

Bostadsförsörjning och riksintressen

Delbetänkande av Riksintresseutredningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:59

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer 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/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24158-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 19 december 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av 3 kap. miljöbalken och relevanta delar av 4 kap. miljöbalken.

Enligt direktivet ska utredaren 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 förtursfrågan 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.

Utredningen har antagit namnet Riksintresseutredningen.

Den 7 januari 2014 förordnades generaldirektören Elisabet Falemo att vara särskild utredare. Den 30 januari förordnades planeringschefen Bengt Arwidsson till huvudsekreterare och departementssekreteraren Sara Bergdahl till sekreterare i utredningen.

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 Miljödepartementet 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 Försvarmakten, 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.

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.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Experterna har i allt väsentligt ställt sig bakom redovisade beskrivningar och bedömningar. Från enstaka experter har det dock funnits önskemål om att utredningen redan i delbetänkandet ska lämna förslag till författningsändringar.

Utredningen överlämnar härmed sitt delbetänkande *Bostadsförsörjning och riksintressen* (SOU 2014:59).

Stockholm i augusti 2014

Elisabet Falemo

/Bengt Arwidsson
Sara Bergdahl

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	17
1.1 Uppdraget.....	17
1.2 Utredningens arbete	18
1.3 Betänkandets disposition.....	19
2 Hushållningsbestämmelsernas syfte och tillämpning	21
2.1 Syfte och historik.....	21
2.2 Bestämmelserna om riksintresse	22
2.3 Plan- och bygglagen och det kommunala planmonopolet	24
2.4 Riksintresseprocessen.....	26
2.4.1 Riksintressemyndigheterna och riksintresseanspråk	26
2.4.2 Processen från angivande av områden till antagen översiktsplan	28
2.4.3 Översiktsplaner.....	30
2.4.4 Detaljplaner och områdesbestämmelser.....	31
2.4.5 Tillämpning och prövning i mål och ärenden enligt flera lagar.....	33
2.4.6 Överklagandeprocessen.....	34
2.4.7 Kunskapsunderlag och samordning m.m.	36
2.5 Hushållningsbestämmelserna i en ny tid.....	37

3	Riksintressen och bostadsbyggande.....	41
3.1	Behov av att bygga fler bostäder	42
3.2	Hinder för bostadsbyggande	43
3.2.1	Hinder för bostadsbyggande i byggklara planer	44
3.2.2	Hinder för planering för bostadsbyggande	47
3.3	Områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken som hinder för planering för bostadsbyggande.....	50
3.3.1	Statens inflytande på kommunernas planering genom länsstyrelserna.....	51
3.3.2	Kommunernas syn på statens hantering av riksintressen	53
3.3.3	Tillämpning i mål och ärenden	62
3.4	Överväganden och bedömningar	65
4	Förslag och bedömningar.....	69
4.1	Hur kan hinder för bostadsbyggande begränsas?	70
4.1.1	På vilka sätt kan områden av riksintresse hindra bostadsbyggande?	70
4.1.2	Bör en ny avvägningsmöjlighet införas för att begränsa de oavsiktliga hinder riksintressesystemet orsakar bostadsbyggandet?	72
4.2	Avvägning mellan riksintressen och bostadsförsörjningsbehovet.....	74
4.2.1	Nuvarande avvägningsmöjligheter enligt 3 kap. miljöbalken	74
4.2.2	Bostadsförsörjningsintresset kan få påtagligt skada ett riksintresse.....	76
4.2.3	Kompensation av ett påtagligt skadat riksintresse.....	79
4.2.4	Bostadsförsörjning som riksintresse.....	82
4.2.5	Andra avvägningsmöjligheter.....	84
4.3	Utredningens fortsatta arbete	85
	Referenser.....	89

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2013:126..... 93

Bilaga 2 Hearing om bostadsförsörjning och riksintressen..... 107

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Detta delbetänkande behandlar frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet.

Utredaren ska i sitt slutbetänkande redovisa förslag till ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse, som är rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlättar en enhetlig tillämpning i hela landet. Enligt direktivet ska därför beskrivningar och eventuella förslag i delbetänkandet utformas så att de möjliggör för utredaren att i slutredovisningen ge förslag som tar hänsyn till helheten och andra aspekter än enbart bostadsförsörjningen.

Utredningen har i enlighet med direktivet studerat i vilken omfattning områden av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist och skälen till detta. Mot denna bakgrund har utredningen övervägt hur sådana hinder kan begränsas utan att väsentliga skyddsbehov skadas på kort och lång sikt, och möjligheterna att utveckla ett system där avvägningar kan göras mellan riksintressen och det allmänna intresset av bostadsförsörjning. Vidare har utredningen undersökt behovet och lämpligheten i att låta bostadsförsörjningen kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse.

Frågan om i vilken omfattning områden av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist och skälen till detta har undersökts bl.a. genom studier av rapporter och redovisade regeringsuppdrag, statistikinsamling och intervjuer.

För att belysa frågeställningarna om begränsning av hinder, avvägningssystem och bostadsförsörjning som riksintresse upprättade utredningen tre författningsförslag som har prövats i dialog med

myndigheter och andra intressenter samt utredningens experter, bl.a. vid en hearing.

Områden av riksintresse som hinder för bostadsbyggande

Utredningen konstaterar att det råder enighet om att det är brist på bostäder i stora delar av Sverige. Bostadsbristen är särskilt svår i storstadsregionerna och i andra tillväxtregioner. Enighet råder också om att bostadsbeståndet behöver utnyttjas bättre och att det behöver byggas fler bostäder.

Det finns en planreserv med byggklara detaljplaner i de flesta kommuner med behov av fler bostäder. I sådana planer utgör områden av riksintresse i regel inget hinder för bostadsbyggande. Skälen till att det inte byggs fler bostäder i de byggklara planerna är främst av ekonomisk art. Ofta handlar det om att det inte finns tillräcklig efterfrågan på bostäder till det pris som marknaden kan tillhandahålla och resultatet blir att utbud och efterfrågan inte balanserar på bostadsmarknaden. Utredningens slutsats är att det inte enbart räcker med att öka antalet detaljplaner för att det ska byggas fler bostäder. Vid ett ökat bostadsbyggande kan det dock vara väsentligt att underlätta planeringen av bostadsområden för att inte bristande tillgång på byggklara planer ska bli ett hinder.

Områden av riksintresse kan påverka planering för bostadsbyggande genom att bestämmelserna om områden av riksintresse ska tillämpas i planeringsprocessen enligt plan- och bygglagen. Bestämmelserna är avsedda att hindra åtgärder som kan föregripa ett områdes användning för det ändamål som angetts som särskilt värdefullt i ett nationellt perspektiv. Områden som är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken för ett visst ändamål ska enligt bestämmelserna skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. Om den avsedda bostadsbebyggelsen uppfyller dessa rekvisit kan länsstyrelsen enligt 11 kap. 11 § plan- och bygglagen upphäva kommunens beslut om att anta en detaljplan. Länsstyrelsen kan också upphäva kommunens beslut om detaljplanen inte tillgodoser frågor om mellankommunal samverkan, miljökvalitetsnormer, strandskydd samt hälsa, säkerhet och risk.

Länsstyrelserna ska i planprocessen enligt plan- och bygglagen bl.a. bevaka att de nämnda frågorna tillgodoses i kommunernas

planering. Det sker genom samråd och granskningar i planeringsarbetet, och planerna anpassas i allmänhet under processen så att de följer bestämmelserna när de antas. Av 1753 antagna detaljplaner under 2012 upphävdes fyra med hänvisning till riksintressen och tio med hänvisning till hälsa, säkerhet och risk.

I länsstyrelsernas tillsynsarbete är hälsa, säkerhet och risk den vanligaste ingripandegrunden, följd av riksintressen. Flera ingripandegrunder kan vara aktuella samtidigt för ett område, till exempel strandskydd och riksintresse för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård. Buller- och riskfrågor gör att hälsa, säkerhet och risk ofta är en ingripandegrund tillsammans med riksintresse för kommunikationer. Orsaker till att bostadsbyggande avstyrks i vissa lägen kan vara att det bedömts som mindre lämpligt att bygga bostäder i närhet av flygplatser, hamnar och trafikleder eller andra verksamheter. Bedömningen grundar sig både på omsorgen om de boendes hälsa och på att möjligheterna för utveckling av pågående verksamhet inte ska hindras. Ofta är dessa verksamheter angivna som riksintresse och att anläggningens utnyttjande påtagligt försvåras kan då anges som skäl för avstyrkande.

Utredningen har funnit att områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken kan påverka kommunernas möjligheter att planera för bostadsbebyggelse på flera sätt. Utredningen har identifierat följande huvudsakliga fall av hinder vid planering i områden som berörs av riksintresse.

Ett fall är när bostadsbyggandet är en åtgärd som kan påtagligt skada områdets angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. Det kan medföra att exploateringen måste anpassas till storlek och utformning eller hindras helt. Under förutsättning att området av riksintresse är lämpligt avgränsat och värdet tydligt beskrivet saknas anledning att begränsa detta hinder eftersom det är ett avsett hinder enligt lagstiftarens intentioner.

Ett annat fall är när det i områden som berörs av riksintresse bedöms att användning för bostadsbebyggelse på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt, trots att bebyggelsen skulle medföra påtaglig skada eller motsvarande på riksintresset. Bostadsförsörjning, som är ett viktigt allmänintresse, väger alltid lättare än riksintressen i en sådan situation. Utredningens bedömning är att detta hinder är oavsiktligt enligt lagstiftarens intentioner och det är för denna situation som en ny avvägningsmöjlighet har efterfrågats. Enligt

utredningens mening är dock detta hinder varken betydande eller av större omfattning.

Ett tredje fall är när planeringsprocessen påverkas av svårigheterna att tillämpa bestämmelserna. I arbetet med delbetänkandet har utredningen noterat att det finns otydligheter i riksintressesystemet som medför att det blir svårt att tillämpa och att förtroendet för systemet undergrävs. Exempelvis råder tveksamhet om de utpekade riksintresseområdenas kvalitet, legitimitet och aktualitet. Osäkerhet råder angående bedömningen av vad som kan tillåtas i ett område. Detta inverkar på kommunernas och länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelserna så att planeringsprocessen för områden som berör riksintressen ofta blir onödigt långdragen och kostsam. Det bidrar också till en oförutsägbarhet i planeringsprocessen som kan medföra att exploitörer drar sig för att starta projekt i ett område som berör ett riksintresse. Utredningens bedömning är att detta är ett hinder som påtagligt minskar effektiviteten i samhällsplaneringen, men som inte för närvarande utgör ett betydande hinder för bostadsbyggandet eftersom det i dag inte råder brist på byggklara planer.

Sammanfattningsvis finner utredningen att områden av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken på olika sätt kan utgöra hinder för planeringen av bostadsbyggande. Såsom riksintressesystemet fungerar i dag är hindren i vissa fall avsedda enligt lagstiftarens intentioner, medan de i andra fall är oavsiktliga. Enligt utredningens mening är dock de oavsiktliga hindren inte av större omfattning i jämförelse med andra hinder, främst av ekonomisk art, för angeläget bostadsbyggande i områden med bostadsbrist..

Utredningen har i uppdrag att i slutbetänkandet redovisa en översyn av systemet för hushållning med mark- och vattenområden och lämna förslag till ett system som är rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlättar en enhetlig tillämpning i hela landet. Utredningens bedömning är att ett genomförande av de kommande förslagen i slutbetänkandet bör kunna undanröja många av de hinder som nu observerats.

Avvägning mellan riksintressen och bostadsförsörjning

Enligt 1 kap. 1 § plan- och bygglagen ska kommunernas planering syfta till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsför-

hållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i miljöbalken är avsedda att bidra till att nå detta syfte.

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken är utformade med avsikt att ge utrymme för avvägningar och möjligheter till att i enskilda fall kunna bedöma vad som är lämpligast för att åstadkomma sådan mark- och vattenanvändning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. När ett område av riksintresse utgör hinder för planering för bostäder kan det bero på att tillämpningen av bestämmelserna inte sker på det sätt som avsågs när bestämmelserna infördes. Men det kan också förekomma fall där markanvändning för bostadsbebyggelse bedöms på lämpligaste sätt främja en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt, trots att bebyggelsen skulle medföra påtaglig skada eller motsvarande på riksintressen. Det är för sådana situationer en förändring har efterfrågats som möjliggör en avvägning mellan behovet av bostäder och riksintresseområden. Utredningen har därför undersökt om det går att komplettera bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken med en avvägningsbestämmelse.

Utredningen formulerade två förslag till bestämmelser som skulle utgöra en slags ventil för det fall länsstyrelsen och kommunen är överens om att detta är en lämplig avvägning i ett långsiktigt hushållningsperspektiv trots att åtgärden orsakar påtaglig skada eller motsvarande på ett riksintresse. Författningsförslagen presenterades vid den ovan nämnda hearingen. Vid hearingen var den allmänna meningen att det inte redan i delbetänkandet bör föreslås någon ny bestämmelse i form av en avvägningsmöjlighet som riktar sig särskilt mot bostadsförsörjning. En sådan bestämmelse bör övervägas inom ramen för den översyn av hela systemet för hushållning med mark- och vattenområden som ska redovisas i slutbetänkandet. Några deltagare menade att ett införande av en avvägningsmöjlighet skulle kunna urholka systemet eftersom riksintressena tappar den status och särställning som lagstiftaren avsåg. Å andra sidan framfördes visst stöd för att det i framtidens system kan behövas en bestämmelse i 3 kap. miljöbalken som i högre grad möjliggör lösningar som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

Utredningens bedömning är att det inte är lämpligt att redan i delbetänkandet föreslå åtgärder i systemet som riktar sig särskilt mot bostadsbyggandet. Sådana förslag skulle föregripa översynen

och kunna försämra möjligheterna att åstadkomma ett effektivt system för hushållning med mark- och vattenområden. Utredningen kommer i sitt fortsatta arbete att behandla frågor om avvägningsmöjligheter och andra åtgärder i samband med översynen av hela systemet för hushållning med mark- och vattenområden.

Bostadsförsörjning som riksintresse

För att undersöka lämpligheten i att låta bostadsförsörjningen kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse upprättades ett författningsförslag som skulle göra det möjligt att ange områden av riksintresse för bostadsförsörjning. Genom bestämmelsen skulle ett område av riksintresse för bostadsförsörjning skyddas från åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten av nya bostäder. Det skulle också vara möjligt att göra en avvägning mellan ett riksintresse för bostadsförsörjning och andra riksintressen enligt bestämmelsen i 3 kap. 10 § miljöbalken.

Förslaget presenterades vid den ovan nämnda hearingen och har prövats i dialog med representanter från kommuner, SKL, länsstyrelser, de centrala myndigheterna och utredningens experter. Den allmänna meningen var, såväl vid hearingen som vid de övriga diskussionerna, att det är olämpligt att införa en sådan bestämmelse.

Det har framförts flera skäl till varför det är olämpligt att göra bostadsförsörjningen till ett riksintresse. Bostadsförsörjning är i grunden ett lokalt eller regionalt intresse, inte nationellt. Varje kommun har ansvar för bostadsförsörjningen i sin kommun. Att ange bostadsförsörjning som riksintresse signalerar ett statligt ansvar och riskerar att göra ansvarsförhållandet otydligt. Att göra bostadsförsörjningen till ett riksintresse skulle bidra till att komplicera riksintressesystemet ytterligare. Kriterierna för att peka ut ett riksintresse för bostadsförsörjning är svåra att precisera. Bl.a. krävs lokal orientering och hänsynstagande till fler aspekter än just själva bostäderna, t.ex. tillgången till kommunikationer och annan service. Vilken myndighet som skulle kunna peka ut ett riksintresse är oklart. Tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen skulle kompliceras ytterligare och den administrativa bördan skulle öka. Att öka mängden riksintressen skulle bidra till den ”inflation” av riksintressen som redan uppfattas som ett problem. Ett utpekande av ett område av riksintresse för bostadsförsörjning skulle skydda

området mot användning för andra ändamål. Men det skulle inte automatiskt medföra att det byggs bostäder där eftersom det är marknaden som i slutänden avgör var och när bostäder byggs.

Utredningen finner vid en samlad bedömning att nackdelarna med förslaget överväger fördelarna och att det inte är lämpligt att låta bostadsförsörjningen kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen tillsatte i december 2013 Riksintresseutredningen (dir. 2013:126) med uppdrag att göra en översyn av 3 kap. miljöbalken och relevanta delar av 4 kap. miljöbalken (*bilaga 1*). Utredaren ska enligt direktivet 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. Uppdraget ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 december 2015.

Frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet ska enligt direktivet behandlas med förtur och redovisas i ett delbetänkande senast den 15 augusti 2014. Frågan ska också redovisas i slutbetänkandet, och beskrivningar och eventuella förslag i delbetänkandet måste därför utformas så att de möjliggör för utredaren att i slutredovisningen ge förslag som tar hänsyn till helheten och andra aspekter än enbart bostadsförsörjningen. Utredningen ska inför delbetänkandet särskilt

- studera i vilken omfattning områden av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist och skälen till detta,
- utifrån denna bedömning föreslå hur sådana hinder kan begränsas utan att väsentliga skyddsbehov skadas på kort och lång sikt,

- utveckla ett system där avvägningar kan göras mellan å ena sidan olika riksintressen och å andra sidan tillgodoseendet av bostadsförsörjningsbehovet,
- undersöka behovet och lämpligheten i att låta bostadsförsörjningen kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse, och
- föreslå lämpliga förändringar och de författningsändringar som behövs.

Enligt direktivet ska utredaren samråda med de myndigheter som har uppgifter gällande 3 och 4 kap. miljöbalken, med länsstyrelser och kommuner samt med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska också samråda med Bostadsplaneringskommittén (S 2013:12) och följa Miljömålsberedningens (M 2010:04) arbete. Vidare ska utredaren ta del av Riksrevisionens arbete med granskning av statens hantering av riksintressen och Statens jordbruksverks arbete med uppdraget att utvärdera tillämpningen av den lagstiftning som reglerar när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar liksom av övrigt underlag av värde för uppdraget.

1.2 Utredningens arbete

Frågan om i vilken omfattning områden av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist och skälen till detta har undersökts bl.a. genom studier av rapporter och redovisade regeringsuppdrag, statistikinsamling och intervjuer.

För att studera omfattningen av planeringshinder till följd av riksintresseområden har underlaget till Riksrevisionens enkät i rapporten (RiR 2013:21) *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande* analyserats. De flesta av de kommuner som i enkäten angett att länsstyrelser eller sektorsmyndigheters hantering av riksintressen helt eller delvis hindrat planer på bostadsbyggande vid flera tillfällen under de senaste tre åren, har intervjuats för att klarlägga omfattningen av och skälen till hindren. Dessutom har företrädare för de tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö intervjuats. Uppgifter har även inhämtats från Boverkets årliga plan- och byggenkäter och bostadsmarknadsenkäter.

Utredningen har intervjuat företrädare för Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Trafikverket, Boverket, och länsstyrelserna - de myndigheter som enligt Riksrevisionens rapport närmast berörs av frågan om bostadsförsörjning och riksintressen. Vidare har företrädare för SKL och Riksrevisionen intervjuats, och samråd har skett med Bostadsplaneringskommittén och Miljömålsberedningen.

För att belysa direktivets frågeställningar om begränsning av hinder, utveckling av avvägningssystem och bostadsförsörjning som riksintresse upprättade utredningen tre författningsförslag som diskuterades vid en hearing i maj (*bilaga 2*) med brett deltagande från myndigheter och andra intressenter samt utredningens experter.

Utredningen avser att behandla direktivets frågeställningar om begränsning av hinder för bostadsbyggande vidare inom ramen för arbetet med slutbetänkandet och lämnar därför inga förslag i delbetänkandet. Det finns därför inget särskilt avsnitt om konsekvenser i delbetänkandet.

1.3 Betänkandets disposition

I kapitel 2 lämnas en kort beskrivning av hushållningsbestämmelsernas syfte och tillämpning.

I kapitel 3 redovisas utredningens studier av i vilken omfattning områden av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist och skälen till detta.

Utredningens förslag och bedömningar angående hur sådana hinder kan begränsas, om utveckling av system för avvägningar samt om behovet och lämpligheten i att låta bostadsförsörjningen kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse redovisas i kapitel 4.

2 Hushållningsbestämmelsernas syfte och tillämpning

I detta delbetänkande behandlas frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet. I kapitlet beskrivs därför de delar av systemet som har större betydelse för framställningen i följande kapitel.

2.1 Syfte och historik

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken syftar till att främja en sådan användning av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt som innebär att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. Bestämmelserna ger gemensamma utgångspunkter för prövning i mål och ärenden liksom i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning som hänvisar till hushållningsbestämmelserna. Med bestämmelserna ges mark- och vattenområden som rymmer resurser, värden eller företeelser som är särskilt betydelsefulla i ett nationellt perspektiv, ett skydd mot vissa åtgärder. Genom lagstiftningen kan värdefulla miljöer bevaras och möjligheter att uppföra anläggningar som är viktiga för Sverige säkras.

Hushållningsbestämmelserna har sitt ursprung i den fysiska riksplaneringen som inleddes på 1960-talet och som utformades genom en aktiv dialog mellan den lokala kommunala och den statliga regionala och nationella nivån. Riktlinjerna i denna riksplanering kodifierades 1987 i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) i samband med införandet av plan- och bygglagen (1987:10), härefter äldre plan- och bygglagen. Hushållningsbestämmelserna utformades som allmänt hållna riktlinjer till ledning för prövning av olika oförenliga intressen. I pro-

positionen till naturresurslagen (prop. 1985/86:3, s. 22 f.) anfördes ”Eftersom reglerna till övervägande del ska tillämpas vid beslut där breda markpolitiska bedömningar måste göras, måste regelsystemet utformas så att det finns utrymme för avvägningar”. I förarbetena till hushållningsbestämmelserna görs uttalanden som syftade till att ge reglerna ett mer preciserat innehåll, men bestämmelsernas allmänna utformning har i många fall lett till ett brett tolknings- och tillämpningsutrymme.

