




Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2017:5



Slutredovisning av uppdrag angående tillämpningen av miljö- balkens bestämmelser om riksintressen

Slutredovisning av uppdrag angående tillämpningen av miljö- balkens bestämmelser om riksintressen

Titel: Slutredovisning av uppdrag angående tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om riksintressen.

Rapportnummer: 2017:5

Utgivare: Boverket, april, 2017

Upplaga: 1

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-448-7

ISBN pdf: 978-91-7563-449-4

Sökord: Riksintressen, riksintressesystemet, riksintressearbetet, riksintresseunderlag, miljöbalken, tillämpning, reflektioner, analyser, vägledning, myndigheter, riksintressemyndigheter, länsstyrelser, påtaglig skada, planprocessen

Diarienummer: 3190/2014

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer

E-post: publikationsservice@boverket.se

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Denna slutredovisning är en sammanställning av det samlade arbete som Boverket genomfört och det material som tagits fram med anledning av regeringens uppdrag, S2014/6521/PBB. Uppdraget riktade sig även till länsstyrelserna.

Uppdraget har resulterat i fem nationella workshopar, en vägledning för riksintressemyndigheterna och en vägledning om påtaglig skada i planprocessen. Viss samordning med Riksintresseutredningen har skett.

Uppdraget att sammanställa och analysera länsstyrelsernas redovisningar och arbetet med att ta fram en vägledning om påtaglig skada i planprocessen är ett direkt resultat av uppdraget. Den samlade analysen och reflektionen utifrån arbetet har tillkommit i slutet av arbetet då olika underlag och erfarenheter har diskuterats, sammanställts och bedömts.

Denna rapport består av fyra delar. Reflektioner och analys av riksintresssystemet, en sammanfattning och analys av de redovisningar som länsstyrelserna lämnat, en redovisning av den samordning och vägledning som gjorts av riksintressemyndigheternas arbete med riksintressefrågan och det vägledningsarbete som gjorts av vad begreppet påtaglig skada innebär i planprocessen. Rapporten är utarbetad av Bengt Larsén, Otto Ryding och Kajetonas Čeginskas.

Karlskrona april 2017

Susann Bard
tf. generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning och läsanvisningar	8
1 Samlad analys och reflektion av riksintressearbetet	9
1.1 Utveckling av den nationella planeringsnivån	9
1.2 Kriterier behöver anpassas efter samhällsutvecklingen	11
1.3 Aktuella och utvecklade kunskapsunderlag	12
1.4 Behov av att staten kan uppträda samlat och tydligt	13
1.5 Rennärings behov och riksintressesystemet	14
1.6 Ingripande mot exploatering av jordbruksmark	14
1.7 Vägledningen för riksintressemyndigheterna	15
1.8 Behov av översyn av 4 kap. miljöbalken	15
2 Länsstyrelsernas redovisning av omprövning och förtydligande av riksintresseunderlag	17
2.1 Samlade iakttagelser av länsstyrelsernas redovisningar åren 2016-2017	17
2.2 Länsstyrelsernas redovisningar år 2017	21
3 Samordning av riksintressemyndigheternas arbete	23
3.1 Boverkets samordning	23
3.2 Fem nationella workshopar	23
3.3 Vägledning för riksintressemyndigheterna	25
4 Vägledning om påtaglig skada i planprocessen	27
4.1 Vägledningen och dess publicering	27
4.2 Arbetet med vägledningen	27
4.3 Begränsningar i vägledningen	27
4.4 Riksintressemyndigheternas vägledningar	28

Bilagor:

Bilaga 1 Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken

Bilaga 2 Exempel på kriterier i förarbetena till lagstiftningen om riksintressena i kap. 3 miljöbalken

Bilaga 3 Riksintresseuppdraget. Slutrapportering av uppdrag S2014/6521/PBB, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2017

Bilaga 4 Sammanfattning riksintresse kommunikationer, Lagtolken 2016-10-02

Sammanfattning

Boverket redovisar i denna rapport iakttagelser som gjorts av hur hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken fungerar i praktiken, vägledning om tillämpningen, vad som kan utvecklas och frågor som bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet. Verkets tidigare framförda kritik mot riksintressesystemet kvarstår. I det yttrande Boverket avgav i samband med remissen av Riksintresseutredningens betänkande, SOU 2015:99, avstyrkte verket utredningens förslag i sin helhet. Verket pekar dock på att vissa förslag är användbara i fortsatt utredningsarbete.

I analysen till detta uppdrag lyfter Boverket upp åtta aspekter på hushållningssystemet som det finns anledning att närmare beakta i det vidare arbetet. Det gäller följande:

- Den nationella planeringsnivån behöver kopplas bättre till den nationella politiken och få en tydlig struktur.
- Kriterier som ligger till grund för utpekande av riksintressen behöver anpassas till samhällsutvecklingen, bl.a. den sektorpolitik som utvecklas.
- Det behövs aktuella och välutvecklade kunskapsunderlag från riksintressemyndigheterna vars innehåll passar in i den informationsstruktur som byggs upp. Boverkets vägledning för riksintressemyndigheterna utvecklar hur det bör gå till.
- Behovet av att staten kan uppträda samlat och tydligt är viktigt, inte minst vid större samhällsomvandlingar. Länsstyrelserna har idag rollen att samordna staten men upplever den som svag.
- Rennäringen förutsätter tillgång till stora arealer med vissa kvaliteter. Rennäringen är viktigt för den samiska kulturen. Frågan är om hushållningsbestämmelserna svarar upp till de förväntningar som ställs på det i förhållande till de mål som gäller för näringen.
- Det är lämpligt att staten får möjligheter att ingripa mot olämplig exploatering av jordbruksmark. Idag kan enskilda sakägare få saken prövad men länsstyrelserna kan inte ingripa.
- Implementeringen av Boverkets vägledning för riksintressemyndigheterna behöver uppmärksammas.

- Det finns behov av en översyn av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken, vilket länsstyrelserna också påtalat i sina redovisningar.

