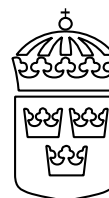


Regeringens skrivelse

2013/14:211



Riksrevisionens rapport om statens hantering av riksintressen
Skr. 2013/14:211

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 3 april 2014

Fredrik Reinfeldt

Eskil Erlandsson
(Miljödepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden omfattar bl.a. ett skydd för områden som är av särskilt intresse för staten på grund av exempelvis deras natur- eller kulturvärden, materialförekomst eller betydelse för rennäringen. Sådana s.k. riksintresseområden ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada de aktuella värdena.

Riksrevisionen har granskat statens hantering av riksintressen i förhållande till medborgarnas behov av bostäder. Granskningen har redovisats i rapporten Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande (RiR 2013:21).

I denna skrivelse redovisar regeringen sin bedömning med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport och redogör för åtgärder som vidtagits inom det område som granskningen omfattar.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	3
3	Regeringens bedömning	5
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande (RIR 2013:21)	7
Bilaga 2	Kommittédirektiv – Hushållning med mark och vatten – områden av riksintresse (dir. 2013:126)	105
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 april 2014	114

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om statens hantering av riksintressen i planprocessen hindrar eller försvårar för kommunerna att tillgodose medborgarnas behov av nya bostäder. Resultatet av granskningen redovisas i granskningsrapporten Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande (RiR 2013:21), se *bilaga 1*. Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 12 december 2013.

2 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen redovisar i sin rapport slutsatser och rekommendationer avseende länsstyrelsernas, Boverkets och regeringens hantering av frågor som gäller riksintressesystemet i förhållande till bostadsbyggande. Riksrevisionen har konstaterat att riksintressesystemet infördes vid en tid då bostadsbristen höll på att byggas bort i Sverige men att det i dag råder en omfattande bostadsbrist. Enligt Riksrevisionen har den tilltagande bostadsbristen inte inneburit några förändringar av riksintressesystemet. Detta behöver dock, enligt Riksrevisionen, inte betyda att de riksintressen som systemet skyddar är mindre värda i dag.

Riksrevisionen har funnit att statens hantering av riksintressen i många fall hindrar och försvårar för kommuner med bostadsbrist att planera byggandet av nya bostäder och att det framför allt är hanteringen av riksintressena för kulturmiljövård, kommunikationer och naturvård som medför sådana hinder.

Länsstyrelsernas hantering av riksintressen

Länsstyrelserna ansvarar för att kommunerna har ett väl fungerande underlag om berörda riksintressen i planeringen av bostäder. Riksrevisionen bedömer att länsstyrelsernas stöd till kommunerna i detta avseende inte är tillräckligt. Enligt Riksrevisionen består bristerna främst i otydliga beskrivningar av de olika riksintressenas värde vilket gör det svårt för kommunerna att veta hur de ska förhålla sig till ett visst riksintresse. Riksrevisionen menar vidare att länsstyrelsernas bedömningar av vad som i kommunernas planer kan innebära påtaglig skada på ett riksintresse inte är tillräckligt förutsägbara eller transparenta. Detta beror enligt Riksrevisionen dels på att länsstyrelserna under planprocessen inte är tillräckligt snabba med att klargöra vad som kan innebära påtaglig skada på ett riksintresse, dels på att kommunerna upplever att förutsättningarna för vad som kan utgöra påtaglig skada ändras under planprocessens gång.

Riksrevisionen rekommenderar att länsstyrelserna prioriterar att ompröva och förtydliga riksintressebeskrivningar, inklusive vad som skulle kunna innebära påtaglig skada, i områden som är aktuella för bostadsbyggande.

