

2017-02-28

Sten Jerdenius
Sabelvägen 10
18460 Åkersberga
E-post: sten.jerdenius@telia.com

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

Sammanfattning

Utredningen har inte gripit sig an de grundläggande missförhållandena i tillämpningen och dess förslag löser därför inga problem, snarare förstärker dem. Den bör inte läggas till grund för reformer eller lagstiftning. En helt ny ansats bör göras där det s.k. riksintressesystemet demonteras och speciallösningar söks för grupper av likartade mark- och vattenanvändningsintressen där anpassning görs till deras specifika planeringsformer och skyddsbehov.

Bakgrund till yttrandet

Min bakgrund är arkitekt (KTH) med planerarinriktning och nästan 35 års arbete med planeringsfrågor, alltid med stort inslag av riksintressefrågor. Redan 1971 arbetade jag tillfälligt med riksplaneringen på Planverket och civildepartementet och senare följde arbete på regionplanekontoret i Stockholm, planverket (särskilt arbetet 1987/88 med att finna tillämpning för den nya NRL), Statens energiverk, länsstyrelsen i Stockholms län och miljödepartementet. Jag var den huvudsakliga författaren till utredningens direktiv.

Huvudproblemen med tillämpningen av hushållningsbestämmelserna

Problemen började nästan omedelbart när arbetet med att sjösätta naturresurslagen (NRL) inleddes 1987 på planverket. Bristen på närmare vägledning och eftertanke gjorde att exploateringsmyndigheterna (vägverket, sjöfartsverket, SGU m.fl.) snabbt tog initiativet när de nu plötsligt fick möjligheten att lyfta fram sina intressen som riksintressen. De tog fram listor på alla upptänkliga anläggningar på egen hand och naturligt nog återspeglade dessa listor myndighetens egen planeringshierarki,

arbetssätt och tänkande i planeringen. Planverket lyckades inte ta fram en eget synsätt på hur dessa nya exploateringsintressen bäst skulle ingå i ett riksintressesystem. Dessa myndigheters synsätt kom att bli det etablerade och därefter har systemet cementerats. Problemen med tillämpningen är legio men de viktigaste kan sammanfattas enligt nedan.

Befintliga anläggningar kan inte vara av riksintresse

Det var aldrig tanken att riksintresset skulle avse befintliga tillståndsgivna anläggningar. Tvärtom betonas i förarbetena till NRL (Regeringens proposition 1985/86 Lag om naturresurser m.m.) att dessa hushållningsbestämmelser handlar om mark- och vattenanvändningsreservationer i planeringen som var avsedda att se till att planerade anläggningar kunde komma till och verka utan att förutsättningarna för detta skadades genom annan exploatering eller verksamhet. Idag består det mesta av flera av dessa myndigheters rikintresseangivelser av befintliga anläggningar och så har de angivits i allt underlag och kommunala planer. Det medför att antalet riksintressen blir mycket stort och att viktiga ytor i centrala lägen oriktigt reserveras för dessa anläggningar.

Dessa anläggningar har getts tillstånd enligt speciallagstiftning och det är egentligen totalt oklart hur det oriktigt givna riksintresseskyddet går utöver det som speciallagstiftningen ger. Det speciallagsskyddet blir ju onödigt när ett riksintresse anses ge ett allomfattande skydd mot allt som anses hota anläggningen eller dess drift. Vägars tillstånd innehåller ofta skydd mot åtgärder i närheten av vägen men riksintresset används för att motverka allt som kan negativt påverka vägen. Speciallagens skydd räcker och det är särskilt utformat för anläggningens behov.

Ett avskräckande exempel på tillämpningen är när Vägverket drev frågan att en bostadsutbyggnad alldeles invid E4:an i en Stockholmskommun skulle skada det som de såg som riksintresset E4:an genom att utbyggnaden kanske skulle kräva utbyggnad av ytterligare ett körfält. En huvudlös användning av riksintressebegreppet för att främja egna ekonomiska intressen istället för att använda relevanta diskussioner och medel. Listan kan göras lång.

