

Planering och beslut för hållbar utveckling

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser

Slutbetänkande av Riksintrösseutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:99

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24378-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljö- och energidepartementet

Regeringen beslutade den 19 december 2013 (dir. 2013:126) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av 3 kap. miljöbalken och relevanta delar av 4 kap. miljöbalken.

Utredaren ska föreslå sådana ändringar som ger ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse, som är ändamålsenligt, anpassbart över tiden, fokuserat på väsentliga och aktuella behov och som inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. Systemet ska vara rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet.

Utredningen har antagit namnet Riksintresseutredningen.

Den 7 januari 2014 förordnades generaldirektören Elisabet Falemo att vara särskild utredare. Den 30 januari 2014 förordnades planeringschefen Bengt Arwidsson till huvudsekreterare och departementssekreteraren Sara Bergdahl till sekreterare i utredningen. Sara Bergdahl entledigades fr.o.m. den 16 augusti 2015 och länsjuristen Jonas Ledelius förordnades till sekreterare fr.o.m. den 10 augusti 2015.

Som experter förordnades fr.o.m. den 14 mars 2014 ämnesrådet Camilla Adolfsson vid Socialdepartementet, ämnesrådet Elisabet Bodin, departementssekreterarna Anna M. Carlsson och Lotta Lewin Pihlblad vid Näringsdepartementet, departementssekreteraren Karin Hebert vid Försvarsdepartementet, departementssekreterarna Lars Marcus Kuhmunen och Ulrika Rinman vid Landsbygdsdepartementet, kanslirådet Fredrik Linder vid Kulturdepartementet, departementssekreteraren Linnea Rosenlöf vid Miljö-

departementet samt ämnesrådet Kristina Åkesson vid Finansdepartementet.

Som experter förordnades vidare fr.o.m. den 8 april 2014 länsrådet i Värmlands län Robert Andrén, samordnaren Peter Benson vid Sametinget, handläggaren Karin Bergdahl vid Statens geotekniska institut, specialisten Ylva Birkne vid Skogsstyrelsen, enhetschefen Folke Borgh vid Försvarsmakten, länsrådet i Uppsala län Anki Bystedt, hydrologen Lena Eriksson Bram vid Statens meteorologiska och hydrologiska institut, handläggaren Daniel Fahlander vid Tillväxtverket, handläggaren Eva Hägglund vid Sveriges Kommuner och Landsting, rådgivaren Ulf Johansson vid Post- och telestyrelsen, utredaren Bengt Larsén vid Boverket, handläggaren Ulf Lindberg vid Riksantikvarieämbetet, adjunkten Eidar Lindgren vid Kungliga tekniska högskolan, senior advisor Margareta Lindquist vid Lantmäteriet, utredaren Jerker Moström vid Statistiska centralbyrån, senior advisor Anna Nordlander vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, samhällsplaneraren Anton Persson vid Trafikverket, utredaren Eva Rosenhall vid Havs- och vattenmyndigheten, handläggaren Matilda Schön vid Statens energimyndighet, handläggaren Anna Wahlström vid Naturvårdsverket, handläggaren Johan Wallander vid Statens jordbruksverk och avdelningschefen Anna Åberg vid Sveriges geologiska undersökning.

Branschjuristen Kerstin Brinnen vid Svenskt Näringsliv och civilingenjören Rikard Silverfur vid Fastighetsägarna förordnades som experter fr.o.m. den 27 april 2015.

Miljöjuristen Oscar Alarik vid Svenska Naturskyddsföreningen och generalsekreteraren Sylvia Nylin vid Svenska Turistföreningen förordnades som experter fr.o.m. den 11 maj 2015.

Ylva Birkne entledigades fr.o.m. den 8 maj 2014 och i stället förordnades verksjuristen Gunilla Kock Hansson vid Skogsstyrelsen som expert fr.o.m. den 8 maj 2014. Anton Persson entledigades fr.o.m. den 1 september 2014 och i stället förordnades samhällsplaneraren Karin Bergenås vid Trafikverket som expert fr.o.m. den 1 september 2014. Anki Bystedt entledigades fr.o.m. den 1 december 2014 och i stället förordnades länsarkitekten Eva Bergdahl vid länsstyrelsen i Uppsala län som expert fr.o.m. den 1 december 2014. Anna M. Carlsson entledigades fr.o.m. den 30 januari 2015 och i stället förordnades kanslirådet Fredrik von Malmborg vid Miljö- och energidepartementet som expert fr.o.m. den 30 januari 2015.

Camilla Adolfsson och Daniel Fahlander entledigades fr.o.m. den 6 mars 2015 och i stället förordnades kanslirådet Ivar Frostenson vid Näringsdepartementet och projektledaren Per-Olof Remmare vid Tillväxtverket som experter fr.o.m. den 6 mars 2015. Robert Andréén entledigades fr.o.m. den 31 juli 2015 och i stället förordnades länsöverdirektören i Stockholms län Magdalena Bosson som expert fr.o.m. den 1 augusti 2015. Linnea Rosenlöf entledigades fr.o.m. den 12 oktober 2015 och i stället förordnades kanslirådet Caroline Dickson vid Miljö- och energidepartementet som expert fr.o.m. den 12 oktober 2015.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna som också bidragit med underlag för utredningens utvärdering av hushållningsbestämmelsernas tillämpning. Utredningens förslag har dock inte stöd av alla experter.

Utredningen har tidigare överlämnat delbetänkandet Bostadsförsörjning och riksintressen (SOU 2014:59).

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser* (SOU 2015:99).

Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i december 2015

Elisabet Falemo

/Bengt Arwidsson
Jonas Ledelius

Innehåll

Förkortningar	21
Sammanfattning	23
DEL I Författningsförslag	37
1 Författningsförslag	39
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)	39
1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	49
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden	54
1.4 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordning (2011:338)	67
DEL II Inledning och bakgrund	69
2 Utredningens uppdrag och arbete	71
2.1 Uppdraget	71
2.2 Utredningens arbete	75
2.3 Betänkandets disposition	78
3 Hushållningsbestämmelserna	79
3.1 Hushållningsbestämmelsernas tillkomst	80

3.1.1	Bakgrund.....	80
3.1.2	Riktlinjer för den fysiska riksplaneringen 1972	84
3.1.3	Den fysiska riksplaneringens programskede 1973–1974.....	86
3.1.4	Den fysiska riksplaneringens planeringsskede 1975–1977.....	87
3.1.5	Fortsatt fysisk riksplanering.....	89
3.2	Plan- och bygglagen och naturresurslagen 1987.....	91
3.2.1	Plan- och bygglagen.....	91
3.2.2	Naturresurslagen.....	92
3.3	Viktigare förändringar i lagstiftningen efter 1987.....	93
3.4	Hushållningsbestämmelserna i dag.....	94
DEL III Utvärdering av tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken		97
4	Myndigheternas arbete	99
4.1	Inledning.....	100
4.2	Stora opåverkade områden.....	100
4.2.1	Bestämmelsen.....	100
4.2.2	Förarbeten.....	101
4.2.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse.....	102
4.3	Ekologiskt känsliga områden.....	102
4.3.1	Bestämmelsen.....	102
4.3.2	Förarbeten.....	103
4.3.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse.....	104
4.4	Jordbruksmark.....	104
4.4.1	Bestämmelsen.....	104
4.4.2	Förarbeten.....	105
4.4.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse.....	107
4.5	Skogsmark.....	108
4.5.1	Bestämmelsen.....	108

4.5.2	Förarbeten.....	108
4.5.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse	109
4.6	Rennäringen	110
4.6.1	Bestämmelsen	110
4.6.2	Förarbeten.....	110
4.6.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse	111
4.7	Yrkesfisket och vattenbruk	114
4.7.1	Bestämmelsen	114
4.7.2	Förarbeten.....	114
4.7.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse	115
4.8	Naturvård	117
4.8.1	Bestämmelsen	117
4.8.2	Förarbeten.....	118
4.8.3	Myndigheternas arbete med områden av riksintresse	120
4.9	Friluftslivet.....	123
4.9.1	Bestämmelsen	123
4.9.2	Förarbetena	123
4.9.3	Myndigheternas arbete med områden av riksintresse	124
4.10	Kulturmiljövård.....	126
4.10.1	Bestämmelsen	126
4.10.2	Förarbeten.....	126
4.10.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse	126
4.11	Värdefulla ämnen eller material.....	130
4.11.1	Bestämmelsen	130
4.11.2	Förarbeten.....	131
4.11.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse	132
4.12	Anläggningar för industriell produktion.....	135
4.12.1	Bestämmelsen	135

4.12.2	Förarbeten	137
4.12.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse.....	138
4.13	Anläggningar för energiproduktion	141
4.13.1	Bestämmelsen.....	141
4.13.2	Förarbeten	141
4.13.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse.....	141
4.14	Anläggningar för energidistribution	144
4.14.1	Bestämmelsen.....	144
4.14.2	Förarbeten	144
4.14.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse.....	144
4.15	Anläggningar för kommunikationer för väg, järnväg, sjöfart och luftfart	145
4.15.1	Bestämmelsen.....	145
4.15.2	Förarbeten	145
4.15.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse.....	145
4.16	Anläggningar för elektronisk kommunikation.....	150
4.16.1	Bestämmelsen.....	150
4.16.2	Förarbeten	150
4.16.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse.....	150
4.17	Anläggningar för vattenförsörjning	152
4.17.1	Bestämmelsen.....	152
4.17.2	Förarbeten	152
4.17.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse.....	152
4.18	Anläggningar för avfallshantering	156
4.18.1	Bestämmelsen.....	156
4.18.2	Förarbeten	156
4.18.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse.....	156

4.19	Anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall	156
4.19.1	Bestämmelsen	156
4.19.2	Förarbeten.....	156
4.19.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse	157
4.20	Totalförsvarets militära anläggningar	158
4.20.1	Bestämmelsen	158
4.20.2	Förarbeten.....	158
4.20.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse	159
4.21	Totalförsvarets civila anläggningar	162
4.21.1	Bestämmelsen	162
4.21.2	Förarbetena	162
4.21.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse	162
4.22	Utvärdering och analys.....	163
4.22.1	Myndigheternas arbetsätt och prioritering	163
4.22.2	Kriterier för att bedöma områden av riksintresse	166
4.22.3	Beskrivningar	168
4.22.4	Influensområden.....	169
4.22.5	Process	170
4.22.6	Anspraak eller ett formellt beslut?.....	171
4.23	Bedömning	172
5	Översiktsplanering	175
5.1	Inledning	176
5.2	Perioden 1987–1998.....	178
5.2.1	Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36).....	178
5.2.2	NRL-förordningen 1993.....	180
5.2.3	Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m. (prop 1994/95:230)	181
5.3	Perioden 1999–2010.....	185
5.3.1	Miljöbalk (prop. 1997/98:45)	185

5.3.2	Hushållningsförordningen 1999	186
5.3.3	Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77).....	187
5.3.4	Riksrevisionen och Boverket.....	188
5.3.5	Miljöbalkens sanktionssystem m.m. (prop. 2005/06:182).....	190
5.3.6	En enklare plan- och bygglag (prop 2009/10:170).....	191
5.4	Tillämpning i dag.....	193
5.4.1	Översiktsplanernas aktualitet.....	193
5.4.2	Översiktsplanernas innehåll	194
5.4.3	Dialog vid översiktsplanering.....	196
5.5	Utvärdering och bedömning.....	203
6	Tillämpning vid planering och beslut	207
6.1	Inledning.....	208
6.1.1	Anknuten lagstiftning.....	208
6.1.2	Aktörerna i instansordningen	209
6.1.3	Förarbetsuttalanden kring den anknutna lagstiftningen.....	213
6.2	Tillämpningen enligt den anknutna lagstiftningen.....	215
6.2.1	Miljöbalken (1998:808).....	215
6.2.2	Plan- och bygglagen (2010:900), PBL	224
6.2.3	Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln	230
6.2.4	Väglagen (1971:948)	232
6.2.5	Lagen (1978:160) om vissa rörledningarna	235
6.2.6	Lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn	237
6.2.7	Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.....	239
6.2.8	Minerallagen (1991:45)	240
6.2.9	Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.....	243
6.2.10	Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.....	244
6.2.11	Ellagen (1997:857)	244
6.2.12	Naturgaslagen (2005:403)	247
6.2.13	Luftfartslagen (2010:500)	248

6.3	Utvärdering och bedömning	250
7	Överprövning.....	253
7.1	Inledning	254
7.2	Tillämpningen i överprövningen enligt tidigare studier	255
7.3	Tillämpningen i mål och ärenden enligt utredningens undersökning.....	260
7.4	Vissa centrala begrepp i rättstillämpningen av riksintressesystemet.....	270
7.4.1	Riksintresse	270
7.4.2	Påtaglig skada.....	271
7.4.3	Så långt möjligt	274
7.5	Utvärdering och bedömning	275
8	Områden av riksintresse	279
8.1	Nationellt och regionalt perspektiv	279
8.1.1	Områden av riksintresse enligt 4 kap. MB.....	280
8.1.2	Områden som bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. MB.....	281
8.1.3	Områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap MB	283
8.1.4	Regional fördelning av områden av riksintresse	284
8.1.5	Områden av riksintresse enligt 3 kap. MB i tätorter	288
8.2	Effekter av områden av riksintresse.....	295
8.2.1	Konflikter.....	295
8.2.2	Områden av riksintresse enligt 3 kap. MB som hinder för bostadsbyggande.....	296
8.2.3	Påverkan av riksintresseklassificering på utveckling av verksamheter och i prövningen av olika mål och ärenden	300
8.3	Utvärdering och bedömning	303

DEL IV Översyn av hushållningsbestämmelserna.....	305
9 Lagstiftarens intentioner.....	307
9.1 Översiktsplanen.....	307
9.2 PBL och NRL – samordnad lagstiftning.....	309
9.2.1 Allmänna intressen.....	310
9.3 Dialog mellan stat och kommun	312
9.4 Hushållningsbestämmelsernas syfte.....	313
9.5 Överväganden	315
10 Dagens krav och behov	317
10.1 Nya förutsättningar.....	317
10.1.1 Den allmänna samhällsutvecklingen	318
10.1.2 EU-medlemskap 1995.....	320
10.1.3 Miljökvalitetsmålen.....	321
10.1.4 Naturvårdens utveckling	323
10.1.5 Ekologisk grundsyn och ekosystemansatsen	324
10.1.6 Landskapets förändring	328
10.1.7 Administrativa förändringar.....	330
10.1.8 Lagstiftning	334
10.1.9 Långsiktiga tendenser i samhällsutvecklingen.....	336
10.2 EU-lagstiftning, internationell lagstiftning och internationella överenskommelser.....	338
10.3 Nya krav och behov.....	340
10.3.1 Miljömålsarbetet	341
10.3.2 Ekologiskt värdefulla strukturer	344
10.3.3 Klimatarbetet.....	346
10.3.4 Dricksvattenförsörjning	349
10.3.5 Bostadsförsörjning.....	352
10.3.6 Näringslivsutveckling och regional tillväxt	357
10.3.7 Nationella mål	361
10.4 Överväganden.....	363

11	Överväganden och förslag	365
11.1	Behov av förändring.....	368
11.1.1	Systemet för hushållning med mark och vatten ..	368
11.1.2	Är bestämmelsernas nuvarande struktur och utformning lämplig?	371
11.1.3	Annat skydd.....	374
11.2	Inledande överväganden och utgångspunkter för utredningens förslag	379
11.2.1	Översiktsplanens centrala roll för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna....	379
11.2.2	Utgångspunkter för utredningens förslag	382
11.3	Inledande bestämmelser i 3 kap. MB	383
11.4	Områden av väsentligt allmänt intresse.....	384
11.4.1	Inledning	384
11.4.2	Definition av områden av väsentligt allmänt intresse	386
11.4.3	Bedömning av vilka områden som är av väsentligt allmänt intresse ur nationellt, regionalt och lokalt perspektiv och deras redovisning i översiktsplanen	387
11.4.4	Särskilda bestämmelser för vissa väsentliga allmänna intressen	389
11.4.5	Beskrivning av områden av väsentligt allmänt intresse	390
11.5	Områden av riksintresse.....	390
11.5.1	Inledning	390
11.5.2	Regeringen beslutar om områden av riksintresse	393
11.5.3	Definition av områden av riksintresse.....	395
11.5.4	Regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintresse.....	398
11.5.5	Samrådsprocess och beslut om områden av riksintresse	400
11.5.6	Beskrivning av områden av riksintresse	402
11.5.7	Aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintresse	403

11.6	Åtgärder som bör respektive inte bör vara tillåtna inom de områden som omfattas av hushållningsbestämmelserna.....	404
11.6.1	Påtaglig skada ersätts av att intresset ska tillgodoses.....	405
11.6.2	Möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål.....	407
11.6.3	Prövningsordning mellan 3 och 4 kap. MB	408
11.7	En ventil för regeringen	409
11.8	Ett nationellt register	412
11.9	Förtydligande av bestämmelsernas tillämpning.....	413
11.10	Boverkets roll.....	414
11.11	Terminologi m.m.....	416
11.12	Förslag om översyn av 4 kap. MB	417
11.13	Hushållningsbestämmelser som främjar en hållbar utveckling.....	419
12	Förslag till områden av allmänt intresse i 3 kap. MB....	421
12.1	Inledning	422
12.2	Områden av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse	423
12.3	Stora opåverkade områden.....	425
12.4	Ekologiskt känsliga områden samt områden som har betydelse för att säkerställa värdefulla strukturer eller för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 §	426
12.4.1	Ekologisk känsliga områden.....	426
12.4.2	Värdefulla strukturer för ekologiska samband....	427
12.4.3	Åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 §.....	429
12.5	Begränsad klimatpåverkan, klimatanpassningsåtgärder eller åtgärder som i övrigt har betydelse för att anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat.....	430

12.6	Jord- och skogsbruk	432
12.6.1	Skogsbruk	432
12.6.2	Jordbruk	434
12.7	Renskötsel, fiske och vattenbruk.....	436
12.7.1	Renskötsel.....	436
12.7.2	Fiske	439
12.7.3	Vattenbruk	440
12.8	Naturvärden, kulturvärden och friluftsliv	441
12.8.1	Naturvärden	443
12.8.2	Friluftsliv.....	443
12.8.3	Kulturvärden	443
12.9	Dricksvattenförsörjning	444
12.10	Värdefulla ämnen eller material.....	446
12.11	Anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, väg-, järnvägs-, luftfarts- och sjöfartskommunikation, elektronisk kommunikation, vattenförsörjning, avfallshantering och kärnavfallshantering.....	447
12.11.1	Industriell produktion.....	448
12.11.2	Energiproduktion	449
12.11.3	Energidistribution	449
12.11.4	Kommunikation – transporter.....	450
12.11.5	Kommunikationer – elektronisk	451
12.11.6	Vattenförsörjningsanläggningar	452
12.11.7	Avfallshantering.....	453
12.11.8	Kärnavfallshantering.....	454
12.12	Bostadsförsörjning.....	454
12.13	Näringslivsutveckling, forskning och innovation eller regional tillväxt.....	457
12.14	Totalförsvaret	459
12.14.1	Totalförsvarets militära verksamhet	459
12.14.2	Totalförsvarets civila verksamhet	460

13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	461
13.1	Ikraftträdande	461
13.2	Övergångsbestämmelser	461
13.2.1	Miljöbalken.....	461
13.2.2	Plan- och bygglagen	463
13.2.3	Hushållningsförordningen och PBF.....	464
13.3	Genomförande.....	464
	DEL V Konsekvenser.....	467
14	Konsekvenser	469
14.1	Författningsenliga krav på redovisningen av konsekvenser av förslagen i ett betänkande.....	469
14.1.1	Kommittéförordningen	469
14.1.2	Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning	470
14.2	Problembeskrivning och målsättning.....	471
14.2.1	Problemen med dagens system och tillämpning.....	471
14.2.2	Förslagets syfte	473
14.3	Beskrivning av alternativa lösningar och jämförelse av konsekvenser för övervägda alternativ	473
14.3.1	Effekter av om ingenting görs.....	474
14.4	Introduktion och sammanfattning av konsekvenser.....	475
14.4.1	Ett ramverk för att identifiera och värdera förslagets konsekvenser	475
14.4.2	Övergripande bedömning av förslagets samhällsekonomiska konsekvenser.....	477
14.4.3	Hur olika aktörer påverkas av förslaget.....	478
14.5	Konsekvenser av nya krav och uppgifter (fas 1).....	482
14.5.1	Förbättrade förutsättningar att tillämpa hushållningsbestämmelserna	482
14.5.2	Direkta kostnader för att genomföra utredningens förslag.....	484

14.6	Konsekvenser av förändringar i systemets funktionssätt (fas 2)	494
14.6.1	Förändrad tids- och resursåtgång i översiktsplaneringen och kopplade processer	496
14.6.2	Minskad tids- och resursåtgång i detaljplaneringen och kopplade processer	498
14.6.3	Konsekvenser för övriga plan- och miljöprocesser.....	503
14.7	Konsekvenser av förbättrad tillämpning av systemet (fas 3)	503
14.7.1	Förbättrade förutsättningar för exploatering och bostadsbyggande	504
14.8	Övriga överväganden och bedömningar	506
14.8.1	Potentiella risker och osäkerheter	506
14.8.2	Förslagets överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	509
14.8.3	Förslagets betydelse och konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	509
14.8.4	Förslagets betydelse och konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	510
14.8.5	Förslagets betydelse och konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	510
14.8.6	Förslagets betydelse och konsekvenser för jämförbarheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	510
14.8.7	Särskilda hänsyn som behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande eller speciella informationsinsatser	510
14.8.8	Uppföljning och utvärdering av föreslagna författningsändringar	510
14.9	Finansiering	511

DEL VI Författningskommentarer och bilagor.....	513
15 Författningskommentarer.....	515
15.1 Utgångspunkter.....	515
15.2 Förslag till ändring i miljöbalken.....	516
15.3 Förslag till ändring i plan- och bygglagen.....	529
15.4 Förslaget till förordning om ändring i hushållningsförordningen.....	531
15.5 Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen.....	536
Referenser.....	539
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2013:126.....	545
Bilaga 2 1972 års riktlinjer för den fysiska riksplaneringen.....	559
Bilaga 3 Länsvis fördelning av områden av riksintresse.....	569
Bilaga 4 Fördelning av områden av riksintresse i landet.....	571
Bilaga 5 Annat skydd för områden av riksintresse.....	575

Förkortningar

PBF	Plan- och byggförordning (2011:338)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
HushF/ hushållningsförordningen	Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden
MB/miljöbalken	Miljöbalk (1998:808)
NRL/naturresurslagen	Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
ÄPBL	Plan- och bygglag (1987:10)

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredaren ska i slutbetänkandet redovisa en genomgripande översyn av 3 kap. miljöbalken med en analys av de brister som systemet har och en bedömning av hur dessa brister kan åtgärdas så att systemet för hushållning med mark och vatten motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav.

Frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet redovisades enligt uppdraget till regeringen i ett delbetänkande (SOU 2014:59) den 14 augusti 2014. Frågan ska också redovisas i slutbetänkandet.

Enligt direktivet ska utredningen utvärdera hur bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas i fråga om utpekande och angivande av områden liksom hur dessa bestämmelser och bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken tillämpas i mål och ärenden liksom i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning. Utredningen ska även bedöma om alla de intressena som anges i 3 kap. fortfarande är i behov av reglering och i vilken utsträckning det finns andra samhällsintressen som är i behov av att regleras med stöd av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken.

Utredaren ska vidare lämna förslag till lösningar. Dessa kan innebära väsentliga ändringar i miljöbalkens bestämmelser så att de på ett bättre sätt än i dag uppfyller syftet med det avsedda systemet för att ta till vara vissa nationellt viktiga intressen. Utredaren bör enligt direktivet sträva efter att finna lösningar som ger ett system för hushållning med mark och vatten som är ändamålsenligt och fokuserat på väsentliga och aktuella skyddsbehov och som tar hänsyn till samhällets övriga behov. Systemet ska fungera så att det uppnår syftet utan att leda till onödiga inskränkningar i använd-

ningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas.

Systemet bör vara klart och tydligt utformat. Det bör präglas av enkelhet, tydlighet, överskådlighet och begripliga begrepp som gör besluten rättssäkra. Det ska vara lätt att tillämpa på ett sätt som är likartat i hela landet och för de olika intressena. Systemet ska ha en sådan anpassbarhet att ändrade behov ska kunna tillgodoses utan alltför omfattande regeländringar. Systemet bör även vara anpassat efter de behov och krav som följer av EU-lagstiftning eller internationell lagstiftning och internationella överenskommelser.

Utredningen har i enlighet med direktivet utvärderat tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Mot bakgrund av utvärderingen har utredningen övervägt hur bristerna i systemet för hushållning med mark och vatten kan åtgärdas så att systemet motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav. Vidare har utredningen formulerat förslag till lösningar som ger ett system för hushållning med mark och vatten som utredningen anser motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav och som bidrar till att tydliggöra systemets tillämpning. Arbetet har utförts i samråd med berörda myndigheter, utredningar och organisationer.

Utredningens bedömningar och förslag redovisas sammanfattande i det följande.

Hushållningsbestämmelsernas syfte och avsedda tillämpning

Syftet med hushållningsbestämmelserna är att främja en hållbar utveckling genom att de tillämpas så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används för att trygga en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning.

I bestämmelserna anges vad som i huvudsak utgjorde de allmänna intressena i mark- och vattenanvändningsfrågor vid tiden för naturresurslagens ikraftträdande 1987. Områden av sådant allmänt intresse ska beaktas vid planering av och beslut om mark- och vattenanvändning. Det är enligt förarbetena områden för sådana verksamheter och intressen som har central betydelse för att trygga en uthållig användning av mark- och vattenområden i landet, bevara god natur och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande. Sådana verksamheter och intressen ges enligt bestäm-

melserna en prioriterad ställning vid avvägning mellan ett områdes olika användningar vid planering och beslut.

De områden som är av riksintresse på grund av att de inrymmer eller kan inrymma de aktuella verksamheterna eller intressena skyddas särskilt genom att staten kan ingripa i planerings- och beslutsprocesserna. Områden som är av riksintresse enligt 4 kap. MB beskrivs i bestämmelserna i det kapitlet. Vilka områden som är av riksintresse enligt 3 kap. MB ska bedömas av ansvariga centrala myndigheter i dialog bl.a. med berörd kommun.

Kommunen ska i sin översiktsplan visa hur hänsynen till allmänna intressen ska tillgodoses vid kommande beslut om användningen av mark- och vattenområden. Det gäller både hänsynen till områden av allmänt intresse enligt 3 och 4 kap. MB och till sådana allmänna intressen som anges i PBL och som ska främjas vid planläggning, bl.a. en ändamålsenlig struktur, en god och tillgänglig livsmiljö, en god ekonomisk tillväxt och bostadsbyggande.

Bedömningarna i kommunens översiktsplan skapar gemensamma utgångspunkter för att bedöma mark- och vattenanvändningsfrågor vid tillståndsprövning enligt olika lagar. Eftersom hushållningsbestämmelserna tillämpas i översiktsplanen ger den underlag för tillämpningen av bestämmelserna vid beslut enligt de tretton lagar där bestämmelserna ska tillämpas. På så vis kan hushållningsbestämmelserna fungera som ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas.

Utvärdering av hushållningsbestämmelsernas tillämpning

Enligt förarbetena anger hushållningsbestämmelserna i huvudsak vad som utgör de allmänna intressena i mark- och vattenanvändningsfrågor och inriktningen för de bedömningar som måste göras i det enskilda fallet.

Utredningen konstaterar inledningsvis att bestämmelsernas funktion som instrument för statligt inflytande har betonats i tillämpningen jämfört med den av lagstiftaren åsyftade allmänna funktionen som vägledning för väl genomtänkta avvägningar mellan

olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Ett uttryck för det kan vara att den sammanlagda nettoarealen för områden som 2014 bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB omfattar cirka 46 procent av landets totala land- och vattenareal innanför länsgränserna.

Underlaget från sektorsmyndigheterna om de områden som bedöms vara av riksintresse för olika ändamål enligt 3 kap. MB är inte alltid så utformade beträffande avgränsning och beskrivning av områdena att berörda kommuner utan ytterligare utredning kan redovisa i sin översiktsplan hur intressena kommer att tillgodoses vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Att ett område bedöms vara av riksintresse betyder inte att det faktiskt är av riksintresse, det avgörs slutligen vid ett beslut i ett ärende enligt anknuten lagstiftning. Den dialog mellan stat och kommun om bedömningen som förutsattes i förarbetena är inte alltid väl utvecklad. Det förekommer också att områden som inte längre kan bedömas vara av riksintresse fortfarande anges som varande av riksintresse.

Dessa förhållanden medför att översiktsplanens funktion som ett underlag som belyser samhällets syn på vilka allmänna intressen, bl.a. riksintressen, som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användningen av mark- och vattentillgångarna inte alltid fullföljs enligt lagstiftarens intentioner. Till detta bidrar att inte alla kommuner aktualitetsprövar sina översiktsplaner i den omfattning som lagstiftningen föreskriver.

När det saknas ställningstaganden i översiktsplanen om hur allmänna intressen, bl.a. riksintressen bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden måste sådana överväganden ske i det enskilda ärendet. Det minskar möjligheten till helhetssyn i bedömningen, och är en process som när det gäller områden av riksintresse kan vara både långdragen och kostsam eftersom det ofta behövs ytterligare utredning för bedömningen av ifall åtgärden kan innebära påtaglig skada eller motsvarande för intresset. Ofta kan inte heller länsstyrelsen i sådana fall lämna klara besked om den kommer att ingripa i ärendet förrän sent i processen vilket ökar risken för s.k. förgävesplanering. Vid överklagande kvarstår dessa tveksamheter angående bestämmelsernas tillämpning, och prövningen avser ofta bedömning av påtaglig skada eller motsvarande.

Systemet för hushållning med mark och vatten har ett regelverk som är splittrat på flera lagar och svåröverskådligt, vilket också bidrar till otydlighet och oklarheter vid tillämpningen.

Hushållningsbestämmelserna speglar de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna under den fysiska riksplaneringens tid och då naturresurslagen kom till för över tjugofem år sedan. Enligt förarbetena angav bestämmelserna i naturresurslagen i huvudsak vad som då utgjorde de allmänna intressena i mark- och vattenanvändningsfrågor. I dag finns det enligt utredningens mening fler intressen i mark- och vattenanvändningsfrågor som samhället har anledning att betrakta som allmänna intressen.

Utredningens bedömning

För att kunna ta till vara viktiga samhällsintressen finns det enligt utredningens mening även framgent behov av vägledande bestämmelser för långsiktig hushållning med områden av stort allmänt intresse i den lagstiftning som berör beslut om ändrad mark- och vattenanvändning. Det finns också behov av möjligheter till statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodose nationellt särskilt betydelsefulla intressen. Utredningen bedömer samtidigt att bestämmelsernas innehåll behöver utvecklas och deras tillämpning förtydligas. Det behövs för att bestämmelserna bättre ska fylla sitt syfte och för att minska osäkerhet, tidsåtgång och kostnader i planerings- och beslutsprocesser.

Överväganden om användning av mark- och vattenområden behöver enligt utredningens mening i högre grad än i dag göras utifrån en helhetssyn som främjar att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Förutsättningarna för att åstadkomma en långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt har förändrats i flera avseenden sedan hushållningsbestämmelserna infördes 1987. Under decennierna före dess dominerade ofta det kommunala initiativet i planeringen för att tillgodose behovet av bostäder, kommunikationer och arbetsplatser. I dag bedrivs planeringen på mer marknadsmässiga grunder, ofta på initiativ av en-

skilda exploitörer, vilket förstärker behovet av ett regelsystem som säkerställer att viktiga samhällsintressen tas till vara i planeringen.

Samtidigt har nationella mål, planer och program fått en allt tydligare roll i samhällsplaneringen och nya åtaganden enligt internationella överenskommelser och gemenskapslagstiftningen i EU påverkar svensk samhällsplanering. Sedan 2011 ska översiktsplanen redovisa hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Studier visar på svårigheterna för kommunerna att uppfylla det nya kravet.

I tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB har fokus främst varit på områden av riksintresse medan övriga bestämmelser ofta inte har tillämpats på det sätt lagstiftaren förutsatte.

Arbetet för att främja en hållbar utveckling bedrivs i dag i ett målstyrningssystem där åtgärder ska utvecklas för att uppfylla olika nationella mål, exempelvis miljökvalitetsmålen eller mål för regional tillväxt. När åtgärderna konkretiseras kan de i många fall lokaliseras till avgränsade mark- och vattenområden som kan anges som områden av allmänt intresse enligt 3 kap. miljöbalken som kan tjäna som underlag vid de avvägningar om mark- och vattenanvändningen som görs i den fysiska planeringen. Med dagens bestämmelser ska sådana områden redovisas i översiktsplanen om de bedöms vara av riksintresse. Det finns inget sådant redovisningskrav för övriga områden. Enligt utredningens uppfattning skulle en obligatorisk redovisning av områden av allmänt intresse i översiktsplanen både kunna underlätta kommunernas arbete och bidra till att uppfylla lagstiftarens intentioner att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Det skulle också underlätta för olika intressenter genom att översiktsplanen då skulle bli ett underlag som belyser samhällets syn på vilka allmänna intressen, bl.a. riksintressen, som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användningen av mark- och vattentillgångarna.

Kunskapen om vad som behövs för att åstadkomma en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning har fördjupats och det finns anledning att komplettera bestämmelserna med ytterligare allmänna intressen.

För att skapa ett ändamålsenligt system för hushållning med mark och vatten som motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens behov och krav anser utredningen att hanteringen av områden av allmänt intresse bör lyftas fram och byggas under i lagstiftningen, bland annat genom bestämmelser om obligatorisk redovisning i översiktsplanen och om kunskapsförsörjning. Samtidigt bör hanteringen av områden av riksintresse förtydligas och förankras bättre, bland annat genom formella beslut om områden av riksintresse efter dialog med berörda parter samt tydliga kriterier och utvecklade formkrav på redovisning.

Utredningens författningsförslag

Utredningens förslag

- utgår från att bestämmelserna handlar om arealhushållning med områden av allmänt intresse i den fysiska planeringen med syfte att bidra till en hållbar utveckling och betonar vikten av helhets-syn i den fysiska planeringen
- framhåller kommunernas viktiga uppgift att göra samlade bedömningar i sin fysiska planering för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas
- utgår från att det även framgent finns behov av ett system för statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodose nationella intressen. Eftersom frågorna rör nationella intressen bör staten genom regeringen ha ett tydligare ansvar i systemet.

Utredningens förslag syftar till att

- främja en helhetssyn i den fysiska planeringen
- förtydliga bestämmelsernas avsedda karaktär som planeringsriktlinjer
- anpassa bestämmelserna till dagens krav och behov

- förbättra förutsättningarna för kommunernas viktiga arbete med att bidra till hållbar utveckling genom fysisk planering
- förtydliga det statliga inflytandet i den kommunala fysiska planeringen beträffande nationellt betydelsefulla intressen
- förbättra samordningen på nationell nivå genom att regeringens roll i systemet stärks
- förbättra förutsättningarna för dialog mellan stat och kommun om områden av riksintresse
- förtydliga tillämpningen av systemet.

Utredningen föreslår ändringar i miljöbalken, plan- och bygglagen och hushållningsförordningen med följande innebörd.

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 mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhälls-ekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Områden av väsentligt allmänt intresse

Begreppet mark- och vattenområden av väsentligt allmänt intresse införs och definieras i 3 kap. MB. Sådana områden ska redovisas i kommunens översiktsplan och av planen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose de redovisade intressena. 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. Länsstyrelsen redovisar dessa intressen i sin sammanfattande redogörelse till kommunen. 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.

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 enligt 5 kap. 4 § MB
- att begränsa klimatpåverkan
- klimatanpassningsåtgärder
- dricksvattenförsörjning
- bostadsförsörjning
- näringslivsutveckling
- forskning och innovation
- regional tillväxt

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.

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 och regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har beslutat att området är av riksintresse. Sektorsmyndigheterna bemyndigas att fatta beslut.

Beslutet ska föregås av en process som innefattar dialog bl.a. med berörd kommun. Regeringen ges möjlighet att pröva sektors-

myndigheternas förslag under processen. Besluten ska aktualitetsprövas minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov.

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 som ska utformas bl.a. med utgångspunkt från definitionen för område av riksintresse i 3 kap. MB 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.

Påtaglig skada ersätts av tillgodose intresse

Bestämmelser införs i 3 kap. MB med följande innebörd. 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.

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.

Möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål ska prövas i planerings- och beslutsprocessen.

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. Ventilen möjliggör exempelvis avvägning mellan ett

bostadsförsörjningsintresse och ett riksintresse. Beslutet måste vara förenligt med de inledande bestämmelserna i 3 kap. om företräde för användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning och planering utifrån en helhetssyn.

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.

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.

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.

Genomförande

Författningsändringarna inklusive ventilen träder i kraft den 1 januari 2018 och myndigheterna ges föreberedande uppdrag om bl.a. olika underlag, anvisning för tillämpningen, metodutveckling och register. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2018.

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. Information om områden som beslutats vara av riksintresse finns i Boverkets riksintresseregister och används som underlag för bedömningen av om riksintresset tillgodoses i mål och ärenden.

Länsstyrelserna redovisar de beslutade områdena och områden av väsentligt 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 den 31 december 2024.

Därefter kan de nya hushållningsbestämmelserna tillämpas fullt ut i enlighet med förslagets intentioner.

Utredningens övriga förslag

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 som passar kommuner med olika resurser och behov.

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 §§.

Utredningens sammanfattande bedömning

Enligt utredningens uppfattning skulle ett genomförande av utredningens förslag medföra att hushållningsbestämmelserna bättre kan uppfylla syftet att utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas. Enligt

utredningens mening motsvarar det föreslagna systemet såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav. Genom det stärkta sambandet mellan hushållningsbestämmelserna och arbetet för hållbar utveckling i samhället i övrigt anpassas systemet också efter de behov och krav som följer av EU-lagstiftning eller internationell lagstiftning och internationella överenskommelser. Vidare bidrar de förändringar och förtydliganden som utredningen föreslår beträffande lagreglernas utformning och tillämpning till att systemet inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. De bidrar också till att ge bättre förutsättningar för att systemet ska vara rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet.

Utredningens olika förslag utgör en helhet. Förslagen är samsambandade och förutsätter varandra. Utredningens konsekvensutredning visar att ett samlat genomförande av förslagen bör ge ett samhällsekonomiskt positivt resultat. För att finansiera förslagen genomförande föreslår utredningen att arbetet samordnas med miljömålsarbetet och arbetet för att uppnå övriga nationella mål som har betydelse för att främja en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hus hållning tryggas.

DEL I
Författningsförslag

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken
dels att 3 kap. ska upphöra att gälla,
dels att 4 kap. 1 § ska ha följande lydelse,
dels att 21 kap. 7 § första stycket ska ha följande lydelse,
dels att det i balken införs ett nytt 3 kap. av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

Mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning.

2 §

Bestämmelserna i detta kapitel och 4 kap. innebär att överväganden om användning av mark- och vattenområden ska göras utifrån en helhetssyn som främjar att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från

ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Bestämmelser om planer och planeringsunderlag till stöd för tillämpningen finns i 6 kap. 19–22 §§.

3 §

Bestämmelserna ska tillämpas vid planering av och beslut om användningen av mark- och vattenområden. Om ett område berörs som är av riksintresse eller av väsentligt allmänt intresse enligt detta kapitel ska särskild hänsyn tas till det intresset.

Om området är av riksintresse ska det intresset tillgodoses.

Om området är av väsentligt allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses.

4 §

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.

Att mark- och vattenområden kan användas för flera ändamål samtidigt framgår av 1 §. Möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål ska prövas i planerings- och besluts-

processen.

Särskilda bestämmelser om hushållning med mark och vatten för vissa områden som i sin helhet är av riksintresse finns i 4 kap 1–8 §§. Om beslutet rör ett område som är av riksintresse både enligt detta kapitel och 4 kap. ska prövningen först ske enligt bestämmelserna i 4 kap.

Hushållningsbestämmelsernas tillämpning

5 §

Bestämmelserna i detta kapitel och 4 kap. ska tillämpas i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 6 § andra stycket och i plan- och bygglagen (2010:900), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, minerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857), naturgaslagen (2005:403), samt luftfartslagen (2010:500).

Översiktsplaner enligt 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900) och havsplaner enligt 4 kap. 10 § ska ge vägledning vid tillämpningen.

Områden av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse

6 §

Ett mark- och vattenområde är

- 1. av väsentligt allmänt intresse, om marken, vattnet eller områdets fysiska miljö i övrigt på grund av sina egenskaper ur ett långsiktigt nationellt, regionalt eller lokalt hushållningsperspektiv har en väsentlig allmän betydelse, och*

- 2. av riksintresse, om det ur ett långsiktigt hushållningsperspektiv är av stor nationell betydelse att området används för ett visst ändamål och regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har beslutat att området är av riksintresse enligt 11–15 eller 18 §§.*

Området kan endast vara av stor nationell betydelse för att

- 1. värna värden av särskild nationell vikt,*

- 2. uppfylla Sveriges internationella åtaganden,*

- 3. genomföra nationellt viktiga strukturer eller nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling, eller*

- 4. säkerställa totalförsvarets behov.*

7 §

Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön kan vara av väsentligt allmänt intresse.

8 §

Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt eller som har betydelse för att säkerställa värdefulla strukturer för ekologiska samband eller för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § kan vara av väsentligt allmänt intresse.

9 §

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar och andra åtgärder avsedda att begränsa klimatpåverkan eller för klimatanpassningsåtgärder eller som i övrigt har betydelse för att anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat kan vara av väsentligt allmänt intresse.

10 §

Mark- och vattenområden som har betydelse för jord- och skogsbruk är av väsentligt allmänt intresse.

Brukningensvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse

eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse enligt detta kapitel och behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

11 §

Mark- och vattenområden som har betydelse för renskötsel eller fiske eller vattenbruk kan vara av väsentligt allmänt intresse. Områden som har betydelse för renskötsel eller fiske kan vara av riksintresse.

12 §

Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse på grund av sina naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet kan vara av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas.

13 §

Mark- och vattenområden som har betydelse för dricksvattenförsörjningen kan vara av väsentligt allmänt intresse. Ett område med en grundvattenförekomst av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen kan vara av riksintresse.

14 §

Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material kan vara av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse.

15 §

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, väg-, järnvägs-, luftfarts- och sjöfartskommunikation, elektronisk kommunikation, vattenförsörjning, avfallshandling eller kärnavfallshandling kan vara av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse.

16 §

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för bostadsförsörjning kan vara av väsentligt allmänt intresse.

17 §

Mark- och vattenområden som har särskild betydelse för näringslivsutveckling, forskning och innovation eller regional tillväxt kan vara av väsentligt allmänt intresse.

18 §

Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret kan vara av väsentligt

allmänt intresse. Ett område som behövs för totalförsvarets anläggningar kan vara av riksintresse.

*Avvägning mellan
intressen i vissa fall*

19 §

Om ett område är av riksintresse enligt detta kapitel för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig bushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap.

20 §

Trots bestämmelserna i 3 § andra stycket får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta att ett mark- och vattenområde får användas för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse enligt detta kapitel om beslutet inte strider mot bestämmelserna i 1 och 2 §§.

4 kap.

1 §

De områden som anges i 2–8 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som

De områden som anges i 2–8 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som

finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om

1. det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och

2. det kan ske på ett sätt som *inte påtagligt skadar* områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i första stycket 2 och i 2–6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana *fyndigheter av* ämnen eller material som avses i 3 kap. 7 § *andra stycket*.

finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om

1. det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och

2. det kan ske på ett sätt som *tillgodoser* områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i första stycket 2 och i 2–6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana ämnen eller material som avses i 3 kap. 14 § *och som är av riksintresse*.

21 kap.

7 § första stycket

Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Detsamma gäller om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 §, *enligt 3 kap. 20 §* eller enligt 7 kap. 29 §, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Detsamma gäller om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

-
1. Bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2018.
 2. Områden som bedömts vara av riksintresse enligt 2 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vatten i dess lydelse före den 1 januari 2018 ska vid tillämpningen i mål och ärenden anses vara av riksintresse till dess att myndigheten har fattat beslut om områden av riksintresse enligt 13 § hushållningsförordningen i den nya lydelsen. Detta gäller dock längst till den 1 juli 2020.
 3. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2018.

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 4, 5, 10 och 16 §§, 5 kap. 14 och 22 §§ samt 11 kap 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 §

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska *väsentliga allmänna intressen* och riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

5 §

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade *väsentliga allmänna intressena* och riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

3. verka för att *väsentliga allmänna intressen* och riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

16 §

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken

2. *förslaget innebär att bestämmelserna om brukningsvärd jord-*

bruksmark i 3 kap. 10 § miljöbalken inte följs,

3. förslaget inte så långt möjligt tillgodoser ett väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjningen enligt 3 kap. 13 § miljöbalken,

4. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

5. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

6. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

7. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

5 kap.

14 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

2. verka för att *väsentliga allmänna intressen och* riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

4. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 10 § miljöbalken inte följs,

3. ett väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjningen enligt 3 kap. 13 § miljöbalken inte så långt möjligt tillgodoses

4. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

5. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,

6. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller

7. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

11 kap.

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte till-

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte till-

godoses,

godoses,

2. bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 10 § miljöbalken inte följs,

3. ett väsentligt allmänt intresse för dricksvattenförsörjningen enligt 3 kap. 13 § inte så långt möjligt tillgodoses,

4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

5. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

6. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller

7. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

11§

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Om länsstyrelsen finner att en åtgärd kan tillåtas enligt 3 kap. 20 § miljöbalken gäller inte första stycket.

-
1. Bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2018.
 2. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2018.
 3. Kommunerna ska senast den 31 december 2024 ha aktualitetsprövat sin översiktsplan med anledning av ändringarna i 3 kap. miljöbalken.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1998:896)
dels att förordningen ska upphöra att gälla,
dels att det införs en ny förordning om hushållning med mark-
och vattenområden av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Uttryck i kapitlet

1 §

Med sektorsmyndighet avses i denna förordning sådana statliga myndigheter som har ett utpekat ansvar enligt 7 §.

Myndigheternas ansvar

2 §

De sektorsmyndigheter som anges i denna förordning har var och en inom sitt verksamhetsområde ansvar för att bevaka hushållningen med mark- och vattenområden. Sektorsmyndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Tyngdpunkten i denna verksamhet ska läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa.

3 §

Boverket har ett övergripande ansvar för att bevaka hushållningen med mark- och vattenområden och har 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 3 och 4 kap. och 6 kap. 19–21 §§ miljöbalken.

4 §

Boverket ansvarar för att föra ett nationellt digitalt register och för att hålla det uppdaterat. I registret ska finnas information från sektorsmyndigheterna om beslut om områden av riksintresse och om områden av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv enligt 3 kap. 7–18 §§ miljöbalken. Informationen ska för varje område innehålla

1. en avgränsning av området på karta,

2. en beskrivning av områdets värde och

3. annan information som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken.

Områden av riksintresse som av sekretesskäl inte kan redovisas öppet ska inte ingå i det nationella registret.

Boverket får meddela föreskrifter för att inrätta och sköta ett register som avses i första stycket.

Boverket ansvarar för att information enligt första stycket 1–3 om områden av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken finns i registret.

5 §

Länsstyrelsen har ansvar inom länet för att bevaka husbållningen med mark- och vattenområden.

Länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken beaktas i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende, ska länsstyrelsen särskilt verka för att väsentliga allmänna intressen och riksintressen tillgodoses i den prövningen. Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att länsstyrelsen ska verka för att väsentliga allmänna intressen och riksintressen tillgodoses i kommunala planer enligt den lagen.

Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från sektorsmyndigheterna. För ett område som omfattas av en havsplan enligt 4 kap. 10 § ska dock länsstyrelsens arbete grundas på planen.

Länsstyrelsen får besluta enligt

3 kap. 20 § miljöbalken.

6 §

Kommunen ansvarar enligt plan- och bygglagen (2010:900) för att i sin översiktsplanering göra en samlad bedömning av vad som är en från allmän synpunkt lämplig användning av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt i kommunen.

Ansvarsområden

7 §

Sektorsmyndigheterna har, enligt den fördelning som anges i denna paragraf, nationellt ansvar för de intressen i fråga omushållning med mark- och vattenområden som anges i 3 kap. miljöbalken.

I fråga om mark- och vattenområden som

1. är stora och inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön (3 kap. 7 §) ansvarar Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inom sina verksamhetsområden,

2. är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt eller som har betydelse för att säkerställa värdefulla strukturer för ekologiska samband eller för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § miljöbalken (3 kap. 8 §) ansvarar Naturvårdsverket och

Havs- och vattenmyndigheten inom sina verksamhetsområden,

3. är särskilt lämpliga för anläggningar och andra åtgärder avsedda att begränsa klimatpåverkan eller för klimatanpassningsåtgärder eller som i övrigt har betydelse för att anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat (3 kap. 9 §) ansvarar Naturvårdsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut inom sina verksamhetsområden,

4. är av betydelse för jordbruksnäringen (3 kap. 10 §) ansvarar Statens jordbruksverk,

5. är av betydelse för skogsnäringen (3 kap. 10 §) ansvarar Skogsstyrelsen,

6. är av betydelse för renskötsel (3 kap. 11 §) ansvarar Sametinget,

7. är av betydelse för fisket och vattenbruket (3 kap. 11 §§) ansvarar Havs- och vattenmyndigheten,

8. är av betydelse för naturvården och friluftslivet (3 kap. 12 §) ansvarar Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inom sina verksamhetsområden,

9. är av betydelse för kulturmiljövården (3 kap. 12 §) ansvarar Riksantikvarieämbetet,

10. är av betydelse för dricks-

vattenförsörjningen (3 kap. 13 §) ansvarar Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning inom sina verksamhetsområden,

11. innehåller värdefulla ämnen eller material (3 kap. 14 §) ansvarar Sveriges geologiska undersökning,

12. är lämpliga för anläggningar för industriell produktion (3 kap. 15 §) ansvarar Tillväxtverket,

13. är lämpliga för anläggningar för energiproduktion och energidistribution (3 kap. 15 §) ansvarar Statens energimyndighet,

14. är lämpliga för anläggningar för väg-, järnvägs-, luftfarts- och sjöfartskommunikation (3 kap. 15 §) ansvarar Trafikverket,

15. är lämpliga för anläggningar för elektronisk kommunikation (3 kap. 15 §) ansvarar Post- och telestyrelsen,

16. är lämpliga för anläggningar för vattenförsörjning (3 kap. 15 §) ansvarar Havs- och vattenmyndigheten,

17. är lämpliga för anläggningar för avfallshantering (3 kap. 15 §) ansvarar Naturvårdsverket,

18. är lämpliga för anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall (3 kap. 15 §) ansvarar

Strålsäkerhetsmyndigheten,

19. har särskild betydelse för regional tillväxt, näringslivsutveckling eller forskning och innovation (3 kap. 17 §) ansvarar Tillväxtverket och Vinnova inom sina verksamhetsområden, och

20. har betydelse för totalförsvaret (3 kap. 18 §) ansvarar Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina verksamhetsområden.

8 §

Det är ett kommunalt ansvar att bedöma vilka områden som är särskilt lämpliga för bostadsförsörjning (3 kap. 16 §).

Områden av väsentligt allmänt intresse

9 §

Sektorsmyndigheterna ska, inom sina ansvarsområden enligt 7 § och i den utsträckning det är behövligt, lämna underlag om mark- och vattenområden som de bedömer vara av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv till Boverket. Underlagen ska innehålla den information som anges i 4 § och aktualitetsprövas av myndigheterna vid behov.

För ett område som omfattas av en havsplan enligt 4 kap. 10 § ska underlaget också lämnas till Havs- och vattenmyndigheten.

10 §

Länsstyrelsen ska i sin sammanfattande redogörelse till kommunen enligt 3 kap. 28 § plan- och bygglagen (2010:900) lämna underlag om områden av väsentligt allmänt intresse enligt Boverkets register och om ytterligare områden som länsstyrelsen bedömer vara av väsentligt allmänt intresse ur ett regionalt perspektiv.

Kommunen bedömer vilka områden som är av väsentligt allmänt intresse ur ett lokalt perspektiv.

Områden av riksintresse

11 §

Ett område är enligt 3 kap. 6 § miljöbalken av riksintresse om området ur ett långsiktigt hushållningsperspektiv är av stor nationell betydelse och regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har beslutat att området är av riksintresse.

Regeringen beslutar om kriterier som underlag för bedömning av om ett område enligt 3 kap. 11–15 och 18 §§ miljöbalken är av sådan nationell betydelse som avses.

Sektorsmyndigheterna ska, inom sina ansvarsområden enligt 7 § och i samråd med Boverket till regeringen lämna förslag till

sådana kriterier.

12 §

Sektorsmyndigheterna ska, inom sina ansvarsområden enligt 7 §, föreslå områden som de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Områden som sektorsmyndigheterna bedömer vara av riksintresse ska beskrivas i ett underlag. Av underlaget ska framgå hur kriterierna enligt 11 § är uppfyllda.

Området ska avgränsas på karta och beskrivas så att det är möjligt för kommunen att i översiktsplanen redogöra för hur kommunen avser att tillgodose riksintresset.

Boverket får meddela föreskrifter för hur det underlag ska utformas som avses i andra och tredje stycket.

13 §

Sektorsmyndigheterna ska i fråga om förslag till områden av riksintresse enligt 12 § skriftligen samråda med Boverket samt de länsstyrelser, regionala organ, kommuner och de sektorsmyndigheter enligt 7 § som är berörda.

Områden som av sekretesskäl inte kan anges öppet på karta ska redovisas i särskild ordning till berörd länsstyrelse som på lämpligt sätt ska underrätta samrådande parter om sektorsmyndig-

hetens förslag.

Om en berörd kommun beträffande ett förslag till område av riksintresse anser att kriterierna enligt 11 § inte är uppfyllda eller att underlaget enligt 12 § är bristfälligt kan kommunen begära att sektorsmyndigheten ger regeringen möjlighet att pröva förslaget.

Efter avslutat samrådsförfarande ska sektorsmyndigheterna fatta beslut om att ett område är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Beslutet ska innehålla den information som anges i 4 § samt en redogörelse för de omständigheter som ligger till grund för bedömningen och en sammanställning av de synpunkter som framkommit under samrådsförfarandet.

De parter som deltagit i samrådet ska skriftligen underrättas om beslutet.

14 §

Beslut om områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken ska utan dröjsmål lämnas till Boverket. För ett område som omfattas av en havsplan enligt 4 kap. 10 § ska beslutet även lämnas till Havs- och vattenmyndigheten.

15 §

Sektorsmyndigheterna ska aktualitetspröva sina beslut om områden av riksintresse minst

vert åttonde år eller vid behov. Beslut om områden av riksintresse som inte längre uppfyller kriterierna enligt 11 § ska upphävas.

Länsstyrelsen ska underrätta Boverket och berörda sektorsmyndigheter om länsstyrelsen anser att

1. ett beslut om ett område av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken bör aktualitetsprövas eller omprövas,

2. ett ytterligare mark- eller vattenområde bör bedömas vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Underlag vid tillämpningen av bestämmelserna

16 §

Områden av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse behandlas i kommunernas översiktsplaner enligt 3 kap. plan- och bygglagen (2010:100). Översiktsplanen ska ge vägledning vid tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken enligt de lagar som anges i 3 kap. 5 § miljöbalken.

17 §

Vid en prövning som rör ett område av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken ska sektorsmyndighetens beslut enligt 13 § ligga till grund för bedömningen

av om riksintresset tillgodoses.

18 §

Den myndighet som ska tillämpa hushållningsbestämmelserna i ett ärende, ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med de kommunala översiktsplaner, regionplaner och havsplaner som är tillämpliga i ärendet.

Underrättelse till regeringen i vissa fall

19 §

Länsstyrelserna och de andra myndigheterna ska vid uppsikten inom sina verksamhetsområden göra regeringen uppmärksam på om urvalet av områden av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken behöver regleras närmare.

20 §

En anmälan som en statlig myndighet lämnar till regeringen enligt 6 kap. 21 § andra stycket miljöbalken ska innehålla uppgift om vilken samverkan som behövs mellan staten och den eller de berörda kommunerna för att kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska

1. tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, eller

2. skapa förutsättningar för att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs.

-
1. Bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2018.
 2. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2018.

1.4 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordning (2011:338)

Härmed föreskrivs att 2 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser ska länsstyrelsen på lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Om förslaget rör skogsmark, ska länsstyrelsen inhämta Skogsstyrelsens yttrande.

Under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser ska länsstyrelsen på lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Om förslaget rör skogsmark, ska länsstyrelsen inhämta Skogsstyrelsens yttrande. *Om förslaget rör renskötsel ska länsstyrelsen inhämta Sametingets yttrande.*

Om förslaget avser en detaljplan eller områdesbestämmelser, behöver länsstyrelsen dock inte underrätta

1. lantmäterimyndigheten och myndigheter som är sakägare och som kommunen ska samråda med enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900), eller

2. andra myndigheter än de som har invänt mot översiktsplanen, utom när förslaget saknar stöd i översiktsplanen eller särskilt berör myndigheten.

1. Bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2018.

DEL II

Inledning och bakgrund

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Regeringen tillsatte i december 2013 Riksintresseutredningen (dir. 2013:126) med uppdrag att göra en översyn av 3 kap. miljöbalken och relevanta delar av 4 kap. miljöbalken (*bilaga 1*). Utredaren ska enligt direktivet föreslå sådana ändringar som ger ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse, som är ändamålsenligt, anpassbart över tiden, fokuserat på väsentliga och aktuella behov och som inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. Systemet ska vara rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet. Uppdraget ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 december 2015.

Frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet skulle enligt direktivet behandlas med förtur och redovisades till regeringen i ett delbetänkande (SOU 2014:59) den 14 augusti 2014. Enligt direktivet ska frågan också redovisas i slutbetänkandet.

Fyra övergripande uppdrag anges i direktivet:

- att se över hushållningsbestämmelserna
- att utvärdera 3 kap. miljöbalken
- att utvärdera områden av riksintressen
- att särskilt redovisa förslag i fråga om hinder för angeläget bostadsbyggande.

Enligt uppdraget att se över hushållningsbestämmelserna ska utredningen särskilt

- utvärdera hur bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas i fråga om utpekande och angivande av områden liksom hur dessa bestämmelser och bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken tillämpas i mål och ärenden liksom i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning,
- identifiera och analysera bristerna i denna tillämpning och bedöma i vilken utsträckning dessa beror på lagreglernas utformning eller på deras tillämpning,
- överväga de förändringar i 3 kap. miljöbalken som är nödvändiga och bedöma om dessa går att göra med bestämmelsernas nuvarande struktur och utformning eller om en annan lösning är mer lämplig,
- analysera behovet av förändringar av såväl synsätt som terminologi när det gäller angivandet av intressen och deras områden liksom av åtgärder och verksamheter som kan skada de angivna intressena och områdena i syfte att skapa bättre ändamålsenlighet och tydlighet,
- föreslå sådana ändringar i 3 kap. miljöbalken och förordningen om hushållning med mark- och vattenområden samt annan eventuell följdlagstiftning som kan lösa problemen och som ger ett system för hushållning med regionalt och nationellt betydelsefulla områden som uppfyller kraven att vara ändamålsenligt, rättssäkert och inriktat på såväl långsiktiga som aktuella behov.

Enligt uppdraget att utvärdera 3 kap. miljöbalken ska utredningen särskilt

- bedöma om tillämpningen av de olika bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och verksamheternas och intressenas olika karaktär ger skäl till större enhetlighet eller andra ändringar som bättre tillgodoser skyddsbehoven,
- bedöma om tillämpningen av 3 kap. 2 och 3 §§ motsvarar behoven och föreslå lösningar som tillgodoser dessa behov samt överväga om, och i så fall hur, regleringen enligt bestämmelserna även bör innefatta andra väsentliga skyddsbehov,

- bedöma om alla de intressena som anges i 3 kap. fortfarande är i behov av reglering och i vilken utsträckning det finns andra samhällsintressen som är i behov av att regleras med stöd av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken,
- analysera om det finns behov av att uttrycka bestämmelserna avseende bevarandointressena respektive användningsintressena på olika sätt,
- bedöma om det finns skäl att komplettera skyddet av bevarandointressena enligt 3 kap. 6 § och eventuellt även 2 och 3 §§, med möjlighet till en mer samlad form som även innefattar de utvecklingsmöjligheter områdena innehåller,
- analysera och redovisa om och hur områden som bedöms vara av riksintresse kan ges ett långsiktigt rättsligt skydd genom bestämmelserna i andra delar av miljöbalken eller andra relevanta lagar, och
- ta hänsyn till totalförsvarets långsiktiga behov och den särställning som totalförsvaret har i riksintressesystemet genom dess företrädesrätt vid konkurrerande riksintressen.

Enligt uppdraget att utvärdera områden av riksintressen ska utredningen särskilt

- analysera tillämpningen av 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken bl.a. med avseende på skillnader i områdenas betydelse i ett regionalt eller nationellt perspektiv och överväga sätt att förbättra den,
- bedöma vilket reellt behov som i dag finns för de riksintressen som anges i 3 kap. och bedöma hur väl dagens områden av riksintresse motsvarar detta behov,
- analysera frågan om huruvida ett område som är av riksintresse kan upphöra att vara det, t.ex. till följd av att området getts ett rättsligt bindande skydd,
- bedöma om det finns andra slags verksamheter eller anläggningar för vilka områden bör kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse;

- bedöma hur en riksintresseklassificering har påverkat möjligheterna att utveckla olika typer av verksamheter i det aktuella området,
- ange vilket ansvar och vilka uppgifter som de berörda aktörerna (centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner) bör ha för att systemet ska fungera väl och vara anpassat till aktörernas uppgifter och roller,
- ange vilket underlag som bör krävas för ett utpekande av ett område av riksintresse och vilka kriterier som bör vara uppfyllda, och
- närmare precisera rekvisit för de åtgärder som bör respektive inte bör vara tillåtna inom de områden som omfattas av hushållningsbestämmelserna.

Enligt uppdraget att särskilt redovisa förslag i fråga om hinder för angeläget bostadsbyggande ska utredningen särskilt

- studera i vilken omfattning områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist och skälen till detta,
- utifrån denna bedömning föreslå hur sådana hinder kan begränsas utan att väsentliga skyddsbehov skadas på kort och lång sikt,
- utveckla ett system där avvägningar kan göras mellan å ena sidan olika riksintressen och å andra sidan tillgodoseendet av bostadsförsörjningsbehovet,
- undersöka behovet av och lämpligheten i att låta bostadsförsörjningen kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse, och
- föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs.

Beträffande konsekvensbeskrivningen ska utredaren särskilt uppmärksamma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda samt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. Vid eventuella statsfinansiella konsekvenser ska utredaren föreslå finansiering.

Vidare ska utredaren samråda med de myndigheter som har uppgifter gällande 3 och 4 kap. miljöbalken, med länsstyrelser och kommuner samt med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska också samråda med Bostadsplaneringskommittén (S 2013:12) och följa Miljömålsberedningens (M 2010:04) arbete. Vidare ska utredaren ta del av Riksrevisionens arbete med granskning av statens hantering av riksintressen och Statens jordbruksverks arbete med uppdraget att utvärdera tillämpningen av den lagstiftning som reglerar när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar liksom av övrigt underlag av värde för uppdraget.

2.2 Utredningens arbete

Uppdraget att särskilt redovisa förslag i fråga om hinder för angeläget bostadsbyggande redovisades till regeringen i ett delbetänkande (SOU 2009:57) den 14 augusti 2014.

