

Nationell fysisk planering

Ds 2023:28



Nationell fysisk planering

Ds 2023:28



Regeringskansliet
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0726-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0727-8 (pdf)

ISSN 0284-6012

Till statsrådet

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 att ge Lena Erixon i uppdrag att genomföra en förstudie om nationell fysisk planering.

I uppdraget har ingått att identifiera hur staten på ett samordnat vis kan redogöra för sin uppfattning om hur mark och vatten på lång sikt bör användas på ett sätt som ger tydligare förutsättningar för en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten samt en effektiv fysisk planering och prövning. Särskild hänsyn till totalförsvarets intresse har krävts mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde. Utredaren har också haft att ta hänsyn till att renskötselrätten är grundlagsskyddad.

I uppdraget har ingått att föreslå en struktur för hur nationell fysisk planering kan utformas samt vilka frågor och intressen som bör omfattas av en sådan planering. Även fördelar och nackdelar med en sådan nationell fysisk planering ska redovisas samt vilka konsekvenser som kan uppstå för staten, kommuner, regioner, företag och enskilda. Eventuella konsekvenser för det kommunala självstyret ska särskilt redovisas.

Förstudien påbörjade sitt arbete den 29 augusti 2022 och ska redovisa sitt resultat senast den 29 september 2023. Lena Erixon har mellan den 29 augusti 2023 och den 29 september 2023 varit förordnande som särskild utredare. Universitetslektor Caroline Dahl har mellan den 29 augusti och den 29 september varit anställd som ämnessakkunnig. Planhandläggare Märta Alsén har mellan den 3 oktober 2022 och den 29 september 2023 varit anställd som utredningssekreterare.

Under arbetets gång har ett stort antal dialoger med samhällsbyggandets aktörer genomförts vilka också bidragit med underlag till förstudiens arbete.

Utredningen överlämnar härmed förstudien nationell fysisk planering (Ds2023:28). Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i september 2023

Lena Erixon

Innehåll

Till statsrådet	1
Sammanfattning	9
1 Introduktion.....	13
1.1 Uppdraget.....	13
1.1.1 Fysisk planering.....	14
1.2 Genomförande	15
1.2.1 Insamling.....	16
1.2.2 Analys.....	19
1.2.3 Förslagsgenerering	19
1.2.4 Läsanvisning.....	20
2 Fysisk planering och det nationella perspektivet	21
2.1 Dagens fysiska planering	21
2.1.1 Lagstiftning kring fysisk planering.....	21
2.1.2 Struktur för fysisk planering.....	22
2.1.3 Den nationella nivån.....	24
2.1.4 Den regionala nivån.....	28
2.1.5 Den kommunala nivån	28
2.2 Nuvarande system för statlig styrning i Sverige	30
2.2.1 Politiskt antagna mål.....	30
2.2.2 Lagstiftning	30
2.2.3 Ekonomiska stimulansåtgärder.....	31
2.2.4 Förhandlingsplanering	31
2.2.5 Infrastrukturplanering.....	32
2.2.6 Havsplanering	33
2.2.7 Sektorsplanering	33

2.3	Pågående och avslutade utredningar och initiativ	34
2.3.1	Bostadsförsörjning och riksintressen – SOU 2014:59 (delbetänkande av riksintresseutredningen)	34
2.3.2	Riksintresseutredningen (Planering och beslut för hållbar utveckling – miljöbalkens hushållningsbestämmelser) – SOU 2015:99 (slutbetänkande)	35
2.3.3	Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse – Fi2020/00252/SPN	35
2.3.4	Tryggad försörjning av metaller och mineral – SOU 2022:56	36
2.3.5	Vattenfrågor vid planläggning och byggande, dir. 2021:92	37
2.3.6	Rätt för klimatet, SOU 2022:21	37
2.3.7	Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken Dir. 2023:78	38
2.3.8	Övriga initiativ (Ramverk för nationell planering – Miljömålsrådet 2022, Visioner i norr).....	38
2.4	Tillbakablick – nationella initiativ	39
2.4.1	Fysiska riksplaneringen i Sverige	39
2.4.2	Vision för Sverige 2025	41
2.4.3	Sverigeförhandlingen	41
2.4.4	ESDP och en framväxande territoriell agenda.....	42
2.5	Internationell utblick	42
2.5.1	Ett nordiskt perspektiv	43
2.5.2	Europeiska erfarenheter.....	46
2.6	Slutsatser eller medskick	50
3	Analys av dagens situation	53
3.1	Enkätstudien	53
3.1.1	Tillvägångssätt	53
3.1.2	Den nuvarande nationella fysiska planeringens delar.....	55
3.1.3	Systemets funktionalitet	56

3.1.4	Avvägning och samordning	57
3.1.5	Systemets transparens och förutsägbarhet	58
3.1.6	Övriga synpunkter.....	59
3.2	Dialogstudien	60
3.2.1	Tillvägagångssätt.....	60
3.2.2	Återkommande frågeställningar	61
3.3	Kartläggning riksintressen.....	63
3.3.1	Tillvägagångssätt.....	63
3.3.2	Riksintressenas sammanlagda utbredning.....	66
3.3.3	Geografisk utbredning och förändring över tid	66
3.3.4	Anspråkens innebörd och språklig förändring	68
3.4	Överprövning.....	69
3.4.1	Tillvägagångssätt.....	69
3.4.2	Grunder för upphävanden.....	70
3.5	Kompetens	75
3.5.1	Tillvägagångssätt.....	76
3.5.2	Utbildningsutbud – nuvarande och framtida.....	76
3.5.3	Fortbildning.....	77
3.5.4	Kompetensförsörjning för nationell fysisk planering.....	78
3.5.5	Rumslig koppling	78
3.6	Slutsatser.....	79
4	Brister med nuvarande system	83
4.1	Nuvarande lagstiftning och dess tillämpning.....	83
4.1.1	Transparens och förutsägbarhet	84
4.1.2	Parallell lagstiftning.....	84
4.1.3	Omtag irriterar	85
4.1.4	Rätt underlag i rätt tid.....	86
4.1.5	För många och för generella värden	88
4.1.6	Vissa planinstruments roller och funktion	89
4.2	Nationell tydlighet och avsaknad av nationell målbild.....	90
4.2.1	Samlad målbild saknas	90
4.2.2	Statlig styrning saknas på övergripande nivå	91
4.2.3	Avvägning haltar.....	91

4.2.4	Harmonisering brister	92
4.3	Överstatlig påverkan – nivå med ökande betydelse	93
4.3.1	Territoriella anspråk och förutsättningar	93
4.3.2	EU-direktiv och förordningar.....	94
4.3.3	Flernivåstyrning	95
4.4	Aktörers agerande och samordning	96
4.4.1	Samordning och samsyn brister	96
4.4.2	Tillsyn och vägledning brister	97
4.4.3	Otydliga mandat försvårar samordning.....	98
4.4.4	Regionala nivån fortfarande oklar	99
4.5	Planeringssystemets aktualitet och ämnesmässiga avgränsningar	100
4.5.1	Planeringen förändras	100
4.5.2	Krisberedskap och sekretess.....	101
4.5.3	Nya frågor kräver samarbete mellan nivåer.....	101
4.6	Rekommendationer.....	102
5	En nationell fysisk planering	105
5.1	Förslagets grundläggande utgångspunkter	105
5.1.1	Den nationella planeringens övergripande syfte.....	106
5.1.2	Den nationella planeringens innehåll.....	106
5.1.3	Den nationella planeringens struktur och organisation	106
5.1.4	Alternativa förslag möjliggör etappvis genomförande.....	107
5.2	FÖRSLAG 1: Planlagstiftning med nationell planeringsnivå	108
5.2.1	Syfte och innehåll.....	109
5.2.2	Struktur och organisation.....	110
5.2.3	Statliga aktörers roller, mandat och ansvar.....	112
5.2.4	Nationell plan.....	114
5.2.5	Nationella territoriella anspråk	118
5.2.6	Konsekvenser	120
5.3	FÖRSLAG 2: Nationell målbild	124

5.3.1	Syfte och innehåll	124
5.3.2	Struktur och organisation	124
5.3.3	Statliga aktörers roller, mandat och ansvar	126
5.3.4	Nationella målbilden	127
5.3.5	Riksentresserna består	130
5.3.6	Konsekvenser.....	133
5.4	FÖRSLAG 3: En aktiv förvaltning av nuvarande system ..	137
5.4.1	Hushållningsförordningen.....	137
5.4.2	Harmonisering av begreppsanvändning.....	137
5.4.3	Utredning för skydd av folkrätt kring samisk kultur och renskötsel.....	138
5.4.4	Förstärkt statlig samordning i energifrågor.....	138
5.4.5	Utsedd myndighet för grunddatadomänansvar...	138
5.4.6	Ändrad instruktion till Statens fastighetsverk.....	139
5.4.7	Statliga myndigheters överklaganderätt	139
5.4.8	Konsekvenser.....	140
5.5	Tilläggsförslag: Regional sektorsplanering.....	141
5.5.1	Syfte och innehåll	141
5.5.2	Struktur och organisation	142
5.5.3	Konsekvenser.....	142
5.6	Tilläggsförslag: Process för sekretessbelagda intressen.....	144
5.6.1	Struktur och organisation nationell plan och nationell målbild	144
5.6.2	Konsekvenser.....	146
5.7	Tilläggsförslag: Åtgärder i nationella vägnätet.....	148
5.7.1	Syfte och innehåll	148
5.7.2	Struktur och organisation	148
5.7.3	Konsekvenser.....	149
6	Konsekvenser.....	151
6.1	Konsekvenser för långsiktighet och effektivitet.....	151
6.1.1	Långsiktighet	152
6.1.2	Effektivitet	158
6.1.3	Bostadsförsörjning	162
6.1.4	Säkerhetspolitiska läget	164
6.1.5	Folkrättsperspektivet	165

6.2	Konsekvenser för olika aktörer	166
6.2.1	Statliga aktörer	166
6.3	Övriga konsekvenser.....	173
6.3.1	Ekologiska, sociala och ekonomiska konsekvenser	173
6.3.2	Legala konsekvenser	175

Referenslista 177

Bilaga 1	Uppdrag att genomföra en förstudie om nationell fysisk planering.....	181
Bilaga 2	Enkätfrågor.....	185
Bilaga 3	Nationell fysisk planering, sammanställning enkätundersökning 2022.....	199
Bilaga 4	Beslut om överprövade planer	253
Bilaga 5	Kartläggning riksintressen.....	257
Bilaga 6	Loggbok över förstudiens dialogmöten.....	369
Bilaga 7	Sändlista lärosäten och frågor om kompetens.....	371
Bilaga 8	Konferensprogram Nationell fysisk planering.....	373

Sammanfattning

En förnyad och förstärkt nationell fysisk planering måste sträva efter att underlätta för andra planerande aktörers arbete i den dynamiska situation som samhället befinner sig i. Det ställer krav på regelverk, strukturer och rollfördelning mellan olika aktörer. Förstudien beskriver tre alternativa vägar framåt för svensk fysisk planering och den nationella nivån: ny nationell planeringsnivå, nationell målbild respektive aktiv förvaltning. Ytterligare tre tilläggsförslag beskrivs med syfte att underlätta samarbetet mellan olika planeringsnivåer och mellan olika aktörer: regional sektorsplanering, process för sekretessbelagda intressen, förenklad prövning av mindre åtgärd på nationella vägnätet.

Omfattande kritik och en bred vilja att bidra till förbättringar

Det är förstudiens slutsats att det finns ett stort behov av en förnyad fysisk planering i frågor som rör statens anspråk på mark- och vattenområde. Slutsatsen utgår från de omfattande brister som förstudien identifierat och som tydligt framkommit i dialogen med berörda aktörer inom samhällsbyggandet samt vid inhämtandet av underlag i form av enkät, kartläggning av öppna riksintressen och analys av överprövningar hos Länsstyrelsen. Samtidigt finns det en stark vilja hos alla berörda aktörer att bidra till ett väl fungerande system. Förstudien har i förslagsgenereringen tagit intryck av förda dialoger samt internationella erfarenheter av strukturer för en nationell fysisk planering.

Den kritik som framkommer är omfattande och besvärande. I korthet berör kritiken den nuvarande lagstiftningen och dess tillämpning, avsaknad av nationell tydlighet och nationell målbild, bristande förmåga att nationellt hantera en ökande överstatlig påverkan,

statliga myndigheters agerande och samordning samt planeringssystemets bristande aktualitet och ämnesmässiga avgränsningar.

Förstudien menar att en ny samlad planlagstiftning bäst skulle åstadkomma detta, alternativt en genomgripande översyn av nuvarande lagstiftning. Utökad och förnyad lagstiftning är inte de enda tillgängliga åtgärderna men, ska en genomgripande och systematisk effektivisering göras menar förstudien att en ny lagstiftning krävs. Förstudien lägger därför sina förslag med syfte att förstärka en nationell fysisk planeringsnivå.

Ny nationell planeringsnivå

Huvudförslaget innebär att en ny samlad planlagstiftning utarbetas med en nationell fysisk planeringsnivå som resulterar i en nationell plan beslutad av regeringen. Den nya planlagstiftningen samlar bestämmelser ur nuvarande plan- och bygglagen med relevans för fysisk planering, väglagen, lagen om byggande av järnväg, samt de delar av miljöbalken som reglerar havsplaneringen. Även delar av de nuvarande hushållningsbestämmelserna, som regleras i miljöbalkens 3 och 4 kap. föreslås, efter bearbetning, lyftas över till den nya planlagstiftningen i form av nationella territoriella anspråk.

Tillkommande bestämmelser föreslås reglera den nationella planeringsnivån samt en tillkommande regional sektorsplanering för energiförsörjning, vattenförsörjning, klimatanpassning och renskötsel, sistnämnda bara där frågan är geografiskt relevant.

I huvudförslaget ingår också förslag till principer för en särskild process kring utpekande av, och samråd kring, sekretessbelagda intressen i fysisk planering och prövning. Även en förenkling av planerings- och prövningsprocesserna kopplade till mindre åtgärder på det nationella vägnätet i anslutning till kommunala exploateringsprojekt ingår i huvudförslaget.

Förstudien menar att dessa förändringar kan ske utan större inverkan på det kommunala självstyret. För andra aktörer i systemet kan förändringarna i mandat och ansvar bli betydande. Därav följer också att resursförstärkning, kompetensutveckling och förnyade rutiner kommer att krävas hos flera myndigheter. Även arbetet för regeringen och Regeringskansliet påverkas.

Förbättringsvinster står att finna i större möjligheter till samsyn kring olika planeringsnivåer, ökad tydlighet och förutsägbarhet kring statens inflytande, minskad risk för omtag och dubbelprövningar, säkerställd hantering av sekretessbelagda intressen samt en förenklad genomförandeprocess kring åtgärder på nationellt vägnät. Dessa svarar upp mot flera av de brister som förstudien har identifierat.

För genomförandet av förslaget krävs en statlig offentlig utredning för en ny planlagstiftning, inklusive tillkommande regional sektorsplanering, och en förändring kring krav på vägplan för mindre åtgärder i områden med sammanhållen bebyggelse.

Nationell målbild

Detta förslag innebär att regeringen beslutar om en nationell målbild som ligger till grund för statliga myndigheters agerande i frågor som berör fysisk planering. För andra samhällsbyggande aktörer är målbilden att betrakta som statens viljeyttring i vissa frågor. I detta förslag består riksintressesystemet, dock med en genomgripande översyn av lagstiftningen.

En tillkommande regional sektorsplanering, motsvarande som för huvudförslaget, föreslås tillkomma i nuvarande plan- och bygglag. Även i detta förslag ingår en särskild process för hanteringen av sekretessbelagda intressen och ett förslag om en förenkling av planering och prövning för mindre åtgärder på det nationella vägnätet.

Förbättringsvinster med förslaget är en något förbättrad tydlighet kring statens prioriteringar och aktualiserade hushållningsbestämmelser. I likhet med huvudförslaget finns också förbättringar igenom att vissa komplexa planeringsfrågor löses på en mer övergripande nivå, att hantering av sekretessbelagda intressen säkerställs samt att genomförandeprocess kring åtgärder på nationellt vägnät förenklas.

För genomförandet av förslaget krävs en statlig offentlig utredning av förändrade hushållningsbestämmelser i miljöbalken. Därutöver beredning av en statlig offentlig utredning kring förändrad plan- och bygglag med inrättandet av en regional planeringsnivå

samt förändring i väglagen kring krav på upprättande av vägplan för mindre åtgärder i områden av sammanhållen bebyggelse.

Aktiv förvaltning

Det tredje förslaget är det minst långtgående av de lagda förslagen och innebär främst en aktiv förvaltning av nuvarande system. I förslaget ingår ändringar av förordningar, förslag till bokstavsutredningar och regeringsuppdrag. Syftet med dessa förslag är att säkra en mer aktiv tillsyn och ajourhållning av statliga myndigheters arbete och tillämpning av nuvarande lagstiftning.

Förslag 3 innebär beredandet av ett antal regeringsuppdrag och beredning av en uppdaterad hushållningsförordning. I detta förslag ingår även en särskild process för hanteringen av sekretessbelagda intressen och ett förslag om en förenkling av planering och prövning för mindre åtgärder på det nationella vägnätet.

Konsekvenser för olika aktörer

Konsekvenserna för olika aktörer av förstudiens förslag är svåra att sammanfatta då de är relaterade till vilka av förslagen som genomförs. Generellt menar vi dock att de två mer omfattande förslagen innebär förskjutningar i fråga om ansvar och mandat, dels från statliga myndigheters expertmandat till en ökad politisk närvaro i systemet, dels en förskjutning från lokal nivå till en mer övergripande nivå för planeringsfrågor med hög komplexitet.

Vår bedömning är trots detta att de förslag som vi lägger inte nämnvärt påverkar nuvarande balans mellan det kommunala självstyret och statens behov av att förtydliga och säkerställa vissa nationella intressen. Störst påverkan på det kommunala självstyret bedömer vi att förslaget om en regional sektorsplanering får. Vi uppfattar dock att det är en förändring av ansvar som är efterfrågad av kommunerna.

För näringslivet och enskilda är vår bedömning att förslagen inte medför någon negativ påverkan. Fortsatt utredningar med mer precisa förslag får studera konsekvenserna vidare.

1 Introduktion

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 att ge Lena Erixon i uppdrag att genomföra en förstudie om nationell fysisk planering, se bilaga 1. Förstudien redovisar sitt resultat den 29 september 2023. Förstudien har genomförts av en arbetsgrupp bestående av utredare Lena Erixon, ämnessakkunnig Caroline Dahl och utredningssekreterare Märta Alsén. I texten refererar vi till arbetsgruppen som 'förstudien' eller 'vi'.

I uppdraget anger regeringen att kommunerna har bäst förutsättningar att bedöma hur mark- och vattenområden bör hanteras på lokal nivå, samtidigt som den kommunala planeringen också ska ta hänsyn till nationella värden och intressen. Det är då av vikt att sådana intressen inte minskar effektiviteten i planerings- och prövningssystemen. Därför behöver den inomstatliga samordningen förbättras, och därmed skapa goda förutsättningar för kommuner och andra aktörer att bättre förutse statens uppfattning om hur mark och vatten bör användas på lång sikt.

Det finns därmed ett behov av att se över hur staten värdesätter, uttrycker och hanterar nationella värden och anspråk avseende mark- och vattenanvändning samt hur detta kan utvecklas över tid. Regeringen preciserar i uppdraget att särskild hänsyn ska tas till totalförsvarets intresse, mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde, samt att hänsyn ska tas till att renskötselrätten är grundlagsskyddad.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen att ge utredaren följande uppdrag:

- att genomföra en förstudie om nationell fysisk planering
- att identifiera hur staten på ett samordnat vis kan redogöra för sin uppfattning om hur mark och vatten på lång sikt bör användas på ett sätt som ger tydligare förutsättningar för en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten samt en effektiv fysisk planering och prövning, och föreslå en struktur för hur nationell fysisk planering kan utformas samt vilka frågor och intressen som bör omfattas av en sådan planering
- att redovisa fördelar och nackdelar med en sådan nationell fysisk planering, samt analysera vilka konsekvenser som kan uppstå för staten, kommuner, regioner, företag och enskilda. Eventuella konsekvenser för det kommunala självstyret ska särskilt redovisas.

1.1.1 Fysisk planering

I arbetet med förstudien har fysisk planering avgränsats till att bestämma hur mark- och vattenområden ska användas. Nuvarande fysisk planering sker bland annat med stöd av plan- och bygglagen, PBL (SFS 2010:900)¹, där olika samhällsintressen ska vägas mot varandra i en öppen och demokratisk process, samtidigt som enskildas rättigheter ska beaktas. Det svenska planeringssystemet enligt plan- och bygglagen utgörs av regionplan, översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan. Det är enbart områdesbestämmelser och detaljplan som är juridiskt bindande.

Fysisk planering sker också via havsplanering, som regleras av miljöbalken, MB (SFS 1998:808)², och resulterar i havsplaner som beslutas av regeringen. Havs- och vattenmyndigheten är planeringsansvarig.

Fysisk planering via den nationella transportinfrastrukturplanering sker via direktiv från regeringen och proposition som läggs till riksdagen. Det är regeringen som beslutar nationell plan och regionen som beslutar länsplan. Genomförandet sker med stöd av

¹ Plan- och bygglag (SFS 2010:900) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

² Miljöbalk (SFS 1998:808) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

väglag (SFS 1971:498)³ och lagen om byggande av järnväg (SFS 1995:1649)⁴. Trafikverket är planeringsansvarig myndighet.

Förstudien konstaterar att det inte finns någon vedertagen definition för vad som ingår i nationell fysisk planering. I uppdragsbeskrivningen nämns dock olika verktyg genom vilka staten kan påverka den fysiska planeringen. Dessa är politiskt antagna mål, ekonomiska stimulansåtgärder, lagstiftning, sektorsplanering, havsplanering och transportinfrastrukturplanering. Förstudien har i insamling och dialog utgått från att dessa verktyg utgör ramarna för nuvarande nationell fysisk planering men har också strävat efter att finna en tydligare definition av begreppet.

Uppdragsbeskrivningen nämner att målet med förstudien bland annat är att ge förutsättningar för en effektiv fysisk planering och prövning. Hur förstudien har tolkat fysisk planering redovisas i stycket ovan. När det gäller prövning så har förstudien arbetat utifrån en avgränsning där det i första hand är prövningar kopplade till genomförande av detaljplaner som avses, exempelvis dispenser. Hur statens anspråk på användning av mark och vatten eventuellt påverkar prövningar enligt miljöbalkens tredje avdelning har alltså inte närmare studerats. Regeringen har nyligen tillsatt en utredning om förkortade och förenklade tillståndsprocesser i miljöbalken⁵, vilken har till uppgift att adressera den frågan.

1.2 Genomförande

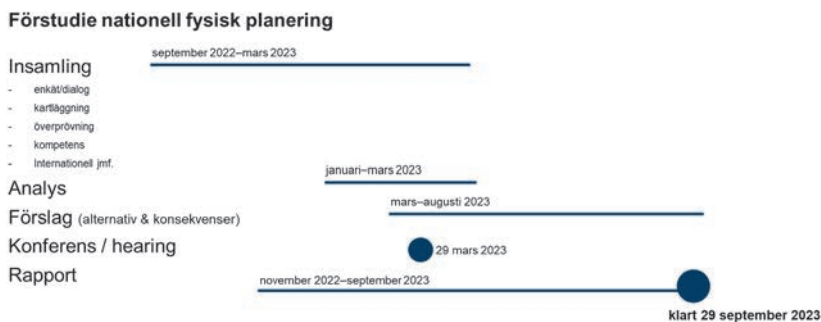
Uppdraget har genomförts med start den 29 augusti 2022 och pågått under 13 månaders tid med slutrapportering den 29 september 2023. Arbetet har strukturerats i ett antal olika faser: insamling, analys, förslagsgenerering och rapportframställning. Faserna har tidsmässigt genomförts med viss överlappning, se figur 1.

3 Väglag (SFS 1971:948) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

4 Lag (SFS 1995:1649) om byggande av järnväg | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

5 Klimat- och näringslivsdepartementet. Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken Dir. 2023:78.

Figur 1. Förstudien har arbetat mellan den 29 augusti 2022 och den 29 september 2023. Arbetsprocessens olika faser har delvis överlappat varandra



1.2.1 Insamling

Förstudiens arbete inleddes med en insamlingsfas, med en omfattande dialog via enkät och möten med berörda statliga myndigheter samt ett urval av regioner, kommuner, bransch- och intresseorganisationer, markägare, politiker och andra samhällsaktörer. Därutöver genomfördes kartläggningar av nuvarande riksintressen, överprövningar och kompetensbehov.

Enkät

Enkäten genomfördes med stöd av en konsult som stod för den tekniska uppbyggnaden av enkäten samt en inledande sammanställning och analys av inkomna svar. Enkäten innehöll 25 frågor med stora möjligheter till fritextsvar. Frågorna behandlade i huvudsak tre aspekter kring nationell fysisk planering. Dessa var den nuvarande nationella fysiska planeringens delar, systemets funktionalitet samt avvägning och samordning. Enkätens frågor finns i bilaga 2 och konsultens rapport i bilaga 3.

Dialoger

Dialogmötena som också ingick i insamlingsfasen genomfördes delvis digitalt, delvis i Regeringskansliets lokaler i Stockholm. Vissa

dialoger skedde enskilt med en enstaka aktör medan andra genomfördes i grupp. I några fall har vi haft mer än ett möte med samma aktör. Totalt har vi hållit 51 dialogmöten. En loggbok över mötena finns i bilaga 4.

Förstudien gjorde en studieresa till Luleå för direkt dialog med aktörer i Norrbotten i december 2022. Vid detta tillfälle träffade vi representanter för Länsstyrelsen i Norrbotten, Region Norrbotten, Luleå kommun, Bodens kommun samt Luleå universitet.

Förstudien har också träffat samordnarna för insatser i Norrbottens och Västerbottens län och tagit del av deras rapporteringar av respektive uppdrag. Det ena uppdraget gavs i december 2020 till Peter Larsson, att för regeringens räkning främja koordineringen av arbetet med insatser av betydelse för större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbottens och Västerbottens län (N2020/03132).⁶ Uppdraget förlängdes i december 2022 med en slutrapportering till regeringen den 30 juni 2023. Därefter har Peter Larsson fått förnyat uppdrag att underlätta samhällsbyggandet i Norrbotten och Västerbotten, genom beslut av regeringen den 29 juni 2023. Vi har fört samtal med samordnaren, och tagit del av samordnarens rapportering av sitt uppdrag.

Det andra samordningsuppdraget gavs den 1 juni 2022 då Eva Nordström förordnades som sakkunnig för koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbotten och Västerbottens län⁷. Samordnaren avslutade sitt uppdrag den 12 mars 2023. Syftet med uppdraget var att underlätta för de kommuner i Norrbotten och Västerbotten som berörs av de stora industrietableringarna att planera, bygga och förvalta hållbara samhällen. Vi har fört samtal med samordnaren, och tagit del av samordnarens rapportering av sitt uppdrag.

Kartläggning områden av riksintresse

I insamlingsfasen har en kartläggning genomförts av utpekade öppna område av riksintresse enligt miljöbalkens 3 och 4 kap. En konsult har gjort själva kartläggningen, se bilaga 5. Kartläggningen bidrar till

⁶ N2020/03132 Uppdrag till samordnare för frågor om samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten - Regeringen.se

⁷ Fi2022/01968 Uppdrag till samordnare för näringslivets hållbara omställning och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län - Regeringen.se

en nulägesbeskrivning av de befintliga riksintresseanspråken, deras utbredning, överlapp och förändring över tid.

Överprövning

Vi har, med stöd av länsstyrelserna, samlat in data för att ge en bild av överprövningar i systemet med relevans för en nationell fysisk planering. Insamlade data har omfattat uppgifter om de detaljplaner som sedan 2016 varit föremål för inkallande eller upphävande av länsstyrelserna med hänvisning till 11 kap. § 10 PBL. Syftet med insamlingen har varit att bättre förstå vilka överprövningsgrunder som ger upphov till ingripande från staten. Vilka detaljplaner som ingått framgår av bilaga 6.

Kompetens

Under insamlingsfasen har vi också genomfört en kartläggning av kompetensbehov hos aktörer som är berörda av en nationell fysisk planering. Förstudien har i denna fråga mött viss svårighet med att få till en systematisk insamling. Av tidsskäl har vi därför försökt hämta in motsvarande information via de dialogmöten som hållits med flertalet aktörer. Som komplement till detta har vi ställt frågor om kompetensbehov till bransch- och fackföreningar samt till lärosäten, med ansvar för relevanta planeringsutbildningar i fråga om framtida kompetensförsörjning. Lista på tillfrågade lärosäten samt frågor finns i bilaga 7.

Internationell jämförelse

För insamlingen av internationella exempel har vi använt en rapport från Boverket⁸ samt gjort sökningar i vetenskapliga databaser. Vi har också laddat ner och studerat exempel från andra länder. Dialog med företrädare för dansk och finsk nationell planering har förts, dels via konferens, dels via förnyad kontakt därefter.

⁸ Boverket (2020). *Internationell förstudie av nationella anspråk för fysisk planering*. (Rapport 2020:29). Karlskrona: Boverket.

Konferens

Insamlingsfasen avslutades med en öppen konferens den 29 mars 2023. Konferensen hölls i Stockholm med möjlighet till digitalt deltagande för dem som inte hade möjlighet att delta på plats. Över 300 personer var anmälda till konferensen. Vid konferensen presenterades förstudiens uppdrag, en lägesrapport gavs och möjlighet till inspel erbjöds de som var närvarande på plats, och via Mentimeter för dem som deltog digitalt. Forskare och representanter för ministerier i Danmark och Finland föreläste och en paneldiskussion genomfördes med utgångspunkt i ett svenskt "case", Västra Götaland. Konferensens program i sin helhet återfinns i bilaga 8.

1.2.2 Analys

Analysfasen har strukturerats utifrån ett antal fördjupande workshops som hållits inom förstudiens arbetsgrupp. Vid dessa har arbetsgruppen noga studerat insamlat och inkommit material utifrån de frågor och infallsvinklar som vi satt upp med syfte att identifiera problemställningar, brister och möjliga vägar framåt. Tid har även ägnats åt att samla in och förtydliga vad en nationell fysisk planering är eller kan vara. Fokus har också lagts på systemets nuvarande aktörers roller, mandat och nuvarande agerande.

Generellt kan sägas att förstudiens arbete har inriktats mot den fysiska planeringens struktur och funktionalitet. Utgångspunkten har varit att förstå olika aktörers agerande i de planeringsuppgifter som sker, och hur dessa påverkas av, eller påverkar, nationella värden och intressen. Våra studier kan alltså sägas ha inriktats på att undersöka tillämpning av lagstiftning och vilka förutsättningar lagstiftning, tillsammans med andra faktorer, ger för ett långsiktigt och effektivt planeringsarbete.

1.2.3 Förslagsgenerering

Utifrån de analyser som förstudien genomfört har ett antal brister identifierats. Att åtgärda dessa eller bidra till en förbättrad situation har varit utgångspunkten för de förslag som vi lagt. Förslagen har utvecklats över tid och i dialog med vissa berörda aktörer. Då för-

studiens arbete varit inriktat på planeringssystemets funktionalitet och struktur så är även förslagen inriktade på detta. De förändringar i lagstiftning som kommer att behövas för ett genomförande har inte ingått i uppdraget. Därav avsaknad av formulerade förslag till lagstiftning.

Slutrapporten innehåller tre alternativa huvudförslag som är olika långtgående. Därutöver finns tre kompletterande förslag som kan genomföras i kombination med huvudförslagen. Förslagen är konsekvensbeskrivna.

1.2.4 Läsanvisning

Rapporten innehåller sex kapitel. Kapitel 1 är en introduktion till uppdraget och genomförandet av det. Kapitel 2 är en bakgrundsbeskrivning av dagens system för fysisk planering och statlig styrning, pågående och avslutade utredningar och initiativ med relevans för nationell fysisk planering, internationell utblick och en historisk tillbakablick. Kapitel 3 redovisar och analyserar insamlat material. Kapitel 4 diskuterar brister med nuvarande system och kapitel 5 redovisar alternativa förslag som formulerats för att åtgärda dessa brister. Kapitel 6 innehåller en konsekvensbeskrivning med för- och nackdelar av de lagda förslagen.

2 Fysisk planering och det nationella perspektivet

Förstudiens uppdrag omfattar bland annat att föreslå hur en struktur för en nationell fysisk planering kan utformas samt vilka frågor och intressen som bör omfattas av en sådan planering. För att erbjuda en gemensam förståelse för dagens struktur innehåller kapitel 2 en bakgrundsbeskrivning av dagens system för fysisk planering och statlig styrning, en genomgång av pågående och avslutade utredningar och initiativ med relevans för nationell fysisk planering, resultatet av en kortfattad internationell utblick samt en historisk tillbakablick.

2.1 Dagens fysiska planering

Fysisk planering används för att styra utvecklingen av mark- och vattenanvändning genom avvägningar mellan olika allmänna och enskilda intressen.

2.1.1 Lagstiftning kring fysisk planering

Plan- och bygglagen (SFS 2010:900),⁹ PBL, reglerar den fysiska planeringen på regional och kommunal nivå.

Plan- och bygglagens portalparagraf anger att ”bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer”. Vidare att planläggning enligt lagstiftningen syftar till upprättandet av de plan-

⁹ Plan- och bygglag (SFS 2010:900) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

instrument som lagstiftningen reglerar, det vill säga regionplan, översiktsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser.

Vid planläggningen ska mark och vatten används för ”det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov”. Med hänvisning till miljöbalkens hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap. anges också att företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning.

I Sverige har kommunerna det största ansvaret för den fysiska planeringen. På den regionala nivån bedrivs i dagsläget regional fysisk planering enbart av Region Stockholm, Region Skåne och Region Halland. Regionerna har ansvar för denna planering.

På nationell nivå bedrivs lagstadgad fysisk planering för havet med Havs- och vattenmyndigheten som ansvarig myndighet. Havsplanering sker för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Planeringen regleras av miljöbalken (SFS 1998:808),¹⁰ MB, och resulterar i havsplaner som beslutas av regeringen.

På den nationella nivån bedrivs också transportinfrastrukturplanering med Trafikverket som ansvarig myndighet. Transportinfrastrukturplanering sker via direktiv och proposition. Nationell plan beslutas av regering, länsplan av region. Genomförande sker med stöd av väglag (SFS 1971:948)¹¹ och lagen om byggande av järnväg (SFS 1995:1649).¹²

2.1.2 Struktur för fysisk planering

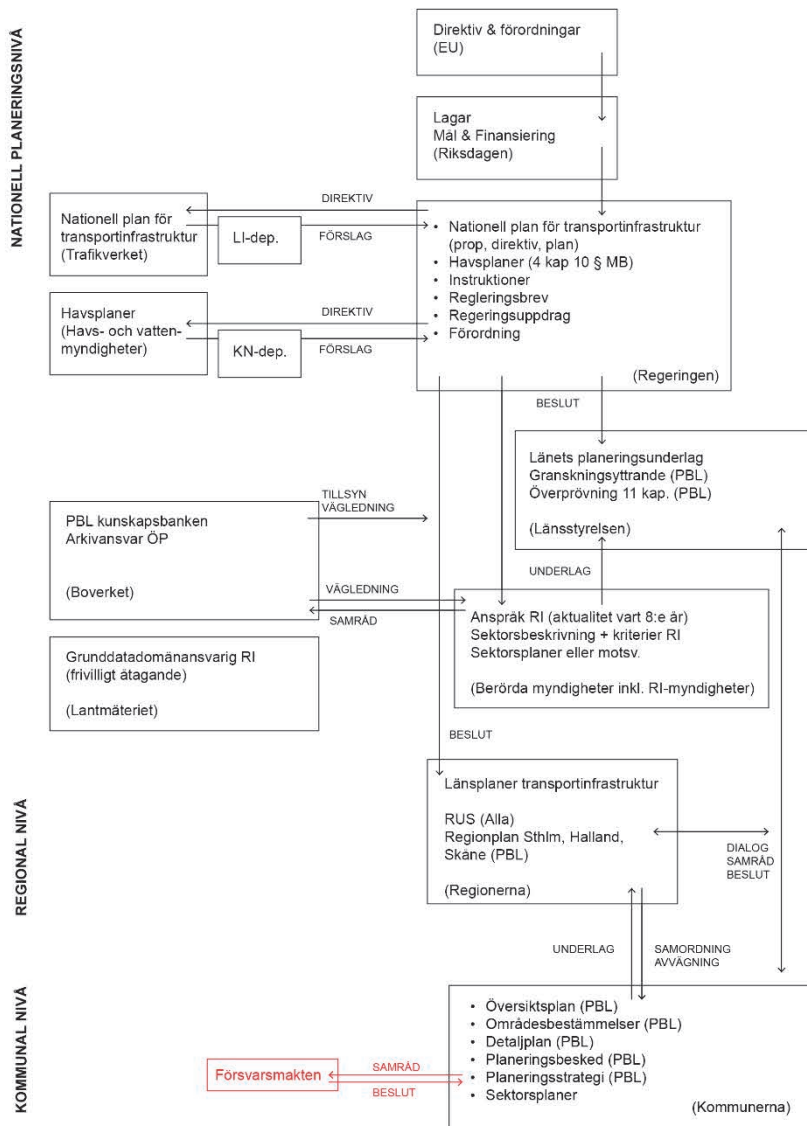
Dagens struktur för fysisk planering är beskriven i figur 2. Kortfattat kan dagens struktur beskrivas utifrån att direktiv och förordningar kommer från överstatlig nivå. Riksdagen stiftar lagar och fattar beslut om mål och finansiering av olika insatser. Regeringen i sin tur fattar beslut om vissa nationella planer. Regeringen fattar också beslut om förordningar och instruktioner och kan via regleringsbrev och regeringsuppdrag styra myndigheters

¹⁰ Miljöbalk (SFS 1998:808) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

¹¹ Väglag (SFS 1971:948) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

¹² Lag (SFS 1995:1649) om byggande av järnväg | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

Figur 2. Dagens struktur för fysisk planering med de olika aktörernas ansvar och uppdrag.



arbete. Länsstyrelserna är statens företrädare i länen. Länsstyrelsen ansvarar för tillhandahållandet av planeringsunderlag, yttrar sig över planförslag samt har mandat att överpröva planer om dessa riskerar att påtagligt skada ett utpekat riksintresse eller är i strid med annan överprövningsgrund.

Sektorsmyndigheter stöttar länsstyrelser och planerande aktörer genom framtagande av planeringsunderlag, men har också ansvaret för att föreslå anspråk kring riksintresseområden, inklusive sektorsbeskrivningar och kriterier. Även annan sektorsplanering kan bedrivas inom olika sektorsmyndigheter och kan resultera i sektorsplaner som kan utgöra planeringsunderlag för fysisk planering. Boverket verkar genom tillsyn och rådgivning kring den fysiska planeringen. Boverket har också arkivansvar för kommunernas översiktsplaner och Lantmäteriet har under senare tid frivilligt tagit på sig ett ansvar som grunddatadomänansvarig för geografiska riksintresseanspråk. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för framtagande av havsplaner som regeringen beslutar om. Trafikverket tar på direktiv fram förslag till den nationella planen för transportinfrastruktur.

Kommuner och regioner planerar i enlighet med plan- och bygglagen men upprättar också andra typer av sektorsplaner. Dialog och samråd sker med länsstyrelsen i enlighet med lagstiftningen. Samråd sker även direkt med Försvarmakten i ärenden som kan påverka deras intressen.

2.1.3 Den nationella nivån

På nationell nivå bedrivs ingen fysisk planering på land, dvs. formellt i lagstiftning reglerad planering där avvägning mellan allmänna och enskilda intressen görs genom upprättandet av en plan. Dock bedrivs viss sektorsplanering på nationell nivå på land. Viss sådan är lagstadgad, såsom nationell infrastrukturplanering enligt väglag (SFS 1971:948)¹³ respektive lagen om byggande av järnväg (SFS 1995:1649)¹⁴. Annan sektorsplanering bedrivs utan direkt lagstöd i speciallagstiftning, exempelvis i frågor om energi.

¹³ Väglag (SFS 1971:948) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

¹⁴ Lag (SFS 1995:1649) om byggande av järnväg | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

Transportinfrastruktur

Den nationella planeringen för transportinfrastruktur utgår från direktiv beslutade av regeringen. Direktivet ger Trafikverket uppdraget att ta fram förslag till en ny nationell plan för transportinfrastruktur, och ger de regionala planupprättarna att ta fram länsplaner. Planperioden är normalt tolv år med en revidering vart fjärde år, se figur 3. För närmare beskrivning av processen se avsnitt 2.2.5.

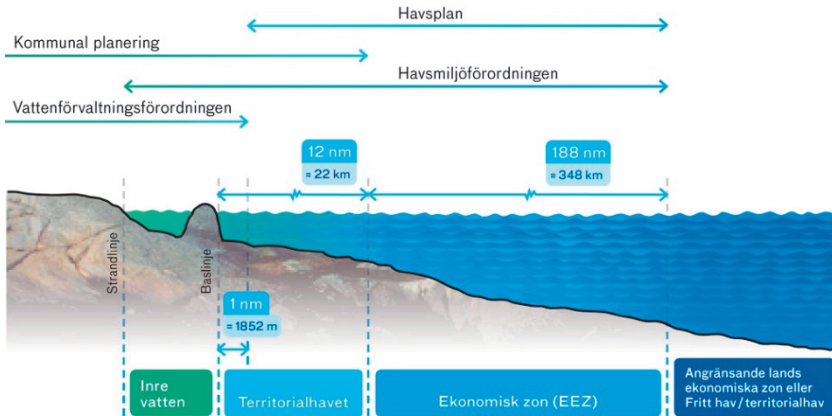
Figur 3. Den nationella transportinfrastrukturplaneringen sker i flera steg där den nationella planen beslutas av regeringen. Illustration: Trafikverket



Havsplanering

Till havs bedrivs nationell planering för havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Planeringen regleras av miljöbalken och resulterar i havsplaner som beslutas av regeringen. Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig för den nationella havsplaneringen. Vissa överlapp finns mellan den nationella havsplaneringen och den kommunala fysiska planeringen, se figur 4. För närmare beskrivning av havsplaneringen se avsnitt 2.2.6.

