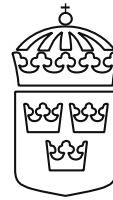


Regeringens skrivelse

2013/14:211



Riksrevisionens rapport om statens hantering av riksintressen

Skr. 2013/14:211

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 3 april 2014

Fredrik Reinfeldt

Eskil Erlandsson
(Miljödepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden omfattar bl.a. ett skydd för områden som är av särskilt intresse för staten på grund av exempelvis deras natur- eller kulturvärden, materialförekomst eller betydelse för rennäringen. Sådana s.k. riksintresseområden ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada de aktuella värdena.

Riksrevisionen har granskat statens hantering av riksintressen i förhållande till medborgarnas behov av bostäder. Granskningen har redovisats i rapporten Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande (RiR 2013:21).

I denna skrivelse redovisar regeringen sin bedömning med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport och redogör för åtgärder som vidtagits inom det område som granskningen omfattar.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	3
3	Regeringens bedömning	5
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande (RIR 2013:21)	7
Bilaga 2	Kommittédirektiv – Hushållning med mark och vatten – områden av riksintresse (dir. 2013:126)	105
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 april 2014	114

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om statens hantering av riksintressen i planprocessen hindrar eller försvårar för kommunerna att tillgodose medborgarnas behov av nya bostäder. Resultatet av granskningen redovisas i granskningsrapporten Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande (RiR 2013:21), se *bilaga 1*. Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 12 december 2013.

2 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen redovisar i sin rapport slutsatser och rekommendationer avseende länsstyrelsernas, Boverkets och regeringens hantering av frågor som gäller riksintressesystemet i förhållande till bostadsbyggande. Riksrevisionen har konstaterat att riksintressesystemet infördes vid en tid då bostadsbristen höll på att byggas bort i Sverige men att det i dag råder en omfattande bostadsbrist. Enligt Riksrevisionen har den tilltagande bostadsbristen inte inneburit några förändringar av riksintressesystemet. Detta behöver dock, enligt Riksrevisionen, inte betyda att de riksintressen som systemet skyddar är mindre värda i dag.

Riksrevisionen har funnit att statens hantering av riksintressen i många fall hindrar och försvårar för kommuner med bostadsbrist att planera byggandet av nya bostäder och att det framför allt är hanteringen av riksintressena för kulturmiljövård, kommunikationer och naturvård som medför sådana hinder.

Länsstyrelsernas hantering av riksintressen

Länsstyrelserna ansvarar för att kommunerna har ett väl fungerande underlag om berörda riksintressen i planeringen av bostäder. Riksrevisionen bedömer att länsstyrelsernas stöd till kommunerna i detta avseende inte är tillräckligt. Enligt Riksrevisionen består bristerna främst i otydliga beskrivningar av de olika riksintressenas värde vilket gör det svårt för kommunerna att veta hur de ska förhålla sig till ett visst riksintresse. Riksrevisionen menar vidare att länsstyrelsernas bedömningar av vad som i kommunernas planer kan innebära påtaglig skada på ett riksintresse inte är tillräckligt förutsägbara eller transparenta. Detta beror enligt Riksrevisionen dels på att länsstyrelserna under planprocessen inte är tillräckligt snabba med att klargöra vad som kan innebära påtaglig skada på ett riksintresse, dels på att kommunerna upplever att förutsättningarna för vad som kan utgöra påtaglig skada ändras under planprocessens gång.

Riksrevisionen rekommenderar att länsstyrelserna prioriterar att ompröva och förtydliga riksintressebeskrivningar, inklusive vad som skulle kunna innebära påtaglig skada, i områden som är aktuella för bostadsbyggande.

Riksrevisionen bedömer att användbara riksintressebeskrivningar från sektorsmyndigheterna är en förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna förse kommunerna med ett samlat riksintresseunderlag av god kvalitet. Boverket ansvarar för att samordna de statliga myndigheternas arbete med riksintresseunderlag. Enligt Riksrevisionen har Boverkets samordning varit mycket begränsad – myndigheten har inget nationellt register eller någon samlad översikt över riksintressena. Enligt Riksrevisionen har Boverket inte arbetat för att ta fram en gemensam minimnivå för vad underlagen bör innehålla eller för att underlagen ska ses över regelbundet.

Riksrevisionen rekommenderar att Boverket prioriterar uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlagen i syfte att förtydliga riksintressebeskrivningarna och hålla dessa uppdaterade.

Boverkets vägledning om påtaglig skada

Enligt Riksrevisionen medför länsstyrelsernas hantering av frågan om vad som ska anses vara en påtaglig skada svårigheter i planprocessen. Riksrevisionen har också funnit att de flesta länsstyrelser efterlyser vägledning om hur de ska bedöma kommunernas planer när det gäller risken för påtaglig skada på riksintressen. Av 8 kap. 15 § plan- och byggförordningen (2011:338) följer att Boverket har till uppgift att ge länsstyrelserna tillsynsvägledning i plan- och byggfrågor. Riksrevisionen menar dock att Boverket inte har väglett länsstyrelserna i tillsynen av riksintressen i tillräcklig grad och påpekar att sådan vägledning är särskilt viktig då varken lagstiftning eller domstolspraxis ger tillräcklig vägledning för att tolka uttrycket påtaglig skada.

Riksrevisionen rekommenderar att Boverket tar fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen.

Regeringens hantering av frågor som gäller riksintressesystemet och bostadsbrist

Enligt Riksrevisionen har regeringen inte vidtagit åtgärder för att underlätta för kommunerna att planera för bostadsbyggande i sådana områden som sektorsmyndigheterna bedömt omfattas av ett riksintresse. Riksrevisionen påpekar vidare att regeringen vid flera tillfällen har fått signaler, bl.a. från Boverket, om att riksintressesystemet inte fungerar i enlighet med intentionerna. Riksrevisionen anser att regeringen inte har preciserat vilket ansvar sektorsmyndigheterna har att beskriva eller uppdatera riksintressena och att regeringen inte har gett vare sig länsstyrelserna eller sektorsmyndigheterna ett samlat uppdrag att förtydliga eller precisera riksintressena för att underlätta kommunernas planering av t.ex. bostäder. Utöver detta har Riksrevisionen konstaterat att regeringen i budgetpropositionerna för 2013 respektive 2014 aviserat en översyn av riksintressesystemet som bl.a. ska behandla hur riksintressesystemet påverkar bostadsbyggandet men att något utredningsdirektiv inte hade presenterats när Riksrevisionen avslutade sin granskning.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen snarast genomför den aviserade översynen av riksintressesystemet. Riksrevisionen föreslår att

den översyn av riksintressena som regeringen har aviserat särskilt ska undersöka hur bostadsbyggande kan få ökad tyngd i förhållande till riksintressena vid omfattande bostadsbrist. Skr. 2013/14:211

3 Regeringens bedömning


Miljöbalkens hushållningsbestämmelser, som bl.a. omfattar bestämmelserna om områden av riksintresse, har sin grund i 1987 års naturresurslag (1987:12). Riksintressesystemet skapades i samband med tillkomsten av plan- och bygglagen (1987:10) genom vilken det blev en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Syftet med införandet av riksintressesystemet var att skapa ett skydd för verksamheter och förekomster etc. som är av särskilt intresse från statlig synpunkt.

Det är viktigt att riksintressesystemet är ändamålsenligt utformat och enkelt att tillämpa i den kommunala planeringen och vid tillståndsprövning. I enlighet med aviseringar i budgetpropositionerna för 2013 respektive 2014 tillsatte regeringen i december 2013 en utredning (M 2014:01) med uppgift att göra en bred översyn av miljöbalkens hushållningsbestämmelser och särskilt bestämmelserna om riksintressen. Utredaren ska bl.a. analysera vilka brister riksintressesystemet har och lämna förslag till lösningar som motsvarar såväl syftet med reglerna som samhällets behov på andra områden. Systemet bör fungera så att det uppnår sitt syfte utan att det leder till onödigt stora hinder för annan användning av mark och vatten. En del av utredarens uppdrag är att analysera riksintressesystemets påverkan på bostadsförsörjningen och att utveckla ett system där man kan göra avvägningar mellan olika riksintressen och bostadsförsörjningsbehovet. Frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet ska behandlas med förtur. Utredningens överväganden och förslag i den delen ska redovisas i ett delbetänkande senast den 15 augusti 2014. Uppdraget i sin helhet ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 december 2015. Direktiven till utredningen (dir 2013:126) återges i *bilaga 2*.

Regeringen har således redan tillsatt den av Riksrevisionen efterfrågade utredningen. Utredningen ska analysera brister i riksintressesystemet och lämna förslag till lösningar på bristerna. Utredningen omfattar alltså de berörda myndigheternas tillämpning av reglerna och hur myndigheterna fullgör sina uppgifter. Detta inbegriper länsstyrelsernas ansvar att förse kommunerna med tillräckligt underlag i planprocessen och Boverkets ansvar att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlag samt att erbjuda vägledning. Utredningen ska innebära en bred översyn av riksintressesystemet och kommer därför att hantera alla de frågeställningar som Riksrevisionen tar upp i sin granskningsrapport.

I avvaktan på resultatet av utredningen avser regeringen att ge Boverket och länsstyrelserna ett uppdrag som syftar till att i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer öka samordningen och förbättra tillämpningen av den nuvarande riksintesseregleringen.

Skr. 2013/14:211 Med denna redogörelse och de åtgärder regeringen har beskrivit anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.



Statens hantering
av riksintressen

– ett hinder för bostadsbyggande

RIR 2013:21



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 330 1

RIR 2013:21

FOTO: ULF BÖRJESSON

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2013



RiR 2013:21

Statens hantering av riksintressen

– ett hinder för bostadsbyggande





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2013-12-03

DNR: 31-2012-1479

RIR 2013:21

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande

Riksrevisionen har granskat om statens hantering av riksintressen hindrar eller försvårar för kommunerna att tillgodose medborgarnas behov av bostäder. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Miljödepartementet, Socialdepartementet, Boverket och länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Uppsalas, Västerbottens och Västra Götalands län har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Boverket och länsstyrelserna.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Isak Reichel* har varit föredragande. Revisor *Amanda Söderlund* och revisionsdirektör *Camilla Gjerde* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Isak Reichel

För kännedom:

Regeringen, Miljödepartementet, Socialdepartementet,
Boverket och samtliga länsstyrelser



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskning	16
1.2 Syfte och revisionsfrågor	17
1.3 Utgångspunkter	17
1.4 Inriktning och avgränsningar	20
1.5 Metod och genomförande	21
1.6 Rapportens disposition	22
2 Bostadsbristen, riksintressen och planprocessen	23
2.1 Bostadsbristen	23
2.2 Riksintressen	27
2.3 Hanteringen av riksintressen i planeringen av bostäder	30
3 Riksintressen i bostadsplaner	33
3.1 Riksintressen som hinder för bostadsbyggande	33
3.2 Sammanfattande iakttagelser	40
4 Länsstyrelsernas hantering av riksintressen vid bostadsbyggande	41
4.1 Länsstyrelsens riksintresseunderlag till kommunerna	41
4.2 Länsstyrelsernas bedömning av påtaglig skada på riksintressen vid bostadsbyggande	44
4.3 Länsstyrelsens hantering av riksintressena försvårar planprocessen för bostadsbyggande	49
4.4 Sammanfattande iakttagelser	52
5 Länsstyrelsens förutsättningar att stödja kommunerna	53
5.1 Sektorsmyndigheternas riksintresseunderlag är bristfälliga	53
5.2 Boverket har inte samordnat sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlag	58
5.3 Boverket har inte väglett länsstyrelserna i bedömningen av påtaglig skada	59
5.4 Regeringens styrning av riksintressesystemet är passiv	61
5.5 Sammanfattande iakttagelser	66

forts.

STATENS HANTERING AV RIKSINTRESSEN – ETT HINDER FÖR BOSTADSBYGGANDE

6	Slutsatser och rekommendationer	69
6.1	Länsstyrelsernas hantering av riksintressena försvårar planeringen av bostäder	70
6.2	Boverkets samordning av sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlag är inte ändamålsenlig	71
6.3	Boverkets vägledning om påtaglig skada är otillräcklig	72
6.4	Regeringen har inte vidtagit åtgärder trots signaler om omfattande brister i riksintressesystemet	73
6.5	Riksintressesystemet är inte anpassat till en situation med bostadsbrist	74
	Bilagor	77
	Bilaga 1. Kommunenkät	77
	Bilaga 2. Länsstyrelsenkät	87

Sammanfattning

Granskningens bakgrund

Det råder brist på bostäder i stora delar av Sverige. Bostadsbristen är särskilt svår i storstadsregionerna och nära två tredjedelar av landets befolkning bor i kommuner med bostadsbrist. Nybyggnationen av bostäder i Sverige har varit låg sedan mitten av nittioalet. Flera centrala aktörer har påpekat att statens hantering av riksintressen försvårar för kommunerna att planera för bostäder.

Riksintressen är områden som staten pekat ut som särskilt betydelsefulla och skyddsvärda. Områden av riksintresse kan till exempel vara flygplatser eller områden med betydelsefull natur- eller kulturmiljö som sjöar eller historisk bebyggelse. Det finns flera tusen områden av riksintresse i landet. Gemensamt för områden av riksintresse är att de ska skyddas från påtaglig skada. Uttrycket påtaglig skada avser sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på riksintressena eller som tillfälligt kan ha stor negativ inverkan på dessa.

Plan- och byggprocessen innebär ett ofta komplicerat samspel mellan en rad olika aktörer och olika intressen. Det är kommunerna som ansvarar för att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. När kommunerna planerar för att bygga nya bostäder behöver de ta hänsyn till berörda riksintressen. Länsstyrelsen utgör statens förlängda arm i planeringen av bostadsbyggandet. Länsstyrelsen ska bland annat stödja kommunerna och bevaka att områdena av riksintresse inte påtagligt skadas i kommunernas planer. Områdena av riksintresse pekas ut av sektorsmyndigheter, och det är sektorsmyndigheterna som förser länsstyrelserna med underlag om sina respektive riksintressen. Dessa underlag som beskriver riksintressets värde utgör grunden för kommunernas och länsstyrelsernas hantering av riksintressena i planprocessen. Ansvaret för att samordna de statliga myndigheternas riksintresseunderlag ligger på ytterligare en aktör, Boverket.

Motiv: Utgångspunkten för granskningen är den bostadsbrist som på flera håll i landet drabbar medborgarna. Granskningen undersöker hur medborgarnas behov av bostäder tas till vara i hanteringen av riksintressena i planprocessen. Det finns ingen samlad bild av hur länsstyrelserna och kommunerna i praktiken hanterar riksintressena i planeringen av bostadsbyggande.

Syfte: Syftet med granskningen är att undersöka om statens hantering av riksintressen i planprocessen förhindrar eller försvårar för kommunerna att tillgodose medborgarnas behov av nya bostäder. Med statens hantering av riksintressen i planprocessen menar vi Länsstyrelsens uppgift att ge kommunerna stöd om hur riksintressena ska tillgodoses genom att till exempel förse kommunerna med ett samlat riksintresseunderlag, och att bevaka att riksintressena inte påtagligt skadas.

Genomförande: För att ta reda på hur kommunerna uppfattar Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters hantering av riksintressen i samband med bostadsbyggande, har Riksrevisionen skickat ut en enkät till kommuner med bostadsbrist. En enkätundersökning har även riktats till länsstyrelserna. Vidare har vi studerat fall där riksintressen har hamnat i konflikt med bostadsbyggande i fyra regioner och intervjuat företrädare för kommuner och länsstyrelser. Vi har även intervjuat företrädare för Socialdepartementet, Miljödepartementet, Boverket, och de sektorsmyndigheter vars riksintressen framför allt sammanfaller med planer på bostadsbyggande. Eftersom det är mycket svårt att få fram tillförlitliga bedömningar av antalet bostäder som inte har blivit byggda på grund av statens hantering av riksintressen har vi inte gjort någon sådan uppskattning inom ramen för granskningen.

Granskningens resultat

Riksrevisionens granskning visar att statens hantering av riksintressen i många fall hindrar och försvårar för kommunerna med bostadsbrist att planera byggandet av nya bostäder. I över 60 procent av kommunerna med bostadsbrist och ett behov av nybyggnation har statens hantering av riksintressen hindrat bostadsbyggande minst en gång de senaste tre åren. Långa och osäkra processer avskräcker kommuner och exploitörer från att planera bostadsbyggande i anslutning till riksintressen. Det är svårt att slå fast hur många bostäder som statens hantering av riksintressena hindrar, bland annat eftersom riksintressena kan hindra bostäder redan innan planeringen har påbörjats. Riksrevisionens granskning pekar på att det framför allt är riksintressena för kulturmiljövården, kommunikationer och naturvården som hindrar bostadsplaner i kommuner som har bostadsbrist och vill bygga nya bostäder.

Länsstyrelsernas hantering av riksintressena försvårar för kommunerna att planera bostäder

Riksrevisionen bedömer att länsstyrelsernas stöd till kommunerna att hantera riksintressen vid bostadsplaner inte är tillräckligt. Länsstyrelserna ansvarar för att kommunerna har ett väl fungerande underlag i planeringen av bostäder och har till uppgift att fastställa värdet av sektorsmyndigheternas riksintresseanspråk. Underlagen brister ofta i detta avseende. En majoritet av kommunerna med bostadsbrist anser att riksintresseunderlagen från Länsstyrelsen inte är ett användbart stöd i planeringen av bostäder. Kommunerna anser att Länsstyrelsen i större utsträckning fokuserar

på att sammanställa och lämna över underlagen och att Länsstyrelsen i mindre utsträckning bearbetar underlagen och ger råd till kommunerna om hur de kan hantera riksintressena i den översiktliga planeringen.

Riksrevisionens granskning visar att länsstyrelserna brister i att ge ett tydligt besked till kommunerna om vad de ska förhålla sig till i fråga om riksintressena. Ungefär hälften av kommunerna anser att länsstyrelsernas bedömningar av påtaglig skada på riksintressena i kommunernas planer är oförutsägbara. Osäkerheten kring bedömningen av påtaglig skada gör att kommuner och exploatörer ibland inte vågar chansa på att starta en planprocess om de tror att det finns risk för att Länsstyrelsen stoppar planen i slutändan.

På grund av inaktuella och otydliga underlag från länsstyrelserna behöver kommunerna förtydliga riksintressenas värde för att anpassa bostadsplanerna till riksintresset och förhålla sig till vad det är som inte påtagligt får skadas. Det blir kommunerna som får ta konsekvenserna av otydliga underlag, och exploatörer och kommuner får lägga ner tid och resurser på att utreda riksintressena.

Riksrevisionen rekommenderar att länsstyrelserna prioriterar att ompröva och förtydliga riksintressebeskrivningar, inklusive vad som skulle kunna innebära påtaglig skada, i områden som är aktuella för bostadsbyggande.

Boverkets samordning av sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlag är inte ändamålsenlig

Riksrevisionen bedömer att användbara riksintressebeskrivningar från sektorsmyndigheterna är en förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna förse kommunerna med ett samlat riksintresseunderlag av god kvalitet. Boverket ansvarar för att samordna de statliga myndigheternas arbete med riksintressen. Boverkets samordning av sektorsmyndigheternas arbete med underlagen har varit mycket begränsad och myndigheten har inte någon samlad översikt över landets många riksintressen. Många av sektorsmyndigheternas underlag som länsstyrelserna ska ta ställning till är över 30 år gamla och i många fall inte aktuella. Flera sektorsmyndigheter har inte uppdaterat sina utpekade riksintressen och tillhörande beskrivningar i någon större utsträckning sedan riksintressesystemet infördes 1987. Granskningen visar att länsstyrelserna har svårt att använda vissa underlag från sektorsmyndigheterna, som i många fall är inaktuella och vaga. Bristande underlag från sektorsmyndigheterna försvårar för Länsstyrelsen att stödja kommunerna, och att utöva tillsyn och bedöma påtaglig skada.

Riksrevisionen noterar den satsning som Boverket inledde år 2012 som uttrycker ökade ambitioner i samordningsarbetet. Det finns dock inga synbara resultat vad gäller sektorsmyndigheternas underlag.

Riksrevisionen rekommenderar att Boverket prioriterar uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlagen i syfte att förtydliga riksintressebeskrivningarna och hålla dessa uppdaterade.

Boverkets vägledning om påtaglig skada är otillräcklig

Riksrevisions granskning visar att länsstyrelsernas hantering av begreppet påtaglig skada innebär svårigheter i planprocessen. Boverket ska ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna. I Boverkets tillsynsvägledning för planprocessen har myndigheten inte arbetat med att ta fram vägledningar till Länsstyrelsen för att bedöma påtaglig skada på riksintressena. Riksrevisionens granskning visar att de flesta länsstyrelser efterlyser vägledning om hur de ska hantera riksintressena i fråga om tillsynen av påtaglig skada. Kommunerna i sin tur anser att länsstyrelserna inte är förutsägbara och ibland inte heller konsekventa i sina bedömningar av vad som innebär påtaglig skada på ett riksintresse.

Riksrevisionen rekommenderar att Boverket tar fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen.

Regeringen har inte vidtagit åtgärder trots signaler på omfattande brister i riksintressesystemet

Riksrevisionen anser att regeringen hittills inte har vidtagit åtgärder för att underlätta för kommunerna att planera bostadsbyggande i områden som anknuter till riksintressen. Riksrevisionens granskning visar att 86 procent av kommunerna med bostadsbrist har behövt ta hänsyn till riksintressen när de velat bygga nya bostäder under de senaste tre åren. Granskningen pekar också på att kommunerna har svårt att förhålla sig till riksintressena när de tar fram bostadsplaner.

Regeringen har vid flera tillfällen fått signaler på att riksintressesystemet inte fungerar i enlighet med intentionerna. Trots signaler om brister i riksintresseunderlagen har regeringen inte preciserat vilket ansvar sektorsmyndigheterna har att beskriva eller uppdatera sina riksintressen. Regeringen har inte heller gett länsstyrelserna eller sektorsmyndigheterna ett samlat uppdrag att förtydliga eller precisera riksintressena för att underlätta kommunernas planering av till exempel bostäder.

Regeringen har hittills inte undersökt hur hanteringen av riksintressen påverkar bostadsbyggandet. En möjlig förklaring till detta är att det funnits olika syn inom Regeringskansliet om hanteringen av riksintressen är ett hinder för bostadsbyggande. I den senaste budgetpropositionen aviserade regeringen emellertid en översyn av riksintressesystemet som avser att behandla hur riksintressesystemet påverkar bostadsbyggandet. Riksrevisionen välkomnar regeringens inriktning av översynen.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen snarast genomför den aviserade översynen av riksintressesystemet som avser att behandla riksintressena i relation till behovet av bostäder.

Riksintressessystemet är inte anpassat till en situation med bostadsbrist

Ovanstående rekommendationer syftar till att förenkla för kommunerna att planera bostäder. Rekommendationerna går ut på att förenkla hanteringen av riksintressen i planprocessen och göra processen mer transparent och mer förutsägbar, huvudsakligen genom att förtydliga riksintressebeskrivningarna. Tydligare riksintressebeskrivningar behöver dock inte leda till att det i högre utsträckning kommer vara möjligt att bygga bostäder i anslutning till riksintressen.

Riksintressessystemet infördes 1987 för att staten skulle ha möjlighet att skydda extra värdefulla intressen av nationell betydelse när ansvaret för den fysiska planeringen lämnades över till kommunerna. När systemet togs fram fanns inte någon större bostadsbrist. I dag är situationen annorlunda och det råder en omfattande brist på bostäder, men det har inte inneburit några förändringar av riksintressessystemet.