Riksrevisionen bedömer att användbara riksintressebeskrivningar från sektorsmyndigheterna är en förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna förse kommunerna med ett samlat riksintresseunderlag av god kvalitet. Boverket ansvarar för att samordna de statliga myndigheternas arbete med riksintresseunderlag. Enligt Riksrevisionen har Boverkets samordning varit mycket begränsad – myndigheten har inget nationellt register eller någon samlad översikt över riksintressena. Enligt Riksrevisionen har Boverket inte arbetat för att ta fram en gemensam miniminivå för vad underlagen bör innehålla eller för att underlagen ska ses över regelbundet.

Riksrevisionen rekommenderar att Boverket prioriterar uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlagen i syfte att förtydliga riksintressebeskrivningarna och hålla dessa uppdaterade.

Boverkets vägledning om påtaglig skada

Enligt Riksrevisionen medför länsstyrelsernas hantering av frågan om vad som ska anses vara en påtaglig skada svårigheter i planprocessen. Riksrevisionen har också funnit att de flesta länsstyrelser efterlyser vägledning om hur de ska bedöma kommunernas planer när det gäller risken för påtaglig skada på riksintressen. Av 8 kap. 15 § plan- och byggförordningen (2011:338) följer att Boverket har till uppgift att ge länsstyrelserna tillsynsvägledning i plan- och byggfrågor. Riksrevisionen menar dock att Boverket inte har väglett länsstyrelserna i tillsynen av riksintressen i tillräcklig grad och påpekar att sådan vägledning är särskilt viktig då varken lagstiftning eller domstolspraxis ger tillräcklig vägledning för att tolka uttrycket påtaglig skada.

Riksrevisionen rekommenderar att Boverket tar fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen.

Regeringens hantering av frågor som gäller riksintressesystemet och bostadsbrist

Enligt Riksrevisionen har regeringen inte vidtagit åtgärder för att underlätta för kommunerna att planera för bostadsbyggande i sådana områden som sektorsmyndigheterna bedömt omfattas av ett riksintresse. Riksrevisionen påpekar vidare att regeringen vid flera tillfällen har fått signaler, bl.a. från Boverket, om att riksintressesystemet inte fungerar i enlighet med intentionerna. Riksrevisionen anser att regeringen inte har preciserat vilket ansvar sektorsmyndigheterna har att beskriva eller uppdatera riksintressena och att regeringen inte har gett vare sig länsstyrelserna eller sektorsmyndigheterna ett samlat uppdrag att förtydliga eller precisera riksintressena för att underlätta kommunernas planering av t.ex. bostäder. Utöver detta har Riksrevisionen konstaterat att regeringen i budgetpropositionerna för 2013 respektive 2014 aviserat en översyn av riksintressesystemet som bl.a. ska behandla hur riksintressesystemet påverkar bostadsbyggandet men att något utredningsdirektiv inte hade presenterats när Riksrevisionen avslutade sin granskning.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen snarast genomför den aviserade översynen av riksintressesystemet. Riksrevisionen föreslår att

den översyn av riksintressena som regeringen har aviserat särskilt ska undersöka hur bostadsbyggande kan få ökad tyngd i förhållande till riksintressena vid omfattande bostadsbrist. Skr. 2013/14:211

3 Regeringens bedömning

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser, som bl.a. omfattar bestämmelserna om områden av riksintresse, har sin grund i 1987 års naturresurslag (1987:12). Riksintressesystemet skapades i samband med tillkomsten av plan- och bygglagen (1987:10) genom vilken det blev en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Syftet med införandet av riksintressesystemet var att skapa ett skydd för verksamheter och förekomster etc. som är av särskilt intresse från statlig synpunkt.