Efter tio års tillämpning kom hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen att oförändrade föras in i 3 och 4 kap. miljöbalken som började gälla 1999. I propositionen till miljöbalken var Lagrådet tveksamma till lagstiftningens oprecisa uttryck. Regeringen delade Lagrådets synpunkter om att lagtext inte bör vara alltför oprecis men anförde att avvägningregler, såsom reglerna i 2 kap. naturresurslagen (nuvarande 3 kap. miljöbalken) var uppbyggda, är svåra att göra precisa. Regeringen ansåg att en ändring av lagstiftningen borde undvikas om någon ändring i sak inte var avsedd, eftersom bestämmelserna alltsedan 1987 hade tillämpats av ett stort antal myndigheter i mål och ärenden och i kommunernas planering och att en sådan ändring kunde leda till oklarheter (prop. 1997/98:45, del 1, s. 242 f.).

Till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken hör förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen). Hushållningsbestämmelserna har karaktären av en ramlagstiftning och ska tillämpas enligt ett flertal lagar (se 3 § tredje stycket hushållningsförordningen och avsnitt 2.4.5).

2.2 Bestämmelserna om riksintresse

De grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. miljöbalken och de särskilda bestämmelserna för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet i 4 kap. miljöbalken, innehåller bl.a. regler för områden av riksintresse. För riksintresseområdena gäller, med vissa undantag i 4 kap., att de ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. Undantagen i 4 kap. innebär bl.a. att de bestämmelser som rör områden av särskild betydelse för turism och friluftsliv, såsom kustområden, fjällområden och älvar,

inte utgör hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller det lokala näringslivet. Det finns inget motsvarande undantag för riksintressena i 3 kap. miljöbalken.

En bedömning av om en åtgärd medför påtaglig skada eller motsvarande måste alltid göras i samband med plan- eller tillståndsbeslut som berör områden av riksintresse. Frågan behandlas sparsamt i förarbetena till naturresurslagen (prop. 1985/86:3) och varken miljöbalkens eller hushållningsförordningens lagtext ger någon ledning om vad som är påtaglig skada. I praxis har inte heller någon klar tolkning av begreppet påtagligt skada utkristalliserats, mycket beroende på riksintressenas olika karaktär och förutsättningar (se avsnitt 3.3.3). Naturvårdsverket har dock i samråd med Riksantikvarieämbetet tagit fram allmänna råd för vad som är påtaglig skada enligt 3 kap. 6 § miljöbalken (Naturvårdsverkets föreskrift NFS 2005:17).

Mark- och vattenområden kan vara av riksintresse för följande ändamål enligt 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken:

- Rennäringen eller yrkesfisket.
- Naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet.
- Fyndigheter av ämnen eller material.
- Anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering.
- Totalförsvarets anläggningar.

Bestämmelserna i 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken är utformade på ett likartat vis och med överensstämmande innehåll, alla med ett första och ett andra stycke. Det första stycket innehåller krav på allmän hänsyn till områden som är av betydelse för det ändamål bestämmelsen reglerar. En avvägning ska göras t.ex. vid planläggning och tillståndsprövning då dessa ändamål ”så långt möjligt” ska skyddas. Av prop. 1985/86:3 s. 155 (se även prop. 1997/98:45, del 2, s. 30), framgår att det i uttrycket ”så långt möjligt” ligger ”att den avvägning som skall göras mellan det skyddade intresset och motstående intressen skall innefatta hänsynstaganden till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd paragrafen ger. I första hand är avsikten att ge utrymme i det enskilda fallet för samhällsekonomiska hänsynstaganden, t.ex. med hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för

berörda enskilda ska vägas in. I uttrycket 'så långt möjligt' ligger dock också att enbart ekonomiska hänsynstaganden inte får äventyra de värden som bestämmelsen avser att skydda, annat än om en samlad bedömning i enlighet med 2 kap. 1 § [naturresurslagen] visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning".

Bestämmelserna i andra stycket i 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken avser områden av riksintresse. Riksintresseområden förutsätts vara områden som har sådana kvaliteter att de är av intresse för hela riket och skyddsvärdet för ett sådant område ska vara så pass tydligt att gemene man kan förstå områdets värde (jmf. prop. 1985/86:3, s. 27 f. och 230). Ett riksintresse ska ges företräde framför andra allmänna och enskilda intressen när markanvändningen avgörs, vilket framgår av bestämmelsernas klara lydelse – "skall skyddas" mot åtgärder som orsakar påtaglig skada, eller motsvarande. Utgångspunkten vid tillämpning av både första och andra styckena i 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken är att det så långt som möjligt ska gå att använda mark- och vattenområden för flera olika ändamål samtidigt genom god planering och hänsynstagande. Denna utgångspunkt gäller även områden av riksintresse, till en viss gräns (till gränsen för påtaglig skada). Det är därför nödvändigt att avgöra om riksintresset påtagligt skadas eller motsvarande, eftersom bestämmelserna inte tillåter att ett riksintresse påtagligt skadas med undantag för avvägningsmöjligheten för områden med riksintressen för flera oförenliga ändamål i 3 kap. 10 § miljöbalken.

Det är endast vid ändrad användning av mark- eller vattenområden bestämmelserna om riksintresse ska tillämpas (se 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken). Pågående markanvändning berörs inte i andra fall än då det av olika skäl krävs förnyade tillstånd för en viss verksamhet. Hänsyn till riksintresset gäller oavsett om en planerad verksamhet eller åtgärd avser mark innanför eller utanför det redovisade områdets gränser.

2.3 Plan- och bygglagen och det kommunala planmonopolet

Plan- och bygglagen (2010:900) innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Vid prövning av frågor enligt plan- och bygglagen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. plan- och bygglagen). Lagen syftar till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala

levnadsförhållanden och en god och långsiktig hållbar livsmiljö. Enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid planläggning och tillståndsgivning.

Den nuvarande plan- och bygglagen trädde i kraft 2011 och ersatte den äldre plan- och bygglagen. När den äldre plan- och bygglagen kom 1987 innebar den då nya lagstiftningen stora förändringar i förhållande till den byggnadslagstiftning som tidigare gällt. En av dessa förändringar var att länsstyrelserna inte längre skulle fastställa kommunernas detaljplaner (stadsplaner och byggnadsplaner). Tanken med den s.k. PBL-reformen var att eventuella konflikter mellan motstående intressen mellan staten – företrädd av länsstyrelsen – och en kommun skulle lösas genom dialog och tidiga samråd i planeringsprocessen. Reformen skulle också leda till ett ökat medborgarinflytande. Ett av huvudsyftena med den äldre plan- och bygglagen var att ansvaret för planeringen av mark och vatten skulle decentraliseras till kommunerna. I och med den äldre plan- och bygglagen infördes att varje kommun skulle ha en aktuell översiktsplan över hela kommunen. Ett av motiven för införandet av en obligatorisk översiktsplan var att decentralisera beslutsansvaret från staten till kommunerna som fick huvudansvaret för plan- och byggsbeslut (prop. 2009/10:170, s. 169).

Det kommunala s.k. planmonopolet återfinns i dagens lagstiftning i 1 kap. 2 § plan- och bygglagen där det framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Planmonopolet innebär att kommunerna har rätt att bestämma var, när och hur det ska byggas inom kommunens gränser. Plan- och bygglagen ställer dock upp en mängd bestämmelser som anger de allmänna intressen kommunerna måste ta hänsyn till. Det kommunala planmonopolet kan genombrytas i vissa fall genom länsstyrelsens ingripande när det rör sig om riksintressen, mellankommunal samverkan, miljö kvalitetsnormer, strandskydd eller hälsa, säkerhet och risk (se 11 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen).

Sedan den 1 januari 2014 finns en ny bestämmelse i 2 kap. 3 § 5 plan- och bygglagen som anger bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet som ett allmänt intresse (se vidare avsnitt 2.5 och 4.2.1). Den 1 juli 2014 infördes även en bestämmelse om att översiktsplanen ska visa hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder (3 kap. 5 § 5 plan- och bygglagen). Eftersom översiktsplanen är ett viktigt instrument för att genom-

föra kommunernas riktlinjer och intentioner när det gäller bostadsförsörjningen var avsikten med den nya bestämmelsen att öka samordningen mellan plan- och bygglagen och lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, härafter förkortad bostadsförsörjningslagen, genom ett förtydligande av kraven på översiktsplanens innehåll (prop. 2013/14:59 s. 21 f.). Avsikten är att kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska återspeglas genom ställningstaganden i den fysiska planeringen.

2.4 Riksintresseprocessen

I detta avsnitt går utredningen igenom de mest grundläggande delarna av den s.k. riksintresseprocessen. Med riksintresseprocessen avses här hur bestämmelserna om riksintressen är avsedda att tillämpas i fråga om utpekande och angivande av områden, i mål och ärenden liksom i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning.

2.4.1 Riksintressemyndigheterna och riksintresseanspråk

Nedan framgår vilka centrala förvaltningsmyndigheter, de s.k. riksintressemyndigheterna, som enligt 2 § hushållningsförordningen ska lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Genom myndighetsbeslut kan myndigheterna ”peka ut” sådana områden. Förutom att peka ut områden av riksintresse ska var och en av riksintressemyndigheterna inom sitt verksamhetsområde ha uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden (1 § första stycket hushållningsförordningen).

Tabell 2.1 Riksintressemyndigheter

Verksamhetsområde	Myndighet
Område av riksintresse för rennäringen (3 kap. 5 §)	Sametinget
Område av riksintresse för yrkesfisket (3 kap. 5 §)	Havs- och vattenmyndigheten
Område av riksintresse för naturvården och friluftslivet (3 kap. 6 §)	Naturvårdsverket Havs- och vattenmyndigheten
Område av riksintresse för kulturmiljövården (3 kap. 6 §)	Riksantikvarieämbetet
Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse (3 kap. 7 §)	Sveriges geologiska undersökning
Område av riksintresse för vissa anläggningar (3 kap. 8 §)	
– industriell produktion	Tillväxtverket
– energiproduktion och energidistribution	Statens energimyndighet
– slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall	Strålsäkerhetsmyndigheten
– kommunikationer för väg, järnväg, sjöfart och luftfart	Trafikverket
– elektronisk kommunikation	Post- och telestyrelsen
– avfallshantering	Naturvårdsverket
– vattenförsörjning	Havs- och vattenmyndigheten
Område av riksintresse för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 §)	Försvarmakten Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

En myndighets bedömning som slutar i ett utpekande av ett riksintresse kan sägas utgöra ett riksintresseanspråk. Uttrycket riksintresseanspråk omnämns inte i förarbetena till naturresurslagen (prop. 1985/86:3), men har efter hand ofta kommit att användas som beteckning för ett område som en myndighet bedömt vara av riksintresse för ett visst ändamål. Utredningen använder uttrycket i den meningen i den fortsatta framställningen. Av 2 § hushållningsförordningen framgår också att dessa myndigheter ska lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden, som de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken inom sina respektive ansvarsområden. Innan uppgifterna lämnas till länsstyrelserna ska myndigheten ha samrått med Boverket samt de länsstyrelser och andra riksintressemyndigheter som är berörda.

Respektive riksintressemyndighet avgör själv vilka eventuella kriterier som ska gälla för att ett område ska utpekats som riksintresse. Såsom framgår av betänkandet *Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar* (SOU 2009:45 s. 123) redovisar samtliga myndigheter sina områden av riksintressen i beslutsform. Av beslutet framgår i olika detaljrik omfattning en beskrivning av riksintressets värde.

Ingen av riksintressemyndigheterna kan med rättsligt bindande verkan förklara ett område som riksintressant, eftersom ett sådant bemyndigande saknas i lagstiftningen. Eftersom en myndighets beslut att peka ut ett område inte har någon rättsverkan finns det heller inte några möjligheter att överklaga ett sådant beslut. Myndigheternas riksintresseanspråk är endast vägledande för senare beslut. Frågan om huruvida ett område är av riksintresse ska därför bedömas i varje enskilt ärende, t.ex. vid en tillståndsprovning. Områden av riksintresse ska redovisas i kommunernas översiktsplaner, vilka i sin tur utgör underlag för bedömningar i enskilda ärenden. Översiktsplaneprocessen beskrivs närmare i avsnitt 2.4.2.

En prövande myndighet kan anse att ett visst område är av riksintresse, trots att ingen sektorsmyndighet angett något riksintresseanspråk (se t.ex. Miljööverdomstolens dom den 25 oktober 2007, mål nr M 300-07, där det aktuella området med stor sannolikhet inom en snar framtid skulle föreslås som riksintresse för vindkraft). Den prövande myndigheten kan också göra en sådan bedömning även om riksintresset saknas i den aktuella översiktsplanen. Det är alltså den instans som slutligen prövar ett ärende som avgör om ett område som utpekats som riksintresse ska tillmätas sådan betydelse. För handläggare på länsstyrelser och kommunerna fungerar dock underlaget ofta som en presumtion på riksintressets giltighet och aktualitet även om det i varje enskilt fall finns en möjlighet att göra en självständig bedömning.

2.4.2 Processen från angivande av områden till antagen översiktsplan

Processen från angivande av områden till antagen översiktsplan kan indelas i ett antal olika skeden. Processen inleds med att en riksintressemyndighet bedömer att ett mark- eller vattenområde är av riksintresse och formulerar värdebeskrivningar för själva riks-

intresseanspråket. Enligt 2 § hushållningsförordningen ska riksintressemyndigheterna därefter samråda med Boverket samt berörda länsstyrelser och riksintressemyndigheter, varefter uppgifter ska lämnas i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. När länsstyrelserna har mottagit själva riksintresseanspråken och värdebeskrivningarna ska länsstyrelserna förse kommunerna med kunskapsunderlag för att kommunerna ska kunna hantera riksintressena i översiktsplaneringen. Av 3 § första stycket hushållningsförordningen framgår länsstyrelsernas dialogskyldighet med kommunerna genom en hänvisning till plan- och bygglagen. I den lagstiftningen framgår att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses i kommunala planer. Av 3 kap. 4 § plan- och bygglagen framgår att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden tillgodoses. Riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska särskilt anges.

För att kommunen ska kunna beakta bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken krävs att länsstyrelsernas underlag anger tydliga värden och väl beskrivna avgränsningar. Av 3 § andra stycket hushållningsförordningen framgår att länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från riksintressemyndigheterna. Enligt samma stycke framgår att om länsstyrelsen inte har fått något sådant underlag från myndigheterna ska länsstyrelsens arbete grunda sig på det underlag som länsstyrelsen bedömer lämpligt. Kommunerna bör kunna förvänta sig att länsstyrelserna är en aktiv dialogpartner under hela processen. Länsstyrelsen ska kunna tillhandahålla kommunen ett brett kunskapsunderlag som ger kommunen den ledning som behövs och möjliggör en prioritering av motstridiga intressen.

Om länsstyrelsen bedömer att ytterligare ett mark- eller vattenområde bör anges som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken eller bedömer att klassificeringen eller avgränsningen i stort av ett riksintresseområde enligt 3 kap. miljöbalken bör omprövas, ska länsstyrelsen underrätta Boverket och andra berörda myndigheter (4 § hushållningsförordningen). Denna bestämmelse ger länsstyrelsen en möjlighet att genom eget initiativ själv kunna föreslå ett riksintresseanspråk eller påverka omfånget och omfattningen av ett befintligt.

2.4.3 Översiktsplaner

Översiktsplanens syfte är att ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och fungera som ett sektorsövergripande, strategiskt dokument för kommunens långsiktiga utveckling (prop. 2009/10:170, s. 169 f.). Enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen ska planläggningen syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför god hushållning. Därvid ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Enligt tredje punkten i 3 kap. 5 § plan- och bygglagen ska det av översiktsplanen framgå hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer och enligt bestämmelsens femte punkt ska det också framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder (se avsnitt 2.3). Tanken är att översiktsplanen ska inrymma både visioner och rent politiska ställningstaganden, samtidigt som den ska utgöra konkret underlag i enskilda plan- och lovärenden.

Enligt 3 kap. 4–5 §§ plan- och bygglagen ska kommunen i sin översiktsplan särskilt redovisa riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och hur kommunen avser att tillgodose dessa. Varje kommun ska enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska enligt 3 kap. 2 § plan- och bygglagen ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Bestämmelsen ändrades 2011 med syftet med att stärka översiktsplanens strategiska funktion samt kopplingen till t.ex. tillgänglighet och användbarhet (prop. 2009/10:170, s. 173 f.). Enligt 3 kap. 3 § plan- och bygglagen är översiktsplanen inte bindande. En översiktsplan kan upprättas för viss del av kommunen, s.k. fördjupad översiktsplan, eller utformas som ett tematiskt tillägg för vissa allmänna intressen (3 kap. 23 § plan- och bygglagen).

Länsstyrelsen är den instans som har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden och ska verka för att riksintressena tillgodoses i den kommunala planläggningen. Genom ett granskningsyttrande ger länsstyrelsen ett samlat besked om och i vilken utsträckning kommunens översiktsplan tillgodoser de

intressen som staten ska bevaka enligt plan- och bygglagen (3 kap. 16 § plan- och bygglagen), bl.a. riksintressen. Kommunen ska redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande tillsammans med översiktsplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen (3 kap. 20 § plan- och bygglagen).

Enligt 3 kap. 27 § plan- och bygglagen ska kommunfullmäktige minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till kraven i 3 kap. 5 § plan- och bygglagen. Länsstyrelsen ska enligt 3 kap. 28 § plan- och bygglagen minst en gång under mandattiden lämna en sammanfattande redogörelse med sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet, bl.a. riksintressen. Av redogörelsen ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till översiktsplanen. Länsstyrelsen ska också lämna en sådan redogörelse till en kommun när kommunen begär det.

2.4.4 Detaljplaner och områdesbestämmelser

Detaljplanen reglerar i första hand hur mark- och vattenområden och bebyggelse ska användas, utvecklas och bevaras och innefattar ett i princip uttömmande ställningstagande till de allmänna intressena enligt 2 kap. plan- och bygglagen och 3 och 4 kap. miljöbalken (prop. 2009/10:170 s. 191). I detaljplanen ges en samlad bild av markanvändningen och dess avsedda förändringar. Detaljplanen är ett instrument för kommunen för att bl.a. förverkliga den lokala bebyggelsepolitiken med en möjlighet att främja en ekonomisk och rationell byggproduktion.

En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen och ska enligt 4 kap. 2 § plan- och bygglagen upprättas för att pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

- en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglövspliktiga byggnadsverk
- en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang
- ett nytt byggnadsverk i vissa fall.

Enligt 4 kap. 36 § första stycket plan- och bygglagen ska detaljplanen vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderäts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Om detaljplanen avviker från översiktsplanen ska avvikelserna och skälen till detta redovisas i planbeskrivningen (4 kap. 33 § 5 plan- och bygglagen).

Av 4 kap. 21 § plan- och bygglagen framgår att kommunen i detaljplanen ska ange en genomförandetid för planen som ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen. Genomförandetiden ska minst vara fem år och inte längre än femton år.

Områdesbestämmelser kan i vissa fall användas som ett alternativ till en detaljplan för att reglera begränsade områden av en kommun som inte omfattas av någon detaljplan. Syftet med områdesbestämmelser kan bl.a. vara att säkerställa att översiktsplanernas intentioner uppnås eller att ett riksintresse tillgodoses (4 kap. 42 § plan- och bygglagen).

Arbetet med att ta fram en detaljplan tar ungefär mellan 6–18 månader beroende på planens omfattning. Under samrådstitiden (5 kap. 11–17 §§ plan- och bygglagen), i arbetet med att ta fram ett program för eller ett förslag till detaljplan, ska kommunen bl.a. samråda med länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska vid samrådet bl.a. ta till vara och samordna statens intressen och verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses (5 kap. 14 § plan- och bygglagen) men även ge kommunen råd om tillämpningen av 2 kap. plan- och bygglagen. Efter samrådet gör kommunen eventuella bearbetningar och ändringar av det preliminära förslaget och presenterar därefter ett slutligt förslag. Planförslaget ska kungöras och göras tillgängligt för granskning under minst tre veckor (5 kap. 18–25 §§ plan- och bygglagen). Under gransknings-tiden tar länsstyrelsen del av det färdiga förslaget till detaljplan och yttrar sig över det i ett s.k. granskningsyttrande, i sådana frågor som kan föranleda ett ingripande mot planen, bl.a. en bedömning om ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts eller inte (5 kap. 22 § plan- och bygglagen). Kommunen sammanställer de skriftliga synpunkterna i ett granskningsutlåtande (5 kap. 23 § plan- och bygglagen). I 2 kap. 1–4 §§ plan- och byggförordningen (2011:338) finns bestämmelser om hur länsstyrelserna ska kommunicera med de centrala myndigheterna under samrådsförandet gällande bl.a. översiktsplan och detaljplan.

Detaljplanen antas av kommunfullmäktige, eller av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden när planen inte är av stor vikt eller har stor principiell betydelse. Antagandebestämmelserna återfinns i 5 kap. 27–37 §§ plan- och bygglagen. När detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta bl.a. till länsstyrelsen. Länsstyrelsen får därigenom möjlighet att överpröva kommunens beslut att anta detaljplanen om beslutet kan antas innebära att beslutet innebär att de intressen som länsstyrelsen ska bevaka under granskningstiden inte tillgodosetts. När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 §§ plan- och bygglagen har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta (alternativt ändra eller upphäva) en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte (11 kap. 10 § plan- och bygglagen). Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut bl.a. om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses. Detaljplanen kan upphävas helt eller, om kommunen medger det, i en viss del (11 kap. 11 § plan- och bygglagen).

2.4.5 Tillämpning och prövning i mål och ärenden enligt flera lagar

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövning i mål och ärenden enligt de lagar som anges i 3 § tredje stycket hushållningsförordningen:

- Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.
- Väglagen (1971:948).
- Lagen (1978:160) om vissa rörledningar.
- Lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.
- Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.
- Minerallagen (1991:45).
- Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.
- Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.
- Ellagen (1997:857).

- Naturgaslagen (2005:403).
- Luftfartslagen (2010:500).
- Plan- och bygglagen (2010:900).

Bestämmelserna ska också tillämpas vid prövning i mål och ärenden enligt miljöbalken som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden, enligt de fall som anges i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken:

- Prövning av frågor enligt 7 kap.
- Tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap.
- Regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap.
- Prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 §.

Den myndighet som ska tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurser samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen (5 § hushållningsförordningen).