För att i delbetänkandet studera i vilken omfattning områden av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist och skälen till detta, analyserades underlaget till Riksrevisionens enkät i rapporten (RiR 2013:21) *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande*. De flesta av de kommuner som i enkäten angett att länsstyrelser eller sektorsmyndigheters hantering av riksintressen helt eller delvis hindrat planer på bostadsbyggande vid flera tillfällen under de senaste tre åren, intervjuades för att klarlägga omfattningen av och skälen till hindren. Företrädare för de tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö intervjuades särskilt. Vidare intervjuades företrädare för Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Trafikverket, Boverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting och Riksrevisionen. Samråd skedde med Bostadsplaneringskommittén (S 2013:12) och Miljömålsberedningen (M 2010:04) och uppgifter inhämtades från Boverkets årliga plan- och byggenkäter och bostadsmarknadsenkäter.

För att belysa frågeställningarna om begränsning av hinder, avvägningssystem och bostadsförsörjning som riksintresse upprättade utredningen tre författningsförslag som prövades i dialog

med myndigheter och andra intressenter samt utredningens experter, bl.a. vid en hearing.

Utredningen fann vid en samlad bedömning att det inte är lämpligt att låta bostadsförsörjningen kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse. Utredningen fann vidare att det inte var lämpligt att redan i delbetänkandet föreslå åtgärder i systemet som riktar sig särskilt mot bostadsbyggandet. Sådana förslag skulle kunna försämra möjligheterna att åstadkomma ett effektivt system för hushållning med mark- och vattenområden vid den kommande översynen. Utredningen avsåg att återkomma till frågorna i slutbetänkandet.

Enligt utredningens tolkning innehåller direktivet inför slutbetänkandet två grundläggande uppdrag. Dels att redovisa en utvärdering av hushållningsbestämmelsernas tillämpning, dels att lämna förslag till ändringar i relevant lagstiftning enligt vissa kriterier.

Som utredningen ser det sker hushållningsbestämmelsernas tillämpning i flera steg som vart och ett bör utvärderas för sig. En anledning till detta är att de olika stegen är sins emellan beroende på så vis att iakttaga brister i ett av tillämpningens steg kan vara anledningen till brister i nästa steg.

Tillämpningens första steg är de ansvariga myndigheternas arbete med att lämna uppgifter till länsstyrelserna om vilka områden som de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. I det andra steget redovisar länsstyrelserna uppgifterna i en sammanfattande redogörelse till kommunerna. Kommunerna ska i sin översiktsplan redovisa riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB och hur de bedömer att intressena bör tillgodoses vid kommande beslut om användningen av mark- och vattenområden. Bedömningarna i översiktsplanen ger sedan i det tredje steget underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna vid planering och beslut enligt de lagar som anger att bestämmelserna ska tillämpas. Tillämpningens fjärde steg är överprövningen av besluten från det tredje steget.

Som huvudsakligt underlag för utvärderingen av tillämpningens första steg använde utredningen en enkät till de ansvariga myndigheterna om hur de arbetar med att bedöma områden av riksintresse. Underlag för utvärderingen av steg två i tillämpningen erhöles bl.a. genom en enkät till länsstyrelserna via länsstyrelsernas Forum för hållbart samhällsbyggande som också har varit behjälpligt med visst

underlag. Tillämpningen vid planering och beslut i steg tre undersöktes med en enkät till de myndigheter som har att besluta enligt de lagar som anger att bestämmelserna ska tillämpas. För utvärderingen av överprövningen i steg fyra användes ett antal tidigare studier av rättstillämpningen och utredningens egen genomgång av ett hundratal mål och ärenden som rör tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken. Utredningen har även diskuterat tillämpningen av hushållningsbestämmelserna vid överprövningen med de plan-tekniska råden vid mark- och miljödomstolarna.

Enligt direktivet ska systemet för hushållning med mark och vatten motsvara såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav. Bakgrunden till hushållningsbestämmelserna finns i den fysiska riksplaneringen och i arbetet med plan- och bygglagstiftningen och naturresurslagen. För att klarlägga lagstiftarens intentioner och bättre kunna överväga lämpliga lösningar som motsvarar dagens krav har utredningen studerat den fysiska riksplaneringen och förarbetet till plan- och bygglagen (1987:10) och naturresurslagen genom litteraturstudier och samtal med personer som medverkade i arbetet.

Förslagen till ändringar i relevant lagstiftning har utvecklats mot bakgrund av utredningens utvärdering av hushållningsbestämmelsernas tillämpning och vad som framkommit om lagstiftarens intentioner samt dagens krav och behov. Företrädare för ansvariga departement och myndigheter, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt vissa intressorganisationer och Kungliga Tekniska Högskolan har deltagit som experter i utredningens arbete och utredningen har kunnat dra nytta av deras sakkunskap vid regelbundna expertmöten. SCB har bistått med att ställa samman information om utbredningen av områden av riksintresse. Konsekvensutredningen har utförts med hjälp av konsulten Ramböll och i dialog med utredningens experter.

Utredningen har under arbetet med slutbetänkandet samrått bl.a. med Bostadsplaneringskommittén (S 2013:12), Miljömålsberedningen (M 2010:04), Dricksvattenutredningen (L 2013:02), Strandskyddsdelegationen (S 2013:05) och Planprocessutredningen (S 2014:07). Utredningen har tagit del av Riksrevisionens arbete med granskning av statens hantering av riksintressen (Riksrevisionen 2013) och Statens jordbruksverks arbete med uppdraget att utvärdera tillämpningen av den lagstiftning som reglerar när

jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar (Statens jordbruksverk 2013).

Vidare har utredningen deltagit i ett antal seminarier och möten som behandlat frågor om hushållningsbestämmelserna, bl.a. flera gånger med Samhällsbyggnadsberedningen respektive Nätverket för samhällsbyggnadschefer inom SKL. På begäran har särskilda möten hållits med Sametinget, Statens jordbruksverk och Tillväxtverket samt med organisationerna Lantbrukarnas riksförbund, SveMin, Svenskt Vatten och Svensk Torv.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i sex delar.

I del I presenteras utredningens författningsförslag (kap. 1). Bakgrunden till hushållningsbestämmelserna behandlas i del II (kap. 3).

Del III innehåller utredningens utvärdering av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna med ett kapitel för varje steg i tillämpningen (kap. 4–7). Ett ytterligare kapitel behandlar områden av riksintresse, deras utbredning och effekter (kap. 8).

I del IV redovisas utredningens bedömningar om lagstiftarens intentioner och dagens krav och behov i två kapitel (9–10) som tillsammans med utvärderingen av tillämpningen i del III bildar underlag för utredningens övervägande och förslag angående förändringar i lagstiftningen som redovisas beträffande dels systemet (kap. 11), dels områden av allmänt intresse (kap. 12). I denna del redovisas också utredningens förslag till ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kap. 13).

Del V innehåller utredningens konsekvensutredning (kap. 14) och del VI författningskommentarer (kap. 15) och bilagor.

3 Hushållningsbestämmelserna

Enligt direktivet ska utredaren göra en genomgripande översyn av 3 kap. miljöbalken med en analys av de brister som systemet har och en bedömning av hur dessa brister kan åtgärdas så att systemet för hushållning med mark och vatten motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav. Utredaren ska vidare lämna förslag till lösningar. Dessa kan inbegripa väsentliga ändringar i miljöbalkens bestämmelser så att de på ett bättre sätt än i dag uppfyller syftet med det avsedda systemet för att ta till vara vissa nationellt viktiga intressen. Utredaren bör sträva efter att finna lösningar som ger ett system för hushållning med mark och vatten som är ändamålsenligt och fokuserat på väsentliga och aktuella skyddsbehov och som tar hänsyn till samhällets övriga behov.

Hushållningsbestämmelserna infördes i naturresurslagen (1987:12) för närmare trettio år sedan. De flesta av bestämmelserna har inte ändrats sedan dess och de speglar därför de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna vid genomförandet av den fysiska riksplaneringen.

Underlaget till bestämmelserna utvecklades i den fysiska riksplaneringen. För att klarlägga lagstiftarens intentioner och bättre kunna överväga lämpliga lösningar som motsvarar dagens krav har utredningen funnit det motiverat att närmare studera dels den fysiska riksplaneringens bakgrund och genomförande, dels de förändringar som hänt sedan naturresurslagen trädde i kraft.

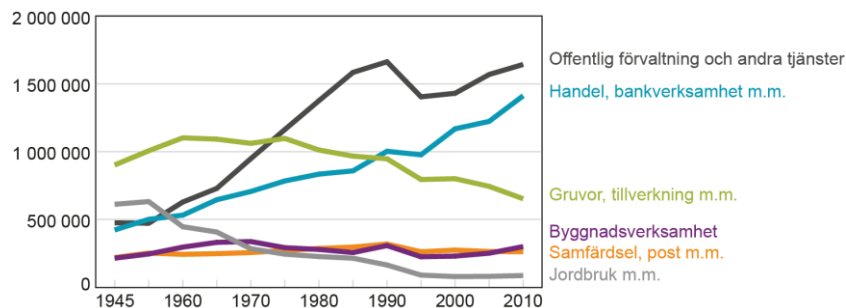
3.1 Hushållningsbestämmelsernas tillkomst

3.1.1 Bakgrund

Naturreisurslagen med sina hushållningsbestämmelser och plan- och bygglagen trädde i kraft 1987-01-01. De var resultatet av arbetet med att ta fram en ny bygglagstiftning som startade 1965. Den då gällande byggnads- och planlagstiftningen, främst i byggnadslagen (1947:385) och byggnadsstadgan (1959:612) ansågs inte ge tillräckliga verktyg för att åstadkomma ett rationellt och planmässigt samhällsbyggande.

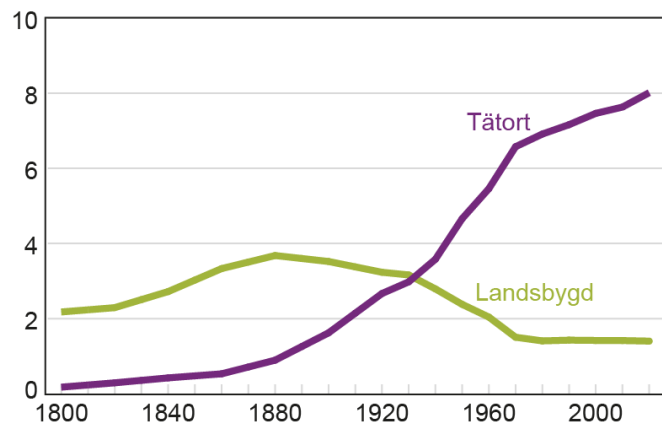
Samhällsplanering användes då som begrepp för en kombination av fysisk, social och ekonomisk planering. Det var en del av socialdemokraternas planhushållningspolitik som inleddes efter regeringstillträdet 1932. Politiken innebar i korthet att eftersträva ett ökat statligt inflytande i samhällets alla politikområden för att åstadkomma ett välfärdssamhälle för alla. Politiken debatterades kontinuerligt i den s.k. planhushållningsdebatten från 1930-talet och framåt med det borgerliga lägret som förespråkade en mer liberal politik med mindre statlig inblandning (se Lewin 1970). Den fysiska planeringen – den etikett som under perioden sattes på bebyggelseplaneringen – sågs som en beståndsdel i ett större system. Ekonomisk och övrig aktivitetsplanering skulle samordnas med den fysiska planeringen för att på en översiktlig nivå samverka i vägledningen av samhällets utvecklingsprocess. Det var då nödvändigt att stärka och förfina det offentliga, kommunernas och statens, inflytande över planeringen av markanvändningen och bebyggelseutvecklingen.

Under tiden efter andra världskriget medförde jordbrukets fortgående rationalisering en fortsatt minskning av antalet sysselsatta i jordbruket samtidigt som antalet sysselsatta i industri och service-näringar ökade (se figur 3.1).

Figur 3.1 Förvärsarbetande efter näringsgren, 1945–2010

Källa: Folk och bostadsräkning 1945–1980, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik 1985–2010, SCB SNI69 används fram till 1980 och därefter används SNI92, 02 och 07.

Det medförde en fortsatt inflyttning från landsbygden till tätorterna, en utveckling som inleddes i slutet av 1800-talet (se figur 3.2).

Figur 3.2 Befolkningsutvecklingen i Sverige 1800–2010 fördelat på urban och rural befolkning, miljoner människor

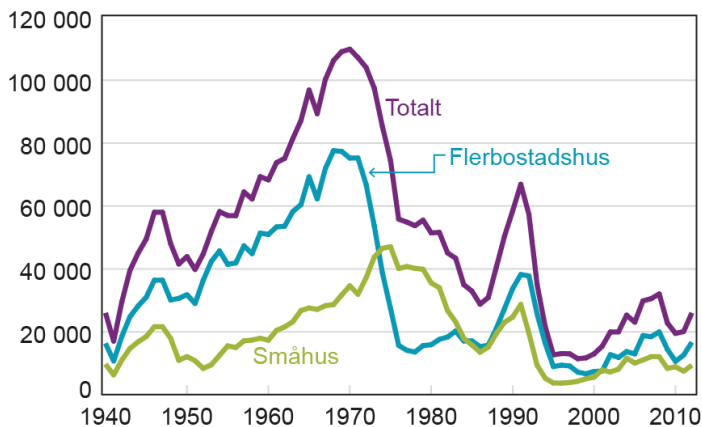
Källa: SCB.

Efterfrågan på bostäder i tätorterna ökade, och eftersom exploateringen av mark för tätbebyggelse var i princip fri kom tätbebyggelsen att spridas över stora områden, även på områden som inte kunde försörjas med vägar, vatten och avlopp. Kommunerna hade sedan 1907 års stadsplanelag planmonopol. Detta stärktes genom

1947 års byggnadslag så att kommunerna fick rätt att bestämma var, när och hur bebyggelse skulle tillkomma eller förändras. Kommunernas möjligheter att styra bebyggelsen utökades successivt. Medel var bl.a. förmedling av bostadslån, förköpsrätt, tomträttslån och markförvärvslån. Egna investeringar och en aktiv kommunal markpolitik gav medel att kontrollera bebyggelsen. Markberedskap för minst 10 års byggande eftersträvades. Expropriationslagstiftningen ändras så att förväntningsvärden som uppkommit under en tioårsperiod före aktualiseringen av en expropriation inte behöver ersättas. Markvillkoret införs så att statligt stöd endast får ges till bostäder som byggs på mark som kommunen förmedlat (Blücher 2006, s. 144–145).

Målet för bostadspolitik formulerades 1967 som att ”Samhällets mål för bostadsförsörjningen bör vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader”. Det tog sig uttryck bl.a. i ambitionen att sanera äldre miljöer och stadskärnor och i det massiva bostadsbyggandet under perioden 1965–1974 som fått benämningen miljonprogrammet (se figur 3.3).

Figur 3.3 Lägenheter i hus färdigställda 1940–2010



Källa: Bostadsstatistiken, SCB.

Kommunernas inflytande över bostadsbyggandet nådde sin höjdpunkt vid mitten av 1970-talet (Blücher 2006, s. 144–146).

Under 1950- och 60-talen gav den ökade materiella levnadsstandarden med ökat bilinnehav och människornas ökade fritid upphov till en ökad efterfrågan på välbelägen mark både för fritidsbebyggelse och friluftsliv. Den industriella utvecklingen medförde behov av nya lokaliseringar för industrin samtidigt som problemen med industrins utsläpp och andra miljöstörande effekter började uppmärksammas i högre grad än tidigare.

Frågan om hushållningen med landets mark- och vattenresurser ansågs vara av central betydelse från miljöpolitisk utgångspunkt. 1963 års proposition angående *riktlinjer och organisation för naturvårdsverksamheten* (prop. 1963:71) gav utgångspunkter för den fortsatta lagstiftningen om naturens nyttjande och exploatering. Departementschefen framhöll att utvecklingen gjorde det nödvändigt ”dels att söka åstadkomma en rimlig avvägning mellan de olika krav som dagens samhälle ställer på naturen och dels se till att dessa tillgångar också bevaras åt kommande generationer”. Naturvårdslagen (1964:822) trädde i kraft 1 januari 1965. Till grund för naturvårdslagen låg två syften, hämtade från 1952 års naturskyddslag, nämligen syftet att bevara vetenskapligt och kulturellt värdefulla områden samt syftet att tillgodose sociala intressen genom att hålla mark och vatten öppna för rekreation och friluftsliv. Ursprungligen lades tyngdpunkten på den vetenskapliga och kulturella sidan men i 1964 års naturvårdslag jämfördes friluftslivets intressen inom naturvården med vetenskapens och kulturens. Skyddsinstitutet naturreservat infördes för att tillgodose båda intressena. Strandskydd hade införts redan i början av 1950-talet, först provisoriskt och sedan permanent genom 1952 års strandlag. Fram till 1975 innebar reglerna att länsstyrelsen utsåg områden där strandskydd skulle gälla i syfte att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv. Strandskyddet skärptes 1975 genom ändringar i naturvårdslagen (prop. 1974:166). Det infördes ett generellt förbud mot att bebygga stränderna vid både kusten och i inlandet, kopplat till en möjlighet att ansöka om dispens från förbudet.

Det uppstod ofta markanvändningskonflikter, förutom vid tätortstillväxten främst mellan intressen för friluftsliv, fritidsbebyggelse och vissa slag av industri. Exempel var de avvägningssproblem

som uppstod i samband med önskemålen att lokalisera massafabrik och kärnkraftanläggningar till Väröområdet, kärnkraftverk till Trosaområdet och oljeraffinaderi till Brofjorden. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det fanns ett behov att i ökad utsträckning på ett planmässigt sätt hushålla med våra naturresurser. Det förelåg ett behov av att överblicka dessa resurser i riksperspektiv och av ökade möjligheter att utifrån bedömningar på riksnivå styra hushållningen med vissa resurser (SOU 1971:75, s. 21–27; prop. 1972:111, bilaga 2, s. 128–129).

Ambitionen att länka samman den fysiska planeringen med åtgärder inom andra politikområden medförde behov av en kommunomfattande översiktlig planering som kunde tjäna som underlag för politisk styrning av kommunens utveckling, såväl fysiskt som ekonomiskt och socialt. Också den ökade konkurrensen om mark- och vattentillgångar motiverade en bättre fungerande översiktlig planläggning. En samlad genomgång av gällande byggnads- och planlagstiftning som förberedelse till en reform av denna lagstiftning påbörjades 1965. I anslutning till denna genomgång påbörjades år 1967 vissa provinventeringar och metodstudier för en fysisk riksplanering. Syftet med den fysiska riksplaneringen var att kartlägga anspråk mot och tillgångar av mot mark och andra naturtillgångar, analysera konflikter mellan anspråken och dra upp riktlinjer för hushållningen med naturresurserna.

3.1.2 Riktlinjer för den fysiska riksplaneringen 1972

År 1971 redovisades det förberedande arbetet med inventeringar av anspråk och tillgångar på mark och vatten och förslag till riktlinjer i rapporten (SOU 1971:75) *Hushållning med mark och vatten*.

Enligt betänkandet skulle den fysiska riksplaneringen söka forma ett sådant mönster för hushållningen med viktiga naturresurser att målen för samhällsutvecklingen främjades samtidigt som betydande handlingsfrihet beträffande resursanvändningen bevarades åt kommande generationer. Planeringens uppgift var (förenklat) ”att göra en avvägning, där önskan att bevara dessa resurser intakta, dvs. nyttiggöra dem utan att förändra dem, ställs mot olika önskemål att exploatera dem, dvs. utnyttja dem så att de förändras”. Den sågs som ett medel att nå de välfärdspolitiska

målen, bl.a. främjad ekonomisk tillväxt, de regionalpolitiska målen och miljövårdspolitikens mål (SOU 1971:75, s. 26–27).

I proposition 1972:111 *Regional utveckling och hushållning med mark och vatten*, bil. 2 motiverade departementschefen behovet av en fysisk riksplanering på följande sätt.

Den ökade fritiden, industrins utveckling och den snabba rationaliseringen inom jord- och skogsbruket hör till de omständigheter som orsakat skärpta konflikter om hur landets naturtillgångar skall utnyttjas. Allt oftare har från två eller flera håll riktats anspråk på att få utnyttja samma, från skilda synpunkter särskilt värdefulla mark- och vattentillgångar. Därvid har de som önskar exploatera naturtillgångar i allmänhet haft lättare att hävda sina intressen än de som önskat bevara ett område oexploaterat. En långsiktig planering av naturresursernas användning i syfte att förebygga miljöskador och konflikter om dessa resurser har blivit allt mer angelägen. Konflikternas art gör det nödvändigt att i en sådan planering anlägga ett perspektiv som gör att hela landet kan ses i ett sammanhang. Det har därför varit naturligt och nödvändigt att staten tagit på sig denna planeringsuppgift. (Prop. 1972:111, bilaga 2, s. 126.)

I propositionen lämnades förslag till riktlinjer för hushållning med mark och vatten och förslag till vissa lagändringar i samband med den fysiska riksplaneringen. Riksdagen antog i huvudsak förslagen i propositionen (CU 1972:35, rskr 1972:348).

Riktlinjerna (se bilaga 2) var av två slag. De avsåg dels vissa verksamheters behandling i den fysiska riksplaneringen, dels behandlingen av vissa geografiska områden. De verksamhetsanknutna riktlinjerna omfattade jordbruk, skogsbruk, fiske, renskötsel, friluftsliv, fritidsbebyggelse, vetenskaplig naturvård, kulturminnesvård, försvar, vissa tekniska och vetenskapliga verksamheter samt resurskrävande och miljöstörande industri. De geografiska riktlinjerna avsåg i första hand kusterna, Öland och Gotland, fjällen, huvudälvarnas dalgångar, de större insjöarna samt vissa ytterligare inlandsområden. Riktlinjerna var mycket översiktliga och avsågs bli närmare preciserade i det följande planeringsarbetet. Det fortsatta arbetet med åtgärder för att säkerställa den fysiska riksplaneringens intentioner delades in i ett programskede och ett planeringsskede (prop. 1975/76:1, s. 4). Riktlinjerna skulle dock tillämpas omedelbart. Kungl. Maj:t anbefalldes i cirkulär (SFS 1973:15) fr.o.m. 8 februari 1973 ”samtliga statsmyndigheter att som vägledande vid varje beslut som är av betydelse för användningen av mark eller

vatten beakta de riktlinjer som statsmakterna dragit upp för hushållningen med dessa naturtillgångar”.

Vid 1972 års beslut om fysisk riksplanering infördes också bestämmelser om regeringsprövning av viss industriell eller liknande verksamhet i 136 a § byggnadslagen (1947:385). Prövningen var avsedd att utgöra ett led i genomförandet av den fysiska riksplaneringens riktlinjer (prop 1985/86:3, s. 39).

3.1.3 Den fysiska riksplaneringens programskede 1973–1974

Under programskedet utarbetade kommunerna i samråd med länsstyrelserna förslag till program för de planeringsåtgärder som förordades av den fysiska riksplaneringen. Som underlag fanns bl.a. Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets redovisningar av områden av intresse för friluftslivet (cirka 160), den vetenskapliga och kulturella naturvården (drygt 600) samt miljöer (ca 850) och större områden (ca 100) av betydelse för kulturminnesvården. 272 av landets 278 kommuner upprättade program som behandlats och antagits av kommunfullmäktige. Länsstyrelserna redovisade till regeringen sammanställningar av programmen med eget yttrande efter hörande av regionala organ. Bostadsdepartementet remitterade redovisningarna till berörda centrala myndigheter, forskningsinstitutioner, intresseorganisationer m.fl. (prop. 1978/79:213, s. 4–5, 7).

Regeringen tog ställning till programarbetets resultat under tiden den 20 februari – den 24 april 1975 i beslut län för län. Till varje beslut fogades en inom bostadsdepartementet i samråd med övriga berörda departement utarbetad promemoria daterad den 20 februari 1975 med förslag till utgångspunkter för det fortsatta planeringsarbetet. I besluten anges att vad som anförs i promemorian ska vara vägledande för det fortsatta arbetet med att fullfölja den fysiska riksplaneringens intentioner (prop. 1975/76:1, s. 16). I proposition 1975/76:1 *Redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen* lämnade regeringen en redovisning till riksdagen av arbetet under programskedet och förelade riksdagen förslag om bl.a. ansvarsfördelningen i den fortsatta fysiska riksplaneringen. Riksdagen godtog genom beslut den 3 december 1975 i allt

väsentligt vad som anfördes i propositionen (CU 1975/76:1, rskr 1975/76:45).

Till propositionen fogades två kartbilagor. Den ena visade områden av riksintresse för vissa verksamheter enligt Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Lantbruksstyrelsen. Den andra visade områden som berörs av geografiska riktlinjer m.m. Här redovisades också de primära rekreationsområdena enligt prop. 1975:46.

Genom riksdagens beslut (CU 1975/76:2, rskr. 1975/76:46) med anledning av proposition 1975:46 om *planering och samordning av samhällets insatser för rekreation och turism* utpekades 25 s.k. primära rekreationsområden som ansågs innehålla väsentliga delar av landets resurser för rekreation och turism. Utvecklingen av turism och rekreation i dessa områden bör enligt riksdagens beslut vägledas av följande övergripande mål.

- Att för framtiden säkerställa markresurser för rekreation i landet i enlighet med den fysiska riksplaneringens intentioner.
- Att skapa rekreationsresurser för alla, särskilt med tanke på att åstadkomma goda alternativ för semestervistelse i Sverige.
- Att bidra till en gynnsam utveckling av turismen som näringsgren och därvid också medverka till att förverkliga regionalpolitiska mål. (SOU 1979:55, s. 155)

3.1.4 Den fysiska riksplaneringens planeringsskede 1975–1977

Under planeringskedet arbetade kommunerna med att i samråd med länsstyrelser och övriga berörda regionala myndigheter inordna och beakta de behandlade områdena i en utvidgad översiktlig planering där olika markanvändningsintressen prövades mot varandra. Arbetet bestod huvudsakligen i att utarbeta underlag för ställningstaganden i kommunfullmäktige till den framtida markanvändningen och till frågor om hur fortsatt planläggning och tillståndsgivning för bebyggelse m.m. bör ske (prop. 1978/79:213, s. 4).

Följande material redovisades av kommunerna till länsstyrelserna under våren 1977:

- kommunöversikter

- markdispositionsplaner för områden som berörs av statsmakternas geografiska riktlinjer
- områdesplaner för sådana områden med anknytning till den fysiska riksplaneringen som ska exploateras inom kort eller där konflikt om markanvändningen har uppstått eller väntas uppstå
- redogörelser för åtgärder som har vidtagits eller avses bli vidtagna i samband med den fysiska riksplaneringens genomförande, t.ex. utfärdande av förordnanden till skydd för natur- eller kulturvärden
- särskilda redovisningar, t.ex. program för hushållningen med jordbruksmarken eller program för planering i de av riksdagen utpekade 25 primära rekreationsområdena.

Vid redovisningen hade kommunöversikter antagits i 266 kommuner och upprättats men inte antagits i ytterligare 3 kommuner. Av de återstående kommunerna i landet var 7 storstadskommuner i Stockholms län, vilka i samförstånd med länsstyrelsen inte ansåg kommunöversikt behövlig. Arbetet under planeringsskedet medförde att alla landets kommuner då hade något slag av heltäckande redovisning av hur kommunen i stora drag såg på markanvändnings- och bebyggelsefrågor i kommunens olika delar (prop. 1978/79:213, bilaga 1 s. 4).

Länsstyrelserna sammanställde och yttrade sig över det redovisade materialet 1977 efter att ha berett landstingen tillfälle att yttra sig. Berörda ämbetsverk, andra myndigheter samt forskningsinstitutioner och intresseorganisationer gavs tillfälle att yttra sig över det av länsstyrelserna redovisade materialet (prop. 1978/79:213, s. 2–3). Planverket lämnade i en serie rapporter (rapport 44, 1978, del 1–11) en omfattande redovisning av arbetet under planeringsskedet (prop. 1978/79:213, s. 7).

Regeringen tog ställning till resultatet av arbetet under planeringsskedet genom beslut län för län under tiden 7 september 1978 – 29 mars 1979. Länsstyrelser och berörda ämbetsverk gavs i uppdrag att fullfölja fastlagda riktlinjer för hushållning med mark och vatten i enlighet med vad som har angetts dels i en promemoria, upprättad inom bostadsdepartementet, dels i de särskilda besluten för varje län, (prop. 1978/79:213, s. 3).

I beslutet förutsätts att planeringen för de primära rekreationsområdena fullföljs i enlighet med de program som har upprättats av kommunerna och de särskilt tillsatta planeringskommittéerna. Länsstyrelserna ska år 1982 lämna en särskild redovisning av planeringsläget m.m. inom de primära rekreationsområdena (SOU 1979:55, s. 157).

I proposition 1978/79:213 *Redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen* lämnade regeringen en redovisning till riksdagen av arbetet under planeringsskedet och förelade riksdagen förslag till vissa kompletterande utgångspunkter för planeringen i fråga om hushållningen med jordbruksmark och utveckling av fritidsbebyggelse i områden med s.k. geografiska riktlinjer. Förslagen i propositionen godtogs av riksdagen (CU 1979/80:6, rskr 1979/80:87).

Under program och planeringsskedena, som hade sin tyngdpunkt på lokal och regional nivå, vidtogs också åtgärder på central nivå för att vidareutveckla riktlinjerna. I prop. 1977/78:31 om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vissa s.k. obrutna fjällområden föreslog regeringen att 14 förhållandevis orörda områden i fjällvärlden även framgent skulle undantas från tyngre exploateringsföretag. Bl. a. föreslogs att vägar, vattenkraftsstationer och gruvor samt ett intensivt skogsbruk i princip inte skulle få förekomma inom områdena. Riksdagen ställde sig i allt väsentligt bakom regeringsförslaget (CU 1977/78:8, rskr 99). På förslag i prop. 1980/81:71 godkände riksdagen därefter vissa ändringar av gränserna för två av de obrutna fjällområdena (CU 1980/81:14, rskr 155).

I prop. 1977/78:57 om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vattendrag i norra Svealand och Norrland angavs vilka vattendrag i norra Svealand och Norrland som bör vara undantagna från fortsatt vattenkraftutbyggnad. Regeringens förslag godkändes av riksdagen (CU1977/78:9, rskr 100).

3.1.5 Fortsatt fysisk riksplanering

I september 1979 publicerades bostadsdepartementets rapport (SOU 1979:54, 55) *Hushållning med mark och vatten 2*. I rapporten presenterades överväganden och lämnades förslag beträffande

formerna för den fortsatta riksplaneringen. Vidare behandlades vissa mera långsiktiga frågeställningar rörande hushållningen med mark och vatten. Exempel på sådana frågeställningar var resurser för energiändamål, vattenhushållning och havsområdenas behandling. Tätorts- och infrastrukturfrågornas behandling i planeringen togs också upp. Förslagen till åtgärder byggde på dels erfarenheter som hade vunnits under det tidigare arbetet med den fysiska riksplaneringen, dels resultat av nya studier och utredningar rörande anspråk och tillgångar på fysiska resurser av nationell betydelse.

I proposition 1980/81:183 *Fortsatt fysisk riksplanering* (s. 7) beskrev departementschefen den fysiska riksplaneringen som

en planeringsprocess genom vilken en systematisk samordning åstadkoms dels mellan olika nationella sektorintressen, dels mellan staten och kommunerna om sådana mark- och vattenhushållningsfrågor som bedöms vara viktiga från rikssynpunkt och för vilka särskilda insatser behövs. Därmed är det också klart att det rör sig om en process i vilken det materiella innehållet med tiden förändras och där mark- och vattenanvändningsfrågor som bedöms viktiga från rikssynpunkt fortlöpande skall kunna behandlas.