Länsstyrelsernas redovisningar visar på stora skillnader i ambitionen med riksintresseuppdragets genomförande. Flertalet länsstyrelser ser inga större konflikter mellan riksintressen och bostadsförsörjning och bostadsbyggande. Ett undantag är Länsstyrelsen i Västra Götaland som ser en konflikt med riksintresset för kommunikationer (trafik) som också berör tillämpningen av riksintresset. Fallet Västra Götaland visar också på framväxten av skilda synsätt hos sektorverken rörande tolkningen av hushållningssystemet. Det pekar vidare på behovet av regionala instrument för att hantera samhällsutvecklingen i agglomerationsområden. I övrigt kan noteras att länsstyrelserna uttrycker problem med bristande resurser och generationsskifte, behov av utbildnings- och kompetenssatsningar, bättre underlag från riksintressemyndigheterna och behov av regionala perspektiv i hushållningsarbetet.

Boverket har i samordningsuppdraget med riksintressemyndigheternas arbete med riksintressefrågan tagit fram en vägledning för deras arbete med riksintressen som finns i bilaga 1. Syftet med vägledningen är att ge en tydlig struktur i arbetet och lättillgänglig information om riksintresseanspråken med väl utvecklade värdebeskrivningar. I vägledningen ingår också att det bör finnas en beskrivning för varje sektorområde som sätter in riksintressena i ett sammanhang och där kriterier redovisas för att ta fram riksintressen. Avsikten är också att ge en grund för att reducera de samlade anspråken. Boverket har bl.a. genomfört fem olika workshopar i utvecklingen av riksintresse- och hushållningsarbetet och för att förankra vägledningen.

I arbetet med vägledning om påtaglig skada i planprocessen har Boverket tagit fram ett antal texter som sätter in denna fråga i riksintressesystemet som helhet. I texterna lyfts särskilt vikten av att riksintressemyndigheterna i sina beskrivningar tydliggör vilka värden och egenskaper riksintressen avser att värna och betydelsen av att kommunerna aktivt förhåller sig till de utpekade riksintressena i sin översiktplanering. Texterna kommer att publiceras på PBL kunskapsbanken, Boverkets digitala vägledning till plan- och bygglagen, före halvårsskiftet 2017.

Inledning och läsanvisningar

I kapitel 1 ges Boverkets reflektioner över arbetet med föreliggande utredning om tillämpningen av miljöbalkens hushållningsbestämmelser, framförallt riksintressebestämmelserna.

I kapitel 2 redogörs för länsstyrelsernas redovisningar för år 2017 samt ges en sammanfattande analys av de iakttagelser och observationer som framgår av länsstyrelsernas avrapporteringar för år 2016 och 2017. I kapitel 3 beskrivs Boverkets arbete med att samordna riksintressemyndigheternas arbete med underlag. I kapitel 4 redogörs för arbetet med att ta fram en vägledning om påtaglig skada på riksintressen i planprocessen.

I rapportens bilagor redovisas följande:

- Bilaga 1 Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken.
- Bilaga 2 Exempel på kriterier på olika riksintressesektorer.
- Bilaga 3 Riksintresseuppdraget. Slutrapportering av uppdrag S2014/6521/PBB, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2017.
- Bilaga 4 Sammanfattning riksintresse kommunikationer, Lagtolken, 2016-10-02.

1 Samlad analys och reflektion av riksintressearbetet

Enligt uppdraget ska Boverket redovisa vad som framkommit under arbetet samt ge sin analys av vad verkets arbete kan ge anledning till. Boverket har tidigare framfört kritik¹ mot tillämpningen av riksintressesystemet och pekat på de brister systemet har. Riksintressesystemet har också under åren kritiserats av ett antal andra organisationer och en sammanfattande problembeskrivning har gjorts av den s.k. riksintresseutredningen².

Riksintresseutredningen har remitterats och i sitt yttrande³ avstyrkte Boverket utredningens förslag i sin helhet, även om verket pekar på att det är möjligt att vissa av utredningens förslag bör kunna ligga till grund för ett fortsatt utredningsarbete. Dock kräver detta att förslagen sätts in i sitt sammanhang och konsekvensbeskrivs.

Under arbetet med uppdragets olika delar har Boverket gjort ett antal iakttagelser rörande arbetet med att öka samordningen och förbättra tillämpningen av den nuvarande riksintesseregleringen och som knyter an till det som framkommit i ovan redovisade utredningar. Detta föranleder följande reflektioner.

1.1 Utveckling av den nationella planeringsnivån

Riksintresseutredningen aktualiserar behovet av att den nationella politiken får en fortlöpande roll i hushållnings- och riksintressesystemets tillämpning.

Idag hanteras frågor som rör nationella intressen i form av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken av riksintressemyndigheterna, länsstyrelserna och inte minst kommunerna. När det gäller nationella mål, planer och program hänskjuts dessa till länsstyrelserna och kommunerna att hantera i den fysiska planeringen. Samtidigt finns inte tydliga avgränsningar eller krav på hur dessa ska processas fram vad avser nationella mål, planer och program. Undantaget är vissa sektorer t.ex. inom miljöområdet där det finns tydliga krav och att riksdagen antar dessa.

¹ Återrapportering om tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser för områden av riksintresse, 2006-12-20, dnr 2201-4426/22006, redovisning av uppdrag 3 i Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2012, Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden, Boverket PM 2012-05-29, dnr 10111-951/2012

² Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser, SOU 2015: 99.

³ Boverkets dnr 2972/2016.

Bestämmelserna om riksintressen tillkom vid en tid då det fanns behov från statens sida av att styra markanvändningen i vissa avseenden i och med att det formella ansvaret för markanvändningsbesluten överfördes till kommunerna. Sedan dess har utvecklingen och behovet av att påverka samhällets olika aktörer förändrats. Det medför att riksintressesystemet tydligare bör hänga samman med den sektorpolitik, de nationella mål och de strategier som utvecklas inom olika ansvarsområden. Det är i dag svårt att få en överblick över alla olika nationella mål, planer, program och strategier som kommunerna behöver hantera i sin översiktsplanering och där det inte i alla lägen är klart hur de förhåller sig till de olika riksintresseanspråken. Därför är det angeläget att aktualisera regleringen om de nationella intressenas roll i markanvändningsrelaterade beslut och om statens inflytande i den kommunala planeringen.

Otydligheter finns också i form av gränsdragningsfrågor. Vissa riksintresseanspråk har tydliga regionala dimensioner och är därmed kopplade till utvecklingen av regionplaneringen. Detta berör gränsdragningen mellan det nationella och regionala ansvaret för den fysiska planeringen och den regionala tillväxtpolitiken som den formulerats i en nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 .

