

Yttrande

Datum 2017-02-27
Dnr 1.1.4-5676-2016

Ert datum 2016-10-18
Er beteckning M2015/04128/Nm

Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Miljö- och energidepartementet har remitterat Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99) och önskar synpunkter senast den 28 februari 2017. Riksantikvarieämbetet lämnar synpunkter på de delar av förslagen som förväntas medföra konsekvenser ur kulturmiljösynpunkt.

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet instämmer i utredningens bedömning att dagens riksintressesystem inte i alla delar fungerar som avsett. Riksantikvarieämbetet delar däremot inte i utredningens syn på hur man bäst kommer till rätta med problemen i dagens tillämpning. Utredningens förslag handlar till största delen om systempåverkande regelförändringar istället för att fokusera på sådana regelförändringar och uppdrag som exempelvis tydliggör ansvar, roller och utgångspunkter för berörda aktörer. Riksantikvarieämbetet anser att de problem som utredningen identifierat snarare löses genom förändringar och åtgärder som rör tillämpningen inom ramen för dagens riksintressesystem än genom ändringar av systemet. Riksantikvarieämbetet tillstyrker därför utredningens förslag i de delar som rör tydligare roll- och ansvarsfördelning, krav på aktualitet och tydlighet i kriterier och beskrivningar.

Sammantaget innebär detta att Riksantikvarieämbetet:

- Avstyrker förslaget att bestämmelser om mark- och vattenområden av väsentligt allmänt intresse införs och definieras i 3 kap. miljöbalken.
- Avstyrker förslaget att alla områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken ska omprövas och beslutas formellt.
- Tillstyrker förslaget att en definition av områden av riksintresse införs i 3 kap. miljöbalken.
- Tillstyrker förslaget om beslutade kriterier för områden av riksintresse men kriterierna bör beslutas av respektive ansvarig sektorsmyndighet.

Riksantikvarieämbetet
Storgatan 41
Box 5405
114 84 Stockholm
Tel 08-51 91 80 00
E-post registrator@raa.se
Hemsida www.raa.se
Org.nr 202100-1090
Plusgiro 599 94-4
Bankgiro 5052-3620



- Avstyrker förslaget att bestämmelser införs i hushållsförordningen att ansvariga sektorsmyndigheter beslutar om att ett område är av riksintresse samt om en särskild samrådsprocess inför beslutet.
- Tillstyrker förslaget att bestämmelser införs i hushållningsförordningen om hur ett område av riksintresse ska beskrivas.
- Tillstyrker förslaget att en bestämmelse införs i hushållningsförordningen om aktualitetsprövning om områden av riksintresse
- Avstyrker förslaget då det är oklart vilken saklig förändring som avses med begreppet "intresset ska tillgodoses".
- Tillstyrker förslaget att det tydligt uttrycks i 3 kap. miljöbalken att samutnyttjande av ett område för olika ändamål ska prövas i planerings- och beslutsprocessen.
- Tillstyrker förslaget att en bestämmelse införs i 3 kap. miljöbalken om att beslut som rör ett område som är av riksintresse både enligt 3 och 4 kap. miljöbalken först ska prövas enligt bestämmelserna i 4 kap.
- Avstyrker förslaget att det införs en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om företräde för ett väsentligt allmänt intresse före ett riksintresse i 3 kap. miljöbalken.
- Tillstyrker förslaget med ett nationellt digitalt riksintresseregister som förs av Boverket.
- Tillstyrker förslaget om ett förtydligande av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.
- Tillstyrker förslaget att en bestämmelse införs i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden om att Boverket har ett övergripande ansvar för bevaka hushållningen med mark- och vattenområden.
- Tillstyrker förslaget att en utredning tillsätts för att se över utformning och innehåll i bestämmelserna i 4 kap. 1-4 §§ miljöbalken.

