

# **Hushållning med landets mark- och vattenresurser**

**- ett led i Sveriges arbete för långsiktigt hållbart samhällsbyggande.**

**Boverkets ansvar och uppgifter i ett framtidsperspektiv.**

**Inspel till Utredningen om Boverket**

**Erik Casten Carlberg**

**Båstad 2009-02-16**

# Innehållsförteckning

Inledning.....	3
Överväganden och synpunkter:.....	5
1. Fysisk samhällsplanering – instrument för långsiktigt hållbart samhällsbyggande.....	5
2. Miljöbalkens regler om hushållning med mark och vatten.....	6
3. Samarbetet mellan stat och kommun.....	10
4. Det regionala perspektivet.....	12
5. Land skall med lag byggas.....	14
6. Insatser som behövs från Boverket:.....	17
Bilaga 1. Ett medborgarperspektiv.....	20
Bjärehalvön i Båstads kommun, Skåne län.....	20
Nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården, Stockholmsdelen, Stockholms län.....	21
Bilaga 2. Några anknytande dokument.....	23
Bilaga 3. Erfarenheter från mitt yrkesliv.....	24
Kommunreformen, länsinventeringarna, prop.1972:111.....	24
Planverkets utvecklingsarbete under den fysiska riksplaneringen.....	24
Riksplaneringens program- och planeringsskeden.....	25
1987 års naturresurslag.....	26
En kort summering fram till år 2000.....	26
Litteratur.....	28

## Inledning

Utredningen om Boverket (M 2008:04) har bett mig att skriva ett inspel om den roll som Boverket bör ha framgent inom området hushållning med mark och vatten som led i arbetet för ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande, med beaktande av den nya inriktningen för bostadspolitiken samt Boverkets verksamhet i övrigt.

Inledningsvis kan jag konstatera att Boverket i olika sammanhang har framfört synpunkter och frågor till regeringen som visar att det inom verket finns en osäkerhet huruvida gällande lagstiftning om hushållning med mark och vatten är ändamålsenlig eller i väsentliga avseenden kan behöva ändras. Bl.a. inför Miljöprocessutredningens pågående arbete med frågor om riksintressen enligt miljöbalken har Boverket rest frågor om lagtillämpningen.

Min egen uppfattning är att såväl Plan- och bygglagen som Miljöbalken (bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden) bör kunna fungera väl i det svenska samhällets arbete med sikte på ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande. En förutsättning är dock att vissa *brister i tillämpningen av lagstiftningen för fysisk samhällsplanering*, som jag berör i det följande, kan rättas till. Jag vill betona att den fysiska samhällsplanering som behövs som grund för samhällsbyggandet i vårt land i hög är en samarbetsfråga med många berörda parter, där både stat och kommun har centrala och avgörande roller vilka behöver uppmärksammas av Boverket.

Boverket tycks, som jag har förstått saken, under senare år inte ha sett möjligheter att påverka utvecklingen när det gäller hushållningen med mark och vatten på ett för samhällsplanering och samhällsbyggande konstruktivt sätt. Det framgår av svaren på Boverksutredningens enkät att bl.a. flera berörda myndigheter, Sveriges kommuner och landsting och företrädare för forskningen på området är kritiska till Boverkets arbete. Flera av dessa remissinstanser efterlyser kraftfullare insatser från verket, men visar förståelse för att resursbrist och även brist på ekonomisk kompensation för Boverkets perifera lokalisering kan ligga bakom misslyckandet.

Jag anser att det är viktigt att verket nu tillförs resurser som gör det möjligt att fullfölja, konkretisera och underlätta lagtillämpningen genom utvecklingsarbete, rådgivning och uppföljning. Vissa författningsändringar och tillämpningsändringar kan få strategisk betydelse och öka intresset för verkets arbete hos avnämarna. Med anledning även av Riksrevisionens granskning häromåret av Boverkets arbete på PBL-området, behövs en kraftsamling där resursfrågor, kompetensbehov och kvalitetsaspekter på myndighetens arbete bl.a. med anknytning till hushållning med mark- och vattenresurser lyfts fram.

Man kan inte komma ifrån att det ytterst är regeringens ansvar att se till att Boverket har resurser och kompetens för att, i samverkan med länsstyrelserna, berörda centrala myndigheter och företrädare för kommunerna och samhällsforskningen, följa upp hur bl.a. regionala intressen och riksintressen i praktiken beaktas i planerings- och beslutsprocesser i vårt land. Regeringskansliets prioriteringar av resurser och sätt att arbeta med dessa frågor har betydelse för Boverkets auktoritet på området och möjlighet att motsvara förväntningarna. De organisatoriska och ekonomiska förutsättningarna för en kraftsamling behöver därför övervägas också inom regeringskansliet.

Jag hoppas att mitt följande ”inspel” med överväganden och synpunkter till Boverksutredningen kan bli till nytta i dessa sammanhang.

Båstad den 16 februari 2009

Erik Casten Carlberg

# Överväganden och synpunkter:

## 1. Fysisk samhällsplanering – instrument för långsiktigt hållbart samhällsbyggande

Alla världens länder står inför stora och svåra utmaningar. Ett globalt perspektiv på ekonomi, klimat, miljö och social utveckling ställer särskilda krav på det postindustriella samhället som ingen regering kan blunda för. Samhällsbyggandet, som ger stora delar av förutsättningarna för livsmiljö och sociala mönster i Sverige, måste utvecklas på ett sätt som bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling. När bebyggelse, infrastruktur och produktionssystem utvecklas och nya tekniska, ekonomiska och organisatoriska lösningar förverkligas, måste samtidigt natur- och kulturvärden som är knutna till mark- och vattenresurserna värnas och människors behov av en god livsmiljö tillgodoses. Ekonomiska intressen ofta av berättigat stor tyngd måste bedömas i förhållande till ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen av mer långsiktig karaktär. Det är en grundläggande uppgift för samhället att se till att det finns fungerande system för de avvägningar mellan olika intressen som behöver göras för ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande, som värnar den materiella grunden för produktion och välfärd också för kommande generationer.

Med sin långa demokratiska tradition, decentraliserade samhällsmodell och mångåriga erfarenhet av gott samarbete mellan stat och kommun inom den fysiska samhällsplaneringen, har Sverige förutsättningar att i det internationella samarbetet kunna fungera som en förebild som andra länder kan hämta inspiration från.

För ett lands välstånd och möjlighet till långsiktig överlevnad har en klok hushållning med mark- och vattenresurserna och den fysiska miljön i övrigt grundläggande betydelse. En genomtänkt, allsidig och demokratiskt förankrad fysisk samhällsplanering behövs för att samla krafterna inom offentlig och enskild sektor och inrikta samhällsbyggande och markanvändning på ett sätt som bidrar till att tillgodose samhällsbehov i vid mening. Långsiktiga hänsynstaganden måste då förenas med särskild uppmärksamhet på människors och näringslivets behov.

Ett viktigt led i arbetet med fysisk samhällsplanering är att utifrån en geografisk överblick söka finna ”win-win-lösningar” som begränsar problem, öppnar nya möjligheter och förebygger konflikter mellan olika intressen som ytterst alla är beroende av att använda mark- eller vattenområden. Det är en självklarhet att olika anspråk och intressen ofta måste vägas mot varandra och att lämpligheten av en föreslagen ny lokalisering av bebyggelse, anläggning eller verksamhet, liksom en väsentlig förändring därav, i många fall behöver vägas mot andra intressen och ses i ett vidare och mer långsiktigt sammanhang. En från klimat- och miljösynpunkt effektiv bebyggelsestruktur som ger goda förutsättningar för människor, företag och verksamheter att interagera kan inte förverkligas utan att regionala perspektiv vägs in i beslutsprocessen om markanvändning och bebyggelse.

Både stat och kommun har ansvar för att tillräckliga resurser avsätts för en fysisk samhällsplanering som underlättar sektorövergripande och långsiktiga bedömningar och bidrar till en effektiv beslutsprocess. För statens del omfattar ansvaret också att se till att den högre utbildningen och forskningen på området håller hög internationell klass.

En genomtänkt fysisk samhällsplanering bör kunna bidra till det underlag som behövs vid statliga och kommunala myndigheters och förvaltningsdomstolars prövning av mål och

ärenden som gäller tillståndspliktiga förändringar av miljön och mark- eller vattenanvändningen. Beroende på den prövade frågans räckvidd och konsekvenser behövs i många fall bedömningar av den prövade förändringens betydelse i ett vidare lokalt, regionalt eller nationellt sammanhang. En helhetssyn på samhällsutvecklingen i den berörda trakten, regionen eller landsdelen kan behövas vid prövning av förändringar med vittgående konsekvenser för mark- och vattenanvändning och miljö. Inte sällan innebär en sådan helhetssyn att överväganden också måste göras i samråd och samarbete med berörda myndigheter i våra grannländer.

För den fysiska samhällsplanering, som Boverket bör ha som myndighetsuppgift att följa, utvärdera och stödja, behövs inspirerande begrepp. Boverkets myndighetsarbete med sikte på *långsiktigt hållbart samhällsbyggande* bör enligt min mening tydligt anknyta till begreppen *hållbar regional utveckling, hållbar stadsutveckling och hållbar landsbygdsutveckling*. Det bör vara en prioriterad myndighetsuppgift för Boverket att i sitt arbete med dessa frågor kraftfullt bidra till *att gällande lagstiftning för hushållningen med mark och vatten tas tillvara i samhällsplaneringen i alla delar av landet*.

## **2. Miljöbalkens regler om hushållning med mark och vatten**

Boverkets arbete för att främja fysisk samhällsplanering som instrument för hållbar utveckling bör utgå från en ingående kännedom om motiven till gällande lagstiftning om hushållning med mark och vattenområden. Som bidrag till förståelsen av statsmakternas avsikter med gällande lagstiftning i denna del, lämnas i följande avsnitt ett utdrag ur centrala avsnitt i förarbetena till naturresurslagen och relevanta avsnitt av förarbetena till miljöbalken.