Frågan om riksintresseanspråkens arealmässiga utbredning och huruvida i vilken omfattning detta medför restriktioner för annan markanvändning och samhällsutveckling har debatterats livligt. I dag utgör enbart riksintresseområden enligt 3 kap. miljöbalken närmare 50 procent av landet totala land- och vattenareal. Det innebär att stora områden kan komma att beröras av ärenden om planering och beslut enligt riksintressesystemet. Ett system präglad av otydligheter och brister.

Som framgår av bl.a. länsstyrelsernas redogörelser intar sektormyndigheterna ett varierande förhållningssätt till utpekandet av nya anspråk. Vissa myndigheter är mera vidlyftiga medan andra är betydligt mer återhållsamma i sina utpekanden. Det kan i sig skapa en obalans mellan intressena som kan driva på i en inflationistisk riktning. Eventuella önskemål om reducerad utbredning av områden för riksintresse förhindras dessutom av den bristfälliga kunskap om anspråkens aktualitet, avgränsning och värdebeskrivningar som länsstyrelserna rapporterar om. Sammantaget pekar detta på behovet av en tydligare styrning från regeringens sida.

Genom den nationella havsplanering som nu pågår kommer regeringen att ta ställning till hur man ser på användningen och utvecklingen av havet. På motsvarande sätt är det önskvärt att staten tar ställning till hur den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen ska utvecklas på nationell

nivå. Boverket har tidigare föreslagit⁴ att regeringen minst en gång varje mandatperiod redovisar en nationell strategi för den fysiska planeringen i ett ramverk för fysisk planering. Boverkets uppfattning kvarstår.

1.2 Kriterier behöver anpassas efter samhällsutvecklingen

1.2.1 Föråldrade och otydliga kriterier

Många av de kriterier som i dag ligger till grund för att peka ut riksintressen är föråldrade och otydliga.⁵ De kriterier som finns i förarbetena grundas i hög grad på de problem och de politiska prioriteringar som fanns på 1970-talet. I andra fall är kriterierna hållna på en sådan minimalistisk nivå att de ger ett mycket stort utrymme för bedömningar. Sedan 1970-talet har samhället genomgått stora förändringar och på flera områden ser förutsättningarna idag väldigt annorlunda ut. Detta gör att flera av de angivna kriterierna är föråldrade och inte svarar mot dagens behov. I de fall kriterierna är oprecist angivna ger det de ansvariga riksintressemyndigheterna ett stort utrymme att utifrån sitt sakområde göra avvägningar och prioriteringar som inte alltid står i överensstämmelse med hur Boverket anser att riksintressesystemet ska tillämpas.

När reglerna om riksintressen infördes år 1987 kunde flertalet beslut om påtaglig skada på riksintressen överklagas till regeringen. Utifrån de relativt allmänt hållna reglerna gav det regeringen ett utrymme att göra avvägningar utifrån politiska prioriteringar. I och med att mark- och miljödomstolar övertagit regeringens roll som överklagandeinstans har en mer strikt lagtolkning fått genomslag. Det gör att de i förarbetsuttalandena angivna kriterierna för att ett område ska kunna anses vara av riksintresse för ett visst ändamål har fått en ökad betydelse.

1.2.2 Exempel från Tillväxtverkets ansvarsområde

Riksintressemyndigheterna har på senare tid ofta, men inte alltid, i dialog med Boverket arbetat med att formulera och anta nya kriterier som enligt sektorverken är bättre anpassade till samhällsutvecklingen och sektorernas behov av att värna sina intressen i ett hushållningssammanhang. Därvid har det från skilda myndigheter framförts uppfattningar och tolkningar som Boverket inte alltid kunnat ställa sig bakom. I den mån ett samförstånd mellan myndigheterna inte har kunnat komma till stånd har det varit upp till ansvarig myndighet att själva fatta beslut om huruvida de är vil-

⁴ Strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, Boverket, Rapport 2014:32

⁵ Se avsnitt Vägledning om påtaglig skada på riksintressen i planprocessen samt bilaga 2 Exempel på kriterier för olika riksintressesektorer för en utförligare redovisning.

liga att följa Boverkets rekommendationer. Denna utveckling anser Boverket vara olycklig då ett allt mer disparat agerande från statens sida försvårar kommunernas planering. Nedan ges ett exempel från Tillväxtverkets ansvarsområde. Motsvarande frågeställningar finns även inom andra sektorer.

Tillväxtverket har bl.a. i en remiss⁶ försökt utveckla synen på industriell produktion. Detta utifrån sitt ansvar för riksintresse för industriell produktion enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Ovanstående remiss var resultatet av ett utvecklingsprojekt i Östergötland. Resultatet av utvecklingsarbetet blev bl.a. en definition och kriterier för utpekandet av riksintressen som enligt verkets mening bättre överensstämmer med verkets ansvarsområde. Utifrån det utarbetade underlaget har Tillväxtverket aktualiserat sina riksintresseanspråk.

Enligt Boverkets uppfattning svarar den av Tillväxtverket uppställda definitionen betydligt bättre emot dagens förutsättningar när det gäller de mål staten har satt upp för näringspolitiken och det regionala tillväxtarbetet. Boverkets uppfattning är dock att lagstiftningen inte medger den tolkning av 3 kap. 8 § miljöbalken som Tillväxtverket hävdar.

Det är uppenbart att även annan näringslivsverksamhet än industriell produktion kan ha stora arealbehov som kräver andra värden och kvaliteter än det som ryms i dagens lagstiftning. Det är något som måste hanteras på annat sätt än att omtolka hushållningslagstiftningen.

1.3 Aktuella och utvecklade kunskapsunderlag

I förarbetena talas det på flera ställen om betydelsen av ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning samt betonas vikten av det kunskapsunderlag som tas fram av olika sektorsmyndigheter. I en senare proposition⁷ om översiktsplanering återkommer regeringen till vikten av att riksintressemyndigheterna arbetar med att utveckla såväl motiven som beskrivningarna av de olika områden som bedöms till stöd för efterföljande bedömningar.

Som framgår bland annat av länsstyrelsernas redovisningar till Boverket i samband med föreliggande uppdrag finns det variationer i sektorsmyndigheternas engagemang och arbete med uppdatering, ajourhållning och översyn av sina planeringsunderlag. Detta ställer till problem. Ett inaktuellt och i övriga hänseenden bristfälligt material försvårar länsstyrelsernas

⁶ "Samråd och remiss avseende riksintressen för industriell produktion", diarienummer/projektnummer 4.2.5 Å 2016-001024,

⁷ Prop. 1994/95: 230, Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m.

arbete och riskerar i förlängningen att leda till förseningar och onödiga utredningar i den kommunala planeringsprocessen.

