intressen samt mark- och vattenanvändning kräver en viss lokalkännedom för att möjliggöra välgrundade beslut. De väsentliga allmänna intressena som pekas ut kan dessutom vara känsliga för förändringar i samhället och borde kunna ändras utan att det måste föregås av en långdragen och komplicerad process. Om de inte är flexibla för förändringar skulle det kunna resultera i att kommunerna förbinder sig till en framtida mark- och vattenanvändning som är undermålig eller i värsta fall olämplig.

Fler allmänna intressen ska beaktas

De nuvarande allmänna intressena i 3 kap. MB anges som väsentliga allmänna intressen och kompletteras med följande intressen: värdefulla strukturer för ekologiska samband, åtgärdsprogram, begränsa klimatpåverkan, klimatanpassningsåtgärder, dricksvattenförsörjning, bostadsförsörjning, näringslivsutveckling, forskning och innovation samt regional tillväxt.

Örebro kommun anser att de intressen som har pekats ut redan redovisas i kommunernas översiktsplaner och fungerar som utgångspunkt vid avväganden för framtida mark- och vattenanvändning. Det kan dock vara problematiskt att ställa krav på att kommunerna ska tillgodose samtliga intressen. Alla kommuner har t.ex. inte förutsättningar för att utvecklas inom forskning och innovation. Det kan även vara svårt att samla de föreslagna intressena under samma begrepp eftersom de är på väldigt olika nivåer. Många intressen är svåra att avgränsa och vissa är lämpligare att tillgodose på andra sätt än att geografiskt avgränsa de till en viss plats. Ett exempel på detta är brukningsvärd jordbruksmark där målet att bevara produktiv jordbruksmark är mer knutet till en viss marktyp och funktion än en specifik plats. Klimatanpassningsåtgärder, bostadsförsörjning och näringslivsutveckling går även att tillgodose på flera

platser, där en avvägning då behöver göras utifrån förutsättningarna på de olika platserna. Det finns en stor risk med att så tydligt "låsa" mark för ett ändamål. Det kan göra att den kloka bedömningen och avvägningen mellan olika intressen i kommunen minskar. Vad gäller forskning och innovation ifrågasätter Örebro kommun om det verkligen handlar om att peka ut fysiska ytor eller om det snarare handlar om att man från nationell nivå ska kunna peka på att inom det här området eller i den här kommunen ska detta tillgodoses. I så fall hör det inte hemma i detta kapitel. En annan anmärkning handlar om författningsförslag 3 kap 16 § "Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för bostadsförsörjning kan vara av väsentligt allmänt intresse." där Örebro kommun ställer sig frågande om vattenområden överhuvudtaget kan vara lämpliga för bostadsområden. Vad gäller begreppet regional tillväxt borde det redan vara tillgodosett genom att peka ut områden för näringslivsutveckling, bostadsförsörjning, natur och friluftsliv samt 3 kap. 8 §.

Örebro kommun ifrågasätter även huruvida det är lämpligt att alla intressen redovisas på nationell och regional nivå. Att peka ut områden för exempelvis näringslivsutveckling och bostadsförsörjning kräver en viss lokal kännedom och borde kännetecknas som en kommunal angelägenhet. Att områden för värdefulla strukturer för ekologiska samband pekas ut på nationell och regional nivå kan dock vara ett bra underlag för kommunernas arbete. Det kan vara svårt för kommuner att planera på ett bra sätt eftersom man endast har kunskaper om sin egen kommun och inte ser hur det ska hänga samman på landskapsnivå. Det finns dock en risk att kommuner och länsstyrelser gör olika tolkningar vid en sådan bedömning vilket medför en problematik när man ska se på intresset i ett större geografiskt sammanhang.

Om förslaget genomförs ser Örebro kommun en risk att de intressen som inte ryms inom begreppet väsentligt allmänt intresse tillskrivs mindre vikt. Därmed finns det ett behov av att se över om utredningen behöver identifiera några fler väsentliga allmänna intressen. Ett sätt skulle kunna vara att studera vilka intressen kommunerna redovisar i sina översiktsplaner i dagsläget. Exempelvis lyfter många kommuner fram vindkraft, tysta områden, sjukvård mm.

Brukningvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning

Bestämmelser införs i PBL om att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande till översiktsplan och detaljplan ska ange om planförslaget innebär att bestämmelserna om brukningvärd jordbruksmark inte följs och om förslaget inte så långt möjligt tillgodoser ett väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjningen. Länsstyrelsen ska överpröva ett beslut om detaljplan och kan upphäva det om planen inte tillgodoser dessa bestämmelser.