Bakgrund

Riksantikvarieämbetet har sedan tidigare uppmärksammat problem i tillämpningen av kulturmiljövårdens riksintressen. I en enkätstudie till länsstyrelserna 2006 om hur riksintressen för kulturmiljövård fungerar som instrument i samhällsplaneringen framkom bland annat att det finns behov av tydligare värdebeskrivningar, bättre motiverade geografiska avgränsningar samt ett uppdaterat urval. Vidare framkom att det är svårt att bedöma vad som utgör påtaglig skada och att det finns behov av bättre kunskapsunderlag och vägledning.

Riksantikvarieämbetet framhåller i yttrandet till Miljöprocessutredningens slutbetänkande *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45)* att det finns ett behov av att tydliggöra tillämpningen vad gäller roller och ansvarsfördelning i hushållsförordningen.

Riksantikvarieämbetet startade 2012 ett tvåårigt projekt för att stärka och utveckla arbetet med kulturmiljövårdens riksintressen. Projektet bedrevs i nära samvekan med länsstyrelserna som också var aktiva i arbetet. Projektet resulterade i en handbok såväl för utpekande och beskrivning och bedömningen av vad som utgör påtaglig skada på ett riksintresse för kulturmiljövården. Handboken implementeras nu genom regionala utbildningstillfällen för samtliga länsstyrelser.

På de flesta länsstyrelser pågår idag ett översynsarbete, med aktualisering och tydliggörande av riksintressen för kulturmiljövården. En konsekvens av tillämpningen av handboken är bland annat att flera riksintressen har fått en ny avgränsning samt en tydligare värdebeskrivning. Därtill har länsstyrelsernas arbete ofta resulterat i gedigna kunskapsunderlag som bör underlätta kommunernas arbete med att tillgodose riksintressena inom ramen för den fysiska planeringen.

Generella synpunkter

Utredningen konstaterar att de problem som identifierats inom systemet för hushållning med mark och vattenområden huvudsakligen ligger i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna – inte i bestämmelserna som sådana. Riksantikvarieämbetet instämmer i utredningens bedömning att dagens riksintressesystem inte i alla delar fungerar som avsett.

Riksantikvarieämbetet delar däremot inte utredningens syn på hur man bäst kommer till rätta med problemen i dagens tillämpning. Utredningens förslag handlar till största delen om systempåverkande regelförändringar istället för att fokusera på sådana regelförändringar och uppdrag som exempelvis tydliggör ansvar, roller och utgångspunkter för berörda aktörer. De förslag som rör större justeringar av lagen med juridiskt fastställande av riksintresseområden, införande av områden av väsentligt allmänt intresse medför snarare ett system som är otydligt, svårtillämpat och med en lägre grad av flexibilitet. Förslagen ökar även risken för att områdena i fråga uppfattas som statiska och inte utvecklingsbara. Utredningens strävan efter en större förutsebarhet är orimlig då det är omöjligt att alltid kunna förutse vad som kan och får ske inom ett område av riksintresse.

Riksantikvarieämbetet anser att det skulle vara mer ändamålsenligt att lägga större insatser på att förbättra vägledningar och tydliggöra tillämpningen.

Riksantikvarieämbetet förordar således en omfattande kompetenssatsning i anslutning till de förslag som rör ordning, aktualitet och tydlighet, inom ramen för dagens system. Boverket och de centrala sektorsmyndigheterna bör ges ett tydligare uppdrag, med resurser, för att tydliggöra ansvar och roller, genom exempelvis handböcker och utbildningar samt aktualitetsprövning av befintliga riksintressen. Boverket bör även få en samordnande roll vid aktualitetsprövning av de centrala sektorsmyndigheternas riksintressen. Ett större fokus på en förbättrad tillämpning kan även bidra till en förenklad, tydligare och effektivare hantering i samhällsplaneringen som underlättar bostadsbyggandet

Mot denna bakgrund tillstyrker Riksantikvarieämbetet de delar av utredningens förslag som rör tydligare ansvars- och rollfördelning, tydligare och mer aktuella underlag, definitioner, kriterier, beskrivningar och avgränsningar. De bör leda till en mer effektiv, förutsebar och rättssäker hantering av riksintressen.