I propositionen lämnades förslag till riktlinjer för det fortsatta arbetet med fysisk riksplanering, vilka innebar att arbetet så långt möjligt skulle inordnas i den fortlöpande planerings- och beslutsprocessen, främst i anslutning till kommunernas markanvändningsplanering. Den fysiska riksplaneringen skulle enligt propositionen liksom tidigare bedrivas i samarbete mellan staten och kommunerna men utan krav på den typ av samtidiga redovisningar från alla kommuner som hade förekommit under program- och planeringskedena i den fysiska riksplaneringen.

Berörda myndigheter föreslogs svara för att ange den närmare innebörden av olika sektoriella riksintressen. Under de närmaste åren borde formerna för den fysiska riksplaneringens kunskapsförsörjning utvecklas.

För riksdagens kännedom redovisades i propositionen även vissa nya hushållningsfrågor som bör behandlas i den fysiska riksplaneringen. Det gällde främst markanvändningsfrågor vid utnyttjandet av inhemska energiresurser samt havsresursernas utnyttjande och skydd. Vidare togs upp hur vissa frågor beträffande anläggningar för transporter och energidistribution samt tätortsstrukturen bör behandlas i den fysiska planeringen (prop. 1980/81:183, s. 1).

3.2 Plan- och bygglagen och naturresurslagen 1987

Lagstiftningsarbetet drevs vidare med inriktning mot ett system med en obligatorisk kommunomfattande översiktlig planering som beslutsunderlag i en rationell beslutsprocess som styrs av de demokratiskt valda politikerna i kommunen. Arbetet med den fysiska riksplaneringen hade bidragit till utvecklingen av den kommunala fysiska översiktsplaneringen. Översiktsplanen sågs som en förutsättning för att staten skulle kunna lämna över ansvaret för den fysiska planeringen till kommunerna. Samtidigt var översiktsplanen av grundläggande betydelse för genomförandet av den fysiska riksplaneringens intentioner. Riktlinjerna hade emellertid ingen direkt rättsverkan och behövde lagregleras. Förslag att riktlinjerna skulle föras in i en ny plan- och bygglag fanns både i *Hushållning med mark och vatten 2* (SOU 1979:54) och i *Ny plan- och bygglag* (SOU 1979:65). Riktlinjerna fördes slutligen in i en egen lag, bland annat på grund av att bestämmelserna var avsedda att tillämpas i beslut enligt flera lagar.

3.2.1 Plan- och bygglagen

PBL trädde i kraft 1987-07-01. Enligt propositionen *Ny plan- och bygglag* (1985/86:1) skulle den ersätta bl.a. byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959:612) och lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.

Förslaget byggde enligt propositionen i väsentliga delar på principerna i gällande rätt men innebar en genomgripande systematisk omarbetning av gällande lagstiftning samt en förenkling och modernisering av regelsystemet. Ett genomgående drag i reformen var decentralisering av beslutsfattandet. Stor vikt hade också lagts vid större frihet och ansvar för den enskilda människan. De viktigaste nyheterna var bl.a. följande:

Alla kommuner ska ha en översiktsplan som omfattar kommunens hela yta. Områdesbestämmelser ska kunna antas, om kommunen vill säkerställa syftet med översiktsplanen inom ett visst område. Dagens stadsplan och byggnadsplan ersätts av en enda plan, som kallas detaljplan. Den ska ha en genomförandetid som begränsar byggrätten i tiden.

Länsstyrelsens fastställelseprövning av planer slopas. Länsstyrelsen ska ha möjlighet att i efterhand granska och upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Upphävande får dock beslutas endast på vissa i lagen angivna grunder, bl.a. om riksintressen inte tillgodoses.

Medborgarinflytandet förbättras. Vid planläggning ska genom information och debatt eftersträvas ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt för de politiska organen. Alla boende som berörs av en plan eller ett beslut om tillstånd ska, liksom hyresgästernas organisationer, ha samma ställning som sakägarna (prop 1985/86:1, s. 1–2).

3.2.2 Naturresurslagen

Samtidigt som PBL trädde NRL i kraft 1987-07-01. Enligt propositionen *Lag om hushållning med naturresurser m.m.* (1985/86:3) innehöll lagen följande slag av bestämmelser:

- Grundläggande hushållningsbestämmelser som till övervägande del motsvarar 9 § byggnadsstadgan och nuvarande s.k. verksamhetsanknutna riktlinjer i den fysiska riksplaneringen
- Hushållningsbestämmelser som ersätter de s.k. geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen
- Bestämmelser som ersätter 136 a § byggnadslagen om regeringsprövning av vissa industrianläggningar m.m
- Bestämmelser som reglerar uppgifterna för och ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter och kommunerna vid tillämpningen av den nya lagen.

Hushållningsbestämmelserna var avsedda att tillämpas vid planläggning och prövning av lov enligt den nya plan och bygglagen samt i mål och ärenden enligt vattenlagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen, lagen om vissa torvfyndigheter, väglagen, lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar och lagen om vissa rörledningar.

3.3 Viktigare förändringar i lagstiftningen efter 1987

1991-07-01 infördes bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i 5 kap. NRL.

1992-07-01 anknöts Farledslagen (1983:293), Minerallagen (1991:45) och Kontinentalsockellagen (1966:314) till NRL.

1993-01-01 anknöts lag (1992:1140) om ekonomisk zon till NRL.

1993-07-01 trädde Förordning (1993:191) om tillämpning av lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. i kraft. I förordningen förtydligades myndigheternas ansvar och roller vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

1995-01-01 fördes bestämmelser om nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården in i 3 kap. 7 § NRL.

1996-01-01 förtydligades bestämmelserna om översiktsplan i PBL, bland annat angående redovisning av riksintressen, kommunens aktualitetsprövning och länsstyrelsens sammanfattande redogörelse en gång per mandatperiod.

1996-02-01 anknöts Banlagen (1995:1649) till NRL.

1999-01-01 trädde miljöbalken (1998:808) i kraft. NRL upphävdes och hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 §§ NRL fördes över till 3 och 4 kap. MB. 4 kap. Bestämmelserna i 4 kap. NRL om tillåtlighetsprövning av industrianläggningar m. m. fördes till 17 kap. MB och bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. NRL fördes till 5 kap. MB. Bestämmelserna i 6 kap. NRL om myndigheternas uppgifter, ansvarsfördelning m. m. fördes in i 6 kap. MB. Samtidigt ersattes förordningen från 1993 med förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

2001-07-01 fördes bestämmelser om Natura 2000-områden in i 7 kap. och i 4 kap. 8 § MB.

2004-07-01 fördes bestämmelser om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön in i 5 kap. 10–11 §§ MB.

2007-01-01 upphävdes 1 kap. 2 § MB som innehöll en uppräkningslista av de anknutna lagar som innehåller bestämmelser om att hushållningsbestämmelserna ska tillämpas i beslut enligt lagen.

2008-06-01 fördes en uppräkningslista av de anknutna lagar som innehåller bestämmelser om att hushållningsbestämmelserna ska tillämpas i beslut enligt lagen in i 3 § hushållningsförordningen.

2011-05-02 förtydligades bestämmelserna om översiktsplan i PBL (2010:900), bland annat så att kommunen i översiktsplanen ska ”redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses” (3 kap. 4 § PBL). Vidare att ”Av översiktsplanen ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.”

2011-05-02 infördes lag (2010:921), om mark- och miljödomstolar.

2013-01-04 fördes bestämmelser om koldioxidlagring in i 4 kap. 9 § MB.

2014-07-01 kompletterades bestämmelserna om översiktsplan i PBL (SFS 2010:900) så att ”Av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder”.

2014-09-01 fördes bestämmelser om havsplanering in i 4 kap. 10 § MB.

3.4 Hushållningsbestämmelserna i dag

Hushållningsbestämmelserna finns i dag i miljöbalkens 3 kap. *Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden* och 4 kap. *Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden*.

Hushållningsbestämmelserna syftar till att främja en sådan användning av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt som innebär att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas (1 kap. 1 § 2 pkt 4 MB).

Bestämmelserna i 3 kap. MB innehåller regler om att områden som innehåller vissa värden eller är av betydelse för vissa ändamål *så långt möjligt skall skyddas* mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. Områden som är av riksintresse för ett visst ändamål *skall skyddas* mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. De myndig-

heter som anges i 2 § hushållningsförordningen ska till länsstyrelserna ange vilka områden de bedömer vara av riksintresse för respektive ändamål. Länsstyrelserna ska enligt 3 kap. 28 § PBL minst en gång under varje mandatperiod i en sammanfattande redogörelse till kommunen redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet, bl.a. riksintressen.

De områden som anges i 4 kap. 2–8 §§ MB är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Dessa områden har beslutats av riksdagen.

För områden av riksintresse enligt 4 kap. MB gäller, med vissa undantag, att de *skall skyddas* mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas natur- och kulturvärden. Undantagen innebär bl.a. att de bestämmelser som rör områden av särskild betydelse för turism och friluftsliv, såsom kustområden, fjällområden och älvar, inte utgör hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller det lokala näringslivet. Det finns inget motsvarande undantag för riksintressena i 3 kap. MB.

Reglerna för områden av riksintresse är ett verktyg för det nationella inflytandet på mark- och vattenanvändningen i kommunerna. Länsstyrelserna har till uppgift att bevaka att riksintressena tillgodoses i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning som hänvisar till hushållningsbestämmelserna. Ett beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser som inte tillgodoser riksintressen enligt 3 eller 4 kap. MB kan enligt 11 kap. 10–11 §§ PBL överprövas och upphävas av länsstyrelsen.

Hushållningsbestämmelserna ska ge gemensamma utgångspunkter för prövning i mål och ärenden liksom i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning som hänvisar till hushållningsbestämmelserna (se 2 kap. 6 § 2 MB och 3 § 3 hushållningsförordningen samt de lagar som förtecknas i detta stycke). Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna sker därför mot bakgrund av underlaget i den kommunala översiktsplanen. Enligt 3 kap 2 § PBL ska översiktsplanen ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Enligt 4 § ska kommunen i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. PBL ta hänsyn till

allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Översiktsplanens syfte är att ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och fungera som ett sektorsövergripande, strategiskt dokument för kommunens långsiktiga utveckling (prop. 2009/10:170, s. 169 f.). Tanken är att översiktsplanen ska inrymma både visioner och rent politiska ställningstaganden, samtidigt som den ska utgöra konkret underlag i enskilda plan- och lovärenden. Kommunfullmäktige antar översiktsplanen, i grunden ett politiskt dokument som redovisar politikernas avvägningar beträffande mark- och vattenanvändningen i kommunen. Enligt 3 kap. 20 § PBL ska kommunen redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 16 § tillsammans med översiktsplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

Enligt 6 kap. 19 § MB ska varje myndighet som ska tillämpa miljöbalken se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet. Vidare ska, enligt 5 § hushållningsförordningen, den myndighet som ska tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB i ett ärende i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen.

DEL III

Utvärdering av tillämpningen av
3 och 4 kap. miljöbalken

4 Myndigheternas arbete

Enligt direktivet ska utredaren

- särskilt utvärdera hur bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas i fråga om utpekande och angivande av områden liksom hur dessa bestämmelser och bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken tillämpas i mål och ärenden liksom i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning,
- identifiera och analysera bristerna i denna tillämpning och bedöma i vilken utsträckning dessa beror på lagreglernas utformning eller på deras tillämpning.

Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna sker i fyra steg som vart och ett bör utvärderas för sig. En anledning till detta är att de olika stegen är sins emellan beroende på så vis att iakttagna brister i ett av tillämpningens steg kan vara anledningen till brister i nästa steg.

Tillämpningens första steg är de ansvariga myndigheternas arbete med att lämna uppgifter till länsstyrelserna om vilka områden som de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. I det andra steget redovisar länsstyrelserna uppgifterna i en sammanfattande redogörelse till kommunerna. Kommunerna ska i sin översiktsplan redovisa riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB och hur de bedömer att intressena bör tillgodoses vid kommande beslut om användningen av mark- och vattenområden. Bedömningarna i översiktsplanen ger sedan i det tredje steget underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna vid planering och beslut enligt de lagar som anger att bestämmelserna ska tillämpas. Tillämpningens fjärde steg är överprövningen av besluten från det tredje steget.

I detta kapitel behandlas det första steget. Tillämpningen har huvudsakligen undersökts med en enkät till de ansvariga myndigheterna om hur de arbetar med att bedöma områden av riksintresse och i övrigt med hushållningsbestämmelserna. Utredningen förutsätter att de uppgifter som har lämnats i stort uttrycker myndighetens uppfattning.

4.1 Inledning

Enligt 2 § hushållningsförordningen ska myndigheterna, enligt den fördelning som anges i bestämmelsen, efter samråd med Boverket samt de länsstyrelser och andra myndigheter som är berörda, lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. I detta kapitel lämnas en redogörelse för hur de myndigheter med ett ansvar enligt 2 § hushållningsförordningen går till väga när de föreslår områden av riksintresse.

Den följande framställningen i avsnitten 4.2–4.21 grundar sig främst på de uppgifter som har lämnats av berörda myndigheter.

4.2 Stora opåverkade områden

4.2.1 Bestämmelsen

Stora opåverkade områden behandlas i 3 kap. 2 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 2 § NRL). Den nuvarande bestämmelsen har följande lydelse.

Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär.

Regeln aktualiseras vid nyetablering av större anläggningar och andra ingrepp av betydande storlek. Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär. Med ”andra ingrepp i miljön” avses direkta följder av ett exploateringsföretag,

såsom upplag, schaktningsarbeten, ingrepp i vegetationen, utsläpp osv.

4.2.2 Förarbeten

Av förarbetena till NRL framgår att industrisamhällets utveckling hade inneburit stora förändringar i fråga om markens och vattnets användning bl.a. beroende på det alltmer urbaniserade samhället. Tankar växte fram om att det var en tillgång för samhället – nu och för kommande generationer – att större områden som är relativt opåverkade mot exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön fanns kvar. Särskilt angeläget ansågs att man i de mer tätbefolkade delarna av Sverige skulle slå vakt om tillgången på stora, sammanhängande strövområden som är lämpliga för naturupplevelser och friluftaktiviteter (prop. 1985/85:3 s. 49). Det ansågs att större exploateringar bör lokaliseras till sådana områden som redan var påverkade av exploateringsverksamhet. Genom sådan lokalisering ansågs större sammanhängande landsbygdsområden kunna skyddas mot ekologiska påfrestningar, bullerstörningar och störningar på landskapsbilden.

Paragrafen avsågs i första hand bli tillämplig i mål och ärenden som avser t.ex. nyetablering av industriell eller liknande verksamhet. Vid sådan nyetablering av verksamhet i stora orörda områden bör övervägas om verksamheten i stället kan lokaliseras till ett redan påverkat område (se prop. 1997/98:45, del 2 s. 30. Jfr prop. 1985/86:3 s. 49 och 155–156).

Uttrycket ”exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön” ska enligt NRL-motiven tolkas vitt (prop. 1985/86:3 s. 156). Detta uttryck finns även i 4 kap. 1 § och 2 §. En exploatering av en liten yta men med en verksamhet som riskerar skadliga utsläpp eller andra störningar utgör troligtvis inte ett ”exploateringsföretag” i lagens mening men kommer i vart fall att göra ett ”ingrepp i miljön” (jfr prop. 1985/86:3 s. 156 och 171–172).

Under arbetet med den fysiska riksplaneringen hade kommuner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter ställt samman ett material som var användbart när det gällde att bedöma vilka områden som kunde beröras av bestämmelsen (prop. 1985/86:3 s. 155). Av särskilt intresse var de översikter som hade upprättats inom

länsstyrelserna över lokaliseringen av större exploateringsföretag och över utbredningen av s.k. bebyggelseinfluerade områden. I förarbetena avsågs att de myndigheter, kommuner och länsstyrelser med flera skulle fortsätta uppdatera de underlag som redan hade tagits fram under den fysiska riksplaneringen. Intresset av att skydda stora, sammanhängande mark- och vattenområden berodde enligt förarbetena på vilken utveckling som hade skett i regionen vad gällde t.ex. ianspråktagande av landsbygdsområden för urbana ändamål och efterfrågan vad gäller friluftaktiviteter, m.m.

4.2.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön kan inte vara av riksintresse. Ingen myndighet har enligt hushållningsförordningen sektorsansvar för den övergripande tillämpningen.

4.3 Ekologiskt känsliga områden

4.3.1 Bestämmelsen

Ekologiskt känsliga områden behandlas i 3 kap. 3 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 3 § NRL). Den nuvarande bestämmelsen har följande lydelse.

Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

Bestämmelsen gäller enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 157–158 och prop. 1997/98:45 del 2, s. 30) främst områden med instabila produktionsförhållanden och ogynnsamma återväxtförutsättningar, som inrymmer växt- och djurarter som är utrotningshotade eller som i övrigt är särskilt ömtåliga och samtidigt inrymmer särskilda ekologiska värden, har betydelse som genbank m.m. Ett viktigt syfte anges vara att slå vakt om den genetiska mångfalden i naturen genom skydd av arter, vilkas existens är hotad, exempelvis urskogsområden och områden med skyddsskog eller ädellövskog. Bestämmelsen utgår från överväganden om naturmiljöns känslighet vilket

kan jämföras med 3 kap. 6 § miljöbalken som utgår från områdenas särart från vetenskaplig eller rekreativ synpunkt. För att bedöma naturmiljöns känslighet och tillstånd i stort kan man bl.a. studera utvecklingen av olika arter och system vilket ger information vad gäller markens och vattnets känslighet. Ett ”viktigt syfte är att slå vakt om den biologiska mångfalden”, se prop. 1997/98:45, del 2 s. 30–31. Regeln tar sikte på skyddet av geografiskt sett relativt små områden däremot inte t.ex. hela landsdelar som har försurats, se prop. 1985/86:3 s. 157.

Bestämmelsen saknar förstärkningsordet ”påtagligt” som en faktor i skadebedömningen, vilket möjligen kan förklaras av att områdena redan är särskilt känsliga och att därför varje skadligt ingrepp bör motverkas. Begreppet ”skada” är dock inte väl preciserat men i förarbetena anges att skadan ”måste bedömas med utgångspunkt i naturmiljöns känslighet för ingrepp i de olika områdena och ingreppens beskaffenhet” (prop. 1985/86:3 s. 157).

4.3.2 Förarbeten

I förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 50) anges att efterkrigstidens samhällsbyggande och den industriella utvecklingen lett till en betydelsefull välfärdsutveckling. Samtidigt har naturmiljön utsatts för betydande påfrestningar i form av utsläpp av försurande ämnen m.m. Trots att man måste ta hänsyn till sådana aspekter enligt en avvägning enligt lagens portalbestämmelse behövdes det en speciell bestämmelse som tog hänsyn till att de ekologiska förutsättningarna beaktades vid alla beslut som rörde ianspråktagande av mark- och vattenområden.

I förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 157–158) framgår att kunskap om ekologiskt särskilt känsliga områden redan fanns bl.a. hos kommuner, länsstyrelser, fiskenämnder, lantbruksnämnder och skogsårdsstyrelser samt att informationen normalt framgick av kommunernas översiktsplaner och av länsstyrelsernas planeringsmaterial. Det ansågs även att det i framtiden ankom på länsstyrelser och kommuner att bl.a. genom planläggning enligt PBL ange inom vilka områden som särskild hänsyn behöver tas med tanke på markens och vattnets känslighet från ekologisk synpunkt. I förarbetena ansåg man att Statens naturvårdsverk efter samråd med

fiskeristyrelsen, lantbruksstyrelsen och skogsstyrelsen borde lämna sådant underlag till länsstyrelserna och kommunerna om vilka ekosystem och vilka växt- och djurarter som bör uppmärksammas bl.a. i översiktsplaner.

4.3.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt kan inte vara av riksintresse. Ingen myndighet har enligt hushållsförordningen ett utpekat sektorsansvar för bestämmelsen.

4.4 Jordbruksmark

4.4.1 Bestämmelsen

Områden av betydelse för jordbruksmark behandlas i 3 kap. 4 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 4 § NRL). Den nuvarande bestämmelsen har följande lydelse.

Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Brukningvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

I bestämmelsens första stycke anges att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Andra stycket innebär att brukningvärd jordbruksmark inte får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar som kan anordnas på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark. Det är endast väsentliga samhällsintressen som kan motivera ett avsteg från bestämmelsen och då endast under förutsättning att det aktuella exploateringsintresset inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark (prop. 1985/86:3 s. 158 och prop. 1997/98:45, del 2 s. 31). Med ”väsentligt samhällsintresse” avses bl.a. bostadsförsörjningen, liksom behov av väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem (prop.

1985/86:3 s. 53). Med ”brukningsvärd jordbruksmark” avses mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion. Uttrycket ”anläggning” är inte definierat men torde innebära olika slags exploateringar som ”på ett varaktigt sätt drar marken ur jordbruksproduktion”. I uttrycket ”tillfredsställande” inryms att den alternativa lokaliseringen ska vara tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig (prop. 1985/86:3 s. 158). Med ”genom att annan mark tas i anspråk” menas att bedömaren ska pröva alternativa lokaliseringar för bebyggelsen eller anläggningen, se prop. 1997/98:45, del 2 s. 31. Om både jordbruksmark och skogsmark är tänkbara alternativ för en lokalisering, bör i första hand sådan mark som har den bästa produktionsförmågan undantas från exploatering (prop. 1985/86:3 s. 54). Vid en sådan prövning bör markens kvalitet för biologisk produktion tillmätas betydelse, bör bl.a. beaktas hur marken har klassificerats, dess arronderingsförhållanden m.m. (prop. 1985/86:3 s. 159).

Bestämmelsens tredje stycke reglerar skyddet för skogsbrukets produktionsområden. I detta fall kan även en mindre exploatering leda till besvär för ett rationellt bedrivet skogsbruk, t.ex. genom väg- och ledningsdragningar (prop. 1997/98:45, del 2 s. 31). Skogsmark är mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål (se 2 § skogsvårdslagen (SFS 1979:429)). Påtagligt försvårande åtgärder kan vara såväl exploateringar av olika slag, t.ex. bebyggelse som beslut om naturreservat eller liknande skydd, som motverkar en möjlig framtida skogsavverkning eller andra skötselåtgärder inom ett rationellt skogsbruk (prop. 1985/86:3 s. 54–55).

4.4.2 Förarbeten

Hushållningen med jordbruksmark ägnades stor uppmärksamhet under den fysiska riksplaneringen. Som riktlinje gällde att brukningsvärd jordbruksmark inte fick tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar om en från samhällets synpunkt tillfredsställande lösning kunde åstadkommas på annan mark.

I bet.1985/86:BoU3 uttalade Riksdagen att jordbruksmark och skogsmark inte borde ges ställning som riksintresse men betonade vikten av att kommunerna utformar sin fysiska planering så att

tillbörlig hänsyn tas till jord- och skogsbruket. Genom formuleringen att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse ges grunden för att hävda jord- och skogsbrukets berättigade intressen i en konkurrenssituation (prop. 1997/98:45, del 2 s. 31).

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3, s. 53–54) fanns det vid tiden för införandet av hushållningsbestämmelserna i lagstiftningen goda erfarenheter från tillämpningen av riksdagens riktlinje för jordbruksmarken (från FRP-tiden). Kraven på hushållning med jordbruksmark behandlades i stort sett tillfredsställande i kommunernas planering och därför saknades det anledning till att göra jordbruksmarken till ett riksintresse. Staten ansågs inte behöva ha ett avgörande inflytande på frågan om hur kraven blev tillgodosedda i bebyggelseplaneringen. Dock framhölls att jordbruksmarken är en begränsad resurs med avgörande betydelse för att trygga livsmedelsförsörjningen i landet, varför sådan mark som var lämpad för ändamålet också i framtiden borde få ett tillfredsställande skydd.

Flera remissinstanser framförde kritik mot att frågan om jordbruksmarken blev en renodlad kommunal angelägenhet (prop. 1985/86:3, s. 52–53). Erfarenheterna från kommunernas hantering av riksdagens riktlinje om jordbruksmark var dock goda. Regeringen utgick ifrån att kommunerna, i de fall de ansåg sig tvingade att ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk för utbyggnadsändamål, i översiktsplanen skulle redovisa de alternativa utbyggnadsområden som har studerats och även belysa konsekvenserna från allmän synpunkt av de olika alternativen. Om exploateringen berör större sammanhängande jordbruksbygder och jordbruksmark av hög kvalitet, ansågs det kunna vara nödvändigt att också redovisa möjligheterna till alternativ lokalisering till annan del av den berörda kommunen eller regionen. Det framhölls dessutom att ett fortsatt interkommunalt samarbete i planeringsfrågor således behövdes i landets viktigaste jordbruksbygder för att ta till vara möjligheterna till en långsiktigt god resurshushållning (prop. 1985/86:3, s. 54).

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 159) ansågs det ankomma på lantbruksnämnden (och skogsvårdsstyrelsen) att i samråd med länsstyrelsen se till att det finns erforderligt kunskapsunderlag i fråga om vilka områden som inrymmer brukningsvärd jordbruks-

mark (resp. produktionsområden som har betydelse för skogsnäringen).

Se vidare avsnitt 4.5.2 för relevanta förarbetsuttalanden gällande skogsmark.

4.4.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Områden som har betydelse för jordbruket kan inte vara av riksintresse. Jordbruksverket har inte något angivet ansvar enligt hushållningsförordningen. Jordbruksverket har heller inget utpekade ansvar att följa upp eller utvärdera bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark. Däremot har Jordbruksverket som förvaltningsmyndighet inom bl.a. jordbruksområdet och som miljömålsansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap i uppgift att verka för att miljömålen nås och att arbeta för ett hållbart och konkurrenskraftigt svenskt jordbruk. Jordbruksverket följer därför utvecklingen för landets jordbruksmark och verket har vid två tillfällen följt upp hur mycket jordbruksmark som exploateras i Sverige (se rapport 2006:31 och 2013:35). I den senare rapporten utredde verket även hur kommunerna tillämpar hushållningsbestämmelsen i 3 kap. 4 §. Jordbruksverket fann att kommunernas kunskaper om flera viktiga aspekter vid bedömning av brukningsvärd jordbruksmark var begränsad. Kunskapen har betydelse bl.a. för att kunna bedöma jordbrukets ekonomiska värde, betydelsen av sammanhållna jordbruksfastigheter och jordbruksmarkens värde för framtida försörjning. I rapporten framgår även att länsstyrelserna ser ett behov av att få tillgång till ett kunskapsunderlag och värderingverktyg kring jordbruksmark. Jordbruksverket föreslår därför att det kan finnas skäl att Jordbruksverket som expertmyndighet för jordbruksrelaterade frågor får ett tillsynsvägledningsansvar och resurser för bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark.

4.5 Skogsmark

4.5.1 Bestämmelsen

Områden av betydelse för skogsmark behandlas i 3 kap. 4 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 4 § NRL). Se avsnitt 4.4.1.

4.5.2 Förarbeten

I prop. 1985/86:3 (s. 54) anges att frågan om vilka hänsyn som bör tas till skogsbrukets intressen vid planering och beslut om markanvändningen har behandlats i prop. 1978/79:110 med förslag till riktlinjer för skogspolitiken m.m. Föredraganden framhöll därvid bl.a. att skogsbruket måste betraktas som ett riksintresse i planeringen men att det givetvis inte kan undvikas att skogsmark ibland tas i anspråk för andra ändamål än skogsproduktion. Sådana förändringar av markanvändningen måste dock föregås av översiktlig planering på lokal och regional nivå, där man försöker nå lösningar som innebär att skogsmark inte tas i anspråk, om likvärdiga och från skogsbrukets synpunkt lämpligare lösningar kan åstadkommas. Om skogsmark ändå behöver tas i anspråk, borde enligt föredraganden i första hand sådan mark väljas som från skogsproduktionens synpunkt bäst kan undvaras i det aktuella området. Riksdagen anslöt sig till dessa uttalanden (JoU 1978/79:30, rskr 387). Företrädare för skogsnäringarna var kritiska mot att promemoriaförslaget inte behandlar skogsmark som ett riksintresse i NRL:s mening. De framhöll också att jord och skogsbruket behöver en stark ställning även vid avvägningar mot andra intressen än de som tar sig uttryck i bebyggelse och anläggningar (prop. 1985/86:3 s. 55).

Departementschefen ansåg det varken lämpligt eller erforderligt att ta in en riksintressebestämmelse för skogsmark bland de innehållningsbestämmelser som öppnade möjlighet för länsstyrelsen att ingripa mot en kommuns planbeslut och beslut om bygglov. Eftersom skogsbruk bedrivs på mer än hälften av Sveriges landareal, skulle en sådan bestämmelse innebära att staten skulle få stort inflytande över kommunala planer och övriga beslut enligt PBL inom större delen av landets yta, vilket ansågs klart skulle strida mot strävandena till ökad självständighet för kommunerna i för-

hållande till staten i markanvändningsfrågor (prop. 1985/86:3 s. 55). Skogs- och jordbruksnäringsidkarna ansågs utan statens inblandning själva kunna bevaka denna ställning. Gällande skogsbruksfrågorna uttalades i förarbetena att det ansågs vara av stor betydelse att formerna för samråd mellan kommunerna och skogsbrukets företrädare utvecklades så att skogsvårdsorganisationens kunskaper om skogsbruket kan utnyttjas i kommunernas planering och beslut om mark- och vattenområden (prop. 1985/86:3 s. 56).

4.5.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Områden som har betydelse för skogsbruket kan inte vara av riksintresse. Skogsstyrelsen har inte något angivet ansvar enligt hushållningsförordningen. Skogsstyrelsen har dock via sin instruktion (2009:1393) ett uppdrag att medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser. Skogsbruk är pågående markanvändning. I förarbetena (prop. 1985/86:3, s. 55–56 och s. 146) hänvisas till hänsynsregler i skogsvårdslagen samt att skogsbruket ska få kännedom om riksintressen och andra allmänna intressen samt att de ska kunna tas tillvara med ömsesidig hänsyn till varandra. Skogsstyrelsen yttrar sig ofta över planer och projekt, främst rörande frågor som förekomsten av biotopskyddsområden, områden med naturvårdsavtal eller om området är identifierat som nyckelbiotop.

Skogsvårdslagen syftar till att styra skötsel av skog så att denna nationella tillgång ger uthålligt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Skogsvårdslagen är i grunden en lag uppbyggd för att säkerställa att skogspolitiska målsättningar för produktion och miljö uppnås. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen (1 § skogsvårdslagen). Förarbetena pekar i detta avseende mot exempelvis rennäring, kulturmiljövård, rekreations- och friluftsintrasse (prop. 1992/93:226, s. 49). Skogsstyrelsen ska enligt 30 § skogsvårdslagen, och även enligt 13 a, 13 b, 16, 17, 18, 18 a, 18 b, 27 §§ ta hänsyn till allmänna intressen. Det finns därmed möjlighet att med stöd av lagen reglera eller planera ett hållbart skogsbruk med hänsyn till allmänna intressen, exempelvis en tätortsnära skog, eller ett riksintresse för kulturmiljö, naturmiljö eller friluftsliv.

4.6 Rennäringen

4.6.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen behandlas i 3 kap. 5 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 5 § NRL). Den nuvarande bestämmelsen har följande lydelse

Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Enligt första stycket ska mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Bestämmelsens andra stycke behandlar det skydd som bör ges åt områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket. Områden av riksintresse har getts ett starkare skydd än områden enligt första stycket. Åtgärder som skulle påtagligt försvåra näringarnas bedrivande får inte tillåtas inom dessa områden. Vattenbruket omfattas dock inte av riksintresseskydd. Vid konstaterbar påtaglig försvårande av näringarnas bedrivande ska ingen avvägning göras mot motstående intressen, om det inte är fråga om två riksintressen (se vidare 3 kap. 10 §).