### ***Förarbetena till naturresurslagen (NRL)***

Att verka för en långsiktigt god hushållning med landets mark- och vattenresurser och den fysiska miljön i övrigt är ett gemensamt ansvar för stat och kommun. Miljöbalkens regler för hushållning med mark- och vattenområden utgår från att långsiktiga allmänna intressen när det gäller markens och vattnets användning ska tillgodoses i samhällets planering genom ett utvecklat samarbete mellan stat och kommun i nära anknytning till den kommunala planeringen enligt PBL, samt vid myndigheters och domstolars prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken och lagar som är anknutna till denna. Miljöbalkens hushållningsregler har oförändrat tagits in från den tidigare gällande naturresurslagen.

I *förarbetena till naturresurslagen* beskrevs hushållningsreglernas syfte och bakgrund i erfarenheterna från den fysiska riksplaneringen på följande sätt (prop. 1985/86:3, sid. 17-24):

”Hushållningsbestämmelserna syftar till att främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna ska tillämpas vid beslut enligt olika författningar i frågor som rör användningen av mark- och vattenresurserna. En god hushållning bör förena kraven på att trygga landets försörjning med naturresurser på lång sikt, att slå vakt om god natur- och kulturmiljö och att tillgodose samhällsbyggandets markbehov. Genom att i lag ge utgångspunkter för hur avvägningar ska göras mellan skilda intressen i olika typer av beslut som rör användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt och ange vilka typer av hänsyn som därvid ska tas, bör en bättre hushållning med naturresurser kunna åstadkommas. Därmed bör också olägenheter som följer av nuvarande sektoruppdelad

lagstiftning och förvaltning kunna motverkas i väsentligt avseende. Beslutsprocessen bör härigenom kunna bli mer effektiv”.

”Hushållningsbestämmelserna ersätter riksdagens tidigare riktlinjer i den fysiska riksplaneringen. Dessa riktlinjer var ett slags handlingsregler som skulle tillämpas vid beslut som rör mark- och vattenanvändningen i områden som av skäl som anges i riktlinjerna är av stor betydelse för landet som helhet. Redovisning av vad riktlinjerna bör leda till när det gäller användningen av områdena har förutsatts ske och har också skett i kommunernas översiktliga planering och planläggning. Genom att det i byggnadslagstiftningen sedan länge funnits regler om hänsynstagande till andra sektorer än byggnadssektorn har det väl gått att tillämpa riksdagens riktlinjer för hushållning med mark och vatten vid plan- och tillståndsbeslut enligt byggnadslagstiftningen. Genom att åtskilliga övriga lagar, som behandlar frågor med anknytning till riktlinjerna, innehåller bestämmelser om att allmänna intressen ska beaktas, har riktlinjerna så som förutsatts av riksdagen kunnat beaktas i relativt stor utsträckning även vid tillämpningen av dessa lagar. I ett cirkulär (1973:15) anbefalldes regeringen samtliga statsmyndigheter att som vägledande vid varje beslut som är av betydelse för användning av mark eller vatten beakta statsmakternas riktlinjer för hushållningen med dessa naturtillgångar”.

”Även om kommunernas planer i första hand avsett riktlinjernas inverkan på bebyggelseplaneringen, har planerna och underlaget till dem vanligtvis direkt kunna användas vid prövning av andra verksamheters förhållande till riktlinjerna”.

”Genom att kunskapsmaterialet om mark- och vattentillgångar av nationell betydelse har behandlats i den kommunala fysiska planeringen – i kommunöversikter och markdispositionsplaner – har i dessa frågor också funnits ett forum där olika åsikter kunnat brytas om vad hushållningsriktlinjerna bör föra med sig. De i översiktsplanerna uttryckta slutsatserna har utgjort ett värdefullt material för planering av sådana verksamheter som kräver tillstånd av statliga eller kommunala myndigheter innan mark- och vattenområden får tas i anspråk. Möjlighet finns ju härigenom att i förväg ta reda på hur olika lokaliseringalternativ förhåller sig till det allmännas intressen i olika områden. En del konflikter kan härigenom undvikas eller lösas redan på planeringsstadiet av ett visst projekt, och komplikationer som fördröjer tillståndsprocessen behöver normalt inte uppkomma”.

### ***Bostadsutskottets betänkande om NRL***

I bostadsutskottets betänkande (BoU 1986/87:3) över regeringens proposition 1985/86:3, Lag om hushållning med naturresurser mm., framhölls - efter hörande av försvarsutskottet, kulturutskottet, jordbruksutskottet och näringsutskottet - bl.a. följande:

- Erfarenheterna från den fysiska riksplaneringen och den praktiska tillämpningen av riksdagens riktlinjer för hushållningen med mark- och vattenområden av riksintresse ska ligga till grund för naturresurslagen, NRL.
- Bestämmelserna i lagen syftar till att främja en långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. NRL ska tillämpas vid beslut enligt lagar som är anknutna till NRL i frågor som rör användningen av mark- och vattenresurserna.

- Ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning krävs för att lagens regler ska få avsedd verkan. Kommunernas fysiska planering och statliga myndigheters utredningsverksamhet ska ge underlag för tillämpningen. Länsstyrelsen ska samordna statens intressen och ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse och som finns hos statliga myndigheter.
- Kommunernas roll vid tillämpning av lagen följer av PBL. Översiktsplanen enligt PBL ska användas som instrument för att belysa samhällets – dvs. statens och kommunens – syn på vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användningen av mark- och vattentillgångarna. Ståndpunktstagandena i översiktsplanen ska utgöra underlag för tillämpningen av bestämmelserna i NRL i mål och ärenden enligt de lagar som anknyts till NRL.
- Genom detaljplan eller områdesbestämmelser kan tillämpningen av NRL läggas fast med bindande verkan för efterföljande markanvändningsbeslut.
- Kommunerna ska vara skyldiga att på begäran tillhandahålla planer enligt PBL och planeringsunderlaget till dessa åt de myndigheter som ska tillämpa NRL.

### ***Förarbetena till miljöbalken***

Statsmakternas intentioner när det gäller hushållning med mark- och vattenområden utgår från de förutsättningar som anges i regeringens proposition 1985/86:1, Plan- och Bygglag. De beskrivs ingående i regeringens proposition 1985/86:3, Lag om hushållning med naturresurser m.m.

I förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (SFS 1998:896), beskrivs Boverkets, länsstyrelsernas och andra myndigheters ansvar och uppgifter i frågor om hushållningen med mark- och vattenområden

Hänsynstaganden till allmänna intressen vid överväganden om användningen av mark- och vattenområden vid bebyggelseplanering och prövning av ärenden enligt PBL ska vägledas av bestämmelserna i Plan- och bygglagen ( 2 kap. PBL: Allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse). Också Miljöbalkens bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden (3 kap. MB: Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden och 4 kap. MB: Särskilda bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden) ska tillämpas i den kommunala beslutsprocessen enligt PBL och vid prövning av mål och ärenden enligt de andra lagar där detta särskilt föreskrivs..

För att sammanfattande uttrycka samhällets (statens och kommunernas) ansvar för de planmässiga avväganden mellan skilda intressen i fråga om mark- och vattenanvändningen som ofta måste göras i samhällets förändringsprocess, har liknande lydelse givits åt portalparagraferna i 2 kap. PBL och 3 kap. MB ( 2 kap. 1§ PBL och 3 kap. 1§ MB). I båda lagarna föreskrivs således att ”Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning”.



När NRL:s hushållningsbestämmelser togs in i den nya miljöbalken framhölls den kommunala planeringens betydelse vid bedömningar av frågor om ändrad markanvändning (regeringens proposition 1997/98:45, Miljöbalk):

Genom att bestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL nu inarbetas i miljöbalken betonas miljöfrågornas betydelse i planeringen och vikten av att vi hushållar med våra mark- och vattenområden samt att de ekologiska förutsättningarna beaktas vid alla beslut som rör ianspråktagande av mark- och vattenområden. Som anfördes när NRL infördes är det exempelvis viktigt att det finns kvar större områden som är relativt opåverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Vidare är det av grundläggande betydelse för en ekologiskt hållbar utveckling att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skyddas. Exempel på sådana områden är delar av de fjällnära skogarna, urskogarna samt vissa våtmarker, sjöar och vattendrag.

Förutsättningarna för en ekologiskt hållbar utveckling bestäms i hög grad av den statliga och kommunala samhällsplaneringen. Planeringen för infrastrukturens utveckling, för en balanserad regional utveckling, för hushållningen med landets samlade mark- och vattenresurser och för skyddet av miljön är i stor utsträckning gemensamma uppgifter för staten och kommunerna. För att en ekologiskt hållbar utveckling ska främjas i ett alltmer integrerat och internationaliserat samhälle behövs bättre samordning och ökad samverkan mellan skilda former av samhällsplanering. Hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen har stor betydelse i detta sammanhang genom att dels ge ledning för avvägningen mellan olika intressen vid konkurrens om mark- och vattenresurser, dels reglera de konflikter som kan uppkomma mellan lokala intressen och riksintressen i sådana sammanhang.

Bestämmelserna om hushållning med mark och vatten ska kunna utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas. Det är också viktigt att bestämmelserna får genomslag vid tillämpning av den lagstiftning som nu är anknuten till naturresurslagen men som inte arbetas in i miljöbalken. Detta uppnås genom att balkens regler ska tillämpas i mål och ärenden även enligt annan lagstiftning än miljöbalken som berör frågor om hushållningen med naturresurser. Genom att NRL:s hushållningsregler inarbetas i miljöbalken kommer på motsvarande sätt betydelsen av kommunernas översiktsplaner när det gäller bedömning av frågor om ändrad markanvändning att lyftas fram på ett tydligare sätt än hittills inom miljöbalkens beslutsområde. Planeringsunderlag för detta ska tillhandahållas enligt miljöbalkens kapitel om miljökonsekvensbeskrivningar och annat planeringsunderlag, 6 kap. 11 och 12 §§. (Prop. s. 244-245)

I 6 kap. NRL finns för närvarande bestämmelser om att myndigheter som ska tillämpa NRL ska se till att planer enligt PBL och annat planeringsunderlag skall finnas tillgängligt samt att kommuner och länsstyrelser är skyldiga att tillhandahålla detta. Ett välutvecklat system för kunskapsförsörjning är en förutsättning för att en från allmän synpunkt god hushållning ska uppnås. Därför är de myndigheter som ska tillämpa balkens regler om hushållning med naturresurser skyldiga att se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som kan ha betydelse för tillämpningen finns tillgängliga i målet eller ärendet. Samma regler ska alltså gälla vid tillämpning av miljöbalken som hittills gällt vid tillämpning av naturresurslagen. Det gäller alltså inte bara vid prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken utan även mål och ärenden enligt annan lagstiftning som berör frågor om hushållningen med mark och vatten och där miljöbalken därför ska tillämpas.