Detaljerade synpunkter

Nedan följer Riksantikvarieämbetets synpunkter på de enskilda förslagen utifrån den ordning de framförts i betänkandet. Betänkandets kapitelnumrering återges inom parentes.

Områden av väsentligt allmänt intresse (11.4)

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget att föra in en ny nivå av allmänna intressen – områden av väsentligt allmänt intresse – i form av en ny bestämmelse i 3 kap. miljöbalken. Av det följer att Riksantikvarieämbetet även avstyrker förslagen om att dessa områden ska definieras samt att bestämmelser införs i hushållningsförordningen om hur ett område av väsentligt allmänt intresse ska beskrivas och avgränsas

Riksantikvarieämbetet anser att utredningens förslag skulle leda till en ökad otydlighet som försvårar länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas uppsiktsansvar samt tillämpningen av bestämmelserna i planerings- och prövningsprocesser. Förslagen medför även att det finns risk för att de övriga allmänna intressena enligt nuvarande 3 kap. 5-9 §§ första styckena miljöbalken helt kommer att förbises.

Riksantikvarieämbetet delar utredningens problemformulering men anser att problemen löses bättre genom att istället stärka tillämpningen avseende dagens allmänna intressen genom ett förtydligande av länsstyrelsernas uppsiktsansvar i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden. Gränsdragningen mellan vad som är ett allmänt intresse och ett riksintresse bör också förtydligas.

Ett av utredningens syften med införandet av väsentligt allmänt intresse är att därigenom reducera antalet riksintressen kraftigt genom att en stor del av riksintressena förs över till den nya kategorin väsentligt allmänt intresse. Riksantikvarieämbetet anser att det är lämpligare att arbeta med tydligare uppdrag till de centrala sektorsmyndigheterna om att aktualitetspröva riksintressena. Detta görs lämpligen genom ett mer aktivt och samordnat arbete med kriterier, urvalsgrunder och avgränsningar som bör medföra att riksintresseanspråken blir mer enhetliga, lättillgängliga och begripliga.

Ett mer aktivt förhållningssätt avseende de allmänna intressena i kombination med ett förtydligt ansvarstagande avseende aktualitet, avgränsning och beskrivning av dagens riksintressen ser Riksantikvarieämbetet som en bättre väg att gå för att uppnå det syfte utredningen strävar efter med sitt förslag.

Regeringen beslutar om områden av riksintresse (11.5.2)

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget att bestämmelser införs i 3 kap. miljöbalken att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar att ett område är av riksintresse.

Utredningens förslag syftar till att komma till rätta med missuppfattningen att hushållningsbestämmelserna innebär att inga andra verksamheter kan bedrivas inom ett område av riksintresse dvs. att en "död hand" har lagts över området. Riksantikvarieämbetet anser att det är olyckligt att försöka rätta till missuppfattningar som avser tillämpningen genom ändringar i lagstiftningen av ett i övrigt vällovt system. En lämpligare väg att gå är att istället sätta in kompetenshöjande insatser och ta fram vägledningar för att komma till rätta med missuppfattningar och brister i dagens tillämpning.

Om förslaget med formellt beslutade riksintressen genomförs medför det att den flexibilitet som är inbyggd i dagens system där ett riksintresseanspråk kan prövas och bedömas i relation till verksamheter och åtgärder som inte kunnat förutses vid

utpekandet elimineras. Formellt beslutade riksintressen riskerar i ännu högre grad än dagens riksintresseanspråk att uppfattas som statiska och inte utvecklingsbara. Samtidigt finns det en risk att ett formellt beslut kommer att innebära orimliga krav på underlag och utredningar eftersom den beslutande myndigheten måste väga anspråket/värdet som ska vägas i relation till varje möjlig, tänkbar framtida förändring.