Örebro kommun är positiv till att länsstyrelsen får i uppdrag att bevaka dessa intressen närmre eftersom tillgången till dricksvatten och brukningvärd jordbruksmark är avgörande för att trygga dagens och framtidens eventuellt

ökade behov av dricksvatten och livsmedel. Vid beslut att överpröva en detaljplan bör dock en avvägning göras gentemot andra intressen för att säkerställa en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden ur ett helhetsperspektiv.

Områden av riksintresse beslutas formellt

Mark- och vattenområden av riksintresse definieras i 3 kap. MB. Ett område är av riksintresse om området ur ett långsiktigt hushållningsperspektiv är av stor nationell betydelse. Sektorsmyndigheterna bemyndigas att fatta beslut. Beslutet ska föregås av en process som innefattar dialog bl.a. med berörd kommun. Regeringen ges möjlighet att pröva sektorsmyndigheternas förslag under processen. Besluten ska aktualitetsprövas minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov.

Att det formella beslutet tidigareläggs kan bidra till en ökad förutsägbarhet i planeringen. Föreslagen bestämmelse förutsätter dock att de områden som beslutas vara av riksintresse är väl avgränsade, utförligt beskrivna och förankrade med berörda kommuner. Detta för att underlätta för kommunerna att ta ställning till ett områdes användning i ett senare skede. Det behöver även vara tydligt vilken instans som har beslutsmandat i de fall olika riksintressen står emot varandra och hur denna prövning genomförs.

Regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintresse

Bestämmelser införs i hushållningsförordningen om att regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintresse. Beslutet grundas på sektorsmyndigheternas förslag till kriterier och med inriktning att minska den totala utbredningen av områden av riksintresse jämfört med i dag genom att beakta möjligheten att områden av väsentligt allmänt intresse kan ersätta områden av riksintresse.

Örebro kommun är positiv till framtagandet av kriterier för olika riksintressen. Det skapar ett tydligare system och en minskad osäkerhet i planeringen. Det är emellertid viktigt att det finns en samsyn mellan samtliga sektorsmyndigheter gällande genomförandet av de föreslagna förändringarna i Miljöbalken. Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) pekade ut Skråmsta vattenverk i Örebro som riksintresse enligt beslut daterat 2016-09-16. Området uppfyller inte kraven som ställs i det föreliggande förslaget till lagändring utan borde klassas som område av väsentligt allmänt intresse. Örebro kommun ställer sig frågande till att HaV fattar ett beslut som motsäger förslagen till ändringarna i Miljöbalken så nära lagändringen i tid.

Påtaglig skada ersätts av tillgodose intresse

Bestämmelser införs i 3 kap. MB om att vid planering av och beslut om användningen av mark- och vattenområden ska särskild hänsyn tas till

riksintressen och väsentliga allmänna intressen. Om området är av riksintresse ska det intresset tillgodoses. Om området är av väsentligt allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses. Möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål ska prövas i planerings- och beslutsprocessen.

Örebro kommun anser att det förefaller oklart i vilken utsträckning väsentliga allmänna intressena ska tillgodoses till skillnad från riksintressen och betonar liksom tidigare vikten av att dessa områden är mer flexibla för förändringar. Huruvida intressena tillgodoses är fortfarande en tolkningsfråga och det kommer fortsättningsvis att finnas en viss osäkerhet kring lagens tillämpning.

Örebro kommun är positiv till att möjligheten till samutnyttjande lyfts fram. För att möjliggöra samutnyttjande är det viktigt att värdet beskrivs så pass utförligt att det är möjligt att ta ställning till ett områdes värde i en enskild bedömning. Utredningen bör beakta att det utöver en risk för konflikt mellan olika typer av väsentliga allmänna intressen och riksintressen finns en risk för konflikter mellan syftet med att inrätta ett riksintresse och annan lagstiftning. T.ex. är idag Hjälmarens riksintresse för yrkesfiske. Enligt vattendirektivet har Hjälmarens otillfredsställande ekologisk status och enligt vattenmyndigheterna ska god ekologisk status uppnås senast 2027, vilket skulle kunna medföra åtgärder som påverkar tillgången på exempelvis Gös i Hjälmarens.

En ventil för regeringen

En möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om företräde för ett väsentligt allmänt intresse före ett riksintresse införs i 3 kap. MB. Länsstyrelserna bemyndigas att fatta beslut.

Med utgångspunkt i förslaget att områden av riksintresse ska beslutas i ett tidigare skede ser Örebro kommun ett behov av en ventil. Det kan uppkomma väsentliga allmänna intresse som vid tidigare beslut har varit okända och som kan behöva tillgodoses framför ett riksintresse. Denna process förefaller säkerligen komplex och de riksintressen som beslutas måste därmed vara välgrundade. Om besluten inte är tillräckligt välgrundade och ventilen behöver utnyttjas alltför frekvent riskerar utredningens syfte att uppnå ett tydligt och rättssäkert system motverkas.

