

Miljöroteln

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

Sammanfattning av kulturförvaltningens synpunkter

Kulturförvaltningen är positiv till utredningens författningsförslag och har i huvudsak lämnat synpunkter på de delar i utredningen som har bäring på kulturmiljövärden.

Förvaltningen välkomnar att rekvisitet påtaglig skada ersätts av att värdena ska tillgodoses. Förvaltningen tycker också att det är positivt att väsentliga allmänna intressen på regional och lokal nivå också beslutas, viktas och redovisas i kommunernas översiktsplaner. Dock kan det finnas en risk att ju fler anspråk som presenteras gör att ”mellanrummen” däremellan betraktas som om de vore utan värde.

Bakgrund

Halva Sveriges yta är idag definierat som riksintresse för olika ändamål av allmänt intresse. Riksintressesystemet har länge ifrågasatts från olika håll dels utifrån att det skulle lägga hinder i vägen för angeläget bostadsbyggande då det genom att intressena är otydligt definierade riskerar att fördröja planeringsprocesser dels utifrån risken att områden som inte definierats som riksintresse uppfattas sakna värden.

Uppdraget till utredaren har varit att redovisa en genomgripande översyn av 3 och delar av 4 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.

Utredningen har också bedömt om alla de intressen 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 i 3 kap miljöbalken.

Utgångspunkter för lagstiftningen

Hushållningsbestämmelserna i miljöbalken syftar till att trygga en från ekologiskt, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning. Bestämmelserna är i huvudsak de allmänna intressen som omfattades av naturresurslagen från 1987.

Hushållningsbestämmelserna ska vara lätta att tillämpa på ett likartat och rättsäkert sätt över hela landet. Systemet ska också vara anpassat till EU-lagstiftningens krav.

Områden som är av riksintresse skyddas särskilt genom att staten kan ingripa i planerings- och beslutsprocesserna. Kommunen ska i sin översiktsplan visa hur hänsynen till allmänna intressen ska tillgodoses vid kommande beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Utvärdering av hushållningsbestämmelsernas tillämpning

Utredningen har identifierat flera brister i nuvarande system.

Fokus i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 kap MB har främst varit på områden av riksintresse medan övriga bestämmelser ofta inte tillämpats på det sätt som lagstiftaren förutsatt. Även fler allmänna intressen av lokal och regional betydelse bör redovisas i översiktsplanen.

Riksintresseområdena är inte alltid avgränsade och beskrivna av respektive sektorsmyndighet på ett sätt som möjliggör för berörda kommuner att redovisa intresset i översiktsplanen utan ytterligare utredning.

Ofta kan inte heller länsstyrelsen lämna klara besked om den kommer att ingripa i ärendet förrän sent i processen vilket ökar risken för sk förgävesplanering.

Det finns idag också enligt utredaren fler intressen i mark- och vattenanvändningsfrågor som samhället har anledning att betrakta som allmänna intressen, ex bostadsförsörjning.

Utredningens bedömning är att det även framgent finns behov av statligt inflytande i kommunernas fysiska planering för att tillgodosä nationellt särskilt betydelsefulla intressen.

Utredningens författningsförslag

Utredningen föreslår ändringar i miljöbalken, plan- och bygglagen och hushållningsförordningen utifrån följande syften:

- 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.

Genomförande

Förslaget innebär att ett omtag görs och att förnyade beslut tas av sektorsmyndigheterna kring vad som framgent ska vara riksintressen. Länsstyrelserna redovisar de beslutade områdena och områden av väsentligt allmänt intresse ur nationellt och regionalt perspektiv i redogörelser till kommunerna 2021. Alla kommuner aktualiserar sina översiktsplaner med hänsyn till det nya underlaget och beslutar om översiktsplanerna senast den 31 december 2024.

Boverket ska ansvara för ett register för riksintresseområden liksom för områden av väsentligt allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv. Boverket ges i uppdrag att ta fram en handbok för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

Kulturmiljövårdens riksintressen i Stockholms stad

Stadsmuseet har på uppdrag av Länsstyrelsen i Stockholm arbetat fram ett kunskapsunderlag kring kulturmiljövårdens riksintressen inom staden som redovisas i boken *Alla tiders Stockholm*.

Riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården är Sveriges mest komplexa och mångfacetterade urbana kulturmiljö. Staden bildar en sammanhängande kulturmiljö, där de riksintressanta egenskaperna på olika sätt kommer till uttryck i objekt, karaktärsdrag, strukturer, funktioner och samband. För att förenkla hanteringen av riksintresset identifierade Stockholms stad redan på 1980-talet i samråd med Länsstyrelsen i Stockholms län värdekärnor inom det större riksintresset. Värdekärnorna ska ses som områden som är särskilt betydelsefulla för möjligheten att förstå, uppleva och avläsa de specifika historiska skeden och företeelser som riksintressebeskrivningen lyfter fram.