Definition av områden av riksintresse (11.5.3)

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget att en definition av områden av riksintresse införs i 3 kap. miljöbalken då det tydliggör vad som krävs för att ett område kan vara av riksintresse samt bidrar till en enhetlig tillämpning.

Regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintresse (11.5.4)

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget om beslutade kriterier för områden av riksintresse men anser att kriterierna bör beslutas av respektive ansvarig sektorsmyndighet. Beslutade kriterier bidrar till att tydliggöra riksintressena samt förenkla arbetet med utpekandet av riksintressen.

Samrådsprocess och beslut om områden av riksintresse (11.5.5)

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget att bestämmelser införs i hushållsförordningen om att ansvariga sektorsmyndigheter beslutar om att ett område är av riksintresse samt om en särskild samrådsprocess inför beslutet. (se även svar under 11.5.2)

En samrådsprocess och dialog mellan stat och kommun tillämpas redan idag kring förslag om revidering, avstående och utpekande av riksintressen. En ordning enligt utredningens förslag, där den berörda kommunen kan begära att sektorsmyndigheten ger regeringen möjlighet att pröva förslaget före myndighetens beslut, om de anser att de beslutade kriterierna inte är uppfyllda eller att underlaget är bristfälligt, riskerar att skapa motsättningar mellan nationella och lokala intressen. Riksantikvarieämbetet delar inte utredningens bedömning att det endast i enstaka fall skulle bli aktuellt med en begäran från kommunen om en regeringsprövning. Om förslaget genomförs kommer det sannolikt att leda till ett mer resurskrävande och ineffektivt system.

Beskrivning av område av riksintresse (11.5.6)

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget att bestämmelser införs i hushållningsförordningen om hur ett område av riksintresse ska beskrivas.

Oavsett om ett riksintresse beslutas formellt eller pekas ut som ett område av riksintresse så bör en beskrivning av dess värden, skäl till utpekande och förslag till avgränsning framgå.

Aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintresse (11.5.7)

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget att en bestämmelse införs i hushållningsförordningen om aktualitetsprövning om områden av riksintresse under förutsättning att varje sektorsmyndighet i samråd med Boverket får avgöra formerna för aktualitetsprövning. Riksintressenas aktualitet prövas lämpligen vid behov eller i samband med framtagande eller aktualitetsprövning av en kommuns översiktsplan. Flertalet riksintressen berörs sällan eller aldrig av ändrad markanvändning och krav på en regelbundet återkommande aktualitetsprövning för alla riksintressen oavsett behov innebär onödig resurskrävande arbetsinsats för berörda myndigheter. För denna stora andel av riksintressen bör en enklare form av aktualitetsprövning kunna utformas som tillgodoser syftet att upprätthålla förtroendet för de statliga anspråken.

Påtaglig skada ersätts av "intresset ska tillgodoses" (11.6.1)

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget att bestämmelser införs i 3 kap. miljöbalken om hänsyn till områden av riksintresse där begreppet "påtaglig skada" ersätts av "intresset ska tillgodoses". Förslaget behöver förtydligas och dess konsekvenser förklaras då det inte framgår av utredningen vilken saklig förändring som avses med begreppet "intresset ska tillgodoses".

Möjligheter till samutnyttjande av ett område för olika ändamål (11.6.2)

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget att det tydligt uttrycks i 3 kap. miljöbalken att samutnyttjande av ett område för olika ändamål ska prövas i planerings- och beslutsprocessen. Detta syftar även dagens bestämmelser till, men det finns anledning att förtydliga detta i lagtexten.

Prövningsordning mellan 3 och 4 kap. MB (11.6.3)

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget att en bestämmelse införs i 3 kap. miljöbalken om att beslut som rör ett område som är av riksintresse både enligt 3 och 4 kap. miljöbalken först ska prövas enligt bestämmelserna i 4 kap. En prövning av respektive kapitel var för sig främjar en enhetlig tillämpning av hushållningsbestämmelserna.



