



REGERINGEN

Regeringsbeslut

IV:9

2014-09-04

S2014/6521/PBB

Socialdepartementet

Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

Uppdrag angående tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om riksintressen

Regeringens beslut

Regeringen ger Boverket i uppdrag att prioritera uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintressefrågan i syfte att förtydliga riksintresseunderlaget och att hålla det uppdaterat samt att efter samråd med berörda myndigheter ta fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen.

Regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att prioritera arbetet enligt 3 § andra stycket och 4 § 2 i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. med att ompröva och förtydliga riksintresseunderlaget, inklusive vad som skulle kunna innebära påtaglig skada, inom områden som är aktuella för bostadsbyggande och annan bebyggelseutveckling. Arbetet ska fullgöras efter samråd med berörda myndigheter.

Länsstyrelserna ska för vart och ett av åren 2015 och 2016 i samband med ingivande av årsredovisningarna för respektive år till Boverket lämna en redovisning över inriktningen och resultatet av det arbete som bedrivits beträffande omprövning och förtydligande av riksintresseunderlag. Redovisningarna ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Boverket ska lämna en redovisning till Regeringskansliet (Socialdepartementet) avseende dels en sammanfattning och analys av de redovisningar som länsstyrelserna har lämnat till Boverket enligt ovan, dels inriktningen och resultatet av det arbete som Boverket bedrivit beträffande uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintressefrågan samt vägledningen i fråga om vad begreppet påtaglig skada innebär i planprocessen. Redovisningen ska även innehålla den analys som verkets arbete kan ge anledning till.

Boverket ska vid fullgörandet av sitt uppdrag samråda med Riksintresseutredningen. Boverket ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 april 2016 respektive senast den 15 april 2017. Redovisningarna ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Ärendet

Riksrevisionen har i sin rapport Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande (RiR 2013:21) bl.a. fäst uppmärksamhet på länsstyrelsernas och Boverkets roller och ansvar inom ramen för riksintressesystemet. Med utgångspunkt i vissa av de problem som har uppmärksammats vad avser tillämpningen av riksintressena har Riksrevisionen lämnat vissa rekommendationer beträffande de aktuella myndigheternas fortsatta agerande.

I det följande redovisas Riksrevisionens bedömningar och rekommendationer vad avser länsstyrelsernas och Boverkets hantering av riksintressen, regeringens beslut om kommittédirektiv Hushållning med mark och vatten – områden av riksintresse (dir. 2013:126), regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport (skr. 2013/14:211) samt en redovisning av Boverkets utvecklingsarbete inom området.

Riksrevisionens bedömning av länsstyrelsernas hantering av riksintressen

Riksrevisionen konstaterar att länsstyrelserna har ansvar för att kommunerna har ett väl fungerande underlag i planeringen av bostäder och att länsstyrelserna ska fastställa värdet på sektorsmyndigheternas riksintresseanspråk. En majoritet av de kommuner med bostadsbrist som Riksrevisionen har varit i kontakt med anser inte att länsstyrelsernas riksintresseunderlag är ett användbart stöd vid planeringen av bostäder. Kommunerna anser att länsstyrelserna i större utsträckning fokuserar på att sammanställa och lämna över sektorsmyndigheternas underlag och att de i mindre utsträckning bearbetar underlagen och ger råd till kommunerna om hur de kan hantera riksintressena i den översiktliga planeringen.

Riksrevisionens slutsats är att länsstyrelsernas underlag ofta brister och att länsstyrelsernas stöd till kommunerna är otillräckligt när det gäller hur riksintressena ska hanteras vid planering för bostadsändamål.

Ungefär hälften av kommunerna anser att länsstyrelsernas bedömningar av påtaglig skada på riksintressena i kommunernas planer är oförutsägbara. Osäkerheten kring bedömningen av påtaglig skada gör att kommuner och exploatörer ibland inte vågar starta en planprocess om de tror att det finns risk för att länsstyrelsen i slutändan ska stoppa planen.

Med anledning av detta rekommenderar Riksrevisionen att länsstyrelserna ska prioritera arbetet med att ompröva och förtydliga riksintressebeskrivningar, inklusive vad som skulle kunna innebära påtaglig skada, inom områden som är aktuella för bostadsbyggande.

Riksrevisionens bedömning av Boverkets hantering av riksintressen

Riksrevisionen anger i sin granskningsrapport att en förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna ge kommunerna ett samlat riksintresseunderlag av god kvalitet är att sektorsmyndigheternas riksintressebeskrivningar är användbara.