Figur 4. Kommuner och vissa regioner har planeringsansvar för Sveriges territorium, vilket även innefattar inre vatten och territorialhav. Det innebär att det finns ett överlapp mellan den nationella havsplaneringen och planeringen enligt plan- och bygglagen inom delar av territorialhavet. Avstånd i figuren anges i kilometer och nautiska mil. Illustration: Havs- och vattenmyndigheten



Hushållningsbestämmelser

I miljöbalken regleras också de så kallade hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. Särskilda sektorsintressen finns i 3 kap. medan 4 kap. omnämner specifika geografiska områden. Bestämmelserna är ett verktyg för statligt inflytande över mark- och vattenanvändning genom att utsedda riksintressemyndigheter har möjlighet att besluta om anspråk kring mark- och vattenanvändningen utifrån sitt sektorsintresse. Anspråket läggs i form av ett utpekande av specifika geografiska områden som anses vara av riksintresse, och där det specifika intresset ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada eller påverka nyttjandet av området utifrån dess status som riksintresse. Bestämmelserna ska beaktas vid planläggning och prövning och länsstyrelserna har ett särskilt ansvar att riksintressena blir tillgodosedda inom ramen för kommunal och regional planläggning.

Andra verktyg

Förutom det ovan nämnda använder sig staten även av andra verktyg för att ge ramar för den fysiska planeringen. Exempel på dessa är statens lagstiftande roll, nationella politiskt antagna mål, ekonomiska stimulansåtgärder och förhandlingsplanering.

Sekretessbelagd information

Inom dagens fysiska planering på olika nivåer hanteras en stor mängd information och underlag. Att samla all tillgänglig information om ett område för att utifrån den samlade bilden kunna göra avvägda ställningstaganden och fatta informerade beslut om den bästa användningen av mark och vatten är själva kärnan i den fysiska planeringen. All information är inte och ska inte heller vara allmänt tillgänglig. Information som av någon anledning omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400)¹⁵ behöver hanteras på annat sätt.

Det finns ett flertal myndigheter som har planeringsunderlag som omfattas av sekretess. Planeringsunderlagen överlämnas i flera fall av sektorsmyndighet till respektive länsstyrelse så att länsstyrelsen ska kunna bevaka intresset och på lämpligt sätt vägleda kommunerna. Underlagen hanteras och lagras i enlighet med lagstiftningen på myndigheten. I vissa fall finns inte informationen hos länsstyrelserna utan hos den aktuella myndigheten. Till exempel skickas en stor mängd ärenden rörande bygglov, detaljplaner och höga objekt från kommuner och länsstyrelser till Försvarmakten för samråd om huruvida åtgärden kan skada Försvarmaktens intressen.

Det har tidigare funnits väl utarbetade processer för hur samråd kring åtgärder som berör sekretessklassad information sker mellan länsstyrelse, statlig myndighet och kommuner. Kunskapen om dessa processer har till viss del försvunnit under de senaste 20 åren. Länsstyrelser, statliga myndigheter och kommuner står inför uppgiften att återuppbygga kompetensen om hur sekretessklassad information ska hanteras.

¹⁵ Offentlighets- och sekretesslag (SFS 2009:400) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

2.1.4 Den regionala nivån

Inom svensk planeringstradition har den regionala nivån länge varit relativt outvecklad. Idag förekommer regional planering via regionplaner och regional utvecklingsplanering. Regionplaner regleras i plan- och bygglagens 7 kap. Planeringen är lagstadgad för regionerna Stockholm, Skåne och Halland och frivillig för övriga regioner. Regional planering enligt plan- och bygglagen följer i princip samma arbetsgång som kommunernas arbete med översiktsplaner. Syftet med den regionala planeringen är att den ska underlätta kommunernas fysiska planering och vara ett underlag för länsstyrelserna i frågor som rör mer än en kommun.

Regional utvecklingsplanering sker med stöd av lag om regionalt utvecklingsansvar (SFS 2010:630)¹⁶ och förordning om regionalt tillväxtarbete (SFS 2017:583).¹⁷ En väsentlig del av detta är arbetet med regional utvecklingsstrategi, RUS.

2.1.5 Den kommunala nivån

Kommunal planering med stöd av plan- och bygglagen innefattar översiktsplanering, områdesbestämmelser och detaljplanering.

Översiktsplan

Översiktsplanen ska omfatta hela kommunen och antas av kommunfullmäktige. Översiktsplanen ska också vara aktuell och dess aktualitet ska prövas av kommunfullmäktige senast 24 månader efter ordinarie val genom upprättandet av en planeringsstrategi. Denna ska innehålla ställningstaganden till ändrade planeringsförutsättningar, uppgifter om hur översiktsplanering avses bedrivas, samt i vilken utsträckning som planen är aktuell med hänvisning till plan- och bygglagens krav på innehåll. Dessa berör frågor kring riksintressen, miljökvalitetsnormer, behov av bostäder, beaktande av nationella och regionala mål, planer, program kring hållbar utveckling, landsbygdsutveckling i strandnära lägen, översvämning, ras, skred och erosion, avvikelser från eventuell regionplan samt

¹⁶ Lag (SFS 2010:630) om regionalt utvecklingsansvar | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

¹⁷ Förordning (SFS 2017:583) om regionalt tillväxtarbete | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

mellankommunala eller regionala frågor. Flera av dessa är sådana som kan utgöra skäl för överprövning av länsstyrelsen i den efterföljande detaljplaneringen.

Översiktsplanen är inte juridiskt bindande men ska vägleda vid beslut kring användning av mark- och vattenområden. Översiktsplanen ska ange inriktning för hur kommunen långsiktigt avser att utveckla den fysiska miljön genom att redovisa grunddragen i mark- och vattenanvändningen på en karta samt hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ska också visa kommunens ställningstaganden och avvägningar mellan olika intressen. Även om översiktsplanen inte är juridiskt bindande har den en starkt vägledande roll för efterföljande prövningar även för andra aktörer än kommunerna.

Detaljplan

I detaljplanen regleras mark och vattenområdes användning, bebyggelse och byggnadsverk. I detaljplaneprocessen prövas marken eller vattnets lämplighet för en viss användning enligt lagstiftningen. Kommunerna har planmonopol vilket innebär att det endast är kommunerna som har rätt att besluta om planläggning av mark och vatten. I och med att en detaljplan vinner laga kraft blir den juridiskt bindande och kommer att medföra rättigheter och skyldigheter för kommande bebyggelse och anläggningar. Detaljplaneprocessen innehåller möjligheter för allmänheten att komma med synpunkter på kommunens förslag till markanvändning. Sakägare och vissa intresseorganisationer har också rätt att överklaga kommunens beslut om att anta en detaljplan om de har lämnat synpunkter under planprocessen. Länsstyrelsens roll under framtagandet av en detaljplan är att i samråd och granskning bevaka statens intressen samt pröva kommunens planförslag mot olika lagstiftningar.

Områdesbestämmelser

På den kommunala nivån finns också områdesbestämmelser. Områdesbestämmelser kan upprättas inom ett avgränsat område som inte omfattas av en detaljplan. Genom områdesbestämmelser kan kommunen reglera grunddragen i mark och vattenanvändningen.

Planeringsbesked

Planeringsbesked är en relativt sentida mekanism i den fysisk planeringen. Dessa kom till för att öka effektiviteten i planprocessen genom att ge kommuner möjlighet att i tidigt skede få ett bindande besked av länsstyrelsen om huruvida detaljplanen omfattar något skäl för överprövning, enligt 11 kap. 10 § andra stycket i plan- och bygglagen. Ett planeringsbesked kan vara antingen positivt, positivt förenat med villkor eller negativt.

2.2 Nuvarande system för statlig styrning i Sverige

2.2.1 Politiskt antagna mål

Det finns en stor mängd politiskt antagna mål som påverkar den fysiska planeringen. Målen finns inom flera olika områden, exempelvis miljö, hälsa och jämställdhet. Boverket gjorde 2011 en sammanställning av de mål som kunde ha koppling till fysisk samhällsplanering¹⁸. Rapporten har uppdaterats flera gånger sedan dess. Boverkets sammanställning visar på över 100 olika mål som på olika sätt påverkar den fysiska planeringen.

De politiskt antagna målen får olika stor påverkan på samhällsplaneringen beroende på karaktär. De svenska miljömålen och Agenda 2030 ska genomsyra allt inklusive stora delar av samhällsplaneringen. De är dock även med sina preciseringar stora och ganska övergripande mål att sträva mot. Andra mål omvandlas till rekommendationer och riktlinjer, exempelvis bullernivåer, vibrationer och strålningsmängder. De får en påtaglig påverkan på hur den byggda miljön utformas och syftar till att styra kvaliteten på den byggda miljön.

2.2.2 Lagstiftning

Flera lagstiftningar styr den fysiska planeringen i Sverige och har stor betydelse för hur landet utformas. De lagstiftningar som styr är

¹⁸ Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering Utgivare: Boverket november 2011 Tryck: Boverket internt ISBN tryck: 978-91-86827-52-6

plan- och bygglagen, miljöbalken och ett flertal speciallagstiftningar, exempelvis väglagen och lagen om byggande av järnväg. Dessutom påverkas den fysiska planeringen i Sverige av EU:s förordningar och direktiv. EU-direktiv utgör en av EU beslutad målsättning men medlemsländerna kan själva utforma hur målet ska uppnås. Ett exempel på ett direktiv som påverkar planeringen i Sverige är ramdirektivet för vatten. EU-förordningar däremot är en bindande rättsakt som ska tillämpas i sin helhet. Ett exempel på en EU-förordning som påverkar planeringen i Sverige är artskyddsförordningen.

2.2.3 Ekonomiska stimulansåtgärder

Olika stöd kan ges för att exempelvis skapa incitament för en förändring i samhället. Det finns en hel rad olika stöd som syftar till att påskynda förändringar i det befintliga bostadsbeståndet. Det rör till exempel energieffektivisering i småhus eller flerbostadshus. Det finns också stöd för att möjliggöra nybyggnation, till exempel stöd för bostäder för äldre och startbidrag för bygemenskaper. Staten kan också stödja svaga bostadsmarknader genom kreditgarantier. Vilka stöd som finns förändras över tid och med olika politiska viljeinriktningar.

Staten kan också använda ekonomiska stimulansåtgärder för att exempelvis påskynda en utveckling mot hållbara stadsmiljöer. Det görs idag främst genom stadsmiljöavtal. För att beviljas bidrag inom ramen för stadsmiljöavtal krävs motprestationer som bidrar till hållbara transporter eller ett ökat bostadsbyggande. Stadsmiljöavtalen riktar sig till kommuner och regioner.

2.2.4 Förhandlingsplanering

Förhandlingsplanering är ett verktyg för fysisk planering som regeringen kan använda för ökat inflytande inom ett område som vanligtvis är kommunernas och i viss mån regionernas domän. I vissa situationer finns det också behov av att samordna den kommunala eller regionala nivån med transportinfrastrukturplaneringen.

Förhandlingsplanering är i sig inget nytt fenomen i Sverige. Förhandlingar har använts som verktyg främst i infrastrukturfrågor eller kopplat till kommunal medfinansiering i många år. Det som har för-

ändrats under de senaste stora förhandlingarna är att det är bostadsbyggandet som har varit målet med förhandlingen. Infrastrukturplaneringen har varit verktyget för att nå fram till målet.

Som med alla planeringsverktyg finns det både fördelar och nackdelar med att använda förhandling för att komma framåt. De fördelar som ofta lyfts fram är att det går fort och att flera aktörer redan är överens om de stora dragen när den formella planeringsprocessen tar vid. De nackdelar som oftast hörs är att det riskerar att uppstå ett demokratiunderskott om överenskommelser har gjorts utan möjlighet för medborgare att påverka processen och att den föregriper den formella planeringsprocessen.

2.2.5 Infrastrukturplanering

Infrastrukturplaneringen omfattar det nationella stamvägnätet, de statliga järnvägarna, farleder och slussar. Planeringen av transportinfrastrukturen utgår från det övergripande transportpolitiska målet som riksdagen beslutar om för att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för persontransporter och gods i hela landet.

Infrastrukturplaneringen börjar med ett direktiv från regeringen till Trafikverket. Direktivet innebär att Trafikverket ska inleda ett arbete med att ta fram ett inriktningsunderlag. Inriktningsunderlaget anger möjliga långsiktiga utvecklingsmöjligheter för infrastrukturen. Förslaget överlämnas till regeringen och remitteras sedan. Regeringen lägger därefter fram en infrastrukturproposition med finansiering som riksdagen beslutar. Efter att riksdagen har fattat beslut om infrastrukturpropositionen får Trafikverket ett direktiv om att ta fram förslag till en nationell plan som regeringen sedan fattar beslut om. Den nationella planen spänner över cirka 12 år. Trafikverket lämnar även underlag till regionerna som fattar beslut om länsplanerna.

2.2.6 Havsplanering

Sveriges havsplanering kommer ur EU:s ramdirektiv om havsplanering (2014/89/EU).¹⁹ Ramdirektivet har sedan inkorporerats i den svenska lagstiftningen i miljöbalkens 4 kap. och i havsplaneringsförordningen (SFS 2015:400).²⁰ Havsplaneringen syftar till att uppnå och bibehålla en god havsmiljö samt till att havets resurser används hållbart samtidigt som de havsanknutna näringarna kan utvecklas. Havsplanerna syftar också till att främja samexistens mellan olika intressen och verksamhetsområden.

I Sverige finns idag tre beslutade havsplaner. De rör Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Havs- och vattenmyndigheterna bereder underlaget och beslut om planerna fattas av regeringen. Nya förslag till havsplaner ska enligt havsplaneförordningen tas fram vart åttonde år; det är också möjligt att uppdatera planerna oftare om det behövs. Havsplanerna utgör en strategisk planeringsvägledning, statens samlade målbild för havet. Planerna utgör vägledning för myndigheter men kan även nyttjas av näringsidkare.

Kommunerna har enligt plan- och bygglagen planeringsansvar för Sveriges territorium, vilket också omfattar inre vatten och territorialhavet. Då havsplanerna omfattar ekonomisk zon och territorialhavet uppstår överlapp mellan den kommunala och den statliga planeringen. Havsplanering berör idag 65 kommuner.

2.2.7 Sektorsplanering

Sektorsplanering är statens påverkan på markanvändning och förutsättningar för markanvändning utanför ordinarie planeringssystem. Sektorsplanering bedrivs idag inom många olika områden, exempelvis energi, försvar, vatten, kulturmiljö och blågrön infrastruktur. Kort sagt alla verksamheter som gör anspråk på mark och eller vatten och planerar för sin verksamhet på kortare eller längre sikt. Även infrastrukturplanering och havsplanering är sektorsplanering, se ovan avsnitt 2.3.5 och 2.3.6.

Begreppet nationell sektorsplanering är relativt oanvänt i den svenska planeringsdiskussionen, men statliga myndigheter har möj-

¹⁹ EU:s ramdirektiv om havsplanering (2014/89/EU), Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering

²⁰ Havsplaneringsförordning (SFS 2015:400) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

lighet att ta fram planer för sina specifika sektorsområde utifrån uppdrag från regeringen. Sådan sektorsplanering omfattar inte enbart fysisk miljö utan kan också handla om frågor utan stark rumslig koppling. Regeringen kan påverka sektorsplaneringen genom uppdrag till olika myndigheter samt genom finansiering av densamma.

2.3 Pågående och avslutade utredningar och initiativ

Förstudien har varit i kontakt med ett urval pågående utredningar och initiativ med relevans för nationell fysisk planering och har också tagit del av ett urval genomförda utredning. Dessa redovisas kortfattat nedan.

2.3.1 Bostadsförsörjning och riksintressen – SOU 2014:59 (delbetänkande av riksintresseutredningen)

Riksintresseutredningen lämnade enligt uppdrag ett delbetänkande i frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet.

Regeringen beslutade den 19 december 2013 att tillsätta en utredning avseende en översyn av 3 kap. miljöbalken och relevanta delar av 4 kap. miljöbalken. Enligt direktivet ska utredningen 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.

Utredningens delbetänkande visar att riksintressena inte är den största faktorn för när detaljplaner överprövas av länsstyrelserna. Däremot lyfter utredningen fram att områden av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken på olika sätt kan utgöra hinder för planeringen av bostadsbyggande. Vissa hinder är i enlighet med lagstiftarens intentioner medan andra hinder är oavsiktliga. Utredningen framhåller dock att de oavsiktliga hindren inte påverkar bostadsbyggandet i någon större utsträckning i områden med bostadsbrist.

2.3.2 Riksintresseutredningen (Planering och beslut för hållbar utveckling – miljöbalkens hushållningsbestämmelser) – SOU 2015:99 (slutbetänkande)

Regeringen beslutade den 19 december 2013 (dir. 2013:126) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av 3 kap. miljöbalken samt relevanta delar av 4 kap. miljöbalken.

I uppdraget ingick att föreslå ändringar som ger ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse. Systemet skulle vara ändamålsenligt, anpassbart över tiden, fokuserat på väsentliga och aktuella behov och inte leda till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. Systemet skulle vara rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet. Uppdraget lämnade ett delbetänkande 2014, se ovan.

I uppdragets slutredovisning framkommer att systemet för hushållning med mark och vatten har ett regelverk som är splittrat på flera lagar och svåröverskådligt, vilket också bidrar till otydlighet och oklarheter vid tillämpningen. Hushållningsbestämmelserna speglar de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna under den fysiska riksplaneringens tid och då naturresurslagen kom till.

Utredningen bedömer samtidigt att bestämmelsernas innehåll behöver utvecklas och deras tillämpning förtydligas. Det behövs för att bestämmelserna bättre ska fylla sitt syfte och för att minska osäkerhet, tidsåtgång och kostnader i planerings- och beslutsprocesser. Utredningen är fortfarande öppen.

2.3.3 Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse – Fi2020/00252/SPN

Regeringen beslutade i januari 2020 att ge Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Trafikverket i uppdrag att tillsammans med Boverket som samordnande myndighet göra en översyn av sina respektive anspråk på områden av riksintresse. I uppdraget ingick att se över och precisera kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse

enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken, och att utvärdera om de nuvarande anspråken på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken motsvarar de kriterier som tas fram och ta ställning till om dessa anspråk behöver ändras. Sammantaget ska översynen leda till en kraftig minskning av såväl antalet anspråk på områden av riksintresse som dessa områdens samlade areella utbredning.

Uppdraget har gett upphov till att respektive ingående myndighets intressen har setts eller ses över. Uppdraget har lett till att den totala arealen som omfattas av riksintresse har minskats. Boverket uppger dock att det är svårt att bedöma om det kommer att leda till en kraftig minskning och i så fall i vilket tidsperspektiv²¹.

2.3.4 Tryggad försörjning av metaller och mineral – SOU 2022:56

I mars 2021 gavs en särskild utredare i uppdrag att se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineraler. Uppdraget slutredovisades i oktober 2022.

Utredningen anser att det krävs flera åtgärder på olika områden för att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineraler. En hållbar försörjning av metaller och mineraler kan inte kan åstadkommas med bara regelförändringar och förändrade prövningsprocesser, utan det behövs insatser även inom andra områden. Utredningen identifierar fem huvudutmaningar som man ser riskerar påverka metall- och mineralutvinningen i Sverige mycket negativt om de inte hanteras.

Utmaningarna är följande:

- Socialt medgivande från närboende för gruvverksamhet – det behövs bättre strukturer för informations- och värddelning
- Att hitta mineral kräver alltmer tid och administration – det behöver bli lätt att göra rätt och gå smidigt att få information

¹⁵ *Översyn kriterier riksintressen*. Rapportnummer: 2020:26. Utgivare: Boverket, november, 2020. ISBN tryck: 978-91-7563-726-6.

- Investerare tvekar att finansiera projekt till följd av otydligheter i prövningsprocessen – vad som prövas slutgiltigt i koncessionsärendet behöver klargöras
- Den nationella planeringen ger inte tillräckligt stöd för att genomdriva samhällsprioriteringar – det behövs bättre samordning och mer resurser för en effektiv tillämpning lokalt
- EU-rättens miljöskydd innebär hinder för att prioritera gruvetablering i Sverige – det behövs ett långsiktigt arbete för att balansera intressen mot varandra

2.3.5 Vattenfrågor vid planläggning och byggande, dir. 2021:92

Kommittédirektivet om vattenfrågor vid planläggning och byggande beslutades i oktober 2021. Utredningen har sedan dess förlängts vid två tillfällen och ska nu redovisas i november 2023.

Utredningen har två syften: det första är att det ska bli enklare och tydligare för kommunerna att veta hur miljö kvalitetsnormerna får genomslag i planläggning och prövning enligt PBL. Detta ska ske på ett sådant sätt att det är förenligt med EU:s krav. Utredningens andra syfte är att ge kommunerna de verktyg som behövs för att de ska klara av att säkerställa att det krav på miljömässigt och ekonomiskt hållbara lösningar som idag ställs vid planläggning och prövning på dag- och dricksvatten kan fortsätta att genomföras idag och i ett förändrat klimat.

2.3.6 Rätt för klimatet, SOU 2022:21

Klimaträttsutredningen lämnade sitt slutbetänkande i maj 2022. Utredningen är omfattande och föreslår framför allt förändringar inom tre olika områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

Utredningen bedömer att utpekande av de mark- eller vattenområden som är av riksintresse för energidistribution ska prioriteras av Energimyndigheten. Detta är ett förslag som förstudien ställer sig bakom.

2.3.7 Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken Dir. 2023:78

I juni 2023 beslutade regeringen att en särskild utredare ska se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar. Uppdraget ska redovisas den 15 december 2024.

Uppdraget syftar till att utreda:

- hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att Sverige inte ska ställa högre eller överlappande krav i förhållande till vad de relevanta EU-regelverken kräver
- om tillståndsprövningen enligt miljöbalken bör delas upp på andra sätt än i dag samt ge förslag på hur förutsebarheten kan öka i tillståndsprocessen
- om tredje och fjärde kapitlet i miljöbalken bör flyttas till en annan lagstiftning.

2.3.8 Övriga initiativ (Ramverk för nationell planering – Miljömålsrådet 2022, Visioner i norr)

Ramverket för nationell planering – Miljömålsrådet 2022

Miljömålsrådet initierade arbetet med ramverk för nationell planering under våren 2020. Målet med arbetet var att identifiera möjliga lösningar för att hantera identifierade brister och behov. Projektarbetet har tagit fram ett förslag på vad som bör ingå i ett ramverk för nationell planering för att underlätta och tydliggöra för planeringsaktörer på statlig, regional och kommunal nivå.

Projektet föreslår också ett råd för samhällsplanering där statliga aktörers myndighetschefer ingår. Rådet föreslås formera och hålla samman en arena där samverkan mellan olika statliga myndigheter och andra planeringsaktörer kan ske. En viktig uppgift för arenan föreslås vara att tillhandahålla relevanta nationella planerings- och analysunderlag. Arenan föreslås också ta fram underlag till en nationell rumslig strategi. Förslaget syftar till att underlätta för olika

aktörer att gå samman och gemensamt bidra till att lösa problem som ingen aktör kan hantera på egen hand.

Ramverket för nationell planering lämnade sin slutrapport i mars 2022 till regeringen och denna är därefter överlämnad till förstudien att beakta.

Visioner i norr

Visioner i norr är en del av New European Bauhaus där tvärdisciplinära team har varit med och tagit fram idéer till sex kommuner i Norrbotten och Västerbotten som står inför stora omställningar med anledning av stora industriella etableringar. Kommunerna som berördes av uppdraget var Kiruna, Luleå, Gällivare, Boden, Skellefteå och Umeå. New European Bauhaus är ett sätt att jobba i skärningspunkten mellan konst, kultur, vetenskap, teknik och rum för social interaktion. Syftet var att idéerna skulle kunna utgöra ett stöd för de berörda kommunerna i deras snabba omvandling. Uppdraget redovisades i mars 2022.

2.4 Tillbakablick – nationella initiativ

Genom åren har nya arbetssätt och metoder tillkommit i arbetet med nationell fysisk planering. Nedan beskriver vi några initiativ som påverkat fysisk planering i Sverige.

2.4.1 Fysiska riksplaneringen i Sverige

De första stegen mot en fysisk riksplanering i Sverige togs 1971 då rapporten *Hushållning med mark och vatten* (1971:75)²² presenterades. Syftet var att tillgodose samhällsutvecklingens behov på ett sådant sätt att framtida generationer fortsatt hade stor handlingsfrihet i nyttjandet av naturresurser. Den stora bostadsutbyggnaden, etableringen av industrier och det ökande ekonomiska välståndet i samhället bidrog till konflikter i hur mark och naturresurser skulle nyttjas. Utredaren konstaterar i proposition *Regional hushållning*

²² Hushållning med mark och vatten: inventeringar, planöverväganden om vissa naturresurser, former för fortlöpande fysisk riksplanering, lagstiftning: rapport 1971 | lagen.nu

med mark och vatten (1972:111),²³ att ”en långsiktig planering av naturresursernas användning i syfte att förebygga miljöskador och konflikter om dessa resurser har blivit alltmer angelägen”.

I propositionen lämnades dels förslag till riktlinjer för hushållning med mark och vatten, dels förslag till vissa lagändringar i samband med den fysiska riksplaneringen. Riksdagen antog i huvudsak förslagen i propositionen. Riktlinjerna för hushållning med mark och vatten avsåg dels vissa typer av verksamhet, dels geografiska områden. Regeringen avsåg att kommuner och länsstyrelser skulle precisera riktlinjerna i det kommande planeringsarbetet som omfattade dels ett programskede, dels ett planeringsskede.²⁴ I programskedet tog kommuner och länsstyrelser i samverkan fram förslag till program för de planeringsåtgärder som angavs i den fysiska riksplaneringen. Under planeringsskedet arbetade kommunerna med att i samråd med länsstyrelser och övriga berörda regionala myndigheter inordna och beakta de behandlade områdena i en utvidgad översiktlig planering där olika markanvändningsintressen prövades mot varandra.

I proposition *Fortsatt fysisk riksplanering* (1980/81:183)²⁵ lämnade utredaren förslag till riktlinjer för det fortsatta arbetet med fysisk riksplanering, vilka innebar att arbetet så långt möjligt skulle inordnas i den fortlöpande planerings- och beslutsprocessen, främst i anslutning till kommunernas markanvändningsplanering. Det tillkom även nya markanvändningsfrågor, främst kopplade till energiresurser, om hur havens resurser skulle nyttjas och skyddas. Vidare tog propositionen upp hur vissa frågor beträffande anläggningar för transporter och energidistribution samt tätortsstrukturen bör behandlas i den fysiska planeringen.²⁶

²³ Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten (Proposition 1972:111) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

²⁴ Prop. 1975/76:1, s. 4. Regeringens proposition med redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen | lagen.nu

²⁵ Prop. 1980/81:183, s. 7, om fortsatt fysisk riksplanering (Proposition 1980/81:183) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

²⁶ Prop. 1980/81:183, s. 1, om fortsatt fysisk riksplanering (Proposition 1980/81:183) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

2.4.2 Vision för Sverige 2025

Boverket fick med regleringsbrevet för 2011 i uppdrag att ta fram en vision för hur Sverige skulle kunna se ut 2025.²⁷ Uppdraget syftade till att skapa en vision, utifrån de ca 100 nationella mål som på olika sätt berör den fysiska planeringen. I uppdraget redovisas 12 olika bilder av hur Sverige kan se ut 2025; varje bild representerar ett tematiskt område. Sverigebilderna är avsedda att utgöra en vägledning kring vilka åtgärder som behövde vidtas när uppdraget gavs för att kunna nå visionen till 2025.

De 12 Sverigebilderna är: hantera växande stadsregioner, skapa en hållbar livsmiljö i och kring staden, utveckla småorter och glesbygd hållbart, bygg hållbart, högre utbildning är motor för regional tillväxt, planera långsiktigt för kortsiktiga verksamheter, gynna besöksnäringen, skapa internationella spårstrukturer för gods och resor, regional utveckling behöver utbyggd kollektivtrafik, säkerställ framtidens elförsörjning, trygga rent vatten och bevara tätortsnära natur, stränder och jordbruksmarker. Sverigebilderna behandlar frågor som vi fortfarande diskuterar idag.

2.4.3 Sverigeförhandlingen

Regeringen beslutade 2014 om kommittédirektiv (2014:106) om utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna. Kort efter regeringens beslut fattades ett beslut om tilläggsdirektiv, för att uppdraget dels även skulle analysera vissa frågor för att främja cykling, dels genomföra de uppgifter som den i förtid avslutade 2013 års Stockholmsförhandlingen (N 2013:01) inte slutfört.

Syftet med Sverigeförhandlingen var ett ökat bostadsbyggande genom utbyggnad av ny infrastruktur. Förhandlingarna som förts har utgått från att finna gemensamma nyttor och skapa intresse för resultatet på nationell, regional och lokal nivå. Sverigeförhandlingarna landade i avtal om kollektivtrafiksatsningar på drygt 68 miljarder kronor, satsningar på cykelobjekt för knappt två miljarder och åtaganden om att ca 270 000 bostäder skulle byggas till 2035.

²⁷ *Vision för Sverige 2025*, Boverket november 2012, ISBN tryck: 978-91-87131-68-4.

Regeringen gav 2021 Statskontoret i uppdrag att utvärdera förhandlingsplaneringen som metod för att lösa samhällsutmaningar som kräver att statlig transportinfrastruktur samordnas med regional och lokal samhällsplanering. I uppdraget ingick att utvärdera bland andra Sverigeförhandlingen. Statskontoret har redovisat uppdraget i rapporten *Förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar*, 2022:10.²⁸

2.4.4 ESDP och en framväxande territoriell agenda

ESDP (*European spatial development perspective*)²⁹ beslutades av det informella ministermötet i Potsdam 1999. Syftet är att ta tillvara EU ländernas unika kännetecken, kulturella skillnader och olika geografiska förutsättningar samtidigt som länderna tillsammans strävar mot en långsiktig hållbar utveckling. Avsikten är att uppnå synergieffekter genom en ökad samverkan över administrativa gränser. EUs medlemsländer har olika förutsättningar att utgå från i sitt arbete, vilket riskerar att förstärka en ekonomisk obalans. ESDP syftar till att skapa en mer jämlikt fördelad tillväxt i unionen, där varje regions styrkor tas till vara.

Sedan 1999 har arbetet med en gemensam rumslig utveckling för EU utvecklats. I december 2020 nåddes en överenskommelse mellan ministrar ansvariga för planering i de olika medlemsländerna, *Territorial Agenda 2030 of the European Union*³⁰. Agendan utgör ett strategiskt ramverk för fysisk planering inom EU.

2.5 Internationell utblick

Boverket har som del av uppfyllandet av regleringsbrevet för år 2020 låtit utföra en internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering³¹. Denna, tillsammans med bilagor och underlags-

²⁸ *Förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar* (statskontoret.se)

²⁹ *ESDP European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union* Office for Official Publications of the European Communities, 1999 ISBN 92-828-7658-6

³⁰ *Territorial Agenda 2030 - A future for all places*, Cover_Lang_TA2030_C3mm (europa.eu)

³¹ *Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering* Uppdrag 5 i Boverkets regleringsbrev 2020, ISBN (PDF): 978-91-7563-733-4

rapporter, ligger till grund för beskrivningen nedan. Vissa kompletterande inhämtningar har också gjorts av förstudien.

2.5.1 Ett nordiskt perspektiv

De nordiska länderna har en gemensam värdegrund kring vad fysisk planering syftar till och vilka principer som ska vägleda planeringsprocesserna, men system och struktur för den fysiska planeringen ser ändå olika ut. Några saker som skiljer länderna åt är hur många planeringsnivåer som finns och vilken rättsverkan dessa har, samt vilka planinstrument som finns tillgängliga för fysisk planering att verka genom. Gemensamt för Norge, Danmark och Finland är dock att de alla har någon slags nationell planeringsnivå som får betydelse för övriga planeringsnivåer. Därav finns det erfarenheter för Sverige att ta del av och förebilder att ta intryck av. Förstudien har särskilt tittat på Danmark och Finland.

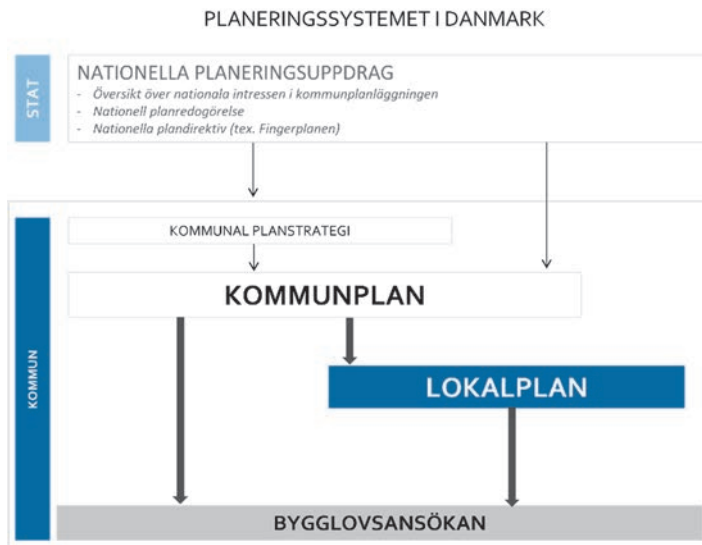
Danmark

I Danmark är den lokala nivån stark och här finns planinstrument som motsvarar en svensk översiktsplan och detaljplan. Den regionala nivån är sedan en tid tillbaka försvagad och rådigheten över beslut om mark- och vattenanvändning har flyttats över till den kommunala nivån. På den nationella nivån finns tre planinstrument; översikt över nationella intressen, nationell planredogörelse och nationella plandirektiv, se figur 5. För denna förstudie är det främst översikten och planredogörelsen som är av intresse.

Översikten tas fram vart fjärde år och innehåller en sammanställning av nationella intressen och krav som kommunerna ska beakta i sin planering, det vill säga att den är regulativ för efterföljande planering. Vilka intressen som ska ingå finns listade i lagstiftning, men kan generellt sammanfattas till olika intresse med betydelse för mark- och vattenanvändning. Det är formellt näringsministern som lägger fram översikten men arbetet sker i samverkan med övriga ministrar och nationella myndigheter. Myndigheten med ansvar för planlagstiftningen samordnar övriga berörda myndigheter. Kommuner och andra deltar inte i utarbetandet av översikten men Kommunernas Landsforening, jämförbart med Sveriges Kommuner och

Regioner, blir informerade om innehållet innan den offentliggörs. Om kommunerna inte tar nödvändig hänsyn till dessa intressen i sin kommunplan (jämförbar med svensk översiktsplan) kan staten invända via näringsministern. För invändningar mot hur intressena är behandlade i lokalplan (jämförbar med detaljplan) kan även andra ministrar invända direkt utifrån sina ansvarsområden.

Figur 5. Det danska planeringssystemet med i huvudsak två planeringsnivåer, nationell och kommunal. Illustration: Nordregio

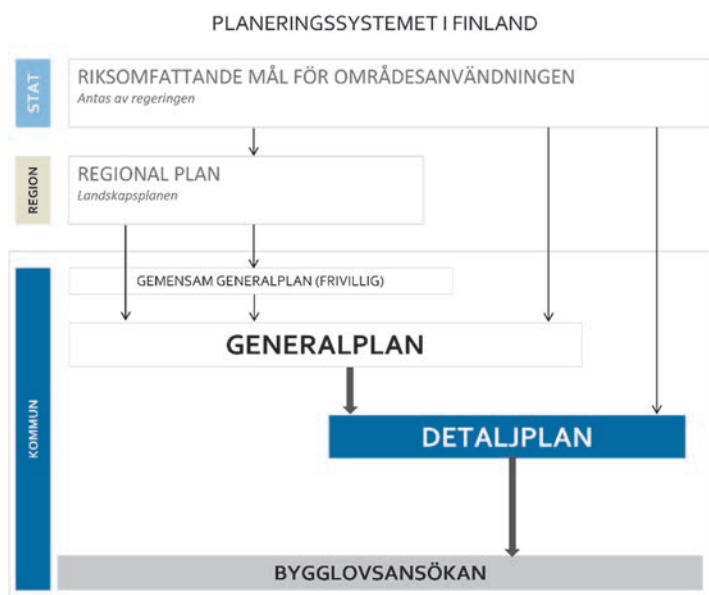


Den nationella planredogörelsen är mer dynamisk till sitt innehåll och redogör för aktuella planeringsfrågor på ett strategiskt och visionärt sätt. Planredogörelsen syftar till att bistå kommunerna att hantera komplexa och ofta också mer övergripande planeringsfrågor, exempelvis kring kustplanering eller energifrågor. Planredogörelsen är inte juridisk bindande utan fungerar snarare som ett planeringsunderlag. Liksom för översikten är det näringsministeriet som ansvarar för framtagandet av planredogörelsen. Tidigare har denna utarbetats vart fjärde år, men kravet på beslut varje mandatperiod har nyligen föreslagits att det ska upphöra. Den nationella planredogörelsen omfattas av samma krav på offentlighet som kommunala planer vilket innebär att det finns ett samråds- och remissförfarande.

Finland

I Finland är planeringssystemet hierarkiskt uppbyggt av flera nivåer med juridiskt bindande planinstrument som skapar ramar för planeringen på lägre nivåer. Den nationella nivån innehåller riksomfattande mål för områdesanvändningen, vad vi skulle kalla mark- och vattenanvändningen. På den regionala nivån finns landskapsplanen som är juridiskt bindande för kommunerna, och på kommunal nivå finns dels generalplan (jämförbar med översiktsplan) som också är juridiskt bindande, dels detaljplan, se figur 6.

Figur 6. Det finska planeringssystemet med tre juridiskt bindande planeringsnivåer: nationell, regional och kommunal.
Illustration: Nordregio



De riksomfattande målen för områdesanvändning omfattar nationella och internationella frågor som är av betydelse för planeringen. Vilka mål som ska behandlas regleras inte i lagstiftning utan avgörs i samband med beredning. Den senaste sammanställningen av mål omfattar ett 20-tal teman. Målen är relativt generella vilket ger ett tolkningsutrymme för efterföljande nivåer att begripliggöra dem i sin egen kontext. De riksomfattande målen integreras med regionala

mål i den juridisk bindande landskapsplanen. Kommunerna är skyldiga att beakta landskapsplanen i sin egen planering och de riksomfattande målen blir på så sätt beaktade av kommunerna via landskapsplanen. Miljöministeriet bevakar att målen beaktas på den regionala nivån. Den finska motsvarigheten till länsstyrelserna bevakar att landskapsplanen, som inkluderar de riksomfattande målen, beaktas på lokal nivå.

Det är miljöministeriet som ansvarar för beredningen av målen men regeringen som antar dem. Under beredningen involveras ett flertal aktörer såsom myndigheter och departement, inklusive den regionala nivån, ett urval kommuner, landsomfattande organisationer såsom kommunförbund och miljöorganisationer. Målen blir också under beredningen föremål för samråd med allmänheten. Hur ofta målen uppdateras är inte lagstadgat men sedan de infördes år 2000 har två revideringar gjorts.

En utredning under 2022 granskade hur de riksomfattande målen fungerar och hur de bör utvecklas i framtiden. Enligt utredningen är målen en nödvändig och i huvudsak välfungerande del av systemet för planering av områdesanvändning i Finland. Utredningen pekade dock på förbättringsbehov i fråga om systematisk aktualitet, förbättrad effekt genom att förtydliga hur prioritering mellan mål ska göras samt behov av utvecklat samarbete mellan ministerier och andra intressenter.

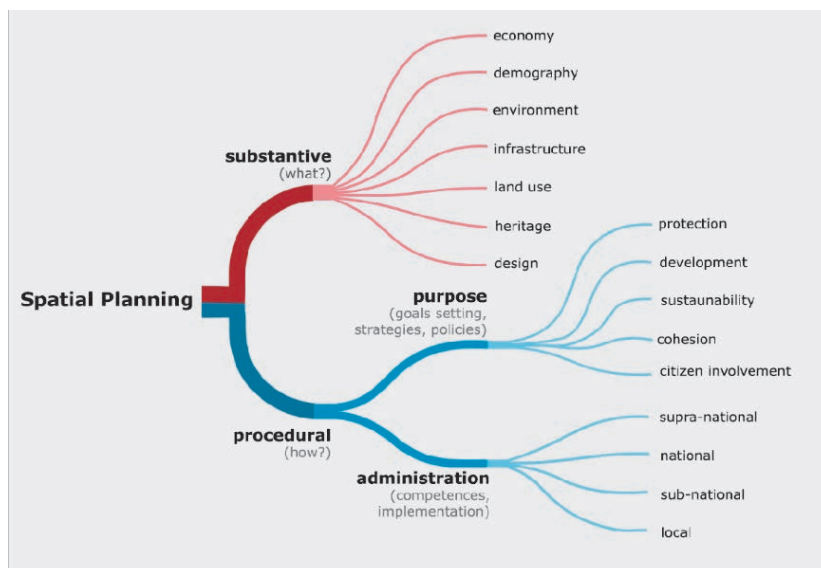
En väsentlig del av utvecklingen av den nationella nivån är också framtagandet av en utvecklingsbild för områdesanvändningen. Syftet med denna är att ge stöd till planeringen genom information om nuläget, strategiska mål för hållbar utveckling och landets rumsliga struktur samt att identifiera åtgärdsbehov och inriktningen för utvecklingen av den rumsliga strukturen. Arbetet med utvecklingsbilden pågår sedan 2022 i bred samverkan mellan olika intressenter.