Boverket anser därför att sektorsmyndigheterna bör bedriva ett aktivt arbete med att se över sina riksintresseanspråk och precisera och klargöra sitt planeringsunderlag. Ett sådant arbete bör ta sin utgångspunkt i en översyn och precisering av riksintressemyndigheternas kriterier utifrån de anvisningar som Boverket ger.⁸

1.4 Behov av att staten kan uppträda samlat och tydligt

Enligt PBL är det länsstyrelsen som ansvarar för att förmedla planeringsunderlag bl.a. beträffande riksintressenas innehåll och för att bevaka statens samlade intressen i kommunernas fysiska planering. Det är således länsstyrelsen som står för statens bedömningar när det gäller riksintressen i översiktsplaneringen. När det gäller enskilda tillståndsbeslut enligt olika lagar där bestämmelserna om riksintressen ska tillämpas är statens ansvar inte lika tydligt uttryckt. Länsstyrelserna har ett ansvar enligt hushållningsförordningen att verka för att riksintressen tas till vara vid de olika prövningarna. Samtidigt finns det ett krav i MKB-processen att i vissa fall samråda direkt med berörda statliga myndigheter. Dessa myndigheter får därigenom möjlighet att själva bevaka sina riksintressen. Länsstyrelsernas samordnande ansvar är inte lika tydligt.

Den ovan refererade oklarheten kan vara en bidragande orsak till att kommunerna uppfattar att länsstyrelserna är otydliga i sin samordningsroll. Enligt Boverket behöver den oklarhet som uppstår hos kommunerna om vem som företräder riksintressena snarast klaras ut.

I länsstyrelsernas redovisningar framkommer att det finns brister i dialogen mellan stat och kommun rörande översiktsplaneringen. En del i svårigheterna kan grunda sig i att länsstyrelserna inte förmår att väga samman det kunskapsunderlag som lämnas av riksintressemyndigheterna, utan de tenderar att okritiskt lämna över underlaget till kommunerna. Utan en vidare precisering och klargörande av materialet blir det svårt för kommunerna att i ett tidigt stadium av planeringsprocessen klargöra markanvändningsfrågorna. Kommunerna behöver också aktivt förhålla sig till riksintresseanspråken i sina översiktsplaner och klargöra både möjligheter och begränsningar för t.ex. bostadsbebyggelse. Brister i vägledningen i ett tidigt skede riskerar att föra med sig förseningar och onödiga utred-

⁸ Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken.

ningar. Länsstyrelserna efterfrågar generellt ytterligare utbildningsinsatser inom området.

På Boverkets nationella workshop den 14 februari 2017 uppmärksammade bl.a. Länsstyrelsen i Norrbottens län och Kiruna kommun denna problematik utifrån exemplet flytten av stora delar av Kiruna stad. Länsstyrelsen menade att statens ingång är sektoriell och att länsstyrelsens samordningsroll är för svag. Länsstyrelsen levererade in planeringsföresättningarna med flera överlagrade riksintressen till kommunen.

1.5 Rennäringens behov och riksintressesystemet

Det finns problemställningar för flera sektorer som rör deras utveckling, men också för samhällsplaneringen att hantera dessa i samlad hållbar utveckling.

Här vill Boverket särskilt uppmärksamma rennäringen som i delar av Sverige berör stora delar av kommunernas areal och för att lagstiftaren i förarbetena till lagstiftningen om riksintressen motiverar rennäringen som riksintresse utifrån dess betydelse för den samiska kulturens fortlevnad. Där anges också att det måste finnas grundläggande förutsättningar för rennäringen inom i princip varje sameby. I förarbetena framhålls speciellt behovet av sammanhängande betesområden och vinterbetesmarkernas betydelse liksom vikten av kalvningsland och flyttleder. Det konstateras också att förhållandevis begränsade åtgärder kan avsevärt försvåra renskötelsen.

Olika typer av exploatering påverkar rennäringen. På senare tid har vindkraftsutbyggnad och ny gruvverksamhet varit aktuella. Sametinget har vid olika möten med Boverket, senast vid workshopen i Kiruna den 14 februari 2017, belyst problem och konflikter som rennäringen utsätts för. Boverket anser att det är önskvärt att rennäringens utveckling särskilt belyses och ändamålsenligheten av hushållningsbestämmelserna och dess tillämpning utifrån de målsättningar som gäller för näringen.

1.6 Ingripande mot exploatering av jordbruksmark

Hur tillämpningen av hushållningsbestämmelserna rörande jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken tillämpas har nyligen aktualiserats i bl.a. regeringens Livsmedelsstrategi ⁹, av riksintresseutredningen och i Jordbruksverkets pågående projekt ”*Exploatering av jordsbruksmark*” samt finns uttryckt i miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap.

⁹ Prop. 2016/17 En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.

Enligt 3 kap. 4 § miljöbalken får brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Enligt Jordbruksverket brister det i tillämpningen, vilket medför att skyddet för marken inte fungerar som avsett.¹⁰

Hur hushållningsbestämmelsen i 3 kap. 4 § miljöbalken som rör jordbruksmark tillämpas har också belysts i ett antal rättsfall. Mark- och miljööverdomstolen har i mål nr 4087-15 den 1 april 2016 funnit att en enskild sakägare kan överklaga ett beslut som gör att bestämmelserna i 3 kap. 4 § tillämpas fullt ut. Länsstyrelsen i Skåne kunde då i detta fall säga nej till byggande på jordbruksmark. Kommunen hade tagit upp marken i sin översiktsplan som jordbruksmark.

Boverket menar att det är olyckligt att en enskild sakägare, men inte staten, kan åberopa hushållningsbestämmelserna och få frågan prövad. Detta då jordbruksmark bedöms vara av nationell betydelse.

1.7 Vägledningen för riksintressemyndigheterna

Vägledningen för riksintressemyndigheter som Boverket tagit fram inom detta regeringsuppdrag har flera syften. Ett syfte är att minska omfattningen av riksintresseanspråken enligt 3 kap. miljöbalken. Andra syften är att få aktuella och väl utvecklade underlag med värdebeskrivningar för varje riksintresseområde som redovisas på ett enhetligt sätt och att få en tydligare ansvarsfördelning mellan riksintressemyndigheterna på den nationella nivån och länsstyrelserna.