Den förändrade situationen på bostadsmarknaden borde, enligt Riksrevisionen, innebära att byggandet av bostäder blir viktigare. Det betyder inte att värdefulla intressen såsom naturmiljö och friluftsområden inte bör skyddas, eller att riksintressena inte skulle vara värdefulla för medborgarna. För att underlätta bostadsbyggandet i anslutning till riksintressen anser dock Riksrevisionen att det borde råda en väl avvägd balans mellan riksintressen och bostadsförsörjning i regioner med stor bostadsbrist.

Riksrevisionen föreslår att den översyn av riksintressena som regeringen har aviserat särskilt undersöker hur bostadsbyggande kan få ökad tyngd i förhållande till riksintressena vid omfattande bostadsbrist.

1 Inledning

I dag råder det brist på bostäder i 126 av Sveriges kommuner.¹ Allt fler människor flyttar till de större städerna och skillnaden i folkmängd mellan storstad och glesbygd ökar. Bostadsbristen är särskilt svår i storstadsregionerna och nära två tredjedelar av landets befolkning bor i kommuner med bostadsbrist. Nybyggnationen av bostäder i Sverige har varit låg sedan mitten av nittiotalet och kommunerna bedömer att byggandet även framöver kommer att ligga på en alltför låg nivå.²

Bristen på bostäder kan få flera negativa konsekvenser både för individer och för samhället i form av exempelvis en svart bostadsmarknad, osäkra villkor på andrahandsmarknaden, oskäliga hyror, hög privat skuldsättning, sämre rörlighet på arbetsmarknaden och svårigheter för arbetsgivare att rekrytera personal. Unga vuxna, studenter och flyktingar är särskilt utsatta på bostadsmarknaden. Arbetsförmedlingen har pekat ut bostadsbristen som ett hinder för nyanlända invandrare att etablera sig på arbetsmarknaden. Högskoleorternas brist på studentbostäder riskerar att bidra till att blivande studenter väljer bort vissa utbildningar på grund av svårigheter att hitta en bostad. Ett alltför lågt bostadsbyggande kan också hämma den ekonomiska utvecklingen.

Det är kommunerna som ansvarar för att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Kommunernas planmonopol innebär att varje kommun har rätt att besluta om hur marken ska användas, men det är staten som har det övergripande ansvaret för bostadspolitiken och för att skapa förutsättningar för bostadsbyggande. Länsstyrelsen utgör statens förlängda arm i planeringen för att bygga nya bostäder. I planprocessen har Länsstyrelsen bland annat till uppgift att vara ett stöd för kommunerna och att bevaka områdena av riksintresse så att dessa inte påtagligt skadas.

Områden av riksintresse kan till exempel vara järnvägar och flygplatser, områden med betydelsefull natur- eller kulturmiljö såsom myrar och vattendrag, eller stadsmiljö såsom Stockholms innerstad med Djurgården. När en kommun planerar för nya bostäder behöver den se till att planen tillgodose berörda riksintressen. Om det finns risk för att planen påtagligt skadar riksintressena ska Länsstyrelsen upphäva den.

¹ Boverket (2013) *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*.

² Boverket (2012) *Bostadsmarknaden 2012–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*, s. 50.

1.1 Motiv till granskning

Utgångspunkten för granskningen är den bostadsbrist som på flera håll i landet drabbar medborgarna. Granskningen riktar in sig på hur medborgarnas behov av bostäder tas till vara i hanteringen av riksintressena i planprocessen. Nästan hälften av Sveriges kommuner har brist på bostäder och situationen i storstadsregionerna är särskilt allvarlig.

Det nationella bostadspolitiska målet handlar om en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. I det övergripande målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet inom utgiftsområde 18 i statsbudgeten framhålls en god livsmiljö där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas. Riksdagen har vid flera tillfällen pekat på att det finns ett stort behov av att bygga fler bostäder och att bristen på bostäder är ett betydande samhällsproblem. Till exempel har civilutskottet anfört följande om bostadsbyggande:

När det sedan gäller synen på dagens produktionsnivå är det en allmän uppfattning att den är alltför låg om man tar hänsyn till bl.a. befolkningstillväxten, omflyttningar inom landet och behovet av förnyelse av bostadsbeståndet.³

Utifrån detta perspektiv är det angeläget att granska om staten förhindrar eller försvårar byggandet av fler bostäder.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), företrädare för byggindustrin, Länsstyrelsen i Stockholms län och Stockholms stad har tagit upp statens hantering av riksintressen som en av flera anledningar till att det byggs för lite bostäder.⁴ Kritiken har bland annat handlat om att staten bedömer att för stora områden är av riksintresse. Vidare har Boverket och SKL fört fram att hela systemet med riksintressen behöver ses över från grunden. SKL har även lyft frågan om huruvida hela systemet med riksintressen bör läggas ned. Boverket kritiserar framför allt att lagstiftningen är oklar vilket i sin tur påverkar tillämpningen på området, medan SKL menar att riksintressena är ett stort och onödigt hinder för att bygga nya bostäder.

Det finns dock ingen samlad bild av hur länsstyrelserna och kommunerna i praktiken hanterar riksintressena. Avsaknaden av en samlad kunskap om hur riksintressena påverkar planer på bostäder, motiverar denna granskning. Ytterligare ett motiv till att genomföra granskningen är att centrala aktörer har

³ Bet. 2012/13:CU1, rskr 2012/13:56.

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting. *Hanteringen av riksintressen. SKL Granskar* december 2011. Länsstyrelsen i Stockholm län. Redovisning av kommunernas arbete med bostadsförslinjning. Diarienummer: 405-32188-2011. 2012.

tagit upp att statens bristande tillämpning av riksintressesystemet inte sällan försämrar och fördröjer byggandet av nya bostäder.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka om statens hantering av riksintressen i planprocessen förhindrar eller försämrar för kommunerna att tillgodose medborgarnas behov av nya bostäder. Med statens hantering av riksintressen i planprocessen menar vi Länsstyrelsens uppdrag att ge kommunerna stöd om hur riksintressena ska tillgodoses genom att till exempel förse kommunerna med ett samlat riksintresseunderlag, och att bevaka att riksintressena inte påtagligt skadas.

Granskningen fokuserar huvudsakligen på länsstyrelsernas arbete eftersom de har en nyckelroll i tillämpningen av riksintressesystemet vid planer på nya bostäder. Utifrån syftet ska granskningen besvara följande revisionsfråga:

- Ger länsstyrelserna kommunerna tillräckligt stöd i att hantera riksintressena vid planeringen av bostäder?

För att besvara syftet kommer vi även att undersöka relevanta förutsättningar för Länsstyrelsens arbete i form av Boverkets samordning och vägledning samt regeringens styrning. Granskningen ska därför också besvara följande revisionsfrågor:

- Är Boverkets samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för riksintressena ändamålsenlig?
- Innebär regeringens styrning av länsstyrelserna, Boverket och sektorsmyndigheterna att medborgarnas behov av bostäder inte prioriteras tillräckligt i förhållande till riksintressena?

1.3 Utgångspunkter

Utgångspunkten för granskningen är medborgarnas behov av bostäder. Att detta är prioriterat av staten framgår av 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen (1974:152):

Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och goda förutsättningar för hälsa.

Ansvar för bygg- och bostadsfrågorna är delat mellan stat och kommun. I 1 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) framgår att det är kommunerna som är ansvariga för

bostadsförsörjningen i kommunen. Statens insatser för att främja byggandet av nya bostäder innefattar bland annat att skapa goda förutsättningar för byggande genom transparenta regelverk och att ge stöd till kommunerna i deras planarbete.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsens uppgift att vara ett stöd till kommunerna i deras planeringsarbete framgår i bland annat förarbetena till plan- och bygglagen (2010:900). Länsstyrelsen ska även förse kommunerna med ett samlat underlag av berörda riksintressen i samband med ändringar eller upprättande av översiktsplan. Vidare är det Länsstyrelsens uppgift att ta nödvändiga initiativ för att reda ut oklarheter eller brister i underlaget om riksintressen under hela planeringsprocessen.⁵ Om det inte finns något underlag från sektorsmyndigheterna, ska arbetet grundas på det underlag som Länsstyrelsen bedömer lämpligt.⁶

Kommunerna är ansvariga för att beakta riksintressena när de tar fram planer på nya bostäder. Länsstyrelsen ska se till att kommunens planer inte påtagligt skadar berörda riksintressen. Om Länsstyrelsen bedömer att en detaljplan påtagligt skadar ett riksintresse ska planen upphävas.⁷

I planeringen av bostäder generellt ska Länsstyrelsen enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.⁸

Sektorsmyndigheterna

I förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen) namnges 12 myndigheter (sektorsmyndigheter) som ska peka ut områden som de bedömer vara riksintressanta. Bedömningen av områden ligger till grund för länsstyrelsernas stöd och tillsyn under kommunernas planprocesser. Förordningen specificerar inte vad som ska ingå i bedömningen i form av underlag eller motiveringar till att områdena pekas ut.

Boverket

Utgångspunkterna för att granska Boverkets samordning av riksintresseunderlagen är förordning (2012:546) med instruktion för Boverket. Myndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor om bland annat hushållning med mark och vattenområden och har ett särskilt uppdrag att verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med riksintresseunderlagen.

⁵ Prop. 1994/95:230, *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.* s. 58, bet. 1995/96: BoU1, rskr 1995/96:27.

⁶ 3 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

⁷ 10 § 11 kap. plan- och bygglag (2010:900).

⁸ 2 § (2000:1383).

Det framgår av 3–5 kap. och 6 kap. 19–21 §§ miljöbalken (1998:808) samt plan- och bygglagen. För att Boverkets samordning ska vara ändamålsenlig bedömer Riksrevisionen att Boverket bör samordna sektorsmyndigheternas arbete med underlag på ett sätt som underlättar Länsstyrelsens hantering av riksintressen i samband med bostadsbyggande.

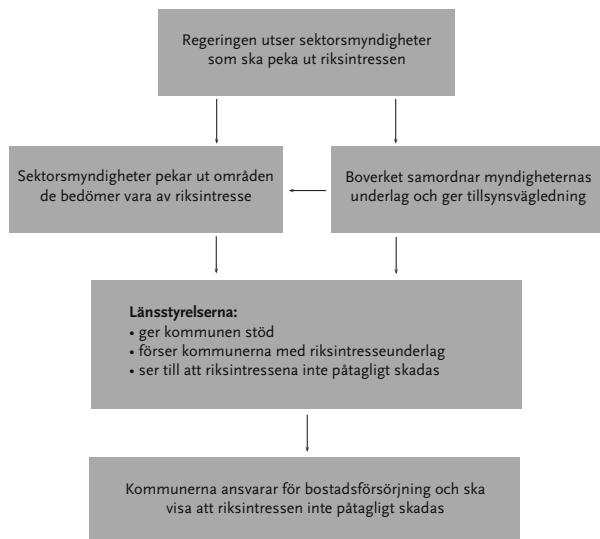
Boverket ska också ge länsstyrelserna vägledning i de plan- och byggfrågor som omfattar länsstyrelsernas tillsyn, enligt 8 kap. 15 § plan- och byggförordningen (2011:338). Det betyder att vi har granskat hur Boverket vägleder länsstyrelserna i deras arbete med att bedöma om kommunerna har tillgodosett berörda riksintressen i sina planer.

Regeringen

Regeringens agerande ska ses utifrån att riksdagen pekat på behovet av fler bostäder. Mot bakgrund av de målsättningar som finns både i regeringsformen och i det bostadspolitiska målet bör regeringen tillse att staten inte försvårar för kommunerna att planera bostäder i ett läge där allt fler medborgare har svårt att få tillgång till en god bostad.

Regeringen har det övergripande ansvaret för riksintressesystemet. I hushållningsförordningen har regeringen utsett de sektorsmyndigheter som ansvarar för att peka ut områden som de bedömer vara av riksintresse.

Figur 1.1 Aktörernas roller i riksintressesystemet



Figur 1.1 visar de viktigaste aktörerna och deras ansvar inom ramen för riksintressesystemet. Figuren är en förenkling av aktörernas respektive uppgifter.

1.4 Inriktning och avgränsningar

Utgångspunkten för granskningen är medborgarnas brist på bostäder. Länsstyrelsernas hantering av riksintressen i samband med bostadsbyggande är i fokus. Granskningen omfattar också regeringens styrning av länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna i fråga om riksintressen, samt Boverkets agerande eftersom detta påverkar Länsstyrelsens förutsättningar att hantera riksintressen i samband med bostadsbyggande. De sektorsmyndigheter som har till uppgift att peka ut områden som de bedömer vara av riksintresse är inte granskningsobjekt men berörs i de fall deras riksintressen ofta sammanfaller med bostadsbyggande. I detta sammanhang undersöker vi de berörda sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlagen eftersom dessa är en viktig förutsättning för länsstyrelsernas uppgifter i planprocessen.

Riksintressesystemet har kritiserats under en längre tid. Riksrevisionens granskning avser dock inte riksintressesystemet som helhet. Granskningen är

istället inriktad på hur riksintressena hanteras i förhållande till medborgarnas behov av bostäder i planprocessen.

Eftersom det är mycket svårt att få fram tillförlitliga bedömningar av antalet bostäder som inte blivit byggda på grund av statens hantering av riksintressen görs ingen sådan uppskattning inom ramen för granskningen.

1.5 Metod och genomförande

För att ta reda på hur kommunerna uppfattar Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters hantering av riksintressen i samband med bostadsbyggande har Riksrevisionen skickat ut en enkät till de 77 kommuner som uppgett att de har bostadsbrist, ett behov av tillskott av bostäder i hela kommunen samt en positiv befolkningsutveckling. Enkäten syftade särskilt till att undersöka Länsstyrelsens stöd till kommunerna. Det var 65 kommuner som besvarade enkätundersökningen vilket motsvarar en svarsfrekvens på 84 procent. Av de svarande kommunerna var det nio som inte velat planera eller påbörjat en formell process för att planera bostadsbyggande i områden där de behövt ta hänsyn till riksintressen under de senaste tre åren. Dessa kommuner har inte svarat på övriga frågor och ingår därför inte i redovisningen av enkätsvaren.

En enkät har även skickats ut till samtliga 21 länsstyrelser. Alla länsstyrelser utom en har svarat. Enkäten syftade till att ge kunskap om hur länsstyrelserna hanterar riksintressen i samband med planeringen av bostäder, samt vilka förutsättningar länsstyrelserna har att bedriva tillsyn och att ge kommunerna råd för att hantera riksintressena.

För att få en mer konkret bild av hur länsstyrelserna i praktiken hanterar riksintressen har Riksrevisionen studerat fyra fall där bostadsbyggande har hamnat i konflikt med riksintressen. Vi har besökt fyra regioner: Stockholms län, Västra Götalandsregionen, Södermanlands län och Västerbottens län. Anledningarna till att vi besökt dessa regioner är att vi ville ha en geografisk och befolkningsmässig spridning. I regionerna har vi intervjuat företrädare för kommunen och Länsstyrelsen, samt tagit del av relevanta dokument för varje fall.

Vidare har vi intervjuat företrädare för Socialdepartementet, Miljödepartementet, Boverket, de sektorsmyndigheter vars riksintressen framför allt sammanfaller med planer på bostadsbyggande: Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, och Trafikverket, samt deltagit i Länsstyrelsens plan- och byggdagar. Vi har även studerat rapporter och utredningar om bostadsmarknaden och riksintressesystemet samt analyserat regelverket på området.

1.6 Rapportens disposition

Kapitel två inleds med en beskrivning av bristen på bostäder och det låga byggandet. Kapitlet innehåller också en kortfattad redogörelse av riksintressesystemet, kopplingen mellan riksintressena och planarbetet och Länsstyrelsens roll i planprocessen. Kapitel tre beskriver hur statens hantering av riksintressena påverkar bostadsbyggandet. I kapitel fyra redogörs för Länsstyrelsens hantering av riksintressen i samband med bostadsbyggande och kommunernas bedömning av Länsstyrelsens arbete. Därefter behandlas Länsstyrelsens förutsättningar att hantera riksintressena i planprocessen utifrån sektorsmyndigheternas underlag, Boverkets systemsamordnande roll och regeringens styrning i kapitel fem. Rapporten avslutas med slutsatser och rekommendationer i kapitel sex.

2 Bostadsbristen, riksintressen och planprocessen

Kapitlet inleds med att ge en bild av bostadsbristen och det låga byggandet på den svenska bostadsmarknaden. Därefter beskrivs riksintressesystemet, vilka aktörer som är inblandade och hur kopplingen mellan systemet för riksintressen och planprocessen för bostadsbyggande ser ut. Kapitlet avslutas med en kortfattad genomgång av statens roll i planeringen för att bygga bostäder med fokus på Länsstyrelsens hantering av riksintressena.

2.1 Bostadsbristen

På grund av den bostadsbrist som råder i flera delar av Sverige i dag har många medborgare mycket svårt att få tag på en bostad. Sedan 1990-talet då det rådde bostadsöverskott för landet som helhet har situationen förändrats dramatiskt.⁹ År 1992 uppgav 22 kommuner att de hade en generell bostadsbrist och vid millennieskiftet var de dubbelt så många. År 2013 uppgav 126 av Sveriges 290 kommuner att de har en generell brist på bostäder. I dessa kommuner bor två tredjedelar av befolkningen.¹⁰ Kartan nedan visar var i landet det råder bostadsbrist.

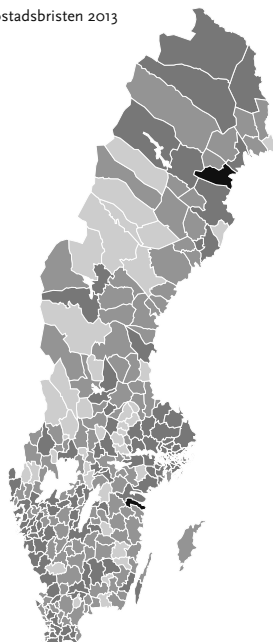
⁹ Boverket (2012:18) *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*.

¹⁰ Boverket (2013) *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*, s. 16. Boverket skickar varje år ut en enkät till alla kommuner för att få en uppfattning om bostadssituationen i landet; Boverket (2013) *Bostäder, rörlighet och ekonomisk tillväxt Marknadsrapport*.

Figur 2.1 Kommunernas bedömning av bostadsbristen 2013

Kommunernas bedömningar
över läget på bostadsmarknaden
totalt sett i kommunen år 2013

- Brist 43%
- Balans 42%
- Överskott 13%
- Uppgift saknas 1%



Källa: Boverket (2013) *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*, s. 15.

De senaste sex åren har antalet kommuner som uppger bostadsbrist legat relativt konstant. Kommunerna som uppgett en brist på bostäder finns över hela Sverige men situationen är mest ansträngd i anslutning till de största städerna, se de mörkblå områdena i figur 2.1. Begreppet bostadsbrist definieras i Boverkets bostadsenkät som *när det hela tiden finns en efterfrågan på bostäder som överstiger utbudet*.¹¹ Definitionen utgår från kommunernas uppfattning om medborgarnas behov av bostäder.

Antalet kommuner som uppger att de har brist på bostäder har minskat något 2013 jämfört med 2012 men underskottet på hyresrätter blir allt större. Det är 85 procent av kommunerna som uppger att de har brist på hyresrätter. Trots att många kommuner planerar att bygga bostäder är det fortfarande 60 procent av

¹¹ Boverket (2012) *Bostadsmarknaden 2012–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*, s. 12.

kommunerna som menar att det behöver byggas ännu mer. Unga vuxna och flyktingar har allra svårast att få tag på en bostad.¹²

2.1.1 *Sverige blir allt mer urbaniserat*

En tydlig trend är att allt fler människor flyttar till de större städerna och det befolkningsmässiga glappet mellan storstad och glesbygd ökar. Under de senaste 40 åren har de så kallade förortskommunerna som ligger i anslutning till storstäderna ökat sin befolkning med 70 procent, samtidigt som glesbygden har minskat sin befolkning med 20 procent. Under samma tidsperiod ökade befolkningen i de tre storstäderna med elva procent, och i de större städerna var ökningen 20 procent.¹³ Urbaniseringstrenden i kombination med ett lågt byggande har gjort det svårt för många människor att få tag på en bostad i storstadsregionerna och i de större städerna.

Bostadsbristen är särskilt svår i storstadsområdena med Stockholm som det tydligaste exemplet. Stockholms län stod år 2011 för 55 procent av Sveriges totala befolkningsökning, och Stockholm är en av de städer som växer snabbast i Europa. Huvudstaden brukar beskrivas som landets tillväxtmotor och genererar omkring en tredjedel av den totala bruttonationalprodukten. Boverket har räknat på bostadsbristen i Stockholms län och kommer i sina skattningar fram till ett ackumulerat underskott på ungefär 28 000–51 000 bostäder.¹⁴ I takt med att befolkningen ökar snabbare än prognostiserat har Stockholms stad skrivit upp sin målsättning om byggande flera gånger och den ligger för närvarande på 100 000 nya bostäder fram till år 2030.¹⁵ I Statistiska centralbyråns befolkningsprognoser antas folkmängden i Stockholms län öka med en miljon invånare och nå tre miljoner strax efter år 2040. Utifrån denna prognos skulle bostadsbyggandet i regionen behöva fördubblas jämfört med i dag.¹⁶

2.1.2 *Orsaker till att det byggs få nya bostäder*

Bostadsbyggandet i Sverige nådde en toppnivå i början av 1970-talet när en stor del av miljonprogrammets bostäder färdigställdes. Under första hälften av 1990-talet sjönk byggandet dramatiskt och har därefter legat kvar på en låg nivå, se figur 2.2. De senaste åren har antalet färdigställda bostäder i hela landet uppgått till drygt 20 000 per år.

¹² Boverket (2013:19) *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*.

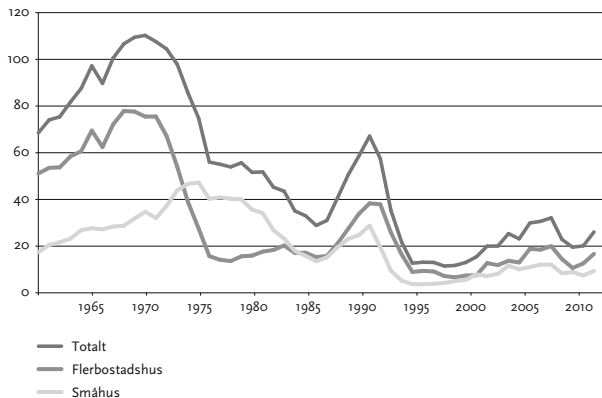
¹³ Boverket (2012) *Vision för Sverige 2025*. Dnr: 109-2640/2011.

¹⁴ Boverket (2012:18) *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*, s. 44. Spannet utgår från resultatet i Boverkets beräkningar enligt modell 2 respektive modell 1.

¹⁵ Stockholm stads årsredovisning 2012.

¹⁶ Boverket (2012) *Vision för Sverige 2025*. Dnr: 109-2640/2011.