2.4.6 Överklagandeprocessen

Av 13 kap. 1 § plan- och bygglagen framgår vilka beslut enligt plan- och bygglagen som får överklagas. Överklagande ska ske i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Eftersom översiktsplanen inte är juridiskt bindande kan själva innehållet i översiktsplanen inte överklagas. Det är kommunfullmäktige som ska fatta beslut om antagande och ändringar av översiktsplanen. Om översiktsplanen exempelvis inte har tagits fram på ett lagenligt sätt kan beslutet om antagande upphävas efter överklagande (10 kap. 8 § kommunallagen). Enligt 10 kap. 1 § kommunallagen har alla kommunens medlemmar rätt att överklaga kommunfullmäktiges beslut om att anta översiktsplanen.

Detaljplaner och bygglov är juridiskt bindande och deras innehåll kan överklagas. Sakägare i detaljplan och områdesbestämmelser

är fastighetsägare, hyresgäster, bostadsrättshavare, boende och vissa föreningar m.fl. som är berörda av planen (se 13 kap. 8 § plan- och bygglagen med hänvisning till 22 § förvaltningslagen 1986:223). För att ha rätt att överklaga en detaljplan måste sakägaren under samråd eller senast före granskningstidens utgång ha framfört skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Även miljöorganisationer, som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken, får överklaga beslut om detaljplaner. Riksintressemyndigheter betraktas inte som sakägare och har ingen möjlighet att överklaga ett beslut om att anta en detaljplan, såvida de inte gör det i sin egenskap av att vara fastighetsägare.

I samband med den nya plan- och bygglagen beslutades även om en ny instansordning med länsstyrelse, mark- och miljödomstol, Mark- och miljööverdomstol och Högsta domstolen för både bygglov och detaljplaner (se prop. 2009/10:215). Ett beslut om att anta en detaljplan överklagas hos länsstyrelsen och ska sändas in till den kommuninstans som har tagit beslutet. Länsstyrelsen beslut får överklagas till mark- och miljödomstolen inom tre veckor efter att det kommit den klagande till del. Denna domstols dom får överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, men för att få prövning i denna instans krävs prövningstillstånd. Endast i undantagsfall får Mark- och miljööverdomstolens domar överklagas till Högsta Domstolen, om det i domen särskilt anges att målet får överklagas. Det krävs också att Högsta Domstolen lämnar prövningstillstånd.

Beslut om detaljplan och områdesbestämmelser fattas av kommunen. Kommunen har enligt det s.k. planmonopolet stor frihet att styra bebyggelseutvecklingen enligt politiska intentioner. Som nämnts ovan har staten i vissa avgränsade frågor ett avgörande inflytande på beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser. Länsstyrelsen kan på eget initiativ överpröva kommunens beslut enligt någon av länsstyrelsen prövningsgrunder, t.ex. om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses. Om länsstyrelsen upphäver kommunens beslut att anta en detaljplan kan länsstyrelsens beslut överklagas till regeringen enligt 13 kap. 5 § plan- och bygglagen. Enligt den bestämmelsen får länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § plan- och bygglagen – att helt eller i viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked – överklagas hos regeringen.

2.4.7 Kunskapsunderlag och samordning m.m.

Av förarbetena till naturresurslagen (prop. 1985/86:3 s. 14) framgår att en god hushållning med naturresurserna förutsätter att det i mål och ärenden som gäller användningen av mark- eller vattenområden finns tillgång till ett tillräckligt bra kunskapsmaterial. I propositionen poängteras att materialet måste belysa de konkurrensförhållanden som råder och de effekter för motstående intressen och för utvecklingen på lång sikt som kan bli följden av olika prioriteringar.

Bestämmelserna om planer och planeringsunderlag för att belysa frågor om hushållning med mark- och vattenområden finns i 6 kap. 19–22 §§ miljöbalken. Enligt 6 kap. 19 § miljöbalken ska varje myndighet som ska tillämpa miljöbalken se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet (se avsnitt 2.4.5). Myndigheten ska också se till att sådana beslutade åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i 5 kap. miljöbalken och som har betydelse för prövningen finns tillgängliga i målet eller ärendet. Om myndigheten begär det, är kommunen skyldig att tillhandahålla planer enligt plan- och bygglagen samt planeringsunderlaget till dessa. Länsstyrelsen ska enligt 6 kap. 20 § miljöbalken sammanställa utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som ska tillämpa denna balk samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

Enligt 6 kap. 21 § miljöbalken får regeringen i ett visst fall besluta att en eller flera kommuner ska redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen avser att tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Statliga myndigheter ska anmäla till regeringen om det uppkommer behov av en sådan redovisning. Av 6 kap. 22 § miljöbalken framgår att myndigheter och kommuner ska sträva efter att samordna arbetet med de bedömningar och beskrivningar som görs enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken.

Boverket ska enligt sin instruktion (2012:546) verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram

underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 19–21 §§ miljöbalken samt plan- och bygglagen. Boverket har enligt 1 § hushållningsförordningen uppsikt över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Dessutom har Boverket allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden medan länsstyrelsen har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden.

2.5 Hushållningsbestämmelserna i en ny tid

Hushållningsbestämmelserna infördes i lag för närmare trettio år sedan. De flesta av bestämmelserna har inte ändrats och de speglar därför de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna vid genomförandet av den fysiska riksplaneringen. Sedan dess har förutsättningarna för tillämpningen av bestämmelserna ändrats på olika sätt. I slutbetänkandet kommer utredningen att närmare undersöka och beskriva förändringarna, vilken inverkan förändringarna kan ha haft på tillämpningen och hur de bör påverka den framtida utformningen av systemet för hushållning med mark- och vattenområden. Här anges några exempel på ändrade förutsättningar:

- Sverige är numera medlemmar i EU och hushållningen med Sveriges naturresurser är inte längre enbart en nationell angelägenhet.
- Sveriges riksdag har antagit 16 nationella miljö kvalitetsmål. Flera av dem har inriktning mot mark- och vattenanvändning.
- Ökad kunskap om klimatförändringar och deras effekter innebär att hushållningen av naturresurser behöver sättas in i ett globalt perspektiv.
- Den typ av dialog mellan den centrala, regionala och lokala nivån som var ett viktigt inslag i arbetet med den fysiska riksplaneringen upphörde till viss del när bestämmelserna fördes in i naturresurslagen.
- Under den fysiska riksplaneringen var regeringen motor i arbetet och det fanns ett politiskt deltagande i processen. När bestämmelserna infördes i naturresurslagen flyttades hanteringen till myndigheterna.

- Allt större del av överprövningen sker i domstolar. Mark- och miljödomstolarna fanns inte på 1980- och 1990-talen.
- Förordningen (1993:191) om tillämpning av naturresurslagen infördes 1993 bl.a. för att förtydliga ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Den ersattes av hushållningsförordningen i samband med att naturresurslagen infördes i miljöbalken 1999.
- Bestämmelser om Natura 2000-områden, nationalstadsparker, havsplaner och koldioxidlagring, har införts i 4 kap. miljöbalken.
- I många kommuner och län har beslut tagits om att avsätta mark för natur- och kulturresevat som avser att säkra natur-, friluft- och kulturintressen för framtida generationer.
- Den kommunala planeringsprocessen har förändrats. De flesta kommuner gör numera detaljplaner bara om det finns en intresserad exploatör och utvecklingen har gått mot detaljplaner som reglerar mindre områden.
- Resurserna inom samhällsbyggnadsområdet har minskat hos kommuner och länsstyrelser under 1990- och 2000-talen.
- Flera nya bestämmelser har införts i plan- och bygglagen, bl.a. om aktualisering av översiktsplanen en gång varje mandatperiod.
- Strandskyddsreglernas funktion som skydd mot oönskad exploatering har utvecklats.

Riksintressesystemets syfte är att ge mark- och vattenområden som rymmer resurser, värden eller företeelser som är särskilt betydelsefulla i ett nationellt perspektiv, ett skydd mot vissa åtgärder. Ett område av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken kan utgöra hinder för planering för bostadsbyggande om den tänkta bostadsbebyggelsen är en åtgärd som åsamkar påtaglig skada eller motsvarande på värdena i området. Såsom systemet är utformat ges riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken ett större skydd och prioritet än andra väsentliga samhällsintressen, t.ex. bostadsförsörjning.

De senaste årens ökade behov av att bygga bostäder har medfört att frågor om bostadsförsörjning och riksintressen har fått ökad aktualitet. I storstadsregioner och tillväxtregioner med bostadsbrist upplevs det inte alltid som självklart att andra samhällsintressen ska behöva stå tillbaka för riksintressen. Efter förslag i propositionen *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar* (prop. 2012/13:178) har ändringar införts i bostadsförsörjningslagen.

Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2014 och innebär att det i lagen har tydliggjorts att varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen med riktlinjer. De kommunala riktlinjerna ska innehålla uppgifter om kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål och hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. I samband med ändringarna i bostadsförsörjningslagen gjordes även ändringen i 2 kap. 3 § plan- och bygglagen, så att det numera framgår att planläggning enligt plan- och bygglagen ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Bostadsförsörjningsbehovet är därmed numera tydliggjort som ett viktigt allmänt intresse som kommunerna ska ta hänsyn till vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen.

3 Riksintressen och bostadsbyggande

Enligt direktivet ska utredaren särskilt studera i vilken omfattning områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist och skälen till detta.

I kapitlet studeras först vilka hinder det allmänt finns mot bostadsbyggande. Mot denna bakgrund studeras sedan hur just områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken kan utgöra hinder för bostadsbyggande.

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om områden av riksintresse är avsedda att hindra åtgärder som kan föregripa ett områdes användning för det ändamål som angetts som särskilt värdefullt i ett nationellt perspektiv. De ska tillämpas vid kommunernas planering enligt plan- och bygglagen, och påverkar möjligheterna att planera för bostadsbebyggelse i områden av riksintresse.

Dagens tillämpning av bestämmelserna är i dock flera avseenden inte förenlig med bestämmelsernas innehåll och syfte. Otydligheter i riksintressesystemet orsakar svårigheter i den praktiska tillämpningen. Kommunernas planering i områden som berörs av riksintresse kan bli onödigt komplicerad, och i vissa fall hindras, på grund av oförutsägbarheten i planeringsprocessen. Det kan leda till att bostadsbyggandet fördröjs och fördyras. Områden av riksintresse kan på så sätt utgöra ett hinder för planering för bostadsbyggande.

Förutom dessa effekter av hushållningsbestämmelsernas tillämpning finns en lång rad hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist, främst av ekonomisk art. Sådana hinder är bl.a. de som orsakar att utbud och efterfrågan

inte balanserar på bostadsmarknaden och som bl.a. medför att byggklara planer inte bebyggs. I jämförelse med dessa hinder för bostadsbyggande anser utredningen att de hinder som områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken kan utgöra inte är av större omfattning.

Utredningen har i uppdrag att i sitt slutbetänkande lämna förslag som bl.a. syftar till att förena tillämpningen av hushållningsbestämmelserna med deras innehåll och syfte. Utredningens uppfattning är att ett genomförande av de kommande förslagen i slutbetänkandet bör kunna undanröja många av de nu observerade hindren.

3.1 Behov av att bygga fler bostäder

Det råder enighet om att det är brist på bostäder i stora delar av Sverige. Enighet råder också om att bostadsbeståndet behöver utnyttjas bättre och att det behöver byggas fler bostäder.

Den svenska bostadsmarknaden är enligt Boverket i obalans. Bostadsbristen är stor och akut, särskilt i storstadsområdena och andra tillväxtregioner. Det behövs både ett ökat bostadsbyggande och ett effektivare utnyttjande av de bostäder som redan finns (Boverket 2014a). I början av 2000-talet befann sig Sveriges bostadsmarknad i balans från ett makroekonomiskt perspektiv (Boverket 2012a). Efterfrågan på bostäder har ökat drastiskt under det senaste decenniet beroende på stigande inkomster, låga räntor, låga amorteringar och en under senare år rekordstor befolkningstillväxt (Boverket 2014a). Samtidigt har nybyggnationen av bostäder varit låg sedan mitten av 1990-talet, och enligt Boverkets uppskattning behöver det byggas mellan 45 000 och 60 000 bostäder om året om bostadsbristen ska kunna byggas bort på fem år. Som jämförelse har det under de senaste fem åren byggts i genomsnitt cirka 25 000 bostäder varje år (Boverket 2012a).

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2014 anser 156 kommuner att det är obalans på bostadsmarknaden på grund av ett underskott på bostäder (Boverket 2014b). Av landets kommuner har 35 en bostadsmarknad i obalans på grund av överskott på bostäder, och 98 anser att bostadsmarknaden är i balans. Bedömningarna skiljer sig åt i många kommuner när man ser till centralort eller i övriga delar av kommunen. Kommunernas bedömningar visar tydligt på obalanserade bostadsmarknader i storstads-

regionerna Stockholm och Göteborg och i de större högskoleorterna. Även i Malmöregionen och mindre högskoleorter anser sig kommunerna ha ett underskott av bostäder, men här varierar det mellan de omgivande kommunerna, landsbygden och centralorten.

Flera publikationer under det senaste året har behandlat de problem bostadsbristen orsakar. Bostadsbristen både hämmar tillväxten och skapar sociala problem, försvårar för företag och institutioner att rekrytera kvalificerad personal och skapar ekonomiska obalanser (Nybyggarkommisionen 2014). Den stora bristen på hyresrätter bidrar till att priserna på villor och bostadsrätter i attraktiva områden pressas upp, och att hushållens skuldsättning ökar. Långa bostadsköer gör att många har svårt att ens komma in på bostadsmarknaden. Den svarta marknaden är omfattande, om än svår att kvantifiera (Bokriskommittén 2014). Cars, Kalbro & Lind (2013) lyfter också fram de negativa effekterna på samhällsekonomi och samhällsutveckling av otillräckliga investeringar i bostadsbyggande och infrastruktur. Tillväxten i landets expansiva städer och regioner hämmas av att trafiksystemet överbelastas med framkomlighetsproblem och långa restider som konsekvens. Det innebär också att den regionförstoring som är viktig för tillväxten bromsas.

3.2 Hinder för bostadsbyggande

I den allmänna debatten om hur bostadsbristen ska kunna avhjälpas och bostadsbyggandet ökas har frågor om olika hinder inom flera områden berörts, bl.a. inom lagstiftning, infrastruktur, företags ekonomi, finansiering och skatteregler (se bl.a. Nybyggarkommisionen 2014; Bokriskommittén 2014; Cars, Kalbro & Lind 2013).

Utredningen ska studera hur områden av riksintresse kan hindra bostadsbyggande. Bostadsbyggande regleras genom bestämmelserna i plan- och bygglagen, och i planeringsprocessen ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Bestämmelserna om områden av riksintresse kan då påverka kommunernas planering för bostadsbebyggelse (se avsnitt 2.4). I byggklara detaljplaner utgör områden av riksintresse i regel inget hinder för bostadsbyggande, men förekomsten av sådana planer i kommunerna är av intresse för utredningens bedömning av hur områden av riksintresse kan hindra bostadsbyggande. För en samlad bedöm-

ning är även förekomsten av andra hinder i planeringsprocessen av intresse.

3.2.1 Hinder för bostadsbyggande i byggklara planer

I de flesta områden med bostadsbrist finns i dag färdiga detaljplaner för bostadsbebyggelse. Att de inte bebyggs i större omfattning beror främst på att utbud och efterfrågan inte balanserar på bostadsmarknaden. Det finns inte tillräcklig efterfrågan på de bostäder till det pris som marknaden kan tillhandahålla. Andra skäl är bristande tillgång till nödvändig infrastruktur och brist på detaljplaner i attraktiva lägen.

Områden av riksintresse utgör i regel inget hinder för bostadsbyggande i enlighet med lagakraftvunna detaljplaner eller bygglov.

Planerade bostäder i befintliga detaljplaner

Sweco har gjort en studie (Sweco 2013, s. 19) av 25 kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs i planerna. De studerade kommunerna är geografiskt utspridda från Malmö i söder till Luleå i norr. Deras befolkningsstorlek spänner mellan 22 000 invånare och 880 000 invånare och de har alla haft en positiv befolkningsutveckling över en längre period.

Av tabellen nedan framgår att det finns en planreserv på totalt närmare 72 000 bostäder i de 25 kommunerna. Trots det påbörjas byggande av knappt 14 000 bostäder per år i dessa kommuner.

Tabell 3.1 Byggklara planer och reella byggstarter i 25 kommuner

Kommun	Antal lägenheter i byggklara detaljplaner 2013	Antal byggstarter per år (medeltal) 2008-2012
Stockholm	10 000	3 528
Sigtuna	1 100	320
Vallentuna	364	200
Göteborg	6 250	1 900
Kungsbacka	1 500	500
Mölnadal	1 715	140
Malmö	6 000	1 200
Lund	2 820	530
Helsingborg	3 500	365
Lomma	650	167
Uppsala	7 000	910
Örebro	4 000	446
Västerås	3 700	474
Nyköping	2 925	214
Strängnäs	1 200	125
Norrköping	1 250	149
Linköping	3 252	466
Jönköping	2 000	320
Halmstad	1 500	183
Växjö	4 300	337
Skövde	600	132
Karlstad	2 500	220
Luleå	1 370	141
Karlskrona	1 000	100
Umeå	1 300	504
SUMMA	71 800	13 571

Källa: • Hänger det ihop? – En studie av tjugofem kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs (Sweco 2013).

I hela Stockholms län fanns enligt kommunernas uppskattning i september 2013 drygt 47 000 bostäder i lagakraftvunna detaljplaner där byggnation ännu inte påbörjats (Lst AB 2013, s. 19).

Varför byggs det inte i byggklara planer?

Enligt Sweco anser kommunerna att marknaden och den ekonomiska konjunkturen är de faktorer som främst påverkar differensen mellan antalet bostäder i byggklara planer och antalet byggstarter som sker. Byggherrarna inväntar rätt marknadsförutsättningar innan de byggstartar ett projekt. En ytterligare anledning till att byggstarterna inte ligger i fas med de byggklara planerna kan vara att de planerade bostäderna är belägna i större utbyggnadsområden, som av olika skäl ska byggas ut etappvis under flera år framöver. Bristande samordning mellan utbyggnad av bostäder och infrastruktur påverkar också utbyggnadstakten. Ett flertal kommuner pekar på att byggherrarna avvaktar med byggstart tills dess att beslut finns om en precis tidplan och att full finansiering för infrastrukturprojekt som behövs för det planerade bostadsområdet (Sweco 2013, s. 19). Vissa planer, ofta äldre, kan ha en hög detaljeringsgrad som motverkar byggviljan (Lst M 2014; Lst O 2014; Skanska 2014).

Enligt branschen är det svårt för byggföretagen att få ihop kalkylen när de bygger i mindre attraktiva lägen, där försäljningspriset blir förhållandevis lågt. Det är säkrare att bygga dyra bostäder i bra lägen, även om markpriset är högt (Stockholmsgruppen för tillväxt 2014, s. 21). Vidare är förutsättningarna för att bli tilldelad byggbar mark och prisnivån på mark oförutsägbara faktorer på grund av kommunernas varierande markpolitik. Detta påverkar viljan att investera i nyproduktion och har också konsekvenser för de ekonomiska förutsättningarna att bygga hyresrätter (Skanska 2014, s. 4).

Kommunerna anser enligt Sweco att de byggklara planer som finns möjliggör bostadsbyggande i attraktiva lägen där det sällan är problem att finna intresserade byggherrar. Det är betydligt svårare i mindre attraktiva och mindre centrala lägen, trots att det även där finns ett behov av bostäder (Sweco 2013, s. 19).

Utbudet av bostäder är sällan större än efterfrågan eftersom bostadsbyggandet i Sverige oftast inte påbörjas förrän bostäderna är sålda. De fyra största byggbolagen har alla en hög försäljningsgrad av aktuella projekt innan nyproduktionen påbörjas. De stora bolagen har betydligt fler obebyggda byggrätter i Sverige än vad de har i andra länder. En del byggrätter är av sådan karaktär att nyproduktion inte längre anses aktuell. I andra fall väljer byggföretaget att inte påbörja så många bostäder samtidigt eftersom ett

ökat utbud kan leda till lägre försäljningspriser (Häggroth 2011, s. 22).

Höga produktionskostnader medför att nybyggda bostäder blir dyra. En stor del av det som byggs riktar sig till samma målgrupp och det medför en obalans mellan utbud och efterfrågan. Betalningsviljan hos de som är i behov av en bostad är för låg i förhållande till det utbud som finns. Det gör att marknadstrycket på vissa platser är för lågt för att det planerade byggandet ska påbörjas (Lst AB 2013; Lst AB 2014; Lst M 2014; Lst O 2014; Lst C 2014; Lst E 2014).

Att produktionskostnaderna är höga beror enligt branschen bl.a. på att kommunala särkrav hindrar rationalisering i byggprocessen, att byggmomsen är för hög och att bankernas höga finansiella krav på eget kapital medför att mindre byggföretag har sämre möjligheter att delta i konkurrensen (Stockholmsgruppen för tillväxt 2014).

Enligt branschen påverkas utbudet av nybyggda bostäder av den begränsade rörligheten på bostadsmarknaden. Rörligheten begränsas bl.a. av den nuvarande utformningen av reglerna för reavinstskatt och bolånetak samt bruksvärdesystemet (Stockholmsgruppen för tillväxt 2014; Skanska 2014).

Utredningen konstaterar att det finns en planreserv med byggklara detaljplaner i de flesta kommuner med behov av bostäder. I sådana planer utgör områden av riksintresse i regel inget hinder för bostadsbyggande. Skälen till att det inte byggs fler bostäder i de byggklara planerna förefaller främst vara av ekonomisk art.

3.2.2 Hinder för planering för bostadsbyggande

Vid planering av bostadsbebyggelse ska bl.a. bestämmelserna om riksintressen tillämpas. Länsstyrelsen kan upphäva en detaljplan om den kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses eller om någon av de övriga ingripande grunderna om mellankommunal samverkan, miljö kvalitetsnormer, strandskydd eller hälsa, säkerhet och risk enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen är tillämpliga.

Särskilt länsstyrelsernas hantering av frågor om hälsa, säkerhet och risk, riksintressen och strandskydd upplevs av många kommuner som hinder för en effektiv planering för bostadsbebyggelse genom att planeringsprocessen fördröjs och fördras. Över-

klagandeprocessen för detaljplaner bidrar också till fördröjningar i planeringsprocessen.