Det är viktigt att riksintressesystemet är ändamålsenligt utformat och enkelt att tillämpa i den kommunala planeringen och vid tillståndsprövning. I enlighet med aviseringar i budgetpropositionerna för 2013 respektive 2014 tillsatte regeringen i december 2013 en utredning (M 2014:01) med uppgift att göra en bred översyn av miljöbalkens hushållningsbestämmelser och särskilt bestämmelserna om riksintressen. Utredaren ska bl.a. analysera vilka brister riksintressesystemet har och lämna förslag till lösningar som motsvarar såväl syftet med reglerna som samhällets behov på andra områden. Systemet bör fungera så att det uppnår sitt syfte utan att det leder till onödigt stora hinder för annan användning av mark och vatten. En del av utredarens uppdrag är att analysera riksintressesystemets påverkan på bostadsförsörjningen och att utveckla ett system där man kan göra avvägningar mellan olika riksintressen och bostadsförsörjningsbehovet. Frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet ska behandlas med förtur. Utredningens överväganden och förslag i den delen ska redovisas i ett delbetänkande senast den 15 augusti 2014. Uppdraget i sin helhet ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 december 2015. Direktiven till utredningen (dir 2013:126) återges i *bilaga 2*.

Regeringen har således redan tillsatt den av Riksrevisionen efterfrågade utredningen. Utredningen ska analysera brister i riksintressesystemet och lämna förslag till lösningar på bristerna. Utredningen omfattar alltså de berörda myndigheternas tillämpning av reglerna och hur myndigheterna fullgör sina uppgifter. Detta inbegriper länsstyrelsernas ansvar att förse kommunerna med tillräckligt underlag i planprocessen och Boverkets ansvar att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlag samt att erbjuda vägledning. Utredningen ska innebära en bred översyn av riksintressesystemet och kommer därför att hantera alla de frågeställningar som Riksrevisionen tar upp i sin granskningsrapport.

I avvaktan på resultatet av utredningen avser regeringen att ge Boverket och länsstyrelserna ett uppdrag som syftar till att i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer öka samordningen och förbättra tillämpningen av den nuvarande riksintesseregleringen.

Skr. 2013/14:211 Med denna redogörelse och de åtgärder regeringen har beskrivit anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Riksrevisionens rapport
Statens hantering av riksintressen – ett hinder för
bostadsbyggande (RIR 2013:21)

Kommittédirektiv – Hushållning med mark och vatten – områden av riksintresse (dir. 2013:126)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2013

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppgift 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.

Utredaren ska med förtur behandla frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet och utveckla ett system där avvägningar kan göras mellan olika riksintressen och tillgodoseendet av bostadsförsörjningsbehovet. Överväganden och förslag i förtursfrågan ska redovisas i ett delbetänkande men också ingå i redovisningen av hela uppdraget. Beskrivningar och eventuella förslag i delredovisningen måste därför utformas så att de möjliggör för utredaren att senare ge förslag som tar hänsyn till helheten och andra aspekter än enbart bostadsförsörjningen.

Delbetänkandet ska redovisas senast den 15 augusti 2014. Uppdraget i sin helhet ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 december 2015.

Bakgrund

Hushållningsbestämmelserna har sitt ursprung i den fysiska riksplaneringen som inleddes på 1960-talet och som utformades som en aktiv dialog mellan den lokala kommunala och den statliga regionala och nationella nivån. Riksdagens riktlinjer för denna riksplanering kodifierades 1987 i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) i samband med införandet av plan- och bygglagen (1987:10).

Ett av huvudsyftena med plan- och bygglagen var att ansvaret för planeringen av mark och vatten skulle decentraliseras till kommunerna. Kraven på den kommunala översiktsplanen, som då infördes, och hänsyn till riksintressena var förutsättningar för denna överföring av ansvar. Bestämmelserna om riksintressen fick därför avgörande betydelse för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller planering och beslut om användningen av mark och vatten. Översiktsplanen skulle vara arenan för dialogen mellan staten och kommunen om avgränsningen och innebörden av riksintressena enligt 2 kap. naturresurslagen (nuvarande 3 kap. miljöbalken). Efter tio års tillämpning kom hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen att oförändrade föras in i 3 och 4 kap. miljöbalken som började gälla 1999.