Figur 2.2. Antal färdigställda bostäder i Sverige, tusental



Källa: Statistiska centralbyrån¹⁷

Byggandet av bostäder i Sverige fortsätter att vara lågt samtidigt som bostadspriserna är rekordhög. En rapport från Statens bostadskreditnämnd (BKN) lyfter fram höga byggkostnader, hyresregleringen, skatter och subventioner samt en ineffektiv plan- och bygglovsprocess, vilket inkluderar riksintressen, som troliga förklaringar till det låga byggandet.¹⁸ En utredning om bostadsförsörjningen i Stockholms län menar att brist på planlagd mark där bostäder efterfrågas, höga mark- och byggpriser, samt regelverk och normer för exempelvis parkering och buller bidrar till att det byggs för få lägenheter. Utredningen pekar även på överklaganden av aktuella byggplaner och exploateringsavtal som lägger över kostnader på byggherren som anledningar till att det byggs för lite i regionen.¹⁹ En annan rapport som studerat Skåne tar upp plan- och bygglovsprocessen, kostnadsdrivande kommunala särkrav och specifika önskemål, samt riksintressen som hinder för att bygga bostäder.²⁰

¹⁷ Statistiska centralbyrån (2012) *Bostadsbyggandet lågt under lång tid*, artikel i SCB-indikatorer ekonomisk månadsöversikt, nummer 6 2012.

¹⁸ BKN (2011) *Finanskrisens påverkan på bostadsbyggandet i Europa*. BKN är sedan 1 oktober 2012 en del av Boverket.

¹⁹ Häggroth, Sören (2011) *Bostadsförsörjningen i Stockholms län, analys och åtgärder*. Rapporten togs fram på uppdrag av regeringen.

²⁰ WSP på uppdrag av Region Skåne (2012) *Effekter på bostadsbyggandet i Skåne till följd av ESS och MAX IV*, s. 27.

Därutöver har till exempel SKL och Länsstyrelsen i Stockholms län angett att statens hantering av riksintressen hindrar byggandet av bostäder.²¹ Sammanfattningsvis lyfts alltså en rad olika anledningar fram för att förklara det låga bostadsbyggandet i Sverige, varav statens hantering av riksintressen är en.

I nästa avsnitt går vi igenom vad riksintressen är för något och vilka aktörer som är inblandade i riksintressesystemet. Därefter följer en beskrivning av hur riksintressena kommer in i planprocessen och vad som är Länsstyrelsens roll.

2.2 Riksintressen

Systemet med riksintressen reglerades i lag 1987 för att staten skulle ha möjlighet att skydda extra värdefulla intressen av nationell betydelse när ansvaret för den fysiska planeringen lämnades över till kommunerna. Bestämmelserna om riksintressen ska liksom resten av bestämmelserna i miljöbalken bidra till en god hushållning med mark och vatten i samhällsplaneringen.

Riksintressena är olika till sin karaktär. Vissa av riksintressena syftar till att bevara olika värden, exempelvis naturvärden och kulturmiljövärden. Det kan vara sjöar, speciella biotoper eller en unik historisk bebyggelse. Andra riksintressen har exploateringskaraktär, till exempel riksintressena för kommunikationer såsom väg och järnväg samt industriell produktion där områden kan tas i anspråk för kommande exploatering.

Gemensamt för områden av riksintresse är att dessa ska skyddas från påtaglig skada. Uttrycket påtaglig skada avser sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på riksintressena eller som tillfälligt kan ha stor negativ inverkan på dessa. Att ett område pekas ut som riksintresse innebär inte alltid att det inte går att bygga i det utpekade området, men byggandet måste ta hänsyn till det aktuella riksintresset så att det inte påtagligt skadas.

Det finns flera tusen riksintressen och alla kommuner har flera riksintressen i sin kommun. Det saknas dock ett samlat register över riksintressena vilket gör att det inte går att säga exakt hur många de är.

2.2.1 Riksintressesystemets historia

Riksintressesystemet har sin grund i den fysiska riksplaneringen från 1960- och 1970-talet. I slutet av 1960-talet fanns det inte längre någon bostadsbrist

²¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2011) *Hanteringen av riksintressen. SKL Granskar*. Länsstyrelsen i Stockholm län (2012), *Redovisning av kommunernas arbete med bostadsförsörjningen*, Dnr 405-32188-2011, Länsstyrelsen i Stockholm län (2013) Översyn av riksintressesystemet, skrivelse till regeringen. Dnr 100-11571-2013.

i landet utan snarare ett begynnande bostadsöverskott.²² Riksintressena fick sitt lagstadgade skydd i och med tillkomsten av naturresurslagen (1987:12). Riksintressenas lagstadgade skydd blev ett sätt för staten att behålla ett visst inflytande över statliga intressen vid planläggning och exploatering av mark, samtidigt som plan- och bygglagen (1987:10) gav kommunerna rätt att själva besluta om planer. När miljöbalken infördes 1999 flyttades bestämmelserna om riksintressen över från naturresurslagen till miljöbalken, och finns sedan dess i 3 och 4 kapitlen i miljöbalken. Det är dock fortfarande förarbetena till naturresurslagen från 1985 som huvudsakligen ska ge vägledning för att tolka lagstiftningen om riksintressena.²³

2.2.2 *Riksintressen och allmänna intressen*

Riksintressen är allmänna intressen med starkare skydd än de allmänna intressen som inte är riksintressen. Vid prövningen av frågor enligt plan- och bygglagen ska kommunen ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. De allmänna intressena är enligt 3 kap. miljöbalken:

- Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön.
- Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga ur ekologisk synpunkt.
- Jord- och skogsbruk som är av nationell betydelse.
- Mark- och vattenområden av betydelse för rennäringen, yrkesfisket eller vattenbruket.
- Mark- och vattenområden samt den fysiska miljön i övrigt som har betydelse med hänsyn till naturvärden, kulturvärden eller friluftslivet.
- Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material.
- Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering.
- Mark- och vattenområden av betydelse för totalförsvaret.

2.2.3 *Flera myndigheter pekar ut områden av riksintresse*

Riksintressena regleras i 3 och 4 kapitlet miljöbalken. I 3 kap. miljöbalken är inga specifika områden av riksintresse angivna, men det framgår vilka typer av områden som kan utpekas som riksintresse. Det är en rad olika myndigheter som har till uppgift att peka ut områden som de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Myndigheterna som har detta ansvar specificeras i 2 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

²² Boverket (2007) *Bostadspolitik – Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*.

²³ Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

Tabell 2.1 visar vilka myndigheter som är ansvariga för att bedöma om områden är av riksintresse.

Tabell 2.1. Förteckning över riksintressen och ansvariga myndigheter

Riksintresse	Ansvarig myndighet
Rennäring	Sametinget
Naturvård, friluftsliv, yrkesfiske, vattenförsörjning	Havs- och vattenmyndigheten
Naturvård, friluftsliv, avfallshantering	Naturvårdsverket
Kulturmiljövård	Riksantikvarieämbetet
Fyndigheter av ämnen eller material	Sveriges geologiska undersökningar
Industriell produktion	Tillväxtverket
Energiproduktion och energidistribution	Statens energimyndighet
Kärnbränsle eller kärnavfall	Strålsäkerhetsmyndigheten
Anläggningar för kommunikationer: väg, järnväg, hamn, flygplats	Trafikverket
Telekommunikation	Post- och telestyrelsen
Totalförsvaret	Försvarsmakten
Totalförsvaret	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Källa: Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

Dessa sektorsmyndigheter har alltså till uppgift att bedöma vilka geografiska områden som har så särskilda värden, funktioner eller speciella förutsättningar att de bedöms vara av nationell betydelse. Sektorsmyndigheterna ska i anslutning till sitt utpekande ta fram ett kunskapsmaterial som redogör för själva riksintresset, en form av beskrivning av värdet.²⁴ Den ansvariga sektorsmyndigheten skickar över denna beskrivning till Länsstyrelsen. Länsstyrelsen har i sin tur till uppgift att förse kommunen med ett planeringsunderlag som visar aktuella riksintressen när kommunen ska ta fram en översiktsplan.

I 4 kap. 2–8 §§ miljöbalken anges specifika geografiska områden som riksdagen har beslutat ska vara riksintressen. Dessa riksintressen skiljer sig från 3 kapitlets riksintressen eftersom de påtagligt får skadas om exploateringen syftar till att utveckla befintliga tätorter eller det lokala näringslivet.

²⁴ Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. s. 115, bet. 1986/87:BoU3.

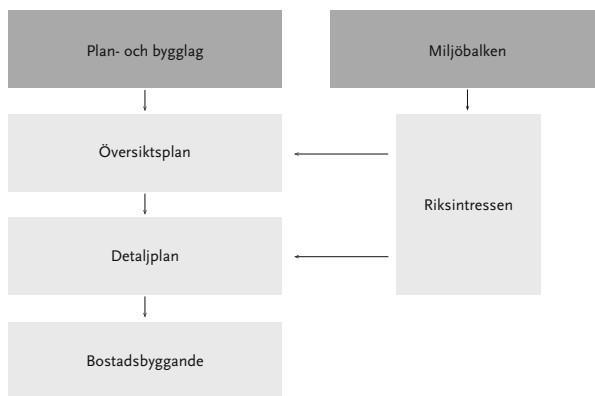
2.3 Hanteringen av riksintressen i planeringen av bostäder

Både kommunen och Länsstyrelsen har till uppgift att hantera riksintressena under planprocessen. Kommunerna ansvarar för att planera byggandet enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.²⁵ Det innebär att det i första hand är kommunerna som ansvarar för att medborgarna har goda bostäder att leva i. Även om kommunerna är ansvariga för bostadsplaneringen så är själva planeringsprocessen ett samspel mellan olika statliga, kommunala och ofta privata aktörer. Riksintressena är kanske den tydligaste ingången som staten har i planeringsprocessen och det är Länsstyrelsen som ska företräda staten.

2.3.1 Kopplingen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen

Riksintressena hanteras i både miljöbalken och i plan- och bygglagen. Miljöbalken är en skyddslagstiftning som syftar till att främja en hållbar utveckling och att värna och skydda naturen. Den fysiska planeringen regleras i plan- och bygglagen. Det är en avvägningslagstiftning där olika intressen ska vägas mot varandra. Skillnaden i förhållnings- och synsätt mellan miljösidan respektive plansidan har liknats vid två skilda paradigmer eller diskurser som är diametralt olika varandra²⁶, men dessa synsätt behöver mötas när riksintressen berörs i planer på bostadsbyggande.

Figur 2.3 Riksintressen vid planering av bostäder



²⁵ (2000:1383).

²⁶ För en fördjupning, se exempelvis Emmelin, L. och Lerman, P *Styrning av markanvändning och miljö*, Ansvarskommitténs skriftserie 2006.

Som framgår av figur 2.3 hanteras riksintressena både i översikts- och detaljplaneskedet. I 2 kap. 2 § plan- och bygglagen framgår att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för, med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. I 11 kap. plan- och bygglagen som handlar om tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder framgår det av 10 § att Länsstyrelsen kan överpröva detaljplaner.

När en kommun planerar för att bygga bostäder ska den i översiktsplanen redovisa hur den avser att tillgodose aktuella riksintressen. Länsstyrelsens roll i fråga om riksintressen är både att ge kommunen stöd under planarbetet och att se till att en plan inte påtagligt skadar ett riksintresse. När kommunen tar fram detaljplaner för bostadsbebyggelse ska bestämmelserna i miljöbalken om riksintressen tillämpas. Om Länsstyrelsen bedömer att en detaljplan riskerar att påtagligt skada ett riksintresse ska Länsstyrelsen överpröva kommunens beslut att anta planen.

2.3.2 Riksintressen i översiktsplaneringen

Enligt plan- och bygglagen är kommunerna skyldiga att ha en aktuell översiktsplan för hela kommunen.²⁷ Syftet med översiktsplanen är att den ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

När en kommun tar fram en ny översiktsplan eller uppdaterar sin befintliga plan ska det ske i samråd med Länsstyrelsen. I översiktsplanen ska kommunen beskriva hur den avser att hantera områden av riksintresse. Länsstyrelsen ska ge kommunerna ett samlat underlag och råd om allmänna intressen, vilket inkluderar riksintressena.²⁸ Under planprocessen ska Länsstyrelsen särskilt ta tillvara och samordna statens intressen, i detta ingår att bevaka att riksintressena tillgodoses enligt miljöbalken.

I förslaget till översiktsplan ska kommunen utifrån underlagen om riksintressena beskriva hur dessa ska tillgodoses. I Länsstyrelsens samrådsyttrande över kommunens planförslag ska Länsstyrelsen redogöra för kommunens hantering av riksintressen och om de anses vara tillgodosedda. Efter samrådet tar kommunen hand om alla synpunkter och sammanställer dessa i en samrådsredogörelse. Därefter ställs planförslaget ut. Länsstyrelsen ska i ett granskningsyttrande redovisa om myndigheten anser att planen inte tillgodoser riksintressena. Länsstyrelsens granskningsyttrande ska redovisas tillsammans med den antagna översiktsplanen, som dock inte är juridiskt bindande. Om

²⁷ 3 kap. 1 § (2010:900) plan- och bygglagen (om översiktsplan).

²⁸ 13 kap. 4 § plan- och bygglagen, framgår att kommunen ska redovisa hur riksintressena ska tillgodoses i den kommunala planeringen. I 3 kap. 10 § tas Länsstyrelsens roll upp i form av att förmedla underlag, ge råd och ta tillvara de statliga intressena, inklusive riksintressena.

Länsstyrelsen inte har några invändningar mot översiktsplanen ska kommunen kunna följa översiktplanens intentioner utan ingripande från Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen ska minst en gång per mandatperiod redovisa för kommunen om det har kommit upp något som berör riksintressena som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Länsstyrelsen ska även lämna en sådan redovisning till kommunerna när de begär det. Kommunfullmäktige har också till uppgift att pröva om översiktsplanen är aktuell en gång varje mandatperiod.²⁹

2.3.3 *Riksintressen i detaljplaneringen*

Nästa steg är att kommunen tar fram en detaljplan. Det sker oftast när en exploatör visar intresse för att bygga i ett område. Det är vanligt att det är exploatören som bekostar detaljplanen. Det kan också hända att kommunen inte går direkt från översiktsplan till detaljplan utan först tar fram ett så kallat program eller en fördjupning av översiktsplanen.

Detaljplanen är ett juridiskt bindande dokument som reglerar vad man får och inte får göra på markområdet. Av detaljplanen ska det framgå hur det planerade byggprojektet ska tillgodose berörda riksintressen. En väsentlig skillnad jämfört med översiktsplanen är att Länsstyrelsen har rätt att överpröva en detaljplan om den bedömer att riksintressena inte är tillgodosedda. Länsstyrelsen har alltså möjlighet att upphäva planen.³⁰ När detaljplanen är antagen ska alla frågor om riksintressena vara utredda inför den efterföljande exploateringsprocessen.

²⁹ 3 kap. 27 § plan- och bygglagen. Prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag*, bet 2009/10CU25, rskr 2009/10:366.

³⁰ 11 kap. 10 § plan- och bygglagen.

3 Riksintressen i bostadsplaner

Kapitlet inleds med en beskrivning av riksintressena som hinder för bostadsbyggandet. Därefter tar vi upp vilka riksintressen som oftast berörs i bostadsplaner. Slutligen går vi igenom varför kommuner ibland väljer att avstå från att planera för nya bostäder i områden som berör riksintressen. Empirin i detta kapitel bygger framför allt på Riksrevisionens enkät riktad till kommuner med bostadsbrist.

3.1 Riksintressen som hinder för bostadsbyggande

De allra flesta kommunerna med bostadsbrist i Sverige som har haft för avsikt att bygga nya bostäder under de senaste åren har kommit i kontakt med riksintressen. Enligt Riksrevisionens kommunenkät har 86 procent av de kommuner som velat planera eller påbörjat en formell process för att planera bostadsbyggande under de senaste tre åren behövt ta hänsyn till riksintressen.³¹

Det saknas undersökningar om i vilken utsträckning riksintressen i praktiken stoppar bostadsbyggande. Statistik från Boverket antyder att riksintressena stoppar få planer. År 2010 överprövade länsstyrelserna åtta detaljplaner på grund av risk för påtaglig skada på riksintresse, vilket motsvarar färre än en procent av alla detaljplaner det året.³² Att Länsstyrelsen överprövar så få detaljplaner kan enligt företrädare för Boverket tolkas som att samspelet med kommunerna fungerar väl och att kommunerna anpassar sig till Länsstyrelsens krav tidigare i planprocessen. Det kan även vara så att myndigheten i vissa fall inte utnyttjar sina befogenheter att vidta åtgärder.³³

³¹ Det motsvarar 56 kommuner av de svarande. Totalt ingick 77 kommuner i enkätundersökningen varav 65 svarade. Kriterierna för att kommunerna skulle ingå i enkätundersökningen var att det skulle råda bostadsbrist, ett positivt befolkningsnetto och att kommunen skulle ha för avsikt att bygga bostäder.

³² Boverket (2011:4) *Boverkets uppsiktsrapport – planering och byggande under 2010*. Totalt prövade Länsstyrelsen 21 detaljplaner enligt 12 kap. plan- och bygglagen samma år. I det totala antalet prövade planer ingår också andra ingripandegrunder såsom hälsa och säkerhet. Sex av dessa detaljplaner upphävdes helt eller delvis.

³³ Intervju med företrädare för Boverket 2013-09-16; Boverket (2011:4) *Boverkets uppsiktsrapport – planering och byggande under 2010*, s. 32.

SKL har en annan syn på frågan och menar att riksintressena är ett stort och onödigt hinder för bostadsbyggandet i hela landet.³⁴ Vidare har landshövdingen i Stockholms län i en skrivelse till regeringen påpekat följande:

Länsstyrelsen kan konstatera att det råder osäkerhet om hur länets befintliga riksintressen ska tolkas och tillämpas i förhållande till den utveckling som har skett i regionen och i förhållande till fortsatta behov av utveckling. Riksintressena riskerar att uppfattas som hinder, snarare än som resurser. Inaktuella underlag leder till osäkerhet om planering, projektering och bostadsbyggande hos kommuner och byggherrar vilket riskerar att leda till försenade, fördyrade och i värsta fall stoppade planprocesser – med negativa samhällsekonomiska konsekvenser som följd.³⁵

3.1.1 Hanteringen av riksintressen hindrar bostadsplaner

Resultaten från Riksrevisionens kommunenkät bekräftar att riksintressena hindrar bostadsbyggandet men inte i alla kommuner och inte alltid i stor utsträckning. Under den senaste treårsperioden har Länsstyrelsens eller sektorsmyndigheternas hantering av riksintressen helt eller delvis hindrat planer på bostadsbyggande i drygt 60 procent av de kommuner som haft för avsikt att bygga bostäder, se tabell 3.1.

Tabell 3.1. Under de senaste tre åren, har länsstyrelsens eller sektorsmyndigheternas hantering av riksintressen helt eller delvis hindrat planer på bostadsbyggande i din kommun?

	Antal	Andel
Nej	18	32
Ja, vid något enstaka tillfälle	21	38
Ja, vid flera tillfällen	14	25
Vet inte	3	5
Total	56	100

Källa: Riksrevisionens kommunenkät, fråga 7.

Det är främst i Stockholms- och Göteborgsregionen som hanteringen av riksintressen vid flera tillfällen har hindrat planer på bostadsbyggande under de senaste tre åren, enligt Riksrevisionens enkät.³⁶ Det är också i storstadsregionerna som bostadsbristen är störst och exploateringsstrycket är starkast.

³⁴ Se bland annat: Sveriges Kommuner och Landsting (2011) *Hanteringen av riksintressen*. SKL Granskar.

³⁵ Heister Chris, Landshövding i Stockholms län. *Översyn av riksintressesystemet*. Dnr 100-11571-2013.

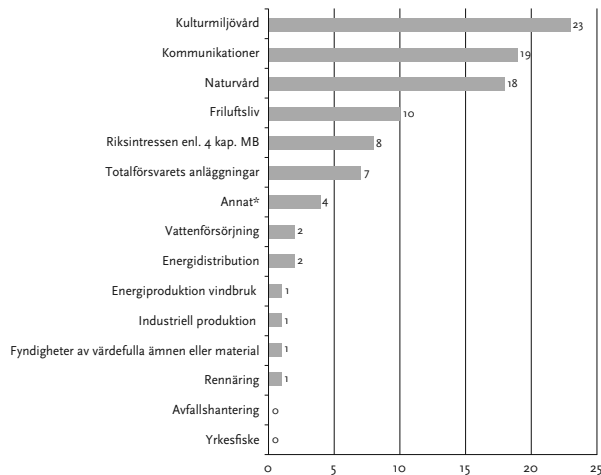
³⁶ Stockholmsregionen: Stockholm stad, Sigtuna, Österåker, Upplands Väsby, Knivsta, Nyköping. Göteborgsregionen: Ale, Alingsås, Borås Stad, Härryda, Kungälv.

Det är svårt att ge en välgrundad bild av i vilken omfattning som statens hantering av riksintressen hindrar bostadsbyggandet, men Riksrevisionens enkät visar att det finns ett inte obetydligt antal bostadsplaner som helt eller delvis stoppas. En anledning till att statistiken i Boverkets rapport visar att få planer hindras kan vara att planerna stoppas under planprocessens gång innan Länsstyrelsens överprövning och därför inte syns i deras statistik. Det är först när kommunfullmäktige har antagit en plan som Länsstyrelsen kan överpröva den.

3.1.2 Riksintressena för kulturmiljövården, kommunikationer och miljövården sammanfaller med bostadsbyggande

Det är framför allt tre riksintressen som kommunerna har angett som hinder för bostadsbyggande under de senaste tre åren: kulturmiljövården, kommunikationer och naturvården, se figur 3.1. Riksintresset för kulturmiljövården har helt eller delvis hindrat bostadsbyggande i flest kommuner (23), följt av riksintresset för kommunikationer och riksintresset för naturvården (19 respektive 18 kommuner). Därefter följer riksintresset för friluftslivet som har hindrat planer på nya bostäder i tio kommuner.

Figur 3.1. Riksintressen som helt eller delvis hindrat bostadsplaner, antal kommuner



*=Arlanda flygplats, riksintresse kust, Nationalstadspark, flygbuller.

Källa: Riksrevisionens kommunenkät, fråga 9. Vilket/vilka riksintressen hindrade planerna på bostadsbyggande helt eller delvis?

Det kanske inte är så uppenbarväckande att det är kulturmiljövården som har hindrat bostadsbyggande i flest kommuner. I många städer finns riksintressen för kulturmiljövården i eller i anslutning till områden som kan vara av intresse för att planera nya bostäder. Den pågående förtätningen av svenska städer är troligtvis en bidragande orsak till att riksintresset för kulturmiljövården kommer i konflikt med bostadsbyggandet.

Riksintresset för kulturmiljövården har hindrat bostadsbyggande i flest kommuner under de senaste tre åren. Samtidigt har flest kommuner antagit bostadsplaner som berörs av detta riksintresse.³⁷ Förutom riksintresset för kulturmiljövården har kommunerna angett att antagna bostadsplaner i huvudsak berör riksintressena för friluftsliv, kommunikationer och naturvård.

Eftersom riksintressena för kulturmiljövården, naturvården, friluftslivet och kommunikationer är de som verkar vara vanligast förekommande i samband med bostadsbyggande kartlägger vi i kapitel fem hur de ansvariga sektorsmyndigheterna för dessa riksintressen, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och Trafikverket, arbetar med sina riksintressen.

Exempel på hur statens hantering av riksintressen kan hindra bostadsbyggande

Ett exempel på hur statens hantering av ett riksintresse för kommunikationer kan påverka planer på bostäder är samhället Sävar norr om Umeå. Framtida infrastrukturplanering kan pekas ut som riksintresse och eftersom Trafikverket inte har bestämt vilken sida om tätorten som Norrbotniabanan ska dras är båda sidor om byn av riksintresse, se figur 3.2.