Det finns förutsättningar att planera för bostadsbehovet i storstäderna

I storstäderna finns inom ramen för den långsiktiga strategiska planeringen potential för ett bostadsbyggande som bör kunna motsvara behovet de närmaste 15–20 åren.

Stockholms stad har en potential på omkring 150 000 nya bostäder beräknad med hänsyn till dagens restriktioner, bl.a. riksintressen för natur- och kulturmiljövård, Nationalstadsparken, natur- och kulturresevat och ekologiskt särskilt betydelsefulla områden (Stockholms stad 2014). Enligt Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen 2010 (SLL 2010) är behovet av bostadstillskott 2010–2030 i regioncentrum cirka 100 000 bostäder.

I Göteborgs stad finns en utbyggnadspotential på mellan 40 000 och 55 000 bostäder inom den redan byggda staden (centrala Göteborg samt mellanstaden) utöver de cirka 25 000 bostäder som redan finns i prognosen för samma område de kommande 10 åren (Göteborgs stad 2013).

I Malmö stad ger kvarvarande kapacitet i gällande översiktsplan möjlighet till omkring 35 000 nya bostäder (varav omkring 12 000 på platser som omfattas av antagna eller påbörjade detaljplaner) vilket beräknas kunna tillgodose bostadsbehovet under en stor del av de närmaste årtiondena (Malmö stad 2013).

Hinder i planeringsprocessen

I dag är oftast inriktningen för stadsplaneringen att placera tillskott av bostadsbebyggelse i anslutning till befintlig bebyggelse och i bra kommunikationslägen. Ett attraktivt läge ökar förutsättningarna för att ett byggprojekt genomförs i en situation med höga byggkostnader. Planer tenderar att bli alltmer komplexa när lägen som tidigare ansågs vara olämpliga nu planläggs för bostäder. Det kan handla om förtätning i befintlig bebyggelse, omvandling av industriområden eller nya bostäder nära en stor väg vilket medför konflikter med andra intressen. Hanteringen av dessa konflikter gör planläggningen svårare och därmed mer resurskrävande. Exempelvis kan risker kopplade till markens kvalitet vara svåra att

bedöma i ett tidigt skede och problem kan tillstöta i efterhand, t.ex. i före detta industriområden där marken ofta är förorenad (Häggroth 2011, s. 23).

Länsstyrelsens långa handläggningstider i samråd och granskning av detaljplan och översiktsplan nämns av många kommuner som ett hinder i planeringsarbetet. Särskilt hanteringen av frågor om hälsa, säkerhet och risk, riksintressen och strandskydd upplevs av många kommuner som hinder för en effektiv planering för bostadsbebyggelse. Det är framför allt vägledning och underlag som efterfrågas men kommunerna påtalar även att de gör andra bedömningar än länsstyrelserna av vad som är förenligt med lagstiftningen (Lst AB 2013a, s. 22).

Även branschen har påtalat problem med långa handläggningstider, både vid kommuner och länsstyrelser. Vidare nämns bristande samordning och kompetens i vissa kommuner och att regelverk och processer kring byggande är för krångliga och långa. I Stockholmsregionen anser man att det finns för många restriktioner för markanvändningen, bl.a. i form av riksintressen och naturreservat (Stockholmsgruppen för tillväxt 2014; Skanska 2014; Stockholms handelskammare 2014).

Boverket och länsstyrelserna har under senare år iakttagit brister i tillämpningen av plan- och bygglagen. Bakgrunden är ofta att det finns en kompetens- och resursbrist hos kommunerna, samt att kommuner och byggherrar strävar efter att korta tiderna och minska kostnaderna för planläggning vilket ibland leder till att underlagen blir bristfälliga. Detta blir särskilt påtagligt när det saknas aktuell översiktsplan, fördjupningar av översiktsplanen eller planprogram (Häggroth 2011, s. 22).

Hinder i överklagandeprocessen för detaljplaner

Både bransch och kommuner nämner överklaganden av detaljplaner som hinder för en effektiv planering för bostadsbebyggelse.

Enligt Boverkets plan- och byggenkät för år 2012 antogs 1753 detaljplaner, 410 överklagades och 29 upphävdes (Boverket 2013a, s. 41–45). De allra flesta överklaganden leder inte till någon förändring men innebär att många bostadsprojekt försenas, vanligtvis mellan ett och ett par år. Förutom förseningar och den ökade kostnad som uppstår kan överklaganden medföra att risken i ett

projekt ökar, något som mindre byggherrar kan ha svårare att hantera än stora byggherrar (Häggroth 2011, s. 22).

Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, UO 1) anslagit 30 miljoner kronor per år 2013–2016 till länsstyrelserna för att korta länsstyrelsernas handläggningstider för överklagade beslut enligt plan- och bygglagen. Resursförstärkningen bidrar till att korta länsstyrelsernas handläggningstider. Exempelvis har de flesta detaljplaner som överklagats till länsstyrelsen i Stockholms län 2013 avgjorts inom två månader. För överklagade ärenden som rör bygglov har handläggningstiderna i det närmaste halverats vid en jämförelse med hur läget var för ett år sedan (Lst AB 2013a, s. 21). I Västra Götalands län har det varit möjligt för länsstyrelsen att beta av äldre ärenden och allmänt korta handläggningstider för såväl detaljplaner som bygglov. Från år 2013 har styrda genomloppstider införts som i fråga om bygglov nu ligger på omkring fyra månader (Lst O 2014, s. 18).

Förekomsten av riksintressen leder inte till ökade möjligheter för enskilda att överklaga en plan eller att få rätt vid ett överklagande, eftersom sådana allmänna intressen bevakas av länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen. Det förekommer dock att förekomsten av riksintressen används som ett argument vid överklagandet av en plan och kan i vissa fall påverka prövande instansers bedömningar.

3.3 Områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken som hinder för planering för bostadsbyggande

Som anges i direktivet har bl.a. Boverket, länsstyrelserna och SKL påpekat att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna, bl.a. bestämmelserna om riksintressen, medför problem i planeringen för användning av mark och vatten. Även andra aktörer har framfört synpunkter angående hanteringen av riksintressen.

Nybyggarkommissionen (Nybyggarkommissionen 2014) ansluter sig till SKL:s uppfattning (SKL 2011) att systemet med riksintressen har slutat att fungera och föreslår att möjligheter införs att utpeka bostadsförsörjning till ett riksintresse, att riksintressen ska beskrivas och avgränsas tydligare och att riksintressen ska aktualiseras var tionde år. Vidare föreslås att kommunerna inte lättvindigt bör acceptera myndigheternas utpekande av riksintresse-

områden och att länsstyrelserna ska samordna sina bedömningar internt, tidigt i processen väga riksintressen mot varandra och hantera bedömningen av riksintressen på samma sätt i hela landet.

Cars, Kalbro & Lind (2013) anser att det finns för många områden som utpekats som riksintressanta. Under senare decennier har det skett en kraftig ökning av antalet riksintresseområden. De föreslår att riksintressen bör inrättas med större restriktivitet, att det måste vara lättare att ompröva dem och att kostnader för olika krav ska tydliggöras i samband med beslut.

Bokriskommittén (2014) menar att riksintressena nu har blivit så många att bostäder – som inte är ett riksintresse – ofta tvingas stå tillbaka i avvägningen mot riksintressen. Den stora mängden riksintresseområden är inte i enlighet med lagstiftarens intention, utan är följderna av en utveckling där ingen tagit ansvar för helheten. Kommittén föreslår att bostadsbyggande blir ett allmänt intresse och att antalet riksintressen minskas.

3.3.1 Statens inflytande på kommunernas planering genom länsstyrelserna

Statens inflytande på kommunernas planering genom länsstyrelserna beskrivs närmare i avsnitt 2.3–2.4. Länsstyrelsen ska i planprocessen enligt plan- och bygglagen ta till vara och samordna statens intressen och bl.a. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses.

Kommunen ska i sin planering bl.a. redovisa hur den avser att tillgodose riksintressena inom kommunen. Länsstyrelsen ska bistå kommunen med samråd i arbetet med översiktsplaner och detaljplaner och ska i granskningsyttranden bl.a. påtala om planförslagen inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken eller om någon av de övriga ingripandegrunderna om mellankommunal samverkan, miljö kvalitetsnormer, strandskydd eller hälsa, säkerhet och risk för olyckor, översvämning eller erosion enligt 11 kap. 10 § är tillämpliga. Vidare ska länsstyrelsen överpröva en detaljplan och upphäva den om någon eller några av ingripandegrunderna är tillämpliga.

Länsstyrelsernas svar i Boverkets årliga plan- och byggenkät belyser omfattningen av länsstyrelsens agerande när det gäller ingripande i planeringsprocessen enligt plan- och bygglagen. I tabellen nedan redovisas uppgifter för 2012 (Boverket 2013b).

Tabell 3.2 Länsstyrelsernas ingripanden i planeringsprocessen 2012

Anledning	Antal	Ingripandegrund (fler alternativ kan anges)				
		Riks- intresse	Mellan- kommunal samverkan	Miljö- kvalitetsnorm	Strand- skydd	Hälsa, säkerhet, risk
Översiktsplan*- granskningsyttranden	97					
<i>Varav med lsts invändning</i>	62	44	7	15	25	36
Detaljplan – antagna	1 753					
<i>Varav med lsts invändning vid samråd/gransknings- yttrande</i>	480	127	12	84	87	367
<i>Varav beslut om pröv- ning av lst</i>	30	6	2	2	6	19
<i>Varav upphävda av lst</i>	14	4	1	2	2	10

Källa: Boverkets Plan- och byggenkät 2012.

*Inklusive fördjupad översiktsplan och tillägg till översiktsplan.

Av tabell 3.2 framgår att länsstyrelsernas invändningar i granskningsyttranden till översiktsplan främst avsåg riksintressen, hälsa, säkerhet och risk samt strandskydd. Flera ingripandegrunder kan vara aktuella samtidigt för ett område, t.ex. strandskydd och riksintresse för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård. Buller- och riskfrågor gör att hälsa, säkerhet och risk ofta är en ingripandegrund tillsammans med riksintresse för kommunikationer, främst för vägar, järnvägar och flygplatser.

I detaljplaneprocessen är enligt tabellen hälsa, säkerhet och risk den vanligaste ingripandegrunden, såväl vid samråd som vid granskningsyttrande, beslut om prövning och upphävande. Den är tre gånger vanligare än ingripandegrunden för riksintresse. Även i detaljplaneprocessen kan flera ingripandegrunder vara aktuella samtidigt för ett område.

Uppgifterna i tabellen styrker det som nämnts i avsnitt 3.2.2 att många kommuner upplever länsstyrelsernas hantering av frågor om hälsa, säkerhet och risk, riksintressen och strandskydd som hinder för en effektiv planering.

3.3.2 Kommunernas syn på statens hantering av riksintressen

Utredningen har tagit del av Riksrevisionens arbete med granskning av statens hantering av riksintressen (Riksrevisionen 2013). Riksrevisionens slutsats är att statens hantering av riksintressen i många fall hindrar och försvårar för kommunerna med bostadsbrist att planera byggandet av nya bostäder. Enligt Riksrevisionens bedömning är länsstyrelsernas stöd till kommunerna att hantera riksintressen vid bostadsplaner inte tillräckligt. Orsaker är bl.a. brister i sektorsmyndigheternas riksintresseunderlag, att Boverkets arbete med samordning av myndigheternas underlag inte är ändamålsenligt och att Boverkets vägledning om påtaglig skada är otillräcklig.

Riksrevisionens kommunenkät och utredningens intervjuer

Riksrevisionen har granskat om statens hantering av riksintressen hindrar eller försvårar för kommunerna att tillgodose medborgarnas behov av bostäder. För att ta reda på hur kommunerna uppfattar länsstyrelsens och andra statliga myndigheters hantering av riksintressen i samband med bostadsbyggande skickade Riksrevisionen ut en enkät till ett urval om 77 kommuner. Kriterierna för urvalet var att det i kommunerna skulle råda bostadsbrist, finnas ett positivt befolkningsnetto och att kommunen skulle ha för avsikt att bygga bostäder. 65 kommuner besvarade enkätundersökningen vilket motsvarar en svarsfrekvens på 84 procent. Av dessa var det nio kommuner som inte velat planera eller påbörjat en formell process för att planera bostadsbyggande i områden där de behövt ta hänsyn till riksintressen under de senaste tre åren. Dessa kommuner ingår inte i redovisningen av enkätsvaren i tabellerna nedan.

För att närmare studera bakgrunden till kommunernas svar i enkäten har utredningen intervjuat företrädare för de tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö, SKL samt elva av de kommuner¹ som i Riksrevisionens enkät angett att länsstyrelsens eller sektorsmyndigheters hantering av riksintressen

¹ Ale, Alingsås, Borås, Burlöv, Knivsta, Kristianstad, Kungälv, Luleå, Nyköping, Sigtuna och Upplands Väsby kommuner.

under de senaste tre åren helt eller delvis hindrat planer på bostadsbyggande vid flera tillfällen. Utredningen har också tagit del av Riksrevisionens intervjuer med företrädare för Stockholms stad, Nyköpings, Strömstads och Umeå kommuner samt SKL.

Hantering av riksintressen som hinder i planeringsprocessen

Enligt Riksrevisionens kommunenkät har länsstyrelsens eller sektorsmyndigheters hantering av riksintressen under de senaste tre åren helt eller delvis hindrat planer på bostadsbyggande i 14 kommuner vid flera tillfällen i olika faser av planeringsprocessen och i 21 kommuner vid något enstaka tillfälle. I 18 kommuner hade det inte hänt vid något tillfälle under de senaste tre åren. Se tabell 3.3.

Tabell 3.3 Hantering av riksintressen som hinder för bostadsbyggande de senaste tre åren, antal kommuner

	Nej	Ja, vid något enstaka tillfälle	Ja, vid flera tillfällen	Vet inte	Totalt
Statliga myndigheters hantering har helt eller delvis hindrat planer på bostadsbyggande	18	21	14	3	56

Källa: Riksrevisionens kommunenkät i Rapport RiR 2013:21.

Det är främst kommuner i Stockholms- och Göteborgsregionerna som uppgett att hanteringen av riksintressen vid flera tillfällen hindrat planer på bostadsbyggande under de senaste tre åren. Fördelningen på olika faser i planeringsprocessen framgår av tabell 3.4.

Tabell 3.4 I vilken eller vilka faser planerna på bostadsbyggandet hindrades, antal kommuner (flera svarsalternativ möjliga)

	Nej/ Inte aktuellt	Ja, vid något enstaka tillfälle	Ja, vid flera tillfällen
- Under framtagandet av översiktsplanen	6	10	9
- Innan planprocessen påbörjats	7	9	9
- Under detaljplanearbetet i samband med samråd	2	13	13
- Under detaljplanearbetet i samband med framtagande av planförslag	1	14	13
- Efter att detaljplanen antagits	15	9	0

Källa: Riksrevisionens kommunenkät i Rapport RiR 2013:21.

Det är inte alltid hindret medför att planen inte blir av, men det kan innebära att planeringen tar längre tid och att bebyggelsen anpassas, t.ex. när det gäller antalet lägenheter. Av Riksrevisionens kommunenkät framgår att de tillfrågade kommunerna uppskattar att de under de tre senaste åren har antagit cirka 300 detaljplaner avseende nybyggnation av bostäder som har berört områden av riksintresse, i många fall samma riksintressen som uppgivits som hinder för bostadsbyggande. Av dessa antogs drygt två tredjedelar av kommuner i storstadsregionerna.

Enligt utredningens intervjuer med kommunerna handlar det ofta om hinder i form av krav från länsstyrelsen på ytterligare underlag för bedömning av påtaglig skada på berört riksintresse. Det kan också ta lång tid att få besked från länsstyrelsen. En kommun nämnde att det inte var ovanligt med 7–18 månaders väntetid. Länsstyrelserna har ofta egen kompetens inom områdena naturvård och kulturmiljövård, men när det rör riksintresse för kommunikationer behöver länsstyrelsen ofta konsultera Trafikverket. Länsstyrelsens olika roller som rådgivande och granskande myndighet ger upphov till problem, både för länsstyrelsen och för kommunen. Det är svårt för kommunen att tidigt i processen få tydliga besked av länsstyrelsen angående hanteringen av riksintressen, och det kan i vissa fall hända att länsstyrelsens bedömning ändras under processens gång.

Flera kommuner uppgav att de anser att länsstyrelserna har för knappa resurser för att hantera tillsynen på avsett sätt. Ibland erhålls olika besked från olika delar av länsstyrelsen vilket kan

komplitera och fördröja planeringsprocessen. I några fall hade länsstyrelsen synpunkter på i vilken ordning olika områden i en plan skulle byggas ut. Eftersom kommunerna inte ägde marken kunde de inte påverka utbyggnadsordningen och kommunerna menade att länsstyrelsen närmade sig gränsen för sina befogenheter.

Vilka riksintressen berörs?

De olika riksintressen som angavs som hinder för bostadsplaner i Riksrevisionens enkätsvar framgår av tabell 3.5. Vanligast är riksintressen för kulturmiljövård, kommunikationer, naturvård och friluftsliv.

Tabell 3.5 Riksintressen som helt eller delvis hindrat bostadsplaner (flera svarsalternativ möjliga)

Riksintresse för	Antal kommuner	Varav intervjuade kommuner
Kulturmiljövård	23	8
Kommunikationer	19	9
Naturvård	18	8
Friluftsliv	10	6
Riksintresse enl. 4 kap. MB	8	4
Totalförsvarets anläggningar	7	4
Annat	4	3
Vattenförsörjning	2	1
Energidistribution	2	2
Energiproduktion vindbruk	1	1
Industriell produktion	1	1
Fyndigheter av värdefulla ämnen eller mineral	1	0
Rennäring	1	0
Avfallshantering	0	0
Yrkesfiske	0	0

Källa: Riksrevisionens kommunenkät i Rapport RiR 2013:21.

De kommuner som utredningen intervjuat har i Riksrevisionens enkät uppgett att riksintresse för kommunikationer är det vanligaste hindret, följt av riksintresse för natur- och kulturmiljövård,

riksintresseområden enligt 4 kap. miljöbalken samt riksintresse för totalförsvaret.

Antalet riksintresseområden och deras areal varierar. Flera av de intervjuade kommunerna har många och ytmässigt omfattande riksintresseområden medan andra kommuner har färre och mer avgränsade områden. Alla kommuner som utredningen intervjuat har i olika utsträckning områden av riksintresse för kommunikationer, naturvård, friluftsliv, kulturmiljövård och Natura 2000. Områden av riksintresse för totalförsvaret och områden enligt 4 kap. 2 § miljöbalken finns i flera kommuner.

Flera av de intervjuade kommunerna är belägna inom pendlingsavstånd från Stockholm, Göteborg eller Malmö. Det medför att efterfrågan på bostäder är stor och att kommunernas planeringsverksamhet har ökat under de senaste åren. Tillskott av bostadsbebyggelse placeras ofta i anslutning till befintlig bebyggelse och i bra kommunikationslägen. I sådana områden kan det ofta finnas områden av riksintresse för kommunikationer och kulturmiljövård. Det kan ha varit en bidragande orsak till att länsstyrelsens eller sektorsmyndigheters hantering av riksintressen under de senaste tre åren helt eller delvis hindrat planer på bostadsbyggande vid flera tillfällen i de intervjuade kommunerna.

Enligt utredningens intervjuer är det främst frågor om hälsa, säkerhet och risk som är hindret när det gäller riksintressen för väg, järnväg, flyg och totalförsvaret. De intervjuade kommunerna för oftast diskussionerna om sådana frågor direkt med sektorsmyndigheterna medan länsstyrelserna har en mer tillbakadragen roll.

Riksintresse för kommunikationer och totalförsvaret

För områden av riksintresse för flygverksamhet gäller det enligt utredningens intervjuer främst frågor om buller och risk inom det område som regleras i miljötillståndet för den befintliga flygplatsen. Frågor om buller och risk utgör också hinder inom områden för framtida utveckling av kommunikationer. Trafikverket har genom riksintresset för kommunikationer en stark förhandlingsposition mot kommunen utan att behöva genomgå någon tillståndsprocess. Flera kommuner upplever att Trafikverket angett framtida sträckningar och breddningar av vägar och järnvägar som riksintresse utan att kommunerna kunnat påverka processen i någon nämnvärd grad. Planeringen för sådana anläggningar tar lång

tid, ofta decennier, och under tiden blockeras stora ytor i kommunerna från möjlig planering för bostadsbebyggelse och annan verksamhet. Ofta berörs centrala områden i större tätorter.

Även riksintressen för befintliga vägar och järnvägar ger Trafikverket en stark position i förhandlingen med kommunen. För befintliga vägar och järnvägar finns bestämmelser till skydd mot olämplig exploatering intill kommunikationsanläggningarna, men flera av de intervjuade kommunerna upplever att Trafikverket ofta ändå använder riksintresset som ett ovedersägligt argument i planeringsdiskussionerna. Ett exempel är att när en kommun gjorde en detaljplan för bostadsbebyggelse nära en motorväg, hävdade Trafikverket att det var kommunens sak att åtgärda buller och vibrationer i planen eftersom motorvägen var av riksintresse. Ett annat exempel är när en kommun gjorde en detaljplan för bostadsbebyggelse och handelsverksamhet där trafikförsörjningen skulle ske via en regional väg utpekad som riksintresse. Trafikverket hävdade att förslaget riskerade att föranleda påtaglig skada på riksintressets funktion med hänvisning till att vägens kapacitet inte skulle räcka till för den ökade trafiken. En utbyggnad av den vägen var inte planerad förrän flera år senare.

Trots att områden av riksintresse för kommunikationer i vissa fall utgör hinder för planering av bostadsbebyggelse är kommunerna i allmänhet positiva till en utbyggnad av kommunikationer eftersom det är nödvändigt och positivt för bostadsbyggandet och utvecklingen av näringslivet i regionen. Kommunerna upplever dock en osäkerhet i planeringsprocessen och upplever svårigheter att föra en jämställd dialog med myndigheterna när det gäller riksintressen för kommunikationer.

Riksintresse för kulturmiljövård, naturvård och friluftsliv

I många städer finns riksintressen för kulturmiljövårderna i eller i anslutning till områden som kan vara av intresse för planering av nya bostäder. Också utanför det avgränsade riksintresseområdet kan bebyggelse åsamka påtaglig skada på riksintresset. Beskrivningen av värdena är ofta mycket allmän och ger inte tillräcklig ledning för att kunna bedöma vad som innebär påtaglig skada. Ett exempel är riksintressena för *Stockholms innerstad med Djurgården* och *Nationalstadsparken* i Stockholm som har medfört långa plan-

processer med omfattande anpassning av den planerade bebyggelsen.