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser har stor betydelse i den fysiska planeringen och vid tillståndsprövningen för olika verksamheter. De 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. Med bestämmelserna ges mark- och vattenområden som rymmer resurser, värden eller företeelser som är särskilt betydelsefulla i ett nationellt perspektiv ett skydd mot vissa åtgärder. Det innebär att värdefulla miljöer kan bevaras och möjligheterna att uppföra anläggningar som är viktiga för Sverige säkras.

De grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. miljöbalken och de särskilda bestämmelserna för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet i 4 kap. miljöbalken innehåller bl.a. regler för områden av riksintresse. I 3 kap. anges bl.a. att områden som är opåverkade så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan påverka deras karaktär.

För bägge slagen av riksintresseområden gäller, med vissa undantag i 4 kap., att de ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. Undantagen i 4 kap. 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 av det lokala näringslivet. Det finns inte några motsvarande undantag från bestämmelserna i 3 kap.

För de områden som anges i 3 kap. och som inte är av riksintresse gäller att de så långt som möjligt ska skyddas mot vissa åtgärder. Det är fråga om åtgärder som kräver tillstånd enligt de lagar som är knutna till hushållningsbestämmelserna. Pågående markanvändning berörs inte i andra fall än då det av olika skäl krävs förnyade tillstånd för en viss verksamhet.

I samhällsplaneringen utgör hushållningsbestämmelserna en grund för bedömningar av skilda intressen och anspråk när det gäller mark- och vattenanvändningen samt vid prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken och enligt de lagar som hänvisar till hushållningsbestämmelserna. I förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. anges myndigheternas ansvar för hushållningen med naturresurser liksom för underlaget om riksintressen m.m. Boverket har uppsikt över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av 4 kap. miljöbalken och ska verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken.

De myndigheter som särskilt anges i 2 § i förordningen ska, efter samråd med bl.a. Boverket, lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden och ska enligt plan- och bygglagen (2010:900) verka för att riksintressena tillgodoses i den kommunala planläggningen. Enligt plan- och bygglagen ska kommunen i sin översiktsplan redovisa riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen ska upphäva en kommunal detaljplan som inte tillgodoser ett riksintresse. Riksintressebestämmelserna har alltså stor betydelse för den kommunala markanvändningsplaneringen.

Det är viktigt att riksintressesystemet är ändamålsenligt utformat och enkelt att tillämpa i den kommunala planeringen och vid tillståndsprövning. Det har riktats kritik mot bestämmelserna om riksintresse och deras tillämpning. Den inverkan som regelverket har på exempelvis den kommunala planprocessen och i infrastrukturplaneringen gör det angeläget med en översyn av riksintressesystemet.

Alltsedan naturresurslagen tillkom har det efterhand framförts synpunkter på hur bestämmelserna om riksintresse tillämpas och dessa synpunkter har blivit fler och mer artikulera på senare tid.

Regeringen uppmärksammade tillämpningsproblem i propositionen Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m. (prop. 1994/95:230 s. 54–59) och angav där sin syn på syftet med tillämpningen.

Boverket har i ett antal rapporter och skrivelser pekat på problem när det gäller tillämpningen av riksintressebestämmelserna och angett att en översyn behövs. I rapporten Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden (Regeringskansliets dnr S2012/4038) har Boverket senast angett att tillämpningen av riksintressebestämmelserna i flera avseenden inte är förenlig med bestämmelsernas innehåll och syfte.