Riksrevisionen konstaterar härvid att Boverkets samordning av sektorsmyndigheternas arbete med underlagen har varit mycket begränsad och att myndigheten inte har någon samlad översikt över de områden i landet som av sektorsmyndigheterna bedömts vara av riksintresse. Riksrevisionen framhåller att det underlag som sektorsmyndigheterna tillhandahåller i många fall är över 30 år gamla och att underlaget i många fall är inaktuellt. Flera sektorsmyndigheter har inte uppdaterat sina utpekade riksintressen med tillhörande beskrivningar i någon större utsträckning sedan riksintressesystemet infördes 1987.

Som en konsekvens av nu nämnda förhållanden anger Riksrevisionen att länsstyrelserna har svårt att använda vissa underlag från sektorsmyndigheterna då dessa i många fall är inaktuella och vaga. Detta försvårar i sin tur för länsstyrelserna att stödja kommunerna och att utöva tillsyn och bedöma påtaglig skada.

Länsstyrelsernas hantering av begreppet påtaglig skada medför i sin tur svårigheter för planeringsprocessen och att kommunerna anser att länsstyrelserna inte är förutsebara och ibland inte heller konsekventa i sina bedömningar av vad som innebär påtaglig skada. Riksrevisionen påtalar härvid att Boverket inte har arbetat med frågan om att ta fram vägledningar till länsstyrelserna för att bedöma påtaglig skada på riksintressen trots att Riksrevisionens granskning visar att de flesta länsstyrelser efterlyser en sådan vägledning.

Riksrevisionen konstaterar att Boverket under 2012 inledde en satsning som ger uttryck för ökade ambitioner när det gäller att samordna sektorsmyndigheternas arbete inom riksintresseområdet men att det inte finns några synbara resultat vad gäller sektorsmyndigheternas underlag.

Riksrevisionen rekommenderar i sin rapport Boverket att prioritera uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintressefrågan i syfte att förtydliga riksintressebeskrivningarna och att hålla dem uppdaterade. Vidare rekommenderar Riksrevisionen Boverket att ta fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen.

Regeringens beslut om kommittédirektiv

Regeringen har den 19 december 2013 beslutat utredningsdirektiv Hushållning med mark och vatten – områden av riksintresse (dir. 2013:126) (Riksintresseutredningen M 2014:01). Enligt direktiven ska en särskild utredare göra en översyn av 3 kap. miljöbalken och relevanta delar av 4 kap. miljöbalken. Utredaren ska föreslå sådana ändringar som behövs för att systemet för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse ska bli ändamålsenligt, anpassbart över tiden, fokuserat på väsentliga och aktuella behov och för att systemet inte ska leda till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. Systemet ska vara rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet.

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

Utredningsdirektiven omfattar ett helt spektra av uppgifter och specificeras i ett stort antal punkter. I detta sammanhang kan bl.a. nämnas att utredaren särskilt ska

- bedöma vilket reellt behov som i dag finns för de riksintressen som anges i 3 kap. miljöbalken och bedöma hur väl dagens områden av riksintresse motsvarar detta behov,
- ange vilket ansvar och vilka uppgifter som de berörda aktörerna (centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner) bör ha för att systemet ska fungera väl och vara anpassat till aktörernas uppgifter och roller,
- ange vilket underlag som bör krävas för ett utpekande av ett område av riksintresse och vilka kriterier som bör vara uppfyllda, och
- närmare precisera rekvisit för de åtgärder som bör respektive inte bör vara tillåtna inom de områden som omfattas av hushållningsbestämmelserna.

Utredningen har lämnat delbetänkandet Bostadsförsörjning och riksintressen (SOU 2014:59) den 14 augusti 2014. De frågor som behandlas i delbetänkandet bereds för närvarande vidare inom Regeringskansliet. Uppdraget i sin helhet ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 december 2015.

Regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport

I regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om statens hantering av riksintressen (skr. 2013/14:211) lämnar regeringen sin bedömning med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. I skrivelsen redogör regeringen för de åtgärder som har vidtagits inom det område som granskningen omfattar. Av skrivelsen framgår att regeringen, i avvaktan på resultatet av Riksintresseutredningen, avser att ge Boverket och länsstyrelserna ett uppdrag som syftar till att i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer öka samordningen och förbättra tillämpningen av den nuvarande riksintresseregleringen.