I de intervjuade kommunerna berörs tätorterna mera sällan av områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv. Det är främst planerna på permanent- och fritidsbebyggelse på landsbygden som berör sådana områden. Bebyggelsen lokaliseras ofta vid vatten, och i de exempel som nämndes av kommunerna var det ofta en kombination av riksintresse och strandskydd som helt eller delvis hindrade planerna.

Hinder för planering för bostadsbyggande kan uppstå på grund av ett riksintresse även om det planerade bostadsområdet inte berör något område av riksintresse. Ett exempel är när en kommun ville planera ett bostadsområde i enlighet med antagen översiktsplan. Vägen till bostadsområdet planerades genom ett område av riksintresse för naturvård. Länsstyrelsen avstyrkte planen på grund av att vägen, som inte var utpekad som riksintresse, bedömdes medföra påtaglig skada på riksintresset för naturvård.

De intervjuade kommunerna ser frågor om natur, friluftsliv och kulturmiljö som viktiga inslag i planeringen för att skapa en attraktiv boendemiljö i kommunen. När riksintressen berörs kan planeringsprocessen dock bli besvärlig och utdragen. Länsstyrelsen får också en tveksam roll när den i vissa fall själv bidrar med förslag till områden av riksintresse, t.ex. för friluftsliv. Kommunerna upplever i dessa fall att de förlorar sin dialogpartner när länsstyrelsen agerar som part i processen.

Avstår kommuner från att planera för bostadsbebyggelse i riksintresseområden?

Själva existensen av ett riksintresseområde kan medföra att kommunen avstår från att planera för bostadsbebyggelse där. Enligt Riksrevisionens kommunenkät (se tabell 3.6) har 44 av 56 kommuner aldrig eller vid något enstaka tillfälle avstått från att planera under de senaste tre åren, medan nio kommuner angett att det skett vid flera tillfällen.

Tabell 3.6 Hantering av riksintressen som hinder för bostadsbyggande de senaste tre åren, antal kommuner

	Nej	Ja, vid något enstaka tillfälle	Ja, vid flera tillfällen	Vet inte	Totalt
Avstått från plan för bostadsbyggande som berör riksintressen	28	16	9	3	56

Källa: Riksrevisionens kommunenkät i Rapport RiR 2013:21.

Anledningarna till att kommunerna avstått från att planera för bostadsbebyggelse som berör riksintressen redovisas i tabell 3.7. Det framgår att osäkerhet och oförutsägbarhet i systemet är de grundläggande anledningarna. Riskerna för att planen stoppas under planprocessen och en utdragen och kostsam planprocess gör att kommuner och exploitörer avstår från att planera för bostadsbebyggelse.

Tabell 3.7 Anledningar till att kommunen avstått från att ta fram planer för bostadsbyggande som berör riksintressen de senaste tre åren (flera svarsalternativ kan lämnas)

Anledning	Antal kommuner
Osäkert om lst stoppar planen i slutänden	18
I tidig dialog med lst framkom att det inte skulle vara möjligt att bygga bostäder	13
Kostsamma processer eller utredningar för kommunen	10
Exploatörer väljer att inte chansa när riksintresse föreligger	8
Lst bedömer "påtaglig skada" för strikt	7
Tar för lång tid att ta fram planer som berör riksintressen	6
Annat	2
Det har inte funnits intresse av att bygga bostäder i områden som berör riksintressen	2

Källa: Riksrevisionens kommunenkät i Rapport RiR 2013:21.

Även i de kommuner som utredningen intervjuat är riskerna för att planen stoppas under planprocessen och för en utdragen och kostsam planprocess de huvudsakliga anledningarna till att kommunerna avstår från att ta fram planer. Enligt utredningens intervjuer har kommunerna i samarbetet med länsstyrelserna efter hand

lärt sig vilka möjligheter det finns att exploatera i olika riksintresseområden. I vissa områden avstår man från att starta ett projekt eftersom kommunen av erfarenhet vet att risken är stor för att detaljplanen kommer att upphävas. I de flesta kommuner startas ett planarbete först när det finns intresse från någon exploatör. Om planen berör ett område av riksintresse förs en diskussion med exploatören för bedömning. Exploatören bestämmer om denne vill gå fram med en sådan plan även om kommunen avråder.

Kommunernas övriga synpunkter på hanteringen av riksintressen

Vid utredningens intervjuer lämnade kommunföreträdarna också synpunkter angående tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen och deras betydelse.

De flesta ansåg att riksintressen behövs och att de kan bidra till en samhällsplanering för ett hållbart samhälle. Systemet med riksintressen är avsett att skydda nationellt viktiga värden i ett långsiktigt perspektiv. På grund av riksintressen kan planeringsprocessen bli längre, men det gör också att tiden för eftertanke blir längre. Det finns fördelar med en viss tröghet i systemet. Det är främst tillämpningen som är problemet i dag. Hanteringen av systemet måste förbättras, bl.a. måste riksintressena bli mer stringenta och hanteras med förnuft. Tillämpningen är i dag alltför beroende av den enskilda handläggaren. Kunskap och kompetens har tunnats ut sedan lagstiftningen infördes, både vid kommuner och länsstyrelser.

Flera kommuner ansåg att länsstyrelsen bör ha en tydligare roll och ett tydligare mandat i avvägningsfrågorna. Att länsstyrelsen inte kan ge tydliga besked vid hanteringen av riksintressen kan bero på att staten inte samordnar sin hantering tillräckligt. De centrala myndigheterna hanterar sina riksintressen sektorsvis och det saknas geografisk samordning. Länsstyrelsen som har till uppgift att samordna statens intressen får svårt att ge kommunen klart besked om statens uppfattning i frågor om riksintressen.

En allmän synpunkt från de intervjuade kommunerna var att riksintressena också måste kunna avvägas mot andra väsentliga samhällsintressen. Samhällsplanering blir som bäst när alla aktörer tvingas göra kompromisser. I dagens system har riksintressemyndigheterna inget incitament till att kompromissa. Detta gör att kommunen har ett underläge i planeringsprocessen. Risken finns

att kommunernas arbete inriktas mer på hur bestämmelserna kan kringgås än på hur en lämplig samhällsutveckling kan åstadkommas. Staten borde sträva efter att skapa förutsättningar för en rationell planering utifrån en helhetssyn om ett hållbart samhällsbyggande.

3.3.3 Tillämpning i mål och ärenden

Besluts- och planeringsmyndigheter har ett ansvar för att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas korrekt och måste bl.a. göra en egen bedömning av om ett utpekad områdes egenskaper motiverar riksintressestatus. I teorin är det möjligt för en beslutande myndighet att själva välja ut områden som är av riksintresse men i verkligheten händer det väldigt sällan att någon bortser från de anspråk som riksintressemyndigheterna har utsett. Ett utpekande ska enligt Miljööverdomstolen (numera Mark- och miljööverdomstolen) anses utgöra en presumtion för att området är av riksintresse (se bl.a. Miljööverdomstolens domar den 4 oktober 2006, mål nr M 456-06, och den 29 oktober 2004, mål nr M 9120-03).

Boverket lät genomföra en analys (Boverket 2012b) av hur riksintressesystemet hanterats genom att granska domstolsbeslut från kammarrätten, Regeringsrätten, mark- och miljödomstolar samt Miljööverdomstolen. Analysen omfattar beslut (600 ärenden) för perioden 2009 till mars 2012 och avser bygglov utanför detaljplan, vägar och täkter samt vindkraft. Enligt Boverket stöder analysen Boverkets egna iakttagelser om att tillämpningen av riksintressebestämmelserna i flera avseenden inte är förenlig med bestämmelsernas innehåll och syftet bakom dem.

Utredningen kommer att inför slutbetänkandet närmare studera hur bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas i mål och ärenden. Här redovisas enbart en kortfattad sammanställning av de viktigaste iakttagelserna från Boverkets analys som kan vara av intresse för frågeställningarna i delbetänkandet.

Iakttagelser gällande underlaget för prövningar

- Många domar saknar redovisning av faktiska omständigheter och angivelser vad som gör ett område riksintressant. Avsaknaden av nödvändig fakta gör att sakliga bedömningar inte blir möjlig att göra.
- Översiktsplanen ska vara det grundläggande beslutsunderlaget för bedömningar som rör riksintressen (jmf. 6 kap. 19 § miljöbalken och 5 § hushållningsförordningen). Översiktsplanen nämns i ungefär hälften av fallen av någon part och det framgår inte i vilken omfattning de beslutande myndigheterna tagit hänsyn till översiktsplanens riksintressebedömningar.
- Då riksintressemyndigheternas utpekanden av riksintressen endast utgör riksintresseanspråk betyder det inte finns något absolut krav på att följa tidigare bedömningar vid senare rättsverkande prövningar. Detta är ett förhållande som inte tycks vara tydligt för de beslutande myndigheterna utan de tar ofta riksintressemyndigheternas utpekande för givna. Den prövande myndigheten har alltså inte insikt om att det finns ett utrymme att göra en egen bedömning utifrån relevant underlag. Tillämpningen ger i praktiken riksintressebedömningar en form av rättskraft och gör systemet rättsosäkert.

Iakttagelser beträffande den sakliga bedömningen

- I få avgöranden görs en tydlig bedömning om det föreligger påtaglig skada eller inte. Områden som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada områdenas värde och detta betyder att det vid en bedömning bör göras tydligt om de prövade åtgärderna leder till påtaglig skada på ett riksintresse eller inte. Det är ju bara i sådana fall bestämmelserna om riksintresse ska aktualiseras. Denna tillämpning kan innebära att riksintressena inte beaktas tillräckligt men också att det ställs längre gående krav i riksintresseområden än vad som följer av de aktuella bestämmelserna.
- I vissa bedömningar som gäller riksintressen har proportionalitetsprincipen införts. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid bedömning av påverkan på riksintressen har lett till att den prövande myndigheten först gör en bedömning av

åtgärdens påverkan på berörda riksintressen enligt riksintressebestämmelserna. När denna prövning är avslutad görs även en proportionalitetsbedömning, dvs. en bedömning av om den nytta som uppnås för det allmänna väger tyngre än den uppoffring som uppkommer för den enskilde. När det gäller påverkan på riksintressen är det först när skadan blir så stor att den leder till påtaglig skada på riksintresset som riksintressebestämmelserna hindrar ett annat intresse. Vid en sådan skadenivå, dvs. påtaglig skada, finns det med korrekt tillämpning av riksintressebestämmelserna inte något utrymme för en ytterligare proportionalitetsbedömning.

- Bestämmelsen i 3 kap. 10 § miljöbalken, som reglerar vilket riksintresse som ska få företräde om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, tillämpas för frikostigt i alla tänkbara fall som rör olika riksintressen. Det är först när påtaglig skada uppkommer som kraven i 3 kap. miljöbalken aktualiseras och att alltid göra en samlad avvägning så snart olika riksintressen berörs av en prövning leder till att riksintressena inte visas den hänsyn som är syftet med bestämmelserna.
- Riksintresseområden handlar om områden som innehåller särskilda värden som i olika avseenden är unika. När bestämmelserna om riksintresse tillämpas betyder det att det är påverkan på områdenas värden som ska bedömas och som inte får påtagligt skadas. I tillämpningen finns det dock exempel där en utplåning av ett värde tillåts eftersom ett motsvarande värde har återskapats inom något annat område. Den prövande myndigheten har alltså infört en möjlighet till kompensationsåtgärder för att på så sätt kunna tillåta påtaglig skada, trots att lagstöd för sådana åtgärder saknas. Ett accepterande av kompensationsåtgärder leder till att områden som bedömts innehålla unika värden inte visas den hänsyn som lagstiftaren avsett.
- Tillämpningen av 3 kap. 1 § miljöbalken har kommit att få en helt självständig betydelse i förhållande till de andra hushållningsbestämmelserna och många gånger har den bestämmelsen använts för att väga riksintressena för exploateringsändamål mot de s.k. bevaranderiksintressena. Om man genom en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken kommit fram till att exploateringsriksintresset ska få företräde så bör det inte vara rimligt att göra

ytterligare en avvägning med stöd av 3 kap. 1 § för att låta bevaranderiksintresset väga tyngst.

3.4 Överväganden och bedömningar

Det råder enighet om att det är brist på bostäder i stora delar av Sverige. Bostadsbristen är särskilt svår i storstadsregionerna och i de flesta tillväxtregionerna. Enighet råder också om att bostadsbeståndet behöver utnyttjas bättre och att det behöver byggas fler bostäder. I den allmänna debatten om vilka hinder det finns för bostadsbyggande och hur bostadsbristen ska kunna avhjälpas har frågor om bl.a. lagstiftning, infrastruktur, företagsekonomi, finansiering och skatteregler berörts.

Utredningens uppdrag är att studera i vilken omfattning områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist och skälen till detta. Med den korta tid som stått till buds för uppdraget har det inte varit möjligt att göra mer djupgående studier, men utredningens uppfattning är att det underlag som har använts är tillräckligt för att medge en samlad bedömning.

Det finns en planreserv med byggklara detaljplaner i de flesta kommuner med behov av fler bostäder. I sådana planer utgör områden av riksintresse i regel inget hinder för bostadsbyggande. Skälen till att det inte byggs fler bostäder i de byggklara planerna är främst av ekonomisk art. Ofta handlar det om att det inte finns tillräcklig efterfrågan på bostäder till det pris som marknaden kan tillhandahålla och resultatet blir att utbud och efterfrågan inte balanserar på bostadsmarknaden. En slutsats är att det inte enbart räcker med att öka antalet detaljplaner för att det ska byggas fler bostäder. Vid ett ökat bostadsbyggande kan det dock vara väsentligt att underlätta planeringen av bostadsområden för att inte bristande tillgång på byggklara planer ska bli ett hinder.

Bestämmelserna om områden av riksintresse är avsedda att hindra åtgärder, t.ex. bostadsbyggande, som kan föregripa ett områdes användning för det ändamål som angetts som särskilt värdefullt i ett nationellt perspektiv. I kommunernas planering av mark- och vattenanvändningen ska företräde ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om riksintressen ska tillämpas vid planeringen, och områden av riksintresse kan påverka kommunernas möjligheter att planera för

bostadsbebyggelse på flera sätt. Utredningen har identifierat följande huvudsakliga fall av hinder vid planering i områden som berörs av riksintresse.

- Föreslagen bostadsbebyggelse, som medför påtaglig skada eller motsvarande på riksintressen i eller intill området, kan helt förhindras genom länsstyrelsens inflytande i planeringsprocessen. Detta är ett avsett hinder enligt lagstiftarens intentioner. I andra fall kan planen fullföljas efter att bebyggelsen anpassats så att riksintressenas värden inte påtagligt skadas eller motsvarande. Anpassningen kan bl.a. påverka bebyggelsens storlek, utformning och läge. Utredningen kan konstatera att antalet planer som upphävs med hänvisning till riksintresse varje år är mycket litet. Förfarandet bidrar också till att olämpliga planer förhindras i ett tidigt skede av planeringsprocessen.
- Det kan också förekomma att det i områden som berörs av ett riksintresse bedöms att användning för bostadsbebyggelse på lämpligaste sätt skulle främja en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt, trots att bebyggelsen skulle medföra påtaglig skada eller motsvarande på riksintresset. Enligt bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken kan då bostadsförsörjningsintresset, som är ett viktigt allmänintresse, inte ges företräde framför riksintresset. Utredningens bedömning är att detta hinder är oavsiktligt enligt lagstiftarens intentioner och det är för denna situation som en ny avvägningsmöjlighet har efterfrågats. Enligt utredningens mening är dock detta hinder varken betydande eller av större omfattning.
- Den omständiga och oklara tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen i planeringsprocessens olika led har förts fram som hinder för planeringen av flera aktörer. Detta hinder medför att kommuner ibland avstår från att planera i ett område som berör riksintressen. I andra fall kan förekomsten av riksintressen leda till ökade kostnader för utredningar, förseningar av projekt eller risk för avbruten planering. Utredningens bedömning är att detta är hinder som påtagligt minskar effektiviteten i samhällsplaneringen, men som inte för närvarande utgör ett betydande hinder för bostadsbyggandet eftersom det i dag inte råder brist på byggklara planer.

Riksrevisionens rapport visar att brister i statens hantering av riksintressen kan hindra och försvåra för kommuner med bostadsbrist att planera byggandet av nya bostäder. Utredningens studier bekräftar Riksrevisionens slutsatser, men utredningen noterar också att motsvarande påverkan på kommunernas planering gäller för statens hantering av frågor om hälsa, säkerhet och risk samt strandskydd.

Otydligheter i systemet för hushållning med mark- och vattenområden medför att det blir svårt att tillämpa, såväl för kommuner och länsstyrelser som för centrala myndigheter. I arbetet med slutbetänkandet har utredningen observerat ett antal brister i systemet som medför tillämpningsproblem och att förtroendet för systemet undergrävs. Några exempel är

- att tveksamhet råder om de utpekade riksintresseområdenas kvalitet, legitimitet och aktualitet
- att osäkerhet råder om bedömning av påtaglig skada
- bristande dialog mellan myndigheter och kommuner i riksintresseprocessen
- brist på kunskap och kompetens om tillämpningen av bestämmelserna
- bristande samordning på nationell nivå.

Utredningen har i uppdrag att i slutbetänkandet redovisa en översyn av systemet för hushållning med mark- och vattenområden och att lämna förslag till ett system som är rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlättar en enhetlig tillämpning i hela landet. I avsnitt 4.3 beskrivs utredningens tankar om det fortsatta arbetet inför slutbetänkandet.

Sammanfattningsvis finner utredningen att områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken på olika sätt kan utgöra hinder för planeringen för bostadsbyggande. Såsom riksintressesystemet fungerar i dag är hindren i vissa fall avsedda enligt lagstiftarens intentioner, medan de i andra fall är oavsiktliga. Enligt utredningens mening är dock de oavsiktliga hindren i allmänhet inte av större omfattning i jämförelse med andra hinder, främst av ekonomisk art, för angeläget bostadsbyggande i områden med bostadsbrist.

När det gäller hushållningsbestämmelsernas påverkan på bostadsbyggandet anser utredningen att den största potentialen för att underlätta planering för bostadsbyggande finns i möjligheterna att

förbättra förutsättningarna för tillämpningen av bestämmelserna. Utredningen kommer i sitt fortsatta arbete med att se över systemet för hushållning med mark- och vattenområden att lämna förslag till åtgärder som syftar till att underlätta en effektiv och ändamålsenlig planeringsprocess, vilket också bör kunna bidra till att minska risker och kostnader vid planering och genomförande av bostadsbyggande.

4 Förslag och bedömningar

Enligt direktivet ska utredningen särskilt

- utifrån och mot bakgrund av den bedömning och analys som gjorts i kapitel 3, föreslå hur hinder för bostadsbyggande kan begränsas utan att väsentliga skyddsbehov skadas på kort och lång sikt,
- utveckla ett system där avvägningar kan göras mellan å ena sidan olika riksintressen och å andra sidan tillgodoseendet av bostadsförsörjningsbehovet, och
- undersöka behovet och lämpligheten i att låta bostadsförsörjningen kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse.

Beskrivningar och eventuella förslag ska utformas så att de möjliggör för utredaren att i slutbetänkandet ge förslag som tar hänsyn till helheten och andra aspekter än enbart bostadsförsörjningen.

Kapitlet inleds med utredningens överväganden och bedömningar angående hur hinder för bostadsbyggande kan begränsas. Därefter redovisas utredningens arbete med frågor om avvägning mellan riksintressen och bostadsbehov samt bostadsförsörjning som riksintresse. Avslutningsvis beskrivs utredningens tankar om det fortsatta arbetet inför slutbetänkandet.

Utredningens bedömning: Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken är utformade med avsikt att ge utrymme för avvägningar och möjligheter till att i enskilda fall kunna bedöma vad som är lämpligast för att åstadkomma sådan mark- och vattenanvändning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet är ett allmänt intresse enligt plan- och bygglagen. Det kan i områden som berörs av ett riksintresse förekomma fall där användning

för bostadsbebyggelse bedöms på lämpligaste sätt främja en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt, trots att bebyggelsen skulle medföra påtaglig skada eller motsvarande på riksintresset.

Utredningen har undersökt olika möjligheter att komplettera hushållningsbestämmelserna så att avvägningar mellan bostadsförsörjning och riksintressen skulle bli möjliga. Författningsförslag om bostadsförsörjning som riksintresse och om möjligheter till avvägning mellan bostadsförsörjning och riksintressen har prövats i dialog med myndigheter och andra intressenter.

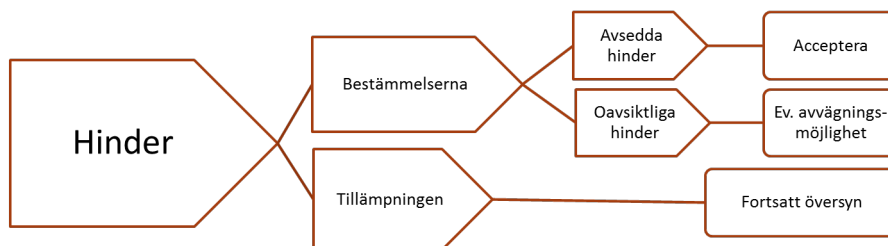
Utredningens bedömning är att det inte är lämpligt att redan i delbetänkandet föreslå åtgärder i systemet som riktar sig särskilt mot bostadsbyggandet. Sådana förslag skulle föregripa översynen och kunna försämra möjligheterna att åstadkomma ett effektivt system för hushållning med mark- och vattenområden. Utredningen avser att vidare behandla frågor om avvägningmöjligheter och andra åtgärder i samband med den översyn av systemet som ska lämnas i slutbetänkandet.

4.1 Hur kan hinder för bostadsbyggande begränsas?

4.1.1 På vilka sätt kan områden av riksintresse hindra bostadsbyggande?

Utredningen har i avsnitt 3.4 identifierat tre huvudsakliga fall av hinder vid planering i områden som berörs av riksintresse. Se figur 4.1.