³⁷ Riksrevisionens kommunenkät följdfråga på fråga 28. Har din kommun under de senaste tre åren antagit en eller flera detaljplaner för bostäder som berör utpekade områden av riksintresse? Fråga 29. Vilket/vilka riksintressen berördes i de antagna detaljplanerna? Svar: kulturmiljövården 25 kommuner, friluftslivet 16 kommuner, kommunikationer 15 kommuner, naturvården 14 kommuner.

Figur 3.2. Trafikverkets riksintresse för planerad järnväg³⁸



Det har funnits planer på att bygga bostäder som har blivit stoppade på grund av riksintresset.³⁹ Som framgår av kartan är tätorten omringad av mark som pekats ut som riksintresse vilket innebär att den inte kan växa åt något håll.

3.1.3 *Riksintressena avskräcker kommuner från att planera för bostadsbyggande*

Själva existensen av att ett område är bedömt som riksintresse gör att vissa kommuner väljer bort att planera för bostäder i anslutning till området. Av de kommuner som har bostadsbrist och har haft för avsikt att bygga nya bostäder under de senaste tre åren är det nio stycken som vid flera tillfällen har avstått från att ta fram planer för bostadsbyggande som berör riksintressen, se tabell 3.2. Gemensamt för dessa kommuner är att de ligger i storstadsregionerna.

³⁸ Karta hämtad från Trafikverkets webbplats 2013-10-09 (grafiskt omarbetad).

³⁹ Intervju med företrädare för Umeå kommun 2013-05-30.

Tabell 3.2. Har det förekommit att din kommun avstått från att ta fram planer för bostadsbyggande som berör riksintressen under de senaste tre åren?

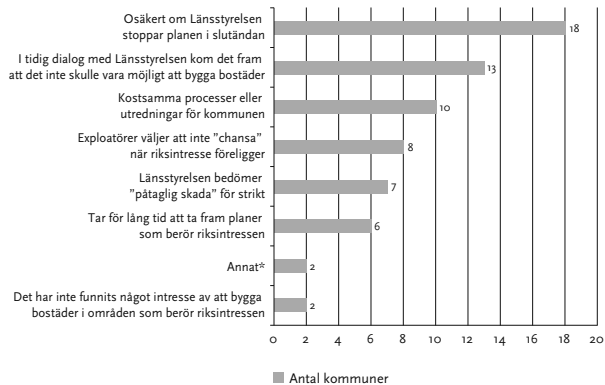
	Antal	Andel
Nej	28	50
Ja, vid något enstaka tillfälle	16	29
Ja, vid flera tillfällen	9	16
Vet inte	3	5
Total	56	100

Källa: Riksrevisionens kommunenkät, fråga 10.

Ytterligare en dryg fjärdedel av kommunerna har någon enstaka gång avstått från bostadsplaner som berör riksintressen. Hälften av de svarande kommunerna har dock inte avstått från att ta fram planer för bostadsbyggande som berör riksintressen under de senaste tre åren.

Ovisshet om riksintressena gör att bostadsplaner inte blir av

Det finns flera anledningar till varför kommunerna ibland avstår från att starta bostadsprojekt som berör riksintressen. Den vanligaste anledningen till att en kommun inte tagit fram planer, enligt Riksrevisionens enkät, är att kommunen är osäker på om Länsstyrelsen kommer att stoppa planen i slutändan (18 kommuner). Osäkerheten inför risken att ett riksintresse skulle hindra en plan gör alltså att planprocessen ibland inte inleds.

Figur 3.3. Anledningar till att kommunen avstått från att ta fram planer för bostadsbyggande som berör riksintressen

*Annat= Vår egen bedömning att det inte var förenligt med riksintresset, vissa planansökningar har delvis fått avslag på grund av närhet till riksintresse.

Källa: Riksrevisionens kommunenkät, fråga 11.

Den näst vanligaste orsaken till att kommunen avstått från att ta fram planer är att det i tidig dialog med Länsstyrelsen kommit fram att det inte skulle vara möjligt att bygga bostäder med hänsyn till riksintresset (13 kommuner). Vidare är det tio kommuner som menar att kostsamma processer och/eller utredningar har gjort att kommunen avstått från att ta fram bostadsplaner. Ytterligare en anledning som åtta kommuner anför är att exploatörerna inte vill chansa på att bygga bostäder när riksintressen berörs. I likhet med svarsalternativet att det finns en osäkerhet om huruvida Länsstyrelsen stoppar planer, verkar detta spegla att kommuner och exploatörer kan uppleva Länsstyrelsens hantering av riksintressen som oförutsägbar, något vi återkommer till i nästa kapitel.

3.2 Sammanfattande iakttagelser

- Hanteringen av riksintressena hindrar planer på bostäder i viss utsträckning. I över 60 procent av de tillfrågade kommunerna med bostadsbrist har statens hantering av riksintressen hindrat planer på bostadsbyggande minst en gång de senaste tre åren.
- I storstadsregionerna med starkt exploateringsstryck är statens hantering av riksintressena i större utsträckning ett hinder för bostadsbyggande.
- Det är huvudsakligen riksintressena för kulturmiljövård, kommunikationer och naturvård som hindrar planer på nya bostäder.
- Kommunerna avstår ibland från att planera för bostadsprojekt som berör riksintressen, framför allt på grund att det finns en osäkerhet om Länsstyrelsen kommer att tillåta planen med tanke på riksintresset. Andra anledningar är att Länsstyrelsen i ett tidigt skede signalerat att planen inte kommer att släppas igenom på grund av riksintresse, att riksintressena innebär kostsamma utredningar för kommuner eller att exploatörer inte vill chansa när riksintresse föreligger.

4 Länsstyrelsernas hantering av riksintressen vid bostadsbyggande

Detta kapitel behandlar länsstyrelsernas hantering av riksintressen när kommunerna vill planera byggandet av nya bostäder. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur kommunerna bedömer Länsstyrelsens stödjande roll under planprocessen, med tonvikt på Länsstyrelsens hantering av riksintresseunderlagen. Därefter undersöker vi Länsstyrelsens arbete med att se till att riksintressena inte påtagligt skadas i kommunernas bostadsplaner. Kapitlet avslutas med vilka konsekvenser länsstyrelsernas hantering av riksintressena får för kommunerna och bostadsplanerna i planprocessen. Kapitlet bygger på Riksrevisionens enkäter till länsstyrelserna och till kommuner med bostadsbrist, samt intervjuer med företrädare för kommuner och länsstyrelser.

4.1 Länsstyrelsens riksintresseunderlag till kommunerna

Länsstyrelsen är statens förlängda arm gentemot kommunerna och spindeln i nätet i hanteringen av riksintressen under planprocessen. Länsstyrelsen ska ge kommunerna råd och stöd i planeringsprocessen, enligt plan- och bygglagen. Under den översiktliga planeringen har Länsstyrelsen till uppgift att ta nödvändiga initiativ för att reda ut oklarheter eller brister i underlaget om riksintressena.⁴⁰ Länsstyrelsen ska sammanställa sektorsmyndigheternas riksintressebeskrivningar och förse kommunerna med riksintresseunderlag i planprocessen. Om det inte finns något underlag från sektorsmyndigheterna, ska arbetet grundas på det underlag som Länsstyrelsen bedömer lämpligt.⁴¹ Riksrevisionen tolkar det som att det är Länsstyrelsens uppgift att ta fram ett fungerande underlag om det inte finns tillfredsställande underlag från sektorsmyndigheterna.

4.1.1 *Mer fokus på att sammanställa och lämna över underlagen och mindre på att ge råd och bearbeta underlagen i översiktsplaneringen*

Kommunen ska i översiktsplanen redogöra för den kommande markanvändningen, och visa hur den avser att tillgodose riksintressena.

⁴⁰ Prop. 1994/95:230 *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen*, m.m. s. 58. I prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag framgår att länsstyrelserna fortfarande ska förmedla kunskaper och råd om plan- och bygglagstiftningen.*

⁴¹ 3 § Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

I samband med kommunens arbete ska Länsstyrelsen se till att kommunen får ett användbart riksintresseunderlag.

Som framgår av tabell 4.1 har kommuner med bostadsbrist olika uppfattningar om Länsstyrelsens funktion under den översiktliga planeringen. Sammantaget är det fler kommuner som uppfattar att Länsstyrelsen fokuserar på att sammanställa och lämna över underlagen och färre kommuner som upplever att Länsstyrelsen ger råd och bearbetar underlagen.

Tabell 4.1. Länsstyrelsens funktion vid framtagandet av översiktsplan, fördjupad översiktsplan och tillägg till översiktsplan (flera svarsalternativ möjliga)

	Antal	Andel
Länsstyrelsen ger kommunen sektorsmyndigheternas underlag om berörda riksintressen	30	54
Länsstyrelsen förser kommunen med ett underlag som Länsstyrelsen sammanställt av berörda riksintressen	35	63
Länsstyrelsen ger råd om hur kommunen kan hantera riksintressen	19	34
Länsstyrelsen förtydligar riksintressets/riksintressenas värde och/eller geografiska spridning	21	38
Vet inte	5	9
Annat	12	21

Källa: Riksrevisionens kommunenkät fråga 19. När det gäller riksintressen, vilken funktion har Länsstyrelsen vid framtagandet av översiktsplan, fördjupad översiktsplan och tillägg till översiktsplan?

De flesta kommunerna får sektorsmyndigheternas underlag sammanställda av Länsstyrelsen, vilket ingår i myndighetens uppgift. Dock får över en tredjedel av kommunerna inte ett riksintresseunderlag sammanställt av Länsstyrelsen.

Vidare är det enligt Riksrevisionens enkät två tredjedelar av kommunerna med bostadsbrist som bedömer att de inte får råd om hur de ska hantera riksintressena i översiktsplaneringen, se tabell 4.1. Färre än hälften av kommunerna anger att Länsstyrelsen förtydligar riksintressets värde eller geografiska utbredning under den översiktliga planeringen. Längre fram i kapitlet återkommer vi till behovet av att förtydliga riksintressena.

4.1.2 *Många kommuner har svårt att använda riksintresseunderlagen från Länsstyrelsen*

För att riksintresseunderlaget ska fungera som ett användbart planeringsverktyg i planprocessen bör det beskriva riksintresset och dess värde,

innehålla en geografisk avgränsning, och ge information om vad som skulle innebära påtaglig skada på riksintresset.

Det är 27 procent av kommunerna med bostadsbrist som anser att Länsstyrelsens underlag om riksintressen i ganska eller mycket stor utsträckning är ett användbart stöd för kommunens hantering av riksintressen. Övriga kommuner, en klar majoritet, bedömer att underlagen inte utgör ett användbart stöd i planeringsprocessen, se tabell 4.2.

Tabell 4.2. Kommunernas uppfattning om riksintresseunderlagen från länsstyrelserna

	I mycket stor utsträckning	I ganska stor utsträckning	Varken i stor eller liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I mycket liten utsträckning / Inte alls	Vet inte
Väl avgränsade geografiskt och i sak	7 (13%)	14 (25%)	15 (27%)	15 (27%)	2 (4%)	3 (5%)
Tydliga i beskrivningar av värden	2 (4%)	11 (20%)	16 (29%)	18 (32%)	7 (13%)	2 (4%)
Uppdaterade	4 (7%)	9 (16%)	11 (20%)	13 (23%)	13 (23%)	6 (11%)
Ett användbart stöd för kommunens hantering av riksintressen	5 (9%)	10 (18%)	18 (32%)	18 (32%)	3 (5%)	2 (4%)

Källa: Riksrevisionens kommunenkät fråga 6.

Otydliga värdebeskrivningar och inaktuella underlag

En uppgift som borde ingå i Länsstyrelsens stöd till kommunerna vid planer på bostadsbyggande är att tydliggöra det aktuella riksintresset i de fall detta är nödvändigt. Nästan hälften av kommunerna med bostadsbrist, 45 procent, anser dock att riksintresseunderlagen från länsstyrelserna i ganska liten eller mycket liten utsträckning innehåller tydliga värdebeskrivningar. Knappt hälften av kommunerna bedömer att riksintresseunderlagen från Länsstyrelsen i ganska eller mycket liten utsträckning är uppdaterade.

Otydliga värdebeskrivningar och inaktuella underlag gör det svårt för kommunerna att veta vad det riksintressanta som ska skyddas består av och hur planen behöver anpassa sig till dessa värden. I de fall det finns brister i underlagen är bearbetningar och förtydliganden från Länsstyrelsen en viktig del i stödet till kommunerna. Kommunerna behöver tolka underlagen i arbetet med att tillgodose riksintressena vid framtagandet av bostadsplaner.

En kommunföreträdare beskrev i en intervju med Riksrevisionen att kommunen vid upprepade tillfällen bett Länsstyrelsen om hjälp med att beskriva riksintressena och definiera värdet men inte hade fått något stöd i detta. Länsstyrelsen hänvisade till resurs- och tidsbrist.⁴² I ett enkätsvar beskrev en annan respondent problemet på följande vis:

Det vore bra om riksintressena kunde få beskrivningar som är tydliga och förståeliga. Då kanske gränserna också blir lättare att få förståelse för. Som det är i dag måste kommunen hela tiden beställa och ta fram underlag som är ett krav för varje ny detaljplan som berör riksintresset.

Länsstyrelserna förtydligar sällan underlagen

Länsstyrelserna bekräftar i Riksrevisionens enkät att de sällan förtydligar riksintresseunderlagen från sektorsmyndigheterna. Över hälften av länsstyrelserna svarar att det är ganska eller mycket ovanligt att Länsstyrelsen tydliggör eller avgränsar riksintressena för friluftsliv, naturvård och kommunikationer under den översiktliga planeringen eller under detaljplaneprocessen.⁴³

I Riksrevisionens enkät uppgav åtta länsstyrelser att de inte har tillräckliga resurser för att tillgodose sina uppgifter om riksintressena i planprocessen.⁴⁴ Dessa länsstyrelser var samstämmiga om vad som saknas: resurser för att uppdatera föråldrade riksintresseunderlag, ta fram fördjupade underlag och preciseringar, tolka befintliga underlag, och se över befintliga riksintressen.⁴⁵

4.2 Länsstyrelsernas bedömning av påtaglig skada på riksintressen vid bostadsbyggande

Förutom den rådgivande och stödjande rollen har Länsstyrelsen också ansvar att se till att kommunernas planer inte påtagligt skadar berörda riksintressen. Enligt hushållningsförordningen 3 § ska Länsstyrelsen ta de initiativ som behövs för att det i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn till riksintressena. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna.⁴⁶

⁴² Intervju med företrädare för Strömstads kommun 2013-06-18.

⁴³ Riksrevisionens länsstyrelseenkät, fråga 10. Hur vanligt är det att ni tydliggör och/eller avgränsar berörda riksintressen under arbete med översiktsplanering? Fråga 14. Hur vanligt är det att ni tydliggör och/eller avgränsar berörda riksintressen under detaljplaneprocessen?

⁴⁴ Riksrevisionens länsstyrelseenkät, fråga 3. Anser ni att Länsstyrelsen har tillräckliga resurser för att tillgodose de uppgifter ni har avseende riksintressen i planprocessen?

⁴⁵ Riksrevisionens länsstyrelseenkät, fråga 4. Vilka resurser saknar ni för att tillgodose de uppgifter ni har avseende riksintressen i planprocessen och vad får det för konsekvenser?

⁴⁶ 3 § förordning (1998:896) om hushållning med mark och vattenområden m.m.

En av förutsättningarna för att samspelet mellan kommun och stat ska fungera väl i planprocessen är att kommunen i ett tidigt skede vet ungefär hur riksintressena behöver tas omhand för att Länsstyrelsen ska bedöma att de är tillgodosedda. Under planprocessen ska Länsstyrelsen i sina yttranden ge uttryck för om den anser att kommunen har tillgodosett riksintresset eller inte. Länsstyrelsen kan också förmedla sin ståndpunkt om risk för påtaglig skada i dialog med kommunerna. Eftersom kommunerna bedömer att riksintresseunderlagen är svåra att använda som stöd för kommunen i hanteringen av riksintressena, blir det ännu viktigare att Länsstyrelsen är tydlig och förutsägbar i sin bedömning av om en bostadsplan riskerar att påtagligt skada ett riksintresse.

4.2.1 *Länsstyrelserna invänder ofta mot kommunernas hantering av riksintressena i översiktsplaneringen*

I många fall råder det inte samsyn mellan Länsstyrelsen och kommunen om hanteringen av riksintressen i den översiktliga planeringen. Under år 2010 invände Länsstyrelsen mot kommunen i 72 procent av alla översiktsplaner. Ungefär en tredjedel av fallen gällde riksintressen. I fördjupningar av översiktsplaner hade Länsstyrelsen invändningar i 35 procent av sina granskningsyttranden, och vart tredje av dessa handlade om riksintressen. I tilläggen till översiktsplanerna invände Länsstyrelsen mot knappt var tredje plan på grund av kommunens hantering av riksintressena.⁴⁷

Enligt intervjuer med företrädare för kommuner och länsstyrelser är invändningarna i detta skede ofta generellt hållna och handlar om att Länsstyrelsen påtalar att kommunen måste utreda riksintresset ytterligare i nästa steg av planprocessen. En företrädare från Länsstyrelsen beskrev att det är svårt för Länsstyrelsen att vara precis i yttrandet till översiktsplanen. Exempelvis kan Länsstyrelsen skriva att "en viss utbyggnad är möjlig". Frågan är då vad "en viss" innebär. Länsstyrelsen vill gärna ha en brasklapp eftersom skalan och utformningen i den senare detaljplanen också spelar roll för bedömningen av riksintressena.⁴⁸

4.2.2 *Länsstyrelsernas ställningstagande om påtaglig skada är oförutsägbara*

Enligt Riksrevisionens kommunenkät anser knappt hälften av kommunerna med bostadsbrist att det finns en oförutsägbarhet i Länsstyrelsens processer och bedömningar av riksintressena under planprocessen. Med bedömningar avses Länsstyrelsens uppgift att avgöra om kommunerna har tillgodosett riksintressena i sina planer så att de inte påtagligt skadas.

⁴⁷ Boverket (2011:4) *Boverkets uppsiktsrapport planering och byggande under 2010*, s. 23.

⁴⁸ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2013-06-20.

Tabell 4.3. Är Länsstyrelsens processer och/eller bedömningar avseende riksintressen i planprocessen generellt förutsägbara?⁴⁹

	Antal	Andel
Ja	23	41
Nej	25	45
Vet inte	8	14
Total	56	100

Källa: Riksrevisionens kommunenkät fråga 14.

Oförutsägbarheten beror enligt kommunföreträdarna huvudsakligen på följande aspekter:

- dåliga och inaktuella värdebeskrivningar som gör bedömningen av påtaglig skada oförutsägbar
- handläggbarberoende
- oklara spelregler
- Länsstyrelsens ställningstagande kommer sent i planprocessen.⁵⁰

Nedan går vi igenom hur dessa aspekter av oförutsägbarheten kan ta sig uttryck.

Bristande värdebeskrivningar

Enligt Riksrevisionens kommunenkät anser nästan hälften av kommunerna med bostadsbrist att riksintresseunderlagen i ganska eller mycket liten utsträckning beskriver värdena som ska skyddas på ett tydligt sätt. I avsnitt 4.1.2 och tabell 4.2 framgår att många av kommunerna anser att beskrivningar ofta är inaktuella.⁵¹ Bristande värdebeskrivningar skapar en osäkerhet hos kommunerna och bidrar till att de inte kan förutse hur Länsstyrelsen kan komma att bedöma risk för påtaglig skada på riksintressena.

Handläggbarberoende

Ungefär hälften av alla kommuner menar enligt Riksrevisionens enkät att oförutsägbarheten till viss del beror på att olika handläggare på Länsstyrelsen gör olika bedömningar. Det är naturligt att det finns en viss variation mellan olika handläggare i hanteringen av ett ärende men det blir problematiskt om

⁴⁹ Med förutsägbara menar vi att ni på förhand vet vad som kommer att krävas av kommunen i processen rörande riksintressen och ungefär vilka bedömningar som Länsstyrelsen kommer att göra vad gäller hanteringen av riksintressen.

⁵⁰ Riksrevisionens kommunenkät fråga 15. På vilket sätt är Länsstyrelsens processer och/eller bedömningar avseende riksintressen i planprocessen inte förutsägbara?

⁵¹ Riksrevisionens kommunenkät fråga 6. I vilken utsträckning anser din kommun att Länsstyrelsens underlag om riksintressen är tydliga i beskrivningar av värden?

processen blir alltför oförutsägbar. En kommunföreträdare beskriver att det kan svänga ordentligt under arbetet med samma plan i olika skeden av processen beroende på vem som hanterar ärendet.

Oklara spelregler

I Riksrevisionens enkät har knappt en tredjedel av kommunerna svarat att Länsstyrelsen inte agerar på ett likartat sätt i likartade fall.⁵² Länsstyrelsen ansvarar för att självständigt bedöma och överpröva planer om de innebär påtaglig skada. Om Länsstyrelsen är tydlig med sitt ställningstagande tidigt i processen borde det underlätta detaljplaneprocessen för kommunen. Enligt kommunerna kan Länsstyrelsen dock ändra sig under ett planärende och göra olika bedömningar i olika skeden av processen. En kommunföreträdare beskriver att Länsstyrelsen ibland ändrar sitt beslut från det tidiga samrådet. Detta skapar osäkerhet om huruvida kommunen kan lita på besked från Länsstyrelsen i de tidiga samråden.⁵³

Oförutsägbarheten innebär att vissa kommuner anser att det kan bli en förhandling mellan kommun och länsstyrelse vilket riskerar att ge olika resultat med olika länsstyrelser och olika handläggare. Dessutom riskerar förhandlingarna att förlänga planprocessen vilket kan innebära merkostnader för exploatörer och kommuner.

Det förekommer att sektorsmyndigheterna och Länsstyrelsen har olika uppfattning om huruvida en bostadsplan påtagligt skadar ett riksintresse, se tabell 4.4. Olika uppfattning om påtaglig skada mellan sektorsmyndigheterna och Länsstyrelsen är en annan aspekt av de oklara spelreglerna.

Tabell 4.4. Har det förekommit att en sektorsmyndighet bedömer risk för påtaglig skada på ett riksintresse i en detaljplan men att Länsstyrelsen gör bedömningen att risk för påtaglig skada inte föreligger?

	Antal
Nej, aldrig	9
Någon enstaka gång	8
Ibland	3
Ja, ofta	0
Total	20

Källa: Riksrevisionens länsstyrelseenkät fråga 28.

⁵² Riksrevisionens kommunenkät fråga 12. Är Länsstyrelsens processer och/eller bedömningar avseende riksintressen i planprocessen generellt konsekventa?

⁵³ Intervju med företrädare för Göteborgs stad 2013-06-19.

Förekomsten av skilda bedömningar om risken för påtaglig skada visar att Länsstyrelsen gör en egen bedömning av det aktuella riksintresset, vilket är Länsstyrelsens uppgift. Om sektorsmyndigheten har gjort en annan bedömning har det dock hänt att Länsstyrelsen ändrat sitt ställningstagande. Enligt Riksrevisionens enkät har åtta länsstyrelser stoppat en eller flera detaljplaner när en sektorsmyndighet bedömt att det föreligger risk för påtaglig skada. Detta antyder att dessa länsstyrelser inte står fast vid sin ursprungliga bedömning utan ändrar sig efter påtryckningar eller dialog med den ansvariga sektorsmyndigheten.

Tabell 4.5. När en sektorsmyndighet bedömer risk för påtaglig skada på ett riksintresse i en detaljplan men Länsstyrelsen gör bedömningen att risk för påtaglig skada inte föreligger, godkänner ni planen?

	Antal
Nej, aldrig	1
Någon enstaka gång	2
Ibland	5
Ja, alltid	3
Total	11

Källa: Riksrevisionens länsstyrelseenkät fråga 29.