Flygplatser som Arlanda och Bromma har angetts som riksintresse och bostadsutbyggnader vid dessa har man sökt stoppa med felaktig hänvisning till det påstådda riksintresset. Den riktiga laggrunden borde vara risken för hälsa och säkerhet enligt plan- och bygglagen (PBL). Denna felaktiga tillämpning har lett till stora felprioriteringar i planeringen och enorma samhällskostnader.

Utredningen visar t.ex. när det gäller riksintresseanläggningar för industriell produktion (nio st. i landet) att dessa helt utgörs av befintliga anläggningar!

Hierarkisystem är inte grund för riksintresse.

Många myndigheter anger att anläggningar på riksnivå, t.ex. riksvägnätet är av riksintresse. Det är felaktigt och i strid med förarbetena till NRL. Där betonar lagstiftaren att "bedömningen av frågan om ett visst vägområde är av riksintresse bör göras med andra utgångspunkter än de som gäller för indelningen i riksvägar och länsvägar. Jag anser att t.ex. en strategiskt viktig passage, som medför stora tekniska och samhällekonomiska fördelar för uppbyggnaden av det regionala vägnätet, kan anses vara av nationell betydelse och således skall kunna säkerställas för vägändamålet med stöd av den aktuella bestämmelsen". Det är alltså frågan om enskilda viktiga områden, inte hela system av anläggningar. Myndigheten pekar idag felaktigt ut riksvägar som av riksintresse och så anges de alltså i alla översiktsplaner.

Dåvarande Banverket angav den befintliga enkelspåriga Värtabanan i Stockholm som av riksintresse eftersom den enligt deras kriterier löpte till en internationell hamn. Vid nydningen av Norrtulls- och Roslagstullsområdet i norra Stockholm har myndighetens krav, vilket länsstyrelsen okritiskt vidarebefordrat och som kommunen accepterat, lett till enorma investeringar för inbyggnad av spåret till gigantiska belopp. Vid en korrekt tillämpning av lagen hade banans vara kunna ställas mot samhällsvinsterna av att den lades ner utan någon inblandning av riksintressen. Nu avgjordes frågan genom en enkel riksintresseangivelse från myndigheten.

Riksintresset är ett skyddsinstrument, inte ett påtryckningsmedel
Områdena av riksintressena enligt 3 kap. balken skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller det framtida utnyttjandet av anläggningarna. Skyddet syftar alltså inte primärt på den slutliga tillståndsprovningen för anläggningen utan på att denna provning inte ska föregripas av andra beslut. Idag tillämpas ofta bestämmelserna så att riksintresseangivelsen felaktigt tillåts påverka den slutliga tillståndsprovningen, inte minst av mark- och miljödomstolarna.

Tillämpningen har blivit rättsosäker

I och med att riksintresset har fått en så oproportionelig betydelse i planeringen och beslutsfattandet så framstår formerna för hur det uppkommer som rättsligt mycket tveksamma. En myndighet, t.ex. SGU, kan låta en vanlig tjänsteman (inte generaldirektören, inte

styrelsen) ange ett beslut att ett område är ett riksintresse. Detta s.k. beslut skickas till länsstyrelse och Boverket som okritiskt anammar det och vidarebefordrar "beslutet" till kommunen. En enskild tjänstemans utlåtande får väga oerhört tungt och oftast vara avgörande när kommunen ska upprätta sin plan eller mark- och miljödomstolen ska fatta sitt beslut. Det väger tyngre än ett demokratiskt fattat beslut i kommunfullmäktige. Att man juridiskt accepterat detta förfarande är skrämmande.

Den egentligen rättsligt mycket begränsade innebörden av en riksintresseangivelse från en myndighet har fått en tyngd i planeringssystemet och i rättsystemet som den aldrig var avsedd att få. Det har blivit en myndighetsstyrning över den kommunala planeringen som lagstiftarna hade förfasat sig över.