I 6 kap. 2§ NRL finns en bestämmelse att regeringen kan besluta att en eller flera kommuner i sin planering enligt PBL ska tillgodose ett intresse som rör hushållningen med naturresurser. Motsvarande bestämmelser bör gälla enligt balken.

(Prop. s.298).

### 3. Samarbetet mellan stat och kommun

Plan- och bygglagens regler för fysisk planering och byggande, tillsammans med Miljöbalkens regler för hushållning med mark- och vattenområden med anknytande regler i annan lagstiftning ger utgångspunkter för det samarbete i samhällsplaneringen mellan stat och kommun som är ett nödvändigt led i arbetet för ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande. Boverket har påpekat att samspelet mellan statliga och kommunala myndigheter i tillämpningen av lagarna behöver förbättras och att vissa förtydliganden i lagstiftningen kan behövas. Jag vill sammanfatta mina synpunkter på följande sätt:

(1). Den kommunala översiktsplaneringen har inte levt upp till förväntningarna vid lagstiftningens tillkomst. Åtskilliga kommuner har inte, som förutsatts, tillgång till en aktuell av kommunfullmäktige antagen översiktsplan som stöd för bedömning av samhällsbyggandets utvecklingsfrågor. Kommunerna har ofta begränsat sin översiktsplanering snävt till att förbereda exploatering för bebyggelse och försummat att redovisa behov av hänsynstaganden till andra allmänna intressen av betydelse, så som förutsatts vid PBL:s och NRL:s tillkomst och som nu förskrivs i miljöbalkens 3 och 4 kap. Man tycks inte ha uppfattat att det är en skyldighet för kommunen som myndighet med ansvar för PBL:s tillämpning att verka för en god hushållning inte bara med områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, utan även med mark- och vattenområden i övrigt som kommunen bedömer vara berörda av de allmänna hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken. Här kan förtydliganden i PBL uppenbarligen behövas.

(2). Den kommunala översiktsplaneringen bör kunna ge upplysning om de viktigare skyddsbehov som finns och de mer omfattande förändringsanspråk som riktas mot mark- och vattenområden i kommunen. När delade meningar om utvecklingen finns bör detta framgå tydligt. Det bör också framgå om kommunen bedömer att ytterligare kunskap och utredning behövs för att bedöma vad som är en lämplig utveckling inom ett visst område för att tillgodose kraven på god hushållning med mark- och vattenområden i kommunen.

En av de intressantaste uppgifterna för en översiktsplan är som jag ser det att identifiera de områden där det finns delade meningar om vad som långsiktigt är en lämplig utveckling. För sådana områden är det önskvärt att kommunen redovisar hur ett fortsatt arbete kan läggas upp, som om möjligt tar sikte på en ”win-win-lösning” för inblandade parter eller åtminstone att olägenheter för drabbad part ska kunna begränsas så långt möjligt.

I ett framtidsperspektiv är det väsentligt att kommunerna tar hänsyn till den interaktion som finns eller som behöver utvecklas med angränsande kommuner. Detta är särskilt angeläget i de delar av landet där kommunerna bildar delar av en sammanhängande lokal arbetsmarknad. Länsstyrelsen bör i samarbete med kommuner och förekommande regionala organ identifiera mellankommunala intressen som behöver uppmärksammas i den fysiska samhällsplaneringen enligt PBL.

Ett översiktsplanearbete måste för att vara meningsfullt sammanfattas åskådligt och klart på en eller ett fåtal översiktskartor med tillhörande kortfattad text. Planförfattaren bör utgå från att den som ska använda planen, antingen som allmänintresserad medborgare, i sin yrkesverksamhet eller i sin myndighetsutövning, har begränsad tid till förfogande och inte

nödvändigtvis är kunnig i planfrågor. Boverkets rådgivning i fråga om utformning av kommunala översiktsplaner bör framhäva översiktsplanens betydelse för en effektiv beslutsprocess. Dessutom är det naturligtvis angeläget att kommunen i sin översiktsplan vid behov kortfattat redovisar hur man tänker sig samarbetet med sina närmaste grannkommuner i frågor av gemensamt intresse.

(3). Det finns ett påtagligt behov av utveckling av metoder och planeringsinstrument – inte minst för kommunerna - för att förbättra förutsättningarna för en bra tillämpning av lagstiftningen i linje med statsmakternas intentioner. Det är till exempel angeläget att kommunens översiktsplan tydligt redovisar kommunens uppfattning om hur miljöbalkens hushållningsbestämmelser berör mark- och vattenområden inom kommunen. En viktig uppgift för Boverket i detta sammanhang är att medverka till metoder för åskådlig redovisning i översiktsplan av mark- och vatten områden där kommunen finner det angeläget med egna riktlinjer för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken. Sådana riktlinjer behöver således inte bara gälla kommunens syn på frågor om hänsyn till riksintressen.

De allmänna hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ger grund för att i översiktsplanen uttrycka en självständig kommunal politik när det gäller omsorgen om mark- och vattenresurser av betydelse för utvecklingen inom kommunens geografiska område. Det kan till exempel gälla långsiktigt skydd för brukningsvärd jordbruksmark, för ekologiskt särskilt känsliga områden, för områden där skredrisk eller översvämningrisk behöver uppmärksammas, eller för områden vars natur- och kulturvärden behöver skydd med hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens eller friluftslivets och turismens långsiktiga intressen. Också för områden av särskild betydelse för samhällsbyggandets behov av långsiktiga utvecklingsmöjligheter bör översiktsplanen kunna ta stöd i miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Om en eller flera angränsande kommuner berörs av de långsiktiga utvecklingsfrågorna kan gemensamma riktlinjer för hushållningen med mark och vatten behövas.

Erfarenheterna från de enkelt redovisade kommunöversikter som utarbetades i samband med den fysiska riksplaneringen bör tas tillvara av Boverket. Det bör inte accepteras att kommunala översiktsplaner enligt PBL redovisas på ett så komplicerat och omfattande sätt att knappast någon utanför kommunens förvaltning har möjlighet att förstå hur kommunen uppfattar skydds- och utvecklingsbehov i kommunens olika delar. Det är angeläget att Boverkets arbete med rådgivning i dessa frågor utgår från förarbetena till miljöbalkens hushållningsbestämmelser (prop. 1985/86:3, sid.40-115).

(4). Enligt min erfarenhet fungerar medborgarinflytandet i den kommunala fysiska planeringen ibland sämre än vad som rimligen kunde förväntas. När det gäller att bedöma viktiga planeringsfrågor är det naturligt att den mesta politiska kraften i kommunerna kommer till uttryck i partiinterna överläggningar och i förhandlingar mellan partierna. Inte sällan tycks kommunens ledning emellertid uppfatta att man i det politiska arbetet har fattat avgörande beslut om hur man ser på utvecklingen av vissa områden, långt innan kommunens lagstadgade samrådsförfarande inleds med allmänhet, företag och organisationer i kommunen. Intresset tycks då ibland vara begränsat att lyssna till och ta intryck av värderingar och kunskaper som finns hos intresserade medborgare och som uttrycks av föreningar, sammanslutningar eller företag som är verksamma i kommunen.

Samrådsförfarandet om översiktsplanen riskerar att uppfattas som ett spel för gallerierna om kommunens politiska ledning redan bestämt sig och de avgörande besluten är internt fattade

innan öppna samråd inleds. Det kan bli ödesdigert för viljan att ta del i den kommunala demokratin, och kan leda till ett slöseri med mänskliga och ekonomiska resurser, om intresserade och kunniga medborgare upplever att kommunens beslut i viktiga framtidsfrågor avgörs utan att ansvariga politiker lyssnar till och försöker väga in medborgarnas åsikter och uppfattningar i översiktsplanens frågor, som ju kan beröra allt från respekten för befintliga boendemiljöer, möjligheten att utveckla befintliga verksamheter, skydd och förvaltning av älskade natur- och kulturmiljöer till värn av samhällets tillgänglighet för människor med funktionshinder.

Lagstiftarens avsikt är ju tydligt uttryckt i PBL, att just arbetet med översiktsplanering ska erbjuda ett forum där åsikter kan brytas och där kommunens medborgare ger politikerna tillfälle att lyssna, att tänka nytt och friare, ta till sig nya kunskaper, förstå bakgrunden till människors oro för förändringar i deras hemtrakter och att söka okonventionella lösningar. Om kommunerna ser översiktsplaneringen endast som ett av staten påtvingat sätt att förbereda bebyggelseexploatering, eller över huvud taget inte tar översiktsplaneringens politiska dimensioner på allvar faller en grundförutsättning för decentraliseringen till kommunerna av ansvaret för tillämpningen av PBL platt till marken. Kommunstyrelsen måste ta tydligt ansvar för hur arbete med översiktsplanen läggs upp och bedrivs. Det är viktigt med personligt engagemang och lyhörddhet från den politiska ledningens sida.

Medborgarinflytandet i planeringen och översiktsplanens roll i det sammanhanget, bör nu uppmärksammas särskilt i Boverkets och länsstyrelsernas uppsikt och tillsyn över den kommunala fysiska planeringen. Här behövs både forskning och metodutveckling. Inte minst behövs utbildning och information till kommunala politiker och tjänstemän om PBL:s och Miljöbalkens grunder i dessa delar.

#### **4. Det regionala perspektivet**

Den regionala nivån i svensk samhällsförvaltning genomgår stora förändringar, både i samband med ny region- och länsindelning och genom bl.a. bildandet av regionala samarbetssystem i anknytning till planering av stora infrastrukturinvesteringar och arbete med nya former för förvaltning av havsresurser och sötvattenresurser. Förutsättningarna i olika delar av landet för länsstyrelsernas arbete med lagstadgade uppgifter i samhällsplaneringen förändras därigenom.