Örebro kommun önskar en tydlighet kring vilka förutsättningar som krävs för att ett väsentligt allmänt intresse ska ersätta ett riksintresse och om olika väsentliga allmänna intressen väger olika tungt i ett sådant beslut. Det förefaller även otydligt om en markägare kan gå till kommunen och begära företräde av ett väsentligt allmänt intresse. I så fall förefaller det bekymmersamt för kommunens planmonopol. Det är även oklart om det är möjligt för kommunerna att göra bedömningen att ett område ska vara föremål för ett annat väsentligt allmänt intresse i ett senare skede.

Förtydligad tillämpning av hushållningsbestämmelserna

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.

Örebro kommun är positiv till en samlad beskrivning om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

Myndigheternas ansvar

Ansvar för att bevaka hushållningen med mark- och vattenområden fördelas på myndigheterna. Sektorsmyndigheterna har ansvaret inom sina verksamhetsområden och länsstyrelsen inom länet. Boverket har ett övergripande ansvar och särskilt ansvar för att bevaka hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 1–7 och 10 §§ miljöbalken. Boverket ansvarar för samordning av sektorsmyndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

Örebro kommun anser att det är till fördel att myndigheternas ansvar betonas och förtydligas. För att förslaget ska kunna genomföras och uppnå önskvärt resultat måste kommunerna få tillgång till ett välarbetat underlag.

Ett riksintresseregister

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.

Örebro kommun anser att det vore bra om registret var GIS-baserat och tillgängligt som underlag i kommunernas planarbete. Det skulle även vara till fördel om de intressen som pekas ut på regional och kommunal nivå finns samlade i samma register.

Genomförande

Författningsändringarna inklusive ventilen träder i kraft den 1 januari 2018 och myndigheterna ges förberedande uppdrag om bl.a. olika underlag, anvisning för tillämpningen, metodutveckling och register. Regeringen beslutar om kriterier 2019. Sektorsmyndigheterna beslutar om områden av riksintresse 2020. Områden som bedömts vara av riksintresse före den 1 januari 2018 ska vid tillämpningen i mål och ärenden anses vara av riksintresse till och med den 30 juni 2020. Länsstyrelserna redovisar de beslutade områdena och områden av väsentligt allmänt intresse ur nationellt och regionalt perspektiv i sina sammanfattande redogörelser till kommunerna 2021. Alla kommuner aktualiserar sina översiktsplaner med hänsyn till det nya underlaget och beslutar om översiktsplanerna senast 2024.

Örebro kommun ser ett behov av att genomförandetiden för de statliga och regionala myndigheterna förlängs. Detta skapar förutsättningar för en bättre dialog mellan de olika parterna och att det material som tas fram blir väl avgränsat och noggrant beskrivet samt att de beslut som fattas är välgrundade. Kommunernas arbete med att aktualisera sina översiktsplaner behöver även förlängas med anledning av att vissa kommuner inte har tillräckligt med resurser i form av tid och kompetens att förfoga över.

Utbildning och metodutveckling

Boverket bör ges i uppdrag att ta fram en handbok för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna, att genomföra utbildningar för de aktörer som har att tillämpa hushållningsbestämmelserna samt att följa och utvärdera bestämmelsernas tillämpning. Boverket ges vidare i uppdrag att utveckla metoder för förenklad översiktsplanering.

Örebro kommun välkomnar framtagandet av en handbok och utbildningar eftersom det skulle kunna underlätta kommunernas tillämpning av de nya bestämmelserna. En handbok behöver även omfatta vilka typer av samutnyttjande av mark som är acceptabla inom områden för riksintresse eller av väsentligt allmänt intresse. Eftersom det finns en del oklarheter med de förslag som har lyfts fram ser vi en stor vikt av att Boverket får i uppdrag att utvärdera bestämmelsernas tillämpning. Vidare anser vi att Boverket bör ges i uppdrag att sammanställa den rättspraxis som prövningar enligt det nya förslaget ger upphov till för att tolkningen av de nya lagförslagen ska vara tydliga och tillgängliga för alla.

Översyn av bestämmelserna i 4 kap. 1-4 §§ MB

En utredning bör tillsättas för att se över utformningen och innehållet i bestämmelserna i 4 kap. 1-4 §§.

Örebro kommun välkomnar en sådan utredning och ser positivt på att hållbarhetsperspektivet även ska innefatta kulturella och sociala värden.

Björn Sundin
Ordförande
Programnämnd samhällsbyggnad