



Riksrevisionens rapport om statens hantering av riksintressen

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2013/14:211 Riksrevisionens rapport om statens hantering av riksintressen. I skrivelsen redovisar regeringen sina bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport och redogör för de åtgärder som har vidtagits inom det område som granskningen omfattar.

Regeringen konstaterar att den har tillsatt en utredare med uppgift att göra en bred översyn av miljöbalkens hushållningsbestämmelser och särskilt bestämmelserna om riksintressen. 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. Utredningen kommer, enligt regeringen, att hantera alla de frågeställningar som Riksrevisionen tar upp i sin granskningsrapport.

Utskottet välkomnar översynen och noterar därutöver att regeringen avser att ge Boverket och länsstyrelserna i uppdrag att öka samordningen och förbättra tillämpningen av den nuvarande riksintresseregleringen.

Därmed föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Riksentressen och bostadsförsörjning	5
Inledning	5
Riksrevisionens granskning	5
Regeringens skrivelse	8
Utskottets ställningstagande	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10
Skrivelsen	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksintressen och bostadsförsörjning

Riksdagen lägger skrivelse 2013/14:211 till handlingarna.

Stockholm den 10 juni 2014

På civilutskottets vägnar

Veronica Palm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Veronica Palm (S), Nina Lundström (FP), Oskar Öholm (M), Eva Bengtson Skogsberg (M), Carina Ohlsson (S), Marta Obminska (M), Hillevi Larsson (S), Jonas Gunnarsson (S), Katarina Köhler (S), Ola Johansson (C), Yilmaz Kerimo (S), Jessika Vilhelmsson (M), Jan Lindholm (MP), Roland Utbult (KD), Markus Wiechel (SD), Marianne Berg (V) och Thomas Finnborg (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas regeringens skrivelse 2013/14:211 Riksrevisionens rapport om statens hantering av riksintressen. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Vid utskottets sammanträde den 30 januari 2014 lämnade riksrevisor Jan Landahl med medarbetare information om den ovan nämnda granskningsrapporten.

Bakgrund

I enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnade Riksrevisionen i december 2013 granskningsrapporten Statens hantering av riksintressen (RiR 2013:21) till riksdagen. Syftet med granskningen har varit att undersöka om statens hantering av riksintressen i planprocessen förhindrar eller försvårar för kommunerna att tillgodose medborgarnas behov av nya bostäder.

I december 2013 överlämnade riksdagen granskningsrapporten till regeringen. I april 2014 överlämnade regeringen skrivelsen Riksrevisionens rapport om statens hantering av riksintressen (skr. 2013/14:211) till riksdagen.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

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

Regeringen konstaterar att den i december 2013 tillsatte en utredning med uppgift att göra en bred översyn av miljöbalkens hushållningsbestämmelser och särskilt bestämmelserna om riksintressen. En del av utredarens uppdrag är att analysera riksintresssystemets påverkan på bostadsförsörjningen och att utveckla ett system där man kan göra avvägningar mellan olika riksintressen och bostadsförsörjningsbehovet.

Utredningen har i uppdrag att göra en bred översyn av riksintresssystemet och kommer, enligt regeringen, att hantera alla de frågeställningar som Riksrevisionen tar upp i sin granskningsrapport.

Med hänvisning till utredningen och det som anförs i skrivelsen i övrigt betraktar regeringen Riksrevisionens rapport som färdigbehandlad.

Utskottets överväganden

Riksintressen och bostadsförsörjning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Inledning

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 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.

Riksrevisionens granskning

Syfte och revisionsfrågor

Riksrevisionen har granskat statens hantering av riksintressen i samband med bostadsförsörjning. Syftet med granskningen har varit att undersöka om statens hantering av riksintressen i planprocessen förhindrar eller försvårar för kommunerna att tillgodose medborgarnas behov av nya bostäder. En central utgångspunkt för granskningen har varit den bostadsbrist som råder på flera håll i landet.