Länsstyrelsens ansvar i det samarbete i samhällsplaneringen mellan stat och kommun som regleras i gällande lagstiftning om plan- och byggfrågor och om hushållning med mark- och vattenområden, inriktas genom PBL till frågor om hur riksintressen, mellankommunala frågor samt frågor om hälsa och säkerhet och miljö kvalitetsnormer tillvaratas. De bedömningsfrågor som uppkommer till följd av samhällsutvecklingen i dessa avseenden förutsätter att Länsstyrelserna har tillgång till väl utbildad personal med god kännedom om förhållandena i länets/regionens primärkommuner. Eftersom primärkommunernas ekonomiska resurser är så olika och deras planeringsproblem så varierande måste länsstyrelsernas insatser kunna anpassas till de lokala förutsättningarna för att på bästa sätt främja lagstiftningens intentioner.

Som ett led i fullgörandet av sina lagenliga uppgifter på samhällsplaneringens område måste länsstyrelserna vara aktiva inom de särskilda utvecklingsområden där nationella och regionala intressen ska beskrivas och tas tillvara för att främja en god hushållning med mark och vatten och ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande. Länsstyrelserna måste i de sammanhangen

medverka till att hushållningsfrågor av betydelse från rikssynpunkt och från regional synpunkt identifieras och beaktas.

Med utgångspunkt från systematiken i miljöbalken och PBL får länsstyrelsens arbete för att identifiera och aktualisera hushållningsfrågor av betydelse från nationell och regional synpunkt stor bredd. Det bör observeras att mark- och vattenområden av särskild betydelse från regional synpunkt i vissa fall även torde kunna identifieras som riksintresse enligt miljöbalken. När det gäller havsresurserna aktualiseras också intresseavvägning och samordning med andra länders intressen, vilket kräver engagemang från både regeringen och statliga myndigheter.

För varje länsstyrelse kan ett regionalt utvecklingsarbete avse bl.a:

- Trafiksektorns struktur och anpassning till övergripande mål, identifiering av mark- och vattenområden av riksintresse.
- Industri- och energisektorernas struktur och anpassning till övergripande mål, identifiering av mark- och vattenområden av riksintresse.
- De areella näringarnas struktur och anpassning till övergripande mål, identifiering av mark- och vattenområden av riksintresse.
- Mineralutvinningens struktur och anpassning till övergripande mål, identifiering av mark- och vattenområden av riksintresse
- Försvarets och rymdsektorns struktur och anpassning till övergripande mål, identifiering av mark- och vattenområden av riksintresse.
- Turistnäringens struktur och anpassning till övergripande mål, identifiering av mark- och vattenområden av riksintresse.
- Tätorternas och stadsregionernas struktur och anpassning till övergripande mål, särskilt det samspel mellan bebyggelsestruktur och kommunikationer som behövs för att långsiktigt ge människor närhet till jobb och service, identifiering av mark- och vattenområden av riksintresse.

Regleringen av riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken utgår från att uppgifter om mark- och vattenområden som berörs av bestämmelserna i 3 kap. om skydd för riksintressen ska identifieras och fortlöpande hållas aktuella av ansvariga statliga myndigheter i anslutning till kommunernas översiktliga planering. Uppgifterna om riksintressen ska beaktas när planer utarbetas eller beslut ska fattas om utveckling eller nyetablering av verksamheter som tar mark- och vattenresurser i anspråk.

De allmänna hushållningsbestämmelserna i 3 kap. kan ses som en i lag reglerad förteckning över allmänna intressen som alltid behöver uppmärksammas och så långt möjligt beaktas i samhällets utveckling för att en långsiktigt god hushållning med mark och vatten ska kunna förverkligas. Från kommunal planeringssynpunkt kan dessa bestämmelser i miljöbalken sägas komplettera och fylla ut de allmänna bestämmelser som ska beaktas vid bebyggelseplanering enligt 2 kap. 1 § PBL. Det är angeläget att tillämpningen av dessa bestämmelser följs upp av Boverket och länsstyrelserna och att regering och riksdag ges underlag att bedöma om gällande lagreglering för hushållning med mark och vatten fungerar så som lagstiftaren förutsatt.

När det gäller mark- och vattenområden som är av riksintresse enligt 3 kap, därför att de inrymmer resurser och värden av stor betydelse i ett nationellt eller internationellt perspektiv, eller berörs av verksamheter vars funktion är av betydelse för utvecklingen i hela landet, eller

som i sin helhet är av riksintresse enligt 4 kap., utgår lagstiftningen från att länsstyrelserna fortlöpande, i samråd med berörda centrala sektorsmyndigheter ska hålla ett aktuellt underlag till stöd för bestämmelsernas tillämpning. När det gäller mark- och vattenområden i Sverige som omfattas av svenska åtaganden i fråga om internationella intressen och överenskommelser, bör Boverket svara för att länsstyrelserna har tillgång till aktuellt underlagsmaterial för samhällsplanering, att infogas på lämpligt sätt i länsstyrelsernas samlade underlag om riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.

Kunskapsförsörjningen om riksintressen bör ses som en viktig myndighetsuppgift för länsstyrelsen som utförs under länsledningens ansvar. Det är angeläget att tillräckliga personella och andra resurser finns till förfogande för arbetet och att regering och riksdag ges möjlighet att följa hur verksamheten utvecklas. Boverket bör i samråd med länsstyrelserna utveckla metoder för avrapportering av arbetet. Ett samlat utvecklingsarbete bör inledas för avrapportering till regering och riksdag senast under nästa mandatperiod, förslagsvis till år 2012.

Länsstyrelsen bör ha som tydlig uppgift att försvara riksintressena i mål och ärenden där hot mot intressena ska prövas. Detta gäller mark- och vattenområden som berörs av exploaterings- eller bevarandebestämmelserna som bedöms vara av riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken. Det bör ligga i länsstyrelsernas egenintresse att kommunernas översiktsplaner innehåller tydlig, aktuell och övertygande information om de riksintressen som är kända inom länet och som kommer att hävdas och försvaras av länsstyrelsen. När det kommer till kritan måste riksintressena försvaras på ett rimligt sätt i enskilda ärenden. Utgången av dessa ärenden har betydelse för hela landet och bör följas upp av Boverket.

Boverket bör ha resurser för att följa upp bestämmelsernas tillämpning och hålla regeringen underrättad om rättstillämpningen i ärenden som gäller riksintressen, mellankommunala intressen samt frågor om hälsa och säkerhet och miljö kvalitetsnormer.

För att en kommun ska kunna upprätthålla sitt förtroende hos medborgarna när det gäller riksintressen i kommunen, bör länsstyrelsen ha resurser som gör det möjligt att medverka till att utrednings- och kunskapsmaterial om riksintresset finns tillgängligt på användbart sätt i uppkommande mål och ärenden. Länsstyrelsen bör medverka till att den kommunala översiktsplan som ska ge vägledning och riktlinjer till stöd för myndigheternas prövning kan tjäna sitt syfte och vara av översiktlig, strategisk och vägledande karaktär och inte arbeta med den produktionsförberedande, projektnära planeringens metoder.

Det bör övervägas att i länsstyrelseinstruktionen förtydliga länsstyrelsens ansvar att särskilt verka för och försvara riksintressen som led i styrelsens samlade arbete för att främja ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande, som främjar en hållbar regional utveckling innefattande hållbar stadsutveckling och hållbar landsbygdsutveckling

## **5. Land skall med lag byggas**

Inom Boverket tycks alltför begränsade resurser vara avsatta för myndighetsuppgifter med anknytning till fysisk samhällsplanering. Av Boverkets verksamhetsbeskrivning och organisationsplan framgår knappast att verket har prioriterat insatser för att underlätta och stödja länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas arbete i enlighet med förordningen om hushållning med mark och vattenområden. Otillräckliga resurser tycks även ha avsatts för utveckling och rådgivning om tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen enligt 3 och

4 kap. miljöbalken. Dessa brister framhålls i flera remissvar på Boverksutredningens enkät om förväntningarna på Boverkets insatser.

### ***Riksintressen, mellankommunala intressen, hälsa och säkerhet, miljökvalitetsnormer***

Det bör observeras att statens operativa ansvar inom PBL-området är avgränsat till frågor om riksintressen enligt miljöbalken, till mellankommunala frågor samt frågor om hälsa och säkerhet och miljökvalitetsnormer. Under senare år har Boverket inte tillräckligt prioriterat arbete för att säkerställa att miljöbalkens intentioner om långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden beaktas i avsedd utsträckning i den lokala och regionala samhällsplaneringen. Denna kritik måste tas på särskilt allvar eftersom myndighetsansvaret inom den centrala statsförvaltningen för att regionala och nationella intressen när det gäller markens och vattnets användning tas tillvara i samhällsplaneringen, närmast under regeringen får anses vila på Boverket.

I lagrådets yttrande över förslaget till naturresurslag (prop. 1985/86:3, s. 229-230) görs viktiga påpekanden om vad som nu utgör riksintressen enligt miljöbalken. Lagrådet hänvisar inledningsvis till departementschefens uttalande i propositionen till 1947 års byggnadslagstiftning, ”vari han understryker att all planläggning måste ske under hänsynstagande till viktiga intressen som är gemensamma för hela landet.” Beträffande begreppet riksintresse uttalar lagrådet att ”Ordet riksintresse är sedan länge väl inarbetat när det gäller planläggning av hur mark och vatten skall användas. Att ordets innebörd i den fysiska riksplaneringen kunnat missförstås torde främst ha sin förklaring i att det varit mycket svårt för både myndigheter och enskilda att få en samlad överblick över riksdagens riktlinjer som återfinns i ett flertal riksdagsbeslut. .... När nu riktlinjerna, både de verksamhetsanknutna och de geografiska, lagregleras, torde det inte finnas utrymme för att missförstå ordet riksintresse i sammanhanget. I de lagrum, där detta skulle komma att brukas”...”torde det för envar stå klart att de områden varom är fråga har sådana kvaliteter att de är av intresse för hela riket”.