2.5.2 Europeiska erfarenheter

ESPON, ett europeiskt program med uppsikt över territoriella förändringar, har gjort en genomlysning av europeisk fysisk planering,

se figur 7.³² Resultatet beskriver den fysiska planeringen generellt utifrån innehåll (substantive) respektive process (procedural), med en vidare uppdelning av process i dels syfte (purpose) dels organisatorisk nivå (administration). Denna modell har använts för att beskriva förstudiens förslag i kapitel 5.

Figur 7. Den europeiska planeringens innehåll och syfte, summerat i projektet ESPON. *Illustration: ESPON*



Vid ESPON:s genomlysning av europeisk planlagstiftning framkommer att vanligt återkommande innehåll i den fysiska planeringen är ekonomi, demografi, miljö, infrastruktur, markanvändning, kulturarv och gestaltning. Intressant att notera är att flertalet av dessa intressen också återfinns inom den svenska fysiska planeringen på nationell nivå, dock pekas inte någon samlad markanvändning ut i Sverige. I fråga om syfte så visar ESPON:s genomlysning att europeisk planering sammantaget strävar mot flera mål, såsom skydd, utveckling, hållbarhet, helhet och delaktighet. Även dessa har en stor igenkänning i svensk fysisk planering också på nationell nivå. ESPON visar också på att den fysiska planeringen sker på flera nivåer, från den överstatliga nivån via nationell till regional och lokal

³² ESPON (2018) *Categories for the analysis of the scope of spatial planning in legal and professional terms*. Annex 10: (Draft) final reports template (espon.eu)

nivå. Denna struktur tecknad en bild av flernivåstyrning som är vanlig i andra europeiska länder.

I svensk kontext sker huvudsakligen, så som också beskrivs ovan, den fysiska planeringen på lokal nivå, förutom i Stockholm, Halland och Skåne där också regionplaner upprättas. I andra länder är en regional och nationell nivå mer vanligt förekommande.

Europeiska länders system och struktur för just nationell fysisk planering som förstudien har tagit del av, främst via en kartläggning som beställts av Boverket, är Nederländerna, Österrike, Skottland och Irland.

Nederländerna

Nederländernas nationella planering tar sig uttryck i en nationell strategi för rumslig planering och miljön kallad NOVI (*National Strategy on Spatial Planning and the Environment*). Strategin är ett uttryck för en förändrad inställning till den nationella planeringens fokus, från en mer ekonomiskt orienterad planering till en strategi där planering sammanförs med miljö- och klimatpolitik.

Strategin som vi studerat förelåg som ett utkast daterat 2020. Dokumentet är mycket omfattande och innehåller förenklat sagt fyra delar: framtidsperspektiv, redovisning av nationella intressen, vägledande prioriteringar samt genomförande.

Framtidsperspektivet avser att identifiera vad man vill åstadkomma med samhällsutvecklingen och planen. Redovisningarna av nationella intressen innehåller dels beskrivning av olika sektorsintressen med områdesredovisningar i kartor, dels uppgifter som nationella myndighet ska beakta i relation till dessa intressen. Dessa uppgifter kretsar exempelvis kring de globala målen, hälsosamma livsmiljöer, bostadsförsörjning, beredskap, klimatanpassning och öppenhet mot världen. I utkastet från 2020 listas 21 sådana uppgifter.

De fyra vägledande prioriteringarna som NOVI också innehåller är intressanta då deras roll är avväga, alternativt integrera, de nationella intressena när detta krävs. Prioriteringarna är: områden för klimatanpassning och energiomställning, hållbar ekonomiskt tillväxt, starka och hälsosamma städer och regioner samt framtidssäkring av landsbygdsområdets utveckling. Vi bedömer att NOVI är intressant

att ta intryck av, framför allt hur relationen kan konstrueras mellan nationella intressen som är mer konstanta och föränderliga perspektiv som skiftar oftare. Även tydligheten kring vad som ska vägleda prioriteringen mellan olika intressen är värd att beakta.

Österrike

Österrike har en väl etablerad process för den nationella planeringsnivån. Denna består i princip av ett plandokument, ÖREK (*Österreichisches Raumentwicklungskonzept*) och en samordningskonferens, ÖROL (*Österreichisches Raumordnungskonferenz*). Processen iscensätts ungefär vart tionde år med bred medverkan från olika nivåer.

ÖREK innehåller övergripande principer och mål för landets rumsliga utveckling. I den engelska sammanfattning som vi tagit del av kan man utläsa både generella rekommendationer och mer specifika råd kring utveckling av landets olika rumsliga typologier, exempelvis storstadsområden, landsbygder, transportkorridorer, turismpräglade områden. I dokumentet finns också en analys av hur överstatliga mål och anspråk påverkar Österrikes förhållningssätt till rumslig planering och utveckling. Vi bedömer att dokumentet, trots sin komprimerade omfattning, är mycket användbart som planeringsunderlag och vägledning för regionala och lokala planeringsaktörer. Främst genom att konkretisera och rumsligt översätta annars ganska abstrakta regleringar och mål till den nationella kontexten men också specifikt till olika typer av stads- och landsbygder. Ett viktigt resultat av processen är frivilliga projektpartnerskap som syftar till att genomföra ÖREK:s mål.

Skottland

Skottlands regeringskabinett upprättar nationella planeringsramverk kallade *National planning framework*. Det fjärde planeringsramverket beslutades 2022. Planeringsramverket är inte juridiskt bindande utan syftar till att utgöra en vision och en långsiktig strategisk plan för Skottland fram till 2050. Dokumentet innehåller två delar där den inledande delen utgör en strategi för rumslig utveckling och den andra delen ett policydokument med mål för tre dimensioner:

hållbara, trivsamma och produktiva platser. Användandet av begreppet plats syftar troligtvis till EU:s territoriella agenda, se avsnitt 4.3.1.

Den rumsliga strategin innehåller principer för rumslig utveckling, nationella utvecklingsbehov och inriktning för sammanhållna planeringsperspektiv där olika politikområden samverkar. I strategin ingår klargörande kartmaterial både kring hela Skottlands geografiska områden och för olika delområden som betraktas som prioriterade under planperioden.

Irland

Irlands nationella måldokument, *Project Irland 2040*, är en strategi för offentliga investeringar som tillkommit i spåren av finanskrisen. Måldokumentet består av två delar, ett planeringsramverk och en utvecklingsplan. Det är utvecklingsplanen som främst kopplas till offentliga investeringar med ett tioårsperspektiv. Investeringarna måste dock bidra till visionen i planeringsramverket vilket enligt rapporten har påverkat hur nationella medel fördelas.

2.6 Slutsatser eller medskick

Dagens system för nationell fysisk planering har funnits länge och är väl etablerat men byggt i en annan tid när förutsättningarna såg delvis annorlunda ut. Under de senaste tio åren har flera olika utredningar gjorts och flera initiativ tagits för att förändra hur nationell fysisk planering bedrivs i Sverige. Samtidigt har andra samhällsförändringar skett som har påverkat systemet för fysisk nationell planering. Det har föranlett andra uppdrag som har syftat till att reagera på exempelvis den nya överstatliga nivån. Av dessa utredningar och initiativ har utkomsten blivit liten. Resultatet av dessa utredningar har ofta varit ytterligare fragmentering av systemet och fler delar i det komplexa lappverk som lagstiftningen kring fysisk planering har blivit.

Vi noterar att de utredningar och initiativ som redovisas ovan i stora delar lyfter samma problembild. Förslagen på lösningar har dock varierat mellan de olika utredningarna. Tydligt är dock att

dagens system inte fungerar tillfredställande vilket skapar frustration hos berörda aktörer.

Vi anser att det är prioriterat att skapa en tydlig, effektiv och stringent struktur och process som är stabil över tid. Det framgår också av den enkät vi har skickat ut och de dialoger vi har haft att en majoritet av aktörerna i det nuvarande systemet efterfrågar en tydligare bild av vad staten vill med sina intressen.

Av de utredningar som arbetsgruppen tagit del av finns många viktiga synpunkter och kloka inspel. Viktigt är nu att göra de genomgripande förändringar som behövs för att den fysiska planeringen ska bli tydlig och transparent igen.

3 Analys av dagens situation

Kapitel tre redovisar resultaten av förstudiens insamlingsfas. Insamlingen har gjorts genom en enkät till statliga myndigheter samt ett urval av länsstyrelser, regioner och kommuner. Vi har fört dialog med de aktörer som fick enkäten men också med många andra bland annat representanter för näringsliv och olika branschorganisationer. Vi har genomfört kartläggningar och inläsning av andra utredningar och studier. Vi har strävat efter att nå så många av samhällsplaneringens aktörer som möjligt i syfte att fånga olika perspektiv, svårigheter, tidstjuvar och förtjänster med dagens system. Nedan redovisas resultaten av dialogerna och insamlingsarbetet samt våra slutsatser kring dessa.

3.1 Enkätstudien

3.1.1 Tillvägagångssätt

För förstudien är dialogen med olika aktörer inom samhällsplaneringen av största vikt. Arbetsgruppen genomförde en enkät för att skapa en grund att utgå och bygga vidare från avseende hur olika aktörer ser på dagens system för nationell fysisk planering. Syftet med enkäten var att inhämta synpunkter kring det nuvarande systemet för statens intressen i fysisk planering. Vi tog fram enkätfrågorna i kontakt med en liten kontrollgrupp bestående av personer verksamma inom myndighet, länsstyrelse och kommun.

Enkäten skickades ut med e-post till ett urval av myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner. Enkäten var inte anonym och det var bara möjligt att lämna ett svar per organisation. Enkäten var

öppen under perioden 2 november till 7 december 2022. Vi anlidade Sweco för att sammanställa enkätsvaren.

Enkäten utgjordes av följande delar:

- Den nuvarande nationella fysiska planeringens delar
- Systemets funktionalitet
- Avvägning och samordning
- Övriga synpunkter

I uppdraget att genomföra en förstudie om nationell fysisk planering listar regeringen fem olika verktyg som styr dagens nationella fysiska planering. De verktyg som regeringen lyfter fram är politiskt antagna mål, ekonomiska stimulansåtgärder, lagstiftning, sektorsplanering och statlig planering för vatten och transportinfrastruktur. Vi har utgått ifrån dessa olika verktyg när enkätfrågorna har formulerats. Enkätfrågorna finns i bilaga 2.

Enkäten lämnade generösa möjligheter till fritextsvar. Fritextsvaren utgjorde sedan ett diskussionsunderlag för fördjupade dialoger. Enkäten fick en mycket hög svarsfrekvens, hela 89 procent, se figur 8. Att det var så många som svarade trots att frågeställningarna var komplexa har gett oss ett gediget underlag för fortsatt dialog, men också för ställningstaganden och slutsatser.

Figur 8. Antal inbjudna aktörer att besvara enkäten och svarsfrekvens

	Antal inbjudna respondenter	Antal svar	Svarsfrekvens
Myndigheter	21	18	86%
Kommuner	28	26	93%
Länsstyrelser	7	5	71%
Regioner	5	5	100%
Total	61	54	89%

3.1.2 Den nuvarande nationella fysiska planeringens delar

I uppdraget (Fi2022/02246) listar regeringen fem olika verktyg för hur nationell fysisk planering bedrivs idag. I enkäten fanns frågor som syftade till att ge en bild av hur de olika aktörerna berörs av de verktyg för nationell fysisk planering som listats i uppdraget.

En klar majoritet av respondenterna delar bilden att det är de listade verktygen som styr den nationella fysiska planeringen idag. Några respondenter, främst ur gruppen med myndigheter, anger att de i enkäten saknade verktyg som de anser styr den nationella fysiska planeringen idag. Exempelvis uppgav de att de saknar miljömålen, nationella planer och program, vägledningar och satsningar på forskning och utveckling.

Alla grupper av svarande anser att det är lagstiftningen som berör dem mest, tillsammans med politiskt antagna mål och statlig planering för vatten och transportinfrastruktur. När det kommer till hur väl de olika verktygen fungerar så är det stor skillnad i hur respondenterna svarar. Ur fritextsvaren går det bland annat att utläsa att även om lagstiftningen är det verktyg som uppges fungera bäst så anser flera att lagstiftningen inte hänger ihop och är oförmögen att lösa ut målkonflikter. Det finns också kommentarer om en ojämn och haltande sektorsplanering samt att olika intressen sällan vägs av mot varandra på en nationell nivå. Staten uppfattas som vag och otydlig i sin styrning avseende nationell fysisk planering. Detta är en återkommande synpunkt både i enkäten och i dialoger. Det finns också flera olika parallella lagstiftningar som styr den fysiska planeringen. Lagarna är olika till sin natur och det uppstår en komplexitet mellan flera lagar som inte är konsekvent framtagna, vilket leder till målkonflikter.

Infrastrukturplaneringen beskrivs av flera respondenter som problematisk. Det upplevs svårt att förstå hur Trafikverkets planeringsprocesser ser ut och vilka möjligheter som finns att påverka. Kommunerna är den grupp respondenter som är mest negativa medan regionerna är mest positiva till infrastrukturplaneringen. Att kommunerna i stor utsträckning är negativa verkar främst bero på att processerna upplevs som stelbenta och systemet som svårtillgängligt och trögt: ”Infrastrukturplaneringen är långsam, stelbent och statisk över lång tid”, som en kommunrespondent uttrycker saken.

Regionerna är mest positiva, vilket kan bero på att de har en tydlig roll i infrastrukturplaneringen och en självklar ingång i Trafikverkets planeringsprocesser. Det skulle kunna medföra att de upplever systemet som tydligare och mer tillgängligt.

Förhandlingsplaneringen har berört de olika respondenterna i olika stor grad. Många svarar att man inte har någon uppfattning om förhandlingsplanering. Endast 24 procent av respondenterna är positiva till förhandlingsplanering som verktyg för att nå nationella mål. De aktörer som är mest positiva är regioner och kommuner, men även där utgör de som är positiva en minoritet. De styrkor som förhandlingsplaneringen ändå uppges ha är exempelvis bredare finansieringslösningar och snabbare processer.

Regionerna lyfter även fram att bättre avvägning av olika intressen är en styrka med förhandlingsplaneringen. Länsstyrelser lyfter fram brist på långsiktighet som den största bristen med förhandlingsplanering medan myndigheter istället anser att ojämna förutsättningar och brist på demokrati är de största svagheter. Regionerna ser ojämna förutsättningar och att det är svårt med måldefinitionen som de största bristerna. Så här säger en kommunrespondent:

”Det är i grunden intressant men det finns utmaningar när genomförandet går över lång tid som Sverigeförhandlingens åtgärder. Förutsättningarna har då hunnit ändras när projekten ska genomföras. Förhandlingen med avtal kan behöva omförhandlas vilket är tidskrävande och krångligt.”

3.1.3 Systemets funktionalitet

Riksintressesystemet är ett av de viktigaste verktygen staten har för att påverka den fysiska planeringen. Det är också ett verktyg som får stor påverkan på den kommunala planeringen. På frågan om huruvida riksintressesystemet uppfyller sitt syfte att långsiktigt skydda resurser anser över 70 procent av respondenterna att det stämmer. Riksintressesystemets styrka anges främst vara att det är ett etablerat system. De största bristerna med riksintressesystemet anges vara att det saknas samordning mellan myndigheter, men också att värdebeskrivningarna är vaga, att många utpekanden är inaktuella samt att det finns brister i tillämpning och kompetens. Färre än hälften av respondenterna anger att avvägningar görs med

god lokalkännedom och att systemet utgår från intressets skyddsbehov.

Länsstyrelserna anser att en del av de mer exploateringsinriktade riksintressena har tveksam relevans. Man är också kritisk till att sektorsmyndigheter behåller riksintresseanspråk, i syfte att kunna bevaka objektet, trots att exploateringen är genomförd.

3.1.4 Avvägning och samordning

Enkätfrågorna om avvägning och samordning bestod av tre underkategorier:

- Avvägning och samordning i den egna organisationen
- Avvägning och samordning mellan intressen som uttrycks inom ramen för en nationell fysisk planering
- Huruvida avvägningsprocessen mellan olika motstridiga intressen är transparent och förutsägbar

Respondenterna ser främst att avvägning innebär att väga av allmänna och enskilda intressen. Att nå en bra helhetslösning samt att väga exploatering mot bevarande eller olika risker mot varandra ryms enligt respondenterna också inom begreppet avvägning. Flera olika aktörer framför att det inom den egna organisationen främst rör sig om samordning och att skapa mötesplatser för olika kompetenser med relevans för frågorna. Länsstyrelserna lyfter också fram att en viktig del av samordningen är att skapa gemensamma plattformar och underlag.

Respondenterna fick frågan om på vilken nivå som de intressen som uttrycks inom ramen för en nationell fysisk planering ska vägas av. En majoritet av respondenterna från myndigheter, länsstyrelser och kommuner svarar att den bör ske på en statlig nivå medan regionerna i stor utsträckning anser att det bör göras på en regional nivå. Så här svarar några respondenter:

”Nationell fysisk planering är inte direkt önskvärt. Däremot är det rimligt med regional planering i hela landet. Som det är nu haltar den regionala planeringen. En studie av detta slag kan inte besvaras utan att se samtliga frågor i ett sammanhang. Först då går det se vilken kompetens som behöver tillfrågas för att kunna lämna adekvata svar. Frågan om en nationell fysisk planering är så mycket mer komplex än en serie

frågor om riksintressen och nuvarande statliga sektorsplanering. Betydelsen och konsekvenserna för den lokala planeringen är svår att få fram i detta sammanhang.” (Kommun)

”Regeringen eller möjligen en annan central statlig aktör borde ensa systemet och underlätta för en mindre ojämn sektorplanering. Detta ska dock inte undergräva möjligheten att göra lokala och regionala avvägningar där kommunernas översiktsplaner är centrala, men där också länsstyrelsen spelar en viktig roll.” (Länsstyrelse)

”Statliga myndigheter förstår inte alltid riksintressenas inverkan på kommunal planering och prioriterar därför sällan deras aktualitet och korrekthet. Det behövs en nationell samordnare som kan kräva detta. En sådan aktör bör också tillse att antalet statliga intressen inte sväller över tid och att värdetexterna är aktuella och relevanta. Länsstyrelsen har redan uppdraget att sammanväga statliga intressen men gör inte alltid en samlad bedömning.” (Kommun)

3.1.5 Systemets transparens och förutsägbarhet

Endast 11 procent av respondenterna anser att avvägningsprocessen mellan olika motstridiga intressen som uttrycks inom ramen för nuvarande nationell fysisk planering är transparent, medan 74 procent anser att processen inte är transparent.

Andelen av respondenterna som anser att avvägningsprocessen är förutsägbar är två procent, medan 85 procent av de svarande anser att avvägningsprocessen inte är förutsägbar. Det är endast respondenter från länsstyrelser som anser att processen i viss mån är förutsägbar. Av övriga aktörer anser ingen att processen är förutsägbar, däremot är det några respondenter som uppger att de inte har någon uppfattning i frågan. Detta får anses vara en mycket skarp kritik mot dagens system. Kritiken kommer dessutom från alla aktörer inom systemet.

Trots att det finns en mycket skarp kritik mot riksintressesystemet så är det en stor del av aktörerna som anser att systemet uppfyller sitt syfte. Mest positiv till systemet är länsstyrelserna (100 procent) följda av kommunerna (85 procent) och de statliga myndigheterna (61 procent). Regionerna är mer kritiska; där anser endast 20 procent att systemet uppfyller sitt syfte medan 60 procent anser att det inte gör det.

Av enkätsvaren framkommer att tre fjärdedelar av respondenterna från alla svarandekategorier anser att det behövs en aktör som

tar ansvar för nationell samordning av statliga intressen. En knapp tionedel anser däremot att det inte behövs. I fritextsvaren framkommer att det redan ingår i länsstyrelsens roll att samordna statens intressen men att det inte fungerar fullt ut idag. Boverkets roll nämns i några fritextsvar, främst konstateras det att det är Boverket som har den samordnande rollen idag. Däremot är det ingen som pekar på en utökad roll eller ett stärkt mandat för Boverket.

”Regeringen eller möjligen annan central statlig aktör borde ensa systemet och underlätta för en mindre ojämn sektorsplanering. Detta ska dock inte undergräva möjligheten att göra lokala och regionala avvägningar där kommunernas översiktsplaner är centrala men där också länsstyrelsen spelar en viktig roll.” (Länsstyrelse)

Länsstyrelserna framför att de har en god bild av vad sektorsmyndigheterna anser kopplat till olika frågor men att det är svårt att kunna förmedla en exakt bild till kommunerna. Det bygger in en oförutsägbarhet i systemet. Länsstyrelserna framför också att det i vissa fall finns brister i sektorsmyndigheternas tilltro till länsstyrelsernas mandat att avväga statliga intressen, vilket kan begränsa både transparensen och förutsägbarheten. Det här visar också på den glidning i tillämpningen av systemet som beskrivs närmare i kapitel 3.3. Den statliga samordningen skulle kunna stärkas om länsstyrelsens roll tydliggörs för att leda och samordna mellan kommun och region samt mot nationell nivå.

3.1.6 Övriga synpunkter

Under rubriken Övriga frågor fanns möjlighet för respondenterna att lyfta fram andra synpunkter. Länsstyrelserna anser att planeringssystemet behöver hänga ihop bättre och att den regionala planeringen behöver stärkas. Regionerna delar länsstyrelsernas bild att planeringen behöver hänga ihop bättre men framhåller också att den nationella planeringen behöver stärkas. Regionerna har inte uppgett att de anser att den regionala nivån behöver stärkas. Flera myndigheter anser att de inte har någon tydlig roll i den fysiska planeringen; i övrigt delar de bilden att den nationella planeringen behöver stärkas. Dessutom lyfter de behovet av mer muntlig dialog.

3.2 Dialogstudien

3.2.1 Tillvägagångssätt

Förstudien har också gjort en omfattande dialogstudie med aktörer från kommuner, regioner, länsstyrelser, myndigheter, andra departement inom Regeringskansliet, arbetsgivarorganisationer, branschorganisationer samt andra samhällsaktörer, se figur 9.

Figur 9. Aktörer som förstudien haft dialog med

Myndigheter	Regioner	Kommuner	Samhällsaktörer
Boverket	Kronoberg	Boden	Allmännyttan
Energimyndigheten	Stockholm	Falkenberg	Bygg & Innovationsföretagen
Folkhälsomyndigheten	Norrbottnen	Gotland	Byggherrarna
Fortifikationsverket	Värmland	Göteborg	Energiföretagen
Försvarsmakten		Helsingborg	Fastighetsägarna
HaV	Länsstyrelser	Kalmar	JM
Jordbruksverket		Karlshamn	Lantmännen
Lantmäteriet	Blekinge	Karlstad	Norkonsult
Luleå tekniska universitet	Norrbottnen	Kiruna	PEAB
MSB	Stockholm	Laholm	SABO
Naturvårdsverket	Uppsala	Linköping	Samhällsbyggarna
Post och telestyrelsen	Västerbotten	Luleå	Skanska
Riksantikvarieämbetet	Västra Götaland	Lycksele	Skogsindustrierna
Sametinget	Örebro	Malmö	SKR
Statens fastighetsverk		Norrälje	Småkom
SGU	Politik	Skellefteå	Svenska kyrkan
Skogsstyrelsen		Smedjebacken	Svenskt näringsliv
SMHI	Civilutskottet	Stockholm	Svenskt vatten
Tillväxtverket	SKR	Sundsvall	Sveriges arkitekter
Trafikverket		Svedala	Sweco
		Upplands Väsby	Transportföretagen
		Västerås	Västsvenska handelskammaren
		Växjö	WSP
		Åre	
		Örebro	

Dialogerna har möjliggjort en kvalitetssäkring av de svar som enkätstudien gav. De gav även möjlighet att ytterligare problematisera frågorna med utgångspunkt i respektive aktörs roll och förutsättningar. Dialogerna har skett både enskilt och i mindre grupper, både genom digitala möten och i fysiska möten.

I dialogstudien har även aktörer som inte svarat på enkäten ingått. Exempel på aktörer som har ingått i dialogstudien men inte tagit del

av enkäten är intresseorganisationer och företag inom byggsektorn och näringslivet.

3.2.2 Återkommande frågeställningar

I samtal med de olika aktörerna är det ett antal frågor som ofta har tagits upp. Förstudien har fått bilden av att det finns ett bristande förtroende mellan olika aktörer i samhällsplaneringen, något som vi har beskrivit som att det skaver. Detta skav förefaller finnas mellan kommunerna och länsstyrelsen, mellan länsstyrelsen och regionerna, mellan de nationella myndigheterna och länsstyrelserna samt mellan nationella myndigheter.

Flera kommuner lyfter i dialogerna att länsstyrelserna blivit alltmer miljötunga, främst kopplat till naturvård, naturpåverkan och naturgivna förutsättningar. Det upplevs finnas begränsat utrymme för avvägningar mellan bevarande- och utvecklingsfrågor.

Det har också återkommande kommit synpunkter om att kommunerna upplever att länsstyrelsen kräver mer utredning när detaljplaner ska tas fram. Detta kan vara mycket kostsamt för kommunerna, i fråga om både tid och resurser.

Flera av de kommuner som vi har haft dialog med upplever att de är ensamma i bostadsfrågan. Budskapet är tydligt: bostadsförsörjningen är viktig och prioriterad både för ordinarie bostadsmarknad och för särskilda grupper. Kommunerna upplever dock att de får för lite stöd i att möjliggöra för ökat bostadsbyggande. De menar att staten har många andra angelägna intressen och inte tydligt anger bostadsbyggande som ett prioriterat intresse. De statliga riksintressena väger tyngre i avvägningssituationer och upplevs försvåra för kommunerna att tillgodose bostadsbehovet. Det finns samtidigt en stor förståelse och acceptans från kommunernas sida för att staten har intressen som gör att det inte är lämpligt att bygga överallt. De framför dock att en förutsättning för ett ökat byggande är att det finns en tidig dialog om var det inte är lämpligt att bygga och vikten av att det beskedet ges redan i tidiga skeden.

Kommunerna upplever en kunskapsbrist hos länsstyrelserna rörande marknadsmekanismerna och exploateringsekonomin kring bostadsbyggande. Den kunskapsbrist som kommunerna upplever

uppges försvåra dialogen mellan länsstyrelse och kommun när det kommer till planering för bostadsbyggande.

Det är också tydligt att den kunskap som en gång fanns i systemet för hur sekretessklassad information ska hanteras har minskat. Det gör det svårare att värna de värden som omfattas av sekretess. Detta leder till en stor arbetsbelastning hos framför allt Försvarsmakten, samtidigt som det finns en frustration hos kommunerna rörande långa svarstider samt avslag på ansökningar som man inte tycker motiveras tillräckligt.

Flera regioner lyfter att deras roll idag är otydlig och att regionerna arbetar med lite olika frågor allt efter vad de anser vara relevant. Ett par regioner lyfter att det finns en roll för regionerna i den fysiska planeringen: främst i fråga om energiplanering och de blågröna strukturerna. Anledningen till att dessa frågor lyfts fram är att det finns vinster med att lösa frågorna i en mer övergripande skala än den enskilda kommunen.

Några myndigheter lyfter även behovet av en bättre samordnad energiplanering för att säkerställa transmissionsnätets funktion och utbyggnad men även för planering av nya energislag. Större fokus föreslås läggas på regionernas energibehov och försörjningsmöjligheter.

Flera olika aktörer för fram att processen från påbörjad detaljplan till genomförande ofta är lång. Det är ett problem för både kommuner och byggföretag att det därtill är oförutsägbart hur lång tid den processen kommer att ta. Byggföretagen, SKR och fastighetsägarna publicerade i januari 2023 rapporten ”*Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker*”³³ som stödjer bilden om allt längre ledtider.

Vi har i dialogerna med olika aktörer fått samma bild som byggföretagen, SKR och fastighetsägarna förmedlar: det finns en stor frustration med de allt längre ledtiderna och den stora mängden överklaganden. Samtidigt finns det en viss förståelse för privatpersoner och organisationers rätt att överklaga. Det som verkar föranleda störst frustration är när exempelvis en statlig myndighet överklagar länsstyrelsens beslut. Staten överklagar alltså statens beslut, i frågor där sakäganden uppfattar att det gjorts en prövning och en avvägning

³³ *Överklagande av detaljplaner - omfattning, effekter och orsaker* Mars 2023-av Evidens för Byggföretagen, Sveriges kommuner och regioner och Fastighetsägarna *Överklagande-av-detaljplaner.pdf* (skr.se)

mellan olika intressen. Överklagandet avgörs i domstol där de frågor som avvägs mellan olika intressen prövas i en mycket smalare kontext. Förstudien har inte undersökt hur ofta det sker att staten överklagar statens beslut.

Flera aktörer lyfter också fram att det är svårt att rekrytera personal, särskilt erfaren personal. Att det är svårt att rekrytera samt att de personer som rekryteras inte har den yrkeserfarenhet som efterfrågats befaras innebära förlängda ledtider, större krav på utredningar och fler sena besked.

3.3 Kartläggning riksintressen

3.3.1 Tillvägagångssätt

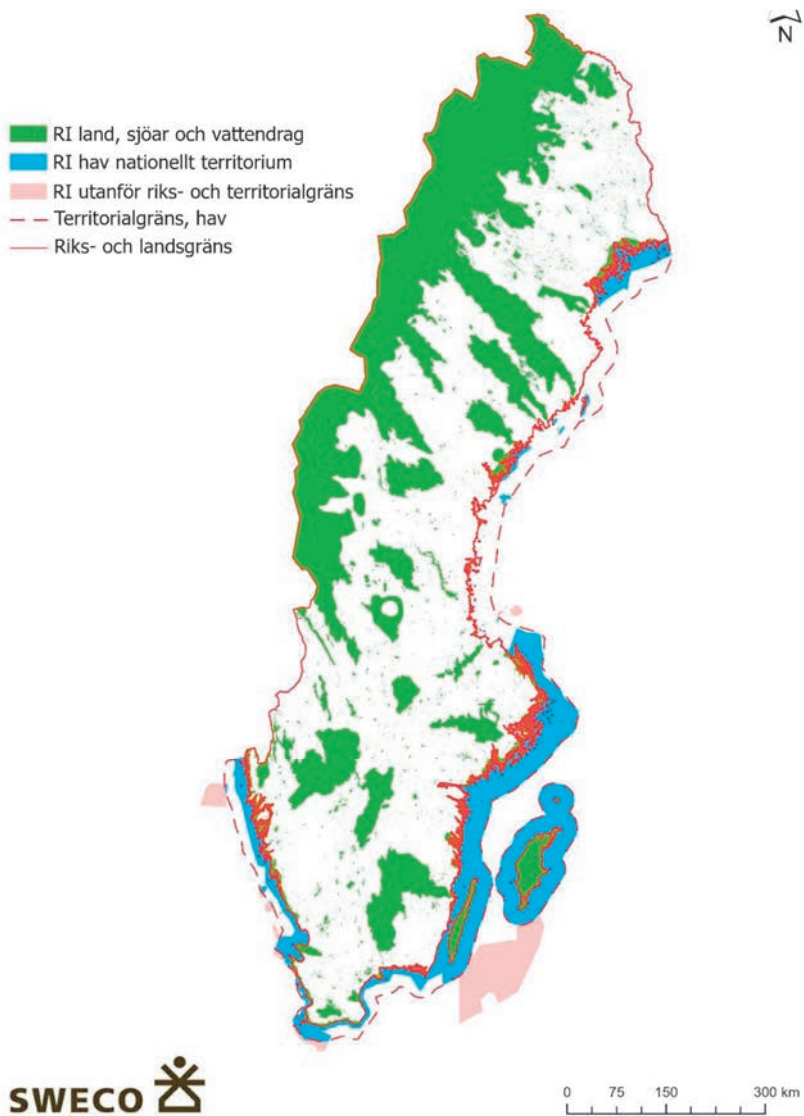
En viktig del av statens uppfattning om hur mark och vatten på lång sikt bör användas återfinns i riksintresseanspråken och de värdebeskrivningar som hör till. Som en del i uppdraget har en översiktlig analys av utbredningen av dagens öppna riksintresseområden beställts av förstudien. Kartläggningen gjordes av Sweco i december 2022. Kartläggningen bidrar till en nulägesbeskrivning av de befintliga riksintresseanspråken, deras utbredning, överlapp och förändring över tid. Kartläggningen återfinns i bilaga 5.

Kartläggningen innehåller en beskrivning av dagens riksintresseanspråk enligt lagrummen i 3 respektive 4 kap. miljöbalken, och deras geografiska utbredning i karta och tabeller, se också figur 10 och 11. Utgångspunkten har varit de riksintressen som har tillgängliga underlag. De sekretessbelagda riksintressena ingår inte i analysen.

Figur 10. Samtliga öppna områden av riksintresse enligt 3 kap. MB



Figur 11. Samtliga områden av riksintresse enligt 4 kap. MB



3.3.2 Riksintressenas sammanlagda utbredning

I miljöbalkens 3 och 4 kap. återfinns de så kallade hushållningsbestämmelserna. De anger vilka allmänna intressen som anses vara av så stor vikt för att trygga en god hushållning av mark och vatten att de har fått en särställning vid avvägningar i olika planbeslut. Områden av för riket viktiga värden kopplat till bevarande, exploatering eller nyttjande kan pekas ut som geografiska anspråk. Till varje anspråk finns en värdebeskrivning som tydliggör vilka värden inom det areella anspråket som ska skyddas.

I 3 kap. miljöbalken återfinns de sektoriella anspråken där ansvarig myndighet pekar ut de geografiska områdena och tar fram värdebeskrivningar. Avvägning och avgränsning av anspråken ska ske successivt i planeringsprocesser, företrädesvis i översiktsplaneringen, när behov uppstår utifrån förändrad mark- och vattenanvändning.

I 4 kap. miljöbalken återfinns de geografiskt beslutade områdena som har pekats ut genom riksdagsbeslut på 1980-talet. Riksintresseområdenas avgränsning finns inskriven i lagtexten tillsammans med de utpekade områdenas syfte och fokus samt möjligheter till avvägningar. På 1990-talet fördes även Natura 2000-område och nationalstadspark in som bestämmelser i 4 kap. miljöbalken. Natura 2000-område är annorlunda till sin karaktär jämfört med övriga riksintesseområden då de utgörs av mindre väl avgränsade områden. De värden som Natura 2000-områdena ska skydda kan inte heller på samma sätt som övriga riksintressens värden vägas av mot andra intressen.

3.3.3 Geografisk utbredning och förändring över tid

Riksintressenas geografiska utbredning har i vissa fall förändrats sedan de först pekades ut. För riksintresseanspråk som är utpekade enligt 3 kap. miljöbalken har areella förändringar skett för naturvård, energiproduktion samt friluftsliv. Riksintresset naturvård har ökat med 7 procent sedan det infördes i naturresurslagen, riksintresset för friluftsliv har ökat med drygt 7 procent och för riksintresset energiproduktion skedde en stor ökning i och med att områden för vindkraft pekades ut. För uppgifter om andel yta som täcks av riksintressen, se figur 12.

Figur 12: Yta av område av riksintresse i landet

Anspråk	Yta (HA)	Andel av Sveriges yta	Andel av riksintresset som överlapp med annat intresse		
			3 kap. MB	4 kap. MB	Ej överlapp
Rennärningen	8 600 000	16 %	47 %	57 %	38 %
Yrkesfisket	3 125 000	6 %	60 %	54 %	22 %
Naturvården	10 800 000	20 %	79 %	81 %	9 %
Kulturmiljövården	2 100 000	4 %	55 %	44 %	7 %
Friluftsliv	11 600 000	22 %	78 %	85 %	35 %
Industriell prod.	i.u 8 områden				
Energiproduktion	640 000	1,2 %	33 %	35 %	48 %
Energidistribution	i.u 10 områden				
Kommunikation - digital	i.u 250 områden				
Kommunikation – transport¹	2 200 000	4 %	31 %	27 %	55 %
Vattenförsörjning	i.u 28 områden				
A vfall,	0				
A vfall, slutförvar	6 000	0,01 %	73 %	83 %	17 %
Militära anläggningar	1 800 000	3,5 %	61 %	44 %	23 %
Civila anläggningar	i.u.				
Influensområden²	33 033 772	51 %	Ej beräknad	Ej beräknad	Ej beräknad
Rörigt friluftsliv	11 200 000	21 %	77 %	49 %	15 %
Obruten kust	1 100 000	2 %	80 %	100%	0 %
Högexploaterad kust	2 900 000	5 %	74 %	64 %	11 %
Obrutet fjäll	4 900 000	9 %	96 %	63 %	1 %
Skyddade vattendrag	6 000 000	11 %	54 %	35 %	41 %
Nationalstadspark	3 000	0 %	91 %	-	9 %

¹ Väg och jämvägar är linjeobjekt som tilldelas en bredd på 10 m för att ge en yta/område av riksintresse

² Är inte riksintresse men direkt kopplade till riksintresse och påverkan på riksintresse

Den enskilt största förändringen i anspråk rör 3 kap. 9 §, områden som är av riksintresse för att totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller nyttjandet av anläggningarna. Antalet områden som har pekats ut av både Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ökat.

3.3.4 Anspråkens innebörd och språklig förändring

Kartläggningen visar att kunskapen om tillämpningen av riksintressesystemet idag verkar vara relativt begränsad. Det har i flera fall skett en glidning i synen på vad ett riksintresse är, från att vara rumsligt bundna anspråk till att vara viktiga verksamheter. Kartläggningen lyfter också flera exempel på att motiven för utpekandena går utanför den initiala räckvidden riksintressena har i hushållningsbestämmelserna. Exempel på detta är att en del riksintresseområden också har fått ett influensområde som ska beaktas, något som det inte går att hitta lagstöd för.

Som inom all lagstiftning är begreppsanvändningen av stor vikt. Inom riksintressesystemet finns det några begrepp som har en avgörande betydelse och där det går att se att det har skett en förändring i begreppens användning. Nedan lyfts några exempel på begreppsglidning som har kommit fram i kartläggningen.

Riksintressen avsågs från början vara områden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv utifrån politiska beslut om områden och sektorer av särskilt intresse. I dag tycks begreppet riksintresse snarare användas om områden av vikt för en myndighetsverksamhet.

Ett annat begrepp som blivit aktuellt på senare tid är anläggning av riksintresse. Även här har begreppet riksintresse och vad som ryms i begreppet förändrats över tid. En anläggning kan inte vara av riksintresse. Riksintressen är ett areellt anspråk kopplat till mark- och vattenområden för resurshushållning. I fråga om anläggningar så är det mark- och vattenområden med särskilda förutsättningar för en specifik anläggning som ska skyddas – inte anläggningen i sig eller dess verksamhet. Om en verksamhet inom ett område av riksintresse lägger ner sin verksamhet kvarstår riksintresset till dess att riksintressemyndigheten tar beslut om att ett område inte längre behövs för samhällets funktion.

På samma sätt omfattar riksintressen mark- och vattenområden, inte funktioner eller verksamheter. För att ett område ska uppfylla uppsatta kriterier vid urvalet kan och bör det utgå från kontinuitet och sammanhang, exempelvis utifrån dess funktion i samhället. Det är dock inte anläggningens funktion i sig eller verksamheten som är av riksintresse; det är området som anläggningen, verksamheten och värdet finns inom. En riksintressemyndighet ska dessutom utgå ifrån sin kunskap om det allmännas intresse med betydelse i det nationella perspektiv de företräder, inte sin egen verksamhet.

Vidare finns det en bild av att det är riksintressemyndigheten som avgör vad som är skada på riksintresse i planärenden. Detta stämmer inte, utan det är länsstyrelsens uppgift att avgöra. Det är också länsstyrelsens uppgift att bedöma samhällsnytta och väga in eventuell samhällsekonomi i sitt beslut. Riksintressemyndigheten ska enbart förse länsstyrelser med underlag – underlag som också kan nyttjas av kommuner och exploatörer för bedömningar.³⁴

3.4 Överprövning

Under våra dialogmöten har det flera gånger dykt upp i samtalet att en vanlig anledning till att länsstyrelsen upphäver detaljplaner är risk för påtaglig skada på ett riksintresse. För att kunna undersöka om det stämmer har vi samlat information om upphävda detaljplaner från länsstyrelserna.

3.4.1 Tillvägagångssätt

Vi bad alla länsstyrelser skicka in beslut om överprövning och upphävande av detaljplaner under perioden första januari 2016 till sista mars 2023. För att kunna jämföra länsstyrelsernas beslut om att upphäva detaljplaner med andra relevanta data har vi avgränsat besluten om att upphäva kommunens antagna detaljplaner till perioden första januari 2016 till sista december 2022. Perioden är vald med hänsyn till att besluten om upphävande och prövning av detaljplaner finns digitalt lättillgängliga hos alla länsstyrelser från 1 januari 2016.