Det absurda förhållandet har uppstått att pga. införandet av alltmer rättslig prövning genom domstolar av planeringsfrågor så har rättsäkerheten minskat. Detta planeringssystem var inte avsett att avgöras främst av domstolar utan genom samarbete mellan planerande och planeringsbevakande myndigheter med specialkompetens i planering. Domstolarna har tyvärr visat sig oförmögna att sätta sig in i planeringens villkor och så var det ju aldrig tänkt. Besluten kan därför bli hur som helst och planerings-Sverige får finna sig i dessa nya förutsättningar. Detta verkar vara den nya verkligheten och då får framtiden för hushållningsbestämmelserna finna sin väg i detta.

En välinformerad dialog har blivit ett kommandosystem

Riksintresseområdena var avsedda att tas fram i ett nära samarbete och i en kunnig dialog mellan sektorsmyndigheten, länsstyrelsen, Boverket och den aktuella kommunen. Syftet var att nå konsensus. Argumentens styrka skulle vara avgörande. Denna dialog hann aldrig utvecklas utan den ersattes snart av ett ensidigt proklamerande av färdigpaketerade riksintresseangivelser från sektorsmyndigheten som den förutsatte att övriga myndigheter, länsstyrelse och kommun skulle acceptera. Och de gjorde de. Utan att använda sin skyldighet enligt NRL och miljöbalken att självständigt bedöma sektorsmyndighetens påstående.

Stockholms översiktsplan Promenadstaden är ett talande exempel. I bilagan om riksintressen anges att "Banverket beslutade 2006-12-20 om kriterier för järnvägens riksintressen ... beslutet innebär att järnvägsnätet av riksintresse i Översiktsplan 999 kvarstår och kompletteras" och att "Sjöfartsverket beslutade 2001-10-22 att Stockholms hamn utgör

riksintresse för sjöfarten” och att ”Länsstyrelsen bedömer att stamnätet med ledningar, kablar och transformatorstationer utgör riksintresse”. Inga ifrågasättanden. En sorglig läsning.

Översiktsplaneringen har fördärvats

Den kommunala översiktsplanen var tänkt att vara det centrala instrumentet för dialogen om riksintressen. Istället har den blivit ett forum för statliga verk att manifesteras sina intressen. Normalöversiktsplanen har reducerats till en konsultprodukt som pliktskyldigt anger alla befintliga riksintressen som länsstyrelsen angett. Kartan är full av vägar, järnvägar, hamnar, flygplatser och annat. I många fall har kommunen tappat intresset för en planering som kunde varit dynamisk och ifrågasättande men som förminskats till en pappersprodukt för statliga intressen.

Hushållningsbestämmelserna har blivit en Mädchen für alles

Eftersom miljöbalkens hushållningsbestämmelser innehåller breda bestämmelser om skydd för olika intressen har det varit frestande för lagstiftarna att förlägga olika problematiska nya skyddsbehov dit. Ett exempel är Natura 2000-områdena som den 1 juli 2001 infördes i 7 och 4 kap. miljöbalken. Skyddsbestämmelser som grundas i EU-lagstiftning och som bevakas av EU-kommissionen passar dåligt i den avvägnings- och planeringslagstiftning som hushållningsbestämmelserna ursprungligen växte fram i.

Utredningen

Direktiven innehöll hela problembilden som angetts ovan, nota bene i förtäckta ordalag men ändå tydliga för den som borde förstå. Utredningen misslyckades tyvärr med att ta tag i dessa de viktigaste frågorna och deras förslag räcker inte som underlag för en resolut räddning av essensen av riksintressesystemet. Utredningen trodde att man genom enkäter till berörda aktörer och genomgångar av rättsfall skulle få reda på bristerna och idéer på lösningar men som genomgången ovan visat har aktörerna ingen sjukdomsinsikt eftersom de tydligen inte förstår hur systemet var tänkt att fungera och eftersom de inte förstått hur felaktigt systemet fungerar.