4.6.2 Förarbeten

Enligt förarbetena (se prop. 1985/86:3 s. 57) ansågs rennäringen vara betydelsefull förutsättning för den samiska kulturen som motiverade ett riksintresseskydd för de viktigaste delarna av renskötselmarkerna. Enligt förarbetena är det för samerna en grundläggande förutsättning att det finns en säker tillgång till både året-runtmarkerna och vinterbetesmarkerna, vilket har en avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel. I förarbetena konstaterades att rennäringen och fisket generellt har svårt att hävda sina intressen mot tunga exploateringsintressen. Exploateringsåtgärder kan få långtgående konsekvenser om den grund-

läggande förutsättningen för näringarnas bedrivande rycks undan, dvs. mark- eller vattenområdet.

Vid bedömningen av vilka områden som ska anses vara av riksintresse bör beaktas näringens behov av sammanhängande betesområden och tillgång till alternativa betesområden inom de olika årstidsmarkerna samt alternativa flyttningsleder. Vinterbetesmarkernas särskilda betydelse för renskötseln bör särskilt beaktas (prop. 1985/86:3 s. 161).

Bestämmelserna i PBL och NRL syftade till att ge kommunerna goda möjligheter att styra samhällsbyggandet på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Riksintressebestämmelserna syftade även till att ge t.ex. berörda samebyar ett inflytande på kommunernas fysiska planering och på beslut om planer och exploateringsåtgärder m.m. enligt NRL:s anknutna lagar i områden som är av betydelse för renskötseln i de olika samebyarna.

Inför införandet av hushållningsbestämmelserna ansåg flera remissinstanser att rennäringslagen, som i första hand är en skötselag, med huvuduppgift att reglera förhållanden i samband med rennäringens bedrivande, kunde erbjuda ett bättre skydd än den nya riksintressebestämmelsen. Enligt rennäringslagen får den som äger eller brukar mark, inom vissa i lagen omnämnda områden, i princip inte ändra användningen av marken på ett sätt som medför avsevärd olägenhet för renskötseln. Bestämmelsen om renskötselområden i NRL innebar en förstärkning av rennärings ställning i kommunernas planering och i mål och ärenden enligt de lagar som anknyts till NRL.

4.6.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden av riksintresse för rennäringen ska lämnas av Sametinget (se 2 § andra stycket 1 hushållningsförordningen).

Rennäring bedrivs från Treriksröset i norr till förutvarande Idre socken i Dalarnas län i söder (se 3 § rennäringslagen (1971:437)). Sedan Sametinget bildades 1993 finns samerna i röstlängden till sametingsvalet. Uppskattningsvis finns omkring 70 000 boende samer i Sverige.

Som det bl.a. framgår i Miljöprocessutredningens betänkande (SOU 2009:45 s. 117–118) övertog Sametinget ansvaret för att föreslå områden av riksintresse för rennäringen av Jordbruksverket, år 2007. Dessförinnan, år 2005, hade Statens jordbruksverk lämnat uppgifter om områden av riksintresse efter i huvudsak förslag från länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län. Från 1987 fram till i dag har främst sättet att lagra och redovisa renskötselns markanvändning utvecklats. I början fanns markanvändningen endast i form av analoga kartor vilka senare har digitaliserats inom de olika länen. År 1997 påbörjade renbeteskommissionen en sammanställning av dessa data i ett försök att skapa en så långt möjligt enhetlig utformad digital databas. Databasen övertogs av länsstyrelserna och var grunden för databasen ren2000. Ansvaret för data har senare övertagits av Sametinget som har renodlat och förfinat databasen till en sammanhängande rikstäckande geografisk databas över renskötselns markanvändning.

Syftet med riksintresse för renskötsel är att skydda den samiska kulturen. Kriterierna utgår från att varje sameby varaktigt ska kunna bedriva renskötsel på traditionellt sätt och i samma omfattning som tidigare. Dessa kriterier fastslogs redan i förarbetena till NRL och är alltjämt rådande.

Renskötselns riksintresseanspråk utgörs alltså av de områden som har högsta skyddsvärde utifrån varje samebys hela årscykel, särskilt flyttleder och viktiga kalvningsland samt områden med särskilt goda betesförhållanden. Bedömning av skyddsvärdet ska utgå från de behov som gäller vid traditionell renskötsel drift med ett renantal motsvarande det för samebyn långsiktigt hållbara renantalet.

Renskötsel bygger på ekologiskt hållbara principer och är därför beroende av ett sammanhållet naturlandskap. Den fragmentering som landskapet genomgår gör det svårare att hitta och peka ut de anspråk som kan garantera den samiska kulturens överlevnad, så som det var avsett.

Eftersom varje enskild samebys förutsättningar för renskötsel varierar behöver olika kriteriers vikt i det enskilda fallet värderas utifrån kunskap om renskötsel. Detta ställer stora krav på den som utför bedömningen. Några kriterier som kan nämnas är: Grönbete, lavbete, mängd kalvningsland, ostördhet, uppsamlingsområden i lämplig omfattning i de årstidland där behovet föreligger, svåra

passager i förhållande till flytt- och strövningsvägar, möjlighet till rast efter flyttled m.m.

De som har den bästa kunskapen om renskötelsns behov är enskilda renskötare och samebyar. Sametingets uppgift är därför att ta till sig den kunskap som finns hos dessa för att genom riksintresseutpekandet kunna bevaka det allmänna intresset, vilket är att den samiska kulturens fortlevnad ska garanteras.

Inför framtagning eller uppdatering av riksintresseanspråk sker alltid en ajourhållning av markanvändningsdatabasen iREMARK med avseende på de samebyar som omfattas av riksintresset. I databasen finns samebyarnas markanvändningsredovisningar samlade. Efter avgränsningsarbetet sker samråd med berörd sameby. Därefter hålls ett avstämningsmöte med berörd länsstyrelse för att informellt resonera om respektive områdes förutsättning för renskötelse. Slutligen sker ett remissförfarande i enlighet med hushållningsförordningens bestämmelser.

Första stycket i 3 kap. 5 § avser att ge ett grundskydd för näringarna mot åtgärder i samhällsbyggandet och mot annan verksamhet som innebär oåterkalleliga ingrepp i de avsedda mark- eller vattenområdena eller som i andra avseende påtagligt försvårar näringarnas bedrivande. Först stycket är inte tänkt att vara en tandlös bestämmelse men om praktiskt eller ekonomiskt rimliga alternativ inte finns för viss exploatering kan en åtgärd komma att tillåtas inom ett område som har betydelse för rennäringen.

Vad som avses med formuleringen ”så långt möjligt” har, för rennäringens del, aldrig fullt ut preciserats. Rent allmänt syftar uttrycket till att ge utrymme för samhällsekonomiska hänsynstagen, t.ex. regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. För landets inlands- och fjällkommuner är situationen sådan att egentligen alla åtgärder kan sägas vara av regional- eller sysselsättningspolitiskt intresse. Första stycket kan därför sägas ha begränsad effekt för att hindra skador på rensköteln och enligt Sametingen kan bestämmelsen ur rättslig synpunkt därför sägas vara av mindre intresse.

4.7 Yrkesfisket och vattenbruk

4.7.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden som har betydelse för yrkesfiske och vattenbruk behandlas i 3 kap. 5 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 5 § NRL). Se avsnitt 4.6.1

4.7.2 Förarbeten

Begreppet yrkesfiske omfattar förutom heltidssysselsatta yrkesfiskare också andra vilkas försörjning av fisket har väsentlig betydelse. Med vattenbruk avses biologisk produktion i vattenområden i form bl.a. av odling av kräftdjur, musslor och fisk (se prop. 1997/98:45, del 2 s. 31).

För yrkesfisket bör vid bedömningen av vilka områden som ska anses vara av riksintresse beaktas betydelsefulla fångst- eller produktionsområden, t.ex. lek- och uppväxtområden, som är särskilt skyddsvärda (prop. 1985/86:3 s. 161).

Gällande yrkesfisket angavs i förarbetena (prop. 1985/86:3, s. 59–60) att Östersjöns betydelse samt det kustnära fisket hade ökat i betydelse, varför behovet av varaktigt skydd för reproduktionsområden för fisk framstod som ett viktigt samhällsintresse. Exploateringsåtgärder i form av t.ex. vattenkraftsutbyggnad ansågs kunna ha en betydande påverkan på fiskerinäringen. En nödvändig förutsättning för en livskraftig fiskenäring var att det finns ett fullgott skydd för reproduktions-, uppväxt- och fångstområden. Vid NRL:s införande (prop. 1985/86:3, s. 60–62) uppfattades att även att s.k. biologisk produktion av fisk var beroende av en långsiktig tillgång till särskilda arealer, eftersom sådan produktion i form bl.a. av odling av musslor och fisk vuxit sig allt vanligare (exempel på s.k. vattenbruksnäring). I förarbetena ansågs att vattenbruksnäringar kunde få betydelse för landets ekonomi och sysselsättning och att berörda myndigheter särskilt skulle uppmärksamma behovet av framtida skydd, speciellt längs kusterna samt i sjöar och vattendrag med goda naturliga förutsättningar. I tillståndsprövningen för ett vattenbruksföretag bör myndighetsutövaren främst tillse att det aktuella vattenområdet har en lämplig beskaffenhet för det aktuella ändamålet, bl.a. behöver vattendragets

ekologiska tålighet för vattenbrukets miljöeffekter beaktas. Fritidsfisket ansågs enligt prop. 1985/86:3 omfattas av friluftslivsintresset i 3 kap. 6 § miljöbalken.

4.7.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden av riksintresse för yrkesfisket ska lämnas av Havs- och vattenmyndigheten (se 2 § andra stycket 2 hushållningsförordningen).

Fiskeriverket, eller dåvarande fiskeristyrelsen, angav områden av riksintresse för yrkesfisket första gången 1988. Motiven för detta var då skydd av viktiga områden för fångst, reproduktion och uppväxt som ansågs vara avgörande för näringen. Också ett antal hamnar föreslogs vara av riksintresse. Arbetet genomfördes i en arbetsgrupp där länens fiskenämnder och representanter för näringen deltog. Uppgifterna reviderades år 1991. Utöver hamnar föreslogs även 340 fångstområden, i genomsnitt 3–4 områden per län med undantag för Västra Götaland där 257 fångsområden angavs.

Efter 1991 genomgick svenskt fiske stora strukturella förändringar, bland annat till följd av EU-inträdet. Genom de regler som infördes ökade också efterhand tillgången på kunskap om fiskets bedrivande genom rapporteringsskyldigheten som följde av den gemensamma fiskeripolitikens kontrollförordning. En översyn av riksintressena för yrkesfisket påbörjades år 2000 av Fiskeriverket och genomfördes i samråd med länsstyrelserna. Vid översynen konstaterades att det fanns stora länsvisa skillnader i hur bestämmelserna tillämpats sedan 1991. Det stod också klart att föreslagna fångstområden dåligt överensstämde med rådande förhållanden. Utgångspunkten vid översynen var att tillämpa mer enhetliga kriterier och peka ut områden som bättre svarade mot rådande förhållanden. Det alltmer ökande intresset för etablering av vindkraft till havs samt förhållandet att rådande riksintresse i huvudsak omfattade kustvatten gjorde att det fanns ett behov av att också inkludera utsjöområden. Under översynsarbetet lämnades en hel del synpunkter som efterlyste en starkare inriktning på skydd av resursen snarare än nyttjandet av densamma. Man menade att värdets tyngdpunkt borde ligga på att skydda lek- och uppväxtområden som är viktiga för de kommersiellt viktigare fiskbestånden. Det

konstaterades dock att det för de flesta bestånd och områden saknades kunskap som gjorde det möjligt att göra sådana avgränsningar. Det är lättare att uppskatta bestånd i laxälvar och sjöar samt vissa kustnära områden, eftersom fisket då bedrivs i ett relativt avgränsat geografiskt område. Efter översynen påbörjade Fiskeriverket ett arbete med att revidera riksintressena.

En process för att se över riksintresse för yrkesfisket inleddes 2004 och avslutade 2006. Förslag på utgångspunkter och kriterier för riksintressen samt en analys i geografiskt informationssystem, GIS, remitterades till länsstyrelser, berörda myndigheter och intresseorganisationer i april 2004. De synpunkter som det remitterade förslaget resulterade i var sedan utgångspunkt för en ny bedömning som remitterades under våren 2005. De riksintressen som översynen 2006 resulterade i grundades i huvudsak på en ekonomisk värdering av fångstområdena baserade på landningsvärden. Efter remittering fastställdes nuvarande områden av riksintresse för yrkesfisket och resultatet av översynen redovisades 2006-02-28 (se Fiskeriverkets publikation Finfo 2006:1; Områden av riksintresse för yrkesfisket). Efter 2006 har det inte etablerats någon process.

Rådande områden av riksintresse för yrkesfisket omfattar i huvudsakligen fångstområdena men även fiskhamnar har pekats ut som riksintressanta. Fångstområdenas och hamnarnas ekonomiska betydelse ingick i bedömningen. För att avgöra om ett visst område är riksintressant baseras bedömningen på kriteriet om vad värdet i första försäljningsledet är för de redovisade fångstmängderna. För hamnar tas även hamnens fartygskapacitet och sammanlagd tonnage med. Samma ekonomiska kriterier används för att identifiera inlandsvatten av riksintresse.

Havs- och vattenmyndigheten anger fångstområden av riksintresse per län. Bedömningen grundar sig på Fiskeriverkets tidigare arbete. Värdebeskrivningarna anger inom grova geografiska avgränsningar ett förstahandsvärde av fiskefångsten för de viktigaste arterna. Den ekonomiska avkastningen anges också som ett värde per kvadratkilometer. I havsområden används landningsvärdet (intäkterna från fiskets fångster) som en indikator för att identifiera de viktigaste fångstområdena. Regional hänsyn har tagits genom att landningsvärdena relaterades till de genomsnittliga värdena för respektive område.

Havs- och vattenmyndigheten har sedan bildandet 2011 inte bedrivit något aktualitetsarbete med riksintresseområdena för yrkesfisket. Enligt myndigheten bör områdena ses över och större fokus bör läggas på att skydda sådana områden som utgör grunden för själva verksamheterna. Från 2006 har rekryterings-, lek- och vandringsområden i såväl havet som i inlandsvatten använts som kriterier, dock har enbart ett fåtal sådana områden pekats ut. I högre utsträckning bör viktiga funktioner i ekosystemet, vandringsvägar, lek- och rekryteringsområden vara värdekärnan.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten innebär yrkesfisket och fisken som resurs delvis motstående intressen. Fiskelagstiftningen innehåller i sig inga bestämmelser om skydd mot andra motstående intressen, t.ex. åtgärder eller verksamheter såsom vattenkraft, vågkraft eller vindkraft till havs. Inte heller har det på EU-nivå utsetts geografiska fredade områden för viss fiskart. Enligt Havs- och vattenmyndigheten uppfattning saknas det möjlighet att ge områden som bedöms vara av riksintresse för yrkesfiske ett långsiktigt rättsligt skydd mot andra motstående intressen/verksamhetsutövningar genom bestämmelser i andra delar av miljöbalken eller andra relevanta lagar. Inte heller kan de landområden som är av riksintresse för yrkesfisket, t.ex. landningshamnar eller hemmahamnar, skyddas inom ramen för fiskelagstiftningen.

4.8 Naturvård

4.8.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden behandlas i 3 kap. 6 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 6 § NRL). Den nuvarande bestämmelsen har följande lydelse.

Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Enligt bestämmelsens första stycket ska mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Det innebär att sådana åtgärder ska så långt möjligt undvikas som påtagligt skulle skada värden i sådan natur- och kulturmiljö som har betydelse från allmän synpunkt och som inte kan återskapas eller ersättas om den en gång förstörs. Uttrycket ”fysisk miljö i övrigt” är nytt i förhållande till 2 kap. 6 § NRL. Tillägget skedde eftersom paragrafen även skyddar kulturmiljön dvs. framför allt den bebyggda miljön och landskapsbilden (se prop. 1997/98:45, del 2 s. 32).

Bestämmelsen i första stycket andra meningen innebär enligt förarbetena (prop. 1997/98:45 del 2, s. 32–33) att bl.a. så kallade gröna bälten och gröna kilar kring och i bebyggelsekoncentrationer ska särskilt beaktas. Riksdagen antog 1995 (bet. 1995/96:BoU1, rskr. 1995/96:30) propositionen 1994/95:230 Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m. och därigenom infördes en ändring så att även behovet av grönområden i tätorterna särskilt ska beaktas.

Enligt andra stycket ska områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

4.8.2 Förarbeten

Av förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 62–69) framgår att vissa områden för naturvård, friluftsliv och kulturvård representerar värden som inte kan återskapas eller ersättas om de en gång förstörs. Det aktualiserade behovet av skydd av särskilt värdefulla inslag i natur- och kulturmiljön berodde på långtgående förändring av natur- och kulturmiljön till följd av industrialisering och urbanisering och stordrift av bl.a. jord- och skogsbruket.

Ofta är bevarandevärdena gemensamma för naturvärden, kulturmiljövärden och friluftslivet, men i arbetet med den fysiska riksplaneringen hade friluftslivet behandlats skilt från naturvärden i övrigt, p.g.a. att i vissa fall kunde finnas motsättningar mellan friluftslivsintressena och naturvärden. Vid tidpunkten för införandet

av hushållningsbestämmelserna i lag ansågs det att denna skillnad borde vara kvar. Inom ett område av betydelse från naturvårdssynpunkt ansågs bevarandevärdet ligga i t.ex. ett rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt för förståelsen av naturen. Bevarandevärdet hos ett område av intresse för friluftslivet ansågs hänga samman med goda möjligheter till bad, fritt strövande i obebyggda områden, goda förutsättningar för fritidsfiske, båtliv och camping, goda förutsättningar för vintersport o.d. Hos områden av betydelse för kulturmiljövården ansågs bevarandevärdet ofta ligga i äldre värdefull bebyggelse eller i karaktären hos ett odlingslandskap med dess kombination av bruksformer inom jord- och skogsbruket, bebyggelsens struktur, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar.

Naturvård ansågs innefatta skydd av värden i natur- och kulturlandskapet genom bevarande, hänsynstagande, skötsel och restaurering. Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 63) kan naturvård delas in i en vetenskaplig och en social del.

I förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 68) ansågs staten ha ett särskilt ansvar för utvecklingen när det gäller skyddsvärden som har få motsvarigheter i landet eller i större natur- och kulturgeografiska regioner, men även ha ett särskilt ansvar för sådana frågor i ett internationellt perspektiv. Det ansågs dock inte lämpligt eller praktiskt möjligt att i NRL konkret ange alla områden, miljöer och objekt som har stora värden i ett nationellt perspektiv, eftersom en sådan lagreglering skulle bli otymplig och stelbent. Värderingar av vad som har skyddsvärde ändras efter hand varför det ansågs angeläget från regeringens håll att nya och förbättrade kunskaper på ett smidigt sätt kan föranleda kompletteringar och ändringar i bedömningen av vilka områden, miljöer och objekt som är av riksintresse. Regeringen såg framför sig att bestämmelsen skulle ge goda förutsättningar för det samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner som behövs för att säkerställa från nationell synpunkt viktiga skyddsvärden.

Av förarbetena (1986/86:3 s. 164) framgår att ett viktigt arbete med att ta fram underlag redan genomförts under programskedet i den fysiska riksplaneringen samt att underlagen hade behandlats av kommunerna i kommunöversikter och markanvändningsplaner. De statliga myndigheterna och kommunerna hade i stort kommit

överens om hur områdenas värden skulle beaktas vid planläggning och tillståndsprövning. Kännedomen om landets natur- och kulturvärden hade dock ökat avsevärt efter anspråken tagits fram, bl.a. genom rikstäckande inventeringar beträffande t.ex. urskogar och våtmarker. Dessa förbättrade kunskaper kan föranleda kompletteringar eller ändringar av de urval av områden som är av riksintresse. Mot bakgrund av de ytterligare kunskaper som föreligger uppmanade regeringen naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet att se över sitt kunskapsunderlag i fråga om de områden som myndigheterna anser bör omfattas av 6 § andra stycket till en översyn och uppstramning av anspråken (1985/86:3 s. 165).

4.8.3 Myndigheternas arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden av riksintresse för naturvärden ska lämnas av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inom sina ansvarsområden (se 2 § andra stycket 3 hushållningsförordningen).

Naturvårdsverket

Naturvårdens uppgift handlar både om att skydda och förvalta värdefulla områden och arter och att möta människors behov av att nyttja naturen och allt som naturen ger. Grunderna för naturvårdsarbetet är biologisk mångfald i bred betydelse, bevarandet av naturtyper och arter för ekosystemens långsiktiga hållbarhet och för människans behov av naturupplevelser genom friluftsliv, naturstudier och estetiska värden i syfte att främja människors hälsa och välbefinnande nu och i framtiden.

Havs- och vattenmyndigheten

Mark i förhållande till vatten och hav har i många fall tätt sammanlänkade intressen som behöver betraktas och bedömas i sin helhet vid fysisk planering. Det har inte skett någon förändring av utpekade områden eller i synsätt kring vattenområden viktiga för naturvärden sedan Havs- och vattenmyndigheten bildades 2011.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten krävs ett nära och utvecklat samarbete mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten vid tillämpning av hushållningsbestämmelserna.

Naturvårdsverket lämnade de första uppgifterna om områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv år 1976. Därefter har urvalet av områden för naturvården tillsammans med länsstyrelserna setts över vid två tillfällen, 1986–1989 och 1996–1999 (se Miljöprocessutredningens slutbetänkande SOU 2009:45, s. 118).

Sedan den fysiska riksplaneringens dagar har många av de områden som redovisats som riksintressen för naturvård blivit naturreservat och lagstiftningen till skydd för naturen har utvidgats och skärpts i flera avseenden. Genom internationella överenskommelser och inom ramen för EG:s fågel- och habitatdirektiv har värdefulla områden fått förstärkt skydd. Dessa områden ingår nu i EU:s nätverk Natura 2000. Ett tillägg i 4 kap. 8 § miljöbalken har gett Natura 2000-områdena status av riksintresse. Syftet med att göra Natura 2000-områdena till riksintresse enligt 4 kap. var att tydliggöra EU-direktivens skydds krav i det svenska regelverket.

En annan viktig förändring som skett är att geografiska informationssystem möjliggör tydligare beskrivning, validering, avgränsning och kvantifiering av områden.

Naturvårdsverket har utarbetat en handbok med allmänna råd vid tillämpningen av 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken (Handbok 2005:5). Såväl Naturvårdsverket som Havs- och vattenmyndigheten tillämpar handboken.

Enligt Naturvårdsverkets handbok kan ett område vara av riksintresse för naturvården om det särskilt väl belyser viktiga skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper. Det kan vara av särskilt stort intresse om det hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper eller arter, t.ex. ett rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt för förståelsen av naturen. Enligt handboken ska riksintresseområden för naturvård ha få motsvarigheter i regionen, i landet eller internationellt på grund av särskilt höga naturvärden och områdena ska tillsammans väl representera huvuddragen i svensk natur och vara representativa exempel på de landskapstyper eller naturtyper som förekommer i landet. Urvalet av områden ska belysa utvecklingen av landskapet och visa mångfalden i naturen. Riksintresseområdena ska vara de

största och mest sammanhängande områdena med de förekommande naturtyperna i regionen. Ett områdes samlade värde för naturvården ökas av närheten mellan olika slags områden som tillsammans visar t.ex. ett historiskt utvecklingsförlopp eller en bildningsprocess. Värdet blir också större av kombinationer av intressanta företeelser från olika ämnesområden, såsom botanik, limnologi, geovetenskap och kulturhistoria.

Naturvärdena i riksintresseområdena grupperas i fem huvudkriterier. Till grund för urval av huvudkriterierna finns ett antal stödkriterier (se handboken, bilaga 3, s. 91–94). Dessa ska ses som de faktorer och förhållanden som ger stöd för urvalet av områden av riksintresse, samt avgränsningen av dessa och eventuella delområden. Stödkriterierna anger förhållanden som kan mätas eller anges konkret, medan huvudkriterierna är mer kvalitativa och generella.

Naturvårdsverkets bedömda områden av riksintressen beskrivs i normalfallet av ett registerblad som utgör en värdebeskrivning av området. Registerbladen ajourhålls vid länsstyrelserna. Registerbladet innehåller bl.a. uppgifter om områdenas areal, kommuntillhörighet, naturvärden och förutsättningar för bevarande. Länsstyrelsen upprättar registerbladen och uppdaterar dem.

Enligt handboken, s. 14 är bra registerblad betydelsefulla både för att värdera bl.a. påtaglig skada-bedömningen i tillämpningen av bestämmelserna i den fysiska planering och i prövningsärenden men de har också stor betydelse för kommunernas beskrivning av riksintresseområden i översiktsplanen.

En viktig förutsättning för att natur- och friluftslivsvärdena ska kunna bibehållas är att de är angivna tydligt i registerbladen. För detta krävs tydliga områdes- och värdebeskrivningar, mål för bevarandet och en precisering av de verksamheter som kan skada värdena. Länsstyrelserna svarar för innehållet i registerbladen. Dessa ingår sedan i det planeringsunderlag som länsstyrelsen ska förse kommunerna med inför deras fysiska planering. Beskrivningarna av områden och övriga relevanta fakta som dokumenteras i registerbladen bör uppdateras kontinuerligt, efterhand som ny kunskap tillkommer.

För att uppdatera registerbladen använder länsstyrelserna bl.a. naturvårdsprogram för respektive län och kommun samt andra viktiga underlag som producerats i samband med nationella inven-

teringar, t.ex. kring våtmarker, skyddsvärda statliga skogar, nationellt särskilt värdefulla sjöar och vattendrag m.m. Naturvårdsverkets inventeringar kompletterats med avstämningar med länsstyrelser och kommuner.

Enligt Naturvårdsverkets handbok 2005:5 anger det första stycket i paragrafen att hänsyn som ska tas till alla områden med de kvaliteter som anges. Första stycket kräver en långtgående ansvarstagande. I många län finns t.ex. områden av allmän betydelse redovisade i länsvisa naturvårdsinventeringar eller i planer och program. Skydd mot åtgärder som kan skada naturmiljön utanför utpekade områden bevakas i första hand av länsstyrelser och kommuner, eftersom det då i de flesta fall rör sig om lokala eller regionala naturvärden.

Havs- och vattenmyndigheten kommer att tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i kommande havsplanering.

4.9 Friluftslivet

4.9.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse för friluftslivet behandlas i 3 kap. 6 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 6 § NRL). Se avsnitt 4.8.1.

4.9.2 Förarbetena

För övergripande uttalanden i förarbetena se avsnitt 4.8.2.

Vilka områden som ansågs attraktiva för friluftslivet ansågs bl.a. bero på vilken mångfald det fanns i natur- och kulturmiljön tillsammans med kombinationen av olika natur- och bebyggelse typer i området (prop. 1986/86:3 s. 63). Andra faktorer som ansågs ha betydelse för friluftslivet var områdets läge, landskapsbilden, intresseväckande företeelser och områdets kapacitet för friluftslivsutnyttjande med hänsyn till storlek, attraktivitet, tålighet mot störningar och slitage m.m. Variationsrikedomen, särskilt genom inslag av vatten och våtmarker liksom växlingar mellan skog och öppen mark ansågs också vara stor betydelse. Pga. urbaniseringen hade lämpliga områdena för rekreation och friluftsliv minskat och då

stadsbyggnandet väntades få en inriktning mot förtätning och komplettering framhölls att ett ökat exploateringsanspråk torde komma att riktas mot friområden och parker.

4.9.3 Myndigheternas arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden av riksintresse för friluftslivet ska lämnas av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inom sina ansvarsområden (se 2 § andra stycket 3 hushållningsförrordningen).

Naturvårdsverket lämnade de första uppgifterna om områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv år 1976.

I regleringsbrevet för 2012 fick Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn av vilka områden som bedöms vara av riksintresse för friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, särskilt med beaktande av de långsiktiga behoven av tätortsnära natur. Översynen genomfördes i samråd med Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna. Regeringsuppdraget redovisades till regeringen i juni 2014 (Naturvårdsverkets ärendenummer NV-00295-12). Flera nya områden och justeringar av gränsdragningar i befintliga områden finns i underlaget.

Enligt Naturvårdsverket (skrivelsen, s. 11) är utgångspunkten för att ett område ska bedömas som riksintresse för friluftslivet är att området har så stora friluftsvärden på grund av särskilda natur- och/eller kulturkvaliteter och tillgänglighet för allmänheten, att det är eller kan bli attraktivt för besökare från hela eller en stor del av landet eller utlandet.

Vidare bör områden av riksintresse för friluftsliv vara områden som är viktiga för många människors friluftsliv och att de kan nyttjas ofta och mycket. Denna utgångspunkt gäller framförallt för de tre storstadregionerna, där behovet av tätortsnära natur särskilt ska beaktas. Där kan det finnas områden som är av nationellt intresse och som nyttjas ofta och mycket.

Enligt Naturvårdsverkets skrivelse, Redovisning av regeringsuppdrag om översyn av områden av riksintresse för friluftslivet, s. 11–13, anges följande huvudkriterier tillsammans med ett stort antal stödkriterier:

- Områden med särskilt goda förutsättningar för berikande upplevelser i natur- och/eller kulturmiljöer.
- Områden med särskilt goda förutsättningar för friluftsjaktiveriteter och därmed berikande upplevelser.
- Områden med särskilt goda förutsättningar för vattenanknutna friluftsjaktiveriteter och därmed berikande upplevelser.

I samband med bildandet av Havs- och vattenmyndigheten överfördes riksintresseansvaret för naturvården och friluftslivet med avseende på vatten- och havsområden till myndigheten från Naturvårdsverket. Det har inte skett någon förändring av utpekade områden sedan Havs- och vattenmyndigheten bildades och inga egna kriterier har formulerats. Havs- och vattenmyndigheten har dock samverkat med Naturvårdsverket i översynen av områden av riksintressen.

Enligt Naturvårdsverket (skrivelsen, s. 14) har översynen medfört att det nu finns ett uppdaterat och reviderat förslag till områden av riksintresse för friluftsliv utifrån ny kunskap och aktuella förhållanden. För varje förslag till område av riksintresse för friluftslivet finns nu också uppdaterade och aktuella värdebeskrivningar och aktuella kartor.

Länsstyrelser lämnar underlag till Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten efter dialog med kommuner och intresseorganisationer. Naturvårdsverket samråder med Boverket och andra berörda myndigheter innan myndigheten lämnar sin bedömning av riksintressen.

Havs- och vattenmyndigheten har i samverkan med Naturvårdsverket utvecklat processen i den senaste översynen av områden av riksintressen för friluftslivet.

Naturvårdsverket har i den senaste översynen enligt regeringsuppdraget anpassat och utvecklat kriterierna efter ny kunskap som tillkommit sedan 1989–1990 när myndigheten senast pekade ut områden.

Skydd mot åtgärder som kan skada miljön för friluftslivet utanför utpekade områden bevakas i första hand av länsstyrelser och kommuner, eftersom sådana frågor i de allra flesta fall rör sig om lokala eller regionala värden.

4.10 Kulturmiljövård

4.10.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras kulturvärden behandlas i 3 kap. 6 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 6 § NRL). Se avsnitt 4.8.1.

4.10.2 Förarbeten

För övergripande uttalanden i förarbetena se avsnitt 4.8.2.

Det i förarbetena föreslagna skyddet för kulturminnesvårdens intressen syftade till att det ska vara möjligt att slå vakt om ett brett urval av skyddsvärda miljöer och objekt såväl på landsbygden som i tätorterna och främja det skyddsvärda i ett större sammanhang. Tidigare hade den kulturhistoriska byggnadsvården främst varit inriktad på vården av enstaka och särskilt värdefulla objekt, men under efterkrigstiden uppmärksammades värden som finns bevarade i sammanhängande kulturmiljöer vid sidan av den traditionella monument- och objektvården. En annan viktig förändring var att urvalet av objekt och miljöer inte är en fråga för enbart experter, utan allt större vikt fästes vid vad allmänheten uppfattade som värdefullt. I rapporten (SOU 1971:75) Hushållning med mark och vatten underströks hur viktigt det är att vidga intresset från unika företeelserna till de karakteristiska.

4.10.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden av riksintresse för kulturmiljövården ska lämnas av Riksantikvarieämbetet (se 2 § andra stycket 4 hushållningsförordningen).