Under 1900-talet har de största förändringarna i Stockholm skett genom en successiv tillväxt av nya stadsdelar utanför den äldre stadskärnan. De områden utanför innerstaden som pekats ut som riksintressen för kulturmiljövården har valts ut för att berättar om väsentliga aspekter av denna process. I dagens urval av riksintressemiljöer saknas dock representativa miljöer från det sena 1900-talet, som ex Bredäng.

Kunskapsunderlaget har utnyttjats som underlag för beskrivningarna i riksintressebilagan till översiktsplanen som för närvarande är på samråd.

Inom Länsstyrelsen i Stockholm pågår en översyn av riksintressebeskrivningarna.

Kulturförvaltningens synpunkter

Kulturförvaltningen har i huvudsak granskat och kommenterat förslagets betydelse för kulturmiljövården.

Utredarens förslag:

Begreppet **mark- och vattenområde av väsentligt allmänt intresse** ur nationellt, regionalt och lokalt perspektiv införs och definieras i 3 kap. MB. Sådana områden ska redovisas i kommunens översiktsplan och det ska framgå av ÖP hur kommunen avser att tillgodose de redovisade intressena.

Fler nya allmänna intressen föreslås som väsentliga allmänna intressen, t ex dricksvattenförsörjning, näringslivsutveckling och bostadsförsörjning.

Kulturförvaltningens synpunkter:

Kulturförvaltningen anser att det bidrar till förutsägbarhet att intressen som kan omsättas i fysiska anspråk tydliggörs och kan viktas i kommunernas översiktsplaner. Samtidigt finns det en risk att t ex Landskapskonventionens syfte att hantera värden generellt motverkas om allt som är utanför riksintressen och väsentliga intressen kommer att betraktas som utan värde.

Förvaltningens tolkning är att områden av väsentligt allmänt intresse lokalt motsvaras av de kulturhistoriskt värdefulla områden som redovisades i Stockholms ÖP 99 men som inte återfinns i den ÖP som nu (januari 2017) är ute på samråd. Eftersom dessa miljöer har betydelse för tillämpningen av plan- och bygglagen (bland annat tillämpningen av "Attefallsreglerna" och hänsyn till särskilt värdefulla

kulturmiljöer) är förslaget att även lokala väsentliga intressen är utpekade i översiktsplanen positivt.

Utredarens förslag:

Utredaren föreslår också att områden av riksintresse beslutas formellt och att det finns kriterier för områdena. Avsikten är att den totala utbredningen av riksintressen ska minska. Förslaget kan innebära att dagens riksintressen kan omdefinieras och bli av väsentligt allmänt intresse. Riksantikvarieämbetet anser vad gäller riksintressen för kulturmiljövården att det reella behovet motsvaras av dagens omfattning. Även om det kan finnas behov av att tillföra nya områden så kommer förändringarna att vara marginella.

Kulturförvaltningens synpunkter:

Kulturförvaltningen anser att det är bra att statens anspråk är tydliga och att det underlättar planeringsprocessen om det är tydligt hur riksintressena avgränsas.

Utredarens förslag:

Förslaget innebär att rekvisitet *påtaglig skada* ersätts av att områden av riksintresse *ska tillgodoses*. För områden av väsentligt allmänt intresse ska intresset så långt möjligt tillgodoses. Regeringen föreslås kunna besluta om företräde för ett väsentligt allmänt intresse före ett riksintresse. Länsstyrelsen bemyndigas att fatta beslut.

Kulturförvaltningens synpunkter:

Förvaltningen anser att det visar en tydlig och positivt viljeinriktning att påtaglig skada ersätts av att värdena som konstituerar riksintresset ska tillgodoses då det ger förutsättningar för en tillämpning där värdena ses som en positiv tillgång.

Förslaget att ett väsentligt allmänt intresse som bostadsbebyggelse kan ges företräde framför ett riksintresse kan uppfattas som en risk i Stockholm där bostadsbyggnadstakten är uppdriven. Förvaltningen anser dock kulturmiljövården och nybyggnad oftast går att förena med bra kunskapsunderlag som tydligt definierar och vilka kvaliteter som ska värnas och vilka värden som kan utvecklas.

Robert Olsson
Kulturdirektör

Ann-Charlotte Backlund
Stadsantikvarie