

Snr 110-1601/2016

RE

Från: Liisa Viinamäki <liisa.viinamaki@regeringskansliet.se>
Skickat: den 19 oktober 2016 15:39
Till: registrator@energimyndigheten.se; sfv@sfv.se; sgi@swedgeo.se;
jordbruksverket@jordbruksverket.se; scb@scb.se; registrator@statskontoret.se;
info@stockholmresilience.su.se; registrator@ssm.se; sgu@sgu.se; registrator@slu.se;
smhi@smhi.se; tillvaxtverket@tillvaxtverket.se; registrator@foi.se;
trafikverket@trafikverket.se; kontakt@transportstyrelsen.se; registrator@uu.se;
vaxjo.tingsratt@dom.se; kommun@ale.se; kommunstyrelsen@alingsas.se;
klk@alvesta.se; arjeplogs.kommun@arjeplog.se; kommun@arvidsjaur.se;
kommun@borgholm.se; boras.stad@boras.se; burlovs.kommun@burlov.se;
gavle.kommun@gavle.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se;
halmstad.kommun@halmstad.se; kommun@herjedalen.se; kommun@harnosand.se;
kommun@jokkmokk.se; kommunstyrelse@jonkoping.se; karlstadskommun@karlstad.se;
kommun@kommun.kiruna.se; knivsta@knivsta.se; kommun@kramfors.se;
kommun@kristianstad.se; kommun@kungalv.se; kommun@linkoping.se;
lulea.kommun@lulea.se; registratorsfunktionen.stk@malmo.se; mora.kommun@mora.se;
norrtalje.kommun@norrtalje.se; kommun@nykoping.se; stadshuset@ronneby.se;
sigtuna.kommun@sigtuna.se; kommunstyrelsen@skovde.se; Funktion
Kommunstyrelsen; stromsunds.kommun@stromsund.se; ks.diarium@tanum.se
Kopia: Linnea Rosenlöf
Ämne: Remiss Riksintresseutredningens betänkande
Bifogade filer: Remiss Riksintresseutr betänkande SOU 2015_99.pdf

Hej!

Här kommer "Remittering av Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)", dnr M2015/04128/Nm.

Länk till betänkandet på regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/12/sou-201599/>

Med vänlig hälsning

Liisa Viinamäki
Enhetsassistent

Naturmiljöenheten
Miljö- och energidepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
08-405 27 34
liisa.viinamaki@regeringskansliet.se
www.regeringen.se



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2016-10-18

M2015/04128/Nm

Miljö- och energidepartementet

Naturmiljöenheten

Linnea Rosenlöf

Telefon 08-405 37 89

**Remittering av Riksintrasseutredningens betänkande Planering och beslut
för hållbar utveckling (SOU 2015:99)**

Remissinstanser:

1. Affärsverket svenska kraftnät
2. Bergsstaten
3. Blekinge tekniska högskola
4. Boverket
5. Chalmers Tekniska Högskola AB
6. Energimarknadsinspektionen
7. Folkhälsomyndigheten
8. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
9. Fortifikationsverket
10. Försvarets materielverk
11. Försvarets radioanstalt
12. Försvarmakten
13. Havs- och vattenmyndigheten
14. Kungl. Tekniska högskolan
15. Lantmäteriet
16. Livsmedelsverket
17. Luftfartsverket
18. Luleå tekniska universitet
19. Lunds universitet, juridiska institutionen
20. Länsstyrelsen i Blekinge län
21. Länsstyrelsen i Dalarnas län
22. Länsstyrelsen i Gotlands län
23. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
24. Länsstyrelsen i Hallands län
25. Länsstyrelsen i Jämtlands län
26. Länsstyrelsen i Jönköpings län

27. Länsstyrelsen i Kalmar län
28. Länsstyrelsen i Kronobergs län
29. Länsstyrelsen i Norrbottens län
30. Länsstyrelsen i Skåne län
31. Länsstyrelsen i Stockholms län
32. Länsstyrelsen i Södermanlands län
33. Länsstyrelsen i Uppsala län
34. Länsstyrelsen i Värmlands län
35. Länsstyrelsen i Västerbottens län
36. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
37. Länsstyrelsen i Västmanlands län
38. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
39. Länsstyrelsen i Örebro län
40. Länsstyrelsen i Östergötlands län
41. Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen
42. Mittuniversitetet
43. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
44. Nacka tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
45. Naturvårdsverket
46. Post- och telestyrelsen
47. Riksantikvarieämbetet
48. Sametinget
49. Sjöfartsverket
50. Skogsstyrelsen
51. Statens centrum för arkitektur och design
52. Statens energimyndighet
53. Statens fastighetsverk
54. Statens geotekniska institut
55. Statens Jordbruksverk
56. Statistiska centralbyrån (SCB)
57. Statskontoret
58. Stockholm Resilience Centre
59. Strålsäkerhetsmyndigheten
60. Sveriges geologiska undersökning
61. Sveriges lantbruksuniversitet
62. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
63. Tillväxtverket
64. Totalförsvarets forskningsinstitut
65. Trafikverket
66. Transportstyrelsen
67. Uppsala universitet, juridiska fakulteten
68. Växjö tingsrätt, Mark- och miljödomstolen