³⁴ Regeringens proposition. 1994/95:230 sid. 58. Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m. (Proposition 1994/95:230) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

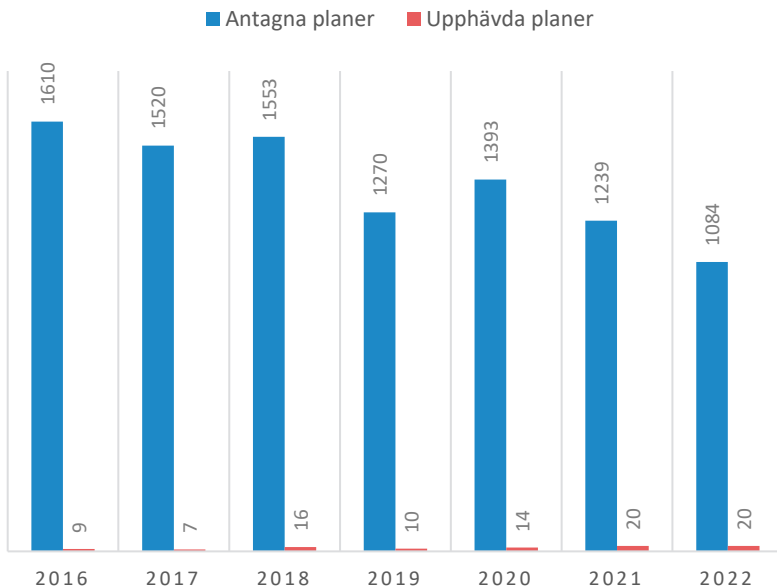
Besluten har sedan sorterats efter vilken överprövningsgrund enligt 11 kapitlet 10 § PBL som länsstyrelsen har hänvisat till för att ta in en detaljplan för prövning eller upphävande.

3.4.2 Grunder för upphävanden

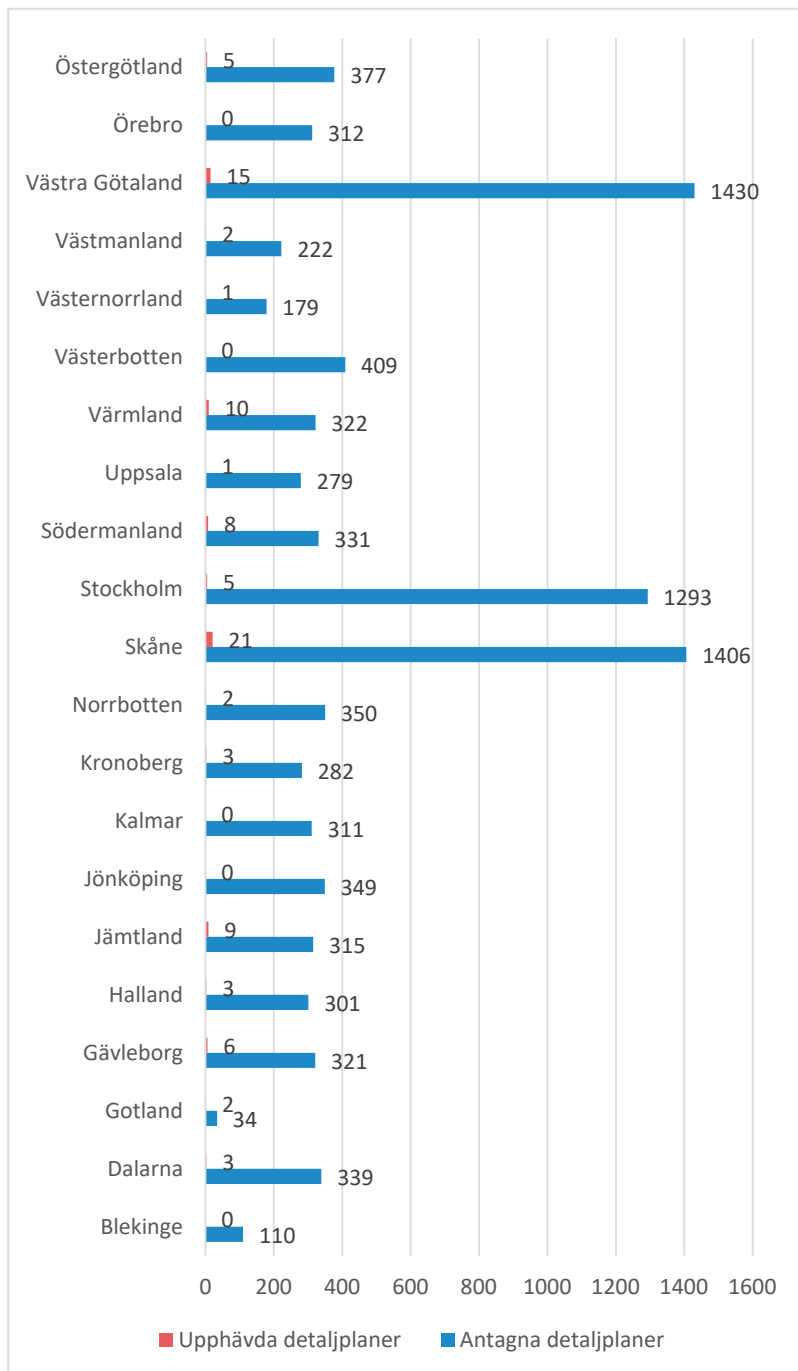
Totalt har förstudien tagit emot 96 beslut om att helt eller delvis upphäva en detaljplan. Figur 12 och 13 redovisar antalet antagna och upphävda detaljplaner som förstudien studerat.

Av de 96 upphävda detaljplaner som förstudien har mottagit har 65 planer upphävts med hänvisning till en eller flera kriterier enligt upphävandegrunden hälsa och säkerhet. I 25 fall har planen upphävts helt eller delvis med hänvisning till ett eller flera riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken. 27 planer har upphävts med hänvisning till att strandskydd har upphävts i strid med lagstiftningen.

Figur 12: Antagna och upphävda detaljplaner i Sverige 2016–2022



Figur 13: Antagna och upphävda detaljplaner fördelade på län



Fem planer har upphävts med hänvisning till miljö kvalitetsnormer. Inga planer har upphävts med hänvisning till inkallandegrunden mellankommunal samordning. Flera planer har upphävts helt eller delvis med hänvisning till flera olika prövningsgrunder.

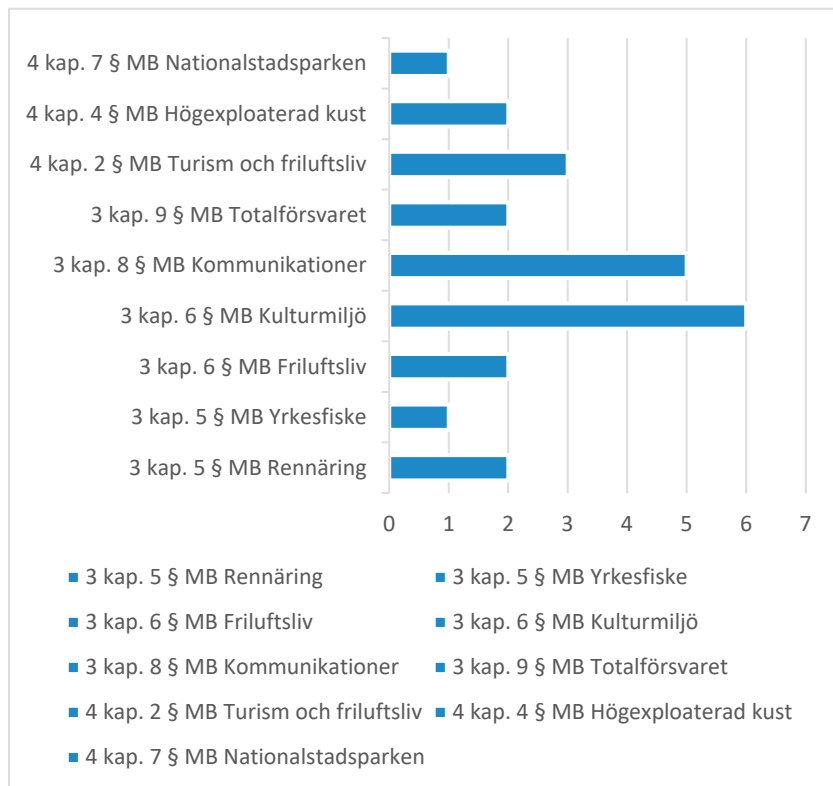
Det finns skillnader mellan länen i hur många planer som upphävts under den period som förstudien har undersökt och vilka upphävande grunder som har åberopats. Antal upphävda planer korrelerar inte alltid med antal antagna planer. Det är lätt att tro att antalet upphävda planer skulle vara störst i de kommuner som antar flest planer, men så är inte fallet. Skillnaderna mellan antal upphävda detaljplaner kan bero på skillnader i planeringsförutsättningar, kulturella skillnader mellan länsstyrelser i hur dialog under planskede bedrivs och hur svåra frågor löses ut underhand. Skillnaderna kan också bero på skillnader i kompetens både hos länsstyrelser och kommunerna.

En återkommande synpunkt i våra dialoger med olika aktörer är att länsstyrelserna gör olika bedömningar och att det minskar förutsägbarheten i planeringen. Ett exempel är Gävleborgs län där tre detaljplaner upphävts med hänvisning till buller, medan Stockholms län inte har upphävt någon detaljplan med hänvisning till buller. Detta kan förstås bero på skillnader i hur kommunerna i de olika länen planerar och vilken dialog som föregått planläggningen men det skulle också kunna bero på hur länsstyrelserna tolkar lagstiftningen. Det finns ett behov för länsstyrelserna att ensa sig kring hur bedömningar görs i olika frågor för att öka transparensen och förutsägbarheten i bedömningarna. Men det finns också en stor efterfrågan från länsstyrelser och andra aktörer om en ökad vägledning från Boverket.

Riksintressen

För perioden 2016–2022 visar de beslut om upphävda detaljplaner som förstudien har mottagit från länsstyrelserna att riksintresse har utgjort skäl för upphävande 24 gånger i 22 olika planer, se figur 14. Detta ska jämföras med de tusental detaljplaner som antagits under perioden. De detaljplaner som upphävts med hänsyn till riksintresse utgör därmed endast 0,26 procent av alla antagna planer under

Figur 14. Antal detaljplaner som har upphävts med hänvisning till ett eller flera riksintressen fördelade per riksintresse

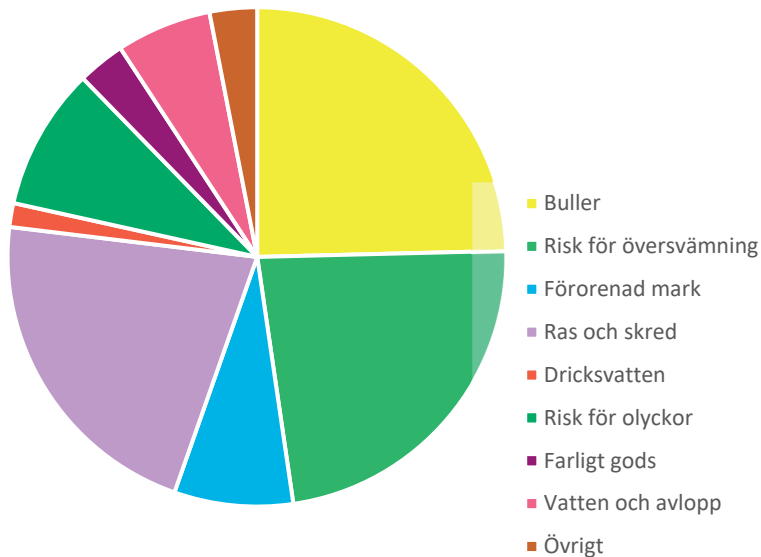


perioden. Jämfört med upphävande med hänvisning till andra överprövningsgrunder utgör de en dryg femtedel. Att detaljplaner upphävs med hänvisning till ett eller flera riksintressen får därför anses vara relativt ovanligt.

Hälsa och säkerhet

Upphävandegrunden hälsa och säkerhet rymmer flera underkategorier, se figur 15. I 16 av de 60 detaljplaner som har upphävts med hänvisning till hälsa och säkerhet är den aktuella hälsorisken buller. 15 detaljplaner har upphävts helt eller delvis med hänvisning till hälsa och säkerhet kopplat till risk för översvämning. 14 detaljplaner har upphävts helt eller delvis med hänvisning till risk för ras och skred.

Figur 15. Detaljplaner som upphävts med hänvisning till risk för påverkan på människors hälsa fördelade på olika kategorier



Att detaljplanen inte visar att det går att hantera buller, risk för översvämningar eller risk för ras och skred på ett acceptabelt vis är den största faktorn för att detaljplaner upphävs med hänvisning till hälsa och säkerhet.

Buller är det främsta skälet till att detaljplaner har upphävts med hänvisning till risk för påverkan på människors hälsa och säkerhet. Bullernivåerna är ett politiskt mål där de gränser som har satts för hur höga bullernivåer som kan accepteras är en avvägning mellan en önskan om att kunna bygga fler bostäder och den negativa påverkan på människors hälsa som buller ger upphov till. Buller är vanligare som upphävningsgrund i vissa län. Det går inte att utläsa av inlämnade data om det beror på att dessa län har en strängare syn på hur buller ska redovisas, om finns fler bullerutsatta platser som är attraktiva för byggnation eller om det finns en diskrepans mellan länsstyrelsernas och kommunernas tolkning av bullerbestämmelserna.

Detaljplaner har upphävts med hänvisning till risk för påverkan på människors hälsa med anledning av ras eller skredrisk i 14 fall. Av

upphävandebesluten framgår i flera fall att frågan om ras och skred inte är tillräckligt utredd eller att skyddsåtgärder inte har säkerställts. I våra dialoger har det framkommit att de krav som ställs på utredningar anses vara höga. Det är svårt för mindre kommuner inte bara att förstå och implementera de utredningar som har beställs, utan också att inom kommunen ha tillräcklig kompetens inom området för att ens kunna göra en beställning. Det finns geografiska skillnader i komplexiteten i de frågor som framför allt har att göra med geologi och närheten till kust eller vattendrag.

Risk för översvämning återkommer som upphävandegrund i 15 planer varav många tagits fram i kustkommuner. 9 av de 15 planerna som har upphävts med hänvisning till översvämning har gällt Skåne län. I dialogerna har flera aktörer lyft svårigheter med att hantera klimatanpassningsåtgärder i planeringen. Den enskilda kommunen upplevs ofta för liten. Avsaknaden av verktyg för att på ett effektivt och ekonomiskt sätt hantera klimatanpassningsåtgärder främst kopplade till vatten kan leda till att problemen hamnar i en enskild detaljplan. Det riskerar att bli olämpligt och kostsamt.

Vi anser baserat på de brister som lyfts att det finns fog för att föreslå att klimatanpassningsåtgärder hanteras i en regional kontext istället för på den kommunala nivån. För förstudiens förslag, se kapitel 5.

3.5 Kompetens

För att den fysiska planeringen på kommunal, regional och statlig nivå ska fungera behövs tillgänglig kompetens som har rätt utbildning och förståelse för sin roll. Utbudet av högre utbildning för samhällsbyggnadssektorn har under senare decennier breddats genom att tidigare fleråriga utbildningsprogram ersatts av en utbildningsstruktur som bygger på treårig kandidatutbildning och efterföljande två års masterutbildning. Ur detta system kommer fler variationer och kombinationer av olika utbildningsinriktningar. Detta till trots har en återkommande fråga under dialogerna varit svårigheten för aktörer att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens.

3.5.1 Tillvägagångssätt

Vi har kontaktat ett urval av universitet och högskolor med utbildningsuppdrag inom områden relevanta för fysisk planering. Nedan sammanfattar vi de svar vi har fått in. Frågorna och lista på tillfrågade lärosäten finns i bilaga 7. Vi har också haft kontakt med Sveriges Arkitekter och Akavia för att få deras bild av hur arbetsmarknaden ser ut idag och framåt.

3.5.2 Utbildningsutbud – nuvarande och framtida

Det finns ett stort antal utbildningar med relevans för samhällsplanering och samhällsbyggande. Antal utbildningsplatser varierar något över åren men i princip gäller följande i dagsläget.

Arkitektskolorna Chalmers (CTH), Lund (LTH), Kungliga Tekniska högskolan (KTH) och Umeå (UMA) antar samlat cirka 360 studenter till femåriga program och därutöver ungefär 300 studenter till specifika masterprogram i arkitektur. Vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) finns 120 årliga utbildningsplatser på landskapsarkitektprogrammet och därutöver cirka 35 platser vid masterprogram i landskapsarkitektur. Blekinge tekniska högskola (BTH) tar in 80 studenter till kandidatprogram i fysisk planering och ytterligare 40 studenter till två masterprogram, varav ett av dessa är erkänt av Sveriges Arkitekter som behörighetsgrundande för en yrkestitel. Även arkitektskolornas och SLU:s femåriga program ger möjlighet till yrkestitel från Sveriges Arkitekter, liksom vissa av masterprogrammen.

Kandidatprogram och masterprogram i samhällsplanering eller samhällsbyggnad finns vid flera lärosäten. Totalt antas drygt 330 studenter till utbildningsplatser på kandidatnivå vid universiteten i Malmö, Luleå, Uppsala, Karlstad, Stockholm, Linköping och vid Högskolan i Gävle. Ytterligare ett 70-tal utbildningsplatser finns vid dessa lärosäten på kandidatprogram med mer specialiserade inriktningar. På masternivå antas drygt 200 studenter vid olika lärosäten.

Inom de tekniska utbildningarna finns civilingenjörsutbildningar som har viss relevans för den fysiska planeringen. Femåriga program finns vid KTH, LTH, CTH, och Luleå tekniska högskolor samt Linköpings och Uppsala universitet. Inom ramen för dessa antas mer än 900 studenter. På kandidatnivå antas drygt 400 studenter till olika

tekniskt orienterade utbildningsprogram. Inom de tekniska utbildningarna finns också lantmäteri. Cirka 120 studenter antas till civilingenjörsutbildningar inom lantmäteri vid LTH, Uppsala universitet och Högskolan i Gävle. Därutöver antar Gävle också 40 studenter på kandidatnivå i lantmäteri. Mer naturvetenskapligt orienterade utbildningar vid svenska lärosäten kan också ha viss relevans för fysisk planering.

Vi konstaterar att det sammantaget ser ut att finnas ett betydande antal utbildningsplatser med relevans för fysisk planering. Det ska dock poängteras att i många fall är det enbart delar av utbildningarna som är direkt planeringsrelevanta. Ofta handlar det om utbildningsmoment som introducerar studenten till fysisk planering för att den ska förstå sin, ofta tekniska, expertkunskap i förhållande till bredare planeringskompetenser med rumslig förståelse. Flera lärosäten framför att utbildningsplatserna är eftersökta och möjligen i underkant i förhållande till det behov som finns i samhället, oavsett en förstärkt nationell planeringsnivå.

På frågan om hur utbildningen skulle förändras i skenet av en förstärkt nationell fysisk planering så anger merparten av lärosätena att utbildningens innehåll skulle behöva kompletteras. Vissa påpekar att det redan är mycket som ska rymmas, främst inom en kandidatutbildning, vilket försvårar möjligheten att också beröra dessa frågor. Andra menar att en översyn och uppdatering av utbildningarnas innehåll är något som sker kontinuerligt.

3.5.3 Fortbildning

Enligt de inkomna svaren finns det få strukturer som erbjuder systematisk och riktad fortbildning inom fysisk planering. Samtidigt pekar flera lärosäten på vikten av ett livslångt lärande och på att behov finns. Flera av lärosätena uppger fristående kurser som en befintlig möjlighet, och vissa pekar på vikten av att erbjuda fristående kurser också utan förkunskapskrav. Master-program, och särskilt sådana som ges på distans och deltid, är andra vanliga vägar för yrkesverksamma att fördjupa och uppdatera sin kunskap. Årligen återkommande seminarier och konferenser riktade till yrkesverksamma lyfts också fram. Förvånansvärt få svar pekar på webbkurser, så kallade Massive open online courses (MOOC), som en möjlighet.

SLU, BTH och KTH är lärosäten som uppger att man aktivt arbetar med fortbildning med relevans för fysisk planering. BTH har tillsammans med Boverket lagt ett förslag om utbildningscenter för samhällsomställning.

Även Sveriges Arkitekter erbjuder fortbildning. Denna har av tradition varit mer inriktad mot husbyggnad. Det uppges dock finnas ett ökat intresse från yrkesverksamma inom offentlig sektor att ta del av utbildningsutbudet, särskilt kopplat till miljö- och klimatfrågor samt ekonomi.

3.5.4 Kompetensförsörjning för nationell fysisk planering

Lärosätena uttrycker sig positivt kring nuvarande utbildningars förutsättningar att generellt bidra till kompetensförsörjning inom fysisk planering. Flera lärosäten lyfter fram att kompetensförsörjning både handlar om en bredare planeringskunskap och om ett specialistperspektiv. Flera svarar att det behövs fler personer med planeringskompetens än vad som idag utbildas. Sveriges Arkitekters medlemmar inom planering bedöms ha en stark arbetsmarknad. Akavia delar bilden och uttrycker att det finns en stor brist på fysiska planerare och arkitekter i landet vilket lett till att andra yrkesgrupper har anställts inom kommunerna som handläggare inom samhällsbyggandet.

Några lärosäten pekar på underfinansiering eller minskad resurstilldelning som ett hot, samt som en effekt av universitetsintern konkurrens kring medelstildelning. Andra lyfter fram svårigheten att rekrytera till högre tjänster inom akademien som ett hot, vilket också påverkar möjligheten att upprätthålla god kompetensförsörjning inom forskningen. Behovet av lärare täcks i många fall av inlånad personal från praktiken. Sammanfattningsvis anses det behövas mer resurser till både undervisning och forskning för att det ska gå att göra långsiktiga satsningar.

3.5.5 Rumslig koppling

Arkitekt- och landskapsarkitektutbildningarna har ett stort fokus på rumslighet och arkitektonisk gestaltning i olika skalor där man eftersträvar integrerade lösningar på komplexa problem. Träning i

gestaltning utifrån specifika sammanhang och estetisk färdighet är också en del i undervisningen i rumslig förståelse på arkitektskolorna, liksom begreppsanvändning och teori. Inom landskapsarkitektutbildningen är utgångspunkten holistisk och systeminriktad, något som följer av utbildningens ekologiska ursprung.

Utbildningarna inriktade mot samhällsplanering innehåller moment kring olika intressens påverkan på rumslig struktur och hur dessa tar sig uttryck i olika styrsystem. De tekniska utbildningarna hänvisar främst till förståelse för planering och förvaltning av samhällets tekniska system och hur dessa kan rymmas i urban miljö. Flera utbildningar hänvisar till undervisning i olika digitala modelleringsverktyg som stöd för att analysera och beskriva den byggda miljön.

Planeringskompetens och rumslig förståelse är avgörande för att goda avvägningar ska kunna göras och att målkonflikter kring användning av mark och vatten ska kunna lösas ut konkret på en faktisk plats. Rumslig förståelse innefattar också förståelse för samhällsbyggandet olika försörjningssystem och hur dessa kommer till byggt uttryck i olika skalnivåer samt relationen mellan såväl system som skalor. Andra mer specialiserade ämneskunskaper är också nödvändiga i samhällsbyggandet och sådana experter bistår då med fördjupade kunskaper i avgränsade frågor. För den fysiska planeringen är det av stor vikt att kvalitativ undervisning i rumslig förståelse och gestaltning upprätthålls och utvecklas. Digitalisering av samhället är en förändrande faktor för rumsförståelse.

3.6 Slutsatser

Sammanfattningsvis konstaterar förstudien att det finns omfattande brister i dagens planeringssystem och i statens agerande. Samtidigt konstaterar vi att viljan att bidra till ett väl fungerande system är stor hos samhällsplaneringens olika aktörer. Förutsättningarna för att genomföra förändringar bedöms därför som goda.

Den samlade bilden är att dagens system för nationell fysisk planering är föråldrat och dåligt förvaltad, men att förståelsen fortfarande är stor för att staten kan behöva peka ut geografiska anspråk. Förstudien ser att det finns en stark vilja hos samhällets aktörer att bidra till ett väl fungerande system. Tillämpningen av riksintressena

i 3 och 4 kap miljöbalken brister och det har skett en förskjutning i tillämpningen. Vi rekommenderar att man förändrar eller uppdaterar berörd lagstiftning, men på ett sätt så att man undviker vidare ”lappverk”.

Förstudien drar slutsatsen att statens samlade målbild är oklar för samhällsplaneringens aktörer. Det skapar osäkerhet kring vilka prioriteringar som kommer göras i avvägningssituationer. Förutsägbarheten är alltså låg. Andra nordiska och europeiska länder har hantlar motsvarande utmaning genom att statens mark- och vattenanspråk behandlas av relevant politiskt organ. Att besluten omprövas med viss periodicitet tycks garantera en aktualitet av lagda anspråk men också en flexibilitet för den politiska nivån att visa vilka frågor eller perspektiv som är prioriterade under beslutad period.

Insamlingen och dialogen har visat på att rutinerna för att arbeta med statens planeringsunderlag är otillräckliga. De olika aktörerna efterfrågar tydligare och mer styrande rutiner kring exempelvis aktualitetskrav, kvalitetssäkring av kriterier för utpekande, samordning samt tillgänglighetsgörande av data. Även här finns internationella förebilder. Det finns önskemål om ett förtydligande av mandat, specifikt Boverkets, samt om en grunddatadomänansvarig myndighet. Det kommer att krävas förstärkta resurser för att förvalta systemet mer aktivt, bortom enstaka och tidsbegränsade projekt och uppdrag som varit situationen under senare år. Förstudien förordar att en struktur för kontinuerligt återkommande tillsyn implementeras.

Genom insamling och dialog kan vi också konstatera att de sekretessbelagda intressena växer i omfattning och att dessa är svåra att hantera för berörda aktörer. Det handlar både om delande av data och handläggning av ärenden. I nuvarande säkerhetspolitiska läge är det därför angeläget att särskild process för hantering av sekretessbelagda intressen utreds och inrättas.

Förstudien noterar att det finns en förväntan på en starkare statlig styrning. Förväntan kommer från samhällets aktörer, såväl kommuner som regioner och vissa sektorsmyndigheter, med förhoppningen att förutsägbarheten i planering och prövning ska öka. Aktuella behov är framför allt energiförsörjning, vattenförsörjning och klimatanpassning. Det bör nämnas att en ökad statlig inblandning i dessa frågor kommer med en förväntan om statlig investeringsplanering, jämförbar med den statliga transportinfra-

strukturplaneringen eller nyligen genomförda förhandlingsplaneringar. Förstudien utgår från hypotesen att en tydligare statlig styrning i vissa frågor, även utan statlig finansiering, har värden i sig själv då det underlättar förståelse och förutsägbarhet i systemet.

En annan slutsats är att den regionala nivån fortfarande är otydlig och att detta föranleder mycket frustration och friktion, framför allt i rollfördelning mellan region och länsstyrelse. Förenklat kan man säga att regionerna i sin planering bortser från statliga intressen samtidigt som länsstyrelserna inte anser sig ha mandat att göra goda helhetsavvägningar. Även infrastrukturplaneringen är kritiserad för att inte bidra till goda helhetslösningar genom att den per definition är en sektorsplanering. Båda faktorerna leder till en situation som är otillfredsställande för kommunerna. Förstudien drar slutsatsen att samhällsplanerarkompetensen hos länsstyrelserna behöver lyftas och förstärks samtidigt som Boverkets rådgivande och stödjande roll förtydligas. Generellt behöver de olika aktörernas roller renodlas. De olika aktörerna behöver inte bara förstå sin egen roll, dess syfte och begränsningar, utan också förstå och ha tilltro till andra aktörers roller inom den nationella fysiska planeringen.

Regeringen bidrar i vissa fall till otydligheten på den regionala nivån genom att ge planeringsrelaterade uppdrag till länsstyrelserna. Förstudien menar att dessa bättre hade hanterats inom regionerna. Situationen uppstår ur förhållandet att regeringen bara kan lämna uppdrag till statliga myndigheter, vilket länsstyrelserna är. Ska regionerna ta ett större planeringsansvar behöver lagstiftningen ändras.

Tidiga skeden och dialogbaserade arbetssätt lyfts fram som väsentliga, men begränsas av höga utredningskrav och rädslan av att bindas upp i överenskommelser som försvårar förändringar i planeringen i senare skeden. Det är också tydligt bland de aktörer som deltagit i förstudiens dialog att översiktsplanen inte längre är spelplanen för avvägning mellan motstridiga intressen, oavsett lagstiftningens syfte. Kommunerna menar att länsstyrelserna kräver för mycket utredningsmaterial i komplexa frågor som kommunerna inte har resurser att utreda i översiktsplaneskedet. Därför hänskjutes komplexa frågor till det efterföljande detaljplaneskedet. Länsstyrelserna i sin tur menar att kommunerna i vissa fall överlåter till länsstyrelsen att göra avvägningar då den politiska situationen i kommunen försvårar arbetet eller att kommunen saknar egen kompetens för att genomföra den analys och syntes som krävs.

4 Brister med nuvarande system

Förstudiens inledande insamlingsfas via enkät, dialog, kartläggningar och inläsning av andra utredningar och studier har gett en bild av utmaningarna med nuvarande samhällsplanering. Resultaten av insamlingen redovisas i kapitel 3. Tidsrymden som förstudien har arbetat under har varit relativt begränsad och trots ett intensivt dialogarbete har vi inte kunnat nå alla aktörer eller föra dialog på ett djup som möjligen hade gett ytterligare perspektiv på utmaningarna.

Förstudien konstaterar dock att det finns en samstämmighet kring vissa avgörande brister, trots att skilda perspektiv lämnats av olika aktörer på olika nivåer. Några exempel är brister i nuvarande lagstiftning och dess tillämpning, brist på nationell tydlighet och avsaknad av nationell målbild, den ökande betydelsen av överstatlig påverkan, aktörers agerande och brist på samordning samt planeringssystemets aktualitet och ämnesmässiga avgränsningar. Dessa brister baseras på redovisad insamling i kapitel 3. Nedan resonerar vi vidare om dessa fem övergripande brister, vem som främst upplever dem och vilka åtgärder som skulle kunna förbättra situationen.

4.1 Nuvarande lagstiftning och dess tillämpning

Det är flera aktörer som påtalar att nuvarande lagstiftning är förlegad, främst i fråga om hushållningsbestämmelsernas innehåll, och att lagstiftningen inte längre är ändamålsenlig för att stötta en god fysisk planering. Dessutom beskrivs senare årtiondes ändringar i plan- och bygglagen som lappverk. Kritik finns också mot att direktiv från EU skapar överlapp med svensk lagstiftning vilket leder till oförutsägbarhet och omtag av processer. Nedan utvecklar vi resonemangen kring dessa brister så som vi uppfattat dem via dialog och enkät.

4.1.1 Transparens och förutsägbarhet

Enkätsvaren är otvetydiga i fråga om avvägningars transparens och förutsägbarhet. I princip alla aktörer menar att det finns påtagliga brister. Att både transparens och förutsägbarhet brister är en mycket kraftig kritik. Det bör poängteras att denna kritik inte handlar om att beslut och prövningar går emot den sökande. En professionell förståelse för att prövningar kan få sådant utfall framkommer med tydlighet i både enkät och dialoger. Det handlar snarare om att processer är oklara eller upplevs som personberoende och att bevekelsegrunder för beslut förblir outtalade eller vaga.

Det är intressant att notera att flertalet av respondenterna trots dessa brister accepterar den nuvarande lagstiftningen och menar att exempelvis riksintressesystemet i stort uppfyller sitt syfte. Vi konstaterar att det tycks finnas en acceptans för att staten har legitima skäl att hävda vissa intressen framför andra. Att tillämpning av dessa innebär oförutsägbara processer får dock kritik och föranleder oss att lägga förslag som både kan handla om att förändra eller aktualisera lagstiftning och att förbättra tillsyn och vägledning kring tillämpning.

4.1.2 Parallell lagstiftning

Utmaningarna kring parallell lagstiftning diskuteras främst av kommuner och handlar dels om relationen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken, dels om plan- och bygglagen och annan planerande lagstiftning som exempelvis väglagen eller lagen om byggande av järnväg.

I det första fallet är det främst överprövningssituationer som skapar friktion när det upplevs att lagstiftningarnas olika värdelogiker ställs mot varandra. Enkelt uttryckt handlar det om att plan- och bygglagen bygger på en strävan att avväga och jämkna mellan olika motstridiga intressen medan miljöbalken upplevs utgå från en striktare ram där prövningen snarare handlar om hur stor skada som uppstår och kan tolereras. Den finns ingen enkel åtgärd för denna utmaning, men vi har bedömt det som väsentligt att ändå lyfta fram utmaningen då den förorsakar mycket frustration i vardagen. Detta gäller framför allt för kommuner när den mer förhandlingsinriktade

planeringen möter en mer strikt expertkunskap och förbudslagstiftning.

Andra exempel på parallell lagstiftning som upplevs som svår att navigera och förutse är detaljplanerade åtgärder som också kräver tillstånd eller dispens från miljöbalken, exempelvis vattendom, strandskydd, biotopskydd och artskydd. Prövningarna kan ofta fullföljas först när det finns en antagen detaljplan, vilket skapar osäkerhet in i det sista för såväl kommun som berörd exploatör eller fastighetsägare. Rådgivning från länsstyrelsen till kommuner eller förslag till modeller för lämpligt förfarande skulle kunna förbättra situationen.

Annan kritik som framkommer gentemot parallell lagstiftning handlar om infrastrukturplaneringen och den dubbelprövning som åtgärder inom tätort på det nationella vägnätet alltid genererar genom att sådana kräver både detaljplan enligt plan- och bygglagen och vägplan enligt väglagen. Ur en kommunal synvinkel kan trafikfrågorna i dessa situationer med fördel behandlas inom ramen för plan- och bygglagens detaljplaneinstrument, samtidigt som man utarbetar en detaljplan för den exploatering som är skälet till att åtgärden behövs. Nuvarande dubbelprövning anses utgöra en stor tidstjuv då processen utifrån väglagen vanligtvis påbörjas först när detaljplanen antagits och det finns ett exploateringsavtal. I och med att det blir två separata prövningar finns också risk för omtag. Förstudien menar att man borde kunna förenkla situationen genom att tillåta prövning enbart via en av lagstiftningarna, företrädesvis plan- och bygglagen.

4.1.3 Omtag irriterar

Det är framför allt kommunerna som upplever att det finns risk för omtag i systemet. Dessa omtag handlar om att man uppfattar att man är överens med ”staten” i en avvägningssituation kopplad till fysisk planering men att ”staten” sedan återkommer i senare skeden eller företrädd av annan statlig aktör och då framför en avvikande uppfattning. Exempel på sådana situationer kan vara när staten byter roll från att bevaka överprövningsgrunderna i plan- och bygglagen via länsstyrelsen, till att företräda ett statligt fastighetsägarskap i ett senare skede.

Andra situationer kan handla om parallell lagstiftning där länsstyrelsen utifrån sitt ansvarsområde i detaljplaneprocessen kan godta en detaljplan men där dispensprövning enligt miljöbalken för samma åtgärd inte beviljas i senare skede. Ett annat exempel är när staten yttrar sig utifrån sin sektorsroll eller sakkunskap i en specifik fråga i anslutning till en domstolsprövning, och där detta yttrande leder till ett avgörande som går emot vad länsstyrelserna tidigare har framfört och beslutat i samband med handläggning av detaljplan.

Utmaningen är komplex att åtgärda med många inblandade aktörer som verkar utifrån motstridiga mandat. Förstudien menar dock att det kan finnas skäl att tydligare samla mandat hos en av statens företrädare och hos denna förstärka det mellanstatliga avvägningsmandatet. Förstudien menar också att överprövningsordningen när statliga myndigheter överklagar varandras beslut bör ses över.

4.1.4 Rätt underlag i rätt tid

Sena besked eller ändrade ställningstaganden leder ofta till förseningar, något som tillfrågade kommuner och andra samhällsbyggande aktörer upplever som en utmaning. Tidig dialog mellan kommun och länsstyrelse nämns som framgångsrikt för att klarlägga de utredningskrav som handläggningen av ärendet bedöms kräva. I plan- och bygglagen infördes så sent som 2017 en möjlighet för kommunerna eller annan intressent att begära planeringsbesked av länsstyrelsen. Planeringsbeskedet innebär att länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan komma att krävas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sina skyldigheter att bevaka vissa frågor. I Boverkets årliga rapport om tillämpningen av plan- och bygglagen kan utläsas att dessa planeringsbesked används i mycket begränsad omfattning eftersom de inte anses bidra till en effektivare planeringsprocess.³⁵ Det som dock framförs som positivt med planeringsbesked är att kommunerna inte ägnar tid åt planeringsprojekt som har liten förutsättning att accepteras av länsstyrelsen.

Förstudiens dialog med kommuner och länsstyrelser har fångat en bild som liknar den som beskrivs i Boverkets rapport. Det un-

³⁵ Nationell fysisk planering

derlag som krävs för att länsstyrelsen ska kunna yttra sig i planeringsbesked är ofta så omfattande att kommunen bedömer att man lika gärna kan gå direkt till formellt samråd. Av Boverkets rapport framgår också att kunskapen om planeringsbesked anses bristande hos kommunerna, och rutinerna hos både kommun och länsstyrelse tycks vara outvecklade. Avsaknaden av praxis gör också att det råder osäkerhet kring hur bindande ett planeringsbesked är och när ett sådant kan omprövas med hänsyn till att förutsättningarna väsentligt har ändrats.

Även om det kan konstateras att planeringsbesked än så länge inte har varit en lyckad åtgärd för att effektivisera planprocessen eller öka förutsägbarheten så finns det en problematik kring hur omfattande underlag som krävs i en detaljplaneprocess. Kommunerna uttrycker tydligt att man uppfattar en påtagligt ökad utredningstyngd och att det är länsstyrelserna som driver detta. Samma tendens kan noteras inom planeringsforskningen där det omnämns som *front-loading*, dvs. att man måste veta ”allt” innan man kan agera eller uttala sig.³⁶ Detta är en stor utmaning utan enkla lösningar. Det är förståeligt att kommunerna är frustrerade över utredningskrav som de inte ser tillför värde till det planförslag som man arbetar med. Några påtalar att det inte är ovanligt att utredningar bara blir pappersprodukter och inte får en faktisk inverkan på planförslagets utformning. Det är i motsvarande grad förståeligt att en länsstyrelse som inte har ”initiativrätten” utan enbart momentan insyn i ett planärende och möjlighet att påverka vid samrådsskedet, och i bästa fall granskningsskedet, känner sig nödgad att säkra att kunskapsunderlag finns för att ta hand om för dem väsentliga frågor.

En rullande planering har länge varit visionen för svensk planeringslagstiftning. Anpassningar har gjorts över tid för att närma sig en sådan. Den samtida utmaningen handlar möjligen om att finna tydligare ramar och struktur kring den dialog som är avgörande för effektiviteten och kvalitetssäkringen av processen. Förstudien menar att det är avgörande för en effektiv och kvalitetssäkrad process att det finns kapacitet hos handläggande tjänstepersoner, både i kommun och länsstyrelse, att veta vilka utredningar och beslutsunderlag som krävs i vilka skeden och för vilka ärenden. Sådan kapacitet kommer i hög utsträckning ur erfarenhet och lokal-kännedom, något som blir utmanande när samhällsbyggandets

³⁶ Se exempelvis: Davoudi, S. (2015) Planning as practice of knowing.

arbetsmarknad präglas av den dubbla utmaningen av rekryteringsvårigheter och stor rörlighet. Förstudien har så långt möjligt kartlagt kompetensbehov och kompetensförsörjning men väljer att inte lägga några förslag som direkt berör området. Vi vill ändå framhålla att andra förslag som läggs kommer att bidra till att systemet och strukturen kring statens anspråk och intressen blir tydligare och mer förutsägbart. Vi menar att då blir också systemet lättare att arbeta i.

4.1.5 För många och för generella värden

Många aktörer uttrycker frustration över mångfalden av politiska målsättningar som ska beaktas i den fysiska planeringen på olika nivåer, inte minst den kommunala. På motsvarande sätt framförs kritik mot mängden utpekade riksintresseområden. I kartläggningen av riksintressen som genomfördes under förstudiens insamlingsfas konstateras att 7 850 öppna områden av riksintressen enligt miljöbalkens 3 kap. finns utpekade. Utpekade områden med stöd av miljöbalkens 4 kap. är 4 665, enligt samma studie, totalt alltså 12 515 områden. Enligt en uppskattning gjord 2014 omfattas 46 procent av landets totala länsarealen (land och vatten) av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§.³⁷ Utifrån samma uppskattning omfattas 13 procent av riksintresse enligt 4 kap. 2–8 §§.

Självklart är det inte det exakta numeriska talet som uppges vara en brist. Det finns samhällsaktörer som menar att det borde finnas både fler och färre områden. Vad som däremot framhålls som en brist är att antal områden tycks öka konstant, att det finns regionala skillnader som inte enkelt kan förklaras av exempelvis naturgeografiska skäl och att nya typer av områden börjar hävdas, exempelvis influensområde. Intentionen att områdena ska vara ”av stor betydelse i ett nationellt perspektiv” se bilaga 5. tycks ha urvattnats över tid. Förstudien menar därför att det finns skäl att återbörda utpekanden till områden som är antingen omistliga i sina bestående värden eller kritiska ur ett försörjningssystem. Vi menar att en generell översyn av lagstiftningen för att aktualisera vilka intressen som staten ska peka ut är önskvärd och angelägen.

³⁷ SOU 2015:99 Planering och beslut för hållbar utveckling - Regeringen.se, Bilaga 3 Länsvis fördelning av områden av riksintresse.

