

Stockholm 2017-02-24

Miljö- och energidepartementet

Synpunkter på Riksintresseutredningens slutbetänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SoU 2015:99)

Sveriges Hembygdsförbund (SHF) lämnar här – i egenskap av landets största ideella organisation med inriktning på att uppmärksamma, ta tillvara, använda och utveckla landskapets naturvärden, kulturvärden och sociala värden – synpunkter på det rubricerade slutbetänkandet.

Utredaren ska i slutbetänkandet redovisa en genomgripande översyn av 3 kap. miljöbalken med en analys av de brister som systemet har och en bedömning av hur dessa brister kan åtgärdas så att systemet för hushållning med mark och vatten motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav.

Allmänna synpunkter på slutbetänkandet

Utredningsförslaget:

Utredaren föreslår grundläggande, återkommande och i förslag till ny 3 kap. 2 § miljöbalken att överväganden om användning av mark- och vattenområden behöver i högre grad än i dag göras utifrån en *helhetssyn* som främjar att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. Utredningen anser detta mot bakgrund av syftena med *europiska landskapskonventionen*, som ratificerades av Sverige 2010 och de nationella målen för kulturmiljöarbetet (bet. 2012/13:KrU9, rskr. 2012/13:273). I konventionen framhålls att länderna ska utveckla en helhetssyn på landskapets värden. Ratificeringen av konventionen innebär att Sverige har förbundit sig att inarbeta konventionens intentioner i den nationella lagstiftningen. Av konventionen framgår att varje medlemsland har ett ansvar för att skydda, förvalta och planera landskapet. Länderna är skyldiga att utvärdera sina landskap och de förhållanden som påverkar dem. Utifrån en sådan granskning ska länderna sedan uppställa kvalitetsmål för landskapen.

Utredaren menar vidare att genom det stärkta sambandet mellan hushållningsbestämmelserna och arbetet för hållbar utveckling i samhället i övrigt anpassas systemet också efter de behov och krav som följer av EU-lagstiftning eller internationell lagstiftning och internationella överenskommelser.

Vår uppfattning:

Vi välkomnar ansatsen att använda europeiska landskapskonventionen som bakgrund till en av de grundläggande förändringarna av hushållningsbestämmelserna, där just begreppet helhetssyn ställs i centrum. Europeiska landskapskonventionen är en ledstjärna för SHF:s verksamhet, särskilt i vårt tillvaratagande och användning av både naturmiljön och kulturmiljön i det som definieras som landskap.

SHF anser dock att om helhetssynsbegreppet enligt 3 kap. 2 § miljöbalken ska tolkas som helhetssynsbegreppet enligt landskapskonventionen så finns det nu en mycket god möjlighet att ytterligare tydliggöra detta genom inarbetande av intentionerna med konventionen i den fortsatta lagstiftningsprocessen och tillämpningsprocessen. Exempelvis skulle kvalitetsmål för landskapen enligt konventionen kunna ställas upp för de aktuella områdena av nationellt, regionalt eller lokalt intresse. Detta, tillsammans med kunskap om själva konventionen som verktyg i planprocesser, skulle sannolikt höja medvetenheten om och betydelsen av landskapets sociala och kulturella värden, vilket är behövligt, särskilt inom kommunal planering.

En bärande punkt i europeiska landskapskonventionen är den om vikten av lokalt inflytande i tillvaratagandet eller förändringen av landskapet, där översiktsplanprocessen behöver utvecklas som central arena för att föra dialog enligt konventionen. Utredningen omfattar hushållningsbestämmelser som handlar om tillvaratagande eller förändring av områden av nationellt, regionalt eller lokalt intresse i relationen mellan stat och kommun och inte om civilsamhällets eller medborgarnas engagemang i intressevärderingen eller den av reglerna styrda samhällsplaneringen, här med fokus på översiktsplanen. Vi anser att utredningen hade tjänat på att ge förslag på hur civilsamhället kan komma in i själva intressevärderingsprocessen med fortsättning i de olika planprocesserna, på såväl nationell och regional nivå som, särskilt, lokal kommunal nivå, dvs. ge förslag på hur delaktighetsdelarna i den lagstyrda processen enligt miljöbalken och plan- och bygglagen kan se ut. SHF ser det som sannolikt att de av myndigheterna valda nationella, regionala och lokala intressena kan "leva" i landskapet hela tiden, om civilsamhället görs mer delaktigt i processen.