Riksantikvarieämbetets urval av områden av riksintresse har sitt ursprung i den fysiska riksplaneringen men det nuvarande urvalet gjordes till största delen 1987 (se Miljöprocessutredningens slutbetänkande SOU 2009:45, s. 119).

Vad gäller kriterierna för bedömningen av om ett område är av riksintresse för kulturmiljövården, har dessa egentligen inte ändrats i någon större utsträckning utan snarare förtydligats genom åren.

Kriterierna har bl.a. specificerats med avseende på innebörden av riksintressant kulturhistoriskt sammanhang och hur detta återspeglas i landskapet. En konsekvens av detta är att kraven är högre på att områdena ska ha tydliga fysiska uttryck för de delar av samhällsutvecklingen som de representerar.

Inom ramen för Riksantikvarieämbetets utvecklingsprojekt Kulturmiljövårdens riksintressen 2012–2013, har modellen för riksintressebeskrivning setts över och i viss mån reviderats. Under rubrikerna Motivering och Uttryck för riksintresset kvarstår men med utvecklade och preciserade krav på vilka aspekter som ska anges under respektive underrubrik. Den tidigare underrubriken ”I riksintresset ingår även” har strukits, vilket innebär att vid kommande översyner finns behov av att ta ställning till om de därunder tidigare listade företeelserna ska utgå ur eller inlemmas i riksintresset.

Under de senaste åren har Riksantikvarieämbetet, tillsammans med främst Boverket och länsstyrelserna arbetat för att klargöra vad som gäller vid hanteringen av riksintressen för kulturmiljövården. En handbok har utarbetats och utbildningsinsatser sker löpande. De förväntade effekterna av detta är en mer enhetlig och rättssäkrare tillämpning och en ökad förståelse av riksintressenas innebörd.

Riksintressen för kulturmiljövården är ett urval av miljöer som ska representera hela landets 10 000-åriga historia från stenålder till nutid. Runt om i landet har lämnats uppgifter om cirka 1 700 områden av riksintresse för kulturmiljövård enligt 3 kap. miljöbalken. Därutöver anges direkt i miljöbalkens 4 kap. ett antal större områden vilka i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till deras natur- och kulturvärden.

Riksantikvarieämbetet har inte utarbetat några absoluta kriterier som måste vara uppfyllda för att ett område ska kunna klassas som ett riksintresse. I stället grundar sig bedömningen av ett riksintresse för kulturmiljövården på landskapets fysiska innehåll och egenskaper (objekt, karaktärsdrag, strukturer, funktioner och samband) med avseende på möjligheten att därigenom utläsa och förstå väsentliga delar av samhällets kulturhistoriska utveckling. Sammantaget ska kulturmiljövårdens riksintressen ge en övergripande bild av samhällets historia och således belysa ett brett spektrum av tidsperioder, utvecklingsskeden, händelser, verksamheter och aktivi-

teter samt regionala förutsättningar och kulturella perspektiv som har varit av betydelse för samhällsutvecklingen. Riksintressets utbredning innefattar inte, till skillnad från exempelvis världsarven, någon skydds- eller buffertzona.

Riksintressebeskrivningen som upprättas i samband med Riksantikvarieämbetets utpekande av anspråket, ger en övergripande utgångspunkt för hur riksintresset kan beaktas och vidareutvecklas. En beskrivning av ett riksintresse ska fungera vägledande i en planeringssituation. Riksintressebeskrivningen ska därför ange det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang som präglar området men också tydliggöra vad i landskapet som är viktigt för läsbarheten, dvs. upplevelsen och förståelsen, av dess kulturhistoriska utveckling. Beskrivningen behöver som regel preciseras i exempelvis översikts- och detaljplan för att tydliggöra riksintressets innebörd och avgränsning vid olika former och nivåer av samhällsutveckling.

Urvalet av områden av riksintresse är inte en gång för alla givet utan ska kunna omprövas i takt med utvecklingen av ny kunskap och förändrade synsätt. Tillägg, avstående eller ändringar av riksintresseanspråk ska dock ske med stor omsorg och endast då där finns goda skäl.

Riksantikvarieämbetet ansvarar för att, efter samråd med Boverket och berörda länsstyrelser, lämna uppgifter om områden som bedöms vara av riksintresse för kulturmiljövården. Om länsstyrelsen bedömer att ett anspråk ska ändras, avstås eller att ett nytt anspråk ska utpekade ska länsstyrelsen skicka förslag på reviderat eller nytt anspråk till Riksantikvarieämbetet. Förslaget ska även skickas till Boverket för kännedom. Förslaget ska innehålla en redogörelse för skälen till ändring, avstående eller utpekande av anspråket samt eventuell ny avgränsning.

Alla ändringar av riksintressebeskrivningen och sådana ändringar av avgränsningen som påverkar riksintressebeskrivningen bedöms av Riksantikvarieämbetet. Förslag om att avstå eller att peka ut ett nytt anspråk bedöms av Riksantikvarieämbetet i samråd med Boverket. Sådana justeringar av avgränsningen som inte medför någon ändring av anspråket hanteras av länsstyrelsen, och kräver inte Riksantikvarieämbetets formella ställningstagande. Riksantikvarieämbetet ska dock underrättas.

De insatser med översyn och revidering av kulturmiljövårdens riksintressen som pågått vid Riksantikvarieämbetet och läns-

styrelserna 2012–2014, har visat på ett behov av att även uppdatera det samlade urvalet. Ett sådant arbete måste emellertid ske successivt och med försiktighet för att resultatet ska fungera över tid. Det kan konstateras att vissa områden helt eller delvis inte längre kan anses som riksintressanta för att de påverkats negativt genom exempelvis ovarsam exploatering eller ohävd och förfall. Vissa områden av riksintresse kan också ifrågasättas med avseende på den bedömning som gjordes vid utpekandet. Å andra sidan finns också ett behov av ytterligare nya riksintressen som representerar tidigare förbisedda kulturhistoriska skeenden och händelseförlopp. Befintliga riksintressen kan dessutom behöva utvecklas med avseende på hur de återspeglar fler perspektiv på den kulturhistoriska utvecklingen. Även om sådana justeringar av urvalet behöver göras kommer detta, enligt Riksantikvarieämbetets bedömning, att ske utan att det sammanlagda antalet och utbredningen av riksintressena radikalt förändras. Därmed kan sägas att det reella behovet motsvaras av dagens situation vad gäller omfattning, ehuru inte helt vad gäller inriktning och innehåll.

I flera lagstiftningar utöver miljöbalken finns krav på att hänsyn ska tas till bl.a. kulturmiljön, exempelvis kulturmiljölagen, plan- och bygglagen, skogsvårdslagen, väglagen, lagen om byggande av järnväg samt minerallagen. Möjligheter till formellt juridiskt skydd finns i områdesskyddbestämmelserna gällande såväl kultur- som naturreservat, men även i kulturmiljölagens bestämmelser om byggnadsminnen eller fornlämningar samt plan- och bygglagens detaljplan och områdesbestämmelser. Fördelarna med dessa juridiska skydd är att de möjliggör en tydlighet i regleringen av främst vad som inte får ske med de skyddade objekten och miljöerna samt – för kultur- och naturreservat – vilka förvaltande insatser som krävs för att deras värden ska upprätthållas.

Enligt Riksantikvarieämbetet är nämnda skyddsformer dock inte alltid möjliga, lämpliga eller tillräckliga för att tillgodose ett riksintresse. Kulturmiljövårdens riksintresseområden är ofta komplexa och mångfacetterade till sin karaktär. Om enbart objekten skyddas kan det uppstå ett pedagogiskt problem med en polarisering som följd, där de ”skyddsvärda” delarna betraktas som statiska och hinder för utveckling, medan övriga delar missförstås som umbärliga och ignoreras. Detta gynnar inte en långsiktigt hållbar utveckling.

Bestämmelserna enligt 3 kap. 6 § första stycket miljöbalken gäller kulturmiljön i stort, dvs. alla miljöer som har betydelse från allmän synpunkt på grund av sina kulturvärden. Kulturmiljön ska tas till vara och bidra till ett hållbart samhälle med goda livsmiljöer.

4.11 Värdefulla ämnen eller material

4.11.1 Bestämmelsen

Värdefulla ämnen eller material behandlas i 3 kap. 7 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 7 § NRL). Den nuvarande bestämmelsen har följande lydelse.

Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.

Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Syftet med bestämmelsen är att ge möjlighet till framtida utvinning av sådana ämnen och material som bedöms som särskilt viktiga från samhällsekonomiska utgångspunkter och för att markera detta har det föreskrivits att det ska vara fråga om ”värdefulla ämnen eller material”. Utvinning av dessa ämnen behöver inte alltid vara omedelbart aktuell. Bestämmelsens utformning medför att de områden som omfattas i avvaktan på utvinning kan användas för ändamål som inte hindrar eller påtagligt försvårar en framtida utvinning. Med påtaglig försvåra avses i denna bestämmelse dels åtgärder som gör själva fyndigheterna svårtillgängliga, t.ex. ett beslut om att bevara ett naturområde där mineral förekommer, dels åtgärder, t.ex. bostadsbebyggelse, som försvårar en pågående eller framtida utvinning, se prop. 1985/86:3 s. 165–166.

Enligt andra stycket ges ett starkare skydd för områden som inrymmer sådana ”fyndigheter” av ämnen och material som är av riksintresse. Skyddet avser främst fyndigheter av sådana ämnen eller material som är eller bedöms kunna bli av stor betydelse för landets försörjningsberedskap (se prop. 1985/86:3 s. 166 och prop. 1997/98:45, del 2 s. 33).

4.11.2 Förarbeten

Med mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material avses enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 165 och prop. 1997/98:45 del 2, s. 33) endast sådana råvaruförekomster som finns i marken eller under sjö- och havsbotten, dvs. i huvudsak mineralråvaror, men inte skog eller andra resurser som finns i stora mängder eller är allmänt förekommande. I förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 69–72) framhölls att det är angeläget att områden som innehåller kända tillgångar på värdefulla ämnen eller material som av stor betydelse i ett nationellt perspektiv skyddas mot åtgärder som kan förhindra eller försvåra ett framtida utnyttjande av den ifrågakommande resursen, bl.a. industrimaterial, järn- och sulfidmalmer, mineralråvaror på havsområdenas botten samt bl.a. torvutvinning för energiändamål. Malmer och mineraler ansågs vara av särskild betydelse ur beredskapssynpunkt då det i en krissituation kan behövas en sådan inhemsk produktion samt utgöra en viktig samhällsekonomisk resurs. Det ansågs att viss verksamhet och bebyggelse därför borde undvikas i områden med viktiga råvarutillgångar eftersom de kan förhindra eller försvåra ett senare utnyttjande av resurserna, eftersom en god hushållning innebär att känsliga verksamheter inte lokaliseras i omedelbar anslutning till råvaruförekomster för vilka en senare brytning har rimlig sannolikhet.

Frågan om att reservera mark- och vattenresurser för mineralutvinning behandlades inte särskilt ingående i den fysiska riksplaneringen (prop. 1985/86:3 s. 70). I rapporten Hushållning med mark och vatten 2 framhölls dock att det kan vara ett nationellt intresse att säkerställa att vissa mineraltillgångar kan utvinnas i framtiden och att det därför kan finnas anledning att i en ny plan- och bygglag öppna möjlighet att skydda sådana områden som från nationell synpunkt är särskilt lämpade för utvinning av mineralråvaror så att de inte tas i anspråk för andra verksamheter.

I förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 165–166) förutsågs att andra än statliga myndigheter, t.ex. privata företag, kan tänkas hävda att vissa fyndigheter ska behandlas som riksintressen enligt bestämmelsen. Syftet med bestämmelsen var främst att ge stöd för de samhällsplanerande organen att kunna slå vakt om möjligheterna att exploatera viktiga malm- och mineraltillgångar, torvtillgångar

m.m. genom att undvika etablering av verksamheter som kan hindra eller påtagligt försvåra en från samhällets synpunkt önskvärd utvinning. Bestämmelsen avsåg därför att främja ett konstruktivt samarbete mellan företrädare för utvinningsintressena och berörda kommuner, eftersom det i hög grad också ligger i de berörda företagens intresse att medverka till att kommunerna tidigt får del av kunskapsunderlag kring utvinning.

Enligt förarbetena ankom det, som ovan nämnts, på berörda statliga myndigheter att tillhandahålla det underlag som behövs för att tillämpningen ska fungera. Trots att dessa frågor inte hade behandlats inom ramen för den fysiska riksplaneringens program- och planeringsskeden, fanns det ett omfattande inventeringsmaterial som kunde ställas samman som underlag för planläggning och tillståndsprövning. I länsstyrelsernas ansvar för tillsynen över naturresurshushållningen i länen ansågs ligga att med ledning av myndigheternas underlag sammanställa ytterligare vägledning för planering och tillståndsprövning som behövs beträffande sådana områden inom respektive län.

4.11.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse ska lämnas av Sveriges geologiska undersökning (se 2 § andra stycket 5 hushållningsförordningen).

Vid införandet av NRL var det länsstyrelserna som till en början tog fram länsvisa förslag på fyndigheter som länsstyrelsen ansåg borde vara av riksintresse, bl.a. fyndigheter av natursten, bergmaterial resp. industrimineral. Sveriges geologiska undersökning (SGU), tillsammans med Statens Naturvårdsverk (SNV) och länsstyrelserna gick igenom dessa länsvisa förslag innan SGU och SNV gemensamt, efter samråd med länsstyrelsen, tog länsvisa beslut om vilka fyndigheter som skulle vara av riksintresse enligt 2 kap. 7 § andra stycket NRL i respektive län.

1991 tog SGU beslut om områden av riksintressen för malmfyndigheter. Alla dåvarande gruvor i drift var sådana områden som beslutades vara riksintressanta fyndigheter enligt 2 kap. 7 § andra stycket NRL (SGU dnr 41-66/91). Övriga utmål (dvs. gruvor som

inte var i drift) pekades samtidigt ut enligt 2 kap. 7 § första stycket NRL. Totalt omfattas cirka 125 fyndigheter i Sverige som riksintressen enligt dessa beslut.

SGU har hittills lämnat uppgifter om 141 fyndigheter av värdefulla ämnen eller material av riksintresse. Av dessa har 84 detalj-avgränsats och märkts ut på karta, medan övriga har lägesbestämts med en centrumkoordinat. SGU arbetar fortlöpande med att komplettera dessa.

SGU:s kriterier, som togs fram för cirka 20 år sedan, innebär att ett riksintressant område ska:

1. ha en från försörjningsberedskapssynpunkt stor betydelse för landet,
2. vara väldokumenterad,
3. uppfylla speciella krav på materialegenskaper,
4. förekomma i begränsad omfattning men dock vara så stor att den även på lång sikt kan försörja hela eller delar av landet med material, eller
5. ha betydelse för landets försörjning i ett avspärrningsläge.

SGU har i praxis föreslagit områden av riksintressen som byggt på två kriterier, vanligtvis kriterie nr 2 och nr 3. De fem urvalskriterierna är delvis svåra att applicera på samtliga aktuella ämnen och material. T.ex. har behovet av riksintresseområden för bergmaterial aktualiserat genom arbetet med miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet, eftersom bergmaterial och havssand numera behöver användas i allt större utsträckning som ersättning för naturgrus. För SGU har det i revideringsarbetet varit viktigt för att bibehålla andemeningen i hushållningsbestämmelsernas förarbeten. SGU har därför den 22 juni 2015 beslutat om nya kriterier för bedömningen av områden av riksintresse för ämnen eller material.

De nya kriterier, vilka SGU vill grunda ett beslut att peka ut ett område med en fyndighet av ett ämne eller material som riksintresse, är följande:

1. ämnet eller materialet har betydelse för samhällets behov,
2. ämnet eller materialet har särskilt värdefulla egenskaper, och

3. området innehållande fyndigheten av ämnet eller materialet är väl avgränsat, undersökt och dokumenterat.

Alla ovanstående kriterier ska vara uppfyllda för att bedöma en fyndighet som riksintresse.

Förutom nya kriterier har SGU utarbetat förbättringsåtgärder. Åtgärderna syftar till att få större transparens i processen, att större vikt läggs vid värdebeskrivningarna samt att besluten ska bli mer lättförståeliga.

Detaljavgränsning av ett område av riksintresse innebär att fyndighetens utbredning preciseras genom att området ritas in på en karta med tillhörande koordinater. Detta underlättar för länsstyrelser och kommuner, dels i planprocessen och dels för att göra en avvägning när ett område är av riksintresse för flera ändamål.

Som ovan nämnts har SGU främst bedömt områden av riksintresse som byggt på två av de gamla kriterierna, vanligtvis kriterierna 2 och 3. I ökad utsträckning har myndigheten vid avgränsningar kommit att inte bara beakta, utan även tydligt beskriva fyndighetens betydelse för landets försörjningsberedskap och ämnets eller materialets värde för samhället. SGU lägger stor vikt vid att underlaget är välunderbyggt och att värdebeskrivningen är lättillgänglig och begriplig även för icke-geologer.

SGU tar årligen fram en prioriteringslista med områden/objekt som myndigheten planerar att hantera under kommande år. Objekt kan föreslås av extern part men prioritering och bedömning görs av SGU utifrån objektets förutsättningar. I SGUs databas "Malm och mineral" finns drygt 850 kända, helt eller delvis dokumenterade, fyndigheter där flera kan komma att bedömas vara områden av riksintresse.

Varje objekt dokumenteras enligt checklista som följer kriterierna. SGU tar fram geologiskt underlagsmaterial för fyndigheten. Efter kartritning och koordinatsättning med arealberäkning på SGU remitteras förslaget. Samtliga handlingar skickas på remiss till länsstyrelsen och Boverket. Handlingarna översänds också till berörd kommun och i de fall en fyndighet som erfordrar tillstånd enligt minerallagen till Bergsstaten. Slutligen fattas beslut och expediering sker. Beslutet skickas till berörd länsstyrelse med kopia till Boverket och kommunen samt i förekommande fall Bergsstaten.

Eftersom det i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:44, Del 2, s. 33) anges att ämnen och material som finns i stora mängder och är vanligt förekommande, inte kan komma i fråga som riksintresse samt att materialet ska vara av nationellt intresse, uppstår svårigheter med bl.a. bergtäkter och sandavlagringar.

I Sverige finns i huvudsak tre större malmprovinser, Norra Norrbotten, Skelleftefältet samt Bergslagen i Mellansverige. SGU har pekat ut områdena "Skelleftefältet västra", "Skelleftefältet mellersta" samt "Skelleftefältet östra" enligt 3 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Dessa ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av dessa. Dessa områden är mycket viktiga ur försörjningssynpunkt och av största vikt för gruvnäringen från en nationell utgångspunkt. Områdena är unika i Sverige dels på grund av geologin, dels på grund av omfattningen av den gruvdrift som bedrivs och som bedrivits sedan lång tid. Områdenas potential för framtida gruvdrift är också unik för landet. Fyndigheterna som finns inom områdena representerar värden i mångmiljardklassen.

4.12 Anläggningar för industriell produktion

4.12.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion behandlas i 3 kap. 8 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 8 § NRL). Den nuvarande bestämmelsen har följande lydelse.

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Bestämmelsen syftar till att ge skydd för mark- och vattenområden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpliga för anläggningar som behövs för vissa viktiga och nödvändiga funktioner i samhället. Det är enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 167 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 34.) bl.a. fråga om att slå vakt

om sådana lägesbundna naturresurser som är mindre vanligt förekommande och som därför gör vissa mark- och vattenområden särskilt lämpade för sådana anläggningar.

Bestämmelsen i första stycket innebär att man vid prövningen ska ta hänsyn till områden av angivet slag genom att t.ex. inte planera för eller lämna tillstånd till sådana verksamheter inom eller i närheten av områdena, som kan hindra eller påtagligt försvåra ett utnyttjande av dessa för ändamål som anges i stadgandet. Bestämmelsen innebär krav på hänsyn från andra verksamheter, så att anläggningarna också kan brukas på ett rationellt sätt. Det innebär t.ex. att åtgärder som kan försvåra driften av anläggningen inte bör tillåtas i anläggningens närhet. Om exempelvis bostadsbebyggelse tillåts intill ett område som är avsett för en flygplats, kan detta begränsa möjligheterna att utnyttja flygplatsen, eftersom hänsyn måste tas till bullerstörningar för de boende. Liksom de övriga innehållningsbestämmelserna innebär bestämmelsen inte något förbud mot ändring av markanvändningen inom de skyddade områdena. Om förändringar medges bör användningen emellertid anpassas så att några störningar av betydelse för den avsedda anläggningen inte uppkommer. Som exempel nämns i förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 167) att bebyggelse bör kunna medges inom områden som berörs av planerade kraftledningar eller gasledningar under förutsättning att bebyggelsen inte förläggs inom det område som direkt avses för anläggningen eller att inte t.ex. säkerhetsskäl eller andra liknande skäl lägger hinder i vägen för nybebyggelse i anläggningens närhet. Sammanfattningsvis kan försvårande åtgärder uppkomma genom såväl bevarandeintressen som konkurrerande exploateringar.

Paragrafens andra stycke innehåller bestämmelser till skydd för mark- och vattenområden som är av riksintresse för de anläggningar som räknas upp i paragrafen.

Med uttrycket riksintresse i detta sammanhang avses bl.a. ”anläggningar som ingår i ett större sammanhängande system av nationellt eller i vissa fall regionalt intresse”, se prop. 1985/86:3 s. 168.

4.12.2 Förarbeten

I förarbetena (prop. 1985/85:3 s. 75) framhölls att vissa typer av anläggningar är starkt beroende av naturförutsättningarna på en viss plats. bl.a. tillgången till en djuphamn eller förutsättningarna att utvinna vindkraft i större skala. Även områden med andra särskilt gynnsamma fysiska förutsättningar för vissa typer av anläggningar, t.ex. i fråga om topografi, berggrundens beskaffenhet, tillgång till processvatten eller möjligheten att omhänderta spillvatten, ansågs kunna ges ett skydd genom bestämmelserna.

Tekniska system för transporter och ledningssystem kräver kontinuitet och sammanhang för att de ska fungera på ett rimligt och ekonomiskt sätt. I förslaget till ny plan- och bygglag föreslog PBL-utredningen en bestämmelse om att det vid plan- och tillståndsbeslut särskilt ska beaktas att flygplatser, hamnar, sjötrafikleder, vägar och ledningar kan komma till stånd i den utsträckning som behövs med hänsyn till trafikförsörjningen eller behovet av ledningar mellan eller inom regioner (se prop. 1985/85:3 s. 74).

I förarbetena konstateras att strategiskt viktiga passager, som medför stora tekniska och samhällsekonomiska fördelar för uppbyggnaden av det regionala vägnätet, kan anses vara av nationell betydelse och således ska kunna säkerställas för vägändamålet med stöd av den aktuella bestämmelsen, dvs. vara riksintressen. Även andra typer av anläggningar som behövs för att uppfylla regionala behov kan anses vara så viktiga att få till stånd att det är en angelägenhet för hela landet. Det kan t.ex. gälla avfallsanläggningar och tekniska försörjningssystem som är nödvändiga för en regions utveckling. (se prop. 1985/86:3 s. 77–78).

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 167) bör staten ha ett avgörande inflytande över anläggningar m.m. som är av nationell betydelse så att dessa kan komma till stånd och användas på ett för hela landet lämpligt sätt. Ett ställningstagande från statens sida innebär emellertid inte att staten tagit slutlig ställning till att en viss anläggning får utföras i det berörda området, utan sådan fråga får prövas i annan ordning. Bestämmelserna innebär således att staten ges möjlighet att se till att markreservation görs för ett visst ändamål, men därav följer inte automatiskt att kommunen tvingas godta ett visst företag på den aktuella platsen.

4.12.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för industriell produktion ska lämnas av Tillväxtverket (se 2 § andra stycket 6 hushållningsförordningen).

Tillväxtverket har ingen heltäckande historisk bild av hur riksintressen för industriell produktion har förändrats från 1987 fram till i dag. Tillväxtverket kan av den anledningen inte beskriva hur eventuella förändringar har sett ut. Tillväxtverket har som myndighet inte lämnat uppgifter om några nya områden av riksintressen för industriell produktion efter att myndigheten bildades den 1 april 2009. Tillväxtverket har under 2012 utarbetat interna dokument med tillhörande arbetssätt för hur myndigheten ska driva ett revisionsarbete för bedömningen av riksintressen för industriell produktion.

Följande områden är i dag bedömda som riksintresse för industriell produktion:

- Områden för petrokemisk industri, Stenungsunds kommun, Västra Götalands län
- Området för raffinaderiet vid Brofjorden, Lysekils kommun, Västra Götalands län
- Området vid Göteborgs hamn vid utloppet av Göta Älv, Göteborgs stad, Västra Götalands län
- Området Hallstavik, Hallsta pappersbruk, Norrtälje kommun, Stockholms län
- Området Nynäshamn, Nynas AB Oljeraffinaderi, Nynäshamns kommun, Stockholms län
- Området Bofors skjutfält, Karlskoga kommun, Örebro län
- Området i Oxelösunds hamn (syd och norr), Oxelösunds kommun, Södermanlands län

Tillväxtverkets kriterier ska vara ett stöd för myndighetens första bedömning om ett område är av riksintresse för industriell produktion. Huvudregeln är att samtliga kriterier ska vara uppfyllda för att ett område ska kunna pekas ut som riksintresse för industriell produktion:

1. Området eller anläggningen ska vara av nationell betydelse för industriell produktion.
2. Området eller anläggningen ska ha unika lägesbundna och givna naturförutsättningar.
3. Funktionen, det vill säga verksamheten på området eller i anläggningen ska vara av nationell betydelse. Därtill ska infrastruktur finnas kopplad till området eller anläggningen.

För Tillväxtverkets bedömning av riksintressen för industriell produktion ska det finnas en samlad värdebeskrivning samt motiv för urval av riksintresse. Riksintressområdets avgränsning – med eventuellt tillhörande influensområde – ska avgränsas på karta och tas fram i nära dialog med länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska stämma av avgränsningen av riksintresset med berörd kommun. Det är Tillväxtverkets ansvar att tillhandahålla ändamålsenliga värdebeskrivningar och motiv för urval för riksintressen för industriell produktion till länsstyrelserna. Dessa planeringsunderlag – liksom urvalet av riksintressen för industriell produktion – bör löpande uppdateras.

Tillväxtverkets modell för bedömning av områden och/eller anläggningar för riksintressen för industriell produktion är tänkt att genomföras i samverkan med flera aktörer på både regional och nationell nivå. Det är i första hand länsstyrelsen och kommunerna som kommer att involveras i arbetet. Finns det därtill andra myndigheter eller relevanta aktörer som önskar delta är dessa välkomna att delta i processen med utpekandet av riksintressen. Flera perspektiv från olika aktörer bör leda till ett bättre resultat och därmed också underlätta förankring och öka kvalitén på planeringsunderlaget.

Tillväxtverket, berörd länsstyrelse och den aktör som ansvarar för det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet ska samverka för att arbeta fram underlag som uppfyller kraven enligt Plan- och bygglagen. Målsättningen att både bedömningen av riksintressen för industriell produktion och samverkansprocessen kring detta ska bidra till planeringsnytta. Det är sedan Tillväxtverket som tar beslut om vilka områden som myndigheten anser vara av riksintresse för industriell produktion.

När det gäller vilka eventuellt nya områden som ska prioriteras i ett preciseringsarbete kommer Tillväxtverket i första hand att utgå från resultatet av den kartläggning som genomfördes av myndigheten 2012.

Vad som kommer att prioriteras i revisionsarbetet med riksintressena kommer att relateras till pågående regionala planeringsprocesser enligt PBL. Pågår ett sådant arbete kommer Tillväxtverket att tillsammans med inblandade aktörer, om möjligt, genomföra en precisering för att underlätta det fortsatta planeringsarbetet. Detta för att riksintresseinstrumentet ska bidra till största möjliga planeringsnytta för kommunerna, men också för att underlätta Länsstyrelsens arbete.

När det gäller beskrivning av det skydd som uppstår för ett område av riksintresse för industriell produktion anser Tillväxtverket att det är viktigt att använda sig av ett förhållningssätt som medför att utpekade riksintressen med regelbundenhet ska kunna aktualitetsprövas.

Tillväxtverket har också fått förfrågningar om att lämna uppgifter om nya områden. Utifrån detta behov kommer Tillväxtverket att påbörja ett pilotprojekt som revisionsarbete hösten 2015 tillsammans med Länsstyrelsen i Östergötlands län. Under 2016 är det Tillväxtverkets ambition att påbörja en översyn av riksintressena i hela landet i syfte att bättre kunna säkerställa näringslivets långsiktiga utvecklings- och tillväxtmöjligheter.

Tillväxtverket anser att det behövs ett tydligt ramverk kring hur riksintresseinstrumentet ska fungera. Det är också angeläget att aktörerna i systemet använder sig av riksintresseinstrumentet på ett liknande sätt när det gäller tillämpning och tolkningar av riksintressesystemet. Det är centralt att underlagen från myndigheterna är uppdaterade och aktuella. Därtill anser Tillväxtverket att det behöver föras en diskussion om vad som kännetecknar riksintressen för industriell produktion sett utifrån dagens samhälle jämfört med när riksintressesystemet ursprungligen tillkom.

4.13 Anläggningar för energiproduktion

4.13.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion behandlas i 3 kap. 8 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 8 § NRL). Se avsnitt 4.12.1.

4.13.2 Förarbeten

Se avsnitt 4.12.2.

4.13.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för anläggningar för energiproduktion ska lämnas av Statens energimyndighet (se 2 § andra stycket 7 hushållningsförordningen).

Enligt Energimyndigheten vetskap fanns det inte några riksintressen för energi utpekade innan 1987. Som framgår av Miljöprocessutredningens betänkande (SOU 2009:45, s. 120) angav Energimyndigheten år 2004 mark- och vattenområden som riksintresse för vindbruk. Efter en översyn år 2008 redovisades fler och större områden. Översynen motiverades främst av myndighetens nya vindkartering som gjordes år 2006–2007.

Förklaringen till de tidigare riksintresseutpekandena som gjordes i början av 1990-talet motiverades av en förväntad brist i elproduktionskapaciteten; särskilt i samband med avvecklingen av kärnkraften. Man fann vidare att antalet möjliga områden för värmekraftverk var mycket begränsat, varför man ville reservera dessa områden för just energiproduktion. De områden som utsågs skulle ha god tillgång till hamn och kylvatten liksom redan vara utsatta för tung industri eller liknande. Dessutom var stora delar av annars relevanta områden redan skyddade enligt naturresurslagen (1987:12) på annan grund. Områdena kring befintliga kärnkraftverk (Barsebäck undantaget) liksom kustnära industriområden (exempelvis i Norrköping) valdes ut.

Energimyndigheten har inlett en översyn av de riksintresseanspråk som finns för de platser som i dag är bebyggda med befintliga kärnkraftverk. Vid samtliga kärnkraftsområden finns viktig

energiinfrastruktur, de är dessutom lokaliserade i södra Sverige i elområden där det är extra viktigt att säkra effekttillgången. Energimyndighetens preliminära inställning är att denna energiinfrastruktur bör utnyttjas även framöver. Mycket talar för att områdena är av riksintressen, dels torde en flytt av befintliga anläggningar bli mycket kostsam, dels då finns ytterst begränsade möjligheterna att hitta oexploaterad mark i södra Sverige som är både lämplig för storskaliga anläggningar och har tillgång till hamn.

Enligt Energimyndigheten kommer sannolikt ett omfattande åtgärdsarbete ta fart för att gynna svensk vattenkraft. Energimyndigheten har tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten tagit fram en nationell strategi för åtgärder inom vattenkraften, den visar bl.a. var i Sverige den ur energisystemsypunkt mest värdefulla vattenkraften finns. Inom Energimyndigheten pågår diskussioner om att utifrån detta underlag lämna uppgifter om ett begränsat antal vattenförekomster som riksintresse avseende energiproduktion. Sådant arbete kommer att starta tidigast 2016.