En ventil för regeringen (11.7)

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget att det införs en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om företräde för ett väsentligt allmänt intresse före ett riksintresse i 3 kap. miljöbalken.

Enligt utredningens förslag ska bestämmelsen bedömas mot bakgrund av de övriga förslagen i betänkandet det vill säga införandet av väsentligt allmänna intressen, beslut om ett område av riksintresse och införandet av en särskild samrådsprocess. Förslag som enligt utredningen kommer att innebära en större förutsebarhet och medföra att "ventilen" endast kommer att tillämpas i undantagsfall. Riksantikvarieämbetet anser att utredningens förslag, det vill säga i vilka fall regeringens ventil skulle kunna aktualiseras, är otydligt och svårbedömt. Utredningens strävan efter en större förutsebarhet är orimlig då det är omöjligt att alltid kunna förutse vad som kan och får ske inom ett område av riksintresse. Det finns redan en möjlighet i dagens system att ifrågasätta och pröva ett områdes riksintressestatus.

Det finns en risk att översiktsplanens funktion försvagas, om förslaget genomförs, som den plats där kommunen och staten kommer överens om mark- och vattenanvändningen i stort, för de områden som är utpekade som riksintressen och för de övriga allmänna intressen som staten bevakar i planprocessen.

Ett nationellt register (11.8)

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget att bestämmelser införs i hushållningsförordningen om att uppgifter om områden av riksintresse ur nationellt perspektiv ska finnas i ett nationellt digitalt register som förs av Boverket. Ett gemensamt register för områden av väsentligt allmänt intresse är däremot orimligt. Det skapar otydlighet vad gäller informationen om riksintressen samt riskerar att övriga allmänna intressen enligt 3 kap. (nuvarande) 5-9 §§ första styckena miljöbalken helt förbises.

Förtydligande av bestämmelsernas tillämpning (11.9)

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget om ett förtydligande av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna och instämmer med utredningen att begreppet *upsikt över* är svårtolkat och att det bör ersättas med *ansvar för att bevaka* hushållningen med mark- och vattenområden.

Ett förtydligande av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna är angeläget men samtidigt bör det även finnas utrymme för att anpassa tillämpningen för olika situationer. Allmänna råd, vägledning och handböcker är här av stor betydelse inte minst för att tydliggöra innebörden av de berörda myndigheternas uppsiktsansvar.

Boverkets roll (11.10)

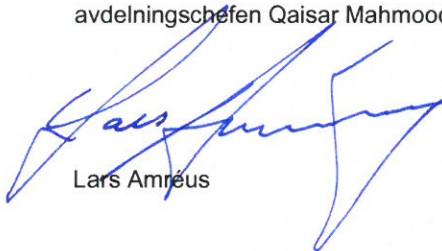
Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget att en bestämmelse införs i hushållningsförordningen om att Boverket har ett övergripande ansvar för bevaka hushållningen med mark- och vattenområden.

Boverket bör även få i uppdrag att samordna de centrala sektorsmyndigheternas aktualitetsprövning av riksintressena. Ett fungerande riksintressesystem, med aktuella underlag, förutsätter dock en tillgång på kompetens och resurser på kommuner, länsstyrelser och centrala sektorsmyndigheter.

Översyn av bestämmelserna i 4 kap. 1–4 §§ MB (11.12)

Riksantikvarieämbetet tillstyrker förslaget att en utredning tillsätts för att se över utformning och innehåll i bestämmelserna i 4 kap. 1-4 §§ miljöbalken. Boverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Riksantikvarieämbetet med flera berörda sektorsmyndigheter och länsstyrelser bör medverka vid en sådan utredning.

Detta beslut har fattats av riksantikvarien Lars Amréus efter föredragning av handläggaren Eva Waldén Selin. Även överantikvarien Knut Weibull, och avdelningschefen Qaisar Mahmood har varit med om den slutliga handläggningen.



Lars Amréus



Eva Waldén Selin