Vi hade också gärna ha sett mer i utredningen om användning och hävdande av intressena över tid. Att intressena i form av deras landskapsvärden uppmärksammas, tas tillvara och utvecklas löpande av boende och verksamma i eller i relation till det utpekade området gör sannolikt att "glappet" mellan beslut om ett intresse eller framtagande av översiktsplan och framtida exploateringar eller andra konkurrerande intressen kan överbryggas, och på så sätt bidra till att intressekonflikter och förgävesplanering undviks. Det skulle t.o.m. kunna bli värdefullt att bo eller bedriva verksamhet i ett nationellt, regionalt eller lokalt intresse enligt miljöbalken, eller mätbart i vilken mån värdena i intresset särskilt bidrar till ekonomiskt hållbar utveckling över tid. För intressen baserade på sociala och kulturella värden skulle samhället kunna redovisa vilka *sociosystemtjänster* intresset erbjuder.

Specifika synpunkter

Utredningsförslaget:

Begreppet mark- och vattenområden av *väsentligt allmänt intresse* införs och definieras i 3 kap. miljöbalken. Komplettering sker med ytterligare intressen, jämfört med nuvarande lag, bl.a. bostadsförsörjning. Sådana intressen ska redovisas i översiktsplanen och det ska framgå hur kommunen avser att tillgodose dessa intressen.

Vår uppfattning:

Vi är klivna inför förslaget om att införa en ny skyddsnivå i bestämmelserna. Å ena sidan är det positivt att länsstyrelsen och kommunerna kan fatta beslut om områden av väsentligt allmänt intresse, vilket är bra ur perspektivet lokalt inflytande enligt landskapskonventionen, under förutsättning att även civilsamhället också ges möjlighet att vara en part i värderingen och urvalet av sådana områden. Detta kan i den bästa av världar göra värdena i områdena kända och betydelsefulla i samhället och de får därmed ett mer aktivt skydd i form av den ovan angivna användningen av värdena över tid. Å andra sidan kan det ses som att områden av väsentligt allmänt intresse blir ännu mindre värda än dagens riksintressen och ännu lättare att få exploatera och påverka negativt. Redan dagens riksintressen, särskilt för kulturmiljö, naggas ofta ordentligt, inte bara i kanterna, utan också i deras direkta kärnor, då de utsätts för exploateringsintressen. Den enda effekten verkar ofta bli att riksintresset får stryka på foten och den önskade exploateringen genomförs något modifierad efter långdragna planprocesser och kostsamma juridiska processer. Det blir ur det perspektivet svårt att ur miljöskyddssynpunkt se meningen med den föreslagna nya skyddsnivån, inklusive den föreslagna *ventilen* enligt 3 kap. 20 §.

Fokus ställs därmed på en *översiktsplanprocess* som behöver fungera precis som det är reglerat och tänkt, och där alla aktörer kommer till tals för att diskutera och komma överens om vilka områden inom kommunen som är lämpliga för vilka verksamheter, baserad på en solid kunskap om vilka olika miljövärden som finns och deras betydelse ur ett helhetssynsaserat landskapsperspektiv. Översiktsplanen blir i detta fall den *överenskommelse* som behövs för att hushålla med resurser, lokalisera boende och verksamheter och bidra till en ekologiskt, ekonomiskt och socialt/kulturellt hållbar utveckling ur såväl nationellt och regionalt som lokalt perspektiv. Vi befarar dock att problem som motsvarar de för riksintressena idag kommer att uppstå för de i framtiden utpekade områdena om inte alla aktörer är med i överenskommelsen och följer översiktsplanen. För att nå det önskade läget kommer stora resurser sannolikt att krävas för att implementera, driva och *följa upp* planprocesserna, enligt de föreslagna bestämmelserna och intentionerna med dem samt enligt bl.a. PBL, kulturmiljölagen, europeiska landskapskonventionen (och andra EU-styrmedel), nationella, regionala och lokala program och strategier samt miljömålen i nationell och regional upplösning. Sannolikt kommer utredningens ansats att sätta press på miljömålssystemet i form av nya preciseringar, etappmål och indikatorer, eller kanske t.o.m. nya miljökvalitetsmål, då miljömålssystemet i så fall behöver kompletteras med att omfatta sociala och kulturella miljövärden i högre grad än nu, utifrån den föreslagna helhetssynen på landskapet.