Boverkets utvecklingsarbete

Boverket har under de senaste åren höjt sin ambitionsnivå när det gäller verkets samordningsroll inom ramen för riksintressesystemet. Avsikten är bl.a. att förtydliga verkets samordningsroll och att öka kunskapen om och få en ökad systemförståelse för myndigheternas olika roller. Arbetet sker i samverkan med riksintressemyndigheterna. I arbetet deltar även vissa andra myndigheter, bl.a. Lantmäteriet och Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Landsting. Ett syfte med arbetet är att utforma ett gemensamt ramverk när det gäller kriterier för utpekande av riksintressen och att hitta former för hur områden som inte längre bör ha status som riksintresse ska kunna avvecklas. Boverket arbetar också med kunskapsuppbyggnad och vägledning. Härvid kommer Boverket att inom ramen för den webbaserade informationen PBL kunskapsbanken utveckla en temadel med en fördjupad vägledning om riksintressesystemet.

Bedömning

Regeringen har konstaterat att det bör vidtas åtgärder i syfte att förbättra det regelsystem som omfattas av miljöbalkens hushållningsbestämmelser samt för att förbättra tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Den utredning som regeringen tillsatt (Riksintresseutredningen) har till uppgift att närmare och i ett mera långsiktigt perspektiv studera sådana ändringar av bestämmelserna om hushållningen av mark och vatten som ger ett system som är ändamålsenligt, anpassningsbart 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. Det ska dessutom vara rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlätta för en enhetlig tillämpning i hela landet.

I avvaktan på ett eventuellt genomförande av de förslag som Riksintresseutredningen kan komma att redovisa kan det emellertid enligt regeringens uppfattning finnas anledning att också i ett mera kortsiktigt perspektiv verka för en förbättring av tillämpningen av de bestämmelser som reglerar hushållningen med mark och vatten. Vid ett

sådant arbete bör bl.a. Boverkets utvecklingsarbete inom området tas till vara och intensifieras.

Närmare om uppdraget

Regeringen har tagit fasta på dels innehållet i det av Boverket initierade utvecklingsarbetet, dels de rekommendationer som Riksrevisionen har presenterat i sin granskningsrapport och som berör länsstyrelsernas och Boverkets ansvars- och verksamhetsområden. Regeringen anser mot bakgrund av detta att samordningen mellan av riksintressesystemet berörda organisationer ska öka och att tillämpningen av den nuvarande riksintresseregleringen ska förbättras.

Med utgångspunkt i nu nämnda förhållanden ska

- Boverket prioritera uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintressefrågan i syfte att förtydliga riksintresseunderlaget och att hålla det uppdaterat samt att efter samråd med berörda myndigheter ta fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen, och
- länsstyrelserna prioritera arbetet enligt 3 § andra stycket och 4 § 2 i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. med att ompröva och förtydliga riksintresseunderlaget, inklusive vad som skulle kunna innebära påtaglig skada, inom områden som är aktuella för bostadsbyggande och annan bebyggelseutveckling. Arbetet ska fullgöras efter samråd med berörda myndigheter.

På regeringens vägnar

Ulf Kristersson

Ivar Frostenson

Likalydande till
Samtliga länsstyrelser

Kopia till

Statsrådsberedningen
Försvarsdepartementet/MFI, SSK
Finansdepartementet/BA, KSÄ
Landsbygdsdepartementet/JFS, LB, ELT
Miljödepartementet/NM, S, KE
Näringsdepartementet/E, FIN, RT, TE, ITP
Kulturdepartementet/KA
Försvarsmakten
Havs- och vattenmyndigheten
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Naturvårdsverket
Post- och telestyrelsen
Riksantikvarieämbetet
Sametinget
Statens energimyndighet
Strålsäkerhetsmyndigheten
Sveriges geologiska undersökning
Tillväxtverket
Trafikverket
Stockholms läns landsting
Göteborgsregionens kommunalförbund
Västra Götalandsregionen
Region Skåne
Region Halland
Region Gotland
Region Blekinge
Region Dalarna
Region Gävleborg
Regionförbundet Jämtlands län
Regionförbundet Jönköping
Regionförbundet i Kalmar
Regionförbundet södra Småland
Regionförbundet Örebro
Regionförbundet Östsmåland
Regionförbundet Sörmland
Regionförbundet Uppsala län
Region Värmland
Region Västerbotten
Sveriges Kommuner och Landsting