Boverket bedömer att vägledningen i stort har stöd av riksintressemyndigheterna och länsstyrelserna, men att det är långt kvar till att den är implementerad.

1.8 Behov av översyn av 4 kap. miljöbalken

Det är angeläget att göra en genomgripande översyn av 4 kap. miljöbalken. Boverket har tidigare påtalat¹¹ dels att kunskapen om områdenas värden och anspråken på dessa områden behöver aktualiseras, dels att dialogen mellan stat och kommun behöver vitaliseras. Verket påtalade vidare att den politiska viljan behöver komma till uttryck med viss konti-

¹⁰ Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, rapport 2013:35.

¹¹ Områden av riksintresse enligt 3 kap. NRL, februari 1996, Boverket.

Områden av riksintresse enligt 3 kap. NRL. En redovisning av utvecklingen m.m. Remissutgåva augusti 1995.

nuitet och att riksdagen måste beredas tillfälle att ge sin syn på nya förhållanden. I hushållningsförordningen anges vilket ansvar olika myndigheter har för riksintressena enligt 3 kap. miljöbalken. Något motsvarande finns inte för bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Av förarbetena till lagstiftningen framgår att tanken var att den närmare avgränsningen av områdena och innebörden av bestämmelserna skulle konkretiseras i en samrådsprocess mellan länsstyrelserna och kommunerna i samband med den kommunala fysiska planeringen. I den enkät Boverket skickade ut med anledning av detta uppdrag framgår det att många områden ännu inte är precist avgränsade och fler saknar aktuella värdebeskrivningar. Som framgår av länsstyrelsernas redovisningar i samband med genomförandet av föreliggande uppdrag är behovet lika aktuellt nu som då. Boverket ställer sig därför bakom länsstyrelsernas önskemål om en skyndsam översyn av 4 kap. miljöbalken.

2 Länsstyrelsernas redovisning av omprövning och förtydligande av riksintresseunderlag

Länsstyrelserna har haft i uppdrag att till Boverket redovisa hur de under åren 2015–2016 arbetat med uppdraget angående tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om riksintressen.

Redovisningar har inkommit från samtliga länsstyrelser förutom från länsstyrelsen i Uppsala län. Redovisningarna skiljer sig åt avseende kvalitet, djup och omfattning. Länsstyrelsernas rapporter för år 2017 är i allmänhet betydligt mer kortfattade och mindre detaljerade än motsvarande redovisningar för år 2016. I vissa fall har länsstyrelserna inte ens uppmärksammat kravet på redovisning enligt uppdrag, utan det har krävts påminnelse från Boverket.

2.1 Samlade iakttagelser av länsstyrelsernas redovisningar åren 2016-2017

2.1.1 Resursbrist och generationsväxling

Genomgången av länsstyrelsernas redovisningar pekar på att arbetet med riksintressen till viss del har vitaliserats. Det är dock mer svårbedömt hur pass långsiktigt resultatet av insatserna blir. Länsstyrelsernas planeringsenheter har under lång tid fått vidkännas resursminskningar, vilket påverkat myndigheternas prioriteringar och förmåga att aktivt arbeta med kunskapsförsörjning, metodstöd och dialoginriktat arbete till stöd för kommunernas planeringsarbete. Det finns skillnader mellan de olika länsstyrelserna, men överlag tonar det fram en bild av en verksamhet som med tiden fått det allt svårare att klara av arbetet med kunskapsförsörjning och samtidigt ge stöd och vägledning till kommunerna. Det generationsskifte som skett, och som till viss del fortfarande pågår, har också satt problemen på sin spets. Svårigheter med att rekrytera erfaren personal med djup kunskap om riksintressesystemet lägger ytterligare en hämsko på möjligheterna att bedriva hushållningsarbetet med mark och vatten.

2.1.2 Utbildnings- och kompetenssatsningar

Boverket med flera myndigheter och organisationer har under årens lopp vidtagit ett antal åtgärder och insatser i kompetenshöjande syfte, men efterfrågan på ytterligare utbildningsinsatser är trots detta oförändrat hos länsstyrelserna. Flera länsstyrelser påpekar att bristerna inte så mycket

finns i systemet som i tillämpningen. Huruvida problemen med tillämpningen grundar sig i en bristande kunskap hos de aktörer som ansvarar för systemet och/eller i det faktum att systemet för hushållning med mark och vatten är splittrat på flera lagar och därmed svåröverskådligt går inte att med säkerhet uttala sig om utifrån föreliggande redovisningar, men både kunskapen och tillämpningen brister på många håll.¹² Oavsett var problemet ligger behövs ytterligare åtgärder för att stärka kunskapsnivån hos inblandade aktörer. Enligt Boverkets mening kan dock åtgärder i form av informations- och kompetensutveckling enbart kortsiktigt bidra till att förbättra tillämpningen. I väntan på författningsändringar avser Boverket fortsättningsvis genomföra insatser inom området och utveckla framför allt sina digitala verktyg för att effektivare nå ut till sina målgrupper.

2.1.3 Riksintressemyndigheternas underlag

Riksintressemyndigheternas arbete med hushållningen med mark och vatten är också något som många länsstyrelser uppmärksammar. Överlag efterlyser länsstyrelserna ett större engagemang och stöd från sektorsmyndigheternas sida, även om det förekommer goda insatser. Det brister framför allt i det planeringsunderlag (föråldrade och knapphändiga värdebeskrivningar, inaktuellt material, bristande precision i avgränsning, etc.) som länsstyrelserna får sig tillhandahållt. Utan ett aktuellt, kvalitetssäkrat och motiverat planeringsunderlag begränsas länsstyrelsernas möjligheter till att vägleda och stödja kommunernas i deras planeringsarbete och i förlängningen bidrar detta till osäkerhet och förseningar i plan- och byggprocessen. Det är därför önskvärt om riksintressemyndigheterna prioriterar arbetet med att revidera och aktualisera sina anspråk samt att deras dialog med länsstyrelserna stärks.

Länsstyrelserna uppmärksammar också att det finns skillnader mellan riksintressemyndigheterna i deras sätt att peka ut anspråk för riksintressen. Vissa centrala verk är tämligen modesta i sina anspråk, medan andra myndigheter är betydligt mer generösa i sitt urval. En uppstramning av kriterierna och ett mer enhetligt synsätt i utpekandet av riksintresseanspråk är därför enligt länsstyrelserna önskvärt.