När det gäller hanteringen av riksintressen hos de centrala myndigheterna tycks lagstiftningens intentioner följas upp på ett i huvudsak rimligt sätt av de myndigheter som har ansvar för utbyggnad av infrastruktur, tekniska försörjningssystem och utveckling av industriell produktion och energiproduktion. Däremot tycks enligt min bedömning kritik behöva riktas mot främst riksantikvarieämbetet men även mot naturvårdsverket som knappast kan anses ta sitt ansvar för att ge kommuner och länsstyrelser tillräckligt stöd i fråga om kunskapsunderlag för att förstå och försvara av statsmakterna sanktionerade riksintressen inom verkens myndighetsområden. Det är beklagligt att Boverket inte förmått övertyga dessa myndigheter, eller informerat regeringen, om nödvändigheten av att länsstyrelserna får erforderligt stöd av dessa centrala myndigheter när det gäller kunskapsunderlag om riksintressen och om metoder för att hålla allmänhetens och kommunernas kunskaper om områden av riksintresse för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård begriplig, levande och aktuell.

En tydlig svaghet tycks vare en brist på förståelse hos statliga myndigheter för vikten av medborgarinflytande när det gäller hantering av riksintressen i den fysiska samhällsplaneringen. Enligt min mening måste kunskapsförsörjningen om riksintressen ses också i ett medborgarperspektiv. Som lagrådet framhållit handlar riksintressena om mark- och vattenområden med värden som angår hela landet. Naturligtvis är det allmänheten i den berörda kommunen och länet och berörda fastighetsägare som är närmast berörda av

utvecklingen i dessa områden. *Det bör därför som lagrådet framhåller vara begripligt för envar varför ett visst område är av riksintresse och vad detta rimligen bör innebära för praktiska hänsynstaganden*

Även om statliga myndigheter som t.ex. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna har myndighetsuppgifter i sammanhanget och har att företräda riksintresset i ett visst område, så tycks de ibland upplevas som helt frånvarande av lokalt verksamma medborgare som är engagerade för riksintressets värn. Med den distans som särskilt Riksantikvarieämbetet tycks visa i förhållande till den kommunala och regionala hanteringen av områden av riksintresse för kulturmiljövården är det befogat att fråga om någon myndighet över huvud taget i praktiken försvarar dessa riksintressen. Att det är Länsstyrelsen som har till uppgift att hävda riksintressena i förhållande till den kommunala planeringen bör inte få medföra att Riksantikvarieämbetet avstår från att följa upp och stödja en aktualisering och pedagogisk redovisning av skyddsvärden och skyddsbehov inom områden av riksintresse för kulturmiljövården. Här behöver myndigheterna avsätta resurser för att i samverkan med länsstyrelserna och med hörande av kommunerna aktualisera och utveckla underlaget för länsstyrelsens riksintresseredovisning.

Man kan av vissa uttalanden få intrycket att företrädare för Boverket kan uppfatta miljöbalken som en med PBL konkurrerande lagstiftning. Man har talat, måhända från ett stadsarkitektperspektiv, om olägenheterna av att verksamheter som ska prövas enligt plan- och bygglagen också prövas enligt flera andra lagar och att kommunen inte alltid får sista ordet i tillåtlighetsfrågan. Möjligen uppfattar man detta som en maktfråga mellan stat och kommun och önskar att kommunen som planmyndighet ska ha sista ordet i fler typer av ärenden. Ur ett medborgarperspektiv är det dock som jag ser det knappast önskvärt att tillstånd till viktigare miljöförändringar i tätorter eller på landsbygden avgörs i ökad utsträckning av kommunen ensamt utan möjlighet till överprövning hos statlig förvaltningsmyndighet eller hos domstol.

Det vore nog mer konstruktivt om Boverket intog en mer ödmjuk hållning och koncentrerade sig på att verka för en bättre utvecklad fysisk samhällsplanering som stöd för många olika typer av samhälleliga beslut, inte bara för byggnadsnämndernas beslut. Kommunens centrala uppgifter på PBL-området minskar inte behovet av insatser från statliga myndigheter och domstolar i enskilda ärenden enligt annan gällande lagstiftning. Boverket har ett viktigt ansvar att bidra till att gällande lagstiftning följs inom PBL-området. För ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande har kvaliteten i kommunernas arbete med översiktsplaner enligt PBL särskilt stor betydelse.

Stärkta utbildningsinsatser om gällande lagstiftning av betydelse för ett hållbart samhällsbyggande, riktade till kommunernas förtroendemän och tjänstemän, bör vara en viktig uppgift för Boverket i samråd med Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Det skulle för ordningens skull vara bra om myndigheten Boverket genomför en analys och tar en diskussion om miljöbalkens betydelse för ett hållbart samhällsbyggande som en av sina utgångspunkter i sitt arbete med fysisk samhällsplanering. Jag föreslår att Boverket konstruktivt, och med utgångspunkt från vad som sägs i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (SFS 198:896, Miljödepartementet), försöker besvara frågan: Hur kan den fysiska samhällsplaneringen utvecklas som stöd för ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande i Sverige, när nu miljöbalken finns och bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden ingår i miljöbalken? Kan konkreta förtydliganden av



författningstexter vara till nytta för att bestämmelserna ska tillämpas i samhällsplaneringen på avsett sätt? Vilka insatser kan Boverket göra för att främja en bra tillämpning av hushållningsbestämmelserna i den fysiska samhällsplaneringen?

Miljöbalkens portalparagraf sammanfattar statsmakternas intentioner bakom balken. Jag tycker det är givande att jämföra denna lagtext med PBL:s motsvarande portalparagraf. Vilka möjligheter vill Boverket ta fasta på för att på bästa sätt medverka till att miljöbalkens intentioner tas tillvara i den fysiska samhällsplaneringen och i planläggning och bygglovsprövning enligt PBL? Och därmed medverka till att den fysiska samhällsplaneringen blir till nytta när det gäller tillämpningen hos berörda myndigheter av miljöbalkens bestämmelser.

1 kap. 1§ miljöbalken lyder: ”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling, som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken ska tillämpas så att

1. Människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan.
2. Värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas.
3. Den biologiska mångfalden bevaras.
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas.

## **6. Insatser som behövs från Boverket:**

Lagrådet om PBL/NRL:, några citat från prop. 1985/86:3, sid. 224-225:

När man tar del av NRL-förslaget förändras den bild av kommunernas självständiga ställning som ges i PBL-förslaget. Lagrådet tar inte ställning till frågan om hur långt kommunernas självständighet på detta område bör gå. Det är emellertid angeläget att framhålla att man får en mer nyanserad bild av balansen mellan stat och kommun när man beaktar statens möjligheter och skyldigheter att ingripa med stöd av NRL:s bestämmelser.

Även om NRL inte är avsedd att omedelbart tillämpas inom alla områden där resursutnyttjandet behöver regleras, kommer lagen att vara den centrala författningen på området. I första hand innehåller lagen regler för situationer då det föreligger konkurrerande anspråk på marken och vattnet. Det är knappast möjligt att i lagen precisera hur utfallet bör bli i olika konkurrenssituationer. Lagen syftar därför inte längre än till att ge riktlinjer för de bedömningar som måste göras i olika situationer såsom vid kommunernas planläggning enligt PBL och vid myndigheternas prövning av vissa tillståndsärenden. Till detta kommer att lagen anger de långsiktigt viktiga hushållningskraven. Nya och förändrade anspråk ska kunna vinna beaktande inom ramen för de nu föreslagna reglerna.

Med tillräckligt stöd från regeringen och regeringskansliet bör det vara fullt möjligt att utveckla och väsentligt förbättra samhällsförvaltningens arbete med sikte på ett långsiktigt

hållbart samhällsbyggande. Följande förslag till insatser behöver övervägas inom Boverket och inom berörda delar av Regeringskansliet:

Rutiner behöver skapas för regelbunden aktualitetsprövning av länsöversikter över riksintressen när det gäller mark och vatten. Boverket bör ges i uppdrag att till regeringen redovisa en konkret sammanställning för hela landet till mitten av nästa mandatperiod, förslagsvis år 2012. Regeringen bör ges möjlighet att utvärdera arbetet med stöd av en av Boverket utförd riksomfattande översikt som ger en begriplig bild av de redovisade riksintressenas betydelse för hela landet.

Boverket bör i samråd med FORMAS verka för att genom forskningen gå igenom vad som skett sedan 1970-talet i fråga om markanvändningen i Sverige och inte minst inom de områden som är av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Vilken betydelse har riksdagens beslut med anledning av den fysiska riksplaneringen fått för samhällsbyggande och markanvändning i Sverige? Vad har vår medverkan i EU liksom andra senare internationella åtaganden fått för betydelse för mark- och vattenanvändningen och för samhällsplaneringen? Vilka framtida behov och utmaningar kan förväntas?

Boverkets instruktion och regleringsbrev bör förtydligas och resurser avsättas för en kraftsamling under en tre-årsperiod. Boverket bör observera vikten av en bättre tillämpning av miljöbalkens hushållningsregler om grunderna för PBL-reformen ska kunna fullföljas så som förutsatts av statsmakterna.

Länsstyrelserna med sin expertkompetens bör ge nödvändiga bidrag till kunskapsförsörjningen om hushållningen med mark och vatten med utgångspunkt från hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. Miljöbalken, inte bara i fråga om mark- och vattenområden av riksintresse.

Länsvisa översikter och kunskapsunderlag för kommunal planering över riksintressen enligt 3 och 4 kap. Miljöbalken, bör utarbetas med stöd av och med formellt godkännande på lämpligt sätt av berörda centrala myndigheter. Utgångspunkt bör vara lagrådets yttrande över NRL. prop. 85/86:3 s. 229-230., se ovan. De punkter där riksintressets redovisning är osäker och behöver analyseras vidare bör beskrivas på begripligt sätt. Kvaliteten i redovisningarna bör bli föremål för offentlig bedömning genom att länsstyrelsen inhämtar utlåtanden från forskningsinstanser och från medborgarsammanslutningar i kommuner och regioner.

Boverket bör inleda samarbete med regioner och länsstyrelser för att få fram exempel på samarbete stat/kommun om hur miljöbalkens riksintressen kan främja en hållbar regionutveckling, en hållbar stadsutveckling och en hållbar landsbygdsutveckling. Exempel bör om möjligt visas på lyckad dialog om dessa frågor mellan länsledningar och politiker och allmänhet i kommuner och regioner.