Statens energimyndighet arbetar för ett landstäckande hållbart energisystem som är tryggt, konkurrenskraftigt och som har låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat. Verksamhet i områden av riksintresse ska enligt miljöbalkens förarbeten (prop. 1997/98:45), vara av nationell betydelse, behövas för viktiga eller nödvändiga funktioner i samhället och/eller behövas för landets eller landsdels behov av viss produktion. Energimyndigheten (tidigare Nutek) angav redan i början av 1990-talet ett 10-tal riksintresseområden för energiproduktion.

Sedan den 6 juli år 2000 har Energimyndigheten det specifika uppdraget av regeringen att ta fram områden på land och till havs med särskilt goda vindförutsättningar vilka ska vara av riksintresse för vindbruk. Vindkraftsintresset behöver kunna vägas mot andra sedan tidigare etablerade intressen rörande mark- och vattenanvändningen vilket framfördes i propositionen "Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning" (2001/02:143). Sedan år 2004 finns således mark- och vattenområden i Sverige angivna som riksintresse för vindbruk. Det finns för närvarande 313 bedömda riksintresseområden för vindbruk, varav 284 områden på land och 29 till havs. Ytanspråket uppgår till 7 886 kvadratkilometer, exklusive bebyggelse, vilket motsvarar 1,5 procent av Sveriges yta. Fördelningen mellan land och hav är 3 801 kvadrat-

kilometer på land och 4 085 kvadratkilometer till havs. Ett tilläggsbeslut gällande vindbruk togs 2015 för ett mindre antal områden.

Statens energimyndighet har utarbetat enhetliga kriterier för bedömningar av riksintresseområden för vindbruk på land. Till havs har tidigare utpekade riksintresseområden justerats utifrån enhetliga kriterier. Huvudkriteriet för en bedömning är att området erbjuder ett bra vindläge så att ett resurseffektivt nyttjande av vindresursen är möjligt. Energimyndigheten har dessutom vävt in ett energisystemperspektiv samt försörjningstrygghetsperspektiv i angivandet riksintresseområden för vindbruk med en nationell överblick.

Till varje bedömt vindområde ingår en värdebeskrivning med attributdata som beskriver områdesstorlek i kvadratkilometer och schablonberäkningar för antal vindkraftverk, installerad effekt (MW) och årsproduktion (GWh). I informationen för vindpolygonen (den angivna geografiska avgränsningen för varje specifikt riksintresse-vindområde) ingår även beskrivningar gällande andel bebyggelse som inkluderar buffertzoner och om området har beröringspunkter med Försvarsmaktens stoppområden då dessa inte undantas på förhand.

Uppgifter om områden av riksintressen sker i samverkan med länsstyrelser, berörda riksintressemyndigheter och med Boverket enligt hushållningsförordningens bestämmelser. Energimyndigheten har utöver hushållningsförordningens krav samrått med intressenter i en bredare skala, bl.a. med företag och branschorganisationer men även med föreningar och privatpersoner. Kommunernas synpunkter samlas in via länsstyrelserna och i vissa fall skickas svar direkt till Energimyndigheten. I syfte att förankra angivanden av riksintressen har Energimyndigheten fört dialog med länsstyrelserna och andra intressenter.

Energimyndigheten uppfattar 3 kap. 8 § första stycket som en generell bestämmelse gällande mark- och vattenanvändning som inte innebär något angivande av en specifik geografisk yta. Detta är intressen av mer allmän karaktär som bör tas hänsyn till i planering av mark- och vattenområden. Energimyndigheten har alltså inte pekat ut några sådana områden, däremot har myndigheten påtalat dessa vid bl.a. prövningar enligt miljöbalken.

4.14 Anläggningar för energidistribution

4.14.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energidistribution behandlas i 3 kap. 8 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 8 § NRL). Se avsnitt 4.12.1

4.14.2 Förarbeten

Se avsnitt 4.12.2.

4.14.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för anläggningar för energidistribution ska lämnas av Statens energimyndighet (se 2 § andra stycket 7 hushållningsförordningen).

I dagsläget finns energidistributions-riksintresseanspråk i tre län som var ett första anslag från myndighetens sida. Ambitionen var att redan under 1994 kartlägga samtliga län. Uppgifter finns rörande riksintresseangivande av kraftledningar som gäller samtliga ledningar för 220 och 400 kV i Östergötlands län, samt för ledningar och transformatorer i Örebro och Södermanlands län på 400 och 220 kV respektive 400 kV. Svenska kraftnät lämnade uppgifter om riksintressen och angivandet skedde efter samråd med länsstyrelserna. I övrigt är stamnätet inte bedömt som riksintresse.

Grunden vad gäller bedömningen av områden av riksintresse av delar av stamnätet tycks i Östergötlands län ha varit stamnätets och övriga utpekade ledningars allmänna vikt för eldistributionen. Energimyndigheten har planer på att föreslå stamnätet som riksintresse inför framtida förstärkningar och framtida överföringsbehov i nordsydlig riktning.

Enligt ”Strategier och principer avseende riksintressefrågor inom Nuteks ansvarsområde” från december 1996 ska i fråga om energidistribution bestämmelser om riksintressen tillämpas på områden för anläggningar som är del i större sammanhängande system för energidistribution av nationellt intresse. I vissa fall kan anläggningar av mer regional karaktär vara av sådan betydelse att den ska betraktas som nationellt intressant. Befintliga anläggningar

torde vara skyddade via koncessionsbeslut. Enligt strategin skulle dock befintliga anläggningar i områden med så specifika egenskaper att tillgodose en viss energifunktion av nationellt intresse föra att området ändå bör markeras som riksintressant. Exempelvis ett begränsat geografiskt avsnitt där en kraftledning går fram eller markområden för större inmatningspunkter till tätorter. Dessa skulle till ytan vara mycket begränsade. I första hand skulle riksintressen hävdas för tillkommande stamnät, vissa anläggningar i regionnät som ansluter betydande (< 25 MW effekt) produktionsanläggningar till stamnätet samt annan tillkommande anläggning i regionnät av särskild vikt för försörjningsviktig förbrukare.

4.15 Anläggningar för kommunikationer för väg, järnväg, sjöfart och luftfart

4.15.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för kommunikationer behandlas i 3 kap. 8 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 8 § NRL). Se avsnitt 4.12.1.

4.15.2 Förarbeten

Se avsnitt 4.12.2.

4.15.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för anläggningar för väg-, järnvägs-, luftfarts- och sjöfartskommunikationer lämnas av Trafikverket (se 2 § andra stycket 9 hushållningsförordningen).

Nuvarande underlag togs fram 2009–2010 i enlighet med direktiv för åtgärdsplaneringen. Arbetet genomfördes i huvudsak av de dåvarande fyra trafikverken, i ett sammanhållet projekt. Ambitionen var att så långt möjligt ta fram ett sammanhängande nät av områden av riksintresse för trafikslagens anläggningar. Under arbetets gång konstaterades dock att de fyra trafikverken hade olika ambitioner vid bedömningen av riksintressen, samt att det fanns skillnader i

synsättet på hur och varför bedömningen görs. Detta medförde att de dåvarande verken inte lyckades skapa ett gemensamt synsätt på de olika trafikslagets riksintressen och därmed ett balanserat utpekande. Avsikten var att göra en ny översyn av riksintressena efter det att Trafikverket bildats.

Trafikverket ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Trafikverket ansvarar även för byggande samt drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Den 1 april 2010 tog Trafikverket över de verksamheter som tidigare fanns inom Banverket och Vägverket. Även Sjöfartsverkets och Luftfartsstyrelsens sektorsansvar för riksintressen har förts över till Trafikverket. Trafikverket lämnar uppgifter om områden av riksintresse för väg, järnväg, sjöfart och luftfart. Uppgifter om riksintressen lämnas både för befintliga, planerade (åtgärder där det finns en beslutad utredning och en av utsedd korridor eller lokalisering av utbyggnaden), och framtida (åtgärder som ligger tidigt i planeringsprocessen och där beslut om slutlig lokalisering saknas), anläggningar.

Trafikverket har svårt att precis uppge hur många riksintressen myndigheten totalt har pekat ut, bland annat eftersom att varje järnvägsstråk och väg är uppdelad i bandelar och delsträckor. På ett ungefär finns följande antal riksintressen för kommunikationer:

- 90 planerade och framtida riksintressen för väg.
- 30 planerade och framtida riksintressen för järnväg. Vad gäller järnväg pekas nästan alla statliga järnvägar ut. Trafikverket har även pekat ut cirka 80 ”järnvägens platser”, dvs. terminaler, depåer, rangerbangårdar etc.
- 500 stationer,
- 30 flygplatser,
- 50 hamnar, 200 farleder samt 6 djupa skyddade områden.

Planerade och framtida kommunikationsanläggningar behöver ofta ta ny mark i anspråk. Det kan röra sig om befintliga anläggningar som behöver omlokaliseras, t.ex. nya sträckningar och förbifarter, eller helt nya anläggningar. Tidshorizonten för dessa tänkbara framtida åtgärder sträcker sig fram till år 2040. Den långa tids-

horisonten gör att det är svårt för Trafikverket att precisera exakta markanspråk.

Som utgångspunkt för bedömningen av trafikslagens riksintressen utformade de dåvarande fyra trafikverken och Boverket, gemensamma och övergripande kriterier till ledning vid utpekande av transportsektorns riksintressen. Dessa kriterier bygger på det s.k. funktionsbegreppet:

- Mark- och vattenområden för såväl befintliga, planerade, som för vissa framtida kommunikationsanläggningar kan pekas ut som riksintresse.
- Anläggningens funktion i transportsystemet är av grundläggande betydelse vid bedömningen.
- Funktionen kan vara av internationell (ingå i TEN-T, det Trans Europeiska Transportnätverket), nationell eller av särskild regional karaktär. Av särskilt intresse är länkar som sammanbinder andra kommunikationsanläggningar av riksintresse inom transportsektorn eller noder som är av betydelse för samverkan mellan trafikslagen.
- Unika lägesbundna naturförutsättningar som ger förutsättningar för kommunikationer, till exempel djuphamnar

Med dessa övergripande kriterier som underlag har det för varje trafikslag utformats egna kriterier, som ger närmare vägledning vid utpekandet av riksintressen för det aktuella trafikslaget.

För att skapa ett gemensamt synsätt och därmed balans mellan trafikslagets riksintressen påbörjade Trafikverket ett arbete 2012 med att se över och ta fram nya trafikslagsövergripande kriterier. Dialog har förts med bl.a. Boverket och länsstyrelser. Trafikverket har inte tagit beslut om nya trafikslagsövergripande kriterier. I översynsarbetet har dock konstaterats att det behövs mer precisa och detaljerade kriterier samt att de bör vara mer trafikslagsövergripande än vad de tidigare har varit. Trafikverkets avsikt är också att kriterierna ska leda till ett mindre omfattande riksintresseutpekande än dagens befintliga, eftersom för närvarande nästan alla anläggningar är utpekade som riksintressen.

Trafikverkets precisering av ett riksintresse är ett fördjupat planeringsunderlag som visar de värden som riksintresset avser att

skydda och som bör beaktas i den fysiska planeringen. Här beskrivs riksintressets funktion på ett mer utförligt sätt än vad som beskrivs i ett riksintresseutpekande. En precisering innehåller vanligtvis en beskrivning av nuvarande trafiksituation, redogörelse av trafikprognoser och utvecklingsmöjligheter för anläggningen samt en beskrivning av riksintressets markanspråk och områden som påverkar eller påverkas av riksintresset, till exempel bullerutsatta områden.

De bedömda anläggningarna presenteras dels i tabeller och dels i kartor. Till varje riksintresse finns en funktionsbeskrivning. Syftet med funktionsbeskrivningarna är att de ska beskriva varför anläggningen är av riksintresse samt ge översiktlig information om kommunikationsanläggningen utifrån dess huvudsakliga funktion och eventuella framtida behov av markanspråk. Funktionsbeskrivningarna är för de flesta anläggningar uppdelade i två delar, en generell för den aktuella kommunikationsanläggningen t.ex. en hel väg samt en specifik för t.ex. den aktuella vägsträckan.

Funktionsbeskrivningarna är ofta på en för övergripande nivå för att utgöra underlag vid ett eventuellt ställningstagande mellan olika intressen. Funktionsbeskrivningarna bör betraktas som en övergripande förklaring av kommunikationsanläggningarnas funktion. Vid behov av mer detaljerade beskrivningar eller preciseringar av riksintressena önskar Trafikverket föra dialog med länsstyrelser och andra aktörer och vara delaktiga vid vidareutveckling av riksintressena.

Trafikverket arbetar successivt med att ta fram förbättrade preciseringar för i första hand hamnar och flygplatser av riksintresse. Arbetet med precisering av riksintresse drivs av Trafikverket men görs tillsammans med aktuell länsstyrelse och övriga berörda aktörer. En precisering innehåller bland annat:

- beskrivning av riksintressets funktion
- beskrivning av vad som kan medföra påtaglig skada på riksintresset
- beskrivning av hur riksintresset ska beaktas i den fysiska planeringen.

Mellan åren 2009–2010 pågick en översyn av samtliga trafikslag. Det nybildade Trafikverket tog beslut om riksintressena 2010-07-02.

Trafikverkets beslut om riksintressen uppdateras årligen med mindre ändringar. Vart fjärde år avser Trafikverket att göra en översyn av utpekade riksintressen. Processen att se över riksintressena involverar såväl samhällsplanerare som långsiktiga planerare. Vid en översyn av riksintressena sker en dialog med Boverket och materialet skickas ut på remiss till Länsstyrelserna och andra berörda myndigheter.

Statens anläggningar för kommunikationer förvaltas till övervägande del av Trafikverket. För de olika trafikslagen skiljer markrätten de upplåts på samt den omkringliggande lagstiftningen.

Enligt väglagen (1971:948), se bl.a. 4–8 §§ samt 30 §, kan Trafikverket ta marken i anspråk med så kallad vägrätt. Det innebär att Trafikverket har rätt att använda marken inom vägområdet. Om en allmän väg redan finns på plats så vill det väl mycket till att man tar bort den, så länge den används och Trafikverket inte beslutar att ny förbättrad väg ska byggas.

Järnvägsinfrastruktur är till absolut övervägande del belägen på mark som ägs av staten eller är säkerställd med servitut till förmån för statligt ägd fastighet. Om järnvägen redan finns på plats så vill det väl mycket till att man tar bort den, så länge det inte visar sig att den är olönsam. Enligt Trafikverket är det lättare att säga nej till bebyggelse som kan störas av buller om banan är av riksintresse än om den inte är det.

För farleder och hamnar finns Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn som i sin tur hänvisar till miljöbalkens bestämmelser. De flesta av de allmänna hamnarna är kommunalt ägda där verksamheten vanligen sköts av ett gemensamt hamn- och stuveribolag på affärsmässiga villkor.

Staten genom Swedavia driver i dag 13 flygplatser, ett antal som av Trafikverket bedöms minskas något inom några år. Därutöver finns det flygplatser med annan huvudman än staten (kommunala och privata) där det i dag bedrivs linjetrafik eller chartertrafik. Flygplatser regleras noga genom nationella och internationella regelverk.

Befintliga vägar och järnvägar erhåller ett relativt omfattande skydd genom befintlig lagstiftning och genom Trafikverkets roll som huvudman för vägar och järnvägar. Som systemet fungerar i dag anser dock Trafikverket att myndigheten behöver skydda

även befintlig infrastruktur med riksintresseutpekande, eftersom enbart riksintressen kan vägas mot andra riksintressen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Lagstiftningen erbjuder inget skydd för framtida sträckningar.

Anläggningar för luftfart och sjöfart har Trafikverket inte samma möjligheter att skydda genom annan lagstiftning än hushållningsbestämmelserna i jämförelse med väg och järnväg, då myndigheten inte är huvudman för anläggningarna och i luftfartslagen och sjöfartslagen finns inget parallellt skydd.

4.16 Anläggningar för elektronisk kommunikation

4.16.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för kommunikationer behandlas i 3 kap. 8 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 8 § NRL). Se avsnitt 4.12.1.

4.16.2 Förarbeten

Se avsnitt 4.12.2.

4.16.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för anläggningar för elektronisk kommunikation lämnas av Post- och telestyrelsen (PTS) (se 2 § andra stycket 9 hushållningsförordningen).

PTS är den myndighet som bevakar områdena elektronisk kommunikation och post i Sverige. Begreppet elektronisk kommunikation innefattar telekommunikationer, IT och radio. Myndighetens vision är att alla i Sverige ska ha tillgång till bra telefoni, bredband och post.

PTS har ett uppdrag från regeringen (PTS regleringsbrev för 2015, avsnitt 3, punkt 2.1) att på olika sätt främja möjligheterna till bredband och telefoni genom elektroniska kommunikationer. Inom detta område arbetar PTS och Bredbandsforum med olika informationsinsatser, samråd, dialoger m.m. mot kommuner, länsstyrelser, intresseorganisationer med flera.

PTS har lämnat uppgifter om cirka 250 stycken anläggningar av riksintresse för elektronisk kommunikation. Sammanställningarna över dessa riksintressen är sekretessbelagda. Årligen tillkommer ett mindre antal.

Anläggningar som bedöms som att vara av riksintresse inom sektorn för elektronisk kommunikation ska ha avgörande internationell, nationell eller regional betydelse. Även objekt som ansluter samhällsviktiga användare till ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät kan föreslås som vara av riksintresse.

Eftersom de bedömda riksintresseobjekten är viktiga för sektorn elektronisk kommunikation har PTS klassificerat underlagen med försvarssekretess. Samtliga riksintresseanspråk är även skyddsobjekt enligt Skyddslagen (2010:305).

PTS har i tidigare skrivelser (med hemlig bilaga) lämnat uppgifter till respektive länsstyrelse om teleanläggningar som är att anse som riksintressen. I dessa bilagor framgår riksintressenas lokalisering, ofta i form av placering på någon form av kartbild. Den geografiska utbredningen av dessa riksintressen är väldigt begränsad då det i de flesta fall handlar om en specifik knutpunkt för IT-infrastrukturen eller i något enstaka fall om en längre fiberledning där det skyddsvärda området endast omfattar några meter på varje sida om denna förbindelse. Hur stor den geografiska ytan är anges dock inte för respektive riksintresse.

I besluten inkluderas en enklare värdebeskrivning. Anläggningen kan t.ex. vara en fiberledning mellan olika platser i Sverige där förbindelsen är en del av en central IT-infrastruktur för såväl samhällsbyggnads som beredskaps- och krisberedskapsskäl. Det kan även handla om specifika geografiska platser som innehåller centrala knutpunkter för IT-infrastrukturen i Sverige.

Anläggningar för elektronisk kommunikation som PTS bedömer vara av riksintressen ges normalt inte någon annan form av skydd, varken av nationell eller av internationell lagstiftning. Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) ger endast, i det fall anläggningen innefattar en radioanläggning, ett skydd mot andra radiostörningar och inget skydd mot någon annan form av användning av de aktuella mark eller vattenområden som anläggningen använder.

4.17 Anläggningar för vattenförsörjning

4.17.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för vattenförsörjning behandlas i 3 kap. 8 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 8 § NRL). Se avsnitt 4.12.1.

4.17.2 Förarbeten

Se avsnitt 4.12.2.

4.17.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för anläggningar för vattenförsörjning lämnas av Havs- och vattenmyndigheten (se 2 § andra stycket 11 hushållningsförordningen).

Havs- och vattenmyndigheten har från och med myndighetens inrättande den 1 juli 2011 ansvarat för frågan om riksintressen för anläggningar för vattenförsörjning. Naturvårdsverket har haft ansvaret för sådana områden tidigare.

I dagsläget är Bolmentunneln den enda dricksvattenanläggningen av riksintresse i landet (se Naturvårdsverket beslut, 2010-06-03, Dnr 521-4668-07 Rv), trots att dricksvattenförsörjningen är en nödvändighet och en samhällsviktig angelägenhet. Vid Havs- och vattenmyndigheten pågår därför ett arbete med att lämna uppgifter om fler områden med anläggningar av nationell betydelse så att vattenförsörjningen får en tydligare ställning i planerings- och prövningsprocesser i framtiden.

Dricksvatten av god kvalitet är en nödvändighet för landets invånare och en grundförutsättning för att vattenförsörjningen ska bidra till ett väl fungerande samhälle. Dricksvattenförsörjning kan ses som ett system, med början i tillrinningsområdet till vattentäkten, vattenverket och distributionssystemet som består av ledningsnätet, tryckstegringsstationer och vattenreservoarer, till installation i fastigheten. En förutsättning för att en vattentäkt ska kunna användas som råvatten till dricksvattenberedning är att den har tillräckligt med vatten av bra kvalitet.

Vattenverken i Sverige är mycket olika, både storleks- och beredningsprocessmässigt. Sveriges sju största vattenverk förser över tre miljoner personer med dricksvatten. Två miljoner personer får vatten från Mälaren. En robust vattenförsörjning är en samhällskritisk infrastruktur som är av avgörande betydelse för samhällsutvecklingen. Dricksvattenförsörjningen är formellt ett kommunalt ansvar, men organiseras i dag ofta regionalt. Detta innebär vidare att samhället ofta har investerat stora belopp i tekniska anordningar såsom överföringsledningar med tillhörande tryckstegringstationer och vattenreservoarer.

För urvalet av områden av riksintresse för anläggningar för vattenförsörjningen har Havs- och vattenmyndigheterna tagit fram uppdaterade kriterier baserade på Naturvårdverkets rapport 4452, Dricksvattenförsörjning – vägledning för utpekande av områden av riksintresse. Vägledningen utgår från att riksintresseinstrumentet skulle kunna omfatta såväl vattenresurser som anläggningar. Naturvårdsverket har dock senare ansett att det enbart är anläggningar som kan omfattas av bestämmelsen och inte vattentäkten i sig, vilket Havs- och vattenmyndigheten har utgått från i sitt pågående arbete. Kriterierna som ska beaktas för utpekande av ett riksintresse är följande:

- Nyttjas eller kan nyttjas av många människor.
- Realistiska alternativ saknas.
- Stor kapacitet.
- God kvalitet.
- Liten risk att påverkas av klimatförändringar.
- Behövs som reserv eller för framtida användning.

Storlekskriteriet är det viktigaste kriteriet, vilket ensamt kan föranleda ett område att bedöms som riksintresse för vattenförsörjning. Råvattentäkten i sig är inte det som bedöms som riksintresse men kvalitet och försörjningskapacitet hos vattenförekomsten utgör grundförutsättningar för anläggningens faktiska funktionalitet. Detta föranleder att tillgång till vatten av god kvalitet och kapacitet också utgör viktiga förutsättningar för vilka områden för vattenförsörjningen som bör kunna beaktas som riksintressanta.

Klimatförändringar kan innebära problem och risker för dricksvattenförsörjningen, exempelvis genom ökat uttag av vatten, eller påverkan av avloppsbräddning eller markavrinning. Förebyggande åtgärder som förhindrar förorening av råvattentäkter är ett viktigt arbete för att säkerställa dricksvattenförsörjningen i framtiden (FOI, 2012, Vägledning för bedömning av dricksvattenrisker vid ett förändrat klimat, FOI-R-3390-SE). Vattenresurser som har en robusthet inför klimatförändringar bör beaktas vid bedömningen av riksintressen. I anslutning till större dricksvattenanläggningar finns i de flesta fall reservvatten som nyttjas vid tillfällena då den ordinarie täkten av olika skäl inte kan nyttjas. Det är viktigt att det då finns tillgång till reservvatten av sådan kapacitet och kvalitet att det kan ersätta ordinarie vattentäkt under en längre tid. Anläggningar (ledningarna etc.) som möjliggör nyttjandet av reservvattentäkten bör utgöra del av det riksintressanta området för vattenförsörjning.

Under 2013 har länsstyrelserna tagit fram regionala underlag i dialog med kommuner. Inför detta arbete tog Havs- och vattenmyndigheten fram riktlinjer för arbetet (se Havs- och vattenmyndigheten, Riktlinjer för framtagande av regionala underlag rörande områden av riksintresse för vattenförsörjning, 2012-09-12, Dnr 2679-11). Riktlinjerna innehåller bland annat kriterier för urval av nya områden, vilka typer av områden med anläggningar som kan pekas ut, samt en mall för vad värdebeskrivningen ska innehålla.

Länsstyrelsenas värdebeskrivning omfattar anläggningen med dess enheter, riksintressets markanspråk, vilka åtgärder som påtagligt kan försvåra utnyttjandet av anläggningen, beskrivning av vattentäkten samt motiv till utpekande av riksintresset, dvs. vilka kriterier enligt riktlinjerna som har beaktats.

Länsstyrelserna ombads att definiera dels området med anläggningar för själva riksintresset, dels ett influensområde. Influensområdet ingår inte i riksintresseområdet men kan vara ett viktigt verktyg för den bedömning som måste göras för att avgränsa vilka åtgärder, etableringar m.m. som kan påverka utnyttjandet av anläggningen på ett sådant sätt att det innebär påtaglig skada på riksintresset. Begreppet influensområde har dock visat sig vara problematiskt att tillämpa. Dels kan begreppet influensområde tolkas på olika sätt av länsstyrelserna och dels omfattas inte vattenresursen av riksintresset. Att definiera, avgränsa och inkludera

områden med risk för påverkan på vattenkvaliteten är problematiskt enligt gällande lagstiftning. Vissa kommuner har också påpekat att det är oklart hur influensområdet påverkar den kommunala planeringen. I det fortsatta arbetet har därför Havs- och vattenmyndigheten valt att inte ta med influensområden, utan i stället beskrivs de vattentäkter som anläggningarna tar sitt råvatten ifrån, samt de åtgärder som påtagligt kan påverka vattentakten. I översynsarbetet har dock flera remissinstanser påpekat att beskrivningar av de områden som bör skyddas utöver anläggningarna skulle vara värdefulla. Trafikverket påpekar till exempel att det är inom dessa områden som deras riksintressen finns, varför det är viktigt att områdets betydelse och utbredning blir känd. Sveriges geologiska undersökning, SGU, har i sitt yttrande angett att det är en klar fördel om ett influensområde finns att tillgå för att förbättra möjligheten för handläggare att förhålla sig till riksintresset och att det bör ske ett vidare arbete med influensområden.

När Havs- och vattenmyndigheten inrättades 2011 initierades arbetet med att lämna uppgifter om fler områden med anläggningar av nationell betydelse så att vattenförsörjningen får en tydligare ställning i planerings- och prövningsprocesser.

Arbetet inleddes med en utredning av förutsättningar och i januari 2012 skickade Havs- och vattenmyndigheten ut en remiss rörande förslag på kriterier för bedömningen av riksintressen för vattenförsörjning samt struktur för det fortsatta arbetet.

Under 2013 har länsstyrelserna tagit fram regionala underlag i dialog med berörda kommuner. Samtliga län har lämnat in förslag på riksintresseområden, samt tillhörande värdebeskrivningar av riksintresse för anläggningar för vattenförsörjningen och kartmaterial. Havs- och vattenmyndigheten har bedömt länsstyrelsernas förslag med utgångspunkt från de kriterier som tagits fram. Knappt 30 anläggningar har bedömts uppfylla riktlinjerna, enligt ett förslag som skickades ut till närmast berörda centrala myndigheter för tidigt samråd. Av värdebeskrivningarna ska det framgå anledningen till att anläggningen bedöms vara av riksintresse för vattenförsörjningen, förutsättningar för bevarande och uppgifter om vilka åtgärder och verksamheter som bedöms kunna skada området och därför inte bör tillåtas. I den fortsatta processen har Havs- och vattenmyndighetens bedömning med fler områden

remitterats till Boverket, länsstyrelserna och andra riksintressemyndigheter samt berörda organisationer.

4.18 Anläggningar för avfallshantering

4.18.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för avfallshantering behandlas i 3 kap. 8 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 8 § NRL). Se avsnitt 4.12.1.

4.18.2 Förarbeten

Se avsnitt 4.12.2.

4.18.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för anläggningar för avfallshantering lämnas av Naturvårdsverket (se 2 § andra stycket 10 hushållningsförordningen).

Naturvårdsverket har inte arbetat med områden som är eller skulle kunna anses vara betydelsefulla för anläggningar för avfallshantering. Myndigheten har därför inte heller utarbetat kriterier, principer eller processer för sådana riksintressen.

4.19 Anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall

4.19.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för avfallshantering behandlas i 3 kap. 8 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 8 § NRL). Se avsnitt 4.12.1

4.19.2 Förarbeten

Se avsnitt 4.12.2.

4.19.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall lämnas av Strålsäkerhetsmyndigheten (se 2 § andra stycket 8 hushållningsförordningen).

Statens kärnkraftsinspektions (SKI) arbete med att lämna uppgifter om riksintresseområden inleddes med ett samråd med Boverket i juni 2002. Boverket hjälpte till med att dra upp riktlinjer för SKI:s fortsatta arbete. Därefter samrådde SKI med Svensk kärnbränslehantering AB (SKB), det dåvarande strålskyddsinstitutet samt med kommunerna och länsstyrelserna för de bedömda platserna. Samråden avsåg i huvudsak områdets avgränsning.

SKI fattade den 2 dec 2004 beslut om att överlämna uppgifter till länsstyrelserna i Uppsala och Kalmar län om områden av riksintresse för slutförvar av använt kärnbränsle och kärnavfall (SKI, beslut, 2004-12-02). Syftet var att skydda områdena mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten och utnyttjandet av områdena för slutförvaring. Anledningen till beslutet var att SKB hade påbörjat provborrningar i Östhammars kommun och i Oskarshamns kommun. Utpekandet av områdena innebar inte något ställningstagande om områdenas lämplighet för lokalisering av ett slutförvar. Områdenas avgränsning utgår från underlag från SKB som har granskats av SKI. SKI:s verksamhet ingår numera i Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM). För närvarande ser SSM inget behov av förändringar när det gäller riksintresseområdena för slutförvar, varken i Forsmark (Östhammars kommun) eller i Laxemar (Oskarshamns kommun).

Syftet med att lämna uppgifter om områden för slutförvaring av använt kärnbränsle är att skydda områdena mot åtgärder som kan påtagligt försvåra både tillkomsten och utnyttjandet av områdena för slutförvaring. Både länsstyrelsen och kommunen ska redovisa och beakta intresset i den fysiska planeringen. Utöver kommunala beslut enligt plan- och bygglagen ska även beslutsfattare enligt en rad andra lagar beakta riksintresset.

I underlaget är områdena inritade i kartbilder. Storleken på områdena beskrivs i text med en bakgrund kring behovet av att slutförvara använt kärnbränsle och kärnavfall samt en beskrivning av industrins planer för detta.

4.20 Totalförsvarets militära anläggningar

4.20.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret behandlas i 3 kap. 9 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 9 § NRL). Den nuvarande bestämmelsen har följande lydelse.

Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Bestämmelsen ger skydd för områden som har betydelse för totalförsvaret. Begreppet totalförsvaret definieras i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Första stycket innebär att kommunerna och de statliga myndigheterna så långt möjligt ska beakta totalförsvarets anspråk genom att t.ex. inte planera för eller lämna tillstånd till andra verksamheter inom berörda områden om detta skulle hindra eller påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Andra stycket är avsett att ge skydd för områden som måste användas för totalförsvarets anläggningar. Sådana områden är av riksintresse för totalförsvaret.

4.20.2 Förarbeten

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3, s. 77) utgår Totalförsvarets behov av mark- och vattenområden från intressen som är gemensamma för hela landet (dvs. nationellt intresse). Anläggningar som är av särskild betydelse är t.ex. befästningsanläggningar, övnings- och skjutfält, flygplatser, ammunitionsförråd, radarstationer, radio- och teleanläggningar etc. Med anledning av totalförsvarspropositionen år 1982 betonade försvarsutskottet att samhällets ökade sårbarhet gör det angeläget att hänsyn tas till totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen under fredstid (prop. 1981/82: 102, FöU 18, rskr 374). Det gäller bl.a. förutsättningarna för beredskaps- och fredstidslagring m.m. Eftersom försvaret är en nationell

angelägenhet, bör staten ha en möjlighet att påverka markanvändningen i anslutning till anläggningar m.m. för totalförsvaret. Många gånger bör anspråken dock inte ha en sådan vikt att de i en konkurrenssituation obetingat bör ha försteg framför andra intressen av allmän betydelse.