När detta inträffar borde det bidra till att planprocessen blir otydlig och mindre förutsägbar för kommunerna.

Länsstyrelsens ställningstagande kommer sent i planprocessen

I de fall som Länsstyrelsen förtydligar riksintressets värde eller geografiska spridning sker detta ofta sent i planprocessen, i samband med Länsstyrelsens granskning av förslaget.⁵⁴ Att Länsstyrelsens synpunkter kommer fram sent i planprocessen överensstämmer med kommunernas uppfattning att Länsstyrelsen inte sätter ned foten. När förtydligandet kommer sent i processen är det inte ovanligt att kommunen måste omarbete planen utifrån synpunkterna.

När det gäller riksintresset för kulturmiljö menar Riksantikvarieämbetet att det i många fall till slut blir en fråga om gestaltning och då befinner sig planen långt framme i processen.⁵⁵ Gestaltningen handlar om arkitektur och om utformningen passar in i den befintliga miljön. Det kan också röra sig om husens färgtoner och storleken på fönstren i förhållande till riksintresset.

⁵⁴ Riksrevisionens kommunenkät, fråga 24. I vilket skede av detaljplaneprocesser för bostadsbyggnad förtydligar Länsstyrelsen riksintressets/riksintressenas värde och/eller geografiska spridning?

⁵⁵ Intervju med företrädare för Riksantikvarieämbetet 2013-08-23.

En annan anledning till att Länsstyrelsens synpunkter kan komma fram sent i planprocessen är att Länsstyrelsen, för att bedöma om planen riskerar att påtagligt skada ett riksintresse, behöver ha något att bedöma den eventuella skadan mot. Så länge planen är under bearbetning i ett tidigt skede kan det vara svårt för Länsstyrelsen att bedöma om planen tillgodoser riksintressena eller inte. Länsstyrelsen vill inte heller låsa sig i ett tidigt skede om planen sedan ändrar utformning. Kommunen i sin tur efterfrågar tydliga besked tidigt i planprocessen men Länsstyrelsen har svårt att sätta ned foten om inte planen är färdigutformad och inkluderar utredningar om hur den avser att tillgodose riksintressena. Företrädare för länsstyrelser har beskrivit att det är vanligt att avvakta med sitt ställningstagande. Säkra är att begära fler utredningar från kommunerna för att vara helt säkra på att planen inte kommer att skada riksintresset påtagligt.

4.3 Länsstyrelsens hantering av riksintressena försvårar planprocessen för bostadsbyggande

En konsekvens av att kommunerna upplever Länsstyrelsens agerande som oförutsägbart och inkonsekvent är att planprocessen riskerar att bli utdragen och osäker. De bristfälliga riksintresseunderlagen bidrar också till att kommunerna har svårt att hantera riksintressena i planprocessen.

Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse till regeringen uttryckt att riksintressesystemet som det fungerar i dag skapar osäkerhet vid planering av bostadsbyggande både för exploatörer och för kommuner. Det riskerar att leda till att planprocesserna försenas, fördröjas och i värsta fall stoppas.⁵⁶ Även ett par kommuner har i intervjuer påpekat att det osäkra planeringsläget försvårar, fördröjar och fördröjer planeringen av bostäder.⁵⁷ Som framgår i kapitel tre har även flera kommuner avstått från att planera nya bostäder på grund av osäkerheten om Länsstyrelsen kommer att stoppa planen i slutändan.

4.3.1 En utdragen planprocess – exemplet Norra Djurgårdsstaden

Ett exempel på en utdragen planprocess, som till stor del berodde på riksintresset för Nationalstadsparken och Stockholms innerstad, är Norra Djurgårdsstaden i Stockholm. Den senaste planeringsomgången för Norra Djurgårdsstaden startade någon gång omkring år 2000–2001. Från att kommunen initierade planprocessen fram till att kommunfullmäktige antog

⁵⁶ Översyn av riksintressesystemet, Länsstyrelsen Stockholms län, Dnr 100-1157-2013, 2013-04-12.

⁵⁷ Intervju med företrädare för Stockholms stad 2013-02-14, intervju med företrädare för Strömstads kommun 2013-06-18, intervju med företrädare för Göteborgs stad 2013-06-19.

den första detaljplanen tog det cirka åtta år. De första 670 bostäderna började byggas 2011.⁵⁸

I samband med Länsstyrelsens granskningsyttrande på kommunens programförslag 2002 började plankontoret förstå att det skulle bli en lång planprocess. Kommunen behövde gå tillbaka och studera hur planen skulle förhålla sig till riksintresset Nationalstadsparken (4 kap. 7 § miljöbalken).⁵⁹ När den första detaljplanen kom 2005 påpekade Länsstyrelsen att frågan om skada på Nationalstadsparkens natur- och kulturvärden behövde utredas ytterligare. Nästa steg för plankontoret blev därför att omarbeta och revidera planförslaget. Arbetet fortsatte ytterligare några år. I slutet av 2008 antog kommunfullmäktige den första detaljplanen för en del av Norra Djurgårdsstaden och Länsstyrelsen bedömde att planen tillgodosåg riksintressena. Andra intressenter överklagade dock beslutet och anförde påtaglig skada på riksintresset, varpå en domstolsprocess följde fram till 2011.

Den långa planprocessen för området har inneburit högre kostnader för exploatörerna, vilket i sin tur medfört att hyran eller priset på lägenheterna blir högre för medborgaren. Marken är dyr och de inblandade byggherrarnas lån med räntekostnader har löpt på sedan markanvisningen 2004.

4.3.2 *Ansvar för att förtydliga riksintressenas värde läggs över på kommuner och exploatörer*

I de fall sektorsmyndighetens riksintresseunderlag är dåligt beskrivet och Länsstyrelsen inte förtydligar riksintresset skjuts ansvaret för att precisera riksintressena ut på kommunerna. Det är vanligt att Länsstyrelsen skriver i sitt granskningsyttrande att kommunen inte har utrett riksintresset tillräckligt, och ber då kommunen att ytterligare utreda hur planen kan komma att påverka riksintresset. I tabell 4.6 framgår hur vanligt det är att länsstyrelserna begär att kommunerna tydliggör eller avgränsar berörda riksintressen vid översiktsplanering respektive detaljplanering.

⁵⁸ Högsta förvaltningsdomstolens dom, Mål nr 3663-10, Stockholm den 4 februari 2011, intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län 2013-04-09, intervju med företrädare för Stockholms stad 2013-02-14.

⁵⁹ Se bland annat yttrande Länsstyrelsen i Stockholms län 2002-10-30, Dnr 1931-02-25507.

Tabell 4.6. Hur vanligt är det att ni begär att kommunen tydliggör och/eller avgränsar berörda riksintressen under översiktsplaneringen respektive detaljplaneringen?

	Översikts- planering	Detalj- planering
Mycket vanligt	3	3
Ganska vanligt	6	4
Ganska ovanligt	9	9
Mycket ovanligt	2	4
Total	20	20

Källa: Riksrevisionens länsstyrelseenkät fråga 11 och 15.

Knappt hälften av länsstyrelserna brukar begära förtydliganden av kommunen i samband med översiktsplaneringen och sju länsstyrelser brukar göra det under detaljplaneringen. Företrädare för en länsstyrelse beskriver att det bristfälliga riksintresseunderlaget gör att Länsstyrelsen ber kommunen att precisera riksintresset i förhållande till planen för att säkerställa att det inte skadas påtagligt. Det blir upp till kommunerna att beskriva riksintresset. Med dåliga underlag kan Länsstyrelsen inte utesluta att ett visst riksintresse påtagligt skadas. Det är kommunernas roll att visa att så inte kommer att vara fallet, vilket gör att kommunen vanligtvis behöver utreda riksintresset ytterligare.⁶⁰

En kommunföreträdare beskriver i en intervju att Länsstyrelsen i princip alltid begär fler utredningar och beskrivningar om riksintressena. Det innebär att en plan som borde ta ett år att ta fram istället oftast tar upp till tre år.⁶¹ Kommunen eller exploatören får bekosta och tillsätta utredningar som ska utveckla riksintressenas värden för att sedan i sin tur kunna beskriva hur planen avser att ta hänsyn till dessa värden.

Å ena sidan ligger "bevisbördan" på kommunen att i planförslaget visa hur den avser att tillgodose aktuella riksintressen. Å andra sidan förutsätter riksintressesystemet att det finns aktuella och användbara riksintresseunderlag för kommunen att förhålla sig till. Om Länsstyrelsen hade förtydligat riksintresseunderlagen hade inte kommunen behövt göra det extra arbetet.

⁶⁰ 3 kap. 4 § och 5 kap. 22 § plan- och bygglagen. Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2013-06-20.

⁶¹ Intervju med företrädare för Strömstads kommun 2013-06-18.

Boverket har beskrivit det som att kommunerna i dagens situation sitter med "Svarte Petter" i riksintressesystemet.⁶² I spelet om Svarte Petter finns ingen vinnare men en förlorare, och den som sitter med Svarte Petter kan inte slippa undan utredningarna av riksintressena. Det faller på kommunerna att förtydliga och precisera riksintressena när underlagen är bristfälliga.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

- Majoriteten av kommunerna med bostadsbrist anser att riksintresseunderlagen från Länsstyrelsen inte är ett användbart stöd i planprocessen. Underlagen bedöms i stor utsträckning vara inaktuella och riksintressebeskrivningarna otydliga.
- Knappt hälften av länsstyrelserna upplever att de inte har resurser för att aktualisera, tydliggöra och precisera riksintresseunderlagen.
- Länsstyrelserna invänder ofta mot kommunernas hantering av riksintressen i översiktsplanerna.
- En stor andel av kommunerna anser att länsstyrelsernas bedömning av påtaglig skada är oförutsägbar. Oförutsägbarheten handlar bland annat om att Länsstyrelsen inte ger tydliga besked, att Länsstyrelsen kan ändra sig under planprocessens gång, att utfallet i stor utsträckning är handläggbarberoende och att Länsstyrelsens ställningstagande kommer sent i processen.
- Länsstyrelsen lägger över en stor del av ansvaret att förtydliga riksintressenas värde på kommunerna.
- Länsstyrelsernas hantering av riksintresseunderlagen och processen att bedöma påtaglig skada tenderar att förlänga, fördyra och försvara byggandet av bostäder.

⁶² Intervju med företrädare för Boverket 2013-09-16.

5 Länsstyrelsens förutsättningar att stödja kommunerna

Kapitlet beskriver Länsstyrelsens förutsättningar att hantera riksintressena när kommunerna planerar för bostadsbyggande. Vi inleder med att beskriva Länsstyrelsens syn på sektorsmyndigheternas riksintressebeskrivningar. Underlagen som beskriver riksintressena är en viktig förutsättning för både kommunens och Länsstyrelsens hantering av riksintressena under planprocessen. I analysen av sektorsmyndigheternas underlag är fokus på de riksintressen som framför allt påverkar bostadsbyggandet i kommunerna med bostadsbrist: kulturmiljövård, kommunikationer, naturvård och friluftsliv. Därefter analyseras vilka förutsättningar som Boverket har gett Länsstyrelsen i form av Boverkets samordningsansvar för arbetet med riksintresseunderlagen, och myndighetens arbete med att vägleda Länsstyrelsen i bedömningen av påtaglig skada. Kapitlet avslutas med en analys av regeringens styrning av riksintressesystemet.

5.1 Sektorsmyndigheternas riksintresseunderlag är bristfälliga

Det är sektorsmyndigheterna som ska förse Länsstyrelsen med underlag om de områden de bedömt vara av riksintresse även om det är Länsstyrelsen som ansvarar för att kommunerna har ett väl fungerande underlag. Underlagets kvalitet påverkar länsstyrelsernas möjligheter att förse kommunerna med ett väl fungerande planeringsunderlag.

5.1.1 *Sektorsmyndigheternas ansvar för riksintresseunderlagen är otydligt*

Varken Boverket eller regeringen har preciserat vad som ingår i sektorsmyndigheternas ansvar för riksintresseunderlagen.⁶³ Det finns ingen precisering av vad som ska ingå i underlagen, och regeringen har inte pekat ut vilken aktör som har ansvar för att underlagen underhålls. I förarbetena till naturresurslagen framgår dock att det är angeläget med klar och tydlig dokumentation om vad som ligger till grund för bedömningar om riksintressena för naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet. Sektorsmyndigheternas arbete med underlagen ska inriktas så att riksintresseområdena kan preciseras och avgränsas i kommunala översiktsplaner.⁶⁴

⁶³ Intervju med företrädare för Boverket 2013-01-22.

⁶⁴ Prop. 1985/86:3, s. 117.

När riksintressesystemet infördes fanns god kunskap om riksintressena hos myndigheter och kommuner tack vare den tidigare så kallade fysiska riksplaneringen. Den fysiska riksplaneringen innebar bland annat en omfattande inventering och dokumentation av landets mark- och vattenanvändning under 1960- och 1970-talet. Inventeringen lade grunden för riksintressesystemet. I dag finns inte samma kunskap, varken i kommuner, på länsstyrelser eller hos sektorsmyndigheter.

5.1.2 Sektorsmyndigheternas underlag är ofta svåra att använda i planeringen av bostäder

Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna visar att det är stor skillnad på hur länsstyrelserna ser på respektive sektorsmyndighets underlag för de olika riksintressena. Riksintressebeskrivningarna för kulturmiljövården och friluftslivet upplevs som minst användbara, se tabell 5.1. Ingen länsstyrelse anser att underlagen från Riksantikvarieämbetet är mycket användbara och sju länsstyrelser anser att underlagen är ganska eller mycket oanvändbara.

Allra flest länsstyrelser, 16 stycken, anger att underlagen för friluftslivet är ganska eller mycket oanvändbara i bedömningen av kommunernas planer på bostadsbyggande. Riksintressena för friluftslivet omfattar ofta stora områden där det skyddsvärda inte är specificerat vilket gör det svårt att förhålla sig till vad påtaglig skada på riksintresset kan innebära. De nuvarande riksintressebeskrivningarna för friluftslivet har beskrivits som kortfattade, torftiga och luddiga.

Tabell 5.1. I vilken utsträckning uppfattar ni att följande riksintresseunderlag/ riksintressevärdebeskrivningar från sektorsmyndigheterna är användbara för era bedömningar av kommunernas planer avseende bostadsbyggande?

	Mycket användbara	Ganska användbara	Ganska oanvändbara	Mycket oanvändbara	Inte aktuellt
Kulturmiljövård	0	12	6	1	1
Naturvård	0	14	5	1	0
Friluftsliv	0	3	9	7	1
Kommunikationer	5	14	1	0	0

Källa: Riksrevisionens länsstyrelseenkät fråga 7.

Sex länsstyrelser anser att underlagen för naturvården är ganska eller mycket oanvändbara för länsstyrelsernas bedömningar av kommunernas planer på bostadsbyggande. Värdebeskrivningarna kan vara mycket kortfattade, ibland bara en enstaka mening av typen *Våtmarkskomplex med botaniska värden*⁶⁵.

⁶⁵ Område av riksintresse för naturmiljövård i Södermanlands län. Identitetsnummer: NRO 04 065. Områdesnamn: Våtmark vid Gallsjön och Älskaren.

Majoriteten av länsstyrelserna har dock angett att värdebeskrivningarna för naturvärden är ganska användbara. En anledning till att länsstyrelserna inte har större problem med att tolka naturvårdens värdebeskrivningar kan vara att dessa riksintressen ofta sammanfaller med Natura 2000-områden eller naturreservat. I dessa fall är det vanligt att det finns tydligare beskrivningar av riksintressets värde i motiveringarna till att skydda området som Natura 2000-område eller som naturreservat. Länsstyrelserna har även egen kompetens i miljöfrågor vilket kan underlätta för dem att tolka riksintressebeskrivningarna.

Trafikverkets riksintresseunderlag anses vara mer användbara i jämförelse med riksintressebeskrivningarna för kulturmiljövärden, naturvärden och friluftslivet. Enligt Riksrevisionens enkät bedömer alla länsstyrelser utom en att Trafikverkets underlag och värdebeskrivningar är ganska eller mycket användbara i länsstyrelsernas prövning av bostadsplaner, se tabell 5.1.

På frågan varför Länsstyrelsen tycker att vissa underlag är ganska eller mycket oanvändbara handlar svaren framför allt om följande aspekter: de är inte tillräckligt preciserade (svepande och generella), inaktuella, och det är oklart vad som skulle kunna innebära påtaglig skada.⁶⁶

Riksintressebeskrivningarna för kulturmiljövärden uppfattas som särskilt vaga och svåra att översätta direkt som planeringsverktyg i planprocessen av både kommuner och länsstyrelser. En länsstyrelse menar att kulturmiljöbeskrivningarna är oprecisa och tunna, vilket gör det oklart och svårt för kommunerna att veta vad påtaglig skada innebär.⁶⁷ Det ställer krav på länsstyrelserna att själva precisera riksintresset. I Riksrevisionens enkät uppger elva länsstyrelser att det är vanligt eller mycket vanligt att de tydliggör eller avgränsar riksintressena för kulturmiljövärden under kommunernas översiktsplanprocess. I detaljplanprocessen svarar 13 länsstyrelser att de gör detta arbete.⁶⁸ Det förefaller som att länsstyrelserna arbetar mer aktivt med underlagen för kulturmiljövärden jämfört med andra riksintresseunderlag, vilket ter sig naturligt med tanke på att kommunerna ofta vill bygga i områden som omfattas av detta riksintresse och att länsstyrelserna har länsantikvarier med egen sakkfrågekompetens på området.

⁶⁶ Riksrevisionens enkät fråga 8. Varför uppfattar ni att riksintresseunderlagen/värdebeskrivningarna är ganska eller mycket oanvändbara för era bedömningar av kommunernas hantering av riksintressen i planer avseende bostadsbyggande? 17 svar.

⁶⁷ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2013-06-20.

⁶⁸ Riksrevisionens länsstyrelseenkät fråga 10. Hur vanligt är det att ni tydliggör och/eller avgränsar berörda riksintressen under arbete med översiktsplanering? Fråga 14. Hur vanligt är det att ni tydliggör och/eller avgränsar berörda riksintressen under detaljplanprocessen?

Riksintresset för Umeå stad kan ses som ett exempel på ett otydligt beskrivet riksintresse från Riksantikvarieämbetet. Beskrivningen av riksintresset ser ut på följande vis:

Motivering:

Residensstad som speglar 1600-talets stadsgrundningspolitik och utvecklingen inom stadsbyggnadskonsten under 1800-talets andra del och 1900-talets början med inslag av kontinentalt influenser.

Uttryck för riksintresset:

Framträdande byggnader och miljöer som speglar Umeås funktion som centrum i länet för administration, handel, sjöfart, vård, utbildning och senare också militär verksamhet. Kommunikationsstråk som berättar om stadens utveckling från 1600-talet och framåt. Kvarvarande bebyggelse i de östra och västra stadsdelarna från perioden 1700-talets slut och fram till 1880-talet. Den under 1800-talets senare del, och 1900-talets början successivt utvidgade stadsplanen med gatunät, tomstruktur, platsbildningar och byggnader från motsvarande perioder. Tillägget av Östra och Västra esplanaderna 1879 samt den efter branden 1888 reglerade äldsta stadskärnan med Rådhusplanaden som bred mittaxel. Inslaget av grönska med trädplanterade gator, parker och många trädgårdstomter samt kontakten med älven. Bebyggelse huvudsakligen från tiden efter stadsbranden 1888 av relativt gles karaktär med trähushusbebyggelse upp till två våningar, enkla men medvetet utformade hus blandade med förmålig panelarkitektur samt offentliga byggnader av sten i tre våningar. Hamnstråk med gles och låg bebyggelse samt sjöfartspräglad och representativ fasad mot älven.⁶⁹

På grund av att både kommunen och Länsstyrelsen hade svårt att tolka beskrivningen tog Länsstyrelsen i Västerbotten fram en egen riksintressebeskrivning år 2010, i dialog med Riksantikvarieämbetet och kommunen. Länsstyrelsens riksintressebeskrivning för kulturmiljövården i Umeå stad är nu 35 sidor vilket kan jämföras med Riksantikvarieämbetets knappa en sida. I detta fall är det tydligt att en vag beskrivning från Riksantikvarieämbetet inneburit att Länsstyrelsen fått lägga ned betydande arbete på att förtydliga riksintresset för att det ska fungera som planeringsverktyg för kommunen.

⁶⁹ Riksantikvarieämbetet. Riksintressen för kulturmiljövården – Västerbottens län (AC). AC län beslut RAÄ 1997-11-17. Revidering 2010 avseende värdetext för AC 10, samt hävande av AC 40. Dokument uppdaterat 2013-09-11.

5.1.3 *Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket uppdaterar sällan sina underlag*

Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket arbetar inte systematiskt med att se över sina riksintressen. Det var 13 år sedan Naturvårdsverket såg över riksintressena för naturvård. Detta kan förklara att dessa riksintressebeskrivningar ibland uppfattas som inaktuella av både kommuner och länsstyrelser. Naturvårdsverket jobbar aktivt med att skydda mark mot exploatering men inte genom riksintressesystemet. Cirka 12 procent av Sveriges landyta har ett starkare skydd än vad ett riksintresse har. Framför allt består skyddet av naturreservat, men även nationalparker, naturvårdsområden och Natura 2000-områden är starkare sätt för Naturvårdsverket att skydda naturmiljön.

Naturvårdsverket har inte sett över friluftslivets riksintressen sedan riksintressesystemet infördes 1987, vilket kan förklara att länsstyrelserna har svårast att använda dessa underlag. En översyn av riksintresset pågår dock för närvarande som Naturvårdsverket ska rapportera till regeringen senast den sista februari 2014. Översynen är ett uppdrag till myndigheten i 2012 års regleringsbrev och har framför allt till syfte att skydda friluftslivet. Ett av målen med översynen är att höja kvaliteten i beskrivningarna av områdena som utpekas som riksintresse för friluftslivet.

Riksantikvarieämbetet har inte reviderat riksintresseunderlagen för kulturmiljövården sedan 1990-talet. Då gick myndigheten tillsammans med länsstyrelserna igenom samtliga riksintressen i syfte att få till bättre och mer enhetliga beskrivningar. För närvarande driver Riksantikvarieämbetet ett tvåårigt projekt med fokus på att ta fram vägledningarna som ska stödja länsstyrelserna och kommunerna i deras hantering av riksintressena. Riksantikvarieämbetet gör ingen samlad revidering av riksintresseurvalet i samband med projektet men flera länsstyrelser har tagit initiativ till att se över Riksantikvarieämbetets riksintressen och de tillhörande underlagen.

Trafikverket har som målsättning att se över sina riksintressen varje år och att uppdatera riksintressena vart fjärde år. Länsstyrelsen anser att Trafikverkets riksintresseunderlag är mer användbara än underlagen från Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, se avsnitt 5.1.2. Trafikverkets riksintressen kan ändå uppfattas som inaktuella trots att myndigheten kontinuerligt uppdaterar sina riksintresseanspråk. Det beror på att Trafikverket också pekar ut eventuella framtida vägar eller järnvägar som riksintresseanspråk. Dessa anspråk kan ligga kvar under mycket lång tid utan att riksintresset tas bort eller att det byggs en väg eller järnväg. Det finns flera fall där sådana planer funnits i över 30 år. Eftersom den exakta sträckningen bestäms först när planerna är finansierade pekar Trafikverket ut relativt breda korridorer som riksintresse. Korridorerna gör att det läggs en död hand över stora områden som omöjliggör eventuellt bostadsbyggande.