Utbildningsinsatser bör genomföras i samråd med Sveriges kommuner och landsting (SKL) riktade till region- och kommunpolitiker för att förklara behovet av en bred kommunal planering som tar upp hushållningen med mark och vatten inom hela kommunens område samt behovet av ett fungerande medborgarinflytande i samhällsplaneringen

Översiktsplanerna enligt PBL är nu alltför ofta snävt inriktade på att förbereda bebyggelseexploatering. Man tycks bara i undantagsfall ha tagit upp hushållningsfrågorna enligt miljöbalken i godtagbar utsträckning. Landsbygdens planeringsfrågor har försumrats.

PBL behöver uppenbarligen förtydligas så att miljöbalkens intentioner om samhällsplaneringen som instrument för långsiktigt god hushållning med våra mark- och vattenresurser kan förverkligas med stöd av bra kommunala översiktsplaner. Boverket bör lämna förslag om sådana förändringar.

Den kommunala översiktsplaneringen behöver utvecklas från plan med styrambition till att även bli ett viktigt instrument i kunskapsförsörjningen för långsiktigt hållbart samhällsbyggande. Staten bör genom länsstyrelserna kunna ge viktiga bidrag till kommunens förståelse för samhällets samlade värderingar i fråga om den långsiktiga utvecklingen av mark- och vattenresurserna. Kunskapsförsörjningen bör ta fasta på att översiktsplanen inte är juridiskt bindande. Det bör vara möjligt att åskådliggöra vilka intressen och anspråk som riktas mot olika delar av kommunens mark- och vattenområden och i vilka delar det finns viktiga kunskapsluckor eller delade meningar som behöver analyseras i ett fördjupat planeringsarbete.

Att i översiktsplanen redovisa kommunens tolkning av hur miljöbalkens hushållningsbestämmelser berör kommunens mark- och vattenområden är en viktig uppgift för att uppnå en god hushållning och ge förutsättningar för ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande. Goda exempel behöver tas fram.

Beräkningar bör göras av resursbehov för personalutveckling på och personalrekrytering till Boverket och länsstyrelserna, för tekniska hjälpmedel, resekostnader, möten och seminarier och för stöd till ett adekvat kontaktnät med kommuner, länsstyrelser och berörda centrala myndigheter och organ.

## **Bilaga 1. Ett medborgarperspektiv**

Jag redovisar i denna bilaga några intryck från två praktikfall gällande försök till medborgarinflytande i kommunal fysisk samhällsplanering. De anknytande dokument som lagts i bilaga 2 bör läsas av den som vill sätta sig in närmare i vad ett medborgarperspektiv kan handla om.

Mina erfarenheter både från Bjärehalvön och Båstads kommun och från Nationalstadsparken och Stockholm stad, bekräftar slutsatserna i Michael Glemdahls aktuella och läsvärda avhandling i statskunskap från 2008, ”Gubben på kullen”, nämligen att det skadar medborgarnas förtroende för den svenska politiska demokratin om avgörande beslut om tillkomsten av större byggprojekt och andra betydande ingrepp i miljön uppfattas som beslutade redan före inledandet av i lagstiftningen förskrivna offentliga samråd.

Med tanke på medborgarnas förväntningar på att svenska myndigheter ska sträva efter objektivitet och balans i sin myndighetsutövning och förekommande farhågor att politisk och annan vänskapskorruption faktiskt kan förekomma, är det viktigt att uppmärksamma den stora betydelse från förtroendesynpunkt som ligger i länsstyrelsens tillsyn över planläggningen och i dess handläggning av och befattning med förvaltningsärenden. När det gäller översiktsplaner enligt PBL bör det till exempel inte kunna anses acceptabelt att föreningar av medborgare i en kommun, som lägger ner ett omfattande ideellt arbete på att med stöd av gällande lagstiftning försvara allmänna intressen i samhällsplaneringen, avfärdas som förväntat partiska och obehöriga av ledande representanter för statlig och kommunal förvaltning. Det är inte heller rimligt att viktiga dokument och avgörande beslut är utformade på ett så krångligt och svårförståeligt sätt att intresserade medborgare lämnas i sticket och tvingas anta att det just är meningen att de inte ska kunna förstå beslutens verkliga bakgrund.

### **Bjärehalvön i Båstads kommun, Skåne län**

Efter min pensionering från regeringskansliet har jag nu bott snart nio år på landet i Hallavara gamla skola i Båstads kommun. Jag har under de här åren provat på att som intresserad medborgare, engagerad i det lokala föreningslivet, följa kommunens planeringsarbete. Min från början mycket positiva inställning till Båstads kommun har efterhand ersatts av viss besvikelse. Det viktigaste skälet är den brist på intresse för att lyssna till medborgarsynpunkter i planeringssammanhang, och särskilt till synpunkter från intresserade och kunniga medborgare organiserade i föreningar och sammanslutningar, som jag tyvärr anser präglade kommunens politiska ledning.

En läsning av de anknytande dokument som redovisas i bilaga 2, hoppas jag ger möjlighet för läsaren av mitt inspel om Boverkets framtida roll att förstå den frustration jag upplevt, när jag efterhand förstått hur ovälkommet det tycks vara med invändningar ”från utomstående” mot en kommunlednings verklighetsbild i viktiga samhällsfrågor.

Som styrelseledamot i Norrvikens Trädgårdar AB såg jag hur kommunstyrelsen var starkt splittrad och dämpad inför det framgångsrika arbete i trädgårdarna som bedrevs under den period då landskapsarkitekten Ulf Nordfjell var konstnärligt ansvarig. Efterhand stod det klart att den politiska majoritetens grundsyn var att kommunen inte skulle behöva lägga någon ytterligare krona på anläggningen och att man informellt hade valt en lösning där intressenter nära byggbolaget PEAB skulle ges möjlighet att överta ansvaret för den unika

trädgårdsanläggningen. Det ideella arbete utan ersättning som bolagets styrelseledamöter utfört skulle därför inte få fullföljas. Och intressenterna skulle i realiteten ges fria händer att undersöka exploateringsmöjligheterna inom trädgårdarna och i ett vidsträckt område däromkring. Det finns enligt min mening anledning att närmare undersöka både Länsstyrelsens och Riksantikvarieämbetets roller och arbete i detta sammanhang.

Som ordförande i Föreningen Bronstid, Bjäre, blev jag vid ett tillfälle ombedd att inför kommunfullmäktiges ledamöter berätta om föreningens arbete och om vår syn på vården av det unika historiska jordbrukslandskapet på Bjäre. Efter att ha visat en overheadbild av en kartskiss med kommunens mest skyddsvärda natur- och kulturmiljöer hämtad från skriften ”Från Bjäre till Österlen” och ha för ledamöterna pekat på hur en föreslagen ny golfbana skulle hamna mitt i ett av kommunens mest skyddsvärda områden, möttes jag av högljudda protester från flera ledamöter. Ett par dagar senare kunde jag läsa i lokaltidningen att kommunfullmäktiges ordförande utlovat att det inte ska hända igen att en föreningsrepresentant får redovisa sina synpunkter inför fullmäktiges ledamöter.

Bjäre naturskyddsförening organiserar mer än 400 miljöintresserade personer och representerar en grupp kommunmedborgare med intresse och kunskaper som en kommun borde kunna tänkas ha glädje av i sitt översiktliga planeringsarbete. Jag har varit rådgivare till föreningens styrelse och hjälpt till med utformning av föreningens yttranden i plansammanhang under åren som gått. Av handlingarna i bilaga 2 framgår omfattningen av det arbete och det engagemang som kan krävas av en förening som vill redovisa sin syn på en kommuns planering av mark och vatten och därmed försöka påverka kommunens planering.

Av mina bilagda brev till landshövding Mats Svegfors, Ansvarskommittén, och statssekreterare Elisabet Falemo, Miljödepartementet, framgår hur allvarligt jag ser på förhållandet att plan- och miljölagstiftningens intentioner om kommunal översiktsplanering och om betydelsen av medborgarinflytande i det sammanhanget tycks vara okända hos Båstads kommuns politiska ledning.

### **Nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården, Stockholmsdelen, Stockholms län**

Sedan den tid då jag arbetade med förberedelserna för lagstiftningen om skydd för den blivande nationalstadsparken har jag goda kontakter med flera av de föreningar som ingår i nätverket Förbundet för Ekoparken. År 2006 blev jag uppmärksam på att Stockholms stadsbyggnadskontor lagt fram ett samrådsförslag till Översiktsplan för Stockholmsdelen av Nationalstadsparken-Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården. Jag deltog på ett välbesökt samrådsmöte och inbjöds av den ansvariga handläggaren, arkitekten Cristina Björn, att lämna in mina samrådssynpunkter, se bilaga 2.

Följande år inbjöds jag av Ståthållaren Lennart Ahlgren till ett samrådsmöte med närmast berörda myndighetschefer för ett samtal om Nationalstadsparkens framtid. Bakgrunden till mötet var att Kungl. Djurgårdens förvaltning förvaltar stora delar av parkens markområde och bevakar den särskilda kungliga dispositionsrätt som gäller för djurgårdsmarken samt vidare att tillämpningen på senare tid av lagen till skydd för nationalstadsparken gav anledning till viss oro för parkens framtid. I en bilaga till inbjudan fanns en PM Om behovet av samverkan kring skyddet av Nationalstadsparken, utarbetad av Richard Murray, förbundet för Ekoparken och Joen Sachs, Djurgårdens hembygdsförening, se bilaga 2.

Inför mötet som ägde rum våren 2007 hade jag utarbetat bilagd PM 2007-04-25 om hur lagskyddet för parken ser ut, hur det kom till och hur jag bedömde att tillämpningen har fungerat, se bilaga 2. Mina intryck av mötet och av bl.a. Boverkets medverkan framgår av bilagd PM 2007-06-02, Samtal hos Ståthållaren om framtiden för nationalstadsparken. Några synpunkter.