4.1.6 Vissa planinstruments roller och funktion

De planinstrument som svensk fysisk planering bygger på har kritiserats både i vår enkät och i dialog med planeringens aktörer. Främst riktar sig kritiken mot översiktsplanen, och handlar då om att översiktsplanen inte längre är spelplanen för avvägningar mellan motstridiga allmänna intressen. Därmed uteblir också överenskommelsen mellan stat och kommun, något som planeringssystemet stipulerat för att underlätta efterföljande planeringsarbete. Avvägningarna hänskjuts till det senare detaljplaneskedet. Därmed förstärks oförutsägbarheten och riskerna ökar för omtag och sena avslag i kritiska frågor. Kritiken kommer både från länsstyrelser och från kommuner. Länsstyrelserna framför att kommunerna – ofta små eller mindre med otillräcklig expertkompetens – i vissa fall överlåter till länsstyrelsen att göra avvägningen, något länsstyrelsen inte tycker är deras uppgift. Kommunerna å sin sida menar att länsstyrelsen kräver så pass mycket underlag för att avvägning ska kunna göras att det inte är rimligt att lägga tid och resurser på utredningsarbete i det övergripande och inledande skede som en översiktsplan motsvarar. Skälen för att bristsituationen uppstått varierar alltså, men slutsatsen kring översiktsplanens bristande roll och funktion blir densamma. Översiktsplanens tillkortakommande till trots så bedömer vi att det inte är själva planinstrumentet som behöver åtgärdas. Däremot menar vi att översiktsplaneringen skulle förbättras genom att staten blir mer stringent kring de intressen som pekas ut, mer tydlig kring vilka prioriteringar som ska vägleda avvägningar och vem av statens aktörer som ska ansvara för den inomstatliga samordningen och eventuellt avvägningen om sådan krävs mellan olika statliga intressen.

Som tidigare nämnts, framför både kommuner och länsstyrelser att planeringsbesked inte fått den effekt som förväntats och att detta planinstrument därför väldigt sällan används. Denna bild bekräftas av Boverket som har kartlagt hur många planeringsbesked som har lämnats mellan 2018 och 2020. Dessa uppgår enligt kartläggningen enbart till ett tiotal per år för Sveriges alla länsstyrelser.³⁸ Vi föreslår inte några åtgärder kring planeringsbesked, med hänsyn till den korta tid dessa funnits. Fler erfarenheter bör vinnas innan åtgärder vidtas.

³⁸ Boverket, 2022, Redovisning av tillämpning av plan- och bygglagstiftningen.

4.2 Nationell tydlighet och avsaknad av nationell målbild.

Förstudien tolkar insamlade synpunkter som att det finns en förväntan på staten, från övriga planerande aktörer, att denna ska vara en aktiv part genom att agera målmedvetet och stringent i frågor som berör mark- och vattenanvändning. Vi kan dock konstatera att flertalet menar att staten brister i tydlighet, synlighet och initiativförmåga för att underlätta planerande aktörers arbete och att detta leder till osäkerhet och fördröjda processer. Sammantaget menar förstudien att bristerna kring nationell tydlighet handlar om avsaknad av gemensam målbild, bristande styrning i komplexa frågor som berör flera aktörer och nivåer, haltande avvägningar samt bristande harmonisering i landet. Resonemang kring dessa brister utvecklas nedan.

4.2.1 Samlad målbild saknas

Förstudiens insamling och dialog pekar på att den statliga tydligheten brister för samhällets övriga aktörer och att det finns en frustration i att inte kunna förutse vad staten vill kring sina anspråk på mark och vatten. Många aktörer efterfrågar en samlad nationell målbild. Förhoppningen är att en sådan ska kunna skapa förutsägbarhet kring prioriteringar mellan olika nationella målsättningar, men också att den ska få statens aktörer, däribland länsstyrelserna och vissa planerade sektorsmyndigheter, att i större utsträckning verka för goda helhetslösningar.

Mot denna bakgrund förespråkar vi att den nationella nivån stärks med ett dokument i vilket statens intresse och anspråk med betydelse för mark- och vattenanvändning samlas. Dokumentet bör hållas aktuellt och beslutas varje mandatperiod av regeringen. Därmed förtydligas statens prioriteringar med förhoppningsvis en förbättrad förutsägbarhet för alla aktörer. Förstudiens inläsning av andra europeiska och nordiska länders struktur för nationell planering innehåller flera exempel på vad ett sådant dokument kan innehålla och hur det kan arbetas fram och implementeras på olika nivåer.

4.2.2 Statlig styrning saknas på övergripande nivå

Vissa av samhällets försörjningsfrågor är så pass komplexa att de inte enkelt kan lösas på den lokala nivån. Kommuner och andra verksamhetsutövare som deltagit i förstudiens insamling och dialog, pekar på orimligheten i dagens situation. De förväntas själva samordna aktörer på frivillig basis och finna lösningar för planeringsfrågor som kanske vore bättre att lösa på en mer övergripande nivå, eller på annan plats som kommunen inte själv har rådighet över. Förstudien drar därför slutsatsen att dagens kommunala fysiska planering kan behöva kompletteras i vissa frågor med en mer övergripande planering.

Det finns en uppfattning bland de aktörer som deltagit i förstudiens insamling och dialog, att statens styrning brister i frågor som handlar om framför allt energiförsörjning. Denna synpunkt kommer både från kommuner och statliga myndigheter. Även klimatanpassning och vattenförsörjning har omnämnts som områden där en mer övergripande styrning och samordning kommer att krävas. Samordningen efterfrågas främst av kommuner när det gäller klimatanpassning. Ett mer övergripande perspektiv kring vattenförsörjning efterfrågas av flera aktörer, däribland länsstyrelser, statliga myndigheter och branschorganisationer. Vår bedömning är att fler sektorsområden kan vara i behov av styrning på mer övergripande nivå. Nuvarande system med utpekande av riksintresse bedöms inte vara tillräckligt långtgående och i vissa fall har ansvariga myndigheter inte pekat ut områden av riksintresse i den mån andra aktörer bedömer det som nödvändigt.

4.2.3 Avvägning haltar

Att nationella myndigheter brister i fråga om att se bortom det egna sektorsintresset påtalas av flera aktörer och är en del i problembilden kring avvägningar. Samtidigt påtalar just de nationella myndigheterna att deras ansvar inte är att se till helheter och att de inte har mandat att ta sådana helhetsgrepp utan ska hålla sig till sina specifika sakfrågor. Identifierade brister i förhållande till infrastrukturplaneringen, som också handlar om avvägning, är en upplevd svårighet att göra helhetsbedömningar när dessa frågor ska avvägas mot andra allmänna intressen. Infrastrukturintresset upplevs av respondenterna i

enkäten som för dominant, vilket förstärks av att provningar sker via egen speciallagstiftning som saknar incitament för god helhetsverkan.

De skilda förväntningarna på statens agerande och möjligheten, eller svårigheten, att ta helhetsgrepp blir problematisk även om det mycket väl kan vara en korrekt beskrivning som de nationella myndigheterna gör. Förstudien drar slutsatsen att problemet förstärks med nuvarande avsaknad av en gemensam helhetsbild eller målbild för statens aktörer, se avsnitt 4.2.1. Utan en sådan kan inte de nationella myndigheterna eller statliga aktörerna förväntas samordna och avväga sina egna sakfrågor i relation till en helhet. Förstudien instämmer med de nationella myndigheternas uppfattning att de själva inte ska ta fram en sådan målbild. Det bör vara regeringen eller riksdagen som formulerar och beslutar om denna. Förebilder finns att hämta hos nordiska eller europeiska länder där en sådan målbild utgör utgångspunkt för statens samlade agerande.

Även de statliga aktörerna som deltagit i förstudiens insamling och dialog uttrycker att avvägningar haltar, men då med hänvisning till kommunernas översiktsplanering där avvägningen mellan allmänna intressen är en grundläggande uppgift. Länsstyrelserna påpekar att vissa kommuner inte förmår ta ställning i svåra avvägningssituationer och hänskjuter därför den uppgiften till länsstyrelsen att göra, alternativt hänvisar till ett eventuellt senare detaljplaneskede. I förstudiens arbete har inte ingått att föreslå åtgärder för den kommunala planeringsnivån. Effekten av de förslag som vi formulerat kring exempelvis ökad tydlighet kring statliga intressen och utökat mandat för länsstyrelsen att bidra till goda helhetsbedömningar, syftar dock till att underlätta kommunernas fysiska planering genom tydligare avvägningar.

4.2.4 Harmonisering brister

Harmonisering och samsyn tycks brista mellan olika nivåer, geografiska områden och aktörer. Det gör att statens agerande blir otydligt för aktörer som är verksamma i mer än ett län, något som framkommit i den dialog som förstudien genomfört med samhällsbyggandets aktörer. Naturgeografiska eller demografiska skillnader kan förklara en del, men vår bedömning är att det inte förklarar allt. Snarare ser

vi att det är olika tillämpningar och förvaltningskulturer som utvecklats. En bristande förvaltning och tillsyn av lagstiftningens tillämpning tycks ha förstärkt sådana skillnader över tid.

Merparten av de aktörer som deltagit i förstudiens dialogarbete bekräftar bilden och viss självkritik framkommer samtidigt som man också påtalar att man upplever att det har saknats rådgivning och stöd från ansvariga myndigheter. Initiativ förekommer med syfte att bidra till bättre samordning och harmonisering i landet. Dessa kommer dels från regeringen, dels egeninitierat från nationella myndigheter och länsstyrelser. Förstudien menar att en fortsatt strävan efter ökad harmonisering är av vikt och något som samhällsbyggandets aktörer förväntar sig staten ska garantera. Samordning och uppföljning är några verktyg som vi kan identifiera för en fortsatt förbättring av situationen. Tillsammans med våra förslag kring en tydligare struktur för det inomstatliga samarbetet skapas viss garanti för att frågan om harmonisering hålls aktuell.

4.3 Överstatlig påverkan – nivå med ökande betydelse

De senaste decenniernas globalisering och gemensamma miljöutmaningar har lett till ökat samarbete mellan länder men också ökade regleringar på en överstatlig nivå. Vissa av dessa har en formell rättsverkan medan andra överenskommelser är att betrakta mer som nationellt förpliktigande. På en internationell nivå finns exempelvis flera FN-överenskommelser som influerar målsättningar med den fysiska planeringen. Bland dessa kan nämnas Agenda 2030, Parisavtalet och överenskommelser om biologisk mångfald från COP15-konferensen. På europeisk nivå finns dels bindande direktiv och förordningar, dels policyarbeten som påverkar fysisk planering. Några av dessa beskrivs nedan. Ett förväntat inträde i Nato kan också antas komma med krav och förväntningar från en överstatlig nivå.

4.3.1 Territoriella anspråk och förutsättningar

På den europeiska nivån har strategier för rumslig utveckling formulerats kontinuerligt. *European Spatial Development Perspectives* (ESDP) var aktuellt vid Sveriges inträde i EU. Idag är det den

Territoriella Agendan som utgör ”en handlingsinriktad ram för att främja den territoriella sammanhållningen i Europa”.³⁹ Syftet med agendan är att främja en inkluderande och hållbar framtid för alla platser och bidra till att målen för hållbar utveckling uppnås i Europa. Avsikten är att göra det genom en stärkt strategisk fysisk planering och genom att stärka den territoriella dimensionen i sektorspolitiken. Den territoriella agendan innehåller förutom själva agendan också en atlas samt ett antal pilotåtgärder. Den tillhörande atlasen är intressant att notera då den genom att samla och redovisa territoriella förutsättningar för olika sektorsteman också indirekt påverkar vår egen förståelse av rumsliga och strukturella samband på europeisk och deleuropeisk nivå. Det bör uppmärksammas att innehållet i dessa redovisningar inte är neutrala, även om de naturligtvis bygger på relevant data. Själva viktningen av vad som ingår eller ej i olika kartredovisningar är att betrakta som ett strategiskt planeringsarbete då dessa delvis ligger till grund för mer bindande regleringar. Hur stor kännedom som planerande myndigheter har om dessa agendor är något oklart, vilket i sig kan sägas vara en brist.

Andra agendor från EU-nivån är den *Urbana Agendan*, den nya *Leipzig-stadgan* och initiativet *New European Bauhaus*. Dessa förhåller sig i större utsträckning till en urban politik på lokal nivå och kan därför antas vara mer relevanta för den kommunala fysiska planeringen. Återkommande teman inom dessa policyarbeten är exempelvis produktiva, gröna, inkluderande och vackra städer. Det som idag tycks saknas i svensk planering är ett integrerat perspektiv mellan den territoriella agendan – som har störst relevans på en regional och nationellt rumslig nivå – och den urbana agendan, med större fokus på tematik och relevans på kommunal nivå. Förstudien menar att utan en starkare samläsning av agendorna, med hjälp av ett nationellt begripliggörande av hur dessa kan komma till uttryck på olika nivåer och för olika aktörer, riskerar de att motverka varandra.

4.3.2 EU-direktiv och förordningar

EU-direktiven ska inarbetas i svensk lagstiftning vilket innebär ett visst tolkningsutrymme i översättningen mellan den europeiska

³⁹Territoriella agendan 2030 | En framtid för alla platser (territorialagenda.eu)

nivån och den svenska nationella nivån. Direktiv som exempelvis har en direkt beröring med fysisk planering är ramvattendirektivet⁴⁰, fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet.⁴¹ Även miljökvalitetsnormer som har sitt stöd i ramvattendirektivet respektive luftkvalitetsdirektivet⁴² inverkar på den fysiska planeringen.

EU-förordningar tillämpas direkt utan att anpassas till nationella rättsregler, dvs. de tillämpas direkt av myndigheter och domstolar utan att transformeras i förhållande till svensk lagstiftning så som man gör med direktiv. Förordningar med stark bärighet på fysisk planering är exempelvis artskyddsförordningen. För närvarande pågår flera förhandlingar på europeisk nivå vilka bedöms få stora konsekvenser för svensk fysisk planering. Naturrestaureringslagen⁴³ är en av dessa liksom lagen om markhälsa⁴⁴.

Både direktiven och förordningarna skapar frustration hos samhällsbyggandets aktörer, vilket framkommit med tydlighet i såväl enkät som dialog. Frustrationen handlar framför allt om risken för omtag och ändrade beslut i sent skede samt att systemet upplevs som stelbent utan möjlighet eller incitament för en problemlösande dialog mellan sökande och prövande aktörer.

4.3.3 Flernivåstyrning

Dessa överstatliga, ofta ganska svårtillgängliga, policydokument och initiativ möter idag den svenska kommunala översiktsplanering utan mellannivåer, förutom i de tre regioner där också regionplanering sker. Det är ett stort steg att gå från den europeiska territoriella nivån till den kommunala, utan möjlighet att konkretisera och tolka detta stegvis i olika skalor. Den kommunala nivån har på motsvarande sätt svårigheter att få genomslag i större geografiska skalor och mer abstraherade policysammanhang. Ett dubbelriktat flernivåsystem, som beskrivs i kapitel 2.5.2, för implementering av överstat-

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramvattendirektivet)

⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet)

⁴² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (Luftkvalitetsdirektivet)

⁴³ Proposal for a Nature Restoration Law Nature restoration law (europa.eu)

⁴⁴ EU:s strategi för jord- och markhälsa för 2030 FPM_202122__23 (riksdagen.se)

liga och nationella mål kan därför antas ha sina fördelar, utan att det kommunala självstyret och planmonopolet för den sakens skull påverkas.

4.4 Aktörers agerande och samordning

Under insamling och dialog har det kommit många synpunkter på hur planeringens aktörer agerar. Även om kritiken bitvis har varit mycket skarp genomsyras den också av respekt för att planeringens aktörer har olika uppdrag. Länsstyrelserna och Boverket är de statliga myndigheter som flest har varit kritiska mot. Samtidigt finns det en förståelse för svårigheten för dessa myndigheter att bedriva sitt arbete. Förstudien bedömer att kritiken kan härledas till förekomsten av otydliga mandat, oklara uppdrag, bristande samordning, tillsyn och vägledning samt rollförändringar som fortfarande inte till fullo genomförts. Vi fördjupar resonemangen nedan.

4.4.1 Samordning och samsyn brister

Många aktörer framför i dialog och enkät att samordningen mellan statliga myndigheter brister. Många anser också att det saknas en samsyn mellan statliga aktörer, vilket är förvånande för övriga samhällsbyggande aktörer.

Sveriges förvaltningsmodell utgår ifrån att statliga myndigheter är "organisatoriskt fristående", dvs. departement och myndigheter utgör olika organisatoriska enheter även om båda styrs av regeringen.⁴⁵ Möjligen är det denna förvaltningsmodell, och den inte så ovanliga missuppfattningen att svenska myndigheter är helt självständiga från regeringen, som leder till en bristande förmåga för flera myndigheter att samordna sig. Förstudiens enkät och dialog visar på att den uppfattade självständigheten försvårar genomförande av förändringar eller samordningsinsatser som inte gynnar det egna sektorsintresset.

Det är möjligen också denna missuppfattning som kan förklara varför flera myndigheter uppger att de inte tycker att politiska målsättningar är ett verktyg för en nationell fysisk planering. Därmed

⁴⁵ Se vidare på webbplatsen: Myndigheter och bolag med statligt ägande - Regeringen.se

ser de det inte heller som sitt uppdrag att bidra till måluppfyllelse av dessa. Hos andra samhällsaktörer är ett sådant förhållningssätt förvånande. Det uppges skapa irritation och osäkerhet då det inte är förutsägbart vilka intressen som olika aktörer avser att beakta och varför vissa målsättningar inte gäller alla.

Förstudien konstaterar att det finns utmaningar i dagens myndighetskultur, men drar samtidigt slutsatsen att situationen kan förbättras genom uppdaterade instruktioner till berörda myndigheter, transparenta strukturer för dialog och samordning mellan myndigheter och Regeringskansliet samt ökad tydlighet från regeringens sida om prioriteringar och samsyn.

4.4.2 Tillsyn och vägledning brister

Tillsyn och vägledning är centrala delar i myndigheters arbete med efterlevnad av lagstiftning. Även viktiga iakttagelser av förnyelse- och förändringsbehov identifieras via dessa uppgifter. Flera statliga myndigheter har övergripande tillsyns- och rådgivningsansvar och upprättar en årlig strategi eller plan för en systematisk tillsynsvägledning. Trots detta framkommer i enkät och dialog att tillsynen brister och att vägledningen inte är tillräcklig. De ändringar i lagstiftning som trots allt initierats utifrån genomförd tillsyn uppfattas av samhällsbyggandets aktörer som lappverk. Uppfattningen är att de inte bidragit till någon förbättring som underlättat en mer effektiv planering.

Länsstyrelserna uttrycker ett önskemål om mer vägledning från Boverket och påtalar att man uppfattar att Boverket under senare år främst riktat sin rådgivande verksamhet till kommuner. Några statliga verk påtalar att de haft dialog med Boverket kring kriterier och utpekande av riksintressen men att dialogen inte lett till en kvalitetshöjning av arbetet. Boverket å sin sida uttrycker ett önskemål om förtydligat eget mandat, framför allt via hushållningsförordningen. Synen på vägledning och rådgivning skiljer sig alltså åt hos olika aktörer.

Förstudien kartläggningar visar att det skett förskjutningar i tillämpning och förståelse av framför allt hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens 3 och 4 kap. Flera utredningar och projekt har under senare årtionden tillsatts för att aktualisera och modernisera for-

merna för statliga anspråk samt de faktiska utpekandena. Exempel på dessa finns i kapitel 2.3. Förstudien drar slutsatsen att någon genomgripande förändring inte har genomförts med ledning av dessa utredningar. Projekt och arbeten har fått karaktär av mindre justeringar och projektifiering utan helhetssyn och samordning. Ett strategiskt och mer långsiktigt och kontinuerligt arbete med ajourhållning av väsentliga regelverk skulle underlätta.

4.4.3 Otydliga mandat försvårar samordning

Att samhällsbyggandets aktörer uppfattar sig ha ett eget otydligt mandat eller att man uppfattar att andra aktörer har otydliga mandat är en återkommande kommentar i förstudiens enkät och dialog från aktörer på alla nivåer. Det finns säkert flera relevanta orsaker till detta. Planeringen har blivit mer komplex med fler delaktiga aktörer och mer komplicerade frågeställningar. Det är en viktig bevekelsegrund för att förstå att spelreglerna mellan planeringens nivåer och aktörer har förändrats och därmed blivit otydliga. Förstudien menar att utmaningen går att möta, men kräver även detta ett kontinuerligt arbete för att instruktioner och regelverk ska gå i takt med samhällets övriga förändringar. Ett antal förslag till åtgärder läggs med utgångspunkt i förstudiens insamlings- och analysarbete.

Statliga myndigheters instruktioner kan behöva en översyn för att förtydligas och anpassas efter nya förhållanden. Förordningar kan behöva uppdateras för att ge tydligare spelregler för samverkan mellan myndigheter. Regeringsuppdrag behöver följas upp och förvaltas och det behöver finnas en god mottagarkapacitet hos departement för de statliga myndigheternas arbeten och önskemål om förbättrade rutiner och regelverk. Relationen mellan olika aktörer behöver en stabil och transparent struktur som inte är personberoende. Förstudien ser därför ett stort behov av en ny struktur för den nationella nivån kring fysisk planering. Denna kan organiseras på olika sätt, men strukturen behöver säkerställa en god samordning och effektiva arbetsprocesser, samtidigt som den är transparent och förutsägbar.

4.4.4 Regionala nivån fortfarande oklar

Vi uppfattar att länsstyrelserna och regionerna som deltagit i förstudiens insamling och dialog i princip är överens om att rollerna dem emellan fortfarande är oklara efter införandet av den regionala utvecklingsplaneringen. Detta gäller inte enbart de län och regioner där regionplanekrav finns. Aktörerna försöker i nuläget överbrygga otydligheten genom dialog och samarbete. Det är lovt och positivt, men otydligheten orsakar ändå frustration för både region och länsstyrelse samt för kommunerna som ofta förväntas implementera resultaten.

Flera utmaningar kommer fram i förstudiens enkät och dialog. Ett exempel är om regionerna ska betraktas som en överkommunal planeringsaktör, på vilket sätt som deras ställningstaganden i så fall ska beaktas i den kommunala planeringen och vilken påverkan detta får för länsstyrelsens avvägande roll. En annan utmaning som tycks uppstå för de regioner som har planeringsansvar enligt plan- och bygglagen är i vilken utsträckning som regionplanerna ska beakta statliga intressen, inklusive riksintressen enligt miljöbalkens 3 och 4 kap.

Vi bedömer att situationen kommer att förbättras i takt med att fler erfarenheter görs kring regionalt planerings- och utvecklingsarbete, dvs. tiden kommer att verka för ökad tydlighet. För att påskynda och underlätta situationen är det önskvärt med ett intensifierat arbete från tillsynsmyndigheten Boverket, förslagsvis i samverkan med Tillväxtverket som är den statliga myndighet som har primärt ansvar för regional utvecklingsplanering.

Det bör också noteras att regeringen i vissa fall bidrar till otydligheten på den regionala nivån genom att ge planeringsrelaterade uppdrag till länsstyrelserna. Förstudien menar att dessa bättre hade hanterats inom regionerna. Situationen uppstår ur förhållandet att regeringen bara kan lämna uppdrag till statliga myndigheter, vilket länsstyrelserna är. Ska regionerna ta ett större planeringsansvar krävs ändring av lagstiftning, något som förstudien också föreslår i fråga om vissa sektorsområden.

4.5 Planeringssystemets aktualitet och ämnesmässiga avgränsningar

Planering behöver kontinuerligt utvecklas och uppdateras i samklang med samhällets utveckling. Det är varken nytt eller konstigt. I planeringens dynamik uppstår också nya frågor och andra förlorar i dignitet eller förskjuts från en skala till en annan. En ny nationell fysisk planering behöver förhålla sig till förändringsbehovet och föreslå en struktur som garanterar både robusthet och flexibilitet och där frågor kan tillkomma och falla ifrån. För att detta ska uppnås krävs också en aktiv förvaltning av systemet med tillsyn, rådgivning och samordning.

4.5.1 Planeringen förändras

Insamlingen och dialogen visar på att samhällsbyggandets aktörer generellt menar att lagstiftningen inte hängt med övrig samhällsutveckling. Aktörer nämner exempelvis att planeringen idag är mer komplex och beroende av fler aktörer, samt att frågeställningarna rör sig mellan olika skalnivåer. Disruptiva förändringar blir också allt vanligare med stora svårigheter för offentliga organisationer att snabbt anpassa sig, något som dialogen med aktörer kopplade till utvecklingen i Norrbotten och Västerbotten vittnat om.

Inom planeringsforskningen beskrivs hur olika tidsperioder har varit förknippade med olika diskurser, dvs. syfte och mål med planeringen har skiftat över tid. Just nu befinner vi oss i ett läge där många menar att planeringen håller på att omdefinieras. Vi lämnar bakom oss en utvecklingsfas som gått från att planeringens uppgift i huvudsak har varit reglerande, till att den varit en arena för inflytande och dialog. Framväxande målsättningar för en uppdaterad planering handlar i högre grad om att kunna navigera robusthet – med fokus på territoriell rumslighet och struktur – och flexibilitet. Där ingår förmågan att hantera disruptiva förändringars effekter. Dessa perspektiv skiljer sig betydande från de bevekelsegrunder som rådde när nuvarande planlagstiftning och hushållningsbestämmelser togs fram. Förstudien drar slutsatsen att en förnyelse är nödvändig så att också vägledande förarbeten blir uppdaterade.

En förnyad och förstärkt nationell fysisk planering måste sträva efter att underlätta andra planerande aktörers arbete i den dynamiska

situation som samhället befinner sig i. Denna utmaning ställer särskilda krav på de förslag till struktur och rollfördelning som förstudien lägger, men också på kompetensutveckling av samhällsbyggandets aktörer.

4.5.2 Krisberedskap och sekretess

Frågor kring förstärkt beredskap är i allra högsta grad en aktuell utmaning. Men det finns även sedan tidigare en kritik och frustration, främst hos kommunerna, mot hur dessa frågor hanteras. Kritiken handlar om långa handläggningstider och bristande dialog för att finna gemensamma lösningar, framför allt när det handlar om totalförsvarets sekretessbelagda intressen. Det finns dock en stor acceptans för att totalförsvarets alla intressen inte kan vara öppna. Försvarsmakten beskriver å sin sida en mycket stor ärendebelastning, och påtalar att det är aktuellt med åtgärder för att decentralisera vissa ärendeprövningar.

En mer specifik utmaning kring sekretessbelagda intressen handlar om bristande kunskap om, och arbetssätt för, berörda aktörer att hantera sekretessbelagd information. Denna behöver förbättras och uppdateras utifrån rådande förutsättningar, inte minst mot bakgrund av att den civila beredskapens sekretessbelagda anspråk ökar. Vi bedömer därför att en särskild process för hantering av sekretessbelagda intressen krävs.

Andra delar av beredskapsfrågan som kommit fram under insamling och dialog handlar om samhällets försörjningssystem och de anspråk och den planering som krävs för att dessa ska säkerställas. Energiförsörjning, vattenförsörjning och livsmedelsförsörjning är områden som nämnts av flera aktörer; se nedan i avsnitt 4.5.3. Förslag till förstärkt planering kring dessa försörjningssystem ingår i de förslag som vi presenterar i kapitel 5.

4.5.3 Nya frågor kräver samarbete mellan nivåer

Med nya frågor uppstår ofta nya målkonflikter som kan vara utmanade att förhålla sig till för planeringens aktörer när kunskap eller underlag saknas. Det gör också att avvägningar i systemet är svårare att förutse. Frågor som vi via enkät och dialog identifierat som idag

anses utmanande handlar om bostadsförsörjning, jordbruksmark, klimatanpassning, energiförsörjning, vattenförsörjning och beredskap. Flera aktörer framför också att EU-regleringar, åtminstone inledningsvis, är utmanande då de ofta anses krocka med svensk lagstiftning.

För bostadsförsörjning så förmedlas i de dialoger vi fört en komplex bild av hinder där den fysiska planeringen enbart är en del, men där bättre tydlighet och samordning av statens intressen i en nationell fysisk planering generellt anses underlätta.

Frågor kring bevarande av jordbruksmark har länge utgjort en mållkonflikt till tätortsutveckling. I dagens säkerhetspolitiska läge har frågan om bevarande av jordbruksmark fått ett tydligare inslag av livsmedelsförsörjning som en angelägen beredskapsfråga. Vårt förslag har tagit intryck av denna situation.

Klimatanpassningsåtgärder är högt på kommunernas agenda. Bilden som förmedlas via enkät och dialog är att flertalet kommuner är ganska medvetna om vilka åtgärder som krävs men att finansieringen av dessa är olöst. Dessutom är det inte ovanligt att en åtgärd får bättre effekt om den genomförs i en annan kommun. Det kan exempelvis handla om åtgärder längre upp i ett avrinningssystem. Det gör frågan mellankommunal och regional, ibland ännu mer geografiskt omfattande än så.

Även för frågor som rör energi- och vattenförsörjning så visar enkät och dialog att en samlad regional, eller mellanregional, bild av behov och åtgärder skulle underlätta både kommuners och verksamhetsutövers arbete. Förstudien instämmer i bedömningen och lägger därför förslag om en regional sektorsplanering för dessa frågor.

4.6 Rekommendationer

Förstudien noterar att det finns en stark vilja från samhällsbyggandets alla aktörer att bidra till ett väl fungerande system. Tidpunkten för att göra förändringar tycks vara väl vald. Förstudien uppfattar hos de aktörer man mött att det finns en förväntan om genomgripande förändringar. Det finns också en önskan om att dessa inte ska vara lappverk utan helhetssyn, vilket man uttrycker att senare års ändringar i plan- och bygglagen ofta varit.

Förstudien konstaterar att det finns ett stort behov av en förnyad fysisk planering i frågor som rör statens anspråk på mark- och vattenområden. Det finns också ett stort behov av att bättre beakta helhetsperspektiv i planeringen, särskilt i avvägningssituationer. Förstudiens mening är att detta främst skulle underlättas av en ny samlad planlagstiftning med en tillkommande nationell planeringsnivå, se avsnitt 5.2. En samlad planlagstiftning skulle också sträva efter att skapa effektivisering mellan olika planeringsaktiviteter och planeringsaktörer. Ytterligare en fördel är att en ny samlad planlagstiftning skulle baseras på samma värdegrund och förarbete, vilket skulle underlätta tillämpning och tolkning i svåra planeringsöverväganden, som exempelvis avvägningssituationer. Alternativet till en ny planlagstiftning är större förändringar av nuvarande lagstiftning, inklusive de så kallade hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens 3 och 4 kap., se avsnitt 5.3.

Förstudien drar vidare slutsatsen att det dessutom finns behov av justering och uppdatering av lagstiftning som rör den regionala planeringsnivån i vissa sektorsfrågor, se avsnitt 5.5. Förstudien menar att dessa förändringar kan ske utan större inverkan på det nuvarande kommunala självstyret och planmonopolet.

Förstudien har också identifierat ett antal mindre förändringar och förenklingar av lagstiftning eller förordningar som skulle innebära betydande lättnader eller förtydligade ansvar för samhällsbyggandets aktörer, se avsnitt 5.4, 5.6, 5.7. Vi rekommenderar att dessa genomförs snarast och utan att avvakta ett eventuellt genomförande av andra mer omfattande förslag.

Ny eller uppdaterad lagstiftning är inte de enda tillgängliga åtgärderna. Fortsatt arbete med politiska mål, förhandlingsplanering, frivillig sektorsplanering, regeringsuppdrag i angelägna frågor är fortsatt möjliga verktyg för att långsiktigt och effektivt säkra statliga intressen i samhällsplaneringen. Det är dock förstudiens uppfattning att en genomgripande och systematisk effektivisering kräver justerad lagstiftning.

5 En nationell fysisk planering

Förstudien konstaterar att det finns ett stort behov och stöd för en förnyad fysisk planering i frågor som rör statens anspråk på mark- och vattenområden. Skälen för detta framgår av föregående kapitel som i sin tur bygger på ett omfattande insamlingsarbete och dialog med berörda aktörer inom samhällsbyggandet. En omvärldsspaning kring europeiska länders agerande i motsvarande frågor och en avstämning mot rådande forskningsläge har också utgjort underlag för ställningstaganden och förslag.

Vi drar den övergripande slutsatsen att det krävs justerad lagstiftning om en genomgripande och systematisk effektivisering och kvalitetshöjning av statens agerande i fysisk planering ska åstadkommas. Ändringarna i lagstiftningen behöver göras med målet att samla och koppla samman den nationella nivån med övrig planering i landet så att systemet blir konsekvent och logiskt. Det kan göras på flera sätt.

Även om vi förordar en förändrad lagstiftning så är inte detta den enda tillgängliga åtgärden för att garantera att staten på ett samordnat vis redogör för sina anspråk kring hur mark och vatten på lång sikt bör användas. De verktyg som används idag kan även fortsättningsvis vara ändamålsenliga, exempelvis politiska mål, ekonomiska stimulansåtgärder och förhandlingsplanering.

5.1 Förslagets grundläggande utgångspunkter

Behovet av en nationell fysisk planering, med statlig samordning och samsyn, har ökat bland annat i skenet av klimatförändringar, ökad konkurrens om mark och naturresurser samt en höjd beredskap. Fler och andra komplexa planeringsutmaningar kan antas uppstå i framtiden. Därför är det av stor vikt att en nationell fysisk planering är agil och flexibel. En nationell fysisk planering kräver bland annat ett

preciserat innehåll, ett definierat syfte och en organisatorisk struktur för berörda aktörer att verka i. Dessa behöver vara robusta nog att förändras i takt med att nya planeringsuppgifter uppstår.

5.1.1 Den nationella planeringens övergripande syfte

Med utgångspunkt i den uppdragsbeskrivning som förstudien verkat utifrån, föreslår vi att det övergripandet syftet med en nationell fysisk planering är att ge tydliga förutsättningar för en långsiktigt hållbar användning av mark- och vattenområden. Samtidigt ska den fysiska planeringen och prövningar relaterad till denna vara effektiva och transparenta.

5.1.2 Den nationella planeringens innehåll

Den nationella fysiska planeringens innehåll bör fokusera på territoriella aspekter som kan relateras till geografiska områden. De geografiska anspråken som kommer ur en sådan fysisk planering behöver vara aktuella, med tydliga värdebeskrivningar och rimliga avgränsningar i fråga om omfattning. Överlapp med andra regleringar som har likartade syften bör så långt möjligt undvikas. Anspråken ska vara av nationellt intresse och ska enbart bestå av värden som är kritiska eller omistliga. Den nationella fysiska planeringen bör, förutom geografiska anspråk, också ange vilka övriga prioriterade perspektiv och frågeställningar som ska beaktas i avvägningen mot, och mellan, nationella intressen och anspråk. Dessa bör sträva efter integrerade och sammanhållna perspektiv.

5.1.3 Den nationella planeringens struktur och organisation

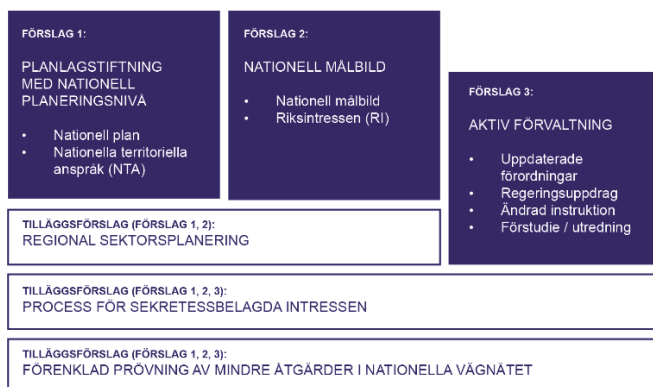
Strukturen för en nationell fysisk planering ska bidra till en samordning och samsyn som underlättar för regioner, kommuner och andra samhällsaktörer att genomföra förändringar och åtgärder. Det innebär att strukturen ska stötta processer för utpekande av nationella anspråk och avvägningar som är förutsägbara och effektiva. Ansvar och mandat för statens aktörer behöver vara tydliga och kända. Avvägningar och beslut behöver vara nationellt harmoniserade så långt

möjligt. Ett tillkommande syfte för en nationell fysisk planering är att i dialog med berörda aktörer rumsligt översätta internationella överenskommelser och regleringar till en nationell, regional och lokal nivå. Denna tillkommande uppgift har att göra med en ökad överstatlig påverkan från EU, men kan också påverkas av ett förväntat inträdande i Nato. Notera att en väl fungerande flernivåstyrning möjliggör för dubbelriktad styrning, så att även erfarenheter från lokal och regional nivå kan spelas tillbaka till den nationella och överstatliga nivån.

5.1.4 Alternativa förslag möjliggör etappvis genomförande

Förstudien presenterar tre alternativa förslag till förändringar, se figur 16. Förslagen är olika långtgående men tar alla utgångspunkt i den bristanalys och de gemensamma utgångspunkter som vi beskriver ovan. Utöver dessa tre huvudförslag presenteras tre tilläggförslag. Ett av dessa (regional sektorsplanering) kombineras med två av huvudförslagen medan de andra två tilläggförslagen kan genomföras oberoende av vilket av de tre huvudförslagen som väljs. Förändringar tar tid, men det börjar bli bråttom att få på plats ett mer väl fungerande planeringssystem. En möjlighet är att genomföra hela eller delar av det minst långtgående förslaget i avvaktan på större förändringar som är beroende av ny eller ändrad lagstiftning.

Figur 16. Tre alternativa förslag och tre tilläggförslag. Förslag 1 och 2 inkluderar också tilläggförslaget om regional sektorsplanering. De båda andra tilläggförslagen kan genomföras oberoende av de tre huvudförslagen.



5.2 FÖRSLAG 1: Planlagstiftning med nationell planeringsnivå

Förstudiens mest långtgående förslag innefattar en ny nationell planeringsnivå som läggs fast i en ny samlad planlagstiftning som samlar all fysisk planering på nationell, regional och kommunal nivå.

En delmängd av denna nya planlagstiftning utgörs av plan- och bygglagens (SFS 2010: 900)⁴⁶ 1–7 kap. och andra relevanta delar av lagen. Av förslaget följer att återstående delar av plan- och bygglagen därmed bildar en bygglagstiftning, naturligtvis med bibehållna relevanta bestämmelser från kapitel 1 och 2.

Vi föreslår att nuvarande planering för infrastruktur integreras i den nya planlagstiftningen, dvs. nuvarande väglagen (SFS 1971:948)⁴⁷ och lagen om byggande av järnväg (SFS 1995:1649)⁴⁸. Finansieringen av nationell infrastruktur ligger kvar enligt dagens ordning med direktiv och proposition till riksdagen samt beslut om plan i regering och region.

Vi föreslår att nuvarande havsplanering (SFS 1998:808⁴⁹ & SFS 2015:400)⁵⁰ integreras i den nya planlagstiftningen så att all fysisk planering för både land- och vattenområden integreras i samma lagstiftning. En utvecklad flernivåstyrning ger bättre förutsättningar för att i dialog hantera planeringsöverlappen i kustzonen mellan den delnationella havsplaneringen och den kommunala översiktsplaneringen. Kustzonen är ett strategiskt territorium där många olika intressen ska samsas, idag utifrån olika mandat och lagstiftningar. I framtiden blir troligen behovet av klimatanpassningsåtgärder i kustnära lägen dessutom ännu större. En samlad lagstiftning kan underlätta genom att föreskriva samsyn med avvägningar ur ett helhetsperspektiv.

Till den nya planlagstiftningen förs också delar av miljöbalkens 3 och 4 kap. Samtidigt ses dessa över med syfte att aktualisera lagstiftningen och begränsa utpekanden till omistliga eller kritiska territoriella anspråk.

⁴⁶ Plan- och bygglag (2010:900) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

⁴⁷ Väglag (1971:948) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

⁴⁸ Lag (1995:1649) om byggande av järnväg | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

⁴⁹ Miljöbalk (1998:808) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

⁵⁰ Havsplaneringsförordning (2015:400) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

Den nya planlagstiftningen kommer därmed att innehålla, bland annat, följande delar:

1. Syfte, begrepp, innehåll
2. Allmänna hänsynsbestämmelser samt allmänna och enskilda intressen
3. Hushållningsbestämmelser inklusive nationella territoriella anspråk
4. Nationell planering inklusive nationell plan med territoriella anspråk, transportinfrastrukturplanering samt havsplanering
5. Regional planering, inklusive regionplan och regional sektorsplanering
6. Kommunal planering, inklusive översiktsplanering, detaljplanering och områdesbestämmelser

5.2.1 Syfte och innehåll

Syftet med förslaget är att samla idag olikartade planeringsaktiviteter i en samlad lagstiftning. Därigenom skapas förutsättningar för goda helhetsbedömningar och ett planeringssystem som hänger ihop mellan skalnivåer och planeringsaktörer. All fysisk planering samlad i en lagstiftning ger också gemensamma utgångspunkter kring syftet med planeringen, definitioner av begrepp samt vilka allmängiltiga hänsynstaganden som ska genomsyra planeringen och de avvägningar som alltid är nödvändiga. Förslaget svarar upp till flera av de brister som framkommit i förstudien.

En nationell fysisk planeringsnivå och de planinstrument som kopplas till denna ska vara ett riktningsgivande underlag för annan planering att förhålla sig till. Ett syfte är också att ange långsiktig strategisk inriktning för statliga aktörer och åtgärder med bäring på mark- och vattenanvändning. Vi föreslår inte att den nationella planen ska vara juridisk bindande, men planen ska upprättas med avsikten att den kan ange principer och målsättningar kring önskvärd framtid ur ett nationellt perspektiv.

Nuvarande bestämmelser om regional och kommunal planering förblir i princip oförändrade. Det som tillkommer är en regional sektorsplanering, se avsnitt 5.5. Den nya nationella planeringsnivån kompletterar därmed nuvarande regionala och kommunala plane-

ringsnivåer till ett samlat flernivåsystem. Flernivåsystemet erbjuder en växelverkan mellan nivåer, dock utan att beroendekedjor ska uppstå mellan planinstrumenten på olika nivåer och hindra självständiga beslut på regional och kommunal nivå.