Länsstyrelserna anger i rapporten Arbetsmetoder och riktlinjer för länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlag (Regeringskansliets dnr S2012/918/PBB) i februari 2012 angett att det krävs ett antal olika aktiviteter för att utveckla riksintressesystemet. Det gäller bl.a. att tydliggöra riksintressesystemets funktion och att klarlägga innebörden av vissa begrepp. Enligt rapporten finns det också anledning att förtydliga betydelsen av riksintresseområdena i 4 kap. miljöbalken och att klarlägga hur de bestämmelserna bör tillämpas.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) menar i rapporten Hantering av riksintressen (december 2011) att processerna med att utse och beskriva riksintressen har havererat och att den punkt har nåtts då systemet med riksintressen har slutat att fungera. SKL anser att riksintressena måste hållas aktuella och beskrivas på ett högkvalitativt sätt som går att använda i kommunernas planering. SKL anser vidare att det inte får gå inflation i antalet riksintresseområden eller i omfattningen av dem. SKL menar samtidigt att riksintressen i grunden är en tillgång och att upplevelsen att de är en belastning är något som behöver ändras. I rapporten presenterar därför SKL flera förslag till hur systemet med riksintressen kan fungera bättre. I en skrivelse till Socialdepartementet och Miljödepartementet i juni 2012 (dnr M2012/1720/Nm) hänvisar SKL till denna rapport och framför att riksintressesystemet behöver ses över.

Länsstyrelsen i Stockholms kom i april 2013 in med en skrivelse till Socialdepartementet, Översyn av riksintressesystemet (S2013/3084/PBB). Länsstyrelsen säger där att systemet inte fungerar optimalt och att detta leder till förseningar och ökade kostnader eller stoppade planprocesser.

Miljöprocessutredningen (M2007:04) hade ett relativt begränsat tilläggsuppdrag att utreda systemet med att utse områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Remissinstansernas synpunkter på utredning-

ens betänkande Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45) visar ett brett spektrum av frågeställningar som är oklara (Regeringskansliets dnr M2009/140/R).

Det är uppenbart att många av de synpunkter som förts fram om bristerna i riksintressesystemet är välgrundade. Det är otvetydigt så att flera viktiga uppgifter i riksintressesystemet inte längre tillämpas på det sätt som avsågs. Det kan också konstateras att vissa uppfattningar om en riktig tillämpning som tidigt etablerades inte varit välgrundade och lett till att väsentliga delar av systemet inte fungerar som de borde. Tillämpningen skiljer sig mellan olika myndigheter och kommuner och är långt ifrån likartad i landet.

Orsakerna till detta är flera. När naturresurslagen tillkom ansågs det inte möjligt att i lagen precisera hur utfallet borde vara vid prövning av olika oförenliga intressen. Hushållningsbestämmelserna utformades därför som allmänt hållna riktlinjer för sådana bedömningar. Den närmare innebörden av dessa riktlinjer utvecklas visserligen i lagens förarbeten men uttrycks inte på ett tydligt sätt i bestämmelserna. Detta har lett till ett i många fall brett tolknings- och tillämpningsutrymme. Hushållningsbestämmelserna har dessutom karaktären av en ramlagstiftning som omfattar ett flertal lagar. Detta kan allmänt sett göra det svårt att skaffa sig en överblick över det samlade lagkomplexet och hur detta ska tillämpas.

Hushållningsbestämmelserna speglar de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna under den fysiska riksplaneringens tid och då naturresurslagen kom till för över tjugofem år sedan. Några av de frågorna har inte utvecklats så som man på den tiden antog och andra samhällsintressen har tillkommit. Förhållandena och formerna för planering och beslutsfattande har kommit att ändras liksom uppfattningar och kunskaper om samhällsintressen och mark- och vattenanvändning. Samtidigt har de nya generationerna planerare, beslutsfattare och tjänstemän inte samma bakgrundskunskaper om systemet som de som var verksamma när det etablerades.

Utförningen och tillämpningen av 3 kap. miljöbalken ger bestämmelserna om riksintressen en stor tyngd. Den kommunala planeringen påverkas av att något i kommunen är ett utpekat riksintresse. Det ger de berörda samhällsintressena ett större skydd för sina intresseområden än vad som gäller för andra intressen. Det finns ett behov av en bredare översyn av miljöbalkens hushållningsbestämmelser och särskilt bestämmelserna om riksintressen liksom av bestämmelsernas tillämpning. En sådan översyn bör omfatta samtliga bestämmelser i 3 kap. miljöbalken.