5.2 Boverket har inte samordnat sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlag

Boverket ska samordna de statliga myndigheternas arbete med underlag om riksintressen.⁷⁰ Boverket har i sin roll som samordnare inte gett sektorsmyndigheterna några generella råd om utformningen av riksintressebeskrivningarna eller tagit fram kriterier för hur utpekandet av riksintressen ska gå till. Det finns ingen miniminivå eller standard för hur sektorsmyndigheternas beskrivning av ett riksintresse ska se ut, hur värdet ska preciseras, hur underlaget ska vara utformat eller vad underlagen ska innehålla.

Det finns inget nationellt register eller en samlad översikt över riksintressena. Länsstyrelserna ansvarar för kunskapen om samtliga riksintressen i respektive län. Ett problem med att försöka samla riksintressena är att alla sektorsmyndigheter inte själva har samtliga beskrivningar av sina riksintressen. Naturvårdsverket har till exempel inte samlat sina riksintressebeskrivningar på myndigheten, utan beskrivningarna finns på länsstyrelserna. Enligt företrädare på Naturvårdsverket är inte alla riksintressebeskrivningar digitaliserade och många finns endast i pärmar på länsstyrelserna.

Boverkets insatser för att samordna sektorsmyndigheternas arbete med underlag har varit begränsade sedan slutet av 1990-talet. Boverket arbetade under större delen av 1990-talet aktivt med riksintressefrågan. Det pågick bland annat en diskussion om möjligheten att ta fram gemensamma kriterier för utpekande av riksintresse, men Boverket drog slutsatsen att detta inte var möjligt. Boverket träffade företrädare från myndigheterna som har till uppgift att peka ut områden som de bedömer vara riksintressen för att diskutera gemensamma frågor om riksintressena. Det handlade dock inte om att samordna arbetet med underlagen. Däremot har Boverket samarbetat med enskilda sektorsmyndigheter i vissa sakfrågor, exempelvis med Naturvårdsverket om utpekanden av områden för vattenförsörjning och med Riksantikvarieämbetet om en handledning. Boverket har även samordnat de fyra trafikverkens utpekanden av riksintressen innan dessa myndigheter slogs ihop till en under år 2010.

5.2.1 Boverket har arbetat mer med sin samordning de senaste åren

Under de senaste två åren har Boverket fokuserat mer på sitt uppdrag att samordna sektorsmyndigheternas arbete med underlag. När Energimyndigheten började peka ut stora områden som riksintresseanspråk för vindbruk aktualiserades frågan om riksintressen då myndighetens utpekanden ofta överlappade med andra riksintressen. Länsstyrelserna gav också signaler om att frågan behövde samordnas och Boverket tog i början av år 2012 initiativ till ett möte på hög nivå. Boverkets generaldirektör bjöd in generaldirektörerna

⁷⁰ 2 § förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

vid de ansvariga sektorsmyndigheterna, representanter för länsstyrelserna, SKL och Socialdepartementet för att diskutera riksintressesystemet. Enligt företrädare för Boverket ska träffen ses som en form av nystart för myndighetens samordningsarbete på området. Flera av de sektorsmyndigheter som Riksrevisionen intervjuat har dock gett uttryck för att intresset för frågan svalnat under år 2013.⁷¹

Efter mötet påbörjade Boverket ett arbete som syftar till att göra sektorsmyndigheternas riksintressebeskrivningar mer enhetliga. Ett första steg är att klargöra de olika aktörernas roller och Boverket har gett ut en broschyr som informerar om olika aktörers arbete och syn på riksintressena. Boverket har också påbörjat ett arbete med att utveckla kartor där riksintressena ska finnas samlade. Ambitionen på lite längre sikt är, enligt företrädare för Boverket, att få till stånd gemensamma kriterier för att bedöma områden som riksintresse. Boverket upplever dock arbete som komplicerat på grund av sektorsmyndigheternas och riksintressenas olika karaktär. Till exempel har de riksintressen som främst tar sikte på bevarande, som kultur- och naturmiljö andra utgångspunkter än riksintressena som tar sikte på exploatering, såsom kommunikationer och vindkraft.

5.2.2 *Boverkets samordning av underlagen har inte bostadsbyggande som motiv*

Boverkets samordningsansvar av de olika sektorsmyndigheternas arbete med underlag har inte bostadsbyggande som motiv. Ur sektorsmyndigheternas perspektiv är ett betydligt större problem än bristen på bostäder hanteringen av de situationer när olika riksintressen ställs mot varandra, till exempel gruvdrift i renbetesområden eller vindkraft i områden utpekade som riksintresse för friluftslivet eller naturmiljövården. Sektorsmyndigheterna efterfrågar inte någon samordning av arbetet med underlagen för att underlätta riksintressehanteringen i planprocessen. Boverkets samordning har inte syftat till att underlätta för länsstyrelserna att stödja kommunerna i form av ett välfungerande och aktuellt riksintresseunderlag.

5.3 **Boverket har inte väglett länsstyrelserna i bedömningen av påtaglig skada**

Boverket har i uppgift att vägleda Länsstyrelsens tillsyn i planprocessen.⁷² Tillsynsvägledningen vad gäller riksintressena handlar om att vägleda bedömningen av om kommunen tillgodosett riksintressena.

⁷¹ Intervju med företrädare för Riksantikvarieämbetet 2013-08-23 och Naturvårdsverket 2013-09-04.

⁷² 8 kap. § 15 plan- och byggförordning (2011:338).

Boverkets vägledning om bedömningen av påtaglig skada på riksintressena har varit begränsad. Samtidigt finns en efterfrågan på vägledning från länsstyrelserna. Riksrevisionens enkät visar att 15 länsstyrelser efterfrågar vägledning för att bedöma påtaglig skada.

Tabell 5.2. Vilket stöd saknar ni för att bedöma om risk för påtaglig skada på riksintressen föreligger? (Flera svarsalternativ möjliga).

Former av stöd	Antal
Vägledning	15
Värdebeskrivning	14
Kontaktperson på ansvarig sektorsmyndighet	11
Utbildning eller dylikt	9
Annat stöd	7
Information	4
Instruktion	4

Källa: Riksrevisionens länsstyrelseenkät fråga 23.

Förutom vägledning återkommer frågan om sektorsmyndigheternas underlag och dess bristande kvalitet i beskrivningarna av riksintressenas värde. En majoritet av länsstyrelserna saknar värdebeskrivningar som stöd för att bedöma risk för påtaglig skada. Knappt hälften av länsstyrelserna efterfrågar även utbildningsinsatser för bedömningen av påtaglig skada. På frågan om vilken typ av kompletterande stöd Länsstyrelsen behöver för att hantera begreppet påtaglig skada svarade en länsstyrelse följande:

Det behövs framför allt allmän vägledning och utbildning om både sakfrågor och Länsstyrelsens roller, ansvar och arbetsmetodik. Vi anser att om systemet ska fungera bra måste Länsstyrelsen klara av att hantera dessa uppgifter i det enskilda planärendet. Förberedande insatser krävs i form av utbildningar och en strukturerad dialog med Boverket och övriga centrala verk för att skapa denna förmåga.

5.3.1 Boverkets vägledning inte inriktad på riksintressen

Det händer att länsstyrelserna vänder sig till sektorsmyndigheterna eller Boverket för att få hjälp att bedöma om risk för påtaglig skada föreligger. Ungefär hälften av länsstyrelserna har i Riksrevisionens enkät framfört att de under de senaste tre åren vänt sig till sektorsmyndigheterna eller

Boverket för att få stöd i att avgöra om det föreligger risk för påtaglig skada.⁷³ Elva länsstyrelser anger att de saknar en kontaktperson på de enskilda sektorsmyndigheterna för att få stöd i bedömningen av påtaglig skada, se tabell 5.2. Flera av länsstyrelserna som har uppgett behov av annat stöd saknar en tydlig rättspraxis. Det finns önskemål om sammanställningar och utvärderingar av aktuella domar och rättspraxis om påtaglig skada.

Varken förarbetena till miljöbalken eller naturresurslagen ger någon tydlig vägledning om vad begreppet påtaglig skada innebär i praktiken. Boverket och Riksantikvarieämbetet har i intervjuer även påpekat att domstolspraxisen på området inte heller ger någon vägledning eftersom att begreppet påtaglig skada inte används konsekvent i domarna.⁷⁴

När den nya plan- och bygglagen infördes 2011 fick Boverket i uppdrag att arbeta med tillsynsvägledning av plan- och bygglagen.⁷⁵ Satsningen resulterade i en webbaserad handbok om hur plan- och bygglagen ska tillämpas, *PBL kunskapsbanken*. Hösten 2013 lade Boverket ut information om riksintressen i handboken. Informationen innehåller övergripande information om riksintressesystemet och om de olika aktörernas uppgifter. I handboken finns dock inte någon explicit vägledning om hur riksintressen ska hanteras i planprocessen eller stöd i hur kommuner och länsstyrelser ska bedöma påtaglig skada.

Efter arbetet med handboken har tillsynsvägledningen framför allt varit inriktad på stöd till kommunernas byggnadsnämnder.⁷⁶ Boverket har bland annat tagit fram vägledningen *Plan för tillsynsvägledning PBL till byggnadsnämnderna 2013–2015*.

5.4 Regeringens styrning av riksintressesystemet är passiv

Regeringen har det övergripande ansvaret för att riksintressesystemet fungerar och för att medborgarna har en god bostad. Miljödepartementet styr riksintressesystemet på Regeringskansliet, men även Socialdepartementet har ett visst ansvar för riksintressesystemet via plan- och byggfrågorna. På

⁷³ Riksrevisionens enkät fråga 24. I de fall länsstyrelserna har efterfrågat kompletterande stöd för att bedöma om risk för påtaglig skada föreligger har myndigheterna framför allt vänt sig till sektorsmyndigheten som ansvarar för det berörda riksintresset se Riksrevisionens enkät fråga 25. Vilken form av kompletterade stöd för att bedöma påtaglig skada på riksintressen har ni efterfrågar och har ni fått stödet?

⁷⁴ Intervju med företrädare för Boverket 2013-09-16, intervju med företrädare för Riksantikvarieämbetet 2013-08-23. Se även Boverket (2012) Redovisning av uppdrag 3 i Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2012. Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark och vattenområden. Dnr.1011-951/2012.

⁷⁵ 8 kap. 13 § Plan- och byggförordningen (2011:338).

⁷⁶ Boverket (2013) Plan för tillsynsvägledning PBL till byggnadsnämnderna 2013–2015.

Miljödepartementet är utgångspunkten miljöbalken som värnar bevarande och skydd, medan tjänstemän på Socialdepartementet utgår från plan- och bygglagens fokus på avvägningar mellan olika samhällsintressen.

5.4.1 *Regeringen har inte tydliggjort sektorsmyndigheternas ansvar*

Regeringen styr sektorsmyndigheterna men har inte uttryckt vad som ska ingå i myndigheternas ansvar för sina riksintressen och de tillhörande riksintresseunderlagen. Som framgår i avsnitt 5.2.1 är det inte tydligt vad som ingår i sektorsmyndigheternas ansvar att peka ut områden som de bedömer vara av riksintresse. Det har bidragit till att sektorsmyndigheterna hanterat riksintressena på olika sätt och att flera sektorsmyndigheter inte uppdaterar sina riksintressebeskrivningar.

5.4.2 *Regeringen har fått signaler om att riksintressesystemet inte fungerar*

Boverket har en allmän uppsiktsroll över hushållningen med mark och vattenområden.⁷⁷ Företrädare från Boverket har i intervjuer påtalat att hela riksintressesystemet, som sjösattes i en annan tid, borde revideras. Utifrån dagens situation borde man se över vad Sverige vill värna för intressen och på vilket sätt dessa bör värnas.⁷⁸

Inom ramen för sitt uppsiktsansvar har Boverket har vid ett flertal tillfällen påtalat generella problem med riksintressesystemet. Dessa problem påverkar kommunernas planarbete enligt Boverket. Det påverkar i sin tur kommunernas möjligheter att planera bostäder. Redan 1996 påpekade Boverket i rapporten *Områden av riksintresse enligt 3 kap. NRL* att systemet med riksintressen inte fungerar som det var tänkt.⁷⁹ Tio år senare, 2006, lyfte Boverket att oklarheterna inte bara var många utan också grundläggande. Myndigheten menade därför att hela regelkomplexet för statens inflytande på markanvändningen genom riksintressen borde ses över i ett sammanhang.⁸⁰ Året därpå tillsatte regeringen Miljöprocessutredningen som behandlade områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken, men utredningen ledde inte till några åtgärder från regeringen. I sitt remissvar till utredningen menade Boverket bland annat att bostadsbyggelse i tillväxtregioner saknar möjlighet att bli hävdad i förhållande till riksintressena.⁸¹

⁷⁷ 1 §, Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

⁷⁸ Intervju med företrädare för Boverket 2013-01-22.

⁷⁹ NRL är förkortningen för lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen).

⁸⁰ Boverket (2006) *Vad händer med kusten?*

⁸¹ Boverket, yttrande över Miljöprocessutredningens betänkande 2009:45, dnr 20124-4569/2009.

Boverket sammanfattade sin kritik mot riksintressesystemet i årsredovisningen för 2006 i följande punkter:

- Bristande aktualitet i urvalet av riksintressen till följd av de omvärldsförändringar som har skett sedan bestämmelserna först infördes år 1987 i dåvarande naturresurslagen.
- Brister när det gäller kunskapsförsörjning och varierande aktualitet i underlaget från ansvariga centrala verk.
- Brister i översiktsplaneringens aktualitet och låg medvetenhet när det gäller översiktsplanens roll för tillämpningen.
- Bristande kunskaper om ansvarsfördelning och roller, särskilt när det gäller samspelet mellan Länsstyrelsen och berörda centrala verk.

De problem som Boverket påtalat har bekräftats i denna granskning, exempelvis bristerna i sektorsmyndigheternas riksintresseunderlag i aktualitet och kvalitet.

År 2012 gav regeringen Boverket i uppdrag att följa upp vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden.⁸² I sin redovisning av uppdraget konstaterade Boverket att den tidigare kritiken av systemet låg fast. Vidare slog Boverket fast att tillämpningen av riksintressebestämmelserna i flera avseenden inte är förenlig med bestämmelsernas innehåll och syfte.⁸³ Ställningstagandet bygger på en juridisk analys av länsstyrelsernas och domstolarnas tillämpning. Boverket beskrev också att riksintressesystemet tenderar att växa. Det beror på att frågor kan få ökad aktualitet, exempelvis vindbruk, och då genererar nya riksintressen. Det beror även på att myndigheterna i förebyggande syfte föreslår nya riksintressen för att komma på samma nivå som motstående riksintresse.⁸⁴

5.4.3 Skilda utredningar om riksintressen respektive bostadsförsörjning

Regeringen har tillsatt ett flertal utredningar om plan- och byggprocessen och bostadsförsörjningen, och gett myndigheter uppdrag som rör riksintressesystemet. Hittills har dock ingen av de utredningar som tillsatts tagit ett gemensamt grepp om riksintressena och bostadsbyggandet.

⁸² Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Boverket. S2012/8202/SAM.

⁸³ Boverket (2012) *Redovisning av uppdrag 3 i Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2012. Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden*. Diarienummer 10111-951/2012.

⁸⁴ Boverket (2012) *Redovisning av uppdrag 3 i Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2012. Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden*. Diarienummer 10111-951/2012, s. 5–6. Se även Göran Cars, Thomas Kalbro och Hans Lind, *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*, SNS förlag 2013.

Utredningar om plan- och byggprocessen och bostadsförsörjningen

Under nuvarande mandatperiod har det kommit tio utredningsdirektiv relaterade till plan-, bygg- och bostadsfrågor. Bland annat har plangenomförandeutredningen och hyresbostadsutredningen tillsatts.⁸⁵ Regeringen har också gett direktiv till en parlamentarisk utredning om regional planering och bostadsförsörjning. Dessutom har Boverket och länsstyrelserna fått en mängd regeringsuppdrag. Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterade i januari 2013 att det fanns 17 pågående eller nyss avslutade regeringsuppdrag om bostadsförsörjning.⁸⁶ Inget av dessa uppdrag berör dock riksintressesystemet.

Under hösten 2013 behandlar riksdagen en proposition om att förtydliga kommunernas bostadsförsörjningsansvar. I propositionen föreslår regeringen att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet ska bli ett allmänt intresse.⁸⁷ Detta skulle innebära att bostadsbyggande får större tyngd i avvägningen mot andra intressen. Bostadsbyggande skulle dock fortfarande väga lättare än riksintressena. Även om bostadsförsörjning skulle bli ett allmänt intresse kan Länsstyrelsen överpröva och i slutändan upphäva bostadsplaner som riskerar att påtagligt skada riksintressen. Företrädare för Socialdepartementet menar att uppgraderingen inte kommer att påverka kommunernas möjligheter att planera för bostäder inom områden av riksintresse. Medborgarnas behov av bostäder kommer ändå inte kunna mäta sig mot riksintressena.⁸⁸

Utredningar om riksintressesystemet

Boverket påtalade i ett regeringsuppdrag som redovisades 2006 behovet av en större översyn av riksintressesystemet. Regeringen tillsatte år 2007 en särskild utredare med uppdraget att bland annat utreda om det fanns behov av att förändra lagstiftningen om riksintressena. Utredningen redovisades år 2009 i Miljöprocessutredningens slutbetänkande *Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar* (SOU 2009:45). Utredningens förslag om riksintressen handlar framför allt om mindre förtydliganden av nuvarande lagstiftning och ledde inte till någon proposition från regeringen. Behovet av bostäder var inte en fråga i vare sig direktiven eller betänkandet. Utredningens förslag syftade inte heller primärt till att underlätta plan- och byggprocessen. Utredningen kritiserades skarpt av flera remissinstanser, bland annat av

⁸⁵ Socialdepartementet. *Propositioner, utredningsdirektiv och myndighetsuppdrag beslutade på området under innevarande mandatperiod*. Promemoria 2013-08-09.

⁸⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län (2013) *Aktuella regeringsuppdrag kring bostadsförsörjningen*. Tillgänglig på <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/boende/Aktuella%20uppdrag%20jan%202013.pdf> 2013-11-18.

⁸⁷ Prop. 2012/13:178 *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*.

⁸⁸ Intervju med företrädare för Socialdepartementet 2013-09-13.

Boverket,⁸⁹ och ledde inte till någon proposition från regeringen. Förutom Miljöprocessutredningen är det framför allt Boverket som på uppdrag av regeringen har utrett riksintresssystemet.⁹⁰

I regleringsbrevet för år 2011 fick länsstyrelserna ett uppdrag som berör riksintressena. Uppdraget redovisades i rapporten *Arbetsmetoder och riktlinjer för länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlag* där länsstyrelserna uttryckte att riksintresssystemet behöver utvecklas och underhållas. De föreslog därför att Boverket, sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna borde ta fram en gemensam strategi för att se över och uppdatera riksintressena och för hur riksintresssystemet ska hållas aktuellt. Rapporten berör inte riksintressen som ett hinder för bostadsbyggandet direkt men indirekt framgår det att de föreslagna insatserna skulle leda till ökad förutsägbarhet i samhällsplaneringen och i framtida exploatering.⁹¹ Ett svar på länsstyrelsernas rapport var regeringens avisering om en översyn av riksintresssystemet i budgetpropositionen för 2012, som vi behandlar i nästa avsnitt.

5.4.4 Försenad översyn av riksintresssystemet

I Riksrevisionens intervjuer med företrädare för Miljödepartementet och Socialdepartementet har det kommit fram att båda departementen är överens om att riksintresssystemet inte fungerar som det var tänkt och att en översyn är nödvändig.

Under hösten 2012 utlovade regeringen en översyn av riksintresssystemet.⁹² Drygt ett år senare har direktiven till översynen fortfarande inte släppts, trots att statssekreteraren på Socialdepartementet angett att direktiven skulle komma före september 2013.⁹³ Det är dock Miljödepartementet som ansvarar för riksintresssystemet och som bereder utredningsdirektiven på Regeringskansliet.

En möjlig förklaring till att direktiven dröjt kan vara att det funnits olika syn inom Regeringskansliet på huruvida riksintresssystemet hindrar bostadsbyggande. Företrädare för Socialdepartementet som ansvarar för bostadsförsörjningen ser riksintressena som ett hinder utifrån ett bostadsförsörjningsperspektiv.⁹⁴

⁸⁹ Boverket. Betänkandet SOU 2009:45 *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar* (MKB-delen) och departementspromemorian Ds 2009: 65 *Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar*. dnr. 2012:4-4569/2009.

⁹⁰ Se exempelvis *Redovisning av uppdrag 3 i Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2012. Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden*; Boverket (2006) *Vad händer med kusten?*

⁹¹ Länsstyrelserna (2012) *Arbetsmetoder och riktlinjer för länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlag – redovisning av uppdrag 49 i regleringsbrev 2011*.

⁹² Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 20.

⁹³ Perbo Ulf, statssekreterare, Socialdepartementet. Anförande i Almedalen 3 juli 2013 på seminarier *Riksintressen – i vems intresse?*

⁹⁴ Intervju med företrädare för Socialdepartementet 2012-12-14, 2013-09-13.

I budgetpropositionen för 2013 aviserades översynen av riksintressesystemet inom utgiftsområde 20 om miljö och naturvård och inom utgiftsområde 18 för samhällsplanering och bostadsförsörjning. I budgetpropositionen för 2014 aviserades översynen igen, men den nya skrivningen finns endast inom utgiftsområde 18. Regeringen specificerade översynens inriktning och tog upp frågan om riksintressen i förhållande till bostadsbyggande. I propositionen kommenteras den aviserade översynen av riksintressesystemet:

Mot bakgrund av de rapporter och övrigt material som finns beträffande riksintressesystemets påverkan på bostadsbyggandet är det av särskild vikt att den aviserade utredningen med förtur behandlar frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet samt att utredningen utvecklar ett system där avvägningar kan göras mellan olika riksintressen och tillgodoseendet av föreliggande bostadsförsörjningsbehov.⁹⁵

I och med preciseringen av översynen verkar regeringen ha ambitionen att ta ett samlat grepp om riksintressesystemet och bostadsförsörjningen.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

- Länsstyrelserna bedömer att riksintresseunderlagen från sektorsmyndigheterna i stor utsträckning är bristfälliga och inaktuella vilket försvårar länsstyrelsernas arbete när kommunen planerar för bostadsbyggande.
- Det är stor skillnad på hur de olika sektorsmyndigheterna arbetar med sina respektive riksintressen.
- Flera av sektorsmyndigheterna som ansvarar för riksintressen som ofta sammanfaller med bostadsbyggande, uppdaterar och underhåller inte sina respektive riksintresseunderlag.
- Boverket har inte samordnat sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlag, trots att myndigheten har ett samordningsansvar.
- Boverket har inte gett länsstyrelserna vägledning om hur de ska bedöma om risk för påtaglig skada föreligger.
- Regeringen har inte tydliggjort vad som ska ingå i sektorsmyndigheternas uppdrag att peka ut områden som de bedömer vara riksintressen. Det finns inga förväntningar från regeringen på vad riksintresseunderlagen från sektorsmyndigheterna ska innehålla.
- Boverket har vid flera tillfällen påpekat problem med riksintressesystemet och att det behöver ses över i sin helhet. Regeringen tillsatte en utredning 2007 men har därefter inte vidtagit några åtgärder.

⁹⁵ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 18. I budgetpropositionen beskrivs inte närmare vilka rapporter eller material som visar hur riksintressesystemet påverkar bostadsbyggandet.