De frågor, som bortsett från utformningen av själva översiktsplanen, varit särskilt kontroversiella under senare tid gäller utformningen av motorvägsprojektet Norra Länken i anslutning till Bellevueparken och markreservationer och förberedelser för den mycket kontroversiella och starkt ifrågasatta Österleden. De engagerade föreningarna i samverkan har också starkt ifrågasatt planerad exploatering för studentbostäder på en grusplan vid Albano och utformningen av den s.k. Norra Djurgårdsstaden kring Hjorthagen med dess befarade konsekvenser för särskilt skyddsvärda ekologiska spridningskorridorer och för upplevelsen av det värdefulla historiska landskapet norr om Husarviken.

Landshövdingen Per Unckels uttalande vid det tidigare berörda samrådsmötet hos ståthållaren om nationalstadsparkens framtid, att han såg detta möte som en partsinlaga, gör att jag anser att man kan känna anledning att befara att länsstyrelsen kan få svårigheter att fullt ut försvara nationalstadsparkens riksintressen i samhällsplaneringen och i uppkommande mål och ärenden. Det borde inte få finnas anledning till tvivel att vi som medborgare ska kunna lita på länsstyrelsens oberoende i sin myndighetsutövning gentemot de tunga intressen som vill bygga i och i anslutning till parken.

Djurgårdens hembygdsförening redovisade i januari 2009 starkt kritiska synpunkter mot uppläggnings- och stadsbyggnadskontorets arbete med ny översiktsplan för Stockholm (ÖP 09). Se bilaga 2. Föreningen oroas bl.a. över att såväl det underlag beträffande stadens speciella kulturella värden som finns i ÖP 99 (aktualitetsprövad 2006), som Stockholms byggnadsordning med riktlinjer för Stockholms bebyggelse mer generellt, helt försvunnit från ÖP 09.

Hembygdsföreningens erfarenheter av stadens vilja att ta hänsyn till riksintressen som kommer i vägen för av stadsbyggnads- och exploateringskontoren utvalda områden för bebyggelse, gör att föreningen ser med stor oro på den fortsatta bebyggelseutvecklingen. Föreningens bedömning grundas bl.a. på kommunfullmäktiges beslut hösten 2008 att anta en detaljplan som medger tät sexvåningsbebyggelse inom ett område gränsande till Nationalstadsparken, ett riksintresse enligt Miljöbalken 4 kap., trots att lagskyddet innebär att åtgärder som påtagligt kan skada det historiska landskapets natur- och kulturvärden inte får komma till i Nationalstadsparkens omgivning.

Föreningen motiverar utförligt sin uppfattning att ÖP 09 med tillhörande handlingar måste återremitteras. Det underlag på vilket planen bygger, framtidsbilden "Vision 2030 – Ett Stockholm i världsklass", har enligt föreningen knappast den legitimitet och förankring bland politiker och allmänhet som måste krävas av en översiktsplan, som ju skall utgöra styrinstrumentet för Stockholms utbyggnad under flera mandatperioder.

## Bilaga 2. Några anknytande dokument

1. Länsstyrelsen i Skåne län, Yttrande 2003-10-13 till Miljö- och stadsarkitektkontoret i Båstads kommun över Fördjupad översiktsplan för Norrviken-Kattvik i Båstads kommun.
2. Erik Casten Carlberg, Brev 2004-03-03 till Landshövding Mats Svegfors, ordförande i Ansvarsutredningen (Fi 2003:2).
3. Erik Casten Carlberg och Hans Lundström, Hemställan 2004-10-14 till Länsrätten i Skåne län om laglighetsprövning av Båstads kommuns beslut om upprättande av planprogram för utbyggnad av golfbaneprojekt i Påarp och Öllöv i Båstads kommun.
4. Erik Casten Carlberg, Yttrande 2006-10-30 till Stockholms stadsbyggnadskontor, Samråd om förslaget till översiktsplan 2006 för nationalstadsparken, Stockholmsdelen.
5. Ståthållare Lennart Ahlgren, Kungl. Hovstaterna, Inbjudan 2007-01-23 till samtal om Nationalstadsparkens framtid, med bilagd PM 2007-01-21 av Richard Murray och Joen Sachs Om behovet av samverkan kring skyddet av Nationalstadsparken..
6. Erik Casten Carlberg, PM 2007-04-25, Lagskyddet för nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården. Hur kom lagen till och hur fungerar tillämpningen?
7. Erik Casten Carlberg, PM 2007-06-02, Samtal hos Ståthållaren om framtiden för Nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården. Några synpunkter.
8. Erik Casten Carlberg, Brev 2007-10-28 till statssekreterare Elisabet Falemo, Miljödepartementet, med bilagd PM 2007-10-12 Förtydliganden som behövs för bättre tillämpning.
9. Bjäre naturskyddsförening, Skrivelse 2008-04-15 till kommunstyrelsen i Båstads kommun med anledning av utställningen av översiktsplan för Båstads kommun.
10. Naturskyddsföreningen, Skåne, Yttrande 2008-07-10 till Båstads kommun, planavdelningen över Detaljplan för Elestorp 6:6 m fl inom Norrviken i Båstads kommun, Skåne län. Utställningshandling 2008-05-26.
11. Naturskyddsföreningen Skåne, Yttrande 2008-07-10 till Båstads kommun, planavdelningen över Detaljplan för del av Boarp i Kattvik, Båstad kommun, Skåne län. Utställningshandling 2008-05-26.
12. Länsstyrelsen i Skåne län, Beslut 2008-08-04 i tillsynsärende enligt PBL, föranlett av skrivelse från Bjäre naturskyddsförening, ordförande Karl-Axel Sand, med anmälan av brister i handläggningen av planärenden i Båstads kommun.
13. Länsstyrelsen i Stockholms län, Utställningsyttrande 2008-06-13 ang. Detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden i stadsdelarna Hjorthagen och Norra Djurgården i Stockholm (Dp 2001-07633-54)
14. Djurgårdens Hembygdsförening, Yttrande 2009-01-19 över Stockholms Översiktsplan 09, Samrådsunderlag oktober. 2008.

## **Bilaga 3. Erfarenheter från mitt yrkesliv**

Jag har haft förmånen att som statstjänsteman under nära trettio år få arbeta med politiskt prioriterade samhällsplaneringsfrågor i nära kontakt med intresserade politiker från alla politiska partier, från moderata samlingspartiet till vänsterpartiet. Några uppgifter vill jag nämna som bakgrund till mitt inspel om Boverkets uppgifter när det gäller att främja en långsiktigt god hushållning med landets mark- och vattenresurser. Det blir en rapsodisk, summarisk, i huvudsak kronologisk översikt över händelseutveckling och huvudfrågor som jag haft kontakt med.

### **Kommunreformen, länsinventeringarna, prop.1972:111.**

Under mitten och slutet av 60-talet arbetade jag på länsstyrelsen i dåvarande Kristianstads län. Länsarkitekten svarade tillsammans med företrädare för den blivande regionalekonomiska enheten för att ta fram underlag och analys för kommunblocksreformens genomförande. Självklart stod samtal och dialog med företrädare för de dåvarande och blivande kommunerna om aktuella planerings- och utvecklingsfrågor i tätorterna och på landsbygden i förgrunden .

Erfarenheterna från vårt arbete på länsstyrelsen kom att tas om hand av regeringskansliets arbetsgrupp för fysisk riksplanering och av det 1967 nybildade planverket, där jag fick anställning samma år. Under följande år genomfördes av länsstyrelserna på civildepartementets uppdrag, i brett samarbete med kommunerna och under det nya verkets ledning, en översiktlig kartläggning av resurser och anspråk på mark- och vattenområden i länen. De s.k. Länsinventeringarna blev ett betydelsefullt underlag för regeringens proposition 1972:11, Regional utveckling och hushållning med mark och vatten, som i sin tur kom att få mycket stor betydelse för samhällsplaneringens utveckling. I enlighet med propositionens förslag antog riksdagen vid denna tid de geografiska och verksamhetsanknutna riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen i enlighet med propositionens förslag..

Det bör nämnas att förberedelsearbetet för den fysiska riksplaneringen ägde rum samtidigt med förberedelserna och genomförandet av den första stora FN-konferensen om miljö och utveckling som ägde rum i Stockholm 1972 och kom att inleda en serie betydelsefulla FN-konferenser följande decennier som lade grunden för tankarna om regeringarnas ansvar för att påverka samhällsutvecklingen i riktning mot ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Det omfattande politiska intresset för en socialt grundad och miljöanpassad samhällsplanering omfattande alla delar av landet innebar också att medarbetarna på involverade departement, verk, länsstyrelser, kommuner och forskningsorgan kunde glädja sig åt ett mycket bra arbetsklimat.

### **Planverkets utvecklingsarbete under den fysiska riksplaneringen**

Planverket fick en viktig samordningsroll i utvecklingsarbetet. Det gällde att, i samråd med Svenska Kommunförbundet, finna former för en kommunal planering som tillgodoser de nya större kommunernas behov samtidigt som de av riksdagen beslutade verksamhetsanknutna och geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen beaktas. Resultatet av vår försöksverksamhet blev allmänna råd för ”vidgad generalplanering” och för ”kommunöversikter”. Vi försökte på Planverket finna former för konstruktiv samverkan mellan kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter i detta arbete. Utgångspunkten blev ett nära samarbete med ett antal kommuner i landet för att få fram praktikfall på hur lokal



fysisk planering kan ge utgångspunkt och grund för hantering av utvecklingsfrågor av betydelse för markanvändning och miljö i samhällsplaneringen i kommuner med skilda förutsättningar.

Vi ville identifiera och förstå de frågor om mark- och vattenanvändningen som var angelägna och viktiga för lokala politiker och tjänstemän samt för engagerade medborgare i kommuner i olika delar av landet. Det var viktigt, ansåg vi, att länsstyrelserna och de berörda centrala verken lade upp sitt arbete på ett sätt som gjorde det möjligt för kommunerna och för intresserade medborgare att ta till sig kunskaper om mark- och vattenområden av riksintresse, antingen därför att de inrymde resurser och värden av riksintresse eller berördes av anspråk på exploatering eller miljöförändring som kunde anses ha stor betydelse för landet som helhet.

### **Riksplaneringens program- och planeringsskeden**

De av riksdagen beslutade riktlinjerna skulle enligt propositionen konkretiseras i samarbete mellan stat och kommun i två etapper, först ett tvåårigt programskede och därefter ett lika långt planeringsskede.