2.1.4 Områden med bestämmelser enligt 4 kap. miljöbalken

Från en del länsstyrelser har det förts fram önskemål om en översyn av kapitel 4-områdena i miljöbalken. Enligt länsstyrelserna är kunskapen om områdena föråldrad, avgränsningarna schematiska till sin natur och inte särskilt väl beskrivna. Sammantaget försvårar detta hanteringen av områ-

¹² Carl-Johan Engström, *Riksintresse – en dinosaurie eller en nationell planeringsambition*, i *Femtio år av svensk samhällsplanering. Vänbok till Gösta Blücher*, (red. B Albertsson, L Emmelin, J-E Nilsson, F von Platen, Karlskrona, 2016).

dena. Länsstyrelser och kommuner gör olika tolkningar av hur områdena ska preciseras i översiktsplanerna, vilket ger upphov till skilda tolkningar om möjligheterna till tätortsutveckling respektive vad som är att betrakta som en tätort. Inom områdena råder på sina håll högt bebyggelsestryck. Från kustkommunernas sida framstår en expanderande bebyggelseutveckling och fritidsboende i kustområdena som ett reellt hot. En kraftigt ökande prisbild i området tenderar till att ge upphov till undanträngningseffekter hos den fast boende befolkningen till förmån för fritidsboende, en utveckling som kommunerna ser med viss oro på då det minskar kommunens ekonomiska underlag. Ur denna aspekt riktas det ett varningens finger mot att alltför generellt åstadkomma lättnader i lagstiftningen till förmån för bostadsförsörjningsbehovet. Om inte åtgärderna blir träffsäkra finns risk för negativa konsekvenser för kustkommunerna i form av ett ökat antal fritidsboende i känsliga lägen. Den utvecklingen kan komma att utgöra ett hot både mot områdenas värden och mot kommunernas fortlevnad.

2.1.5 Bostadsbyggande och riksintressen

Beträffande debatten om riksintressenas hämmande inverkan på bostadsbyggandet ser länsstyrelserna generellt inga större problem mellan bostadsförsörjningen och riksintressena. Även om det är naturligt att det uppstår konflikter i urbana områden mellan önskan om fler bostäder och värnandet av riksintressen för framför allt kulturmiljövården, kommunikationer och naturvård/friluftsliv är det oftast inte av den digniteten att de inte kan lösas i en dialog mellan intressenterna och genom den ordinarie planeringsprocessen. I stället pekar de på andra orsaker som källa till hinder för bostadsbyggandet. Främst gäller det frågor om höga byggkostnader, ointresse från exploatörer att bygga i mindre attraktiva lägen, svårigheter med finansiering, strandskyddslagstiftningen m.m. Länsstyrelsernas uppfattning delas av kommunerna.

2.1.6 Riksintresse kommunikationer - exempel från Västra Götaland

Boverket vill särskilt uppmärksamma en fråga som länsstyrelsen i Västra Götalands län för fram i sin redovisning. Det gäller avvägningen mellan ett ökat bostadsbyggande och riksintresset kommunikation.¹³ Hanteringen av riksintresset för kommunikationer är för kommunerna ofta en besvärlig uppgift att lösa och kan ställa till hinder för bostadsutvecklingen. Svårigheterna handlar dels om frågor som berör hälsa- och säkerhet, dels om

¹³ För vidare information se bilagda rapporter: *Riksintresseuppdraget. Slutrapportering av uppdrag S2014/6521/PBB*, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, s. 13-15 och 22-29 samt *Sammanfattning riksintresse för kommunikationer*, Lagtolken, 2016-10-02.

frågor kring kapacitet och framkomlighet på riksintressanta vägar. Det är framför allt i det senare fallet där kopplingen till markanspråket är otydligt som det uppstår konflikter som är svåra att lösa inom ramen för detaljplaneringen. Enligt länsstyrelsens mening finns det ett behov av att lyfta upp och hantera frågorna på en strategisk nivå. Idag saknas effektiva förutsättningar för detta. Därför efterfrågar både Trafikverket och Länsstyrelsen i Västra Götaland någon form av regionplan utifrån en funktionellt avgränsad geografi för att hantera motsättningarna mellan bostadsförsörjning och riksintresse kommunikationer.¹⁴

Boverket anser att den upplevda målkonflikten grundar sig på en felaktig tillämpning av hushållningsreglerna. Exemplet visar hur svårt det är för ansvariga aktörer att förstå hur de ska tillämpa systemet för hushållning av mark och vatten och riksintressen. Det är också belysande för hur det hos olika sektorsmyndigheter växt fram skilda synsätt i tolkningen av hushållningsreglerna där det ursprungliga syftet med arealhushållning förloras till förmån för olika sektoriella mål. Utvecklingen riskerar att i förlängningen leda till att lagstiftningen om hushållning med mark- och vattenresurser kan komma att användas på ett sätt som det ursprungligen inte var tänkt för. I det nu aktuella fallet finns det risk för att riksintressereglerna använts på ett felaktigt sätt för att skydda utpekade riksintressanspråk på bekostnad av byggandet av bostäder.

2.1.7 Behov av regionala perspektiv och instrument

Det problem som länsstyrelsen i Västra Götaland uppmärksammar bör också ses i ett större sammanhang. Det handlar om behovet av ett regionalt perspektiv i den rumsliga planeringen och av adekvata planeringsinstrument för att lösa olika typer av konflikter och möta behovet av samplanering av väsentliga samhällsfunktioner i en funktionell region. Utvecklingen i Sverige går i riktning från ett glesbygdsländ med småstäder till ett land med starkt urbaniserade stadsregioner. Frågor som tidigare kunde hanteras inom den egna kommunen kräver nu ett kommunövergripande perspektiv. I de största storstadsområdena har kommungränserna alltmer blivit ett hinder för en rationell organisering av samhälleliga nyttigheter som en väl fungerande infrastruktur, bostadsförsörjning, kollektivtrafik, övergripande hantering av vatten, avlopp och avfall, räddningstjänst, m.m. Utvecklingen får betydelse för samhällsorganisationens utformning och lyfter frågan om behovet av nya sätt att planera

¹⁴ Riksintresseuppdraget. Slutrapportering av uppdrag S2014/6521/PBB, Länsstyrelsen Västra Götalands län, s. 28.

för en samhällsutveckling över nuvarande kommungränser. Bostadsplaneringskommittén¹⁵ har närmare studerat denna fråga.