Den nuvarande nationella planen för transportinfrastruktur samt havsplanerna för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet kommer att gälla parallellt med den nationella planen. Det innebär att det måste finnas en medvetenhet om hur dessa olika planer förhåller sig till varandra. Den nya planlagstiftningen innebär att utgångspunkterna för all nationell planering är gemensam, även om sektorsplanerna naturligtvis även fortsättningsvis också fördjupar sig i de frågor och intressen som de har till uppgift att behandla. Den nationella planen kan dels fungera som ett planeringsunderlag för andra nationella planer, dels sätta aktuell sektorsplanering i ett större sammanhang och därmed bidra till en helhetsförståelse.

Vi föreslår att förnyade hushållningsbestämmelser tillförs den nya planlagstiftningen. Nuvarande hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken bör vara utgångspunkten för formulerandet av dessa, och de nuvarande bestämmelserna i miljöbalken bör utgå. Hushållningsbestämmelser är oerhört väsentliga för att säkra vissa långsiktiga nationella intressen i fråga om mark- och vattenanvändning. Samtidigt är det en utmaning att de i nuvarande utformning betraktas och tillämpas som stopp-bestämmelser. Vi menar att bestämmelsernas tillvist i miljöbalken har lett till en tillämpning som är mer strikt än vad som initialt varit lagstiftarnas avsikt. Genom att se över nuvarande hushållningsbestämmelser och flytta dem till en ny planlagstiftning kommer de att finnas i ett sammanhang där logiken för lagstiftningens tillämpning är en avvägning mellan motstridiga intressen. Det ger möjlighet för en flexiblare tillämpning.

5.2.2 Struktur och organisation

Vårt förslag till struktur finns i figur 17. Den utgår från nuvarande struktur där direktiv och förordningar kommer från överstatlig nivå (1) och där riksdagen stiftar lagar, lägger fast mål och fattar beslut om viss finansiering (2). Nationella planer för infrastruktur och havsplanering beslutas redan idag av regeringen och dessa bibehålls i förslaget (3). Tillkommande för regeringen att besluta om är en nationell plan för territoriella anspråk för land och hav (4).

Vi föreslår att det fattas ett beslut om den nationella planen varje mandatperiod. Den bereds med fördel av en interdepartemental arbetsgrupp (5) utifrån underlag som dels Boverket (6) ansvarar för att ta fram för land, dels Havs- och vattenmyndigheten (7) för motsvarande havsområde. Berörda sektorsmyndigheter (8) bidrar till underlaget utifrån direktiv från regeringen. Lantmäteriet (9) blir grunddatadomänansvarig myndighet för geografisk information kopplat till nationella anspråk och den nationella planen.

När den nationella planen beslutats av regeringen är det länsstyrelserna (10) som har till uppgift att bevaka att den nationella planen beaktas i den nationella, regionala och kommunala planeringen och vid prövningar enligt miljöbalken. Länsstyrelserna får ett utökat mandat att tolka nationella anspråk, målsättningar och prioriteringar som den nationella planen stipulerar mot intressen som läggs fram i regionala och kommunala planer eller i tillståndsansökningar från verksamhetsutövare.

Mandatet innebär att länsstyrelserna har tolkningsföreträde framför andra statliga myndigheter. Beslut och överenskommelse mellan stat, via länsstyrelserna, och region eller kommun över regionplan, översiktsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser behöver därför dokumenteras och dokumentationen måste vara enkelt och säkerställt tillgänglig. Boverket (11) är idag utsedd arkivmyndighet för kommuners översiktsplaner. Det är därför rimligt att Boverket även tar ansvar för att tillhandahålla de beslut där statens anspråk har avvägs i en faktisk planeringssituation. Den nationella planen till trots innebär alltså förslaget att avvägning mellan motstridiga allmänna intressen fortfarande sker på den lokala nivån inom ramen för regional (12) och kommunal (13) planering.

5.2.3 Statliga aktörers roller, mandat och ansvar

En förbättrad statlig samordning är en förutsättning för ett framgångsrikt nationellt fysiskt planeringsarbete. För detta krävs stringenta mandat och tydlig ansvarsfördelning mellan statliga aktörer samt uppföljning och tillsyn. Förordningar och instruktioner är verktyg för fördelning av mandat och ansvar, regeringsuppdrag för återrapporering och uppföljning. Regeringskansliet får en viktig

uppgift i beredandet av den nationella planen och andra uppdrag kopplat till denna.

Länsstyrelsen har redan idag en nyckelroll i den fysiska planeringen. I förslaget om en ny nationell planeringsnivå får de en ytterligare utökad roll. Denna utökade roll innebär ett mandat för länsstyrelsen att ansvara för avvägning i dialog med planerande aktörer och verksamhetsutövare i tillståndsärenden kring nationella anspråk, utifrån den nationella planen och kompletterande underlag från sektorsmyndigheter.

Länsstyrelsens ställningstaganden i enskilda ärenden får därmed en rättsverkan för fortsatt planering och framtida tolkning och avgränsning av specifika nationella territoriella anspråk som ingått i prövningen. Det blir alltså viktigt att dokumentera ställningstaganden och att enkelt tillgängliggöra dessa samt att kommunicera eventuella justeringar till berörd sektorsmyndighet, så att det underlag som skickas in för nästkommande formulering av den nationella planen också innefattar dessa justeringar. Systemet måste också omfatta en överprövningsrätt för berörd sektorsmyndighet kring beslut som länsstyrelsens fattat, i de fall det nationella anspråket på något sätt justerats. Enligt förslaget är det regeringen som gör överprövningen. Vi bedömer att det behövs ett förändrings- och utvecklingsarbete för att länsstyrelserna ska kunna axla detta ansvar. Det krävs också kapacitetsförstärkning i fråga om kompetens och resurser.

I en ny nationell fysisk planering har också Boverket en nyckelroll. Denna är inte lika operativ i förhållande till regioner och kommuner som länsstyrelsens föreslagna roll. Boverkets huvudsakliga uppgift kretsar kring framarbetandet av den nationella planen och att samordna berörda statliga myndigheter och deras underlag till planen. Boverket förväntas också bidra med eget underlag, inte minst redogörelser kring överstatlig påverkan på nationell fysisk planering. Boverket får också en viktig roll i att sammanställa och tillgängliggöra länsstyrelsernas beslut kring nationella anspråk. Även tillsyn och rådgivning kring den nya planlagstiftningen blir Boverkets ansvar. Även Boverket behöver göra ett förändringsarbete samt en resursförstärkning och prioritering inom myndigheten för att klara de uppdrag som tillkommer.

Vi föreslår att Lantmäteriet tar grunddatadomänsansvar för geografiska data som ingår i den nationella planen samt tillgänglig-

görandet av denna på lämpligt sätt, i förlängningen av pågående projekt och åtgärder kring en digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen. För detta krävs resursförstärkning. Berörda sektorsmyndigheter behöver bistå Lantmäteriet med underlag.

I förslaget med en ny struktur för nationell fysisk planering är sektorsmyndigheterna väsentliga aktörer. Alla berörda sektorsmyndigheter behöver delta i arbetet med den nationella planen och bidra både med underlagsmaterial och i senare skeden med implementerings- och uppföljningsarbeten. Vissa av sektorsmyndigheterna kommer därutöver att behöva bidra till den nationella planeringsnivån genom att föreslå nationella territoriella anspråk samt sektorsbeskrivningar och anspråksspecifika kriterier. Se avsnitt 5.2.5, nationella territoriella anspråk.

5.2.4 Nationell plan

En central del i förslaget är en nationell plan för territoriella anspråk för land och hav. Syftet med den nationella planen är att tydligare förmedla vilka mål och perspektiv som regeringen vill prioritera under innevarande period. Därmed bidrar planen till en ökad förutsägbarhet kring avvägningar och ställningstaganden för planeringens aktörer. Ytterligare syfte är att bidra till en harmonisering av statliga myndigheters arbete med kriterier för utpekande av mark- och vattenområde av nationellt intresse.

Nationella planens innehåll

Det är väsentligt att den nationella planen har just ett nationellt perspektiv. Samtidigt är en nationell skalnivå relativt outforskad i Sverige. Det återstår därför att se hur det nationella fysiska perspektivet kommer att ta sig rumsligt uttryck, men internationella exempel finns att ta intryck av. EU:s territoriella agenda är också en vägledning. Ett medskick är att det finns olika förståelser för rumslighet som präglas av olika idéer kring hur man kan förstå och beskriva den fysiska miljön. Den rumsliga läsförståelse som man väljer att anlägga i arbetet med den nationella nivån kommer ofrånkomligen att prägla den nationella fysiska planeringens innehåll. Funktionella och rumsliga samband är exempelvis förståelser som bygger på tidsgeografier

och systemlogiker, främst kring den del av vår miljö som är konstruerad eller påverkan av människan, så kallad technomassan. Landskapsförståelse inkluderar både biomassa och technomassa och relationen mellan faktiska landskapsresurser och de processer som påverkar dessa. Förståelserna ger olika ingångar till hur geografiska områden ska läsas och beskrivas. Det kan därför vara värt att inledningsvis ägna viss kraft åt att definiera vilken eller vilka förståelser som bäst svarar upp mot uppgiften.

Planen ska innehålla kriterier för utpekande av nationella territoriella anspråk samt de faktiska geografiska områden som pekas ut. Den bör också innehålla en redovisning av de överstatliga anspråk som är aktuella och hur dessa kan förstås på nationell, regional och lokal nivå. Slutligen bör den nationella planen innehålla en redovisning av nationella målsättningar som ska beaktas i planering och prövning samt vilka prioriterade perspektiv som regeringen menar ska vägleda avvägningar under rådande mandatperiod.

Kriterier för utpekande, utpekade geografiska områden och nationella målsättningar ska aktualiseras varje mandatperiod, men de faktiska förändringarna behöver inte bli så stora. Dessa bör alltså formuleras så att de är långsiktigt stabila och relativt förutsägbara från en beslutsperiod till en annan. Det som däremot förväntas vara betydligt mer agilt och dynamiskt är vilka prioriterade perspektiv som ska vägleda avvägningar. Därmed uppnår man den dubbla effekten av att både erbjuda stabilitet och förutsägbarhet samtidigt som tolkning och tillämpning av planen kan förändras snabbare i takt med samhällsförändringar.

Nationella planens framarbetande

Den nationella planen bereds lämpligen inom Regeringskansliet i en interdepartemental arbetsgrupp. Det tvärssektoriella samarbetet är väsentligt för att planen ska kunna rymma resonemang om nationella sammanhållningsfrågor, motsvarande det som inom EU betecknas som *cohesion*⁵¹. Underlag till den nationella planen samordnas av Boverket för de delar som berör land och av Havs- och vattenmyndigheten för de delar som berör hav. Sektorsmyndigheter bidrar med

⁵¹ Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning | Faktablad om Europeiska unionen | Europaparlamentet

underlag via Boverket och Havs- och vattenmyndigheten efter direktiv från regeringen.

Övriga samhällsbyggnadsaktörer kan få inflytande och delaktighet på olika sätt beroende på regeringens önskemål. Internationella förebilder för delaktighet finns, exempelvis i form av rådgivande grupper, offentliga utställningar och riktade konferenser och hearings.

Nationella planens verkställighet

Den nationella planen avses inte vara juridiskt bindande. Den har alltså ingen direkt rättsverkan för andra aktörer än de statliga myndigheterna. Verkställigheten av planen sker dels via länsstyrelsernas förnyade mandat, dels via gängse uppdrag och relegeringsbrev till statliga myndigheter. Uppföljning och utvärdering kan integreras i det rullande arbetet med den nationella planen, dvs. att den utarbetas och beslutas vart fjärde år efter direktiv från regeringen.

Via den nationella planen blir de nationella territoriella anspråken beslutade av regeringen, förslagsvis tillsammans med kriterier som ska vara gemensamma för alla anspråk. Anspråken är redovisade i planen, men inte avvägda. En avvägning av anspråken ska även fortsättningsvis ske i skarpa planeringssituationer där det eventuella motstående intresset är preciserat och konkretiserat. Om avvägningen görs för tidigt i systemet, uppstår onödiga hinder för lokala lösningar som kan göra det möjligt för skilda intressen att sam-existera.

Vi menar att förslaget om en nationell plan med territoriella anspråk ökar förutsägbarheten av anspråkens betydelse jämfört med dagsläget. Idag meddelar regeringen först i efterhand, och när konflikt uppstått, sin syn på de riksintresseanspråk som statliga myndigheter lämnat. Skillnaden med förstudiens förslag blir att regeringen tar ställning till att den tycker att anspråken är rimliga och relevanta redan innan dessa ska beaktas i planeringen.

Relationen till andra nationella planer

Den nationella planen med territoriella anspråk kommer att gälla vid sidan av andra nationella planer med rumslig relevans. Därmed finns

också ett behov av tydlighet kring hur dessa relaterar sig till varandra. Nationella planer som i första hand berörs är havsplanerna och den nationella planen för transportinfrastruktur.

Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet står att finna i samma dokument beslutat av regeringen år 2022.⁵² Planerna är för närvarande under omarbetning, med syfte att identifiera fler områden för energiutvinning. Nu gällande havsplaner syftar till att ge vägledning vid beslut, planering och tillståndsprövningar för territorialhavet och Sveriges ekonomiska zon. Planerna strävar efter att förena näringspolitiska, sociala och miljömässiga mål genom att ange lämplig användning för olika havsområden. I planerna redovisas också områden där särskild hänsyn ska tas till höga naturvärden, kulturmiljövärden eller totalförsvarets intressen. Områden som idag är utpekade som riksintressen redovisas i planerna, som också innehåller rekommendationer om vilka intressen som ska väga tyngst vid intressekonflikter. En nationell plan med territoriella anspråk skulle kunna underlätta för havsplaneringen genom att avlasta plandokumentet från beskrivande redovisningar av territoriella anspråk. Därmed skulle havsplaneringens plandokumentet i ännu högre grad kunna fokusera på vägledning inför avvägning mellan motstridiga intressen.

Den nationella planen för transportinfrastruktur ska beskriva hur den statliga infrastrukturen ska underhållas och utvecklas. Den nu gällande planen beslutades 2022 och gäller till 2033. Planen omfattar drift och underhåll samt riktade miljöåtgärder i hela det statliga vägnätet, investeringar och trimningsåtgärder på statliga järnvägar och nationella stamvägar, medfinansiering till kommunerna genom stadsmiljöavtal, investeringar i sjöfart (farleder och slussar) och statlig medfinansiering till länsplanerna.⁵³ Planen innehåller i sin nuvarande utformning inte någon redovisning av riksintressen. För sektorn relevanta nationella och överstatliga mål ingår i gällande plan. En nationell plan med territoriella anspråk skulle därmed komplettera den nationella transportinfrastrukturplanen genom redovisningar om nationella anspråk och målsättningar med bredare relevans för territoriell utveckling.

⁵² Havsplaner – Vägledningar – Havs- och vattenmyndigheten (havochvatten.se)

⁵³ Nationell plan - Bransch (trafikverket.se)

5.2.5 Nationella territoriella anspråk

Det är väsentligt att staten har en möjlighet att peka ut geografiska områden som är bevarandemässigt omistliga eller strategiskt kritiska ur ett försörjnings- och beredskapsperspektiv. Nuvarande system kring riksintressen har sitt ursprung i den fysiska riksplaneringen på 1970-talet. Att möjligheten för staten att säkra intressen har funnits så länge bekräftar dess funktion i den svenska fysiska planeringen.

Ny struktur, begrepp och bestämmelser

Förstudien förslår innebär att det nuvarande systemet med riksintressen ersätts av en ny struktur, nya begrepp och uppdaterade bestämmelser. Det kommer att finnas likheter med nuvarande riksintressesystem. De nya bestämmelserna integreras i ny planlagstiftning och får liknande funktion som idag, i planering och prövning i ärenden som rör mark- och vattenanvändning.

Vi föreslår att väsentliga utgångspunkter för utarbetandet av nya hushållningsbestämmelser är att:

- anspråk ska beslutas av regeringen
- anspråk ska beakta både generella kriterier för nationell harmonisering samt ämnesspecifika kriterier
- anspråk kan syfta till bevarande, exploatering och nyttjande
- områden som omfattas av andra starkare skyddsformer i miljöbalkens sjunde och åttonde kapitel inte också kan utgöra anspråk för samma intresse eller värde
- områden som anspråken pekar ut ska hysa värden som är omistliga eller kritiska.

Vi menar att nationella territoriella anspråk bör finnas för följande hushållningsintressen:

- naturvård och kulturmiljövård
- ämnen och mineral, vatten (som resurs), odlingsbar mark (som resurs) dock med möjlighet att uppföra generationsboende
- energiförsörjning, vattenförsörjning, kommunikation, geologisk lagring

- totalförsvaret (med bibehållen rätt att ges företräde framför andra anspråk).

Nationella territoriella anspråk bör också finnas för följande specifika geografiska områden:

- områden för rörligt friluftsliv
- kust- och skärgårdsområden
- fjällområden
- områden för renskötsel och samisk kultur
- nationalstadsparker

Genom dessa anspråks redovisning i den nationella planen kommer dessa att aktualiseras synkroniserat vart fjärde år. En ny förordning ska förtydliga olika myndigheters ansvar och uppgifter. Den bör exempelvis visa att Lantmäteriet är grunddatadomänansvarig för de nationella territoriella anspråken. Förordningen ska vidare förtydliga länsstyrelsens utökade ansvar samt Boverkets tillsynsansvar och de sektorsmyndigheter som har ansvar för att föreslå anspråk.

Strävan bör generellt vara att avlasta lagstiftningen från onödigt beskrivande delar kring process och ansvar. Lagstiftningen bör vara tydlig kring regeringens möjlighet att ingripa med stöd av den nationella planens prioriterade perspektiv, men även möjliggöra för andra oförutsedda frågor av särskild vikt. Sektorsmyndigheters rätt att överklaga länsstyrelsens beslut i ärenden som rör de nationella territoriella anspråken bör regleras så att överklagandet går till regeringen.

Det finns förslag i den så kallade Riksstyrelsen som kan fungera vägledande för utarbetandet av en ny lagstiftning.⁵⁴ Vi föreslår att följande förslag fångas upp i det fortsatta arbetet:

- ökat skydd för brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning (förstudien stöttar att jordbruksmark och dricksvattenförsörjning får ett ökat skydd)
- regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintresse
- påtaglig skada ändras till att riksintressen ska tillgodoses
- ventil för regeringen
- ett nationellt register kring riksintresseområden
- förtydligande av olika myndigheters ansvar

⁵⁴SOU 2015:99 *Planering och beslut för hållbar utveckling* - Regeringen.se.

Sekretessbelagda anspråk

Vissa av de nationella anspråken kommer att vara sekretessbelagda med stöd av offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400).⁵⁵ Sådana anspråk kan vara både militära och civila. För att garantera en säker och smidig process vid utarbetandet av anspråken och vid tillämpningen av dem i avvägningssituationer har vi tagit fram ett förslag till en särskild process. Det redovisas i avsnitt 5.6, tilläggsförslag process för sekretessbelagda intressen. De sekretessbelagda anspråken beslutas också av regeringen, men i en separat sekretessbelagd plan. Öppna anspråk med relevans för totalförsvaret ingår i den nationella planen och följer framarbetandet på samma sätt som andra öppna anspråk.

5.2.6 Konsekvenser

Syftet med förstudien är, som tidigare nämnts, att identifiera hur staten på ett samordnat vis kan redogöra för sin uppfattning om hur mark och vatten på lång sikt bör användas på ett sätt som ger tydligare förutsättningar för en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten samt en effektiv fysisk planering och prövning. I uppdraget ingår också att redovisa fördelar och nackdelar med en sådan nationell fysisk planering samt analysera vilka konsekvenser som kan uppstå för staten, kommuner, regioner, företag och enskilda.

Nedan anger vi de konsekvenser som identifierats specifikt för förslag 1. I kapitel 6 jämför vi de olika förslagens för- och nackdelar samt de samlade konsekvenserna av föreslagna förändringar för olika aktörer och nivåer.

Vi bedömer att förslaget med en ny planlagstiftning och en nationell planeringsnivå svarar upp mot de brister som identifierats i förstudien. Det är brister i nuvarande lagstiftning och dess tillämpning, brist på nationell tydlighet och avsaknad av nationell målbild, avsaknad av strukturer för att beakta överstatlig territoriell påverkan, aktörers bristande agerande och samordning samt planeringssystemets delvisa inaktualitet och ämnesmässiga avgränsningar.

⁵⁵ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

Ökad förutsägbarhet

Ny lagstiftning och nya planinstrument möjliggör en kraftfull och efterfrågad nystart för en samtida samhällsplanering där planeringen bättre hänger ihop och är förutsägbar i fråga om statens inflytande och agerande. Överstatlig påverkan kan bättre tas om hand och begripliggöras på nationell, regional och lokal nivå – istället för som idag då den ofta landar direkt på den lokala nivån utan bearbetning och tolkning i överordnad skala. Befintlig nationell sektorsplanering fångas via förslaget upp till ett större sammanhang genom en ny samlad planlagstiftning. Den nationella planen ger förutsättningar för sektorsplanering att bättre relatera till sammanhållna perspektiv och helheter.

En annan förbättring jämfört med nuvarande system är goda förutsättningar för ökad tydlighet kring statens prioriteringar och en säkerställd aktualitet av anspråk och andra vägledande perspektiv. Detta åstadkoms genom att regeringen fattar beslut om den nationella planen varje mandatperiod. Det kommer att underlätta planering och prövning i alla frågor, inklusive bostadsbyggandet, genom att förutsägbarheten kring statens ställningstagande ökar. Kompletterande åtgärder för att harmonisera statliga myndigheters mandat och agerande ökar förutsägbarhet och effektivitet i systemet.

Hushållningsbestämmelser utgår eller förändras

Förslaget innebär att hushållningsbestämmelserna, som i dagsläget ligger i miljöbalken, omarbetas och flyttas till en ny planlagstiftning. Omarbetningen innebär att vissa intressen inte länge kommer att utgöra riksintressen eller nationella territoriella anspråk. De delar av lagstiftningen som upphör i förslaget behandlar näringar, friluftsliv, industriell produktion och avfallshantering.

Vi menar att bestämmelserna för näringar är inaktuella (idag är det fiskebeståndet, inte yrkesfisket som näring som behöver skydd), inte fyller sitt syfte (rennäring bör snarare skydda samisk kultur och renskötsel än näringen), inte används (vattenbruk) eller saknas (jordbruk). Förstudien föreslår förvisso att renskötsel och samisk kultur blir del av miljöbalkens 4 kap, men vi menar att en utredning borde tillsättas med syfte att utreda hur samisk kultur och renskötsel

kan skyddas utifrån principer om folkrätt, i speciallagstiftning eller annan befintlig lagstiftning såsom rennäringslagen (SFS 1971:437).

I fråga om friluftsliv menar vi att det i första hand är det rörliga friluftslivet som nationellt bör skyddas, medan allmänt friluftsliv snarare är att betrakta som ett regionalt eller lokalt intresse. Områden med stora naturvärden av vikt för friluftslivet omfattas vanligtvis redan av andra skyddsformer eller är utpekade som riksintresse för sina kulturmiljövärden eller naturvärden. Därav läggs förslaget att stryka utpekande av allmänt friluftsliv men bibehålla utpekande av särskilda områden med värde för det rörliga friluftslivet. Förslaget innebär att region och kommun behöver ta ett större ansvar för att säkra områden av vikt för regionalt och lokalt friluftsliv, något som vi menar att dessa aktörer gör redan idag.

Även industriell produktion och avfallshantering utgår som nationellt territoriellt anspråk då dessa har haft mycket begränsad användning som riksintressen. Etablering av industriell produktion sker idag utifrån andra mekanismer än när lagstiftningen tillkom och det är tydligt att riksintressesystemet inte har haft någon betydelse för var ny industri har etablerats. I vissa fall kan andra riksintressen täcka upp för behovet av industriell produktion, inom exempelvis ämnen och mineral, energiförsörjning och totalförsvar. Det finns dock skäl att utreda om regeringen ska kunna pröva lokalisering av större industriella anläggningar via miljöbalkens 17 kap. En sådan lokaliseringsprövning bör också innehålla en ventil för att tillåta att betydande påverkan uppkommer på områden som omfattas av nationella territoriella anspråk.

Regional nivå förstärks

Den regionala nivån blir tydligare genom förslaget. Regionerna blir planeringsansvariga i vissa frågor – länsstyrelserna blir samordningsansvariga med ”kompromissmandat” för statens frågor. Detta förslag skiljer sig från klimaträttsutredningens förslag (SOU 2022:21) som snarare önskar stärka länsstyrelsernas nuvarande arbete med energi- och klimatstrategier.⁵⁶ Vi noterar det goda arbetet som länsstyrelserna genomfört, men menar att ett fortsatt och utökat mandat till länsstyrelserna enbart skulle skapa ytterligare otydlighet i rol-

⁵⁶ SOU 2022: 21 *Rätt för klimatet* maj 2022, ISBN 978-91-525-0370-6(tryck)

lerna mellan stat (länsstyrelse) och region. Vi menar att det är av yttersta vikt att rollfördelningen mellan länsstyrelse och region hålls stringent. Vi menar att det är regionerna som ska inneha planeringsmandat med stöd av en ny planlagstiftning medan länsstyrelserna har ett tydligt mandat att företräda regeringen och de statliga myndigheterna i länet.

Förslaget om nationell planeringsnivå och nationell plan bedöms inte innebära någon större påverkan på kommunernas planmonopol. Avvägning mellan intressen sker fortfarande på lokal nivå, även med en ökad samordning i staten. Länsstyrelsernas ökade avvägningssamtal och vissa länsstyrelser nya roll i ärendehantering med sekretess bedöms vara en fördel för kommunerna som då i än högre utsträckning har en aktör att vända sig till i fråga om statens inflytande på mark- och vattenanvändningen. Det utökade regionala planeringsansvaret till regionerna bör kommunerna kunna se positivt på. De kommuner som förstudien haft dialog med har uttryckt att vissa frågor (energi, vatten, klimat) bättre löses ut på en mer övergripande nivå, naturligtvis i samverkan med dem.

Mer resurser, men också prioriteringar

Ny planlagstiftning och en nationell planeringsnivå kommer att kräva resurser för beredandet av ny lagstiftning. Förebilder kring en nationell plan finns, både i fråga om innehåll (andra europeiska länder) och process (transportinfrastrukturplaneringen, andra europeiska länder).

Regeringskansliet, Boverket samt länsstyrelserna behöver förstärkt kompetens och nya arbetssätt när det nya systemet ska införas och även fortsättningsvis med det kontinuerliga arbetet. Även sektorsmyndigheter behöver anpassa sin verksamhet till ny lagstiftning och nytt uppdrag. Vi bedömer att det främst krävs resurser i omställningsskedet.

För länsstyrelserna med civilområdesansvar kommer resursförstärkningar att krävas för implementeringen av särskild process kring ärenden med sekretessbelagd information. Samtidigt kommer vissa resurser att frigöras hos Försvarmakten. Se mer i avsnitt 5.6.

5.3 FÖRSLAG 2: Nationell målbild

Förslag 2 är något mindre långtgående än förslag 1. Förslaget omfattar en nationell målbild som beslutas av regeringen. Nya arbetssätt och förtydligade mandat och roller för statlig samordning och samverkan ingår i förslaget.

I förslaget består nuvarande system med riksintressen. Förslaget innebär dock ganska stora förändringar av lagstiftningen. Till viss del bygger det vidare på förslag som tidigare lagts i Riksintresseutredningen⁵⁷, se nedan under rubrik 5.3.5. Förslaget omfattar en förstärkt regional sektorsplanering, enligt tilläggsförslag 5.5 samt en process för sekretessbelagda intressen enligt tilläggsförslag 5.6.

Plan- och bygglagen (SFS 2010: 900) förblir i övrigt i princip oförändrad. Även nuvarande planering för infrastruktur via väglagen (SFS 1971: 948) och lagen om byggande av järnväg (SFS 1995:1649) blir i princip oförändrad. Havsplanering enligt miljöbalken (SFS 1998:808 & 1997:1274) lämnas oförändrad.

5.3.1 Syfte och innehåll

Liksom i det första förslaget är syftet med en nationell målbild dels att tydligare förmedla vilka mål och perspektiv som regeringen vill prioritera under innevarande period, dels att bidra till en harmonisering av statliga myndigheters arbete med kriterier för utpekande av mark- och vattenområden av riksintressen. Med en nationell målbild menar vi att förutsägbarheten kring avvägningar och ställningstaganden för planeringens aktörer ökar. Dessutom kan en samordnad nationell målbild i viss mån bidra till en nationell tolkning av överstatliga anspråk som förenklar implementering i andra geografiska skalor.

5.3.2 Struktur och organisation

Förslaget bygger på att statens aktörer utvecklar ett systematiskt arbete kring en nationell målbild, se figur 18. Den beslutas av regeringen (A) varje mandatperiod, men är inte juridiskt bindande

⁵⁷ SOU 2015:99 *Planering och beslut för hållbar utveckling* - Regeringen.se.

och har inte rättsverkan för andra än statliga myndigheter. Till målbilden läggs, i en bilaga, statliga myndigheters riksintresseanspråk. Regeringen fattar alltså inte beslut om dessa. Anspråken hålls aktuella och under kontinuerlig omprövning eftersom regeringen bör fatta beslut om målbilden varje mandatperiod.

Målbilden föreslås beredas av en interdepartemental arbetsgrupp (B). Boverket (C) får ansvaret att ta fram underlag till målbilden med stöd av Lantmäteriet (D) som får ett förstärkt grunddatadomänansvar. Övriga statliga myndigheter med sektorsansvar (E) som kopplar till en nationell målbild stöttar Boverket med sektors-specifika underlag.

Länsstyrelserna (F) har även i detta förslag en nyckelroll genom att de har ett bibehållet ansvar att förmedla planeringsunderlag och ge råd kring dessa till planerande regioner, kommuner och andra aktörer. Därutöver föreslår vi ett förtydligt och förstärkt mandat att företräda statens uppfattning i respektive län utifrån den målbild som regeringen beslutar. Avvägning mellan motstridiga allmänna intressen sker på den lokala nivån inom ramen för regional (G) och/eller kommunal (H) planering.

5.3.3 Statliga aktörers roller, mandat och ansvar

En förbättrad statlig samordning är som tidigare nämnts en förutsättning för ett framgångsrikt nationellt fysiskt planeringsarbete. För detta krävs stringenta mandat och tydlig ansvarsfördelning mellan statliga aktörer samt uppföljning och tillsyn. Förordningar och instruktioner är verktyg för fördelning av mandat och ansvar, regeringsuppdrag för återrapportering och uppföljning. Regeringskansliet får en viktig uppgift i beredandet av den samlade nationella målbilden och andra uppdrag kopplat till denna.

Länsstyrelserna har redan idag en nyckelroll i den fysiska planeringen. I förslaget behåller de denna, och får en något utökad roll. Den bibehållna rollen handlar om att bevaka riksintressens behandling i planering och prövning och vid risk för påtaglig skada överpröva kommunala beslut. Den utökade rollen innebär ett förtydligt mandat för länsstyrelsen att, utifrån den nationella målbilden, företräda staten samlat i länet och vägleda och föra dialog om prioriterade nationella perspektiv med planerande aktörer och verksamhets-

utövare. För att länsstyrelsen ska kunna representera sammanhållna perspektiv krävs troligen kompletterande kompetenser och resurser.

I arbetet med en nationell målbild har Boverket också en viktig roll. Boverkets huvudsakliga uppgift kretsar kring framarbetandet av den nationella målbilden och att samordna berörda statliga myndigheter och deras underlag till planen. Boverket förväntas också bidra med eget underlag, inte minst redogörelser kring överstatlig påverkan på nationell fysisk planering. Även för Boverket krävs troligen förstärkta resurser samt en prioritering inom myndigheten för att kunna genomföra tillkommande uppdrag.

I förlängningen av pågående projekt och åtgärder kring en digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen får Lantmäteriet även i detta förslag ta datamängdsansvar för geografiska data som ingår i den nationella målbilden, samt tillgängliggörandet av denna på lämpligt sätt. För detta krävs resursförstärkning. Berörda sektorsmyndigheter bistår Lantmäteriet med efterfrågat underlag.

För sektorsmyndigheter innebär förslaget att delta i arbetet med att ta fram underlag till den nationella målbilden. Vissa av sektorsmyndigheterna, de så kallade riksintressemyndigheterna, kommer därutöver att behöva bidra precis som idag genom att föreslå riksintresseanspråk samt sektorsbeskrivningar och anspråksspecifika kriterier.

5.3.4 Nationella målbilden

En central del i förslag 2 är att ta fram en nationell målbild. Syftet är att samlat kommunicera de mål och perspektiv som regeringen vill prioritera under innevarande period. Vi menar att detta är ett steg på vägen för att bidra till en ökad förutsägbarhet kring statens avvägningar och ställningstaganden för planeringens aktörer. Målbilden syftar också till en förbättrad harmonisering av riksintressemyndigheternas anspråk genom att regeringen beslutar om gemensamma kriterier för anspråken. De faktiska anspråken ska dock fortfarande beslutas av respektive myndighet, vilket begränsar effekten av förslaget.

Nationella målbildens innehåll

Förslaget är att målbilden innehåller kriterier för utpekande av riksintresseanspråk. Den bör också innehålla en redovisning av de överstatliga anspråk som är aktuella och hur dessa kan förstås på nationell, regional och lokal nivå. Målbilden bör också innehålla en redovisning av nationella målsättningar och prioriterade perspektiv som regeringen anser vara väsentliga att beakta vid avvägningar under rådande mandatperiod.

Kriterier för utpekande och nationella målsättningar ska aktualiseras varje mandatperiod. Förändringar över tid förväntas inte bli så stora beträffande kriterier. Det som däremot förväntas vara betydligt mer agilt och dynamiskt är vilka prioriterade perspektiv som kommuniceras av olika regeringar.

Nationella målbildens framtagande

Den nationella målbilden kan beredas inom Regeringskansliet i en interdepartemental arbetsgrupp. Det tvärsektorieella samarbetet är väsentligt för att målbilden ska kunna rymma resonemang om nationella sammanhållningsfrågor, motsvarande det som inom EU betecknas som *cohesion*⁵⁸. Underlag till den nationella målbilden samordnas av Boverket. Sektorsmyndigheter bidrar med underlag efter direktiv från regeringen.

Nationella målbildens verkställighet

Den nationella målbilden är inte juridiskt bindande, dvs. den har ingen rättsverkan. För statliga myndigheter är målbilden vägledande vid beslut och prövning. Eventuella uppdrag som föranleds av den nationella målbilden kan ges via delegeringsbrev till statliga myndigheter. Uppföljning och utvärdering kan integreras i det rullande arbetet, dvs. att målbilden utarbetas och beslutas vart fjärde år efter direktiv från regeringen.

Vi menar att förslaget om en nationell målbild framför allt förbättrar harmonisering av riksintresseanspråken jämfört med dagslä-

⁵⁸ Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning | Faktablad om Europeiska unionen | Europaparlamentet

get. Den säkerställer också anspråkens aktualitet. Struktur och process skapar möjligheter för samordning och ansvarstagande hos centrala aktörer, främst Länsstyrelserna och Boverket.

Kriterier för riksintresseutpekande fastställs i den nationella målbilden, men vi föreslår att de geografiska anspråk som pekas ut enbart läggs i en bilaga. De utpekade områdena kommer i bilagan inte vara avvägda. En avvägning av anspråken ska även fortsättningsvis ske i skarpa planeringssituationer där det eventuella motstående intresset är preciserat och konkretiserat. Om avvägningen görs för tidigt i systemet läggs onödiga hinder i vägen för lokala lösningar som möjliggör samexistensen av skilda intressen.

Relationen till andra nationella planer

Den nationella målbilden kommer att finnas vid sidan av nationella planer. Den kan komma att utgöra ett värdefullt planeringsunderlag genom att den redovisar regeringens prioriteringar och samlar överstatliga och nationella perspektiv med rumslig relevans.

Havsplanerna för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet beslutades av regeringen år 2022⁵⁹. Planerna är för närvarande under omarbetning med syfte att identifiera fler områden för energiutvinning. Områden som idag är utpekade som riksintressen redovisas i planerna, med rekommendation om vilka intressen som ska vägas tyngst vid intressekonflikter. Den nationella målbilden kan utgöra ett planeringsunderlag för havsplanerna och kan i viss mån vara vägledande i avvägning mellan motstridiga intressen utifrån de perspektiv som regeringen anger som prioriterade.

Den nationella planen för transportinfrastruktur ska beskriva hur den statliga infrastrukturen ska underhållas och utvecklas. Nu gällande plan beslutades 2022 och gäller till 2033. Den gällande planen innehåller i sin nuvarande utformning inte någon redovisning av riksintressen. I planen ingår för sektorn relevanta nationella och överstatliga mål. I den mån den nationella planen också önskar beskriva anspråk på riksintressen kan den nationella målbilden utgöra planeringsunderlag. Den nationella målbilden kan också erbjuda bredare perspektiv på samhällsutvecklingen, än vad den nationella planen idag beaktar. Det kan den göra genom att inkludera de

⁵⁹ Havsplaner - Vägledningar - Havs- och vattenmyndigheten (havochovatten.se)

perspektiv som regeringen anger som prioriterade, och reflektera över transportsystemets bidrag till dessa.

5.3.5 Riksintressena består

Riksintressesystemet har sitt ursprung i den fysiska riksplaneringen på 1970-talet. Systemet är etablerat och det finns en överraskande stor tilltro till lagstiftningen, trots att nästa alla respondenter menar att avvägningar i systemet varken är förutsägbara eller transparenta. Regeringen tillsatte 2013 en särskild utredning för att göra en översyn av 3 kapitlet miljöbalken och relevanta delar av 4 kapitlet miljöbalken. Den så kallade Riksintresseutredningen lade 2015 fram sitt slutbetänkande. Detta innehöll ett antal förslag till förändringar som vi tagit del av och i vissa fall finner intressanta att genomföra. Därutöver har vi formulerat ytterligare förslag till förändringar.

Förslag från Riksintresseutredningen som förstudien stödjer

- *Ökat skydd för brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning.* Förstudien stöttar att jordbruksmark och dricksvattenförsörjning får ett ökat skydd. Dock föreslår vi att dessa blir att betrakta som nationella anspråk enligt förslag 1 eller som riksintresse enligt förslag 2. Med detta följer också länsstyrelsens möjligheter att överpröva planer som inte tillgodoser skyddet.
- *Regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintresse.* Förstudien föreslår att dessa ska vara generella kriterier som också bidrar till en nationell harmonisering så långt möjligt. Utöver det, föreslår vi att också ämnesspecifika kriterier ska kunna tas fram av sektorsmyndighet.
- *Påtaglig skada ändras till att riksintressen ska tillgodoses.* Dock stöttar inte förstudien att begreppet väsentligt intresse införs.
- *Ventil för regeringen att fatta beslut om tillåtlighet för markanvändning som omöjliggör ett tillgodoseende av ett riksintresse.* Dock stöttar inte förstudien att mandatet delegeras till myndighet eller länsstyrelsen.

- *Ett nationellt register kring riksintresseområden.* Vi föreslår dock att Boverket får ansvaret i samverkan med Lantmäteriet som blir grunddatadomänansvarig myndighet.
- *Olika myndigheters ansvar förtydligas.* Inriktningen bör vara att sektorsmyndigheterna har ansvaret inom sina respektive sektorsområden och länsstyrelsen har ansvaret att företräda staten i länet, bevaka att riksintressen tillgodoses samt att avväga eventuella motstridiga intressen. Boverket har ett övergripande samordningsansvar och ett tillsynsansvar.
- *Översyn av 4 kap. miljöbalken.* Vi förordar dock att detta görs samlat för både 3 och 4 kap. miljöbalken och med syfte att lägga dessa antingen i en ny planlagstiftning enligt förslag 1 eller i en ny speciallagstiftning enligt förslag 2.

Kompletterande förslag från förstudien

Följande är väsentliga utgångspunkter för utarbetandet av uppdaterade hushållningsbestämmelser:

- Riksintresseanspråk ska beakta både generella kriterier som beslutas av regeringen och ämnesspecifika kriterier. Generella kriterier ska syfta till nationell harmonisering.
- Riksintresse kan syfta till bevarande, exploatering och nyttjande.
- Områden som omfattas av andra starkare skyddsformer i miljöbalkens sjunde och åttonde kapitel kan inte också utgöra riksintressen för samma intresse eller värde.
- Områden av riksintresse ska hysa värden som är omistliga eller kritiska.

Efter översyn föreslår vi att följande riksintressen pekas ut som allmänna hushållningsintressen:

- naturvård och kulturmiljövård
- ämnen och mineraler, vatten (som resurs), odlingsbar mark (som resurs) dock med möjlighet att uppföra generationsboende

- energiförsörjning, vattenförsörjning, kommunikation, geologisk lagring
- totalförsvaret (med bibehållen rätt att ges företräde framför andra anspråk)

Följande specifika geografiska områden bör fortsättningsvis utgöra riksintressen:

- områden för rörligt friluftsliv
- kust och skärgårdsområden
- fjällområden
- områden för renskötsel och samisk kultur
- nationalstadsparker

Genom att de generella kriterierna ingår i den nationella målbilden kommer kriterierna att beslutas vart fjärde år. Själva riksintresseanspråken från sektorsmyndigheterna ingår som en bilaga. Detta bör bidra till att myndigheterna arbetar mer aktivt med sina anspråk jämfört med nuläget. En ny förordning ska förtydliga olika myndigheters ansvar och uppgifter. Av denna bör exempelvis framgå att Lantmäteriet är grunddatadomänansvariga för riksintresseanspråken. Förordningen bör vidare förtydliga eller understryka länsstyrelsernas mandat samt Boverkets tillsynsansvar och de sektorsmyndigheter som har ansvar för att peka ut anspråk.