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3, sid 75–78) fanns det områden som försvaret måste få disponera för olika ändamål med hänsyn till försvarsintressena. Detta gällde i första hand områden som det är nödvändigt att använda för anläggningar för det militära försvaret. Det ansågs att sådana områden, som således behövdes för totalförsvaret var tvungen att skyddas mot åtgärder som kunde påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 169) var det de ansvariga myndigheterna, dvs. i första hand överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen och överstyrelsen för ekonomiskt försvar, som skulle ansvara för att ställa samman sådant underlag som behövdes för att totalförsvarsintressena skulle beaktas vid planläggning och tillståndsprovning.

4.20.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för totalförsvarets militära anläggningar lämnas av Försvarsmakten (se 2 § andra stycket 12 hushållningsförordningen).

Innan 1994 fanns inte en samlad försvarsmaktsmyndighet. Överbefälhavaren (ÖB) var då sektorsmyndighet. Riksintresseområden för övnings- och skjutfält och för flottilj- och övningsflygplatser hade 1989 och 1990 på uppdrag av ÖB pekats ut av Fortifikationsförvaltningen. Kriterier och allmänna värdebeskrivningar redovisades av ÖB i samråd med Boverket i PBL/NRL-underlag nr 29 (1989), 41 (1993) och 47 (1998). Den direkta handläggningen av dessa riksintressen övertog Försvarsmakten vid grundandet av myndigheten. 2006 redovisades Försvarsmakten en översyn utifrån förändringar i Försvarsmaktens organisation från försvarsbesluten 2000 och 2004 med återkallelse av ett antal områden som inte längre utgjorde riksintresse för totalförsvarets militära del. 2010 redovisades en översyn utifrån försvarsbeslutet 2009. 2012 sändes en omfattande remiss med nytt digitaliserat kart-

material och förnyade värdebeskrivningar till Boverket, samtliga länsstyrelser och ett antal andra centrala myndigheter. Efter remissen skickades under 2013 ett förnyat underlag till berörda myndigheter. Denna gång lades till vissa områden som inte tidigare explicit angetts som riksintresse, bl.a. väderradarer och sjöövningsområden. Kriterierna har utvecklats från 2010, liksom samrådsförfarandet och processen.

När samhället utvecklas måste Försvarmakten se till att det gör det på ett sätt som inte äventyrar totalförsvarets intressen. Försvarmakten bedriver verksamhet över hela landet. Vissa anläggningar är av riksintresse för totalförsvaret och det innebär att deras funktion måste skyddas. Varje år mottar Försvarmakten tusentals remisser som rör samhällsplanering, exempelvis infrastrukturprojekt, planer och bygglov. Samtliga funktioner säkerställs över tiden genom aktivt deltagande i fysisk planering. Genom översiktsplanerna får Försvarmakten en rikstäckande insikt i vad som planeras runt om i landet. Med det som grund görs sedan en analys av om planerna skulle kunna orsaka påtaglig skada för något av totalförsvarets riksintressen. Det kan även vara så att kommuner och länsstyrelser inte har tänkt på att exempelvis buller från militär verksamhet vid flygplatser och skjutfält kan påverka innehållet i deras planer för bostäder, skolor och vårdinrättningar. Försvarmaktens tekniska utrustning kan även påverka, och påverkas av, infrastruktur som vindkraftverk, telemaster, skorstenar, broar och stora byggnader.

Länsstyrelserna samordnar statliga myndigheters synpunkter på detaljplaner och områdesbestämmelser. Detaljplaner inom influensområdets behöver därför remitteras till Försvarmakten för att myndigheten ska ha möjlighet att påverka planerna så att påtaglig skada på riksintresse för totalförsvaret inte uppstår.

Det som oftast påverkar de delar av riksintresset för totalförsvaret, som inte kan redovisas öppet p.g.a. sekretess, är höga objekt. Enligt Försvarmakten kan det sägas att hela landet utgör därför ett influensområde för höga objekt. Om en detaljplan medger exploatering högre än 20 meter utanför eller 45 meter inom sammanhållen bebyggelse, behöver Försvarmakten ta ställning till om just den aktuella planen påverkar verksamheten.

Försvarmakten har anskaffat och utnyttjar olika typer av anläggningar, t.ex. övnings- och skjutfält, flygplatser och olika

former av anläggningar. Vissa av dessa är sekretessbelagda. Om ett riksintresse är sekretessbelagt kommer riksintresset inte vara geografiskt markerad i kommunens översiktsplanering. I vissa fall kan riksintresset leda till att utökad lovplikt måste införas med särskilda områdesbestämmelser, eller att förordnande enligt 11 kap. 12 § PBL behöver beslutas för ett visst geografiskt område. Länsstyrelsen förutsätts i dessa fall efter behov få en separat redovisning av föreliggande riksintresse.

Försvarsmaktens huvuduppgift är förmåga till väpnad strid. Kriterierna för beslut om riksintresse avser därför:

- Fasta försvarsanläggningar inklusive anläggningar för elektromagnetisk kommunikation eller inhämtning av information.
- Tillgång till övningsområden på land, i havet och i lufthavet: samt fasta baseringsfunktioner för markstrid, sjöstrid och luftstrid.

När Försvarsmakten fattar ett beslut om att upphäva eller lägga till ett riksintresse har myndigheten skapat en katalog som ständigt uppdateras och skickas med som bilaga till själva beslutet om exempelvis ett nytt riksintresseanspråk. Katalogen heter "Försvarsmaktens riksintressen, avseende anläggningar som inte omfattas av försvarssekretess". De respektive riksintressena, som är indelade i katalogen enligt länstillhörighet, beskrivs med en bakgrund, en värdebeskrivning samt eventuella skott- och flygbullerberäkningar vid skjutfält och flygplatser.

Efter de omfattande omstruktureringar av Försvarsmaktens organisation och inriktning som skett under 2000-talet redovisade Försvarsmakten 2010 (HKV dnr 13 920:50775) en uppdatering av listan över intressen och riksintressen för totalförsvarets militära del. Distributionen av det digitala underlaget sker för respektive länsstyrelse via länsstyrelsens egen centralserver. För fasta anläggningar som omfattas av försvarssekretess sker redovisning utan att exakt läge för anläggningen eller dess funktion anges.

Försvarsmakten har från 2010 valt att i några fall ange områden som omfattas av 3 kap. 9 § första stycket miljöbalken.

4.21 Totalförsvarets civila anläggningar

4.21.1 Bestämmelsen

Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret behandlas i 3 kap. 9 § miljöbalken (tidigare 2 kap. 9 § NRL). Se avsnitt 4.20.1.

4.21.2 Förarbetena

Se avsnitt 4.20.2.

4.21.3 Myndighetens arbete med områden av riksintresse

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för totalförsvarets civila anläggningar lämnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (se 2 § andra stycket 12 hushållningsförordningen).

MSB fick bemyndigande att lämna uppgifter om områden av när myndigheten bildades 2009. Sektorsansvaret låg tidigare på Krisberedskapsmyndigheten (KBM) mellan 2002–2009 och dessförinnan på Överstyrelsen för Civil Beredskap (ÖCB), som verkade mellan åren 1986–2002. ÖCB föregicks av Överstyrelsen för ekonomiskt försvar. Innan 1987 fanns också myndigheten Civilförsvarsstyrelsen. Civilförsvarsstyrelsen slogs 1986 samman med Statens brandnämnd och bildade Räddningsverket.

I prop. 1985/86:3 s. 74 anges att Civilförsvarsstyrelsen betonar att civilförsvarets intressen i fråga om markanvändningen i mycket ringa utsträckning är knuten till behov av mark- och vattenområden för egna ändamål. Civilförsvarets intressen hänför sig till all form av markanvändning som påverkar förutsättningarna för civilförsvarsverksamheten. Civilförsvarets intressen i fråga om användning av mark- och vattenområden är således i hög grad en fråga om hur andra samhällsfunktioner använder områdena.

En anledning till att totalförsvarets civila delar inte har varit mer aktuella att arbeta med kan vara att riksintressefrågan för totalförsvarets civila delar låg hos en myndighet och PBL-bemyndigandet att bevaka totalförsvarets civila intressen låg hos en annan myndig-

het (jmf. 13 kap. 14 § PBL). Från och med 2009 ligger båda frågorna hos en och samma myndighet.

Varken MSB eller dess företrädare har lämnat uppgifter om några områden av riksintresse för anläggningar för totalförsvarets civila delar. Det har hittills inte varit en prioriterad fråga för MSB.

Det finns flera intressen inom det civila försvaret som ska fungera vid höjd beredskap. Flera av dessa sammanfaller med andra myndigheters ansvarsområden. MSB ser inte att enbart ett geografiskt utpekande områden av riksintresse för det civila försvaret kan säkerställa funktionen hos dessa. Det civila försvarets intresse är bland annat att försörjningssystemen fungerar och detta kan inte säkerställas genom att peka ut ett geografiskt intresse, eftersom det är själva flödet av t.ex. varor och tjänster som är det viktiga. Ett exempel är väg eller järnväg av riksintresse, dessa riksintressen säkerställer dock inte att det sker transporter av varor (men deras funktion är väsentlig för att varor ska kunna transporteras). MSB ser att vissa riksintresseanspråk skulle kunna kompletteras med viss beredskapsinformation vid tillfällena då visst ordinarie systemet inte fungerar. Exempel på detta är omledningsvägar för väg- och järnväg där det kan finnas behov av att upprätthålla viss försörjningstrygghet och standard för att tillgodose civila försvarets intressen.

4.22 Utvärdering och analys

Utvärderingen av myndigheternas arbete handlar främst om deras arbete med riksintressen.

En inledande iakttagelse är att myndigheternas tillämpningar skiljer sig åt. I det följande beskrivs olika aspekter av myndigheternas tillämpning.

4.22.1 Myndigheternas arbetssätt och prioritering

Det framgår av sektorsmyndigheternas underlag (se avsnitt 4.2–4.21) att myndigheterna i varierande grad har resurser för att delta i arbetet med fysisk planering. Inom Försvarsmakten arbetar man t.ex. löpande med att granska översikts- och detaljplaner samt bygglovansökningar för att inte förändrad markanvändning ska kunna skada totalförsvarets intressen. Sametinget är en liten och

relativt nybildad myndighet med ansvar för att bevaka samernas och rennäringens intressen. Trots att de områden som bedömts vara av riksintresse för rennäringen sträcker sig över stora områden så arbetar endast 1,5 årsarbetskraft på Sametinget heltid med frågor som berör hushållningsbestämmelserna. Sametinget får därför förlita sig på att de enskilda samebyarna själva överklagar t.ex. detaljplaner som skadar samebyns möjlighet att bedriva näringen.

Hur länge respektive myndighet haft möjlighet att arbeta med frågorna varierar också mycket. Vissa av de myndigheter som har ett ansvar enligt hushållningsförordningen har haft detta ansvar sedan systemet infördes. Andra myndigheter, som t.ex. Tillväxtverket, Trafikverket och Havs- och vattenmyndigheten har övertagit ansvaret i samband med att myndigheterna bildades och startade sina respektive verksamheter.

Ansvariga myndigheter har i varierande omfattning lämnat uppgifter till länsstyrelsen om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse. Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har flest bedömda områden av riksintresse för naturvård, friluftsliv respektive kulturvård. Trafikverket bedömer i princip att alla större kommunikationssträckningar och -knutar är av riksintresse. Naturvårdsverket och MSB har inte lämnat uppgifter om några områden för avfallshantering eller civilförsvaret. Energimyndigheten har inte lämnat uppgifter om några områden för energiproduktion gällande kärnkraft, värmeproduktion, vattenkraftverk eller elnät (med undantag för ett antal äldre riksintresseanspråk för kraftvärmeproduktion och eldistribution i ett fåtal län). PTS har uppgett att myndighetens bedömda område av riksintresse har en geografisk utbredning som är väldigt begränsad eftersom det i de flesta fall handlar om specifika knutpunkter för IT-infrastrukturen och att det skyddsvärda området endast omfattar några meter på varje sida om knutpunkten. Arealen för områden som bedömts vara av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ skiljer sig också mycket, se avsnitt 8.1.2.

Myndigheternas arbete med ajourhållning och förbättringsarbete skiljer sig också åt. En del av sektorsmyndigheter har arbetat löpande med frågorna och har sett över sina bedömda områden av riksintresse och värdebeskrivningar medan andra myndigheter inte sett över sina områden sedan systemet infördes för cirka 30 år sedan. En myndighet som arbetar aktivt med ajourhållningen är

Trafikverket som har som målsättning att årligen se över sina bedömda områden avseende mindre ändringar och att vart fjärde år göra en större översyn. Naturvårdsverket har delvis överlåtit ajourhållningen av värdebeskrivningen till länsstyrelserna och myndigheten har ingen egen uppsikt över sina bedömda områden av riksintresse.

Samhällsutveckling och annan påverkan skiljer sig åt mellan de olika sektorerna vilket kan ha påverkat sektorsmyndigheternas arbete. Som exempel kan nämnas att motivet för att det infördes en bestämmelse med innebörd att områden som är av riksintresse för yrkesfisket infördes i NRL var för att det skulle vara möjligt ange de bästa (mest lönsamma) vattenområdena för olika fiskearter. Havs- och vattenmyndigheten anser numera att riksintresset för yrkesfiske snarare eller åtminstone också borde lägga större vikt vid att lämna uppgifter om områden som är viktiga för fiskearternas återhämtning och reproduktion.

Legitimiteten i riksintressesystemet är beroende av att sektorsmyndigheterna ansvarar för att enbart föreslå områden av riksintresse som verkligen har betydelse ur ett nationellt perspektiv. Energimyndigheten har beskrivit att myndigheten lämnat uppgifter om lämpliga vindområden utan att samtidigt ha påbörjat planeringen av ett sådant exploateringsprojekt. Trafikverket har beskrivit att myndigheten anser att det är viktigt lämna uppgifter om områden som verket bedömer vara av riksintresse för att åtnjuta möjligheten att väga två riksintressen mot varandra för det fall de inte kan samutnyttjas (jmf. 3 kap. 10 §). Myndigheterna använder även andra typer av strategier. Försvarmakten lämnar uppgifter om alla områden de har intresse av för totalförsvarets räkning och inkluderar dessutom ofta influensområden eller andra radier för att bevaka det egentliga intresset. PTS har uppgett att myndigheten inte kan lämna uppgifter om områden av riksintresse för största delen av nätsystemet som är av vital betydelse för allmänheten, företag, myndigheter m.m., eftersom myndigheten inte har någon kontroll då det är operatörerna som planerar och bygger näten.

Hur sektorsmyndigheterna arbetar med övriga bestämmelser i 3 kap. MB är även det helt olika. Vissa av myndigheterna har uppgett att de har lämnat uppgifter även om sådana områden som inte bedöms vara av riksintresse medan andra myndigheter inte alls har brytt sig om att skapa ett underlag som kommunerna kan använda i

sin planering. Dessa områden ska skyddas så långt möjligt och i avvägningen ska hänsyn tas till samhällsekonomiska aspekter, som t.ex. regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Enligt Sametinget, vars intressen främst finns i landets inlands- och fjällkommuner, är situationen sådan att egentligen alla åtgärder som vidtas i dessa områden kan sägas vara av regionalt- eller sysselsättningspolitiskt intresse. Bestämmelsen i 3 kap. 5 § första stycket har därför, enligt Sametinget, en begränsad effekt för att motverka skador på rennäringens intressen. Enligt Naturvårdsverket ger 3 kap. 6 § första stycket MB ett skydd mot åtgärder som kan skada naturmiljön utanför bedömda riksintresseområden, och i de allra flesta fall rör det sig om lokala eller regionala naturvärden som skyddas genom bestämmelsen. SGU hänvisar till förarbetena till miljöbalken där det anges att ämnen och material som finns i stora mängder och som är vanligt förekommande inte kan vara av riksintresse. SGU har därför bl.a. inte bedömt att bergtäkter och sandavlagringar är av riksintressen och i stället betraktat dem som områden som omfattas av bestämmelsen i 3 kap. 7 § första stycket.

4.22.2 Kriterier för att bedöma områden av riksintresse

I 2 § hushållningsförordningen anges att myndigheterna ska lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Det finns inte några krav i lag- eller förordningstext om att de ansvariga myndigheterna samtidigt ska utveckla kriterier för vilka områden som bedöms vara av riksintresse eller vad uppgifterna ska innehålla. Viss ledning kan fås genom att läsa förarbetena. Avsaknaden av nationell samordning har medfört att de ansvariga myndigheterna har utvecklat sina egna modeller för kriterier. Riksantikvarieämbetet har t.ex. inte utarbetat några absoluta kriterier som måste vara uppfyllda för att ett område ska kunna bedömas vara av riksintresse. I stället grundar sig bedömningen på en helhetsbedömning efter myndighetens vägledande uttalanden. Sametinget har inte utvecklat några egna kriterier. Sametingets bedömningar grundar sig främst på uttalanden i förarbetena till NRL. Tillväxtverket har utvecklat ett antal kriterier och har som huvudregel att samtliga kriterier ska uppfyllas för att intresset ska anses vara

ett riksintresse. SGU har till skillnad från Tillväxtverket tidigare utvecklat fem kriterier och en praxis med innebörd att bedömningen av områden av riksintresse byggt på två kriterier. SGU har numera beslutat om nya tre kriterier och bedömt att samtliga kriterier ska vara uppfyllda för att en fyndighet ska kunna bedömas vara av riksintresse.

Trafikverket har utvecklat ett antal huvudkriterier som gäller för alla kommunikationsriksintressen samt för var och ett av dem ett antal specifika kriterier som skiljer sig åt beroende på vilket kommunikationsmedel intresset rör. För yrkesfisket, där rådande områden huvudsakligen omfattar fångstområden men också fiskhamnar, är det fångstområdenas och hamnarnas ekonomiska betydelse som bedöms enligt huvudkriteriet. För att bedöma och lämna uppgifter om viktiga områden för för yngling och reproduktion går det inte att använda yrkesfiskets nuvarande kriterier.

Naturvårdsverket har för sin bedömning av områden av riksintressen för naturvård utvecklat huvud- och stöd-kriterierna ska ses som de faktorer och förhållanden som ger stöd för urvalet av områden av riksintresse samt avgränsningen av dem. Stöd-kriterierna anger förhållanden som kan mätas eller anges konkret, medan huvudkriterierna är mer kvalitativa och generella. Bra och tydliga kriterier hjälper inte alltid. Sametinget har påpekat att det ställs stora krav på den som utför bedömningen av ett riksintresseområde för rennäringen eftersom varje enskild samebys förutsättning för renskötsel varierar. Kriteriernas vikt i det enskilda fallet måste värderas utifrån kunskap om renskötsel, t.ex. mängd kalvningsland, ostördhet, uppsamlingsområden i lämplig omfattning i de årstidland där behovet föreligger, svåra passager i förhållande till flytt- och strövningsvägar, möjlighet till rast efter flyttled m.m.

Myndigheternas kriterier för olika typer av områden som kan vara av riksintresse är inte samlade på någon gemensam sökyta, t.ex. på Boverkets hemsida eller i någon handbok. Utredningen bedömer att det är relativt svårt att ta reda på kriterierna genom att besöka sektorsmyndigheternas webplatser.

Flera myndigheter har i sina underlag pekat på att kriterierna behöver ses över med jämna mellanrum för att vara aktuella.

4.22.3 Beskrivningar

I 2 § hushållningsförordningen anges att myndigheterna ska lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Det finns inte några krav i lag- eller förordningstext om att de ansvariga myndigheterna samtidigt ska utforma värdebeskrivningar eller vad de ska innehålla. Avsaknaden av nationell samordning har medfört att de ansvariga myndigheterna har utvecklat sina egna modeller för att beskriva de värden som de bedömda områdena av riksintresse innehåller.

Av en del myndigheters bedömningar av områden av riksintresse (t.ex. Riksantikvarieämbetet) framgår även värdebeskrivningen. Andra myndigheter, t.ex. Trafikverket, skiljer på vad som står i de uppgifter som lämnats till länsstyrelsen om områden av riksintresse och vad som uttrycks i en mer detaljerad precisering. Trafikverkets precisering av ett område av riksintresse är ett fördjupat planeringsunderlag som visar de värden som bör skyddas och som ska beaktas i den fysiska planeringen.

I samarbete med länsstyrelsen använder sig Naturvårdsverket av ett registerbladssystem. Varje registerblad innehåller en områdes- och värdebeskrivning för var och ett av riksintressena. Registerbladet innehåller bl.a. uppgifter om områdenas areal, kommuntillhörighet, naturvärden och förutsättningar för bevarande. Alla områden har getts ett områdesnummer, vilket kan göra det enkelt att hitta i sökbara system. Länsstyrelserna ansvarar för ajourhållningen av registerbladen.

Genom att detaljavgrensa en myndighets utbredning (på en karta med tillhörande koordinater) preciserar SGU områden av riksintresse. Detta underlättar för länsstyrelser och kommuner, dels i planprocessen och dels för att göra en avvägning när ett område är av riksintresse för flera ändamål. SGU lägger stor vikt vid att underlaget är välunderbyggt och att värdebeskrivningen är lättillgängligt och begripligt även för icke-geologer. Enligt Tillväxtverket ska en värdebeskrivning beskriva områdets funktion och geografiska avgränsning men också eventuella influensområden.

I Havs- och vattenmyndighetens arbete med lämna uppgifter om nya områden av riksintresse gällande anläggningar för vattenförsörjningen har myndigheten lämnat riktlinjer till länsstyrelsen

om bl.a. kriterier för urval av nya områden, vilka typer av områden med anläggningar som kan vara aktuella samt en mall för vad värdebeskrivningen ska innehålla. Länsstyrelsens värdebeskrivning omfattar anläggningen med dess enheter, själva markanspråket, vilka åtgärder som påtagligt kan försvåra utnyttjandet av anläggningen, beskrivning av vattentäkten samt motiv till bedömningen av att området är av riksintresse, dvs. vilka kriterier enligt riktlinjerna som har beaktats.

Att värdebeskrivningarna innehåller teknisk analys visar bl.a. ett överklagande i fråga om bygglov på fastigheten Porsgöl 1:23 i Karlskrona kommun (Regeringsbeslut den 30 maj 2013, S2013/2717/PBB). Kommunen, länsstyrelsen och regeringen var överens om att det inte förelåg förutsättningar för att lämna bygglov, dvs. avslå ansökan och överklagandena. Regeringen anförde bl.a. följande. ”Av handlingarna framgår att nu aktuella vindkraftverk är avsedda att uppföras i närheten av väderstation, som har utpekats som riksintresse för totalförsvaret. Tekniska analyser enligt framtagna beräkningsverktyg visar att uppförandet skulle kunna medföra stora störningar på väderinformationen. Enligt regeringens bedömning skulle därför uppförande av vindkraftverken påverka utnyttjandet av väderstationen och därmed även skada riksintresset.”

4.22.4 Influensområden

Influensområde (också kallade buffertzoner, skyddsområden) är sådana områden som ligger utanför det område som har bedömts vara av riksintresse men som ändå kan ha betydelse för att bedöma om en åtgärd kan påtagligt skada värdet inom ett sådant område. Av förarbetena till NRL (prop. 1985/86:3 s. 115), framgår att den gräns som läggs fast, i planarbetet, bör utgå från syftet med bestämmelsen i 3 kap. NRL, dvs. inte utmärka något influensområde.

Det är enligt min mening inte acceptabelt – och dessutom onödigt – att länsstyrelsen när avgränsningsfrågan behandlas hävdar att buffertzonen ska ingå i området av det skälet att länsstyrelsen vill garantera en ingripandeeffekt om ett exploateringsanspråk skulle dyka upp i denna buffertzonen. Mitt förslag i propositionen om PBL innebär nämligen att staten, dvs. i första hand länsstyrelsen, kan gripa in mot kommunala beslut som innebär att ett riksintresse hotas oavsett om hotet ligger

inom ett område av riksintresse eller i sådan närhet av området att riksintresset hotas.

Oavsett vad som uttalas i förarbetena använder sig Trafikverket, Försvarsmakten och Tillväxtverket av sådana områden. Som exempel kan nämnas att Tillväxtverket har uppgett att ett riksintresses värdebeskrivning ska beskriva områdets funktion och geografiska avgränsning men också eventuella influensområden. När Försvarsmakten lämnar uppgifter om områden av riksintresse till länsstyrelsen förutsätter myndigheten att de på kartorna redovisade riksintresseområdena med omgivningspåverkan, dvs. influensområdena, anges i översiktsplanerna för de berörda kommunerna.

4.22.5 Process

Hur lång processen för att ta fram ett underlag för att kunna bedöma om ett område är av riksintresse och vilka intressenter myndigheterna samråder med skiljer sig åt. Flera myndigheter har uppgett att de följer beredningskraven hushållningsbestämmelserna ställer, t.ex. att de samråder med Boverket och andra berörda myndigheter innan myndigheten lämnar uppgifter om områden som bedöms vara av riksintresse. Vissa myndigheter är beroende av länsstyrelsernas arbete i denna process. Länsstyrelserna lämnar t.ex. underlag till Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten efter att ha haft en dialog med kommuner och eventuellt med intresseorganisationer etc.

Trafikverket har som målsättning att årligen se över sina bedömda områden av riksintresse avseende mindre ändringar och justeringar samt att göra en större översyn vart fjärde år.

Riksantikvarieämbetet har för ämbetets del beskrivit processen och uppgett följande. Riksantikvarieämbetet ansvarar för att, efter samråd med Boverket och berörda länsstyrelser, lämna uppgifter om områden som bedöms vara av riksintresse för kulturmiljövården. Om länsstyrelsen bedömer att ett anspråk ska ändras, avstås eller att ett nytt anspråk ska föreslås ska länsstyrelsen skicka förslag till reviderat eller nytt anspråk till Riksantikvarieämbetet. Förslaget ska även skickas till Boverket för kännedom. Förslaget ska innehålla en redogörelse för skälen till ändring samt eventuell ny avgränsning.

Även SGU har tydlig processtrategi. Myndigheten tar årligen fram en prioriteringslista med områden eller objekt som SGU planerar att hantera under kommande år. Varje objekt dokumenteras enligt checklista som följer kriterierna. SGU tar fram geologiskt underlagsmaterial för fyndigheten. Efter framtagande av underlagsmaterial besöks vanligen fyndighetens eventuella ägare. Vid sammanträde efter besiktning av fyndigheten tas en preliminär avgränsning fram tillsammans eller efter förslag från företaget. Efter kartritning och koordinatsättning med arealberäkning på SGU remitteras förslaget. Samtliga handlingar skickas på remiss till länsstyrelsen och Boverket. Handlingarna översänds också till berörd kommun och i de fall en fyndighet erfordrar tillstånd enligt minerallagen till Bergsstaten. Slutligen fattas beslut och expediering sker. Beslutet skickas till berörd länsstyrelse med kopia till Boverket och kommunen samt i förekommande fall Bergsstaten.

4.22.6 Anspråk eller ett formellt beslut?

Ingen myndighet kan med rättsligt bindande verkan förklara att ett område är av riksintresse. Sådant bemyndigande saknas i lagstiftningen. Frågan om huruvida ett område är av riksintresse ska därför bedömas i ett enskilt ärende, t.ex. i en tillståndsprövning. Den prövande myndigheten kan i ärendet å ena sidan underkänna ett tidigare beslut om riksintresse, å andra sidan anse att ett visst område är av riksintresse, trots att ingen central myndighet beslutat om detta tidigare.

Av en dom från Miljööverdomstolen (dom den 25 oktober 2007, mål nr. M 300-07 [Gabrielsberget]) framkommer i domskälen bl.a. att länsstyrelsen vid en översyn av områden för riksintresse för vindkraft som var under utarbetande föreslagit Gabrielsberget som ett område för fortsatt utredning och i målet anfört att det kan anses utgöra ett område av riksintresse för vindkraft. Miljööverdomstolen gjorde för sin egen del bedömningen att projektet Gabrielsberget är av riksintresse för vindkraft. Vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna är det dock sällsynt att någon annan än de ansvariga myndigheterna gör en bedömning av om ett område är av riksintresse. Det är snarast så att myndigheternas lämnade uppgifter om områden av riksintresse ses som en

presumtion för att respektive område är av riksintresse (se t.ex. Miljööverdomstolens dom den 29 oktober 2004, mål nr M 9120-03 och dom den 4 oktober 2006, mål nr M 456-06).

4.23 Bedömning

Genom hushållningsförordningen har regeringen fördelat uppgifter mellan statliga myndigheter inom ramen för miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Utredningen konstaterar att de olika riksintressenas skilda karaktärer har medfört att de ansvariga myndigheterna har lämnat uppgifter om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse i olika utsträckning. Myndigheternas motiv för att peka ut ett område av riksintresse för ett visst ändamål synes variera enligt följande:

- Förhindra att en värdefull resurs eller tillgång skadas eller förstörs
- Förhindra att ett lämpligt område för ett visst ändamål tas i anspråk för annan verksamhet
- Förhindra verksamhet som kan begränsa pågående och utökad verksamhet
- Möjliggöra avvägning mot annat riksintresse vid intressekonflikt.

I förarbetena till NRL (prop. 1985/86:3, s. 115–116) uttalas att ansvariga centrala sektorsmyndigheter måste utarbeta ett kunskapsmaterial som redovisar vad myndigheten bedömer vara områden av riksintresse för sektorn i fråga. Kriterierna bör ses över och preciseras. Som framgår av avsnitt 4.22.2 och 4.22.3 har avsikten av nationell samordning medfört att de ansvariga myndigheterna har utvecklat sina egna modeller för kriterier för vilka områden som bedöms vara av riksintresse. De ansvariga myndigheterna har även utvecklat egna modeller för hur områden av riksintresse beskrivs. Kriterierna och beskrivningarna är därför inte alltid så preciserade som det förutsattes i förarbetena till NRL. Utredningen kan konstatera att detta försvårar kommunens arbete med att i översiktsplanen redovisa hur riksintressen kommer att

tillgodoses. Det försvårar även tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i den anknutna lagstiftningen.

De ansvariga myndigheternas bedömningar av områden av riksintresse har oftast bedrivits med utgångspunkt i myndighetens egen tolkning av förarbetena och utifrån det uppdrag myndigheten har enligt sin instruktion. Trots att det i förarbetena till NRL (prop. 1985/86:3, s 115) uttalas att det inte är meningen att de statliga myndigheterna ska ta till ”säkerhetszoner” för att försäkra sig om ett statlig inflytande om en exploateringsåtgärd aktualiseras i närheten av det riksintressanta området varierar användningen av sådana influensområden (buffertzoner etc.) allt efter riksintressets karaktär.

Hur lång processen för att ta fram ett riksintresseanspråk är och vilka intressenter myndigheterna samråder med skiljer sig också åt. Många myndigheter har uppgett att de följer beredningskraven hushållningsbestämmelserna ställer, t.ex. att de samråder med Boverket och andra berörda myndigheter innan myndigheten lämnar uppgifter om områden som bedöms vara av riksintresse. En del myndigheter är beroende av länsstyrelsernas arbete inför ett utpekande av ett nytt riksintresse. För att uppnå en bättre effektivitet finns det enligt utredningens bedömning ett behov av att tydligöra processen för hur myndigheterna ska föreslå områden av riksintressen.

Vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB har fokus varit på områden av riksintresse medan övriga bestämmelser ofta inte har tillämpats på det sätt lagstiftaren förutsatte. För att skapa ett ändamålsenligt system för hushållning med mark och vatten som motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens behov och krav bedömer utredningen att hanteringen av områden av betydande allmänt intresse bör lyftas fram och byggas under i lagstiftningen. Inriktningen bör även vara att utbredningen av områden av riksintresse minskas.