Utredningsförslaget:

Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt eller som har betydelse för att säkerställa värdefulla strukturer för ekologiska samband eller för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § kan vara av väsentligt allmänt intresse.

Vår uppfattning:

SHF har svårt att se hur exempelvis alla vattenområden som omfattas av en vattenmyndighets åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § skulle kunna förklaras som områden av väsentligt allmänt intresse. Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram omfattar i princip alla vattendrag i landet, vilket innebär att alla dessa vattendrag skulle kunna omfattas av skyddet, och detta kan knappast vara lagstiftarens mening. Åtgärdsprogrammen omfattar dessutom miljö kvalitetsnormer som är en föreskrift enligt 5 kap. 1 § miljöbalken och som är geografiskt bestämda till vilken vattenförekomst som de gäller. Miljö kvalitetsnormerna anger dessutom ofta ett önskvärt läge och inte de förhållanden som gäller idag. Logiken att ett framtida önskvärt läge i landskapet skulle skyddas som ett väsentligt allmänt intresse känns bakvänd, då vi har antagit att det är de värden som finns idag som ska omfattas av skyddet. SHF anser därför att åtgärdsprogramområdena inte ska behöva förklaras som områden av väsentligt allmänt intresse enligt 3 kap.

En långtgående synpunkt, utifrån en helhetssyn på landskapet enligt landskapskonventionen och utredarens mening, är att det också finns mark- och vattenområden som är särskilt känsliga ur social eller kulturell synpunkt och värdefulla strukturer i landskapet för sociala eller kulturella samband och att dessa följaktligen också skulle kunna vara av väsentligt allmänt intresse. Vårt antagande är att utredaren menar att sådana områden skulle falla in under *kulturvärden* eller *friluftslivet* enligt 3 kap. 12 §, och då har vi svårt att se att det krävs en särskild paragraf för ekologiskt särskilt känsliga områden eller värdefulla strukturer för ekologiska samband. Dessa borde också kunna rymmas under *naturvärden* enligt 3 kap. 12 §.

Som en förenkling av regelverket skulle 3 kap. 8 § kunna utgå, alternativt att 8 § ges annan skrivning, enligt helhetssynen, som gör att bestämmelsen också omfattar särskilt känsliga sociala eller kulturella värden och värdefulla strukturer för sociala eller kulturella samband, men där skrivningarna om åtgärdsprogrammen utgår. Vårt förslag enligt det senare alternativet är:

8 §

Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk, social eller kulturell synpunkt eller som har betydelse för att säkerställa värdefulla strukturer för ekologiska, sociala eller kulturella samband kan vara av väsentligt allmänt intresse.

En sådan skrivning och dess innebörd skulle också kunna sätta fokus på de lokala miljöintressenterna och deras delaktighet i värderings- och planprocesserna i syfte att också över tid ta tillvara och använda miljön, dess känsliga värden och värdefulla samband. Detta vore särskilt värdefullt på kommunal nivå.




Det är sällan vi möter någon som är stolt över att bo eller verka i ett riksintresse, beroende på att få vet att de gör det. Vi ser det som sannolikt att när de föreslagna nationella, regionala och lokala intressena och deras värden blir kända, betydelsefulla och använda av allmänheten och civilsamhället så kommer de att visas större hänsyn till än riksintressena av idag, och värdena, intressena och själva bestämmelserna ses med större förståelse hos exploatörerna.

För Sveriges Hembygdsförbund,



Jan Nordwall
Generalsekreterare



Michael Lehorst
Kulturmiljöstrateg