69. Ale kommun
70. Alingsås kommun
71. Alvesta kommun
72. Arjeplogs kommun
73. Arvidsjäurs kommun
74. Borgholms kommun
75. Borås kommun
76. Burlövs kommun
77. Gävle kommun
78. Göteborgs kommun
79. Halmstads kommun
80. Härjedalens kommun
81. Härnösands kommun
82. Jokkmokks kommun
83. Jönköpings kommun
84. Karlstads kommun
85. Kiruna kommun
86. Knivsta kommun
87. Kramfors kommun
88. Kristianstads kommun
89. Kungälv kommun
90. Linköpings kommun
91. Luleå kommun
92. Malmö kommun
93. Mora kommun
94. Norrtälje kommun
95. Nyköpings kommun
96. Ronneby kommun
97. Sigtuna kommun
98. Skövde kommun
99. Stockholms kommun
100. Strömsunds kommun
101. Tanums kommun
102. Umeå kommun
103. Upplands Väsby kommun
104. Vilhelmina kommun
105. Västerviks kommun
106. Västerås kommun
107. Ystads kommun
108. Örebro kommun
109. Region Blekinge
110. Region Dalarna

111. Region Gotland
112. Region Gävleborg
113. Region Halland
114. Region Jämtland Härjedalen
115. Region Jönköpings län
116. Region Kronoberg
117. Region Skåne
118. Region Värmland
119. Region Västerbotten
120. Region Örebro län
121. Region Östergötland
122. Regionförbundet i Kalmar län
123. Regionförbundet Sörmland
124. Regionförbundet i Uppsala län
125. Stockholms läns landsting, tillväxt- och regionplanenämnden
126. Västra Götalandsregion
127. Avfall Sverige
128. Branschföreningen Svensk Torv
129. Civilförsvarsförbundet
130. Den goda jorden
131. Energiföretagen Sverige
132. Fastighetsägarna Sverige AB
133. Friluftsförbundet
134. Föreningen för samhällsplanering
135. Företagarna Sverige
136. Göteborgsregionens kommunalförbund
137. IT&Teleföretagen
138. Lantbrukarnas Riksförbund
139. LRF Skogsägarna
140. Naturskyddsföreningen
141. Renägarförbundet
142. Riksförbundet Enskilda Vägar
143. Riksorganisationen Hela Sverige ska leva
144. Skogsindustrierna
145. SmåKom
146. Stadsarkitektföreningen
147. Stockholms handelskammare
148. Swedavia AB
149. SveMin
150. Svensk Fjärrvärme AB
151. Svensk Vindenergi
152. Svenska byggnadsvårdsföreningen

- 153. Svenska Industriminnesföreningen
- 154. Svenska Regionala Flygplatser AB
- 155. Svenska Samernas Riksförbund
- 156. Svenska Turistföreningen
- 157. Svenskt Näringsliv
- 158. Svenskt Vatten AB
- 159. Sveriges Arkitekter
- 160. Sveriges byggindustrier
- 161. Sveriges Hamnar
- 162. Sveriges Hembygdsförbund
- 163. Sveriges Jordägareförbund
- 164. Sveriges kommuner och landsting
- 165. Världsnaturfonden WWF
- 166. Återvinningsindustrierna

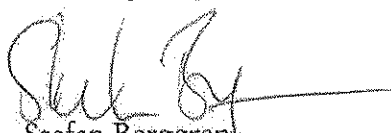
Riksstyrelseutredningens slutbetänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99) remitteras härmed till ovanstående remissinstanser. *Betänkandet finns på regeringens hemsida: www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/12/sou-201599/*
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på betänkandet.

Remissvaren ska ha kommit in till Miljö- och energidepartementet senast den 28 februari 2017. Svaren bör lämnas både per e-post och på papper och i word-format till m.registrator@regeringskansliet.se

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner eller beställas från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.


Stefan Berggren
Departementsråd

Kopia till
Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Planering och beslut för hållbar utveckling

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser

Slutbetänkande av Riksinträsseutredningen

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 Malmberg 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 Andrén 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	Förfaranden.....	108
4.5.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse	109
4.6	Rennäringen	110
4.6.1	Bestämmelsen	110
4.6.2	Förfaranden.....	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	Förfaranden.....	114
4.7.3	Myndighetens arbete med områden av riksintresse	115
4.8	Naturvård	117
4.8.1	Bestämmelsen	117
4.8.2	Förfaranden.....	118
4.8.3	Myndigheternas arbete med områden av riksintresse	120
4.9	Friluftslivet.....	123
4.9.1	Bestämmelsen	123
4.9.2	Förfarandena.....	123
4.9.3	Myndigheternas arbete med områden av riksintresse	124
4.10	Kulturmiljövård.....	126
4.10.1	Bestämmelsen	126
4.10.2	Förfaranden.....	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	Förfaranden.....	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 arbetssätt 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 rörledningar	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	Förslagens överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	509
14.8.3	Förslagens betydelse och konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	509
14.8.4	Förslagens betydelse och konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	510
14.8.5	Förslagens betydelse och konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	510
14.8.6	Förslagens betydelse och konsekvenser för jämställdheten 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.

Uttredningen 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 exploatörer, 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 helhetssyn 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

Brukningsvärd 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 brukningsvärd 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

Ansvaret 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 sins emellan beroende 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 hushållning tryggas.