Granskningen har främst fokuserat på länsstyrelsernas arbete eftersom de har en nyckelroll i tillämpningen av riksintressesystemet vid planer på nya bostäder. Granskningen har varit inriktad på att besvara följande revisionsfrågor:

- Ger länsstyrelserna kommunerna tillräckligt stöd i att hantera riksintressena vid planeringen av bostäder?
- Är Boverkets samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för riksintressena ändamålsenlig?
- Innebär regeringens styrning av länsstyrelserna, Boverket och sektorsmyndigheterna att medborgarnas behov av bostäder inte prioriteras tillräckligt i förhållande till riksintressena?

Granskningens resultat

Riksrevisionens granskning visar att statens hantering av riksintressen i många fall hindrar och försvårar för kommunerna med bostadsbrist att planera byggandet av nya bostäder. Granskning pekar på att det framför allt

är riksintressena för kulturmiljövården, kommunikationer och naturvården som hindrar bostadsplaner i kommuner med bostadsbrist och som vill bygga nya bostäder.

Riksrevisionen bedömer att länsstyrelsernas stöd till kommunerna att hantera riksintressen vid bostadsplaner inte är tillräckligt. Länsstyrelserna ansvarar för att kommunerna har ett väl fungerande underlag i planeringen av bostäder och har till uppgift att fastställa värdet av sektorsmyndigheternas riksintresseanspråk. Underlagen brister ofta i detta avseende. En majoritet av kommunerna med bostadsbrist anser att riksintresseunderlagen från länsstyrelsen inte är ett användbart stöd i planeringen av bostäder. Kommunerna anser att länsstyrelsen fokuserar mer på att sammanställa och lämna över underlagen än på att bearbeta dem och ge råd till kommunerna om hur de kan hantera riksintressena i den översiktliga planeringen.

Riksrevisionens granskning visar att länsstyrelserna brister i att ge ett tydligt besked till kommunerna om vad de ska förhålla sig till i fråga om riksintressena. Ungefär hälften av kommunerna anser att länsstyrelsernas bedömningar av påtaglig skada på riksintressena i kommunernas planer är oförutsägbara. Osäkerheten kring bedömningen av påtaglig skada gör att kommuner och exploitörer ibland inte vågar inleda en planprocess om de tror att det finns risk för att länsstyrelsen stoppar planen i slutändan.

På grund av inaktuella och otydliga underlag från länsstyrelserna behöver kommunerna förtydliga riksintressenas värde för att kunna anpassa bostadsplanerna till riksintresset och till de värden som inte påtagligt får skadas. Det blir kommunerna som får ta konsekvenserna av otydliga underlag, och exploitörer och kommuner får lägga tid och resurser på att utreda riksintressena.

Riksrevisionen bedömer vidare 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 riksintressen. Boverkets samordning av sektorsmyndigheternas arbete med underlagen har emellertid varit mycket begränsad och myndigheten har inte någon samlad översikt över landets många riksintressen. Många av sektorsmyndigheternas underlag som länsstyrelserna ska ta ställning till är över 30 år gamla och i många fall inaktuella.

Riksrevisionens granskning visar också att länsstyrelsernas hantering av begreppet påtaglig skada innebär svårigheter i planprocessen. Boverket har inom ramen för sin tillsynsvägledning för planprocessen inte tagit fram några vägledningar för länsstyrelsernas arbete med att bedöma vad som är att betrakta som en påtaglig skada på riksintressena.

Granskningen visar att de flesta länsstyrelser efterlyser vägledning om hur de ska hantera riksintressena i fråga om tillsynen av påtaglig skada. Kommunerna anser i sin tur att länsstyrelserna är oförutsägbara och ibland inkonsekventa i sina bedömningar av vad påtaglig skada på ett riksintresse innebär.

Riksrevisionen anser att regeringen hittills inte har vidtagit några åtgärder för att underlätta för kommunerna att planera bostadsbyggande i områden som an knyter till riksintressen. Granskningen pekar också på att kommunerna har svårt att förhålla sig till riksintressena när de tar fram bostadsplaner. Regeringen har vid flera tillfällen fått signaler om att riksintressesystemet inte fungerar i enlighet med intentionerna. Trots signaler om brister i riksintresseunderlagen har regeringen, enligt Riksrevisionen, inte preciserat vilket ansvar sektorsmyndigheterna har när det gäller att beskriva eller uppdatera sina riksintressen. Regeringen har inte heller gett länsstyrelserna eller sektorsmyndigheterna ett samlat uppdrag att förtydliga eller precisera riksintressena för att underlätta kommunernas planering av t.ex. bostäder. Enligt Riksrevisionen har regeringen hittills inte undersökt hur hanteringen av riksintressen påverkar bostadsbyggandet. En möjlig förklaring till detta är att det funnits olika syn inom Regeringskansliet om huruvida hanteringen av riksintressen är ett hinder för bostadsbyggande. I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) aviserade regeringen emellertid en översyn av riksintressesystemet som avser att behandla hur detta system påverkar bostadsbyggandet. Riksrevisionen välkomnar regeringens inriktning av översynen.