De geografiska riktlinjer som skulle konkretiseras i den kommunala planeringen med stöd av länsstyrelserna och verken, handlade om riktlinjer för lokalisering av stora industrianläggningar utmed kusterna, skydd av obrutna kuster mot bl.a. storindustri, skydd av högexploaterade kuster bl.a. mot fortsatt exploatering för samlad fritidsbebyggelse, riktlinjer för skydd av de obrutna fjällområdena mot vägar och andra exploateringsföretag, riktlinjer för vattenkraftutbyggnad i älvar och andra vattendrag med stora skyddsvärden, riktlinjer för skydd av natur- och kulturvärden inom områden av särskild betydelse för turism och rekreation (de primära rekreationsområdena). Gemensamt för de utpekade områdena var att de som helhet inrymde skyddsvärden av stor betydelse för hela landet.

De verksamhetsanknutna riktlinjerna behövde konkretiseras i samhällsplaneringen på motsvarande sätt som de geografiska riktlinjerna. Särskilt stöd behövde ges av en angiven central myndighet med ansvar att svara för urval och för kunskapsförsörjning i fråga om värden och skyddsbehov inom mark- och vattenområden av riksintresse för de verksamheter som myndigheten ansvarade för. Särskild uppmärksamhet ägnades under de här åren åt bl.a. skyddet av brukningsvärd jordbruksmark, skydd av rennäringens, yrkesfiskets och vattenbrukets intressen, skyddet av naturvårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets intressen, skyddet av områden som innehåller särskilt värdefulla ämnen och material, skyddet av områden som är särskilt lämpliga för industri- och energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering (reglering av markanvändningen kring befintliga kärnkraftverk var ett viktigt exempel) samt mark- och vattenområden av betydelse för totalförsvaret. Inom planverkets regionbyrå organiserades projektarbeten tillsammans med berörda centrala myndigheter och representanter för länsstyrelserna för att kunna ge råd och vägledning till länsstyrelser och kommuner i deras arbete med dessa frågor.

Vår generaldirektör och verkschef, arkitekt Lennart Holm, hade i hög grad regeringens förtroende och även mycket goda relationer med ledningen för det ansvariga riksdagsutskottet, för Svenska Kommunförbundet, och för flera berörda centrala myndigheter, bl.a. de som svarade för teknisk infrastruktur och för näringslivsutveckling samt cheferna för riksantikvarieämbetet, statens naturvårdsverk och lantmäteriverket. Det fick stor betydelse för kvaliteten i arbetet att Lennart Holm kom att leda den s.k. expertgruppen för fysisk riksplanering. Denna var knuten till dåvarande civildepartementet, senare

bostadsdepartementet, och bestod av chefstjänstemän från flera myndigheter samt ledande företrädare för samhällsvetenskaplig, naturvetenskaplig och teknisk forskning. Detta stärkte självklart legitimiteten i vårt arbete. Lennart Holm framhöll starkt betydelsen av ett kunskapsbaserat arbetssätt och att ett förstärkt medborgarinflytande måste eftersträvas i den fysiska planeringen.

Under 1970-talet genomfördes med stöd av regerings- och riksdagsbeslut den fysiska riksplaneringens s.k. program- och planeringsskeden, inom vars ram ett särskilt ekonomiskt stöd, administrerat av planverket kunde ges till kommunerna. Under dessa år utvecklades ett nära och aktivt samarbete mellan planverket och bostadsdepartementet, som under denna tid hade en betydande kompetens på planeringsområdet. Fortlöpande redovisningar gjordes till riksdagen, varvid genomförandet av den fysiska riksplaneringen successivt förankrades i Sveriges riksdag.

Resultatet av denna stora satsning från många engagerade parter blev att flertalet kommuner i alla delar landet i början av 1980-talet hade av kommunfullmäktige antagna kommunöversikter och program för hushållningen med mark- och vattenområden inom sina territorier. Alla länsstyrelser hade samtidigt ett rimligt aktuellt underlag om anspråk och resurser av riksintresse inom respektive län. Länsstyrelsernas planenheter samverkade på planverkets initiativ i ett antal storregionala grupper för att kunna diskutera metod- och utvecklingsfrågor och få en överblick över riksintressen i större regioner. För att klara metodutveckling, samordningsuppgifter och särskilda regeringsuppdrag inom den fysiska riksplaneringen hade inom planverket organiserats en särskild enhet, regionbyrån, där jag under dessa år var chef.

### **1987 års naturresurslag**

Under åren 1983-84 var jag förordnad som sakkunnig på bostadsdepartementet för arbete med ny lagstiftning om hushållning med naturresurser m.m. En huvuduppgift i detta arbete var att lagreglera riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Redan i 1972 års riksdagsbeslut förutsattes en sådan reglering. Frågan hade därefter aktualiserats vid ett flertal tillfällen, bl.a. genom motioner till riksdagen.

Arbetet inom bostadsdepartementet bedrevs i en arbetsgrupp direkt under departementsledningen. Jag hade ett samordnande ansvar för utarbetande av departementspromemorian med förslag till naturresurslag, (Ds Bo 1984:3). Jag deltog även i den omfattande informationen om promemorians innehåll samt i utvärderingen av remissynpunkterna över denna. Jag svarade därefter för utformningen av lagrådsremissens avsnitt om grundläggande hushållningsbestämmelser. Promemorian innehöll även förslag till ändringar i ett tiotal lagar som är av betydelse i sammanhanget.

### **En kort summering fram till år 2000**

En omfattande utbildning om den nya lagstiftningen PBL/NRL, riktad främst till kommuner och länsstyrelser, genomfördes i två steg ute i landet. Uppläggning och studiematerial utarbetades i samarbete mellan Svenska kommunförbundet och planverket vilka tillsammans med kommunförbundets länsavdelningar svarade för utbildningens genomförande i två steg. Representanter för länsstyrelserna, bostadsdepartementet och planverket medverkade som föreläsare. Denna modell för introduktion av ny lagstiftning har senare visat sig användbar också i andra reformsammanhang.

Planverket blir Boverket som inom kort flyttas till Karlskrona. Jag rekryteras till Bostadsdepartementet som tf departementsråd och chef för departementets enhet för fysisk riksplanering. Enhetens arbetsuppgifter innefattar handläggning av s.k. 136a§ -ärenden (lokaliseringsprövning av större industri- och infrastrukturprojekt mm), arbete med regeringsärenden och utvecklingsfrågor med anknytning till den fysiska riksplaneringen och naturresurslagen. Samtidigt rekryteras bred och kvalificerad kompetens till Boverket för arbete med samhällsplaneringsfrågor, under ledning av verkets nye chef arkitekten Gösta Blüchet och den nye avdelningschefen arkitekten Carl-Johan Engström.

Enheten för fysisk riksplanering flyttar från bostadsdepartementet till Miljödepartementet under statsrådet Birgitta Dahls ledning. I propositionen En god livsmiljö beskrivs bl.a. förväntningarna på Boverket när det gäller miljöinriktad samhällsplanering.

Under mark- och planminister Görel Thuridins ledning genomförs systematiska kontakter med länsledningarna och länsarkitekterna med syfte att lyfta fram den politiska betydelsen av lokal och regional planering för en god livsmiljö. Betydelsen av långsiktighet och av ett öppet och demokratiskt arbetssätt understryks i kontakterna med företrädare för kommunerna och kommunförbundet.

Förslag läggs fram att ett riksintresse som har stor betydelse för det nationella kulturarvet, för en tätorts eller tätortsregions ekologi och för människors rekreation ska kunna utgöra nationalstadspark. Området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården föreslås bli landets första nationalstadspark, (prop. 1994/95:3). Bestämmelser härom förs in i naturresurslagen.

Förberedelser inleds för svensk medverkan i FN:s världskonferens om boende, bebyggelse och stadsutveckling, Habitat II, som äger rum i Istanbul 1996. Statsrådet Thuridin deltar aktivt i det internationella förberedelsearbete som äger rum i samråd inom Östersjöområdet, inom OECD, EU och inom FN-systemet. I Istanbuldokumenten ses hållbar utveckling inte enbart som en miljöfråga. Det breda synsättet från Rio följs upp genom ställningstagandet att ekonomisk utveckling, social utveckling och skyddet av miljön bör ses som ömsesidigt förstärkande och inbördes förenliga delar av en hållbar utveckling. Sverige vill vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en hållbar utveckling.

Bestämmelserna om hushållning med mark och vatten förs från naturresurslagen till den nya miljöbalken. Förordningen om hushållning med mark- och vattenområden träder i kraft. Betydelsen av medborgarinflytande i planeringen enligt PBL understryks genom lagändringar.

## Litteratur

Regeringens proposition 1972:111, Regional utveckling och hushållning med mark och vatten

Statens planverk, Rapporten Exempel på kommunöversikter

Statens planverk, Rapporten Den fysiska riksplaneringens programskede

Statens planverk, Rapporten Den fysiska riksplaneringens planeringsskede

Regeringens proposition 1985/86:3, Lag om hushållning med naturresurser m.m.

Planering för en god livsmiljö – En skrift om samhällsplaneringen, miljön och naturresurslagen utgiven av Boverket och Miljödepartementet 1991.

Regeringens proposition 1994/95:3, Nationalstadsparken  
Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården

Länsstyrelsen i Kristianstads län 1996, Från Bjäre till Österlen, Skånska natur- och kulturmiljöer

SOU 1996:48, Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World, Swedish National Report for Habitat II

Utrikesdepartementet, Stockholm 1997, Förenta Nationernas världskonferens om boende, bebyggelse och stadsutveckling – Habitat II, Istanbul 3-14 juni 1996

Regeringens proposition 1997/98:45, Miljöbalk

Miljöbalken och den fysiska planeringen, Miljöbalksutbildningens kompendium 5 februari 1999

Stockholms stadsbyggnadskontor, Förslag till översiktsplan för nationalstadsparken, Stockholmsdelen, samrådsförslag juni 2006

Michael Glemdahl, ”Gubben på kullen”, doktorsavhandling i statskunskap 2008, Jönköping International Business School Series No.050