Utredningen borde ha drivits av en övergripande uppfattning av de grundläggande bristfälligheterna i tillämpningen och låtit dessa prägla problemformuleringen och sökandet efter lösningar.

Vägen framåt

Utredningens förslag bör inte läggas till grund för fortsatt lagstiftningsarbete. Istället bör man inse att systemet har blivit så korrumperat genom åren - främst genom att befintliga anläggningar felaktigt angetts som varande av riksintresse - att det inte går att lappa och laga, de övergripande bristerna kommer att bestå. Det har visat sig att det från början så välplanerade systemet med en delikat och välinformerad dialog mellan jämbördiga och kompetenta aktörer inte höll för verkligheten.

Kärnan och huvudtanken i hushållningsbestämmelserna måste dock bevaras och utvecklas. Man måste bedöma om Sverige ska gå mot den situation som gäller i de flesta andra länder, med en hierarkisk planering som utgår från den statliga planeringen via den regionala till den lokala som bara har att effektuera vad som krävs av dem - utredningens förslag går i den riktningen - eller om kommunen som grund för planeringen går att behålla och komplettera med välavvägda och effektiva bestämmelser om statligt inflytande.

Riksintressesystemet som sådant går inte att behålla, det är alltför otympligt och illa utformat för att generellt passa alla olika planeringsintressen och situationer. Hur ska staten kunna medge att tanken att befintliga anläggningar kan vara riksintressen har varit felaktig? Hur kunna kompensera kommunerna för alla felaktiga prioriteringar och resursslöseri, att de tvingats upprätta onödiga översiktsplaner i trettio år? Nej, enda utvägen är att avskaffa systemet och göra något radikalt nytt. Tiden har visat att gigantiska system inte överlever.

Man bör särskilja bevarandeintressena som naturvård och kulturminnesvård (och kanske jordbruk/skogsbruk och rennäring och fiske) och exploateringsintressena som vägbyggen och järnvägsbyggen. De är helt skilda intressen med olika behov. Exploateringsintressena har behov av att vissa avskiljda områden av särskild betydelse för utbyggnaden tillfälligt kan

skyddas mot annan användning. Detta låter sig svårigen göras i en långvarig översiktsplaneprocess utan bör göras i en process som är utformad intimt förknippad med myndighetens egen planeringsprocess. Bevarandeintressena däremot är mycket långsiktiga och passar väl in i översiktsplaneringen.

Det bör utvecklas separata skyddsbestämmelser för dessa olika intressen och riksintressena måste avdramatiseras till att handla om vad som är vitalt i dessa olika områden. Man bör göra mycket starkare kopplingar till speciallagstiftningen för de olika intressena så att skyddet blir mer ändamålsenligt och effektivt utan onödig inskränkning för andra intressen. En bedömning av bevarandeintressena i 3 kap. enl. ovan bör samordnas med en översyn av dessa intressen i 4 kap.

Frågan om ansvariga myndigheter bör noga tänkas igenom. Tyvärr har Boverket inte visat sig mäktigt att axla sin roll. Systemet bör göras mycket mer decentraliserat och inte avhängigt av om en central myndighet förmår uppfylla en övermäktig uppgift. Man bör lita mer till regionala bedömningar.

Frågan om det finns för många eller för stora riksintresseområden kan klaras av genom uppdrag till myndigheten och är egentligen inte väsentlig för systemets fortlevnad, inte heller frågan om hur väldokumenterade riksintressena eller deras framtida ekvivalent är.

En bedömning av hur man ska gå vidare måste framförallt grundas på en djup insikt i hur mycket felprioriteringar i mark- och vattenanvändningen och hur mycket onödig samhällkostnad som den hittillsvarande tillämpningen av hushållningsbestämmelserna lett till.