2.2 Länsstyrelsernas redovisningar år 2017

Den bild som tecknas av länsstyrelsernas redovisning från föregående år¹⁶ bekräftas i årets avrapportering:

- Flertalet länsstyrelser ser ingen (eller ingen större) konflikt mellan bostadsförsörjning och bostadsbyggande kontra riksintressen.
- Från länsstyrelsehåll framförs önskemål om ett bättre underlag (värdebeskrivningar, utpekande, aktualitet, avgränsning, etc.) från riksintressemyndigheterna.
- En del länsstyrelser efterlyser en större aktivitet från och kontakt med de centrala myndigheterna rörande frågor om stöd generellt och i enskilda ärenden samt fördjupat kunskapsunderlag.
- Länsstyrelsernas insatser avseende omprövning och förtydligande av riksintresseunderlag har till stora delar koncentrerats till riksintressen för kulturmiljövård, kommunikationer och friluftsliv. Merparten av länsstyrelserna lyfter fram just arbetet med kulturmiljövårdens riksintressen.
- Några länsstyrelser efterlyser att frågan om avgränsning av kapitel 4-områden enligt miljöbalken aktualiseras.
- En allmän uppfattning bland länsstyrelserna är att kunskapen om och tillämpningen av hushållningsbestämmelserna brister i många led och på olika nivåer och att detta kräver ytterligare utbildningsinsatser riktade till både tjänstemän och politiker. Vissa länsstyrelser påpekar explicit behovet av ytterligare resurser för att kunna ta sitt fulla ansvar i arbetet med riksintressen. Från andra länsstyrelser framgår indirekt behovet av resursförstärkning.
- I allmänhet anser länsstyrelserna att uppdraget i sig har bidragit till att revitalisera kommunkontakter och till en stärkt dialog mellan stat och kommun om planeringsspörsmål i allmänhet och riksintressefrågor i synnerhet. Uppdraget har också gett länssty-

¹⁵ En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59.

¹⁶ Se Boverkets delredovisning av regeringsuppdrag (dnr S2014/6521/PBB) tillämpning av miljöbalkens hushållningsbestämmelser om riksintresse, dnr 3190/2014-47.3, 2016-04-12.

relserna en fördjupad kunskap om behoven i länen samt bidragit till att kommunerna fått en stadigare grund som underlag för sin planering.

3 Samordning av riksintressemyndigheternas arbete

3.1 Boverkets samordning

Boverket har som en del i regeringsuppdraget tagit fram ”Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken”. Vägledningen har förankrats hos berörda myndigheter och remissbehandlats under våren 2016. Den biläggs denna redovisning.¹⁷ Syftet med vägledningen är bl.a. att få en enhetligare tillämpning av riksintressesystemet med aktuella och väl utvecklade underlag från riksintressemyndigheterna, men också att lägga en grund för att reducera den totala omfattningen av anspråken. Vägledningen ska också ligga till grund för den informationsstruktur som nu byggs upp med länsstyrelsernas planeringskatalog och den nationella geodataportalen.

Under 2016 påbörjades också ett arbete med beteckningen av riksintresseområden på initiativ av Naturvårdsverket. Ett förslag har varit på remiss den 11 november 2016 – 13 januari 2017 hos alla riksintressemyndigheter, Lantmäteriet, några länsstyrelser och kommuner. Remissinstanserna har överlag ställt sig positiva till förslaget, även om vissa detaljsynpunkter framförts. Avsikten är ett färdigt förslag ska föreligga innan sommaren 2017.

3.2 Fem nationella workshoppar

Med anledning av regeringsuppdraget har Boverket genomfört fem nationella workshoppar som behandlat olika aspekter av den problematik som miljöbalkens bestämmelser om riksintressen ger upphov till. Workshopparna har varit välbesökta av de olika riksintressemyndigheterna, av länsstyrelserna och av andra myndigheter med ansvar för eller som berörs av hushållningsbestämmelserna. Det gäller även Sveriges kommuner och landsting. Workshopparna har hållits tillsammans med någon av myndigheterna. Därigenom har kunskapen om deras arbete och frågor höjts hos deltagarna. På flera workshoppar har också flera personer från den samverkande myndigheten deltagit.

Workshopparna har haft olika teman med presentationer och diskussioner. Fokus har varit på utveckling av tillämpningen av riksintresse/hushåll-

¹⁷ Se bilaga 1 Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk i 3 kap. miljöbalken.

ningssystemet och utvecklingen av vägledningen. Andra viktiga frågeställningar har rört hur riksintressesystemet fungerat i samband med flykten av staden Kiruna och vad för lärdomar som kan dras ur detta; hur hushållningsfrågorna och den nya nationella havsplaneringen hänger ihop samt diskussion om hur systemet i stort skulle kunna utvecklas och anpassas till förändrade samhällsvillkor. Av särskilt intresse har varit att diskutera frågor om riksintressesystemets brister och hur dessa kan åtgärdas med samverkan av riksintresseutredningen. Andra frågeställningar har rört målen för samhällsplaneringen och ett nationellt ramverk för fysisk planering samt erfarenheter från Danmarks nationella planering.

Nedan följer en sammanställning över de workshoppar som hållits och de teman som behandlats.

Datum	Teman	Samverkande myndighet
2014-11-06	Havs- och vattenmyndighetens arbete bl.a. med riksintresse vattenförsörjning, Riksintresseutredningens uppdrag och bostadsförsörjning som riksintresse	Havs- och vattenmyndigheten, Göteborg
2015-04-16	Gruv- och mineralfrågor, Danmarks nationella planeringsstruktur, mål för svensk samhällsplanering, ramverk för fysisk planering och inriktningen på Havs- och vattenmyndighetens havsplanering	Sveriges geologiska undersökning, Uppsala
2016-01-20	Hållbart energisystem, överblick av myndigheternas arbete, Boverkets vägledningar för riksintressemyndigheterna och om påtaglig skada, länsstyrelsernas arbete med påtaglig skada och havsplaneringen	Energimyndigheten, Stockholm
2016-05-24	Totalförsvaret och sekretessfrågor, numrering av riksintressen, riksintressen och bostadsbyggande och regeringsuppdraget om riksintres-	Försvarsmakten, Stockholm, Karlberg

sen

2017-02-14 Rennäringen och samernas kultur, Sametinget, Kiruna
riksintressesystemet och flytten av
Kiruna stad, planeringskatalogen
och utkast till havsplaner

3.3 Vägledning för riksintressemyndigheterna

I vägledningen tydliggörs vilka generella kriterier som bör ställas på riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken utifrån lagstiftningen och förarbetena till denna. I vägledningen anges följande:

För att ett område ska vara av riksintresse ska beslutet grundas på en nationell bedömning och det ska vara väl dokumenterat att området uppfyller något av följande kriterium:

1. Området hyser värden av stor nationell vikt.
2. Området behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.
3. Området behövs för att genomföra eller upprätthålla nationellt viktiga strukturer.