Figur 4.1 Olika skäl till hinder för planering i områden av riksintresse



Utredningens första iakttagelse är att bestämmelserna om riksintressen i 3 kap. miljöbalken fungerar som avsett i många fall. I områden av riksintresse hanteras planer och andra beslut så att projekt anpassas för att förhindra påtaglig skada eller motsvarande på angivna riksintressen. Om områdena av riksintresse är lämpligt avgränsade och har tydligt beskrivna värden, finns det normalt inte anledning att begränsa sådana avsedda hinder som leder till anpassning av exploateringens storlek eller utformning i eller i anslutning till områden av riksintresse.

I andra fall kan det förekomma att en planerad bostadsbebyggelse, som vid en helhetsbedömning i ett långsiktigt hushållningsperspektiv bedöms som lämplig, ändå strider mot bestämmelserna om riksintressen i 3 kap. miljöbalken. Det är för sådana situationer förändringar av systemet har efterfrågats – förändringar som möjliggör en avvägning mellan behovet av bostäder och riksintressen för olika ändamål. Utredningen har närmare undersökt olika sätt att komplettera bestämmelserna. De avvägningssmöjligheter som beskrivs i avsnitt 4.2.2 – 4.2.3 skulle kunna tillämpas när en kommun och en länsstyrelse gemensamt förordar att en påtaglig skada eller motsvarande ska kunna accepteras på ett riksintresse för att kunna uppnå den nytta som ett tillskott av nya bostäder utgör. Ytterligare en möjlighet som skulle medge avvägning mot riksintressen är att göra bostadsförsörjning till riksintresse, vilket beskrivs i avsnitt 4.2.4.

Det tredje sättet där områden av riksintressen kan hindra tillkomsten av planer för bostadsbyggande handlar om tillämpningsproblemen och de komplicerade strukturerna för bedömning och tolkning av riksintressen. Detta påverkar inte bara planeringen av bostadsbebyggelse, utan är en allmän problematik som beskrivs i utredningens direktiv och i de underlag utredningen har studerat. En översyn av systemet för hushållning med mark- och vattenområden med förslag till förbättringar som underlättar och förbättrar tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken ligger i utredningens fortsatta arbete och beskrivs närmare i avsnitt 4.3. Utredningens uppfattning är att ett genomförande av de kommande förslagen i slutbetänkandet bör kunna undanröja många av dessa tillämpningshinder, även vid planering för bostadsbebyggelse.

4.1.2 Bör en ny avvägningsmöjlighet införas för att begränsa de oavsiktliga hinder riksintressesystemet orsakar bostadsbyggandet?

Utredningen har undersökt möjligheterna att begränsa de oavsiktliga hinder som nämns ovan (se figur 4.1) genom att komplettera bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken. Förslagen till bestämmelser är utformade i avsikt att skapa möjligheter till att i en avvägnings-situation i planeringsprocessen kunna ge företräde för bostadsförsörjningsintresset framför ett riksintresse. Bestämmelserna skulle utgöra en slags ventil för det fall länsstyrelsen och kommunen är överens om att detta är en lämplig avvägning i ett långsiktigt hushållningsperspektiv trots att åtgärden orsakar påtaglig skada eller motsvarande på ett riksintresse.

De förslag utredningen formulerat har prövats i dialog med myndigheter och andra intressenter samt utredningens experter, bl.a. vid en hearing (se bilaga 2). Förslag till författningstext m.m. redovisas i avsnitt 4.2.2 – 4.2.4 nedan.

Vid dialogerna har bl.a. påpekats att bestämmelserna om områden av riksintresse i grunden handlar om maktfördelning mellan staten och kommunerna beträffande beslut om användning av mark- och vattenområden. Staten förbehåller sig genom bestämmelserna möjligheten att ingripa i kommunernas planering. Den kommunala planeringen är en process där olika intressen ska vägas mot varandra med syfte att åstadkomma sådan användning av mark- och vattenområden som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Det är i denna process som avvägningen mellan riksintressen och andra allmänna intressen ska ske i dialog mellan länsstyrelse och kommun. Lösning av konflikter bör ske under processens gång medan det finns utrymme för anpassningar. Synpunkter har även framförts om att de gällande hushållningsbestämmelserna redan är utformade med stora möjligheter att kunna bedöma vad som är lämpligast från allmän synpunkt.

Vid dialogerna har den allmänna meningen varit att några nya bestämmelser som riktar sig särskilt mot bostadsförsörjning inte bör införas innan den översyn av systemet för hushållning med mark- och vattenområden som utredningen kommer redovisa i slutbetänkandet är genomförd. Hela systemets funktion bör ses över i ett sammanhang och frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet bör hanteras inom ramen för denna översyn.

Visst stöd har framförts för att det i ett framtida system kan behövas en bestämmelse i 3 kap. miljöbalken som i högre grad medger balanserade och flexibla markanvändningsavvägningar. Farhågor har också framförts för att en sådan avvägningsbestämmelse kan urholka systemet och leda till att riksintressena tappar den status och särställning som lagstiftaren avsåg. De föreslagna bestämmelserna kan också medföra risk för att polariseringen mellan skilda intressen förstärks.

Utredningen har i uppdrag att i slutbetänkandet redovisa en genomgripande översyn av systemet för hushållning med mark- och vattenområden och lämna förslag till ett system som är rättsäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlättar en enhetlig tillämpning i hela landet. Eventuella förslag i delbetänkandet ska enligt direktivet utformas så att de möjliggör för utredaren att i slutredovisningen ge förslag som tar hänsyn till helheten och andra aspekter än enbart bostadsförsörjningen. Enligt utredningens mening är risken stor att förändringar av bestämmelserna som medger avvägningar mellan bostadsförsörjning och riksintressen kan bli alltför styrande för vilka justeringar eller större förändringar som kan komma att övervägas för systemet som helhet. Behovet av en ny avvägningsbestämmelse eller annan justering av lagstiftningen beror av hur de nuvarande bestämmelserna tolkas och tillämpas och av hur det nya systemet kan utformas. Det finns därför starka skäl till att inte föreslå en ny avvägningsmöjlighet i delbetänkandet.

Utredningens samlade bedömning är att det inte är lämpligt att redan i delbetänkandet föreslå åtgärder i systemet som riktar sig särskilt mot bostadsbyggandet. Sådana förslag skulle föregripa översynen och kunna försämra möjligheterna att åstadkomma ett effektivt system för hushållning med mark- och vattenområden. Utredningen avser att vidare behandla frågor om avvägningsmöjligheter och andra åtgärder i samband med den översyn av systemet för hushållning med mark- och vattenområden som ska redovisas i slutbetänkandet. Utredningens bedömning stöds i allt väsentligt av de ståndpunkter som framkommit vid möten och samtal med representanter från kommuner, länsstyrelser, de centrala myndigheterna och SKL samt utredningens experter.

4.2 Avvägning mellan riksintressen och bostadsförsörjningsbehovet

För att belysa direktivets frågeställningar om begränsning av hinder, utveckling av avvägningssystem och bostadsförsörjning som riksintresse utformade utredningen tre författningsförslag. Förslagen presenterades vid en hearing med brett deltagande från myndigheter och andra intressenter (*se bilaga 2*) och behandlas i avsnitten 4.2.2–4.2.4. Utredningens experter har lämnat synpunkter på förslagen, och förslaget om bostadsförsörjning som riksintresse har även diskuterats vid utredningens intervjuer.

Andra avvägningssituationer som utredningen har övervägt behandlas i avsnitt 4.2.5.

4.2.1 Nuvarande avvägningssituationer enligt 3 kap. miljöbalken

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken är utformade med avsikt att ge utrymme för avvägningar och möjligheter till att kunna bedöma vad som är lämpligast från allmän synpunkt i enskilda fall för att åstadkomma sådan mark- och vattenanvändning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Detta gäller även bedömningar som rör bostadsbyggande och riksintresseområden. Av förarbetena till naturresurslagen (prop. 1985/86:3 s. 22 f.) framgår att regeringens utgångspunkt var att ”NRL [naturresurslagen] i första hand skall innehålla avvägningssituationer för situationer då samhället har väsentliga intressen att bevaka från markpolitiska utgångspunkter. Det är då naturligt att reglerna utformas så att de ger samhället stöd för att bestämma över förändringar med hänsyn till vad som är lämpligast från allmän synpunkt. Eftersom reglerna till övervägande del ska tillämpas vid beslut där breda markpolitiska bedömningar måste göras, måste regelsystemet utformas så att det finns utrymme för avvägningar. Syftet med lagen är naturligtvis att redovisa vilka intressen som har en *särskild betydelse* för samhällsutvecklingen och som på grund härav skall ges ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor skall avgöras.”

Bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken utgår från att mark- och vattenområden ska kunna användas för flera olika ändamål samtidigt genom god planering och hänsyn från respektive verksamhet.

Men avvägningar måste också göras mellan intressen som inte går att förena. I områden av riksintresse för ett visst ändamål har riksintresset ett absolut företräde framför andra allmänna eller enskilda intressen. Sådana områden *ska skyddas* mot åtgärder som kan medföra påtaglig skada eller motsvarande. Avvägningar som rör riksintresseområden är bara möjlig för sådana åtgärder som inte orsakar påtaglig skada eller motsvarande på riksintresset. Som beskrivs i avsnitt 2.2 finns ett större utrymme för avvägningar gällande områden som är skyddsvärda men ej bedömts vara av riksintresse. De ska enligt bestämmelserna *så långt möjligt skyddas* mot åtgärder som kan medföra påtaglig skada eller motsvarande. Vid tillämpningen av bestämmelserna enligt första stycket 3 kap. 5-9 §§ miljöbalken kan avvägningen under vissa förutsättningar utfalla till fördel för ett annat allmänt eller enskilt intresse, t.ex. ett bostadsförsörjningsintresse.

Att utveckla städer och planera för bostäder är kommunala uppgifter. I planeringsprocessen ska olika enskilda och allmänna intressen, bl.a. riksintressen, samordnas till en god helhetslösning för att avgöra områdets mark- och vattenanvändning. Med nuvarande regler kan planerad bostadsbebyggelse inte tillåtas om den medför påtaglig skada eller motsvarande på ett riksintresse, oavsett hur stort allmänintresset är. Däremot kan enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ett riksintresse ges företräde framför ett annat riksintresse, med undantag för försvarsintresset som alltid ska ges företräde. Sedan den 1 januari 2014 anges bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet som ett allmänt intresse som ska främjas vid planläggning enligt plan- och bygglagen (2 kap. 3 § 5 plan- och bygglagen). Bestämmelsen innebär att bostadsförsörjningen stärks i avvägningen mot andra allmänna intressen (se prop. 2012/13:178). Lagändringen ger dock inte stöd för att bostadsbebyggelse ska kunna tillåtas i strid mot bestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken.

4.2.2 Bostadsförsörjningsintresset kan få påtagligt skada ett riksintresse

Författningsförslag med kommentar som presenterades vid hearingen

11 § Trots bestämmelserna om skydd för riksintressen i 5–8 §§ får en åtgärd vidtas som behövs för att tillgodose ett väsentligt allmänt behov av bostadsförsörjning, om behovet inte på ett godtagbart sätt kan tillgodoses på ett annat mark- eller vattenområde och åtgärden inte strider mot 1 §.

Det kan uppkomma fall i plan- eller lovprocessen där ett riksintresse enligt någon av bestämmelserna i 3 kap. 5–8 §§ miljöbalken står emot ett väsentligt allmänt behov av bostadsförsörjning (som inte är ett riksintresse). Genom bestämmelsen skapas en möjlighet att kunna tillgodose det väsentliga allmänintresset och behovet av bostäder framför ett riksintresse.

Den formulerade bestämmelsen reglerar enligt lydelsen ovan enbart bostadsförsörjningsfrågan och inte andra väsentliga allmänintressen. Väsentliga samhällsintressen omnämns bland annat i 3 kap. 4 § miljöbalken. Av förarbetena till den bestämmelsen, prop. 1985/86:3 s. 53, framgår att: ”Sådana samhällsintressen kan vara t.ex. bostadsförsörjningsbehovet, intresset av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem samt att säkerställa viktiga rekreationsintressen.” Den av utredningen föreslagna bestämmelsen skulle kunna generaliseras i ett senare skede och utvidgas till att även omfatta andra väsentliga allmänintressen.

Genom formuleringen ”väsentligt allmänt behov av bostadsförsörjning” har bestämmelsen ringat in att en avvägning endast kan komma i fråga om det rör större byggprojekt. Bestämmelsen är inte avsedd att i allmänhet tillämpas i sådana situationer där enskilda fastighetsägare vill bygga en ny bostad på sin fastighet med risk att en sådan byggnation påtagligt skadar ett riksintresse enligt 3 kap. 5–8 §§ miljöbalken.

Avsikten med bestämmelsen är att det endast är i undantagsfall som det allmänna intresset av nya bostäder ska få påtagligt skada ett riksintresse. En åtgärd som behöver vidtas för att tillgodose ett väsentligt allmänt behov av bostadsförsörjning får påtagligt skada ett riksintresse om ”behovet inte på ett godtagbart sätt kan tillgodoses på ett annat mark- eller vattenområde” samt om bestäm-

melsen i 3 kap. 1 § miljöbalken respekteras (användningen ska medföra en från allmän synpunkt god hushållning med mark- och vatten). Det ligger i sakens natur att långsiktiga intressen ska ges stor tyngd vid prövningen.

Synpunkter vid hearingen m.m.

I samband med hearingen framförde flera deltagare att kriterierna som anges i den föreslagna bestämmelsen behöver förtydligas. I annat fall kan tillämpningen av hushållningsbestämmelserna komma att kompliceras ytterligare.

Boverket menade bl.a. att det behövs tydligare vägledning för bedömningen av vad som är ett *väsentligt allmänt behov av bostadsförsörjning*. Omfattningen av det område inom vilket bostadsförsörjningen ska lösas behöver specificeras. Länsstyrelsens roll vid tillämpningen av bestämmelsen måste klargöras genom följdändringar i plan- och bygglagen.

I kommentaren till bestämmelsen anges att villkoret innebär att en avvägning endast kan komma i fråga om det rör större byggprojekt. Uppfattningen vid hearingen var att det är ointressant om det är stora eller små projekt som tillgodoser bostadsbehovet. Stadsbyggnadskontoret i Stockholms stad framförde bl.a. att behovet av bostäder oftast tillgodoses genom många mindre byggprojekt, kombinerat med större byggprojekt för både nybyggnation och förändringar av det befintliga byggnadsbeståndet. Bestämmelsen bör därför omfatta både små och stora byggprojekt. Annars riskerar förslaget att leda till nya svåra avgränsningar, och osäkerheten i hanteringen av riksintressen skulle inte minska.

Riksantikvarieämbetet ansåg bl.a. att det behövs vägledning för bedömningen av om *behovet inte på ett godtagbart sätt kan tillgodoses på ett annat mark- eller vattenområde*. Bostadsförsörjning är ett tungt vägande allmänintresse, men behovet behöver sällan tillgodoses på en särskild plats.

Vid hearingen ifrågasattes om en avvägning mellan bostadsförsörjningen och riksintressen är möjlig för alla riksintressen. I vissa fall beror hindren för bostadsbyggande på verksamhetens påverkan på omgivningen. En avvägningsbestämmelse skulle inte ha någon inverkan på sådana fall när t.ex. buller hindrar byggande.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ansåg att förslaget kan leda till att riksintressena tappar den status och sär-

ställning som lagstiftaren avsåg och att systemet med riksintressen urholkas.

Institutionen för fastigheter och byggande vid KTH menade att det behöver finnas en avvägningsbestämmelse som gör det möjligt att ge nyttan av tillkommande bostadsbebyggelse företräde mot ett riksintresse trots att detta påtagligt skadas eller motsvarande.

Den allmänna meningen vid hearingen var att den föreslagna bestämmelsen inte bör införas nu, utan övervägas inom ramen för den översyn av systemet för hushållning med mark- och vattenområden som utredningen kommer att redovisa i slutbetänkandet.

Utredningens överväganden

Mot bakgrund av de synpunkter som lämnats på författningsförslaget konstaterar utredningen att rekvisiten i den föreslagna bestämmelsen behöver analyseras vidare, liksom också behovet av följdändringar i plan- och bygglagen. Förutsättningarna för bestämmelsens tillämpning i fråga om olika riksintressen behöver klargöras genom de närmare studier av de olika riksintressena som utredningen har i uppdrag att genomföra i sitt fortsatta arbete med översyn av systemet för hushållning med mark- och vattenområden.

Behovet av en ny avvägningsbestämmelse eller annan justering av lagstiftningen beror av hur de nuvarande bestämmelserna tolkas och tillämpas och av hur det nya systemet kan utformas. Utredningens bedömning är därför att det inte är lämpligt att redan i delbetänkandet föreslå åtgärder i systemet som riktar sig särskilt mot bostadsbyggandet. Utredningen kommer att i sitt fortsatta arbete behandla frågan om det behövs en avvägningsmöjlighet som kan ge bostadsbebyggelse företräde mot ett riksintresse.

4.2.3 Kompensation av ett påtagligt skadat riksintresse

Författningsförslag med kommentar som presenterades vid hearingen

11 § Trots bestämmelserna om skydd för riksintressen i 5–8 §§ får en åtgärd vidtas som behövs för att tillgodose ett väsentligt allmänt behov av bostadsförsörjning, om

1. behovet inte på ett godtagbart sätt kan tillgodoses på ett annat mark- eller vattenområde,
2. åtgärden inte strider mot 1 §, och
3. åtgärder vidtas som kompenserar riksintresset.

Förslaget är identiskt med förslaget i avsnitt 4.2.2, förutom tillägget i den tredje punkten om kompensation. En åtgärd som vidtas för att tillgodose ett väsentligt allmänt behov av bostadsförsörjning och som påtagligt skadar ett riksintresse får endast vidtas om åtgärder även företas som kompenserar riksintresset.

Förslaget om kompensation har formulerats med Natura 2000-systemet som utgångspunkt. I den svenska rättsordningen finns Natura 2000-bestämmelserna i 4 kap. 8 § och 7 kap. 27–29 §§ miljöbalken samt i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Avsikten med förslaget är inte att skapa en kopia av systemet gällande Natura 2000-riksintressen. För närvarande finns det inte någon samlad överblick över sektorsmyndigheternas riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken och riksintressena är mycket olika varandra. Kompensation för skadade riksintressen måste vara flexibelt utformad. En åtgärd som kompenserar ett påtagligt skadat riksintresse enligt 3 kap. 5–8 §§ miljöbalken bör utformas med hjälp av konkreta villkor som förs in i den rättsverkande planen eller tillståndsbeslutet.

En åtgärd som uppväger ett påtagligt skadat riksintresse kan endera vara en begränsande åtgärd eller en ren kompensationsåtgärd. Begränsande åtgärder är åtgärder som syftar till att minimera eller till och med undanröja negativa konsekvenser för ett riksintresse som kan antas uppkomma till följd av att en plan eller ett projekt genomförs. Rena kompensationsåtgärder bör övervägas först efter det att man har konstaterat att det kommer att uppstå negativa konsekvenser för ett riksintresse som helhet. Kompensationsåtgärdens syfte är att uppväga negativa konsekvenser och kompensera för den negativa påverkan ett riksintresse drabbas av.

Enligt Riksantikvarieämbetet (2013, s.4), aktualiseras frågan om kompensation i fall riksintresse för kulturvård kommit till korta gentemot ett annat riksintresse. För att kompensera ett riksintresse finns det enligt Riksantikvarieämbetet en skala av åtgärder som kan vidtas:

- Minimera skadan.
- Kompensera skadan.
- Ersättningsåtgärder.
- Transformera; skapa något nytt med utgångspunkt i områdets befintliga värden.

Synpunkter vid hearingen m.m.

I samband med hearingen framfördes flera synpunkter om och olika skäl till varför kompensation är ett främmande inslag i innehållsbestämmelserna och plan- och bygglagen. I planeringsprocessen vägs olika intressen mot varandra och planen utformas och anpassas så att riksintressen skyddas mot påtaglig skada eller motsvarande. Det är en slags begränsande åtgärd av det slag som nämns i kommentaren till förslaget.

Bestämmelserna om områden av riksintresse är avsedda att hindra åtgärder som kan föregripa ett områdes användning för det ändamål som angetts som särskilt värdefullt i ett nationellt perspektiv. Det innebär särskilda svårigheter att hitta lämplig kompensation för ett sådant värde. Förutsättningarna för att kompensera ett riksintresse skiljer sig också åt mellan de olika riksintressena. För vissa användningsintressen, t.ex. en planerad väg eller järnväg kan sträckningen ändras. För andra användningsintressen, t.ex. fyndigheter av värdefulla ämnen eller material är kompensationsmöjligheten minimal.

Lagreglerad kompensation kan enligt Riksantikvarieämbetet medföra en risk för att kompensationsmöjligheten styr projekt och avvägningar redan från början. Det finns enligt Boverket också risk för att systemet urholkas om det alltid finns möjlighet att kompensera påtaglig skada eller motsvarande på ett riksintresse.

I kommentaren till förslaget föreslås att konkreta villkor om kompensation förs in i den rättsverkande planen eller tillståndsbeslutet. I dag finns begränsade möjligheter att föra in sådana

villkor i en detaljplan. Eventuellt kan civilrättsliga avtal användas, det förekommer bl.a. i Finland.

Enligt MSB kan ett genomförande av förslaget komma att innebära att bostäder placeras i nära anslutning till riskområden. För vissa typer av olyckor saknas möjlighet att kompensera ett avstånd med riskreducerande åtgärder. Exempel är utsläpp av giftiga gaser och explosioner som kan orsaka skada på de bostäder som placerats nära riskområdet.

Stadsbyggnadskontoret i Stockholms stad framförde att det kan ifrågasättas om inte ett sektoriellt kompensationsstänkande sammantaget medför sämre resurshushållning.

Den allmänna meningen vid hearingen var att den föreslagna bestämmelsen inte bör införas.

Utredningens överväganden

Mot bakgrund av de synpunkter som lämnats på författningsförslaget finner utredningen att en rad substantiella invändningar kan resas mot förslaget. De synpunkter som framkommit om förslaget som beskrivs i avsnitt 4.2.2 avser även detta förslag. Därutöver framfördes tveksamheter beträffande möjligheterna att genomföra kompensationsåtgärder i praktiken.