Riksintressesystemet infördes 1987 för att staten skulle ha möjlighet att skydda extra värdefulla intressen av nationell betydelse när ansvaret för den fysiska planeringen lämnades över till kommunerna. När systemet togs fram rädde ingen större bostadsbrist. Riksrevisionen konstaterar att situationen är annorlunda i dag och att det råder en omfattande brist på bostäder, men att detta faktum inte har medfört några ändringar av riksintressesystemet.

Den förändrade situationen på bostadsmarknaden borde, enligt Riksrevisionen, innebära att byggandet av bostäder blir viktigare. Det betyder dock inte att värdefulla intressen såsom naturmiljö och friluftsområden inte bör skyddas, eller att riksintressena inte skulle vara värdefulla för medborgarna. För att underlätta bostadsbyggandet i anslutning till riksintressen anser Riksrevisionen att det borde råda en väl avvägd balans mellan riksintressen och bostadsförsörjning i regioner med stor bostadsbrist.

Riksrevisionens rekommendationer och förslag

Granskningens resultat har föranlett Riksrevisionen att lämna följande rekommendationer:

- att länsstyrelserna prioriterar att ompröva och förtydliga riksintressebeskrivningar, inklusive vad som skulle kunna innebära påtaglig skada, i områden som är aktuella för bostadsbyggande
- att Boverket prioriterar uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlagen i syfte att förtydliga riksintressebeskrivningarna och hålla dessa uppdaterade

- att Boverket tar fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen
- att regeringen snarast genomför den aviserade översynen av riksintressesystemet som avser att behandla riksintressena i relation till behovet av bostäder.

Utöver dessa rekommendationer föreslår Riksrevisionen att den översyn av riksintressena som regeringen har aviserat särskilt undersöker hur bostadsbyggande kan få ökad tyngd i förhållande till riksintressena vid omfattande bostadsbrist.

Regeringens skrivelse

I skrivelsen konstaterar regeringen att 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 utredare (M 2014:01, dir. 2013:126) 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 föreslå 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.

Regeringen har således redan tillsatt den av Riksrevisionen efterfrågade utredningen. Utredningen ska analysera brister i riksintressesystemet och lämna förslag till lösningar på bristerna. Regeringen konstaterar att utredningen omfattar 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 riksintressesunderlag samt att erbjuda vägledning. Utredningen kommer, enligt regeringen, 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 riksintresseregleringen.

Utskottets ställningstagande

Systemet med riksintressen i miljöbalken syftar till att skydda verksamheter och förekomster etc. som är av särskilt intresse från statlig synpunkt. Inte sällan förekommer flera olika riksintressen inom ett och samma geografiska område, vilket kan leda till avvägningsproblem. Därutöver kan riksintressen emellanåt vara svåra att förena med kommunernas ansvar för att planera mark och vatten och svara för bostadsförsörjning. Statens hantering av riksintressen i samband med bostadsförsörjningsfrågor har varit föremål för Riksrevisionens här aktuella granskning.

Utskottet noterar de ovan redovisade iakttagelserna och rekommendationerna som Riksrevisionen gör i granskningsrapporten. Samtidigt konstaterar utskottet att regeringen har tillsatt en utredare som ska göra en bred översyn av riksintressesystemet. Enligt vad regeringen anför i skrivelsen kommer utredningen att hantera alla de frågeställningar som Riksrevisionen tar upp i sin granskningsrapport. Utskottet välkomnar översynen. Därutöver noterar utskottet de uppdrag till Boverket och länsstyrelserna som regeringen aviserar i skrivelsen och som syftar till att öka samordningen och förbättra tillämpningen av den nuvarande riksintresseregleringen.

Därmed föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

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