- Regeringen har hittills inte tagit ett samlat grepp om riksintressena och plan- och byggfrågorna, men i budgetpropositionen för 2014 aviserade regeringen att en översyn av riksintressesystemet särskilt ska ta hänsyn till bostadsförsörjningen. Direktiven har dock dröjt, troligen på grund av att olika departement har olika utgångspunkter i fråga om riksintressesystemet.

6 Slutsatser och rekommendationer

I Sverige pågår en omfattande urbanisering. Allt fler flyttar till de större städerna och skillnaden i befolkningsmängd mellan storstad och glesbygd ökar. Denna trend har medfört att det är svårt för många medborgare att få tag på bostäder i storstadsregionerna och i de större städerna. År 2013 uppgav 43 procent av Sveriges kommuner att de har bostadsbrist. För att möta den ökade efterfrågan behöver utbudet öka genom att fler bostäder byggs i dessa kommuner.

När kommuner tar fram bostadsplaner behöver de ta hänsyn till riksintressen och se till att de inte påtagligt skadas. Med påtaglig skada menas åtgärder som kan orsaka en bestående negativ inverkan på de skyddade intressena eller som tillfälligt kan ha stor negativ inverkan på dem. Riksintressen är områden som staten pekat ut som extra värdefulla, såsom unika historiska miljöer, friluftsområden eller vägar. När ett område pekas ut som riksintresse innebär det inte alltid att det inte går att bygga i eller intill det utpekade området, men planeringen måste ta hänsyn till riksintresset.

Riksintressen har lyfts fram som ett av flera hinder för byggandet av bostäder. Riksrevisionen har därför granskat om statens hantering av riksintressen hindrar eller försvårar för kommunerna att tillgodose medborgarnas behov av nya bostäder.

Plan- och byggprocessen innebär ett ofta komplicerat samspel mellan en rad olika aktörer och olika intressen. Kommunen är ansvarig för plan- och byggprocessen och ska hantera exploatörers, medborgares och statens intressen. Länsstyrelsen ska i sin tur stödja kommunen i arbetet och bevaka de statliga intressena i planprocessen. Beskrivningarna av riksintressets värde utgör grunden för kommunernas och länsstyrelsernas hantering av riksintressena i planprocessen.

Riksintressesystemet infördes 1987 för att staten skulle ha möjlighet att skydda extra värdefulla intressen av nationell betydelse när ansvaret för den fysiska planeringen lämnades över till kommunerna. Inventeringen av riksintressen inför systemets uppkomst ägde i stor utsträckning rum under 1960- och 1970-talen, då bostadsbristen höll på att byggas bort i Sverige. I dag är situationen annorlunda och det råder en omfattande bostadsbrist, men det har inte inneburit några förändringar av riksintressesystemet. Att riksintressesystemet inte har utvecklats behöver dock inte betyda att enskilda riksintressen som systemet skyddar skulle vara mindre värda i dag.

Riksrevisionens granskning visar att statens hantering av riksintressen i många fall hindrar och försvårar för kommunerna med bostadsbrist att planera byggandet av nya bostäder. Det är svårt att slå fast hur många bostäder som hindras, bland annat eftersom statens hantering av riksintressena kan hindra bostäder redan innan planeringen har påbörjats. Långa och osäkra processer avskräcker kommuner och exploatörer från att planera bostadsbyggande i anslutning till riksintressen. Riksrevisionens granskning pekar på att det framför allt är hanteringen av riksintressena för kulturmiljövård, kommunikationer och naturvård som hindrar bostadsplaner i kommuner som har bostadsbrist och som vill bygga bostäder.

6.1 Länsstyrelsernas hantering av riksintressena försvårar planeringen av bostäder

Riksrevisionen bedömer att länsstyrelsernas stöd till kommunerna att hantera riksintressen vid bostadsplanering inte är tillräckligt. Framför allt brister länsstyrelserna i att förmedla tydliga besked till kommunerna om vad kommunerna ska förhålla sig till i riksintressena, det vill säga beskrivningarna av riksintressenas värde. Länsstyrelsernas bedömningar av vad som kan innebära påtaglig skada på riksintressena i kommunernas planer är inte heller tillräckligt förutsägbara eller transparenta. Det beror på att Länsstyrelsen inte i ett tidigt skede sätter ned foten och klargör vad som kan innebära påtaglig skada på ett riksintresse, och på att kommunerna upplever att förutsättningarna för påtaglig skada ändras under planprocessens gång. Länsstyrelsens trevande ställningstagande i fråga om påtaglig skada försvårar och förlänger planprocessen för bostadsbyggande.

När kommunerna ska tillgodose riksintressena i planeringen av bostäder är de beroende av riksintresseunderlag från Länsstyrelsen. Länsstyrelsen företräder statens samlade intressen i planprocessen och ansvarar för att kommunerna har ett väl fungerande underlag. Länsstyrelserna har till uppgift att fastställa värdet av sektorsmyndigheternas riksintresseanspråk. Underlagen brister ofta i detta avseende. Kommunerna anser att Länsstyrelsen i större utsträckning fokuserar på att sammanställa och lämna över underlagen och att Länsstyrelsen i mindre utsträckning bearbetar underlagen och ger råd till kommunerna om hur de kan hantera riksintressena under den översiktliga planeringen. En majoritet av kommunerna med bostadsbrist anser att riksintresseunderlagen från länsstyrelserna inte är ett användbart stöd i planeringen av bostäder.

Granskningen visar att bristerna i många av riksintresseunderlagen gör att planprocesserna blir oförutsägbara och riskerar att dra ut på tiden. På grund av inaktuella och otydliga underlag från länsstyrelserna behöver kommunerna förtydliga riksintressenas värde för att kunna anpassa bostadsplanerna till

riksintresset och förhålla sig till vad det är som inte påtagligt får skadas. De otydliga underlagen skapar dessutom en osäkerhet. Det händer att kommuner och exploitörer inte vågar chansa på att starta en ofta kostsam och långdragen planprocess för bostadsbyggande om de tror att det finns risk för att Länsstyrelsen stoppar planen i slutändan.

Länsstyrelsen invänder relativt ofta mot kommunernas hantering av riksintressena i den översiktliga planeringen då den inte anser att frågan om riksintressen utretts i tillräcklig utsträckning. I slutändan prövar dock Länsstyrelsen få planer på grund av att länsstyrelsen uppfattar att det finns risk för påtaglig skada på riksintressena. Det som ofta inträffar där emellan är att kommuner och exploitörer får ägna mycket tid och resurser åt att utreda riksintressena under planprocessen. Eftersom sektorsmyndigheternas underlag i många fall är bristfälligt, och Länsstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning aktualiserar och preciserar underlagen och förtydligar riksintressets värde blir det upp till kommunen eller exploitören att göra detta arbete, för att i nästa led kunna redogöra för hur planen avser att ta hänsyn till riksintressena så att dessa inte påtagligt skadas. Det blir kommunen som får ta konsekvenserna av det dåligt underhållna riksintressesystemet när de vill bygga bostäder. Riksrevisionen gör bedömningen att länsstyrelserna, inom ramen för sitt stöd till kommunerna, i högre utsträckning borde förbättra riksintresseunderlagen som planeringsinstrument, och särskilt de riksintressen som berör bostadsbyggande.

Riksrevisionen rekommenderar att länsstyrelserna prioriterar att ompröva och förtydliga riksintressebeskrivningar, inklusive vad som skulle kunna innebära påtaglig skada, i områden som är aktuella för bostadsbyggande.

6.2 Boverkets samordning av sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlag är inte ändamålsenlig

Även om det är länsstyrelserna som har ansvar för att ge kommunerna ett användbart underlag om riksintressena utgår riksintresseunderlaget från sektorsmyndigheterna. Riksrevisionen bedömer att användbara riksintressebeskrivningar från sektorsmyndigheterna är en förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna förse kommunerna med ett samlat riksintresseunderlag av god kvalitet.

Många av underlagen som länsstyrelserna ska ta ställning till är över 30 år gamla och i många fall inte aktuella. När riksintressesystemet infördes 1987 hade staten nyligen inventerat sina intressen. Sedan dess har flera av de sektorsmyndigheter vars riksintressen främst berör bostadsplaner inte uppdaterat sina utpekade riksintressen och tillhörande beskrivningar i någon större utsträckning. Bristande aktualitet i underlagen från

sektorsmyndigheterna försvarar för Länsstyrelsen att ge kommunerna stöd i att hantera riksintressena vid till exempel bostadsbyggande och att bedöma om en plan riskerar att påtaglig skada ett riksintresse.

Förutom att underlagen ska vara aktuella är det enligt Riksrevisionen också nödvändigt att de innehåller tydliga beskrivningar av riksintressets värde. Kvaliteten i riksintressebeskrivningarna är skiftande beroende på riksintresse. Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och Trafikverket har skilda förutsättningar, resurser och ambitionsnivå i förvaltningen av sina riksintressen. Beskrivningarna från Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket är i många fall av bristande kvalitet, vilket också försämrar Länsstyrelsens förutsättningar att hantera riksintressena i samband med bostadsbyggande.

Boverket ansvarar för att samordna de statliga myndigheternas arbete med riksintresseunderlag. Arbetet med att samordna arbetet med underlagen har varit mycket begränsat. Myndigheten har inget nationellt register eller någon samlad översikt över riksintressena. Boverket har inte arbetat för att ta fram en gemensam miniminivå för vad underlagen bör innehålla eller för att underlagen ska ses över regelbundet. Riksrevisionen noterar dock den satsning som inleddes år 2012 med en träff på generaldirektörsnivå vilket uttrycker ökade ambitioner i samordningsarbetet. Arbetet syftar till att förtydliga riksintresseunderlagen, göra beskrivningarna mer enhetliga och att ta fram gemensamma kriterier för utpekande av riksintresseanspråk, men har hittills inte gett några konkreta resultat vad gäller sektorsmyndigheternas underlag.

Riksrevisionen rekommenderar att Boverket prioriterar uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlagen i syfte att förtydliga riksintressebeskrivningarna och hålla dessa uppdaterade.

6.3 Boverkets vägledning om påtaglig skada är otillräcklig

Riksrevisions granskning visar att länsstyrelsernas hantering av begreppet påtaglig skada innebär svårigheter i planprocessen. Många av kommunerna med bostadsbrist anser att länsstyrelsernas bedömningar av påtaglig skada på riksintressen i kommunernas planer är oförutsägbara och ibland även inkonsekventa. Samtidigt visar granskningen att de flesta länsstyrelser efterlyser vägledning om hur de ska bedöma risken för påtaglig skada på riksintressen i kommunernas planer.

Boverket ska enligt plan- och byggförordningen ge länsstyrelserna vägledning i de plan- och byggfrågor som omfattar länsstyrelsernas tillsyn. Det inkluderar vägledning i bedömningen av om kommunernas planer tillgodoser riksintressena. Boverket har inte väglett Länsstyrelsen i tillsynen

av riksintressena. Tillsynsvägledning är särskilt viktig då bland annat Boverket visat att varken lagstiftningen eller domstolspraxis ger tillräcklig vägledning för att tolka begreppet påtaglig skada. Det är därför angeläget att Boverket tar fram en vägledning om vad påtaglig skada kan innebära för olika typer av riksintressen. Om Boverket finner att det saknas juridiska eller andra förutsättningar för att myndigheten ska kunna ta fram en sådan vägledning bör myndigheten uppmärksamma regeringen på detta.

Riksrevisionen rekommenderar att Boverket tar fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen.

6.4 Regeringen har inte vidtagit åtgärder trots signaler om omfattande brister i riksintressesystemet

Riksrevisionens granskning visar att regeringen hittills inte har vidtagit åtgärder för att underlätta för kommunerna att planera för bostadsbyggande i områden som sektorsmyndigheterna bedömt vara av riksintresse. Regeringen har vid flera tillfällen fått signaler om att riksintressesystemet inte fungerar i enlighet med intentionerna, bland annat från Boverket. Regeringen tillsatte 2007 en utredning som bland annat behandlade riksintressesystemet, men den ledde inte till några åtgärder.

Riksrevisionens granskning visar att 86 procent av kommunerna med bostadsbrist har behövt ta hänsyn till riksintressen när de velat bygga nya bostäder under de senaste tre åren. Granskningen pekar också på att kommunerna har svårt att förhålla sig till riksintressena när de tar fram bostadsplaner.

Vad gäller riksintressebeskrivningarna har regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att se över riksintressena för friluftslivet med syfte att förbättra skyddet för friluftslivet. Riksrevisionen bedömer att resultatet av översynen skulle kunna förtydliga riksintresset och därmed bidra till att det blir tydligare för kommunerna hur planer på nya bostäder behöver förhålla sig till riksintresset. Översynen syftar dock inte till att underlätta kommunernas bostadsplanering i förhållande till friluftslivet.

I fråga om riksintresseunderlagen i stort har regeringen inte preciserat vilket ansvar sektorsmyndigheterna har att beskriva eller uppdatera sina riksintressen. Regeringen har inte heller gett länsstyrelserna eller sektorsmyndigheterna ett samlat uppdrag att förtydliga eller precisera riksintressena för att underlätta kommunernas planering av till exempel bostäder. Riksrevisionen bedömer att den oklara ansvars- och rollfördelningen för underhållet av riksintresseunderlagen i stor utsträckning har bidragit till att systemet inte fungerar som ett användbart planeringsverktyg i planprocessen.

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen redan i budgetpropositionen för 2013 aviserade en översyn av riksintressesystemet. I början av december 2013, 15 månader senare, har fortfarande inte några direktiv presenterats. Att det tagit lång tid kan sannolikt bero på att det har funnits olika syn inom Regeringskansliet om hanteringen av riksintressen är ett hinder för bostadsbyggande. I budgetpropositionen för 2014 specificerade regeringen dock att översynen ska behandla hur riksintressesystemet påverkar bostadsbyggandet. Riksrevisionen välkomnar regeringens inriktning av översynen.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen snarast genomför den aviserade översynen av riksintressesystemet som avser att behandla riksintressena i relation till behovet av bostäder.

6.5 Riksintressesystemet är inte anpassat till en situation med bostadsbrist

Rekommendationerna ovan syftar till att förenkla för kommunerna att planera bostäder. Förenklingen går ut på att göra planprocessen snabbare, mer transparent och mer förutsägbar, huvudsakligen genom att förtydliga riksintressebeskrivningarna.

Tydligare riksintressebeskrivningar behöver dock inte leda till att det i högre utsträckning kommer gå att bygga bostäder i anslutning till riksintressen. Själva förtydligandet kan innebära att värdet av riksintresset betonas och att det av den anledningen står sig starkare i förhållande till behovet av bostäder.

I denna granskning har riksintressena för kulturmiljövård, naturvård, friluftsliv och kommunikationer undersökts närmare. Riksrevisionen konstaterar att statens underlag för vägar och järnvägar är betydligt mer transparenta i jämförelse med statens underlag för de andra riksintressena. Det medför att kommunerna har lättare att förhålla sig till dessa riksintressen. Riksintresset för kommunikationer, där väg och järnväg ingår, hindrar dock många planer på bostäder enligt kommunerna. En ökad tydlighet och transparens i riksintresseunderlagen behöver därför inte innebära att kommunerna kan bygga fler bostäder. Om staten blir mer förutsägbar genom mer preciserade riksintresseunderlag finns en uppenbar risk att staten även blir mer restriktiv till kommunernas möjlighet att bygga bostäder.

Regeringen har föreslagit att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet ska bli ett allmänt intresse, vilket skulle göra att bostadsplaner får en större tyngd gentemot andra intressen. Riksrevisionen bedömer emellertid, i likhet med företrädare för Socialdepartementet, att detta inte kommer att bidra till att bostäder i ökad utsträckning prioriteras i förhållande till riksintressena.

Systemet med riksintressen introducerades i en tid då bostadsbyggandet hade varit högt under en längre tid och då det inte rädde någon allmän bostadsbrist. I dag är situationen annorlunda. Bostadsbristen i framför allt storstadsregionerna innebär att många medborgare har stora problem att få ett tillfredsställande boende. Den förändrade situationen på bostadsmarknaden borde, enligt Riksrevisionen, innebära att byggandet av bostäder blir viktigare. Det betyder inte att värdefulla intressen som naturmiljö och friluftsområden inte bör skyddas, eller att riksintressena inte skulle vara värdefulla för medborgarna. Men för att underlätta bostadsbyggandet i anslutning till riksintressen anser Riksrevisionen att det borde råda en väl avvägd balans mellan riksintressen och bostadsförsörjning i regioner med stor bostadsbrist.

Riksrevisionen föreslår att den översyn av riksintressena som regeringen har aviserat särskilt undersöker hur bostadsbyggande kan få ökad tyngd i förhållande till riksintressena vid omfattande bostadsbrist.

Bilaga 1. Kommunenkät

Riksrevisionen skickade ut en enkät till 77 kommuner. Kommunerna valdes ut utifrån kriterierna att de i Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2013 angett att de har en generell bostadsbrist i hela kommunen, att det finns ett behov av att bygga bostäder och att kommunen har en positiv befolkningsutveckling. Enkäten skickades ut elektroniskt till planeringsansvariga eller motsvarande. Insamlingsperioden pågick mellan den 25 april 2013 och 31 maj 2013. Det var 65 kommuner som besvarade enkäten vilket motsvarar en svarsfrekvens på 84 procent. Nedan följer enkätfrågorna.

Del 1 av 4. Bakgrundsfrågor

1. Vilken kommun arbetar du på?

.....

2. Vad heter du?

.....

3. Vilken är din befattning?

.....

4. Vad har du för e-postadress?

.....

STATENS HANTERING AV RIKSINTRESSEN – ETT HINDER FÖR BOSTADSBYGGANDE

Inledningsvis är vi intresserade av om din kommun har stött på riksintressen i samband med planer på bostadsbyggande.

5. Har din kommun velat planera eller påbörjat en formell process för att planera bostadsbyggande i områden där ni behövt ta hänsyn till riksintressen under de senaste tre åren?

Ja

Nej

Vet ej

Del 2 av 4. Övergripande frågor om statens hantering av riksintressen vid planer på bostadsbyggande

Enligt lagstiftningen ska Länsstyrelsen ge kommunen underlag för, och råd om hur den kan hantera riksintressen. Länsstyrelsen ska också skydda riksintressen så att de inte drabbas av påtaglig skada. Ett antal sektorsmyndigheter har till uppgift att peka ut områden som de bedömer vara av riksintresse. Nedan följer frågor om hur din kommun uppfattar Länsstyrelsens och sektorsmyndigheternas arbete med riksintressen i planprocessen.

6. I vilken utsträckning anser din kommun att Länsstyrelsens underlag om riksintressen är:

	I mycket stor utsträckning	I ganska stor utsträckning	Varken i stor eller liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I mycket liten utsträckning /inte alls	Vet inte
Väl avgränsade geografiskt och i sak						
Tydliga i beskrivningar av värden						
Uppdaterade						
Ett användbart stöd för kommunens hantering av riksintressen						

Nu följer tre frågor som handlar om huruvida statens hantering av riksintressen har hindrat planer för nya bostäder i din kommun. Frågorna avser också initiativ till byggande av bostäder som eventuellt hindrats innan kommunen inlett den formella planprocessen.

7. Under de senaste tre åren, har Länsstyrelsens eller sektorsmyndigheters hantering av riksintressen helt eller delvis hindrat planer på bostadsbyggande i din kommun?

Nej

Ja, vid något enstaka tillfälle

Ja, vid flera tillfällen

Vet inte

8. I vilken eller vilka faser hindrades planerna på bostadsbyggande helt eller delvis? Ange ett eller flera av följande svarsalternativ.

	Vid något enstaka tillfälle	Vid flera tillfällen	Inte aktuellt
Innan planprocessen påbörjats			
Under framtagandet av översiktsplanen			
Under detaljplanarbetet i samband med framtagandet av planförslag			
Under detaljplanarbetet i samband med samråd			
Efter att detaljplanen antagits			

9. Vilket/vilka riksintressen hindrade planerna på bostadsbyggande helt eller delvis?

.....

10. Har det förekommit att din kommun avstått från att ta fram planer för bostadsbyggande som berör riksintressen under de senaste tre åren?

Nej

Ja, vid något enstaka tillfälle

Ja, vid flera tillfällen

Vet inte

STATENS HANTERING AV RIKSINTRESSEN – ETT HINDER FÖR BOSTADSBYGGANDE

11. Varför har kommunen avstått från att ta fram planer för bostadsbyggande som berör riksintressen? Ange ett eller flera av följande svarsalternativ.

- Det har inte funnits något intresse av att bygga bostäder i områden som berör riksintressen
- I tidig dialog med Länsstyrelsen kom det fram att det inte skulle vara möjligt att bygga bostäder
- Kostsamma processer/utredningar för kommunen
- Tar för lång tid att ta fram planer som berör riksintresse
- Osäkert om Länsstyrelsen stoppar planen i slutändan
- Länsstyrelsen bedömer "påtaglig skada" för strikt
- Exploatörer väljer att inte "chansa" när riksintresse föreligger
- Vet inte
- Annat

12. Är Länsstyrelsens processer och/eller bedömningar avseende riksintressen i planprocessen generellt konsekventa? Med konsekventa menar vi att Länsstyrelsen agerar på liknande sätt i likartade fall.

- Ja
- Nej
- Vet ej

13. På vilket sätt är Länsstyrelsens processer och/eller bedömningar avseende riksintressen i planprocessen inte konsekventa?

.....

14. Är Länsstyrelsens processer och/eller bedömningar avseende riksintressen i planprocessen generellt förutsägbara? Med förutsägbara menar vi att ni på förhand vet vad som kommer att krävas av kommunen i processen rörande riksintressen och ungefär vilka bedömningar som Länsstyrelsen kommer att göra vad gäller hanteringen av riksintressen.

- Ja
- Nej
- Vet ej

15. På vilket sätt är Länsstyrelsens processer och/eller bedömningar avseende riksintressen i planprocessen inte förutsägbara?

.....

16. Inför planer på bostadsbyggande som berör utpekade områden av riksintresse, förekommer det att din kommun tar initiativ till dialog med Länsstyrelsen om riksintressen?

Ja, alltid

Ja, ofta

Ja, ibland

Nej, sällan eller aldrig

Vet inte

Enligt förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. finns det ett antal myndigheter som har ansvar för att peka ut områden av riksintresse. Nu följer ett par frågor som berör de sektorsmyndigheter som omnämns i förordningen.

17. I samband med planer på bostadsbyggande som berör utpekade områden av riksintresse, för din kommun en dialog direkt med sektorsmyndigheten som pekar ut riksintresset i fråga?

Ja, alltid

Ja, ofta

Ja, ibland

Nej, sällan eller aldrig

Vet inte

18. Varför för kommunen en dialog med sektorsmyndigheten/sektorsmyndigheterna?

.....

Del 3 av 4. Översiktsplan, fördjupad översiktsplan och tillägg till översiktsplan

Nu följer ett par frågor som handlar om riksintressen i samband med din kommuns arbete med att ta fram översiktsplan, fördjupad översiktsplan och tillägg till översiktsplan.

19. När det gäller riksintressen, vilken funktion har Länsstyrelsen vid framtagandet av översiktsplan, fördjupad översiktsplan och tillägg till översiktsplan? Ange ett eller flera av följande svarsalternativ.

- Länsstyrelsen ger kommunen sektorsmyndigheternas underlag om berörda riksintressen
- Länsstyrelsen förser kommunen med ett underlag som Länsstyrelsen sammanställt av berörda riksintressen
- Länsstyrelsen ger råd om hur kommunen kan hantera riksintressen
- Länsstyrelsen förtydligar riksintressets/riksintressenas värde och/eller geografiska spridning
- Vet inte
- Annat

20. Sammantaget, hur uppfattar din kommun Länsstyrelsens stöd avseende riksintressen under framtagandet av översiktsplan, fördjupad översiktsplan och tillägg till översiktsplan?