Frågan om i vilken utsträckning riksintressebestämmelserna i 3 kap. miljöbalken innebär ett betydande hinder för angeläget bostadsbyggande, och vilka avvägningar som kan göras mellan olika riksintressen och bostadsförsörjningsbehovet, bör behandlas i särskild ordning.

Utredarens uppdrag

Uppdraget att se över hushållningsbestämmelserna

Utredaren ska 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. Systemet ska fungera så att det uppnår syftet utan onödigt stora hinder för annan användning av mark och vatten eller inskränkningar för samhällsutvecklingen. 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.

I uppdraget ingår inte att föreslå nya eller ändrade konkreta geografiska områden eller avgränsningar för de områden som hittills bedömts vara av riksintresse. Däremot bör utredaren generellt bedöma vilka samhällsintressen som bör omfattas av bestämmelserna för god hushållning i 3 kap. miljöbalken, vilka slags områden som bör avses och även hur detta skydd bör utformas.

När det gäller 4 kap. miljöbalken ingår inte i uppdraget någon översyn av de riksintresseområden som riksdagen beslutat enligt 2–6 §§. Utredaren ska däremot studera på vilket sätt bestämmelserna tillämpas och om det finns oklarheter i tillämpningen som kan minskas eller klargöras i ljuset av de förslag som ges för 3 kap. Syftet med detta är att skapa så stor samstämmighet som möjligt i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. En översyn av bestämmelserna i 4 kap. 7–9 §§ ingår inte i det uppdraget.

Utredaren ska 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.

Uppdraget att utvärdera 3 kap. miljöbalken

Som nu angetts innehåller 3 kap. miljöbalken bestämmelser av olika karaktär. Det är tydligt att de olika bestämmelserna tillämpas på ett mycket olikartat sätt och att några, som 2–4 §§, knappast tillämpas alls.

Det finns därför skäl att överväga om det är lämpligt med så olikartade bestämmelser och om det finns behov av en större enhetlighet i synen på skydd av områden liksom på formerna för detta. Frågan är om det finns skäl till krav på starkare tillämpning av 3 kap. 2 och 3 §§ och om de skyddsbehoven hänger samman sinsemellan eller med ytterligare skyddsbehov av annat slag, exempelvis på grund av klimatförändringar. Det kan även finnas andra samhällsbehov som skulle behöva ett skydd i enlighet med 3 kap. Behovet av skydd av dricksvattentäkter har lyfts fram och också till del behandlats av Miljöprocessutredningen.

De samhällsintressen som anges har väsentligt olika karaktär. Å ena sidan finns de samhällsintressen som avser en långsiktigt god hushållning av tillgångar som jord- och skogsmark och områden med stora natur-, kultur- eller friluftslivsvärden som ska skyddas mot skadlig exploatering. Å andra sidan finns de intressen som grundas på värdet av områden just för utnyttjande och exploatering. Frågan är om olika intressen kan tillgodoses med samma slags bestämmelser eller om bevarandebestämmelserna respektive exploateringsintressena behöver regleras på olika sätt.

De olika områden som är angivna på grund av sina natur-, kultur- eller friluftslivsvärden kan ofta innefatta samtliga eller några av dessa värden och frågan kan ställas om det finns skäl att komplettera uppdelningen på dessa olika värden med möjligheten att göra en samlad bedömning av landskapets natur-, kultur- och friluftsvärden. Detta skulle vara i linje med intentionerna i Europeiska landskapskonventionen. Frågan är vidare om dessa hushållningsbestämmelser enbart ska vara inriktade på skyddsaspekten eller om de även ska kunna innefatta möjligheten att utveckla områdenas natur-, kultur- eller friluftsvärden och därigenom utnyttja den potential som dessa områden har.