Enligt utredningens mening är det tveksamt om det är meningsfullt att införa bestämmelser som möjliggör kompensationsåtgärder. Utredningen lämnar därför inget sådant förslag i delbetänkandet men avser att vidare behandla frågor om avvägningsmöjligheter och andra åtgärder i samband med den översyn av systemet som ska redovisas i slutbetänkandet.

4.2.4 Bostadsförsörjning som riksintresse

Författningsförslag med kommentar som presenterades vid hearingen

8 a § Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse av bostadsförsörjning ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten av nya bostäder.

Områden som är av riksintresse för bostadsförsörjning ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten av nya bostäder.

Enligt bestämmelsen i 3 kap. 10 § miljöbalken ska, om ett område enligt 5–8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde. Genom att göra bostadsförsörjning till ett riksintresse, enligt bestämmelsen ovan, blir det möjligt att göra en avvägning mellan ett riksintresse för bostadsförsörjning och andra riksintressen. Ett område av riksintresse för bostadsförsörjning skyddas från åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten av nya bostäder.

Genom en kompletterande ändring i hushållningsförordningen ges förslagsvis Boverket möjlighet att peka ut geografiska områden som riksintresse för bostadsförsörjningen. Boverket kan peka ut ett sådant område efter ett initiativtagande från en kommun.

Nybyggarkommissionen (2014, s. 22) har föreslagit en sådan lösning: ”Rent sakligt är det uppenbart att bostadsbyggande är ett riksintresse, eller ett nationellt intresse som det heter i den senaste plan- och bygglags-utredningen. Enligt regeringsformen har det allmänna en skyldighet att trygga rätten till bostad (RF 1:2). Ingen ifrågasätter idag betydelsen av bostadsbyggandet och betydelsen av en fungerande bostadsmarknad för finansiell stabilitet, tillväxt och utveckling. Det är därför rimligt att områden för framtida bostadsbyggande kan utpekade som riksintresse. Detta illustrerar den vikt samhället lägger vid bostadsbyggande och stärker bostadsbyggande gentemot andra riksintressen i den bedömning som länsstyrelserna gör.”

Synpunkter vid hearingen m.m.

I de dialoger utredningen haft med myndigheter och andra intressenter samt utredningens experter har den allmänna meningen varit att det är olämpligt av flera skäl att införa en bestämmelse som gör det möjligt att ange områden av riksintresse för bostadsförsörjning.

Bostadsförsörjning är i grunden ett lokalt eller regionalt intresse, inte nationellt. Varje kommun har ansvar för bostadsförsörjningen i sin kommun (se avsnitt 2.3). Att ange bostadsförsörjning som riksintresse signalerar ett statligt ansvar och riskerar att göra ansvarsförhållandet otydligt.

Att göra bostadsförsörjningen till ett riksintresse ansåg de flesta skulle bidra till att komplicera hanteringen av systemet för riksintressen ytterligare och därmed öka den administrativa bördan. Att öka mängden riksintressen skulle också bidra till den ”inflation” av riksintressen som redan uppfattas som ett problem. Med flera sorters riksintressen och ett ytterligare ökat antal områden av riksintresse kommer situationen vid hantering av riksintressen i planeringsprocessen att alltmer kunna liknas vid att spela kort med bara ess.

Flera, bl.a. Boverket, såg svårigheter i att precisera kriterier som på ett tydligt sätt kan ange att ett visst område och inte ett annat är nationellt unikt för bostadsändamål. Bl.a. krävs lokal orientering och hänsynstagande till fler aspekter än just själva bostäderna, t.ex. tillgången till kommunikationer och annan service. Riksantikvarieämbetet ansåg att det behövs en definition av vad som avses med *väsentligt allmänt intresse av bostadsförsörjning* och vad som är skillnaden mellan detta och riksintresse för bostadsförsörjning.

Vilken myndighet som skulle kunna peka ut ett område av riksintresse för bostadsförsörjning är oklart. I kommentaren till förslaget anges att Boverket i samråd med kommunen skulle kunna peka ut sådana områden. Flera ansåg att det är olämpligt att den myndighet som har en samordnande roll i systemet samtidigt är ansvarig myndighet för ett riksintresse.

Att utpeka ett område av riksintresse för bostadsförsörjning skulle skydda området mot användning för andra ändamål. Men det skulle inte automatiskt medföra att det byggs bostäder där eftersom det är marknaden som i slutänden avgör var och när bostäder byggs.

Utredningens överväganden

Mot bakgrund av de synpunkter som lämnats på författningsförslaget finner utredningen vid en samlad bedömning att nackdelarna med förslaget överväger fördelarna och att det inte är lämpligt att låta bostadsförsörjningen kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse.

Utredningen ska i sitt fortsatta arbete bedöma om det finns andra slags verksamheter eller anläggningar för vilka områden bör kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse. I detta sammanhang kommer även bostadsförsörjningsintresset att behandlas.

4.2.5 Andra avvägningssmöjligheter

Under arbetet med de förslag som redovisas i avsnitt 4.2.2–4.2.4 har framkommit några ytterligare tänkbara sätt att möjliggöra avvägningar mellan bostadsförsörjning och riksintressen. Dessa redovisas nedan och utredningen avser att vidare behandla dem i samband med den översyn av systemet för hushållning med mark- och vattenområden som ska redovisas i slutbetänkandet.

I 4 kap. 1 § andra stycket miljöbalken finns en undantagsbestämmelse som säger att det är tillåtet att påtagligt skada natur- och kulturvärdena i de områden som anges i 4 kap. 2-8 §§ miljöbalken om det behövs för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförande av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Utredningen har övervägt möjligheten att införa en liknande undantagsbestämmelse i 3 kap. miljöbalken. En sådan undantagsmöjlighet är dock betydligt mer långtgående än de förslag som diskuteras i avsnitt 4.2.2 och 4.2.3. Enligt riksdagens beslut är områdena som anges i 4 kap. i sin helhet av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Bestämmelserna som gäller för dessa områden är av annan karaktär än de som gäller för områden av riksintresse enligt 3 kap. Undantaget behövs eftersom riksintresseområdena i 4 kap. miljöbalken är vidsträckta och innefattar många befintliga tätorter och anläggningar. Att föra in en liknande undantagsbestämmelse i 3 kap. skulle enligt utredningens mening riskera att i alltför hög grad leda till en försvagning av det skydd för nationellt viktiga intressen som lagstiftaren avsåg med bestämmelserna om riksintressen.

I de dialoger utredningen haft har föreslagits att utredningen närmare ser över möjligheterna att utveckla användningen av bestämmelserna i första styckena i 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken. I sammanhanget har bl.a. diskuterats att använda de olika kriterierna i paragraferna för regionala respektive nationella intressen. Ett system med rangordning av riksintressen har också föreslagits.

Länsstyrelsen kan enligt 4 § hushållningsförordningen föreslå ändringar i riksintresseanspråken. Om länsstyrelsen anser att klassificeringen eller avgränsningen i stort av ett område som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken bör omprövas, ska länsstyrelsen underätta Boverket och andra berörda riksintressemyndigheter. En möjlighet som föreslagits är att ge länsstyrelsen större möjligheter och ett mandat att under vissa förutsättningar upphäva ett riksintresseanspråk.

4.3 Utredningens fortsatta arbete

Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2015. Enligt direktivet ska utredaren 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. 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.

Utredningen har tolkat direktivet så att uppdraget inför slutbetänkandet i huvudsak består av två delar. Mot bakgrund av en utvärdering och analys av tillämpningen av dagens system enligt bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska utredningen

1. bedöma och föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs för att komma till rätta med eventuella brister i tillämpningen
2. se över bestämmelsernas struktur och innehåll och bedöma och föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs.

De förändringar som föreslås ska ge 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. Det ska motsvara såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav.

I arbetet med delbetänkandet har utredningen observerat brister i tillämpningen av systemet som föranleder preliminära förslag till ett antal åtgärder, vilka utredningen avser att behandla i slutbetänkandet. Åtgärderna och vad effekten förväntas bli av en viss åtgärd framgår av tabell 4.1 nedan.

Den andra delen av uppdraget inför slutbetänkandet handlar om hushållningsbestämmelsernas struktur och innehåll och beskrivs i tabell 4.2. Resultatet från denna översyn kan påverka utformningen av åtgärdsförslagen enligt tabell 4.1.

De överväganden och förslag angående frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet som redovisas i detta delbetänkande ska också ingå i redovisningen i slutbetänkandet.

Tabell 4.1 Planerat inför slutbetänkandet del 1

ÅTGÄRDER RÖRANDE BEFINTLIGT SYSTEM – UPPDRAG DEL 1	
Preliminära åtgärdsförslag	Förväntad effekt
Utpekande och angivande av områden	
Definition av ett riksintresse	Färre riksintresseområden
Kriterier för ett riksintresse	Färre riksintresseområden
Underlag som krävs för utpekande av ett riksintresse	Färre riksintresseområden/ Tydligare värdebeskrivningar
Riksintressens varaktighet	Aktuella riksintresseområden
Utvecklad dialog centrala myndigheter/länsstyrelser	Tydligare process/ Bättre förankring av riksintresseområden
Processen från angivande av områden till antagen översiktsplan	
Utvecklad dialog länsstyrelser/kommuner	Tydligare process/ Bättre förankring av riksintresseområden
Kommunernas översiktsplaner	
Förtydligande av översiktsplanens roll	Bättre förankring av riksintresseområden/ Tydligt vilka riksintresseområden som finns, deras avgränsning, värden och aktualitet
Tillämpning i planering och beslut/mål och ärenden	
Rekvisit för tillåtna/otillåtna åtgärder inom områden som omfattas av hushållningsbestämmelserna, jmf påtaglig skada	Enklare tillämpning/ större förutsägbarhet i tillämpningen
Ansvar och uppgifter som de berörda aktörerna (centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner) bör ha	Tydligare vem som bestämmer om vad och när
Ansvarsfördelning, samordning m.m.	
Ansvar och uppgifter som de berörda aktörerna (centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner) bör ha	Tydligare process/ Tydligare vem som har ansvar för vad och när
Kunskapsförsörjning	
Gemensamt digitalt system för planeringsunderlag	Tydligt vilka riksintresseområden som finns, deras avgränsning, värden och aktualitet
Kompetensutveckling	
Insatser för kompetensutveckling för kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter	Bättre tillämpning, likartad i landet/ större förutsägbarhet i tillämpningen

Tabell 4.2 Planerat inför slutbetänkandet del 2

ÖVERSYN AV BESTÄMMELSERNAS STRUKTUR OCH INNEHÅLL – UPPDRAG DEL 2

Uppgifter enligt direktivet

Allmänt

- Bedöma i vilken utsträckning bristerna i tillämpningen av bestämmelserna beror på lagreglernas utformning eller på deras tillämpning

Bevarandointressens och användningsintressens olika karaktär

- Bedöma om tillämpningen av de olika bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och verksamheternas och intressenas olika karaktär ger skäl till större enhetlighet eller andra ändringar som bättre tillgodoser skyddsbehoven
- Analysera om det finns behov av att uttrycka bestämmelserna avseende bevarandointressena respektive användningsintressena på olika sätt
- Överväga de förändringar i 3 kap. miljöbalken som är nödvändiga och bedöma om dessa går att göra med bestämmelsernas nuvarande struktur och utformning eller om en annan lösning är mer lämplig

Särskilt om bevarandointressen

- Bedöma om tillämpningen av 3 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken motsvarar behoven och föreslå lösningar som tillgodoser dessa behov samt överväga om, och i så fall hur, regleringen enligt bestämmelserna även bör innefatta andra väsentliga skyddsbehov
- Bedöma om det finns skäl att komplettera skyddet av bevarandointressena enligt 3 kap. 6 § och eventuellt även 2 och 3 §§ miljöbalken, med möjlighet till en mer samlad form som även innefattar de utvecklingsmöjligheter områdena innehåller

Intressenas aktualitet

- Bedöma om alla de intressena som anges i 3 kap. miljöbalken 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
- 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
- Bedöma om det finns andra slags verksamheter eller anläggningar för vilka områden bör kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse i 3 kap. miljöbalken

Långsiktigt rättsligt skydd för områden av riksintresse

- Analysera och redovisa om och hur områden som bedöms vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken kan ges ett långsiktigt rättsligt skydd genom bestämmelserna i andra delar av miljöbalken eller andra relevanta lagar

Totalförsvarets behov

- Ta hänsyn till totalförsvarets långsiktiga behov och den särställning som totalförsvaret har i riksintressesystemet genom dess företrädesrätt vid konkurrerande riksintressen

Terminologi

- Analysera behovet av förändringar av såväl synsätt som terminologi när det gäller angivandet av intressen och deras områden liksom av åtgärder och verksamheter som kan skada de angivna intressena och områdena i syfte att skapa bättre ändamålsenlighet och tydlighet

Riksintressens varaktighet

- Analysera frågan om huruvida ett område som är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken kan upphöra att vara det, t.ex. till följd av att området getts ett rättsligt bindande skydd

Referenser

- Bokriskommittén (2014). *En fungerande bostadsmarknad – En reformagenda*.
- Boverket (2012a). *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv* (Rapport 2012:18).
- Boverket (2012b). *Redovisning av uppdrag 3 i Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2012. Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden*, PM 2012-05-29.
- Boverket (2012c). *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen* (Rapport 2012:12).
- Boverket (2013a). *Plan- och bygglagen i praktiken* (Rapport 2013:16).
- Boverket (2013b). *Plan- och byggenkäten 2012*.
- Boverket (2014a). *Låst läge på bostadsmarknaden, Marknadsrapport, maj 2014*.
- Boverket (2014b). *Läget på bostadsmarknaden i riket*.
www.boverket.se/Boende/Analys-av-bostadsmarknaden/Bostadsmarknadsenkaten-2014/Laget-pa-bostadsmarknaden/Laget-pa-bostadsmarknaden-i-riket/2014-06-02.
- Cars, G., Kalbro, T. & Lind, H. (2013) *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*, SNS Förlag.
- Göteborgs stad (2013). *Strategi för Göteborg 2035 – utbyggnadsplanering, december 2013*.
- Häggroth, S. (2011). *Bostadsförsörjningen i Stockholms län – Analys och åtgärder*. Analys enligt uppdrag från Socialdepartementet, regeringsbeslut 2011-10-27.
- Lst AB (2012). *Redovisning av kommunernas arbete med bostadsförsörjningen*, Länsstyrelsen i Stockholms län, 2012-02-15, rev. 2012-03-07.

- Lst AB (2013a). *Kommunernas planeringsmässiga förutsättningar att bygga bostäder* (Rapport 2013:24), Länsstyrelsen i Stockholms län.
- Lst AB (2013b). *Översyn av riksintressesystemet*, PM 2013-04-12, Landshövdingen i Stockholms län.
- Lst AB (2014). *Outnyttjade detaljplaner för bostäder* (Rapport 2014:7), Länsstyrelsen i Stockholms län.
- Lst M (2014). *Varför byggs det inte på detaljplanelagd mark i Skåne? – Exempel från åtta kommuner*, Länsstyrelsen i Skåne län.
- Lst O (2014). *Obebyggda byggrätter* (Rapport 2014:33), Länsstyrelsen i Västra Götalands län.
- Malmö stad (2013). *Översiktsplan för Malmö – planstrategi*. [Antogs av kommunfullmäktige den 2014-05-22.]
- Nybyggarkommissionen (2014). *En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande*.
- Riksantikvarieämbetet (2013). *Att hantera förändring – om riksintressen, skydd och hållbar utveckling*, PM nr 4.
- Riksrevisionen (2013). *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande* (Rapport RiR 2013:21).
- Skanska (2014). *Avskaffa bostadsbristen – Bostadspolitisk rapport från Skanska*.
- SKL (2011). *Hanteringen av riksintressen – SKL granskar*.
- SKL (2014). *Ökat bostadsbyggande – delat ansvar, slutrapport*.
- SLL (2010). *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUF 2010* (R 2010:5), Stockholms läns landsting.
- Stockholms handelskammare (2014). *Markbrist stoppar nybyggen* (Rapport 2014:2).
- Stockholms stad (2014). *Bostadspotential i Stockholm*, 2014-01-13.
- Stockholmsgruppen för tillväxt (2014). *Hinderbana för byggande i Stockholm*.
- Sweco (2013). *Hänger det ihop? - En studie av tjugofem kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs*.

Offentligt tryck och domar

Miljööverdomstolen, dom den 29 oktober 2004, mål nr M 9120-03.

Miljööverdomstolen, dom den 4 oktober 2006, mål nr M 456-06.

Miljööverdomstolen, dom den 25 oktober 2007, mål nr M 300-07.

Regeringens proposition 1985/86:3 *med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*

Regeringens proposition 1997/98:45 *Miljöbalk.*

Regeringens proposition 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag.*

Regeringens proposition 2009/10:215 *Mark- och miljödomstolar.*

Regeringens proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013, Utgiftsområde 1: Rikets styrelse.*

Regeringens proposition 2012/13:178 *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.*

Regeringens proposition 2013/14:59 *Fler bostäder åt unga och studenter.*

SOU 2009:45 *Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar.*

Intervjuer med företrädare för

Ale kommun, 2014-06-03.

Alingsås kommun, 2014-06-04.

Borås kommun, 2014-06-04.

Boverket, 2014-03-26.

Burlövs kommun, 2014-05-28.

Göteborgs stad, 2014-04-30.

KTH - Institutionen för fastigheter och byggande, 2014-03-19.

Knivsta kommun, 2014-06-03.

Kristianstads kommun, 2014-06-03.

Kungälv kommun, 2014-06-05.

Luleå kommun, 2014-06-05.

Länsstyrelserna, 2014-03-05.

Malmö stad, 2014-06-02.

Naturvårdsverket, 2014-02-14.

Nyköpings kommun, 2014-05-27.
Riksantikvarieämbetet, 2014-02-13.
Riksrevisionen, 2014-03-06.
Sigtuna kommun, 2014-06-04.
Stockholms stad, 2014-05-15.
Sveriges Kommuner och Landsting, 2014-02-21.
Trafikverket, 2014-02-25.
Upplands Väsby kommun, 2014-06-05.

Kommittédirektiv 2013:126

Hushållning med mark och vatten – områden av riksintresse

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2013

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppgift 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.

Utredaren ska med förtur behandla frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet och utveckla ett system där avvägningar kan göras mellan olika riksintressen och tillgodo-seendet av bostadsförsörjningsbehovet. Överväganden och förslag i förtursfrågan 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.

Delbetänkandet ska redovisas senast den 15 augusti 2014. Uppdraget i sin helhet ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 december 2015.

Bakgrund

Hushållningsbestämmelserna har sitt ursprung i den fysiska riksplaneringen som inleddes på 1960-talet och som utformades som en aktiv dialog mellan den lokala kommunala och den statliga regionala och nationella nivån. Riksdagens riktlinjer för denna riksplanering kodifierades 1987 i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) i samband med införandet av plan- och bygglagen (1987:10).

Ett av huvudsyftena med plan- och bygglagen var att ansvaret för planeringen av mark och vatten skulle decentraliseras till kommunerna. Kraven på den kommunala översiktsplanen, som då infördes, och hänsyn till riksintressena var förutsättningar för denna överföring av ansvar. Bestämmelserna om riksintressen fick därför avgörande betydelse för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller planering och beslut om användningen av mark och vatten. Översiktsplanen skulle vara arenan för dialogen mellan staten och kommunen om avgränsningen och innebörden av riksintressena enligt 2 kap. naturresurslagen (nuvarande 3 kap. miljöbalken). Efter tio års tillämpning kom hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen att oförändrade föras in i 3 och 4 kap. miljöbalken som började gälla 1999.

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser har stor betydelse i den fysiska planeringen och vid tillståndsprövningen för olika verksamheter. De syftar till att främja en sådan användning av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt som innebär att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. Med bestämmelserna ges mark- och vattenområden som rymmer resurser, värden eller företeelser som är särskilt betydelsefulla i ett nationellt perspektiv ett skydd mot vissa åtgärder. Det innebär att värdefulla miljöer kan bevaras och möjligheterna att uppföra anläggningar som är viktiga för Sverige säkras.

De grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. miljöbalken och de särskilda bestämmelserna för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet i 4 kap. miljöbalken innehåller bl.a. regler för områden av riksintresse. I 3 kap. anges bl.a. att områden som är opåverkade så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan påverka deras karaktär.

För bägge slagen av riksintresseområden gäller, med vissa undantag i 4 kap., att de ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt

skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. Undantagen i 4 kap. innebär bl.a. att de bestämmelser som rör områden av särskild betydelse för turism och friluftsliv, såsom kustområden, fjällområden och älvar, inte utgör hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet. Det finns inte några motsvarande undantag från bestämmelserna i 3 kap.

För de områden som anges i 3 kap. och som inte är av riksintresse gäller att de så långt som möjligt ska skyddas mot vissa åtgärder. Det är fråga om åtgärder som kräver tillstånd enligt de lagar som är knutna till hushållningsbestämmelserna. Pågående markanvändning berörs inte i andra fall än då det av olika skäl krävs förnyade tillstånd för en viss verksamhet.

I samhällsplaneringen utgör hushållningsbestämmelserna en grund för bedömningar av skilda intressen och anspråk när det gäller mark- och vattenanvändningen samt vid prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken och enligt de lagar som hänvisar till hushållningsbestämmelserna. I förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. anges myndigheternas ansvar för hushållningen med naturresurser liksom för underlaget om riksintressen m.m. Boverket har uppsikt över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av 4 kap. miljöbalken och ska verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken.

De myndigheter som särskilt anges i 2 § i förordningen ska, efter samråd med bl.a. Boverket, lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden och ska enligt plan- och bygglagen (2010:900) verka för att riksintressena tillgodoses i den kommunala planläggningen. Enligt plan- och bygglagen ska kommunen i sin översiktsplan redovisa riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen ska upphäva en kommunal detaljplan som inte tillgodoser ett riksintresse. Riksintressebestämmelserna har alltså stor betydelse för den kommunala markanvändningsplaneringen.

Behov av översyn av hushållningsbestämmelserna och särskilt bestämmelserna om riksintresse

Det är viktigt att riksintressesystemet är ändamålsenligt utformat och enkelt att tillämpa i den kommunala planeringen och vid tillståndsprövning. Det har riktats kritik mot bestämmelserna om riksintresse och deras tillämpning. Den inverkan som regelverket har på exempelvis den kommunala planprocessen och i infrastrukturplaneringen gör det angeläget med en översyn av riksintressesystemet.