- Mycket bra
- Ganska bra
- Varken bra eller dåligt
- Ganska dåligt
- Mycket dåligt
- Vet inte

Del 4 av 4. Riksintressen under arbetet med att ta fram en detaljplan

Länsstyrelsen ska i detaljplaneprocessen förse kommunen med underlag, ge kommunen råd om hur de kan hantera riksintressen och skydda riksintressen så de inte drabbas av påtaglig skada. Här följer några frågor om Länsstyrelsens roll avseende riksintressen i detaljplaneprocesser som rör bostadsbyggande.

21. I detaljplaneprocesser för bostadsbyggande som berör riksintressen, ger Länsstyrelsen din kommun råd om hur riksintressen kan hanteras?

Ja

Delvis

Nej

Vet inte

22. I vilket skede av detaljplaneprocesser för bostadsbyggande ger Länsstyrelsen din kommun råd om hur riksintressen kan hanteras? Ange ett eller flera av följande svarsalternativ.

Innan detaljplaneprocessen påbörjats

I inledningen av detaljplaneprocessen

Innan samrådet

I samband med Länsstyrelsens granskning av förslaget

Efter Länsstyrelsens granskning av förslaget

Vet inte

23. I detaljplaneprocesser för bostadsbyggande som berör riksintressen, förtydligar Länsstyrelsen riksintressets/riksintressenas värde och/eller geografiska spridning?

Ja

Delvis

Nej

Vet inte

STATENS HANTERING AV RIKSINTRESSEN – ETT HINDER FÖR BOSTADSBYGGANDE

24. I vilket skede av detaljplaneprocesser för bostadsbyggande förtydligar Länsstyrelsen riksintressets/riksintressenas värde och/eller geografiska spridning? Ange ett eller flera av följande svarsalternativ.

- Innan detaljplaneprocessen påbörjats
- I inledningen av detaljplaneprocessen
- Innan samrådet
- I samband med Länsstyrelsens granskning av förslaget
- Efter Länsstyrelsens granskning av förslaget
- Vet inte

25. I detaljplaneprocesser för bostadsbyggande som berör riksintessen, gör Länsstyrelsen en egen precisering av riksintressets/riksintressenas värde?

- Ja
- Delvis
- Nej
- Vet inte

26. I vilket skede av detaljplaneprocesser för bostadsbyggande gör Länsstyrelsen en egen precisering av riksintressets/riksintressenas värde?

- Innan detaljplaneprocessen påbörjats
- I inledningen av detaljplaneprocessen
- Innan samrådet
- I samband med Länsstyrelsens granskning av förslaget
- Efter Länsstyrelsens granskning av förslaget
- Vet inte

27. Sammantaget, hur värderar din kommun Länsstyrelsens stöd till kommunen avseende riksintressen i detaljplaneprocesser som rör bostadsbyggande?

Mycket bra

Ganska bra

Varken bra eller dåligt

Ganska dåligt

Mycket dåligt

Vet inte

28. Har din kommun under de senaste tre åren antagit en eller flera detaljplaner för bostäder som berör utpekade områden av riksintresse?

Ja

Nej

Vet ej

29. Vilket/vilka riksintressen berördes i de antagna detaljplanerna?

.....

30. Ungefär hur många detaljplaner avseende nybyggnation av bostäder som har berört områden av riksintresse har antagits under de senaste tre åren i din kommun?

.....

31. Avslutningsvis, har du övriga synpunkter på Länsstyrelsens och/eller sektorsmyndigheternas hantering av riksintressen i samband med planer för bostäder?

.....

Bilaga 2. Länsstyrelseenkät

Riksrevisionen skickade ut en enkät till alla länsstyrelser. Enkäten skickades ut elektroniskt och avsåg länsarkitekt eller motsvarande. Insamlingsperioden pågick mellan 27 augusti 2013 och 16 september 2013. Det var 20 av 21 länsstyrelser som besvarade enkäten. Nedan följer enkätfrågorna.

1. Hur många årsarbetskrafter har er länsstyrelse avsatt för arbete med tillsyn och stöd till kommunernas översikts- och detaljplanering?

.....

2. Hur många årsarbetskrafter har er länsstyrelse avsatt för arbete med tillsyn och stöd till kommunernas översikts- och detaljplanering?

Planfrågor

Kulturmiljö

Miljö

Övriga

3. Anser ni att Länsstyrelsen har tillräckliga resurser för att tillgodose de uppgifter ni har avseende riksintressen i planprocessen?

.....

4. Vilka resurser saknar ni för att tillgodose de uppgifter ni har avseende riksintressen i planprocessen och vad får det för konsekvenser?

.....

5. Anser ni att Länsstyrelsen har tillräcklig kompetens för att tillgodose de uppgifter ni har avseende riksintressen i planprocessen?

.....

STATENS HANTERING AV RIKSINTRESSEN – ETT HINDER FÖR BOSTADSBYGGANDE

6. Vilken kompetens saknar ni för att tillgodose de uppgifter ni har avseende riksintressen i planprocessen och vad får det för konsekvenser?

.....

7. I vilken utsträckning uppfattar ni att följande riksintresseunderlag/värdebeskrivningar från sektorsmyndigheterna är användbara för era bedömningar av kommunernas planer avseende bostadsbyggande?

	Mycket användbara	Ganska användbara	Ganska oanvändbara	Mycket oanvändbara	Inte aktuellt
Kulturmiljövård					
Naturvård					
Friluftsliv					
Kommunikationer					

8. Varför uppfattar ni att riksintresseunderlagen/värdebeskrivningarna är ganska eller mycket oanvändbara för era bedömningar av kommunernas hantering av riksintressen i planer avseende bostadsbyggande?

.....

9. Hur vanligt är det att kommunerna efterfrågar att ni tydliggör och/eller avgränsar berörda riksintressen under arbete med översiktsplanering?

Mycket vanligt

Ganska vanligt

Ganska ovanligt

Mycket ovanligt

10. Hur vanligt är det att ni tydliggör och/eller avgränsar berörda riksintressen under arbete med översiktsplanering?

Mycket vanligt

Ganska vanligt

Ganska ovanligt

Mycket ovanligt

11. Hur vanligt är det att ni begär att kommunen tydliggör och/eller avgränsar berörda riksintressen under arbete med översiktsplanering?

Mycket vanligt

Ganska vanligt

Ganska ovanligt

Mycket ovanligt

12. Hur vanligt är det att ni begär att ansvarig sektorsmyndighet tydliggör och/eller avgränsar berörda riksintressen under arbete med översiktsplanering?

Mycket vanligt

Ganska vanligt

Ganska ovanligt

Mycket ovanligt

13. Hur vanligt är det att kommunerna efterfrågar att ni tydliggör och/eller avgränsar berörda riksintressen i samband med detaljplanering?

Mycket vanligt

Ganska vanligt

Ganska ovanligt

Mycket ovanligt

14. Hur vanligt är det att ni tydliggör och/eller avgränsar berörda riksintressen under detaljplaneprocessen?

	Mycket vanligt	Ganska vanligt	Ganska ovanligt	Mycket ovanligt
Kulturmiljövård				
Naturvård				
Friluftsliv				
Kommunikationer				

STATENS HANTERING AV RIKSINTRESSEN – ETT HINDER FÖR BOSTADSBYGGANDE

15. Hur vanligt är det att ni begär att kommunen tydliggör och/eller avgränsar berörda riksintressen under detaljplaneprocessen?

Mycket vanligt

Ganska vanligt

Ganska ovanligt

Mycket ovanligt

16. Hur vanligt är det att ni begär att ansvarig sektorsmyndighet tydliggör och/eller avgränsar berörda riksintressen under detaljplaneprocessen?

Mycket vanligt

Ganska vanligt

Ganska ovanligt

Mycket ovanligt

17. I en ny detaljplan som avser bostadsbyggande, bereder ni riksintressen på olika sätt beroende på vilket/vilka riksintressen som berörs?

Nej

Ja

18. På vilket sätt skiljer sig beredningen av riksintressen åt i en ny detaljplan som avser bostadsbyggande beroende på vilket/vilka riksintresse(n) som berörs?

.....

19. Vem/vilka på Länsstyrelsen för oftast dialog med kommunen om riksintressen i enskilda detaljplaner som rör bostadsbyggande? (Flera svarsalternativ är möjliga)

Ansvarig handläggare/chef på planavdelningen eller motsvarande

Handläggare med expertkunskap om till exempel kulturmiljö eller miljövård

Olika beroende på riksintresse

Annan

20. Du har svarat att det är olika beroende på riksintresse vem/vilka som för dialog med kommunen i enskilda detaljplaner som rör bostadsbyggande och riksintressen. Förklara varför.

.....

21. När det finns olika uppfattning inom Länsstyrelsen om huruvida en specifik detaljplan som rör bostadsbyggande riskerar att påtagligt skada ett riksintresse, vilken befattning har den som oftast gör den slutgiltiga bedömningen?

.....

22. I vilken utsträckning har ni det stöd som behövs för att bedöma om påtaglig skada på riksintressen föreligger i planer som rör bostadsbyggande? Med stöd menar vi värdebeskrivning, vägledning, information, instruktion, utbildning eller dylikt.

	I mycket stor utsträckning	Ganska stor utsträckning	Ganska liten utsträckning	Mycket liten utsträckning	Inte aktuellt
Kulturmiljövård					
Naturvård					
Friluftsliv					
Kommunikationer					

23. Vilket stöd saknar ni för att bedöma om risk för påtaglig skada på riksintressen föreligger?

.....

24. Har ni under de senaste tre åren efterfrågat kompletterande stöd från sektorsmyndighet eller Boverket för att bedöma om risk för påtaglig skada på riksintressen föreligger?

Nej

Ja

25. Vilken form av kompletterande stöd för att bedöma påtaglig skada på riksintressen har ni efterfrågat och har ni fått stödet?

.....

26. Varför har ni inte efterfrågat stöd från sektorsmyndigheterna eller Boverket för att bedöma påtaglig skada på riksintressen?

.....

STATENS HANTERING AV RIKSINTRESSEN – ETT HINDER FÖR BOSTADSBYGGANDE

27. Hur ofta har ni diskuterat riksintresseanspråk med någon eller några av följande myndigheter under de senaste tre åren? Exempelvis diskuterat nya anspråk, uppdateringar, riksintressen i aktuella översikts- eller detalplaner.

	Två gånger per år eller oftare	En gång per år	Mer sällan än en gång per år	Träffas inte alls	Riksintresset finns inte i länet
Riksantikvarieämbetet (kulturmiljövard)					
Naturvårdverket (friluftsliv, naturvård)					
Havs- och vatten- myndigheten (naturvård, friluftsliv, yrkesfisket, vattenförsörjning)					
Trafikverket (kommunikationer)					
Post- och telestyrelsen (kommunikationer)					
Försvarsmakten (totalförsvaret)					
Myndigheten för sam- hällsskydd och beredskap (totalförsvaret)					
Sametinget (rennäringen)					
Sveriges geologiska under- sökningar (fyndigheter av ämnen eller material)					
Tillväxtverket (industriell produktion)					
Statens energimyndighet (energiproduktion och energidistribution)					
Strålsäkerhetsmyndigheten (kärnbränsle eller kärn- avfall)					

28. Har det förekommit att en sektorsmyndighet bedömer risk för påtaglig skada på ett riksintresse i en detalplan men att Länsstyrelsen gör bedömningen att risk för påtaglig skada inte föreligger?

- Nej, aldrig
- Någon enstaka gång
- Ibland
- Ja, ofta

29. När en sektorsmyndighet bedömer risk för påtaglig skada på ett riksintresse i en detaljplan men Länsstyrelsen gör bedömningen att risk för påtaglig skada inte föreligger, godkänner ni planen?

.....

30. Här kan ni lämna övriga synpunkter på sektorsmyndigheternas hantering av riksintressen.

.....

31. Har Länsstyrelsen under de senaste tre åren tagit initiativ till att

	Flera gånger per år	Någon gång per år	Mer sällan än någon gång per år	Aldrig
föreslå nya områden för riksintresse				
ompröva ett befintligt riksintresse				

32. Avslutningsvis har ni möjlighet att lämna övriga synpunkter på hanteringen av riksintressen i samband med planer på bostadsbyggande.

.....

33. Vilken är din befattning?

.....

34. Vad heter du?

.....

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materieförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsfördelingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – när den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – när man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
	2012:17	Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
	2012:18	Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
	2012:19	SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
	2012:20	Statens insatser inom ambulansverksamheten
	2012:21	Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
	2012:22	Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
	2012:23	Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande

STATENS HANTERING AV RIKSINTRESSEN – ETT HINDER FÖR BOSTADSBYGGANDE

- 2012:24 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013
– tydlig och transparent?
- 2012:25 Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser
- 2012:26 Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare
effektiva för utrikes födda?
- 2012:27 Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?
- 2013 2013:1 Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
- 2013:2 Statliga myndigheters skydd mot korruption
- 2013:3 Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
- 2013:4 Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
- 2013:5 Staten på telekommunikationsmarknaden
- 2013:6 Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot
arbetsgivare
- 2013:7 Bostadstillägget och äldreomsorgsstödet till pensionärer
– når förmånerna fram?
- 2013:8 Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
- 2013:9 Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemsskapet
- 2013:10 På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
- 2013:11 Statens kunskapspridning till skolan
- 2013:12 Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
- 2013:13 Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
- 2013:14 Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot
spararnas krav?
- 2013:15 Kränkt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
- 2013:16 Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade
kunskapsresultat?
- 2013:17 Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade
anställningar för nyanlända?
- 2013:18 Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
- 2013:19 Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
- 2013:20 Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt
riktning?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Det finns en stor brist på bostäder i Sverige i dag, främst i storstadsregionerna. Centrala aktörer har hävdat att statens hantering av riksintressen är ett av flera hinder för bostadsbyggande.

I den här granskningen visar Riksrevisionen att statens hantering av riksintressen hindrar och försvårar för kommunerna att planera för bostäder. Det är framför allt riksintressena för kulturmiljövård, kommunikationer och naturvård som hindrar bostadsplaner. Länsstyrelserna ska stödja kommunerna i att hantera riksintressen i planprocesser, men de ger inte kommunerna tydliga underlag om var och hur de får bygga bostäder i anslutning till riksintressen. Riksrevisionen rekommenderar därför att länsstyrelserna prioriterar att ompröva och förtydliga riksintressebeskrivningar i områden som är aktuella för bostadsbyggande.

En anledning till att länsstyrelserna inte ger kommunerna tydliga besked är att underlagen om riksintressena ofta är bristfälliga och inaktuella. Boverket ansvarar för att samordna de statliga myndigheternas arbete med underlag om riksintressen, men har inte gjort det. Boverket har inte heller gett länsstyrelserna den vägledning de behöver. Riksrevisionen rekommenderar att Boverket prioriterar detta arbete.

Regeringen har hittills inte vidtagit åtgärder trots signaler om omfattande brister i riksintressesystemet. Mot bakgrund av dagens bostadsbrist bör regeringen undersöka hur bostadsbyggande kan få ökad tyngd i förhållande till riksintressena vid omfattande bostadsbrist.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 330 1
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Kommittédirektiv – Hushållning med mark och vatten – områden av riksintresse (dir. 2013:126)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2013

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppgift att göra en översyn av 3 kap. miljöbalken och relevanta delar av 4 kap. miljöbalken. Utredaren ska föreslå sådana ändringar som ger ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse, som är ändamålsenligt, anpassbart över tiden, fokuserat på väsentliga och aktuella behov och som inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. Systemet ska vara rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet.

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

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

Bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) menar i rapporten Hantering av riksintressen (december 2011) att processerna med att utse och beskriva riksintressen har havererat och att den punkt har nåtts då systemet med riksintressen har slutat att fungera. SKL anser att riksintressena måste hållas aktuella och beskrivas på ett högkvalitativt sätt som går att använda i kommunernas planering. SKL anser vidare att det inte får gå inflation i antalet riksintresseområden eller i omfattningen av dem. SKL menar samtidigt att riksintressen i grunden är en tillgång och att upplevelsen att de är en belastning är något som behöver ändras. I rapporten presenterar därför SKL flera förslag till hur systemet med riksintressen kan fungera bättre. I en skrivelse till Socialdepartementet och Miljödepartementet i juni 2012 (dnr M2012/1720/Nm) hänvisar SKL till denna rapport och framför att riksintressesystemet behöver ses över.

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

Miljöprocessutredningen (M2007:04) hade ett relativt begränsat tilläggsuppdrag att utreda systemet med att utse områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Remissinstansernas synpunkter på utredning-

ens betänkande Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45) visar ett brett spektrum av frågeställningar som är oklara (Regeringskansliets dnr M2009/140/R).

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

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

Hushållningsbestämmelserna speglar de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna under den fysiska riksplaneringens tid och då naturresurslagen kom till för över tjugofem år sedan. Några av de frågorna har inte utvecklats så som man på den tiden antog och andra samhällsintressen har tillkommit. Förhållandena och formerna för planering och beslutsfattande har kommit att ändras liksom uppfattningar och kunskaper om samhällsintressen och mark- och vattenanvändning. Samtidigt har de nya generationerna planerare, beslutsfattare och tjänstemän inte samma bakgrundskunskaper om systemet som de som var verksamma när det etablerades.

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

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

Utredarens uppdrag

Uppdraget att se över hushållningsbestämmelserna

Utredaren ska göra en genomgripande översyn av 3 kap. miljöbalken med en analys av de brister som systemet har och en bedömning av hur dessa brister kan åtgärdas så att systemet för hushållning med mark och

vatten motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens krav. Utredaren ska vidare lämna förslag till lösningar. Dessa kan inbegripa väsentliga ändringar i miljöbalkens bestämmelser så att de på ett bättre sätt än i dag uppfyller syftet med det avsedda systemet för att ta till vara vissa nationellt viktiga intressen.

Utredaren bör sträva efter att finna lösningar som ger ett system för hushållning med mark och vatten som är ändamålsenligt och fokuserat på väsentliga och aktuella skyddsbehov och som tar hänsyn till samhällets övriga behov. Systemet ska fungera så att det uppnår syftet utan onödigt stora hinder för annan användning av mark och vatten eller inskränkningar för samhällsutvecklingen. Systemet bör vara klart och tydligt utformat. Det bör präglas av enkelhet, tydlighet, överskådlighet och begripliga begrepp som gör besluten rättssäkra. Det ska vara lätt att tillämpa på ett sätt som är likartat i hela landet och för de olika intressena. Systemet ska ha en sådan anpassbarhet att ändrade behov ska kunna tillgodoses utan alltför omfattande regeländringar. Systemet bör även vara anpassat efter de behov och krav som följer av EU-lagstiftning eller internationell lagstiftning och internationella överenskommelser.

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

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

Utredaren ska särskilt

- utvärdera hur bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas i fråga om utpekande och angivande av områden liksom hur dessa bestämmelser och bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken tillämpas i mål och ärenden liksom i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning,
- identifiera och analysera bristerna i denna tillämpning och bedöma i vilken utsträckning dessa beror på lagreglernas utformning eller på deras tillämpning,
- överväga de förändringar i 3 kap. miljöbalken som är nödvändiga och bedöma om dessa går att göra med bestämmelsernas nuvarande struktur och utformning eller om en annan lösning är mer lämplig,
- analysera behovet av förändringar av såväl synsätt som terminologi när det gäller angivandet av intressen och deras områden liksom av åtgärder och verksamheter som kan skada de angivna intressena och områdena i syfte att skapa bättre ändamålsenlighet och tydlighet,

- föreslå sådana ändringar i 3 kap. miljöbalken och förordningen om hushållning med mark- och vattenområden samt annan eventuell följdlagstiftning som kan lösa problemen och som ger ett system för hushållning med regionalt och nationellt betydelsefulla områden som uppfyller kraven att vara ändamålsenligt, rättssäkert och inriktat på såväl långsiktiga som aktuella behov.

Uppdraget att utvärdera 3 kap. miljöbalken

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

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

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

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

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

Utredaren ska särskilt

- bedöma om tillämpningen av de olika bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och verksamheternas och intressenas olika karaktär ger skäl till större enhetlighet eller andra ändringar som bättre tillgodoser skyddsbehoven,
- bedöma om tillämpningen av 3 kap. 2 och 3 §§ motsvarar behoven och föreslå lösningar som tillgodoser dessa behov samt överväga om,

och i så fall hur, regleringen enligt bestämmelserna även bör innefatta andra väsentliga skyddsbehov,

- bedöma om alla de intressena som anges i 3 kap. fortfarande är i behov av reglering och i vilken utsträckning det finns andra samhällsintressen som är i behov av att regleras med stöd av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken,
- analysera om det finns behov av att uttrycka bestämmelserna avseende bevarandeintressena respektive användningsintressena på olika sätt,
- bedöma om det finns skäl att komplettera skyddet av bevarandeintressena enligt 3 kap. 6 § och eventuellt även 2 och 3 §§, med möjlighet till en mer samlad form som även innefattar de utvecklingsmöjligheter områdena innehåller,
- analysera och redovisa om och hur områden som bedöms vara av riksintresse kan ges ett långsiktigt rättsligt skydd genom bestämmelserna i andra delar av miljöbalken eller andra relevanta lagar, och
- ta hänsyn till totalförsvarets långsiktiga behov och den särställning som totalförsvaret har i riksintressesystemet genom dess företrädesrätt vid konkurrerande riksintressen.

Uppdraget att utvärdera områden av riksintressen

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

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

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

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

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

Utredaren ska särskilt

- analysera tillämpningen av 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken bl.a. med avseende på skillnader i områdenas betydelse i ett regionalt eller nationellt perspektiv och överväga sätt att förbättra den,
- bedöma vilket reellt behov som i dag finns för de riksintressen som anges i 3 kap. och bedöma hur väl dagens områden av riksintresse motsvarar detta behov,
- analysera frågan om huruvida ett område som är av riksintresse kan upphöra att vara det, t.ex. till följd av att området getts ett rättsligt bindande skydd,
- bedöma om det finns andra slags verksamheter eller anläggningar för vilka områden bör kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse;
- bedöma hur en riksintresseklassificering har påverkat möjligheterna att utveckla olika typer av verksamheter i det aktuella området,
- ange vilket ansvar och vilka uppgifter som de berörda aktörerna (centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner) bör ha för att systemet ska fungera väl och vara anpassat till aktörernas uppgifter och roller,
- ange vilket underlag som bör krävas för ett utpekande av ett område av riksintresse och vilka kriterier som bör vara uppfyllda, och
- närmare precisera rekvisit för de åtgärder som bör respektive inte bör vara tillåtna inom de områden som omfattas av hushållningsbestämmelserna.

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

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

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

Utredaren ska särskilt

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

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

Konsekvensbeskrivningar

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

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med de myndigheter som har uppgifter gällande 3 och 4 kap. miljöbalken, med länsstyrelser och kommuner samt med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska också samråda med den parlamentariska kommittén om regional planering och bostadsförsörjning (dir. 2013:78). Utredaren ska följa Miljömålsberedningens arbete och ta del av Riksrevisionens arbete med granskning av statens hantering av riksintressen. Utredaren ska ta del av Statens jordbruksverks arbete med uppdraget att utvärdera tillämpningen av den lagstiftning som reglerar när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar liksom av övrigt underlag av värde för uppdraget.

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

(Miljödepartementet)

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 april 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Erlandsson

Regeringen beslutar skrivelse 2013/14:211 Riksrevisionens rapport om statens hantering av riksintressen