För att dessa generella kriterier ska bli operativa anges att sektoriella kriterier tas fram av riksintressemyndigheterna i samråd med Boverket.

Dessa sektorkriterier redovisas tillsammans med annat material som sätter in riksintressefrågorna i ett sammanhang i en sektorbeskrivning. Det gäller bl.a. att ange vilka relevanta internationella och nationella mål, planer och program som finns och att en nationell överblick redovisas som grund för urval av riksintresseanspråk, vilka generella värden och kvaliteter som är av betydelse för sektorn och hur myndigheten arbetar med riksintresseanspråken.

Övriga avsnitt i vägledningen tar upp processen för att ta fram riksintresseanspråken, innehåll i riksintressemyndighets beslut och publiceringen av underlag och beslut. Det är viktigt att det finns en tydlig struktur och ordning för hanteringen av information. Informationen ska vara lätt att finna, vara aktuell, ge överblick och vara trovärdig. Vägledningen är tydlig med att strukturen på informationen ska passa för uppbyggnaden av länsstyrelsernas planeringskatalog och att den geografiska informationen som rör riksintressen samlas på geodataportalen och är aktuell. Boverket publicerar också riksintressena och riksintresseanspråken så att de blir lätta att överblicka för allmänheten och icke professionella användare.

Boverket bedömer att vägledningen i stort har stöd av riksintressemyndigheterna och länsstyrelserna, men det är långt kvar till att den är implementerad. Boverket betraktar denna vägledning som en lösning i avvaktan på rättslig utveckling av hushållningsbestämmelserna och politiska ställningstaganden kring hur systemet bör utvecklas. Det gäller även de justeringar som är möjliga inom nuvarande systemet kring enskilda sektorer och kriterier där skrivningarna i förarbetena är föråldrade för dagens förhållanden.

Se vidare bilaga 1 Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken.

4 Vägledning om påtaglig skada i planprocessen

4.1 Vägledningen och dess publicering

Boverket har tagit fram ett antal texter som beskriver riksintressesystemet, roller och ansvar och på vilket sätt riksintressena aktualiseras i olika PBL-processer. Texterna om påtaglig skada har integrerats i nya texter som också innefattar en beskrivning av systemet och i vilka sammanhang frågan om påtaglig skada aktualiseras. Detta för att få mer användbara texter. Avsikten är att även få med de förändringar som föranleds av prop. 2016/17:151 *Fler steg för en effektivare plan- och bygglag*. Texterna kommer att publiceras under Tema riksintressen inom ramen för PBL kunskapsbanken, Boverkets digitala vägledning till plan- och bygglagen före halvårsskiftet 2017.

I texterna lyfts särskilt vikten av att riksintressemyndigheternas i sina riksintressebeskrivningar tydliggör vilka värden och egenskaper riksintressena avser att värna så att det utifrån det går att förhålla sig till om en viss åtgärd kan antas medföra en påtaglig skada. Likaså framhålls betydelsen av att kommunerna i sin översiktsplanering aktivt förhåller sig till de utpekade riksintressena för att på så sätt skapa en förutsägbarhet om vad som kan medföra en påtaglig skada.

4.2 Arbetet med vägledningen

När det gäller de texter som specifikt berör påtaglig skada har samtliga riksintressemyndigheter bjudits in till sammanlagt fyra samrådsmöten den 23 respektive den 25 maj 2016. Vid varje möte deltog 2-3 myndigheter och sammanlagt deltog elva av tolv myndigheter. Texten diskuterades också vid länsstyrelsernas riksintresseverkstad i Uppsala den 4 oktober 2016 där ett knappt 50-tal handläggare från 18 länsstyrelser medverkade. Utifrån inkomna synpunkter har texterna bearbetats vidare.

4.3 Begränsningar i vägledningen

Regeringens uppdrag till Boverket har sin bakgrund i en rapport från Riksrevisionen ”Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande”, Riksrevisionen (RiR) 2013:21. I rapporten konstateras det att varken förarbetena till miljöbalken eller naturresurslagen ger någon tydlig vägledning om vad begreppet påtaglig skada innebär i praktiken (s. 61). Olika rättsfallsgenomgångar har också gett vid handen att den vägledning som går att hämta ur rättspraxis är begränsad. Den bilden be-

kräftas av den rättsfallsgenomgång som skett i anslutning till detta uppdrag.

I regeringens skrivelse begränsas Boverkets uppdrag till påtaglig skada i *planprocessen*. I miljöbalkens bestämmelser görs dock ingen skillnad på i vilket sammanhang påtaglig skada uppstår. Detta medför att även om texten är formulerad ur ett PBL-perspektiv så måste formuleringarna vara sådana att de inte står i strid med den innebörd begreppet påtaglig skada har i andra sammanhang.

4.4 Riksintressemyndigheternas vägledningar

Inom ramen för uppdraget har Boverket gjort en genomgång av vilket material de olika riksintressemyndigheterna har tagit fram för att belysa innebörden av påtaglig skada.

När det gäller de mera bevarandeariktade riksintressena så har ansvariga myndigheter för kulturmiljövården, naturvården och friluftslivet tagit fram förhållandevis utförliga handböcker som beskriver hur man kan förhålla sig till påtaglig skada. Då det finns stora skillnader i vilka värden och egenskaper som legat till grund för utpekandet av ett visst riksintresseanspråk så kan handböckerna med nödvändighet endast ge en vägledning på en generell nivå.

Även för en del av de exploateringsinriktade riksintressena finns det relativt utförliga och detaljerade beskrivningar av vad som kan medföra påtaglig skada. Det gäller till exempel sjöfarten och luftfarten (riksintressekommunikationer). För en del andra sektorer är underlaget betydligt mera begränsat.



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se