Strävan bör generellt vara att avlasta lagstiftningen från onödigt beskrivande delar kring process och ansvar. Sektorsmyndigheters rätt att överklaga länsstyrelsens beslut i ärenden som rör riksintressen bör regleras så att överklagandet går till regeringen.

Sekretessbelagda anspråk

Öppna riksintressen med relevans för totalförsvaret ingår i den nationella målbilden och följer framarbetandet på samma sätt som andra öppna riksintressen. Andra riksintresseanspråk är sekretessbelagda med stöd av offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400). Sådana anspråk är både militära och civila och innebär bland annat en utökad samrådsskyldighet för kommuner och andra verksamhetsutövare. För att förbättra samrådsförfarandet har ett förslag till en särskild process tagits fram. Denna redovisas nedan i avsnitt 5.6.

5.3.6 Konsekvenser

Syftet med förstudien är, som tidigare nämnts, att identifiera hur staten på ett samordnat vis kan redogöra för sin uppfattning om hur mark och vatten på lång sikt bör användas på ett sätt som ger tydligare förutsättningar för en långsiktigt hållbar användning samt en effektiv fysisk planering och prövning. I uppdraget ingår också att redovisa fördelar och nackdelar med en sådan nationell fysisk planering, samt analysera vilka konsekvenser som kan uppstå för staten, kommuner, regioner, företag och enskilda.

Nedan anges de konsekvenser som identifierats specifikt för Förslag 2: Nationell målbild. I kapitel 6 jämförs de olika förslagets för- och nackdelar samt de samlade konsekvenserna av föreslagna förändringar för olika aktörer och nivåer.

Något förbättrad tydlighet

Förslaget med en nationell målbild förväntas ge en förbättrad tydlighet kring statens prioriteringar för andra samhällsplanerande aktörer samt en säkerställd aktualitet genom beslut varje mandatperiod. Det svarar delvis upp mot de brister som identifierats i förstudien, främst i fråga om aktualitet och otydlighet kring statens avsikter. En nationell målbild bedöms underlätta planering och prövning för kommuner i angelägna frågor, inklusive bostadsbyggandet, genom att statens målbild kommuniceras till samhällsbyggandets aktörer. Förutsägbarheten bedöms fortsättningsvis vara något bristande genom en svagare politisk förankring än vad förslag 1 erbjuder. Detta ger möjligen en större tolkningsfrihet för andra aktörer i systemet. Kompletterande åtgärder för att harmonisera statliga myndigheters mandat och agerande ökar förutsägbarhet och effektivitet i systemet.

Även för den överstatliga påverkan innebär förslaget om en nationell målbild en något förbättrad situation genom att den kan tas om hand och begripliggöras på nationell, regional och lokal nivå – istället för som idag då den ofta landar direkt på den lokala nivån utan bearbetning och tolkning i överordnad skala. För befintlig nationell sektorsplanering är förändringarna något begränsade. Den nationella målbilden kan dock erbjuda en möjlighet att bättre relatera till nationella sammanhållna perspektiv och helheter.

Hushållningsbestämmelser uppdateras

Förslaget innebär att hushållningsbestämmelserna omarbetas. Vissa intressen kommer inte längre att utgöra riksintressen. De delar av lagstiftningen som upphör behandlar näringar, friluftsliv, industriell produktion och avfallshantering.

Vi menar att bestämmelserna för näringar är inaktuella (idag är det fiskebeståndet, inte yrkesfisket som näring som behöver skydd), inte fyller sitt syfte (rennäring bör snarare skydda samisk kultur och renskötsel än näringen), inte används (vattenbruk) eller saknas (jordbruk). Förstudien föreslår förvisso att renskötsel och samisk kultur blir del av 4 kap. miljöbalken, men vi menar att en utredning borde tillsättas med syfte att utreda hur samisk kultur och renskötsel kan skyddas utifrån principer om folkrätt, i speciallagstiftning eller annan befintlig lagstiftning såsom rennäringslagen (SFS 1971:437).

Beträffande friluftsliv är det i första hand det rörliga friluftslivet som nationellt bör skyddas, medan riksintresse för ett allmänt friluftsliv snarare är att betrakta som ett regionalt eller lokalt intresse. Områden med stora naturvärden av vikt för friluftslivet omfattas vanligtvis redan av andra skyddsformer eller är utpekade som riksintresse för sina kulturmiljövärden eller naturvärden. Det är grunden till förslaget att stryka utpekande av allmänt friluftsliv men bibehålla utpekande av särskilda områden med värde för det rörliga friluftslivet. Förslaget innebär att region och kommun behöver ta ett större ansvar för att säkra områden av vikt för regionalt och lokalt friluftsliv, något som vi menar att dessa aktörer gör redan idag.

Även industriell produktion och avfallshantering utgår som riksintresse i förslaget, då dessa har haft mycket begränsad användning. Industriell produktion etableras idag utifrån andra mekanismer än när lagstiftningen tillkom och det är tydligt att riksintressesystemet inte har haft någon betydelse för var ny industri har etablerats. I vissa fall kan andra riksintressen täcka upp för behovet av industriell produktion inom exempelvis ämnen och mineral, energiförsörjning och totalförsvar. Det finns dock skäl att utreda om regeringen ska kunna pröva lokalisering av större industriella anläggningar via kapitel 17 i miljöbalken. En sådan lokaliseringsprövning bör också innehålla en ventil för att tillåta att betydande påverkan uppkommer på områden som omfattas av riksintressen.

Regional nivå förstärks

Den regionala nivån blir tydligare även genom förslag 2. Regionerna blir planeringsansvariga i vissa frågor – länsstyrelserna blir samordningsansvariga med ”kompromissmandat” för statens frågor. Även förslag 2 skiljer sig från *klimatråtsutredningens* förslag (SOU 2022:21) som snarare önskar stärka länsstyrelsernas nuvarande arbete med energi- och klimatstrategier⁶⁰. Vi noterar det goda arbetet som länsstyrelserna genomfört, men menar att ett fortsatt och utökat mandat till länsstyrelserna enbart skulle skapa ytterligare otydlighet i rollerna mellan stat (länsstyrelse) och region. Det är av yttersta vikt att rollfördelningen mellan länsstyrelse och region hålls stringent. Det är regionerna som ska inneha planeringsmandat med stöd av en ny planlagstiftning medan länsstyrelserna har ett tydligt mandat att företräda regeringen och de statliga myndigheterna i länet.

Förslaget bedöms inte innebära någon större påverkan på kommunernas planmonopol. Avvägning mellan intressen sker fortfarande på lokal nivå, även med en samlad målbild från staten. Länsstyrelsernas nya roll i ärendehantering med sekretess bedöms vara en fördel för kommunerna som då i än högre utsträckning har en aktör man kan vända sig till i fråga om statens inflytande på mark- och vattenanvändningen. Det utökade regionala planeringsansvaret till regionerna bör kommunerna kunna se positivt på, då de kommuner som förstudien haft dialog med har uttryckt att vissa frågor (energi, vatten, klimat) bättre löses ut på en mer övergripande nivå, naturligtvis i samverkan med dem.

Främst pågående arbete, men vissa resursförstärkningar behövs

Översynen av hushållningsbestämmelser är redan påbörjad genom en utredning av förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken i vilket det ingår att ”utreda om vissa av bestämmelserna om hushållning med mark och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas till en särskild lag”⁶¹. Havsplaneringens regleringen i speciallagstiftning kräver utredning.

⁶⁰ SOU 2022: 21 *Rätt för klimatet* maj 2022, ISBN 978-91-525-0370-6 (tryck)

⁶¹ Dir 2023:78. Kommittédirektiv Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken (regeringen.se)

Förslaget med nationell målbild kommer att kräva vissa resurser för beredning av den nationella målbilden. Förebilder finns i andra europeiska länder, i fråga om både innehåll och process. Regeringskansliet och Boverket behöver förstärkt kompetens och nya arbets sätt när arbetet med att bereda den nationella målbilden ska påbörjas. Även sektorsmyndigheter behöver anpassa sin verksamhet till arbetet med målbild och aktualiseringen av anspråk varje mandatperiod. För detta bedömer vi att det främst krävas resurser i omställnings skedet.

För länsstyrelserna med civilområdesansvar kommer resursförstärkningar att krävas för implementeringen av särskild process kring ärenden med sekretessbelagd information. Samtidigt kommer vissa resurser att frigöras hos Försvarsmakten. Se mer nedan, Tilläggförslag: Process för sekretessbelagda intressen.

5.4 FÖRSLAG 3: En aktiv förvaltning av nuvarande system

Förstudiens minst långtgående förslag handlar om en aktiv förvaltning av nuvarande system, utan beslut av regeringen kring en nationell plan eller en nationell målbild. Inte heller ett utökat regionalt planeringsansvar i vissa sektorsfrågor ingår i förslaget. Detta till trots krävs det förändringar i förordningar och myndighetskultur för att planeringen ska fungera bättre och för att statens anspråk på mark och vatten inte ska utgöra en onödig belastning.

Förslagen nedan presenteras utan inbördes rangordning.

5.4.1 Hushållningsförordningen

Uppdatering av hushållningsförordningen⁶² för att säkra förvaltning och framtidssäkring av systemet samt roller, mandat och ansvar för systemets aktörer, inklusive en stärkt roll för Boverket. Hushållningsförordningen har funnits i snart 25 år och uppdaterats en mängd gånger sedan den kom till. För att tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken ska bli mer transparent och förutsägbar behöver hushållningsförordningen ses över och förändras på ett sådant sätt att den utgör ett tydligt stöd i tillämpningen för alla berörda parter.

5.4.2 Harmonisering av begreppsanvändning

Regeringsuppdrag till Försvarmakten och MSB med syfte att förtydliga och säkerställa tillämpning inom befintlig lagstiftning i 3 kap 9§ miljöbalken. För att säkerställa en likvärdig tillämpning av riksintressesystemet är det viktigt att samma begrepp används och att lagstiftningen tillämpas på samma sätt. Idag används begrepp som influensområde och påverkansområde för att markera det område utanför det utpekade riksintresseanspråket där olika åtgärder riskerar att påverka riksintresset negativt. Vi anser att det vore lämpligare att endast peka ut riksintresseområdet och att Försvarmakten och MSB bör få i uppdrag att se över och ensa sina riksintresseanspråk med hur andra anspråk pekas ut.

⁶² Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

5.4.3 Utredning för skydd av folkrätt kring samisk kultur och renskötsel

En offentlig utredning tillsätts med syfte att utreda hur samisk kultur och renskötsel kan skyddas utifrån principer om folkrätt, i speciallagstiftning eller annan befintlig lagstiftning såsom rennäringslagen (SFS 1971:437)⁶³. Alternativt skulle utredningen En ny renskötsellagstiftning – det samiska folkets rätt till renskötsel, jakt och fiske Dir. 2021:35)⁶⁴ kunna ges ett tilläggsdirektiv att också undersöka hur den samiska kulturens och renskötselns anspråk på mark och vatten bäst hanteras i lagstiftningen.

5.4.4 Förstärkt statlig samordning i energifrågor

Regeringsuppdrag till Energimyndigheten att se över och föreslå nya riksintresseområden. Energimyndigheten har möjlighet att med stöd av 3 kap. 8 § miljöbalken peka ut mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion så att dessa så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Den största andelen av Energimyndighetens utpekade områden rör områden som är särskilt lämpliga för vindkraft. Vi anser att Energimyndigheten bör se över sina riksintresseanspråk, både befintliga och eventuella behov av att peka ut nya anspråk. Översynen bör ske både för områden för energiproduktion och det nationellt viktiga transmissionsnätet för att identifiera de delar är kritiska eller omistliga för att överväga om dessa områden ska pekas ut som riksintresse. Energimyndigheten har redan idag möjlighet att göra detta men vi anser att regeringen bör tydliggöra att detta är ett arbete som behöver prioriteras.

5.4.5 Utsedd myndighet för grunddatadomänsansvar

Förordningsändring att utse Lantmäteriet till grunddatadomänsansvarig för tillgängliggörandet av berörda myndigheters riksintresseanspråk. Ett tillgängliggörande bör ske så att det samverkar med

⁶³ Rennäringslag (SFS 1971:437) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

⁶⁴ Dir. 2021:35 Kommittédirektiv en-ny-renskotsellagstiftning--det-samiska-folkets-ratt-till-renskotsel-jakt-och-fiske-dir.-202135.pdf (regeringen.se)

processen för digital samhällsbyggnad. En god tillgång till korrekt data avseende riksintressenas geografiska utbredning men också lätt-tillgängliga värdebeskrivningar har förutsättningar att bidra med såväl ekonomiska som demokratiska nyttor. Lantmäteriet bör även ges tillbörligt mandat om föreskriftsrätt för nationella specifikationer inom domänen. Vi anser att respektive riksintressemyndigheter bör få i uppdrag att bistå lantmäteriet exempelvis genom att bevaka strukturella behov utifrån varje riksintressetyp. Lantmäteriets ansvar som grunddatadomänsansvarig behöver fastställas i instruktion eller förordning och ges tillbörligt mandat om föreskriftsrätt för nationella specifikationer inom domänen.

5.4.6 Ändrad instruktion till Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk äger och förvaltar stora landareal som har potential att ha betydelse för bostadsbyggande och grön omställning. Vi anser därför att myndighetens instruktion bör ändras så att det tydligt framgår att myndigheten ska bidra till bostadsbyggande och industrietablering där så är lämpligt.

5.4.7 Statliga myndigheters överklaganderätt

I dialogen har det påtalats att sena omtag i form av överklaganden från statliga myndigheter leder till stor frustration hos kommunerna och tidsförluster i angelägna projekt. Vi anser att en förstudie för att identifiera hinder/möjligheter för statliga myndigheter att överklaga andra statliga myndigheters beslut bör tillsättas. Att en statlig myndighet överklagar en annan statlig myndighets beslut skapar stor irritation inom ramen för fysisk planering. Att det ibland kan finnas anledning för en statlig myndighet att överklaga en annan statlig myndighets beslut är inte omöjligt men vi anser att det bör undersökas om en sådan överklagan snarare bör hanteras politiskt än juridiskt.

5.4.8 Konsekvenser

Om de åtgärder som beskrivs i förslag 3 genomförs så kommer statens samlade viljeinriktning fortsatt att vara otydlig för samhällsbyggandets aktörer. Det finns inte heller något incitament för samordningen av riksintressena vilket innebär att de även framgent kan vara väldigt olika både i avgränsning och i värdebeskrivningarna något som försvårar tillämpning och avvägning.

Vidare kommer de fortsatt saknas en nivå som hanterar, vägleder och tydliggör hur överstatliga anspråk ska hanteras. Dessa kommer även fortsättningsvis delvis landa direkt på den lokala nivån vilket minskar möjligheten till en likartad hantering. Det innebär också att det kommer att fortsatt saknas en nationell plan eller målbild som kan utgöra stöd för Sverige i dialog med exempelvis EU.

Uppdaterade förordningar och riktade uppdrag kan bidra till förbättringar av nuläget, men det finns risk för projektifiering utan uppföljning kring genomförande. Vidare kommer de komplexa försörjnings- och beredskapsfrågorna även fortsättningsvis hanteras på en lokal nivå. Vilket innebär att kommunerna inte får något stöd i frågor som rör produktion och distribution av energi, vatten samt klimatåtgärder och för vissa kommuner rennäring som en regional nivå kan ge. Regionernas roll i samhällsplaneringen förblir oförändrad. Det betyder att den oklara rollfördelningen mellan länsstyrelser och regioner består.

Däremot kommer hanteringen av sekretess bli något tydligare och säkrare, då vi föreslår att hanteringen av sekretessklassade intressen för en ny process även i förslag 3. Detta kommer att avlasta Försvarsmakten och flyttar handläggning till de civilområdesansvariga länsstyrelserna där det finns möjlighet att hantera säkerhetsklassad information på ett säkert sätt men också med god lokal-känedom och möjligheter till helhetsbedömningar.

5.5 Tilläggsförslag: Regional sektorsplanering

Detta tilläggsförslag ingår både i förslag 1 om en nationell planeringsnivå med nationell plan, och i förslag 2 om en nationell målbild. Tilläggsförslaget kan troligen genomföras oavsett vilket av de båda förslagen som man eventuellt väljer att gå vidare med. Tilläggsförslaget ingår inte i förslag 3.

Förslaget innebär en lagstadgad skyldighet för alla regioner att upprätta fysiska sektorsplaner för energiförsörjning, vattenförsörjning, och klimatanpassning. För regioner som berörs av renskötsel tillkommer även ett krav på en sektorsplan för renskötsel. Den lagstadgade skyldigheten kan regleras i en ny planlagstiftning (enligt förslag 1) eller via ändring i befintlig plan- och bygglag (enligt förslag 2). Planerna får samma juridiska status som nuvarande regionplaner.

Den regionala nivån med lagstadgad skyldighet för Region Halland, Region Skåne och Region Stockholm att upprätta regionplaner består, enligt förslaget. För andra regioner föreslår vi att det frivilliga utrymmet att upprätta en regionplan med stöd av plan- och bygglagen består.

5.5.1 Syfte och innehåll

Förslaget syftar till att säkra att vissa planeringsfrågor hanteras på den nivå där det finns bäst förutsättningar för goda helhetsbedömningar med en bred förankring hos de olika aktörer som deltar i planeringen. Framst är det planeringsfrågor kopplade till komplexa försörjningssystem som berörs, där det finns uppenbara svårigheter att lösa ut frågorna på en lokal eller kommunal nivå. Vi bedömer att en mer övergripande samordning krävs, fortfarande med stort inflytande och deltagande från kommunerna.

De regionala sektorsplanerna för energi och vatten förväntas innehålla nulägesanalyser av produktion, användning och distribution i regionen, långsiktiga strategier samt förslag till åtgärder. Den regionala sektorsplanen för klimatanpassning bör på motsvarande sätt innehålla nulägesanalyser, scenarier, långsiktiga strategier samt förslag till åtgärder.

Regioner som berörs av sektorsplan för renskötsel och samisk kultur är Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Dalarna och

Västernorrland. Arbetet bör bedrivas i ett mellanregionalt samarbete som lämpligtvis leds av Region Västerbotten eller Region Norrbotten.

5.5.2 Struktur och organisation

Regionerna tar fram en sektorsplan för de specifika sektorerna i nära samarbete med regionens kommuner. Processen för att ta fram och besluta bör ske på samma sätt som för regionplanerna. Det innebär att sektorsplanerna beslutas av regionfullmäktige och att de även kommer att aktualitetsprövas av regionfullmäktige en gång per mandatperiod. På samma sätt som idag sker för regionplaner ska länsstyrelsen bistå regionen med planeringsunderlag. När regionen tar fram en sektorsplan eller i samband med att en sektorsplan aktualitetsprövas ska samråd ske med länsstyrelsen och berörda kommuner. Samma krav för aktualisering som regionplan om det finns där. Breda ut om hur processen ser ut ev.

5.5.3 Konsekvenser

Kommunerna efterfrågar en mer övergripande samordning av planeringen i frågor som rör produktion och distribution av el och vatten men också rörande klimatanpassning. Vissa kommuner, länsstyrelser samt Sametinget har även lyft samordningen av frågor kring renskötsel. En tillkommande planeringsnivå bör därför inte anses ha en negativ inverkan på det kommunala självstyret och planmonopolet. De regionala sektorsplanerna kan fungera bra som vägledande planeringsunderlag för kommunfattande översiktsplaner eller kommunala sektorsplaner. En konsekvens av förslaget är dock att lagen om kommunal energiplanering (SFS 1971:439) upphävs.

Regionerna, som planerande och politiska organisationer, är bäst lämpade att ansvara för den regionala sektorsplaneringen. Ett alternativ kunde vara att ge länsstyrelserna utökat uppdrag att ta fram planer eller strategier för frågorna. Sådana uppdrag har tidigare förekommit och återfinns också i aktuella utredningar. Vi vill dock understryka vikten av att renodla regionernas och länsstyrelsernas roll, ett behov som med mycket stor tydlighet framkommit i förstudiens enkät- och dialogarbete. Det innebär att regionerna bör fort-

sätta att utveckla en planerande regional nivå, utifrån sitt redan etablerade planeringsmandat via plan- och bygglagen. Länsstyrelserna å andra sidan bör förstärka sin roll som statens företrädare i länet och med detta mandat bidra till goda helhetsavvägningar i frågor som rör statens intressen.

Det finns också en möjlighet för staten är att koppla också finansiering till sektorsområden, på motsvarande sätt som i dagsläget sker för åtgärder i den regionala transportinfrastrukturen via länsplaner.

Förslaget innebär konsekvenser för främst kommunerna då frågor som idag hanteras av kommunerna flyttas till den regionala nivån. Frågor som kommunerna tidigare har haft rådighet över kommer att behöva hanteras med i samverkan med flera andra kommuner inom regionen. Det medför en påverkan på det kommunala självbestämmandet. De frågor som föreslås flyttas från en kommunal till en regional nivå rör sektorsplanering för energiförsörjning, vattenförsörjning och klimatanpassning. För berörda regioner tillkommer även renskötsel.

5.6 Tilläggsförslag: Process för sekretessbelagda intressen

Detta tilläggsförslag kan genomföras oavsett vilket av de tre huvudförslagen som man eventuellt väljer att gå vidare med.

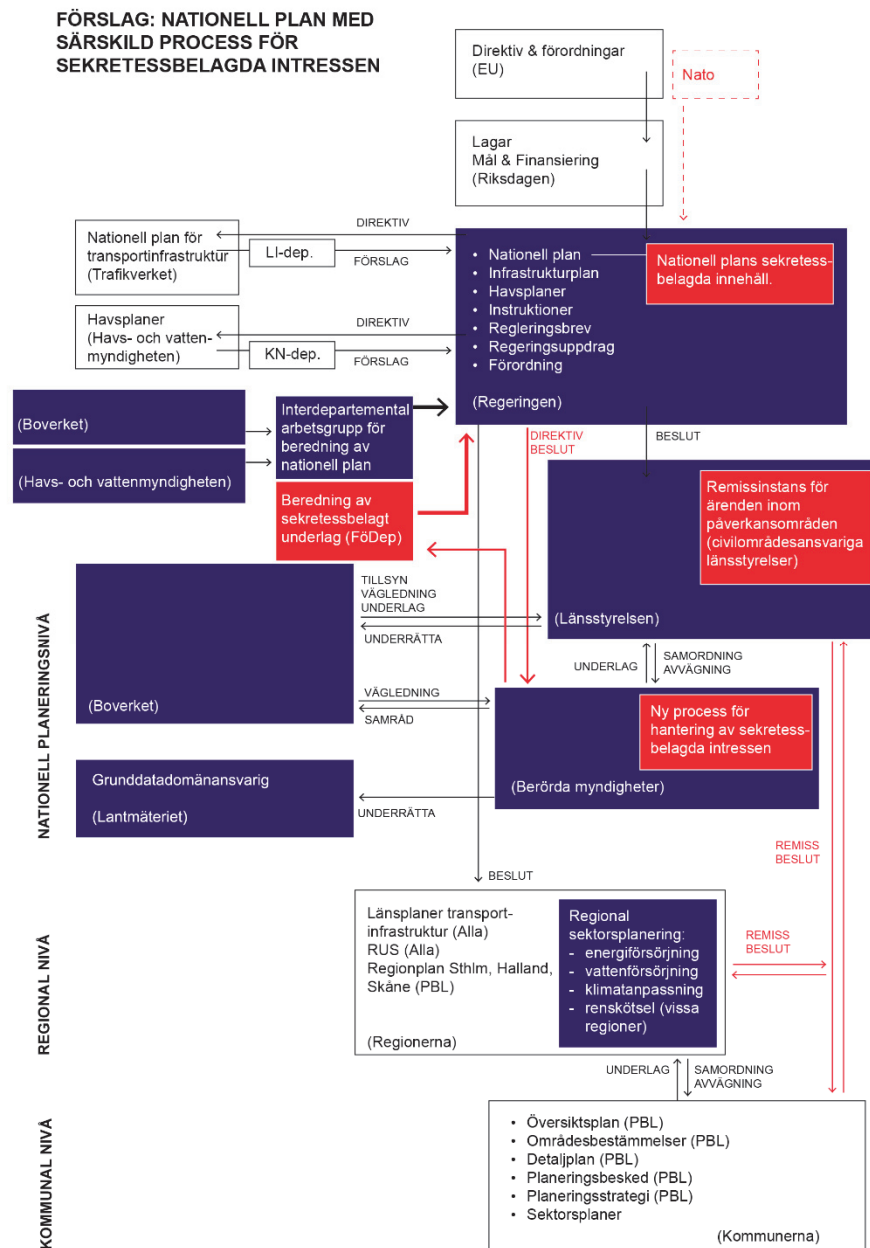
5.6.1 Struktur och organisation nationell plan och nationell målbild

Förslaget, se figur 19 och 20, innebär en förändring gentemot hur vissa sekretessklassade intressen hanteras idag, framför allt Försvarmaktens. Förslaget innebär att regeringen genom direktiv ger berörda myndigheter i uppdrag att ta fram ett beredningsunderlag för de sekretessklassade intressena.

Vi föreslår att underlaget bereds på Förvarsdepartementet innan det beslutas av regeringen som en del av den nationella planen. Motsvarande process för förslag 2, i vilket en nationell målbild beslutas av regeringen och riksintressesystemet kvarstår med berörda sektorsmyndigheter som beslutande myndighet för vilka anspråk som ska läggas, skiljer sig inte avsevärt åt i fråga om arbetsprocess.

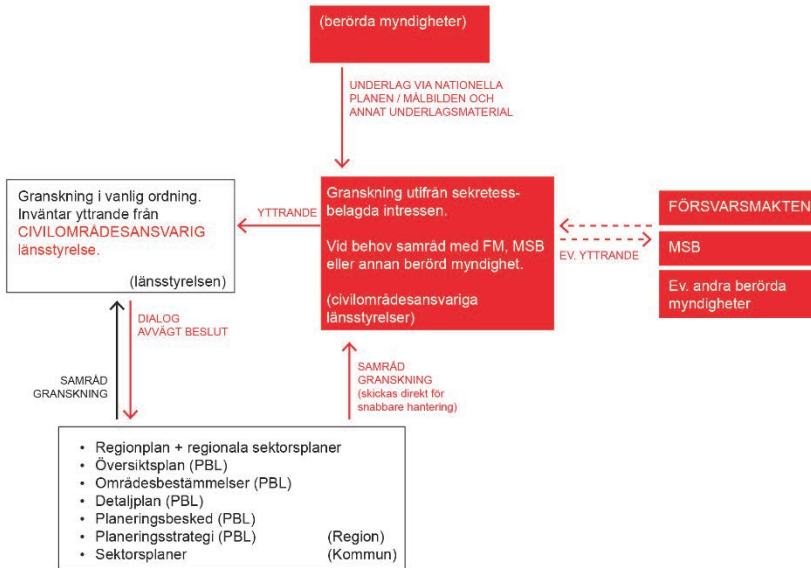
De sekretessklassade anspråken och kriterierna (förslag 1) som regeringen, alternativt riksintresseanspråk som sektorsmyndigheterna (förslag 2), har beslutat om delas med de länsstyrelser som är utpekade som civilområdeslänsstyrelser. Dessa länsstyrelser kommer att ta emot remisser från de kommuner som ingår i deras civilområde. Civilområdeslänsstyrelserna kommer också att samråda med de länsstyrelser som ingår i civilområdet för att säkerställa god lokalkännedom och väl avvägda beslut.

Figur 19: Struktur för hantering av sekretessbelagda intressen.



Figur 20: Förslag till samrådsprocess för ärenden med sekretessbelagd information.

**FÖRSLAG: SAMRÅDSPROCESS
SEKRETESSBELAGDA INTRESSEN**



5.6.2 Konsekvenser

De civilområdesansvariga länsstyrelsernas utökade roll som ansvariga för att bevaka Försvarens intressen men också vissa andra sekretessklassade intressen innebär en förändring gentemot hur intressen och ärenden normalt hanteras på respektive länsstyrelse. Förfarandet att några utpekade länsstyrelser hanterar vissa typer av ärenden eller intressen är dock inte nytt. Att länsstyrelserna tar över en stor del av den prövning som framför allt görs av Försvarensmakten idag gör att Försvarensmakten men också andra myndigheter kan lägga sina resurser inom ett fåtal särskilt viktiga områden. Det medför också att kommuner och andra aktörer som tidigare remitterat myndigheterna direkt nu vänder sig till en civilområdesansvarig länsstyrelse för frågor om sekretessklassade intressen. Något som gör det möjligt att få ett mer sammanvägt svar och ökar möjligheten för väg-

ledning om hur ärendet skulle kunna hanteras framåt utan att komma i konflikt med sekretessklassade intressen.

Försvarsmakten och de myndigheter som har sekretessklassade intressen får färre parter att kommunicera med och de utvalda länsstyrelserna kommer att kunna ha en större kompetens kring hantering av sekretessklassad information.

5.7 Tilläggförslag: Åtgärder i nationella vägnätet

Detta tilläggförslag kan genomföras oavsett vilket av de tre huvudförslagen som man eventuellt väljer att gå vidare med. Förslaget innebär en möjlighet att pröva åtgärder på det nationella vägnätet enbart genom detaljplan enligt plan- och bygglagen, eller ny planlagstiftning.

5.7.1 Syfte och innehåll

Syftet med förslaget är att korta planeringstider i samhällsbyggnadsprocessen och att minska dubbelprövning med risk för omtag. Väglagen (SFS 1971:948) kräver i dagsläget att alla åtgärder på det nationella vägnätet ska prövas genom vägplan. Detta skapar stor frustration framför allt hos kommuner som redan i detaljplaneskedet har löst ut trafikala frågor, oftast i samråd med Trafikverket. Väglagens krav innebär idag en dubbelprövning, vilken skulle kunna undvikas med en lagändring.

Förslaget innebär en förändring i väglagen så att ett undantag införs. Undantaget innebär att vägplan inte behöver upprättas för åtgärder av mindre omfattning inom sammanhängande bebyggelse på det nationella och regionala vägnätet som enbart har en lokal påverkan på trafiksystemet. Undantaget behöver villkora att Trafikverket ställer sig bakom åtgärden och har tolkningsföreträdet när undantaget kan tillämpas.

Ett exempel är när det behövs en avfart från det nationella vägnätet till ett nytt bostadsområde eller industriområde. Då krävs i dagsläget både detaljplan och vägplan, något som förlänger planeringstiden avsevärt. Förslaget är att sådan mindre åtgärd istället bara prövas i detaljplan enligt plan- och bygglagen eller ny planlagstiftning.

5.7.2 Struktur och organisation

Ingen särskild struktur eller organisation krävs. Dock förutsätts en god samverkan mellan kommunen och Trafikverket. Att åtgärden är godtagbar för Trafikverket behöver säkras för att undantaget ska kunna användas. Detta kan göras via civilrättsligt avtal, men lagstift-

ningen bör stipulera att undantaget enbart får användas när överens-
kommelse finns.

5.7.3 Konsekvenser

Förändringar på det lokala eller regionala vägnätet som inte får någon systempåverkan och som ligger inom samlad bebyggelse kan om Trafikverket och kommunen är överens genomföras på väsentligt kortare tid då frågorna inte behöver prövas i både detaljplan och vägplan. Förslaget ger kortare ledtider från beslut om planläggning till påbörjad byggnation i de fall där förslaget är tillämpligt.

6 Konsekvenser

I detta kapitel redovisar vi för- och nackdelar med de förslag som vi lägger fram, liksom vilka konsekvenser som kan antas uppstå för staten, kommuner, regioner, företag och enskilda. Vi redovisar också konsekvenser för det kommunala självstyret.

I anslutning till förstudiens förslag, som beskrivs i kapitel 5, redogör vi för de konsekvenser som vi specifikt bedömer att respektive förslag innebär. I detta kapitel tar vi ett mer samlat grepp kring att beskriva de konsekvenser som vi ser förslagen kan medföra.

Förslagen är som tidigare redovisats:

- Förslag 1: ny planlagstiftning med nationell planeringsnivå genom nationell plan och nationella territoriella anspråk (NTA)
- Förslag 2: nationell målbild med uppdaterade riksintressen
- Förslag 3: en aktiv förvaltning av nuvarande system
- Tilläggsförslag 1: regional sektorsplanering
- Tilläggsförslag 2: process för sekretessbelagda intressen
- Tilläggsförslag 3: åtgärder i nationella vägnätet

6.1 Konsekvenser för långsiktighet och effektivitet

Förändringar innebär alltid konsekvenser, positiva och negativa, men det är inte självklart att förslaget med minst konsekvenser är det som är långsiktigt bäst. Därav följer behovet av att resonera kring för- och nackdelar i närtid och framtid. Målet med våra förslag är att dessa ska vara övervägande positiva, både för de aktörer som verkar inom planeringssystemet och för en långsiktigt hållbar samhällsut-

veckling i stort. Ett långsiktigt hållbart nyttjande av mark och vatten med ansvarsfull resursanvändning är en central del i en hållbar samhällsutveckling. Men hållbarhetsarbetet innehåller också målkonflikter, inte minst kring mark- och vattenanvändning. En väl fungerande planering är ett kraftfullt verktyg för att avväga sådana målkonflikter. Inte utifrån perspektivet rätt eller fel, utan snarare utifrån en strävan efter goda helhetsbedömningar. Vår ambition är att skapa en struktur som möjliggör avvägningar utifrån tydliga utgångspunkter samtidigt som samhällsplanerande aktörer kan samverka med stöd i klara mandat och ansvar. En sådan struktur ger möjlighet att uppfylla målen i fråga om både långsiktighet och effektivitet.

6.1.1 Långsiktighet

Lagstiftningen, däribland plan- och bygglagen och miljöbalken, stipulerar att syftet med planeringen är att främja långsiktigt hållbara livsmiljöer. Människans brukande av naturen innebär ett ansvar som i sig också pekar på vikten av långsiktighet i beslut som rör resursanvändning. Vi resonerar nedan om hur våra olika förslag påverkar möjligheten att säkra en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning och vilka konsekvenser som kan förutses för olika aktörers möjligheter att agera långsiktigt.

Förslag 1 – nationell planeringsnivå

Förslag 1 innebär en ny samlad planlagstiftning och en ny struktur för det inomstatliga samarbetet. Den nya strukturen föreslås omfatta också en nationell plan och nationella territoriella anspråk (NTA). Förslaget avser på inget vis ändra de grundläggande principerna kring vikten av en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning som nuvarande lagstiftning betonar. Vi menar att det fortsatt är av stor vikt.

De anspråk som staten föreslås göra på mark- och vattenområden genom NTA går ut på att säkra långsiktigt hållbar förvaltning och långsiktigt hållbart nyttjande av resurser. På så sätt skiljer de sig inte från nuvarande riksintressesystem. Vårt bidrag till att säkra långsiktigheten går ut på att dessa anspråk ska vara relevanta och tydliga så att samhällsplanerande aktörer med avvägningsmandat kan göra

goda avvägningar baserade på aktuell kunskap och aktuella ställningstaganden. Det innebär troligen en skärpning av antalet utpekanden så att det verkligen handlar om kritiska och omistliga värden.

Den struktur vi föreslår, avser att säkra det kontinuerliga arbetet och samordningen kring utpekandena. Dessa samlas i den nationella planen tillsammans med kriterier för utpekandet av anspråk. Det öppnar upp för att bättre hänsyn kan tas till anspråken av samhällsplanerande aktörer, genom att dessa är nogga övervägda och bekräftade av regeringen genom beslut av den nationella planen. På så vis skapas förutsättningar för att säkra en långsiktigt hållbar samhällsutveckling.

Förslaget att ersätta nuvarande riksintresse med nationella territoriella anspråk går ut på att göra en kraftfull översyn och uppdatering av syfte, kriterier och utpekanden av statens intresse kring mark- och vattenanvändning. Att kraven på anspråken skärps kan medföra att färre områden pekas ut. Vi föreslår också att vissa anspråk utgår, jämfört med dagens riksintressen. Det kan man se som en försvagning av systemet. Våra ställningstaganden bygger dock på den insamling och dialog som vi genomfört. Sammantaget har vi bedömt att de intressen som utgår bättre, eller redan, skyddas på annat sätt eller att det inte längre är relevant att se intresset utifrån ett statligt perspektiv.

Förslaget innebär också en ökad dynamik i systemet, där anspråk och kriterier återkommande omprövas. Förutom att uppnå ökad relevans och aktualitet, kan man då undvika överlagringen av många olika regleringar på samma mark- och vattenområden. Om det finns ett starkare skydd, exempelvis naturreservat, ska området inte också pekas ut som NTA för samma sektorsintresse. Vi förutser att det innebär ett mer aktivt förvaltningsperspektiv hos berörda statliga myndigheter som då också kan överväga vilken reglering som bäst säkrar en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning.

Länsstyrelsens förtydligade mandat som också ingår i förslag 1 syftar till att finna goda helhetslösningar i ärenden där motstridiga statliga intressen ska avvägas. Till stöd kommer den nationella planen att finnas. Att tolkningsföreträddandet förstärks hos länsstyrelserna innebär att lokalkännedom i högre utsträckning också kan tas i beaktande i bedömningen.

Som ett komplement till de långsiktiga anspråk som läggs via NTA står de prioriterade perspektiven som också föreslås ingå i den nationella planen. Dessa förväntas utgå från ett syfte om långsiktig måluppfyllelse kring allmänna intressen, men förväntas samtidigt förändras varje mandatperiod i samband med beslut om den nationella planen. Det innebär en viss spänning mellan de trögare nationella territoriella anspråken och de mer fluktuerande prioriterade perspektiven. Det är i skärningspunkten mellan dessa båda som vi menar att långsiktiga helhetsperspektiv ska prägla avvägningen. Därmed blir även själva systemet långsiktigt hållbart genom att det tillåter både stabilitet och förändring, något som är avgörande för att planeringen ska upplevas som relevant.

Den offentliga utredning som krävs för att genomföra förslaget behöver beakta huruvida den nationella planen ska omfattas av krav på strategisk miljöbedömning enligt miljöbalkens 6 kap.

Förslag 2 – nationell målbild

Förslag 2 innebär en nationell målbild och uppdaterade riksintressen, inklusive en uppdaterad hushållningsförordning.

Syftet med att uppdatera bestämmelserna kring riksintressen är att skärpa lagstiftningen till att omfatta intressen som är verkligt angelägna att långsiktigt säkra utifrån dagens behov. Nuvarande lagstiftning baseras på utredningar som gjordes under 1980-talet. Förarbeten till hushållningsbestämmelserna betraktas av de vi talat med som bitvis förlegade. Väsentliga intresse med stor betydelse för en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning saknas, exempelvis klimatanpassning. Samtidigt har andra intressen tillkommit som enligt vår uppfattning förskjuter hushållningsbestämmelsernas tidigare flexibla kapacitet för nyanserade avvägningar. Vi bedömer därför att en uppdatering av bestämmelserna kring riksintressen får positiva effekter för att långsiktigt säkra en lämplig mark- och vattenanvändning.

Den nationella målbilden beslutas av regeringen och förtydligar statens intressen och prioriteringar, liksom den nationella planen som ingår i förslag 1. Den nationella målbilden föreslås innehålla generella kriterier för utpekande av riksintresseanspråk. Men till skillnad mot förslag 1, ingår inte de specifika riksintresseområdena i

den nationella målbilden. De föreslås utgöra en bilaga. Riskintresseanspråken pekas i förslaget även fortsättningsvis ut av berörda statliga myndigheter. Det är svårt att bedöma huruvida denna skillnad mellan förslag 1 och 2 innebär någon konsekvens för långsiktigheten i beslut som rör statens intressen kring mark- och vattenområden. Regeringen kommer även i förslag 2 besluta om generella kriterier för utpekande och kan via dessa i viss mån påverka synen på långsiktighet. Berörda riksintressemyndigheter kan å andra sidan tolka dessa kriterier på olika sätt. Synen på långsiktighet kan därmed komma att skilja sig åt mellan olika riksintresseanspråk.

Vi bedömer att relationen mellan riksintresseanspråk och de så kallade prioriterade perspektiven, som också föreslås ingå i den nationella målbilden, blir ungefär motsvarande som beskrivs ovan för förslag 1.

På motsvarande sätt som för den nationella planen i förslag 1 så menar vi att det vidare arbetet behöver beakta huruvida den nationella målbilden ska omfattas av krav på strategisk miljöbedömning enligt miljöbalkens 6 kap.

Förslag 3 – aktiv förvaltning

Förslag 3 innebär genomförandet av ett antal regeringsuppdrag och uppdaterade förordningar. Syftet är att förbättra nuvarande situation, i fråga om både tillämpning av och insatser för vissa statliga intressen som vi menar ansvariga statliga myndigheter borde arbeta mer aktivt med framöver. Därmed kan förutsättningarna för att fatta beslut som bidrar till en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning förstärkas något via förslag 3. Det förslag som har en mer direkt effekt på frågor om långsiktighet handlar om en ändrad instruktion till Statens fastighetsverk med syfte att mer aktivt använda statens markinnehav för att bidra till väsentliga samhällsomställningar. Även förslaget om att tillsätta en utredning kring renskötsel och samisk kultur syftar till en långsiktighet i skyddet av folkrätten.

Tilläggförslag 1 – regional sektorsplanering

Detta tilläggförslag innebär en lagstiftad obligatorisk regional sektorsplanering kring vattenförsörjning, energiförsörjning och klimat-

anpassning. Bakgrunden till förslaget är vår bedömning att frågorna kräver ett större geografiskt sammanhang för att kunna hanteras strategiskt.