Alltsedan naturresurslagen tillkom har det efterhand framförts synpunkter på hur bestämmelserna om riksintresse tillämpas och dessa synpunkter har blivit fler och mer artikulerade på senare tid.

Regeringen uppmärksammade tillämpningsproblem i propositionen Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m. (prop.1994/95:230 s. 54–59) och angav där sin syn på syftet med tillämpningen.

Boverket har i ett antal rapporter och skrivelser pekat på problem när det gäller tillämpningen av riksintressebestämmelserna och angett att en översyn behövs. I rapporten Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden (Regeringskansliets dnr S2012/4038) har Boverket senast angett att tillämpningen av riksintressebestämmelserna i flera avseenden inte är förenlig med bestämmelsernas innehåll och syfte.

Länsstyrelserna anger i rapporten Arbetsmetoder och riktlinjer för länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlag (Regeringskansliets dnr S2012/918/PBB) i februari 2012 angett att det krävs ett antal olika aktiviteter för att utveckla riksintressesystemet. Det gäller bl.a. att tydliggöra riksintressesystemets funktion och att klarlägga innebörden av vissa begrepp. Enligt rapporten finns det också anledning att förtydliga betydelsen av riksintresseområdena i 4 kap. miljöbalken och att klarlägga hur de bestämmelserna bör tillämpas.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) menar i rapporten Hantering av riksintressen (december 2011) att processerna med att utse och beskriva riksintressen har havererat och att den punkt har nåtts då systemet med riksintressen har slutat att fungera. SKL anser att riksintressena måste hållas aktuella och beskrivas på ett högkvalitativt sätt som går att använda i kommunernas planering. SKL anser vidare att det inte får gå inflation i antalet riksintresseområden eller i omfattningen av dem. SKL menar samtidigt att

riksintressen i grunden är en tillgång och att upplevelsen att de är en belastning är något som behöver ändras. I rapporten presenterar därför SKL flera förslag till hur systemet med riksintressen kan fungera bättre. I en skrivelse till Socialdepartementet och Miljödepartementet i juni 2012 (dnr M2012/1720/Nm) hänvisar SKL till denna rapport och framför att riksintressesystemet behöver ses över.

Länsstyrelsen i Stockholms kom i april 2013 in med en skrivelse till Socialdepartementet, Översyn av riksintressesystemet (S2013/3084/PBB). Länsstyrelsen säger där att systemet inte fungerar optimalt och att detta leder till förseningar och ökade kostnader eller stoppade planprocesser.

Miljöprocessutredningen (M2007:04) hade ett relativt begränsat tilläggsuppdrag att utreda systemet med att utse områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Remissinstansernas synpunkter på utredningens betänkande Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45) visar ett brett spektrum av frågeställningar som är oklara (Regeringskansliets dnr M2009/140/R).

Det är uppenbart att många av de synpunkter som förts fram om bristerna i riksintressesystemet är välgrundade. Det är otvetydigt så att flera viktiga uppgifter i riksintressesystemet inte längre tillämpas på det sätt som avsågs. Det kan också konstateras att vissa uppfattningar om en riktig tillämpning som tidigt etablerades inte varit välgrundade och lett till att väsentliga delar av systemet inte fungerar som de borde. Tillämpningen skiljer sig mellan olika myndigheter och kommuner och är långt ifrån likartad i landet.

Orsakerna till detta är flera. När naturresurslagen tillkom ansågs det inte möjligt att i lagen precisera hur utfallet borde vara vid prövning av olika oförenliga intressen. Hushållningsbestämmelserna utformades därför som allmänt hållna riktlinjer för sådana bedömningar. Den närmare innebörden av dessa riktlinjer utvecklas visserligen i lagens förarbeten men uttrycks inte på ett tydligt sätt i bestämmelserna. Detta har lett till ett i många fall brett tolknings- och tillämpningsutrymme. Hushållningsbestämmelserna har dessutom karaktären av en ramlagstiftning som omfattar ett flertal lagar. Detta kan allmänt sett göra det svårt att skaffa sig en överblick över det samlade lagkomplexet och hur detta ska tillämpas.

Hushållningsbestämmelserna speglar de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna under den fysiska riksplaneringens tid och då naturresurslagen kom till för över tjugofem år

sedan. Några av de frågorna har inte utvecklats så som man på den tiden antog och andra samhällsintressen har tillkommit. Förhållandena och formerna för planering och beslutsfattande har kommit att ändras liksom uppfattningar och kunskaper om samhällsintressen och mark- och vattenanvändning. Samtidigt har de nya generationerna planerare, beslutsfattare och tjänstemän inte samma bakgrundskunskaper om systemet som de som var verksamma när det etablerades.

Utformningen och tillämpningen av 3 kap. miljöbalken ger bestämmelserna om riksintressen en stor tyngd. Den kommunala planeringen påverkas av att något i kommunen är ett utpekat riksintresse. Det ger de berörda samhällsintressena ett större skydd för sina intresseområden än vad som gäller för andra intressen. Det finns ett behov av en bredare översyn av miljöbalkens hushållningsbestämmelser och särskilt bestämmelserna om riksintressen liksom av bestämmelsernas tillämpning. En sådan översyn bör omfatta samtliga bestämmelser i 3 kap. miljöbalken.

Frågan om i vilken utsträckning riksintressebestämmelserna i 3 kap. miljöbalken innebär ett betydande hinder för angeläget bostadsbyggande, och vilka avvägningar som kan göras mellan olika riksintressen och bostadsförsörjningsbehovet, bör behandlas i särskild ordning.

Utredarens uppdrag

Uppdraget att se över hushållningsbestämmelserna

Utredaren ska göra 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. Utredaren ska vidare lämna förslag till lösningar. Dessa kan inbegripa 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 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 onödigt stora hinder för annan användning av mark och vatten eller inskränkningar för samhällsutvecklingen. 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.

I uppdraget ingår inte att föreslå nya eller ändrade konkreta geografiska områden eller avgränsningar för de områden som hittills bedömts vara av riksintresse. Däremot bör utredaren generellt bedöma vilka samhällsintressen som bör omfattas av bestämmelserna för god hushållning i 3 kap. miljöbalken, vilka slags områden som bör avses och även hur detta skydd bör utformas.

När det gäller 4 kap. miljöbalken ingår inte i uppdraget någon översyn av de riksintresseområden som riksdagen beslutat enligt 2–6 §§. Utredaren ska däremot studera på vilket sätt bestämmelserna tillämpas och om det finns oklarheter i tillämpningen som kan minskas eller klargöras i ljuset av de förslag som ges för 3 kap. Syftet med detta är att skapa så stor samstämmighet som möjligt i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. En översyn av bestämmelserna i 4 kap. 7–9 §§ ingår inte i det uppdraget.

Utredaren ska särskilt

- 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,
- identifiera och analysera bristerna i denna tillämpning och bedöma i vilken utsträckning dessa beror på lagreglernas utformning eller på deras tillämpning,
- överväga de förändringar i 3 kap. miljöbalken som är nödvändiga och bedöma om dessa går att göra med bestämmelsernas nuvarande struktur och utformning eller om en annan lösning är mer lämplig,

- analysera behovet av förändringar av såväl synsätt som terminologi när det gäller angivandet av intressen och deras områden liksom av åtgärder och verksamheter som kan skada de angivna intressena och områdena i syfte att skapa bättre ändamålsenlighet och tydlighet,
- föreslå sådana ändringar i 3 kap. miljöbalken och förordningen om hushållning med mark- och vattenområden samt annan eventuell följdlagstiftning som kan lösa problemen och som ger ett system för hushållning med regionalt och nationellt betydelsefulla områden som uppfyller kraven att vara ändamålsenligt, rättssäkert och inriktat på såväl långsiktiga som aktuella behov.

Uppdraget att utvärdera 3 kap. miljöbalken

Som nu angetts innehåller 3 kap. miljöbalken bestämmelser av olika karaktär. Det är tydligt att de olika bestämmelserna tillämpas på ett mycket olikartat sätt och att några, som 2–4 §§, knappast tillämpas alls.

Det finns därför skäl att överväga om det är lämpligt med så olikartade bestämmelser och om det finns behov av en större enhetlighet i synen på skydd av områden liksom på formerna för detta. Frågan är om det finns skäl till krav på starkare tillämpning av 3 kap. 2 och 3 §§ och om de skyddsbehoven hänger samman sinsemellan eller med ytterligare skyddsbehov av annat slag, exempelvis på grund av klimatförändringar. Det kan även finnas andra samhällsbehov som skulle behöva ett skydd i enlighet med 3 kap. Behovet av skydd av dricksvattentäkter har lyfts fram och också till del behandlats av Miljöprocessutredningen.

De samhällsintressen som anges har väsentligt olika karaktär. Å ena sidan finns de samhällsintressen som avser en långsiktigt god hushållning av tillgångar som jord- och skogsmark och områden med stora natur-, kultur- eller friluftslivsvärden som ska skyddas mot skadlig exploatering. Å andra sidan finns de intressen som grundas på värdet av områden just för utnyttjande och exploatering. Frågan är om olika intressen kan tillgodoses med samma slags bestämmelser eller om bevarandointressena respektive exploateringsintressena behöver regleras på olika sätt.

De olika områden som är angivna på grund av sina natur-, kultur- eller friluftslivsvärden kan ofta innefatta samtliga eller några

av dessa värden och frågan kan ställas om det finns skäl att komplettera uppdelningen på dessa olika värden med möjligheten att göra en samlad bedömning av landskapets natur-, kultur- och friluftsvärden. Detta skulle vara i linje med intentionerna i Europeiska landskapskonventionen. Frågan är vidare om dessa hushållningsbestämmelser enbart ska vara inriktade på skyddsaspekten eller om de även ska kunna innefatta möjligheten att utveckla områdenas natur-, kultur- eller friluftsvärden och därigenom utnyttja den potential som dessa områden har.

En väsentlig fråga i detta sammanhang är vidare kopplingen mellan hushållningsbestämmelserna och andra bestämmelser enligt vilka dessa intressen kan ges ett långsiktigt och rättsligt bindande skydd, t.ex. bestämmelserna om skydd av områden i 7 kap. miljöbalken.

Utredaren ska särskilt

- bedöma om tillämpningen av de olika bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och verksamheternas och intressenas olika karaktär ger skäl till större enhetlighet eller andra ändringar som bättre tillgodoser skyddsbehoven,
- bedöma om tillämpningen av 3 kap. 2 och 3 §§ motsvarar behoven och föreslå lösningar som tillgodoser dessa behov samt överväga om, och i så fall hur, regleringen enligt bestämmelserna även bör innefatta andra väsentliga skyddsbehov,
- 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,
- analysera om det finns behov av att uttrycka bestämmelserna avseende bevarandointressena respektive användningsintressena på olika sätt,
- bedöma om det finns skäl att komplettera skyddet av bevarandointressena enligt 3 kap. 6 § och eventuellt även 2 och 3 §§, med möjlighet till en mer samlad form som även innefattar de utvecklingsmöjligheter områdena innehåller,
- analysera och redovisa om och hur områden som bedöms vara av riksintresse kan ges ett långsiktigt rättsligt skydd genom bestämmelserna i andra delar av miljöbalken eller andra relevanta lagar, och

- ta hänsyn till totalförsvarets långsiktiga behov och den särställning som totalförsvaret har i riksintressesystemet genom dess företrädesrätt vid konkurrerande riksintressen.

Uppdraget att utvärdera områden av riksintressen

Det behövs en bedömning av vilka behov som finns av det skydd som ett riksintresse ger för de områden som i dag är angivna som riksintresseområden. Det bör analyseras i vilken grad andra former av rättsligt skydd kan vara lämpligt för att täcka behoven.

Vid införandet av naturresurslagen förutsattes en välinformerad dialog mellan centrala myndigheter och länsstyrelser i syfte att åstadkomma en på flera nivåer väl förankrad angivelse av staten av riksintresseområden. I naturresurslagen och plan- och bygglagen förutsattes det även en dialog mellan länsstyrelsen som förmedlaren av de statliga intressena i översiktsplaneringen och kommunen. Dessa dialoger sker numera mestadels i form av centrala myndigheters utpekande av riksintresseområden. De områden som de centrala myndigheterna pekar ut behandlas därefter i en översiktsplaneprocess där antagandet sker på en demokratisk grund.

Kommunerna har rätt att själva göra en bedömning av hur riksintresset ska anges eller tillgodoses. För de utpekade områdena ges i flera fall inte något tillämpligt underlag för ändamålsenliga bedömningar av behovet att ge området en status av riksintresse.

Eftersom dessa lagbestämmelser är viktiga vid beslut om användningen av mark och vatten är det angeläget att de är tydliga och uttömmande. Utredaren bör bedöma vilken påverkan riksintresseklassificeringen har haft i prövningen av olika mål och ärenden och om det har varit till fördelar eller nackdelar för olika intressen.

Det finns även skäl att bedöma vilka samhällsintressen som bör omfattas av möjligheten att peka ut områden av nationell betydelse enligt riksintesseregleringen. Behovet av ett starkare skydd av brukningsvärd jordbruksmark har exempelvis påtalats vid ett flertal tillfällen. Detsamma gäller dricksvattentäkter. Även andra intressen kan komma i fråga.

Utredaren ska särskilt

- analysera tillämpningen av 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken bl.a. med avseende på skillnader i områdenas betydelse i ett regionalt eller nationellt perspektiv och överväga sätt att förbättra den,

- bedöma vilket reellt behov som i dag finns för de riksintressen som anges i 3 kap. och bedöma hur väl dagens områden av riksintresse motsvarar detta behov,
- analysera frågan om huruvida ett område som är av riksintresse kan upphöra att vara det, t.ex. till följd av att området getts ett rättsligt bindande skydd,
- bedöma om det finns andra slags verksamheter eller anläggningar för vilka områden bör kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse;
- bedöma hur en riksintresseklassificering har påverkat möjligheterna att utveckla olika typer av verksamheter i det aktuella området,
- 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.

Uppdraget att särskilt redovisa förslag i fråga om hinder för angeläget bostadsbyggande

Regeringen har i propositionen En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (prop. 2012/13:178) bl.a. föreslagit ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjning. I propositionen föreslås vidare förändringar i plan- och bygglagen, bl.a. att det i 2 kap. 3 § införs en särskild bestämmelse som anger att planläggning ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Mot bakgrund av de rapporter och övrigt material som finns beträffande riksintressesystemets påverkan på bostadsbyggandet är det särskilt viktigt att utredningen med förtur behandlar frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet.

Utredaren ska särskilt

- studera i vilken omfattning områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken utgör ett betydande hinder för angeläget ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist och skälen till detta,
- utifrån denna bedömning föreslå hur sådana hinder kan begränsas utan att väsentliga skyddsbehov skadas på kort och lång sikt,
- utveckla ett system där avvägningar kan göras mellan å ena sidan olika riksintressen och å andra sidan tillgodoseendet av bostadsförsörjningsbehovet,
- undersöka behovet av och lämpligheten i att låta bostadsförsörjningen kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse, och
- föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs.

Denna fråga ska behandlas med förtur och redovisas i ett delbetänkande. Frågan ska också ingå i redovisningen av hela uppdraget. Beskrivningar och eventuella förslag i delredovisningen måste därför utformas så att de möjliggör för utredaren att i slutredovisningen ge förslag som tar hänsyn till helheten och andra aspekter än enbart bostadsförsörjningen.

Konsekvensbeskrivningar

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Utredaren ska särskilt uppmärksamma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda samt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. Vid eventuella statsfinansiella konsekvenser ska utredaren föreslå finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med de myndigheter som har uppgifter gällande 3 och 4 kap. miljöbalken, med länsstyrelser och kommuner samt med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren

ska också samråda med den parlamentariska kommittén om regional planering och bostadsförsörjning (dir. 2013:78). Utredaren ska följa Miljömålsberedningens arbete och ta del av Riksrevisionens arbete med granskning av statens hantering av riksintressen. Utredaren ska ta del av Statens jordbruksverks arbete med uppdraget att utvärdera tillämpningen av den lagstiftning som reglerar när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar liksom av övrigt underlag av värde för uppdraget.

I förtursfrågan ska uppdraget redovisas i ett delbetänkande senast den 15 augusti 2014. Uppdraget i sin helhet ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 december 2015. Redovisningarna ska lämnas till regeringen (Miljödepartementet).

(Miljödepartementet)

Hearing om bostadsförsörjning och riksintressen den 23 maj 2014

Utredningen genomförde den 23 maj 2014 en hearing i Rosenbads konferenscenter. Till hearingen inbjöds deltagare från myndigheter, länsstyrelser, kommuner, olika bransch- och intresseorganisationer, universitet och högskolor samt från de initiativ som nyligen publicerat förslag till åtgärder mot bostadsbristen. Bland deltagarna fanns även personer med erfarenhet av den fysiska riksplaneringen på 1970-talet. Totalt deltog ett 70-tal personer.

Hearingen inleddes med presentationer av olika perspektiv på hanteringen av frågor om bostadsförsörjning och riksintressen från företrädare för Riksrevisionen, SKL och Länsstyrelsen i Uppsala län. Därefter följde diskussion om frågan om riksintressen som hinder för bostadsbyggande.

Tre författningsförslag (se nedan) presenterades och diskuterades.

Avslutningsvis beskrevs och diskuterades utredningens tankar om det fortsatta arbetet inför slutbetänkandet i december 2015.

Underlag om författningsförslagen och utredningens fortsatta arbete samt hearingens frågeställningar hade utsänts i förväg till deltagarna och funnits tillgängliga på utredningens hemsida (www.sou.gov.se/sb/d/18548).

Författningsförslagen

Vid hearingen presenterades tre författningsförslag. Det första författningsförslaget skulle göra det möjligt att peka ut områden av riksintresse för bostadsförsörjning. Författningsförslag 2 och 3 skulle under vissa förutsättningar ge bostadsförsörjningsbehovet en större tyngd än riksintresset vid en avvägning dem emellan. För-

fattningsförslag 3 är en variant av förslag 2 som villkorar åtgärden som skadar riksintresset med en kompensationsåtgärd.

Författningsförslag 1

§ Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse av bostadsförsörjning ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten av nya bostäder.

Områden som är av riksintresse för bostadsförsörjning ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten av nya bostäder.

Författningsförslag 2

§ Trots bestämmelserna om skydd för riksintressen i 5–8 §§ får en åtgärd vidtas som behövs för att tillgodose ett väsentligt allmänt behov av bostadsförsörjning, om behovet inte på ett godtagbart sätt kan tillgodoses på ett annat mark- eller vattenområde och åtgärden inte strider mot 1 §.

Författningsförslag 3

§ Trots bestämmelserna om skydd för riksintressen i 5–8 §§ får en åtgärd vidtas som behövs för att tillgodose ett väsentligt allmänt behov av bostadsförsörjning, om

1. behovet inte på ett godtagbart sätt kan tillgodoses på ett annat mark- eller vattenområde,
2. åtgärden inte strider mot 1 §, och
3. åtgärder vidtas som kompenserar riksintresset.

Hearingens frågeställningar

Enligt underlaget till hearingen ombads deltagarna lämna synpunkter på författningsförslagen i enlighet med följande frågeställningar:

- Finns det behov av och är det lämpligt att införa en reglering enligt något eller några av förslagen?
- Är förslagen lämpligt utformade?
- Vilka konsekvenser kan förväntas av en reglering enligt något eller några av förslagen?
- Är det lämpligt att införa någon sådan typ av reglering innan en genomgripande översyn av 3 kap. miljöbalken redovisats i slutbetänkandet?
- Finns det något annat sätt att åstadkomma ett system där avvägningar kan göras mellan olika riksintressen och tillgodoseendet av bostadsförsörjningsbehovet?

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga.
S.
4. Det måste gå att lita på konsument-
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den
svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder
för att främja vidareutnyttjande av
handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärde-
ring av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-över-
prövning. S.
15. Investeringsplanering för försvars-
materiel
En ny planerings-, besluts- och
uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar
inom den arbetsmarknadspolitiska
verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-
direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott.
Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett
samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovis-
ningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid.
Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på
transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden
rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för
hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets
fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensam-
stående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska
ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår
larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendeavgift och
besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder
och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade
vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerrätt och om museernas
kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna
– en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk
och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för
samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad
effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.
45. Unik kunskap genom registerforskning. U.
46. Marknadsmisbruk II. Fi.
47. Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. Ju.
48. Registerutdrag i arbetslivet. A.
49. Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. Ju.
50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. M.
51. Nya regler om upphandling. S.
52. Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. Fi.
53. Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. L.
54. Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. L.
55. Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. A.
56. Genomförande av Omnibus II-direktivet. Fi.
57. En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. Fi.
58. Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. S.
59. Bostadsförsörjning och riksintressen. M.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]
- Lönsamt arbete
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]
- Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]
- Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]
- Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]
- Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]
- Registerutdrag i arbetslivet. [48]
- Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. [55]

Finansdepartementet

- Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
- Översyn av statsskuldspolitiken. [8]
- De svenska energimarknaderna
– en samhällsekonomisk analys. [37]
- Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]
- Marknadsmissbruk II. [46]
- Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. [52]
- Genomförande av Omnibus II-direktivet. [56]
- En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. [57]

Försvarsdepartementet

- Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]

- Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]
- Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]

Justitiedepartementet

- Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
- Skärpta straff för vapenbrott. [7]
- Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]
- Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]
- Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]
- Tillträde till COTIF 1999. [26]
- Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]
- Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]
- Från hyresrätt till äganderätt. [33]
- Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]
- Synnerligen grova narkotikabrott. [43]
- F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. [44]
- Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. [47]
- Våld i nära relationer – en folkhälsofråga.
Förslag för ett effektivare arbete.
+ Bilaga. [49]

Landsbygdsdepartementet

- Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. [38]
- Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. [53]
- Vildsvin och viltskador
– om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. [54]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11]
- I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [35]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. [42]
- Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. [50]
- Bostadsförsörjning och riksintressen. [59]

Näringsdepartementet

- En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår. [13]
- Bredband för Sverige in i framtiden. [21]
- Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. [39]

Socialdepartementet

- Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten. [2]
- Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. [3]
- Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet. [9]
- Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. [10]
- Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. [14]
- Läkemedel för särskilda behov. [20]
- Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. [23]
- Nya regler om upphandling. [51]
- Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. [58]

Utbildningsdepartementet

- Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]
- Män och jämställdhet. [6]

- Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. [12]
- Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. [19]
- Unik kunskap genom registerforskning. [45]