En väsentlig fråga i detta sammanhang är vidare kopplingen mellan hushållningsbestämmelserna och andra bestämmelser enligt vilka dessa intressen kan ges ett långsiktigt och rättsligt bindande skydd, t.ex. bestämmelserna om skydd av områden i 7 kap. miljöbalken.

Utredaren ska 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.

Uppdraget att utvärdera områden av riksintressen

Det behövs en bedömning av vilka behov som finns av det skydd som ett riksintresse ger för de områden som i dag är angivna som riksintresseområden. Det bör analyseras i vilken grad andra former av rättsligt skydd kan vara lämpligt för att täcka behoven.

Vid införandet av naturresurslagen förutsattes en välinformerad dialog mellan centrala myndigheter och länsstyrelser i syfte att åstadkomma en på flera nivåer väl förankrad angivelse av staten av riksintresseområden. I naturresurslagen och plan- och bygglagen förutsattes det även en dialog mellan länsstyrelsen som förmedlaren av de statliga intressena i översiktsplaneringen och kommunen. Dessa dialoger sker numera mestadels i form av centrala myndigheters utpekande av riksintresseområden. De områden som de centrala myndigheterna pekar ut behandlas därefter i en översiktsplaneprocess där antagandet sker på en demokratisk grund.

Kommunerna har rätt att själva göra en bedömning av hur riksintresset ska anges eller tillgodoses. För de utpekade områdena ges i flera fall inte något tillämpligt underlag för ändamålsenliga bedömningar av behovet att ge området en status av riksintresse.

Eftersom dessa lagbestämmelser är viktiga vid beslut om användningen av mark och vatten är det angeläget att de är tydliga och uttömmande. Utredaren bör bedöma vilken påverkan riksintresseklassificeringen har haft i prövningen av olika mål och ärenden och om det har varit till fördelar eller nackdelar för olika intressen.

Det finns även skäl att bedöma vilka samhällsintressen som bör omfattas av möjligheten att peka ut områden av nationell betydelse enligt riksintesseregleringen. Behovet av ett starkare skydd av brukningsvärd jordbruksmark har exempelvis påtalats vid ett flertal tillfällen. Detsamma gäller dricksvattentäkter. Även andra intressen kan komma i fråga.

Utredaren ska 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.

Uppdraget att särskilt redovisa förslag i fråga om hinder för angeläget bostadsbyggande

Regeringen har i propositionen En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (prop. 2012/13:178) bl.a. föreslagit ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjning. I propositionen föreslås vidare förändringar i plan- och bygglagen, bl.a. att det i 2 kap. 3 § införs en särskild bestämmelse som anger att planläggning ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Mot bakgrund av de rapporter och övrigt material som finns beträffande riksintressesystemets påverkan på bostadsbyggandet är det särskilt viktigt att utredningen med förtur behandlar frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet.

Utredaren ska 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.

Denna fråga ska behandlas med förtur och redovisas i ett delbetänkande. Frågan ska också ingå i redovisningen av hela uppdraget. Beskrivningar och eventuella förslag i delredovisningen måste därför utformas så att de möjliggör för utredaren att i slutredovisningen ge förslag som tar hänsyn till helheten och andra aspekter än enbart bostadsförsörjningen.

Konsekvensbeskrivningar

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Utredaren ska 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.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska 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 den parlamentariska kommittén om regional planering och bostadsförsörjning (dir. 2013:78). Utredaren ska följa Miljömålsberedningens arbete och ta del av Riksrevisionens arbete med granskning av statens hantering av riksintressen. Utredaren ska ta del av 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.

I förtursfrågan ska uppdraget redovisas i ett delbetänkande senast den 15 augusti 2014. Uppdraget i sin helhet ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 december 2015. Redovisningarna ska lämnas till regeringen (Miljödepartementet).

(Miljödepartementet)

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 april 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Erlandsson

Regeringen beslutar skrivelse 2013/14:211 Riksrevisionens rapport om statens hantering av riksintressen