Idag planeras energiförsörjning och vattenförsörjning av många olika aktörer på olika nivåer. Dessa har delvis olika logiker för sin planering och verksamhet, med risk för att missförstånd och frustration uppstår när tidshorisonter och prioriteringsordningar inte samordnas. Vi bedömer därför att det krävs en aktör som tar ansvar för att, i samråd med berörda aktörer, göra en strategisk planering som bidrar till att långsiktigt säkra energiförsörjning respektive vattenförsörjning. Förslaget bedöms därmed få positiva konsekvenser för en långsiktigt lämplig mark- och vattenanvändning. Dessa regionala sektorsplaner bedöms också kunna utgöra bra underlag för kommunernas översiktsplanering. Där har frågor om energiförsörjning och vattenförsörjning identifierats som svåra att integrera.

Klimatanpassningsarbetet sker idag framför allt på den kommunala nivån även om analyser, strategier och vägledningar med mera också arbetats fram på regional och nationell nivå. Tilläggsförslaget om en regional sektorsplanering avser inte att ändra kommunernas engagemang i arbetet, men syftar till att skapa ytterligare en nivå där aktörerna kan komma överens om samplaneringen av angelägna åtgärder. Vi bedömer att en regional sektorsplanering kring klimatanpassning förbättrar möjligheterna till strategisk överblick. Samtidigt skapar det förutsättningar för långsiktiga överväganden kring hur, var och av vem anpassningsåtgärder görs med bäst effekt.

Vissa regioner föreslås också få ett regionalt planeringsansvar för renkötsel och samisk kultur. Idag regleras rennäringen som ett riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Lämpligheten av att betrakta renkötsel som en näring och skydda den som ett riksintresse har diskuterats under lång tid. Vi menar att det finns stora fördelar med att behandla frågan om renkötsel och samisk kultur i en regional, till och med mellanregional, sektorsplan eftersom det då finns en möjlighet att behandla frågan i en bredare förståelse, inklusive folkrättsperspektivet. Det menar vi är en stor fördel jämfört med att som idag hantera frågan som ett riksintresseutpekande av område för rennäring. Det långsiktiga skyddet av renkötsel och samisk kultur blir därmed bättre säkerställt än idag. Ett mer långtgående alternativ som vi lägger i förslag 3 är att frågan utreds i en offentlig utredning, alternativt att utredningen En ny renkötsellagstiftning – det

samiska folkets rätt till renskötsel, jakt och fiske (Dir. 2021:35)⁶⁵ får ett tilläggsdirektiv att också undersöka hur den samiska kulturens och renskötselns anspråk på mark och vatten bäst hanteras i lagstiftningen.

Tilläggsförslag 2 – process för sekretessbelagda intressen

Detta tilläggsförslag innebär en särskild process för att hantera samrådsförfarande kring sekretessbelagda intresse i den fysiska planeringen och prövningen. Förslaget bedöms positivt påverka långsiktigheten i beslut kring mark- och vattenanvändning och aktörers möjligheter att agera med långsiktighet. Idag upplevs samrådsprocessen kring de sekretessbelagda intressena som besvärande av kommuner och andra verksamhetsutövare på grund av vaga beslut, ofta också i sena skeden av planerings- eller prövningsprocesser. Samtidigt är det av vikt att långsiktig hänsyn tas till dessa intressen, inte minst totalförsvarets intressen. Det har skapat en konfliktyta mellan den kommunala planeringen och statens intresse som detta tilläggsförslag avser att förbättra genom en ny samrådsprocess. Sekretessbelagda intressen kan vara både militära och civila med flera ansvariga myndigheter. Tilläggsförslaget handlar dels om en generell aktualisering av rutiner kopplade till statliga myndigheters hantering av sekretessbelagd information, och särskilt länsstyrelsens samrådande roll för intressen som berör mark- och vattenanvändning. För sekretessbelagda intressen, inklusive totalförsvarets, föreslås de civilområdesansvariga länsstyrelserna ansvara för samråden. Genom förslaget strävar vi efter att förbättrar möjligheten att finna konstruktiva lösningar som både möjliggör önskad åtgärd och långsiktigt beaktar det sekretessbelagda intresset.

Tilläggsförslag 3 – förenkling av prövning på nationella vägnätet

Detta tilläggsförslag innebär en förenkling i prövningen av åtgärder i det nationella vägnätet inom område av sammanhållen bebyggelse. Förslaget bedöms inte ha en direkt inverkan på långsiktigheten i

⁶⁵ Dir. 2021:35 Kommittédirektiv en-ny-renskotsellagstiftning--det-samiska-folkets-ratt-till-renskotsel-jakt-och-fiske-dir.-202135.pdf (regeringen.se)

beslut kring mark- och vattenanvändning eller aktörers möjligheter att agera långsiktigt.

6.1.2 Effektivitet

Statens styrning av den fysiska planeringen behöver vara effektiv för att inte försvåra för samhällsplanerande aktörer i onödan. Effektivitet kan innebära olika saker, exempelvis korta ledtider, smidiga samarbeten och tydlighet i fråga om rutiner, avgränsningar, roller och ansvar.

Förslag 1 – nationell planeringsnivå

Förslag 1 innebär ny planlagstiftning och ny struktur för det inomstatliga samarbetet. Det skapar förutsättningar för smidigare processer där planering på olika nivåer och av olika aktörer kan integreras eller åtminstone koordineras. Med en ny samlad planlagstiftning blir också utgångspunkten för all fysisk planering gemensam för de olika aktörerna. Vi menar att den gemensamma utgångspunkten är avgörande för smidiga samarbeten och effektiv koordinering. En ny planlagstiftning innebär också nya förarbeten som blir viktiga gemensamma utgångspunkter vid tillämpning och tolkning av lagen.

Förslaget innebär samtidigt att planering och byggande lagstiftningsmässigt skiljs åt. Det innebär en förändring jämfört med dagsläget då plan- och bygglagen innehåller en tänkt kedja från mer övergripande planering till detaljplanering, bygglov och genomförande. Vår slutsats är dock att det finns mer att vinna på att föra samman all planering i en lagstiftning än det finns att förlora på eventuella försvagade kopplingar mellan planering och byggande.

Strukturen i förslag 1 innefattar en nationell plan och nationella territoriella anspråk (NTA). Ytterligare strukturer och planinstrument kan tyckas försämra effektiviteten i systemet både för de aktörer som ska upprätta dem och för de aktörer som ska beakta dem i sin egen planering och prövning. Så kan det vara. Vi menar dock att det uppstår en tydlighet och förutsägbarhet kring statens intressen i den fysiska planeringen som uppväger detta, tack vare den samtidiga koordineringen av utpekanden av NTA och den samstämmighet som en plan beslutad av regeringen ger. Den nationella planen ger

också möjlighet för samhällsbyggandets aktörer att samverka utifrån en tydligare statlig uppfattning. Vidare menar vi att efterföljande planerings- och prövningsprocesser kan agera med större säkerhet kring vilka intressen som ska beaktas och vilka statens prioriteringar är vid eventuellt motstridiga intressen. Det skapar i sig förutsättningar för effektivitet.

Samtidigt kräver arbetet med den nationella planen och NTA resurser från statliga myndigheter. Beredningen behöver ske på ett sätt som inte i onödan blir en belastning för myndigheter och andra deltagande aktörer. Vår uppfattning är att arbetet kommer att vara krävande vid upprättandet av den första planen, men att periodiciteten av att fatta beslut om planen vart fjärde år snarare innebär en aktualisering och inte en hel omarbetning. Regeringen har en central roll genom att det krävs ett beslut kring den nationella planen vart fjärde år. Ett uteblivet beslut kommer rubba strukturen på ett negativt sätt med risk för att fysisk planering på andra nivåer försenas eller försvåras. Utarbetandet av förordningen för den nya planlagstiftningen kommer bli ett mycket viktigt verktyg för en ändamålsenlig arbetsprocess.

Förslag 2 – nationell målbild

Förslag 2 innebär en nationell målbild och uppdaterade riksintressen, inklusive en uppdaterad hushållningsförordning. Uppdateringen av bestämmelserna kring riksintressen innebär en möjlighet att bland annat aktualisera frågan om vilka sektorsintressen som ska pekas ut. Det bidrar i sig till en effektivare planering och prövning då ingående intressen blir färre, aktuella och tydligare. Uppdateringen av hushållningsförordningen är en möjlighet att förtydliga tillämpning och roller i arbetsprocesser kopplade till utpekande av anspråk och säkerställandet av desamma. Även det bör ske med målet att underlätta och förtydliga processer.

Den nationella målbilden beslutas av regeringen och ger förtydliganden kring statens intressen och prioriteringar, liksom den nationella planen som ingår i förslag 1. Syftet är att klarlägga vilka prioriteringar som staten kommer att hävda om motstridiga intressen finns, där det krävs ett statligt beslut för att lösa ut målkonflikter. Tydligheten i sig bidrar till en ökad grad av förutsägbarhet och därmed

också effektivitet. Vidare föreslås den nationella målbilden innehålla generella kriterier för utpekande av riksintresseanspråk, däremot inte vilka områden som specifikt pekas ut. Dessa anspråk pekas ut av berörda statliga myndigheter. Det innebär en svagare styrning än i förslag 1 och därmed mindre utrymme för harmonisering och effektivisering av utpekanden.

Liksom i förslag 1 kräver beredningen av den nationella målbilden resurser från statliga myndigheter. Det krävs också motsvarande beredning som i förslag 1, via en interdepartemental arbetsgrupp utifrån underlag som utpekande myndigheter bidrar med. Vår uppfattning är att arbetet kommer att vara krävande när den första planen upprättas, dock inte i samma omfattning som i förslag 1 eftersom den nationella målbildens innehåll är något mer begränsat. Regeringen har en central roll även i förslag 2, genom att det krävs ett beslut kring den nationella målbilden vart fjärde år. Ett uteblivet beslut kommer påverka samhällsplaneringen negativt eftersom det då uppstår osäkerheter som riskerar att skapa ineffektivitet. I förslag 2 finns inte samma möjligheter att säkra processer och ansvar via förordningar eftersom den nationella målbilden inte föreslås bli ett lagstadgat planinstrument.

Förslag 3 – aktiv förvaltning

Förslag 3 innebär genomförandet av ett antal regeringsuppdrag och uppdaterade förordningar. Vi bedömer att dessa är efterlängttade och nödvändiga bidrag till ett mer fungerande system, men att de inte långsiktigt eller på djupet förändrar så mycket i fråga om vad som sker, hur det sker och vem som ansvarar för systemets olika delar. Det vill säga, vi bedömer att systemet endast delvis blir mer effektivt. Det beror främst på att det inte tillkommer någon struktur som garanterar kontinuitet på den nationella nivån för samordning, aktualitet och förankring med mera.

Tilläggsförslag 1 – regional sektorsplanering

Detta förslag innebär en lagstiftad obligatorisk regional sektorsplanering för vattenförsörjning, energiförsörjning och klimatanpassning. För berörda regioner även för renskötsel och samisk kultur.

Förslaget innebär att en ny nivå tillkommer i den fysiska planeringen. Det kräver resurser på regional nivå och innebär att kommunerna och andra samhällsplanerande aktörer får fler planer att beakta. Det kan tyckas försämra effektiviteten i systemet. Samtidigt är situationen idag sådan att dessa specifika frågor enbart förväntas hanteras på den kommunala nivån, där förutsättningarna att lösa dem är små.

Frågorna kräver ett större geografiskt sammanhang för att kunna hanteras strategiskt. I vissa fall förutse behov av mellanregionala samarbeten. Genom att arbeta med frågan på en mer övergripande nivå kan behov av åtgärder föras både uppåt i systemet till en nationell nivå och nedåt i systemet till en kommunal nivå. På så sätt kan åtgärder genomföras på den nivå och med stöd av den aktör som har bäst förutsättningar att agera. Det bidrar till effektivitet och till möjlighet att genomföra åtgärder frikopplade från varandra samtidigt som den regionala sektorsplanen erbjuder en systemförståelse för frågorna.

Regional sektorsplanering föreslås också för renskötsel och samisk kultur. Även i detta fall bedömer vi att frågan drar nytta av att studeras i en mer övergripande kontext, till och med en mellanregional sådan. Därav har vi lagt förslaget att arbetet bör ske i samverkan mellan regioner, förslagsvis under ledning av Region Västerbotten eller Region Norrbotten. Skälen för vårt förslag är främst att en regional sektorsplan har möjlighet att behandla frågan i en bredare förståelse, inklusive folkrättsperspektivet, än vad som idag är fallet via riksintresseutpekande av område för rennäring. Det kan klargöra för andra aktörer som behöver ta hänsyn till intresset och därmed skapa mer effektiva processer.

Tilläggsförslag 2 – process sekretessbelagda intressen

Detta förslag innebär en särskild process för att hantera sekretessbelagda intressen i den fysiska planeringen och prövningen. Förutom att förslaget syftar till kvalitetshöjning av hur sekretessbelagd information hanteras så innebär det också effektivitetsvinster i samrådsförfarande mellan kommuner och myndighet med sekretessbelagd information när länsstyrelserna tydligare får ansvaret att hantera dessa ärenden. Vinsterna består också i att Försvarsmakten föreslås

delegera vissa ärenden till de civilområdesansvariga länsstyrelserna. Det sparar generellt resurser hos myndigheter att ägna sig åt andra angelägna frågor av mer strategisk eller övergripande art.

Vidare finns det vinster med att dessa länsstyrelser handlägger ärendena med sekretessbelagd information eftersom de har god lokalkännedom. Länsstyrelsernas kännedom om andra bestämmelser och anspråk kan dessutom vägleda kommuner, eller andra aktörer, att överväga andra mer framkomliga alternativ om åtgärden inte kan tillstyrkas med hänsyn till de sekretessbelagda intressena. Detta bör anses vara en förbättring ur det kommunala perspektivet. Förslaget innebär att de civilområdesansvariga länsstyrelserna kommer att behöva utökade resurser. Vi menar att det uppvägs av en ökad effektivitet i systemet när ärendena kan hanteras av fler länsstyrelser.

Tilläggsförslag 3 – förenkling av prövning på nationella vägnätet

Detta förslag innebär en förenkling i prövningen av åtgärder i det nationella vägnätet inom område av sammanhållen bebyggelse. Effektivitetsvinsterna kommer att bli betydande eftersom nuvarande dubbelprövning via både detaljplan och vägplan upphör till förmån för prövning enbart via detaljplan. Det kan i bästa fall innebära stora tidsvinster. Risken minskar också för att samma åtgärd prövas via olika lagstiftningar och då riskerar att få olika utfall i olika prövningar.

Man kan möjligen påstå att förändringen innebär en minskad demokratisk rätt till insyn och påverkan genom att åtgärden bara prövas via en lagstiftning. Samtidigt har plan- och bygglagen bestämmelser som garanterar både insyn och delaktighet under upprättandet av detaljplan för såväl sakägare som enskilda samt möjligheten att få detaljplanen överprövad via domstol. Därför menar vi att den demokratiska rätten till inflytande är tillgodosedd.

6.1.3 Bostadsförsörjning

Idag är bostadsförsörjning främst ett kommunalt ansvar via lagen (SFS 2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Frågan om statens roll har länge varit aktuell och omdiskuterad.

Bland annat riksintresseutredningen⁶⁶ tog upp frågan om huruvida bostadsförsörjning skulle vara ett riksintresse, men föreslog slutligen att det inte skulle vara det. Vi har i denna förstudie inte sett några skäl att ha en annan uppfattning i frågan. Sammantaget konstaterar vi att förslagen som vi lägger inte har en direkt effekt på kommunernas möjligheter att ta ansvar för bostadsförsörjningen, men att flera indirekta effekter kommer att underlätta planeringen.

Vår ingång till utmaningar kopplade till bostadsförsörjning har istället varit att skapa effektivitet och förutsägbarhet i processer som innefattar statliga intressen som kan påverka möjligheten att planlägga för bostadsändamål. Vi har också lagt förslag som syftar till att säkra att statens anspråk kring mark- och vattenanvändning är aktuella, relevanta och begränsade till omistliga och kritiska värden. Länsstyrelsen har i våra förslag fått en förtydligad och utökad roll som statens företrädare i länet. I denna roll förväntas länsstyrelserna kunna verka mer operativt för att bidra till avvägningar som strävar efter goda helhetslösningar. Till stöd för dessa avvägningar kommer länsstyrelsen att ha den nationella planen (förslag 1) eller den nationella målbilden (förslag 2) med av regeringen prioriterade perspektiv som vägledande i avvägningen. Vår förhoppning är att det kommer att underlätta för kommunerna när de lägger fram förslag som eventuellt inverkar negativt på ett statligt intresse.

Andra delar i våra förslag som kan underlätta det kommunala arbetet med bostadsförsörjning är den nationella planens respektive nationella målbildens omhändertagande av överstatliga anspråk. Dessa landar i dagsläget direkt på den kommunala nivån utan att begripliggöras på mer övergripande nivå. De överstatliga anspråken måste ofta tillämpas strikt, exempelvis EU-förordningar. Vår övertygelse är att detta ändå kan underlättas om dessa beskrivs och tolkas till en svensk kontext i den nationella planen (förslag 1) eller nationella målbilden (förslag 2).

Även vårt tilläggsförslag 2 förväntas underlätta planering och prövning. Förslaget innebär att delegera samrådsförfarandet kring totalförsvarets intresse till länsstyrelserna, inklusive de sekretessbelagda till civilområdesansvariga länsstyrelser. Genom att fler myndigheter delar på ärendemängden förväntas handläggningstiderna kortas. Vidare menar vi att beslut kan fattas utifrån en mer detaljerad

⁶⁶ Planering och beslut för hållbar utveckling Miljöbalkens hushållningsbestämmelser, SOU 2015:99 (regeringen.se)

lokalkännedom, där vägledning kring alternativ också kan ges utifrån länsstyrelsernas bredare kunskap om en åtgärd inte kan godtas med hänsyn till totalförsvarets intresse.

Vi bedömer att tilläggsförslag 3 kommer att innebära betydliga tidsvinster i planerings- och genomförandeprocesserna, exempelvis kring bostadsutbyggnader. Tidsvinsterna uppstår genom att enbart detaljplan kommer att krävas för åtgärder på det nationella vägnätet i områden med sammanhållen bebyggelse.

6.1.4 Säkerhetspolitiska läget

Förstudien har, i enlighet med uppdraget, strävat efter att sätta den fysiska planeringen i relation till det nuvarande säkerhetspolitiska läget. Det innebär att vi arbetat med att förstå på vilket sätt det nuvarande arbetet med frågor kring totalförsvaret, det vill säga militär och civil beredskap, möter andra frågor kring fysisk planering i ett nationellt perspektiv. Mycket arbete pågår och vi kan också konstatera att mer är under uppbyggnad. Försvarsmakten och MSB har särskilda ansvar, men arbetet bedrivs också av flera statliga myndigheter särskilt i fråga om den civila beredskapen.

Ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv måste syftet med en nationell fysisk planering vara att säkerställa att mark- och vattenområden används på ett sådant sätt att totalförsvarets behov av tillgång till mark- och vattenområden säkerställs, samtidigt som annan användning inte tillåts som kan försvåra för totalförsvaret att skydda sina intressen. Detta syfte är i dagsläget säkerställt via hushållningsbestämmelserna av vilket det framgår att totalförsvarets försvarsintresse ska ges företräde vid oförenliga ändamål. Förstudiens förslag ändrar inte på detta oavsett om det handlar om upprättandet av nationella territoriella anspråk enligt förslag 1 eller bibehållna, men uppdaterade riksintressen enligt förslag 2.

Beredskapsbehovet har också varit närvarande vid ställningstaganden kring vilka statliga intresse som fortsättningsvis ska omfattas av NTA eller riksintressen. Exempelvis är förslaget, som återfinns i förslag 1 och 2, att betrakta jordbruksmark och vatten som ett hushållningsintresse ett uttryck för detta. Även förslagen till regeringsuppdrag kring energiförsörjning i förslag 3 är ett utfall av att vi beaktat det säkerhetspolitiska läget, och i viss mån även

tilläggsförslaget om en regional sektorsplanering för energiförsörjning respektive vattenförsörjning.

Förslaget med mest långtgående konsekvenser för att säkerställa totalförsvarets intresse i bred bemärkelse är dock vårt förslag till en särskild samrådsprocess i enlighet med tilläggsförslag 2. Vi menar att förslaget har dubbelriktade vinster för både totalförsvarets myndigheter, och kommuner eller andra verksamhetsutövare. Vinsten för kommuner och andra verksamhetsutövare är en snabbare och mer lösningsorienterad handläggning, se 6.1.2. I skenet av att fler områden kommer att bli berörda av totalförsvarets intressen, och kanske särskilt sådana som berör civil beredskap bedömer vi det dessutom som angeläget att staten och dess berörda myndigheter finner en harmoniserad samrådsprocess för att inte utgöra onödiga hinder för kommuners och regioners fysiska planering.

För totalförsvarets myndigheter innebär förslaget dels en avlastning kring hanteringen av mindre strategiska ärenden, dels en möjlighet att organisera sitt samarbete med andra myndigheter, framför allt länsstyrelserna, och utbytet av information, inklusive säkerhetsklassad, på ett säkert vis. Föreslagen process anger enbart en principiell struktur vilken kommer att behöva fördjupas av Regeringskansliet och berörda myndigheter.

6.1.5 Folkrättsperspektivet

Förstudien har genomgående verkat för att beakta folkrättsliga perspektiv i de frågor och förslag som vi arbetat med. Både förslag 1 och 2 innefattar att förändra nuvarande bestämmelser kring rennärning som återfinns i miljöbalkens 3 kap. 5§. Förslaget innebär en begreppsförändring till renskötsel och samisk kultur samt att intresset, antingen som nationella territoriella anspråk (förslag 1) eller riksintressen (förslag 2) klassificeras som ett geografiskt anspråk. Det är ett första steg att tillmötesgå och säkerställa folkrättsperspektivet och något som vi uppfattat är godtagbart för berörda. Exakt hur bestämmelserna ska formuleras är något den offentliga utredningen får ta vidare. Fördelen med förslaget är att språkbruket ändras till begrepp som är mer vedertagna inom den samiska kulturen.

Ett kompletterande förslag kring folkrätt finns i förslag 3. Det förslaget handlar om att tillsätta en offentlig utredning för skydd av renhållning och samisk kultur. Vi menar att detta förslag är önskvärt oavkortat förändringarna föreslagna i förslag 1 och 2.

6.2 Konsekvenser för olika aktörer

Förändringar kan generellt sägas alltid innebära förskjutningar i fråga om ansvar och mandat. Detta gäller även för de förslag som förstudien lägger. Två viktiga förskjutningar kan övergripande iaktas och dessa fördjupas nedan. Det handlar om dels en förskjutning från myndigheters expertmandat till en ökad politisk närvaro i systemet dels en förskjutning från lokal nivå till en mer övergripande nivå för planeringsfrågor med hög komplexitet. Dessa förslag till förskjutningar har gjorts av förstudien utifrån en övertygelse om att det kommer att förbättra situationen för alla aktörer i systemet. Nedan redovisar vi hur detta, och andra delar av förslagen, påverkar olika aktörer.

6.2.1 Statliga aktörer

Riksdagen

För riksdagen innebär vissa av förslagen att ny lagstiftning behöver beredas och besluts om. Detta gäller såväl ny planlagstiftning (förslag 1), alternativt uppdaterade hushållningsbestämmelser i miljöbalken och en inrättad regional sektorsplanering i plan- och bygglagen samt justerad väglag (förslag 2). Förslag 1 och 2 innebär möjligen också att riksdagen får incitament att diskutera prioriteringar i den fysiska planeringen via regeringens beslut om nationell plan och nationell målbild och de prioriterade perspektiv som föreslås vara obligatoriska innehåll. Förslag 3 kommer inte att kräva beslut i riksdagen.

Regeringen

För regeringen innebär förslag 1 och 2 ett utökat ansvar för de statliga intressena i den fysiska planeringen genom beslut kring den nationella planen eller nationella målbilden varje mandatperiod. Vi kan också förutse att det i samband med beredandet av den nationella planen eller målbilden kommer att identifieras ett antal uppdrag som regeringen önskar att statliga myndigheter ska utföra. Beslut om dessa krävs då också. Regeringens förstärkta deltagande i den fysiska planeringen innebär en ökad politisk närvaro i den fysiska planeringen från nationellt håll. Det är en förändring i svensk planeringstradition jämfört med tidigare. Samtidigt så fattar regeringen redan idag beslut kring havsplaner och den nationella planen för transportinfrastrukturen. Skälen till att vi lagt förslagen står att finna i övriga aktörers önskan om en ökad tydlighet kring vad staten vill samt behovet av att harmonisera och samordna statliga myndigheters arbete mot en gemensam målbild.

Vid genomförandet av förslag 1 och 2 krävs regeringens beslut kring upprättande eller ändring av förordningar. Förslag 3 innefattar också beslut kring en uppdaterad hushållningsförordning samt ett antal uppdrag till statliga myndigheter.

Regeringskansliet

För Regeringskansliet innebär förslag 1 och 2 en tillkommande uppgift i att bereda den nationella planen eller målbilden. Det är en tillkommande uppgift som inte bara kommer att kräva resurser utan också ett helt nytt operativt arbetssätt över departementsstrukturer. Relationen mellan Regeringskansliet och de statliga myndigheterna som blir berörda av den nationella planen eller nationella målbilden kan också antas förskjutas något i förhållande till dagsläget genom behovet av ett tätare samarbete i beredning av underlag.

Statliga myndigheter

I kapitel 5 redovisar vi hur statliga myndigheters roller, mandat och ansvar påverkas specifikt av de olika förslagen. Nedan konstaterar vi att flera myndigheter kommer att påverkas av de olika förslagen. Viss

påverkan är redan nu möjlig att identifiera och beskriva, annan kommer att bli tydligare i takt med att föreslagna utredningar genomförs. Vi bedömer i nuläget att förändringarna kommer att vara mest omfattande för Boverket, länsstyrelserna, Forsvarsmakten och MSB, men även andra myndigheters verksamhet kommer att påverkas.

För de statliga myndigheterna som är berörda av förslag 1 och 2 sker förändringar i ansvar och uppdrag. I förslag 1 lämnar berörda myndigheter underlag till den nationella planen och vilka NTA som ska pekas ut, men det är regeringen som beslutar om dem och de generella kriterier som ska gälla för NTA. I dagsläget är det myndigheterna själva som fattar beslut om vilka anspråk på riksintressen som ska läggas. Det innebär en förskjutning av mandat från myndighet till regering. I förslag 2 bibehåller myndigheterna rådigheten över att lägga fram riksintresseanspråk men regeringen beslutar fortfarande om gemensamma kriterier för dem, tillsammans med övrigt innehåll i den nationella målbilden. Det innebär en svagare politisk styrning av myndigheternas arbete med risk för minskad harmonisering och samordning.

Fördelar som vi ser med förslag 1 är de utökade möjligheterna till harmonisering av vilka anspråk som pekas ut. Denna möjlighet finns i viss grad redan idag, men vår insamling och kartläggning har pekat på så stora brister i tillsyn att det kan ifrågasättas att nuvarande system är tillräckligt. Andra fördelar handlar om att beslut varje mandatperiod ger en samtidighet som också bättre kan garantera samordning och harmonisering. Vi menar också att avvägnings-situationer på regional och kommunal nivå blir tydligare genom att regeringen har bekräftat anspråken i den nationella planen och att de regionala och kommunala aktörerna därmed vet vilka prioriteringar som den nationella nivån har.

Boverkets och Havs- och vattenmyndighetens föreslagna ansvar med att bistå i arbetet att ta fram och samordna underlag från andra berörda myndigheter till den nationella planen och/eller den nationella målbilden kommer att ställa helt nya krav på myndigheterna, särskilt Boverket. Vi bedömer förutsättningarna för Havs- och vattenmyndigheten att ta sig an uppdraget som bättre då beredningen av havsplanerna redan idag ingår i myndighetens ansvar. Boverket förväntas också ta en mer operativ och aktiv roll kring tillsyn och vägledning, framför allt till länsstyrelserna, vid tillämpningen av den nationella planen eller målbilden. Vår bedömning är att det ställer

stora krav på såväl förändrad roll som kompetens för Boverket för att uppdraget ska kunna utföras på ett tillfredställande sätt.

Även för länsstyrelserna är det en förändrad roll som krävs för att länsstyrelserna ska kunna ta det ansvar som föreslås i framför allt förslag 1 och 2. Förändringen innebär att länsstyrelsen behöver bli mer aktiv i det faktiska avvägningsarbetet mellan olika motstridiga statliga intressen och då verka för goda helhetslösningar. Det innebär en kulturförändring från enskilda sektorsområdens dominans till en mer avvägd kompromissdialog.

Andra myndigheters ansvar förändras också genom förslag 1 och 2. Detta gäller Jordbruksverket som får nytt ansvar att peka ut nationella territoriella anspråk (förslag 1), eller riksintressen (förslag 2) för jordbruksmark. MSB, med stöd av berörda myndigheter, får ett tillkommande ansvar att peka ut nationella territoriella anspråk (förslag 1), eller riksintressen (förslag 2) för klimatanpassning. Tillväxtverkets ansvar att peka ut riksintressen för industriell produktion upphör, liksom Naturvårdsverkets ansvar att peka ut riksintressen för friluftsliv och avfallshantering och Havs- och vattenmyndighetens ansvar att peka ut riksintressen för vattenbruk. Däremot tillkommer för Havs- och vattenmyndigheten ansvaret att peka ut vattenresurser, antingen som nationellt territoriellt anspråk (förslag 1) eller som riksintresse (förslag 2). Sametingets ansvar förändras från att peka ut riksintresse för rennäring till att bistå i arbetet med den nya lagstiftningen som pekar ut nationella territoriella anspråk (förslag 1) eller riksintressen (förslag 2) för renskötsel och samisk kultur som specifika geografiska områden.

Flera statliga myndigheter berörs av de olika åtgärder som ingår i förslag 3. Dessa är av karaktären regeringsuppdrag och förväntas utföras på gängse vis.

De tre tilläggsförslagen som vi föreslår påverkar i olika grad olika statliga myndigheter. Tillväxtverkets ansvar för den regionala nivån förändras genom förslaget kring regional sektorsplanering. Tillväxtverket kommer i detta sammanhang att behöva samordna sig med Boverket som är tillsynsmyndighet över den fysiska planeringen samt de statliga sektorsmyndigheter som särskilt berörs, däribland Energimyndigheten, MSB och Naturvårdsverket.

Myndigheter med ansvar för totalförsvarets olika delar kommer beröras av tilläggsförslaget kring särskild samrådsprocess kring totalförsvarets intressen. Särskilt samverkan mellan Forsvarsmak-

ten, MSB och länsstyrelserna, specifikt de civilområdesansvariga, kommer vara av yttersta betydelse.

Av de statliga myndigheterna är det främst Trafikverket och i viss mån länsstyrelserna som i huvudsak berörs av tilläggsförslaget om förenklad prövning av ändringar i nationella vägnätet i område med sammanhållen bebyggelse.

Konsekvenser för regionala aktörer

Tilläggsförslaget om regional sektorsplanering får stora konsekvenser för regionerna genom att det blir en tillkommande planeringsuppgift som kräver både kompetens och resurser. Vi har valt att lägga denna planering till just regionerna efter som de är den regionala aktör som tydligaste har ett operativt ansvar för regional utveckling och fysisk planering. Vi menar att länsstyrelserna inte är en lämplig aktör då de i första hand ska företräda statens intresse och därmed inte de regionala eller kommunala som är sina egna politiska organisationer. Genom tilläggsförslaget menar vi att det blir tydligare för alla aktörer att det är just regionerna som är den myndighet som har det operativa ansvaret för fysisk planering, något som idag upplevs som otydligt.

Särskilda konsekvenser för kommunala aktörer och särskilt det kommunala självstyret

Det kommunala självstyret regleras i regeringsordningens 14 kap.⁶⁷ och i kommunallagen⁶⁸. Regeringsordningen anger att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på det kommunala självstyrets grund. Vidare anger regeringsordningen att inskränkning i det kommunala självstyret inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Kommunallagen anger att kommuner och regioner själva får ta ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Därutöver anger kommunallagen att kommuner och regioner inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten,

⁶⁷ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

⁶⁸ Kommunallag (2017:725) | Sveriges riksdag (riksdagen.se)

en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om.

Fysisk planering innebär redan idag en samverkan mellan olika nivåer, från statlig till regional och lokal nivå. I den samverkan vägleds eventuella avgränsningsfrågor mellan det kommunala självstyret och statens intresse av framför allt gällande lagstiftning men också i viss mån av upparbetade rutiner och etablerade samverkans-traditioner.

Vår bedömning är generellt att de förslag som vi lägger inte nämnvärt påverkar nuvarande balans mellan det kommunala självstyret och statens behov av att förtydliga och säkerställa vissa nationella intressen. Ur vårt perspektiv innebär förslag 1 och 2 ett tydliggörande kring statens intressen och förväntade agerande i frågor som berör mark- och vattenanvändning. Vår avsikt är att förtydligandet via den nationella planen (förslag 1) eller den nationella målbilden (förslag 2) ska bidra till att kommunernas planering kan ske med större förutsägbarhet kring statens agerande. Mandatet att planera hur mark- och vattenområden ska användas via översiktsplan och detaljplan, och i den planeringen avvåga allmänna och enskilda intressen åligger även fortsättningsvis kommunerna. Statens överprövningsgrunder föreslås inte förändras jämfört med nuläget.

Tilläggsförslaget om regional sektorsplanering påverkar relationen mellan den kommunala och regionala nivån. Båda nivåerna ingår dock i regleringarna av det kommunala självstyret varför det lagstiftningsmässigt blir en så kallad intern diskussion om konsekvenserna för den ena eller andra parten. Oavkortat detta så konstaterar vi att förslaget innebär att ett planeringsansvar tillkommer på den regionala nivån samtidigt som skyldigheten lyfts bort från den kommunala nivån, i varje fall i fråga om energiförsörjning. Förutom att våra egna studier har pekat på lämpligheten av att hantera just energiförsörjning, vattenförsörjning och klimatanpassning på en mer övergripande nivå än idag, så uppfattar vi också att förflyttningen av ansvaret är efterfrågat av kommunerna. Möjligheten för de kommuner som så väljer att planera för frågorna, via sektorsplaner eller i anslutning till översiktsplanen, kvarstår också.

Tilläggsförslaget om förenklad process för åtgärder på det nationella vägnätet i områden med samlad bebyggelse bedömer vi påverkar det kommunala självstyret på lite olika sätt. Genom-

förändret av planeringsprojekt bedöms via förslaget ha alla möjligheter att nå betydande tidsbesparingar. Samtidigt så kan man se det som att en planeringsuppgift överlämnas från staten (att ta fram vägplan) till kommunen (att ta fram detaljplan). Vår bedömning är dock att kommunen redan via det planeringsprojekt som föranleder åtgärden på det nationella vägnätet bedriver en sådan planering som annars skulle krävas via upprättandet av vägplanen. Det vill säga, merarbetet som tilläggförslaget medför för kommunerna bedömer vi uppvägs av tidsbesparingen som förslaget också innebär.

Förslag 3 och tilläggförslag om process för sekretessbelagda intressen bedömer vi inte ha någon påverkan på det kommunala självstyret.

Konsekvenser för näringslivet och enskilda

Även om anspråk och styrning av frågor som berör mark- och vattenområden generellt brukar få konsekvenser för många olika aktörer på olika nivåer så gör vi bedömningen att de förslag som vi lägger inte får en negativ påverkan för näringslivets aktörer eller enskilda medborgare.

Förslagen innebär för näringslivets aktörer en ökad tydlighet kring statens intressen och vilka aktörer som företräder staten i olika roller. Några förbättringar som vi ser handlar om mer förutsägbarhet kring statens prioriteringar, relevanta intresseanspråk, tydligare roller och effektivare processer. Detta menar vi sammantaget kan bidra till att planerings- och prövningsprocesser underlättas för många intressen. Samtidigt så föreslår vi också ytterligare styrning, framför allt kring energiförsörjning och vattenförsörjning, något som näringslivet kan ställa sig både positiv och mer tveksam till.

För enskilda medborgare påverkar inte förslagen den demokratiska rättigheten till insyn och påverkansmöjlighet i fysisk planering och kring miljöbedömningar som finns lagstadgad i plan- och bygglagen respektive miljöbalken. Det är dock av vikt att kommande offentliga utredningar noga utreder frågan om den nationella planen alternativt den nationella målbilden ska vara föremål för samråds- och/eller utställningsförfarande.

6.3 Övriga konsekvenser

Det finns en mängd olika konsekvenser som skulle kunna diskuteras i förhållande till förstudiens förslag. Samtidigt har vi varit tvungna att göra ett urval av vad som är rimligt att bedöma med tanke på förslagets principiella och strukturella natur.

6.3.1 Ekologiska, sociala och ekonomiska konsekvenser

Vi har inte specifikt bedömt ekologiska, sociala och ekonomiska konsekvenser. Vi menar dock att förslagen generellt bidrar till att förbättra funktionaliteten i planeringssystemet så att planeringen på olika nivåer bättre kan beakta dessa viktiga aspekter och bidra till exempelvis de globala målen. Våra bedömningar av konsekvenser för en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning framgår av avsnitt 6.1.1.

Sociala aspekter översätts inte alltid direkt till anspråk kring mark och vatten. Därmed blir konsekvenserna för olika sociala aspekter snarare indirekta. Så är det även med de förslag som vi lägger. Den tydligaste direkta konsekvensen som kan kopplas till sociala perspektiv är den förflyttning av ansvar som föreslås mellan nuvarande statliga myndigheter och regeringen kring beslut om den nationella planen i förslag 1 respektive den nationella målbilden i förslag 2. Även förstärkningen av den regionala nivån i tilläggsförslag 1 om regional sektorsplanering är en förskjutning, eller i varje fall komplettering, av planeringsmandat från kommunal till regional nivå som kan kopplas till sociala perspektiv. Vi bedömer inte att förstudiens förslag har någon direkt inverkan på enskilda och demokratiska aspekter kopplade till medborgares möjligheter att påverka och få insyn i beslut som rör mark- och vattenanvändning. Avvägning i dessa frågor görs fortsatt på kommunal nivå med planinstrument och planprocesser som garanterar inflytande och insyn för sakägare och enskilda medborgare. Vi vill dock understryka att det återstår för eventuellt kommande offentliga utredningar att på djupet diskutera huruvida den nationella planen (förslag 1) eller den nationella målbilden (förslag 2) ska bli föremål för samråd och/eller granskning på motsvarande sätt som regleras i nuvarande plan- och bygglagen för regionala och kommunala planer.

Även för ekonomin bedömer vi att merparten av konsekvenserna av det vi föreslår är indirekta, beroende av vilket av våra förslag som genomförs. Förslagen har syftat till att säkra både långsiktighet och effektivitet, vilka båda kan relateras till en strävan om resurshushållning. I det första fallet handlar det främst om naturresurser, och i det andra fallet monetära resurser. Vi bedömer är att de största vinsterna kan göras genom att skapa större tydlighet och styrning i planeringssystemet, och att förbättra vägledning och tillsyn för en mer harmoniserad tillämpning. Detta skulle få positiva konsekvenser i fråga om ökad förutsägbarhet kring statens agerande för kommuner och andra samhällsplanerande aktörer och kan också bidra till korta ledtider och minska risken för omtag. Samtidigt ger inte staten avkall på de väsentliga samhällsintressen som en ansvarsfull resurshushållning kring mark- och vatten och naturresurser måste omfatta. Störst tydlighet och styrning uppnås i förslag 1, i kombination med de tre tilläggsförslagen. Förslag 2 innebär en något mildare styrning men bidrar ändå med ökad tydlighet i systemet, vilka båda förstärks om också de tre tilläggsförslagen genomförs. Förslag 3 innebär framför allt en uppdatering och förbättring av existerande system som är bristfälligt underhållna.

De direkta ekonomiska konsekvenserna är de resurser som kommer att krävas för att genomföra förslagen. Dessa handlar i första skedet om ett antal offentliga utredningar samt uppdrag till myndigheter. Vilka dessa exakt är beror på vilket eller vilka av de lagda förslagen som man väljer att gå vidare med. Även förvaltningsskedet efter genomförda förslag kommer att kräva resurser till statliga myndigheter, i vissa fall tillkommande resurser och i andra fall omfördelade sådana. För förslag 1 och 2 bedömer vi att det främst är Regeringskansliet, länsstyrelserna (särskilt de civilområdesansvariga), Boverket och Havs- och vattenmyndigheten som kommer att behöva förstärkta resurser för att utföra sina uppdrag. För övriga myndigheter bedömer vi att det främst handlar om att utföra tidigare uppgifter på annat sätt och med något förändrat syfte. På regional nivå kommer också förstärkta resurser att krävas om uppdragen kring regional sektorsplanering ska kunna genomföras.

6.3.2 Legala konsekvenser

Förstudiens förslag innebär beredning av ett antal parlamentariska utredningar. Förslag 1 innebär beredning av en statlig offentlig utredning för en ny planlagstiftning, inklusive tillkommande regional sektorsplanering, enligt tilläggsförslag 1, och en förändring kring krav på vägplan för mindre åtgärder i områden med sammanhållen bebyggelse enligt tilläggsförslag 3.

Förslag 2 innebär beredning av en statlig offentlig utredning av förändrade hushållningsbestämmelser i miljöbalken. Därutöver beredning av en statlig offentlig utredning kring förändrad plan- och bygglag med inrättandet av en regional planeringsnivå, enligt tilläggsförslag 1, samt förändring i väglagen kring krav på upprättande av vägplan för mindre åtgärder i områden av sammanhållen bebyggelse enligt tilläggsförslag 3.

Förslag 3 innebär beredandet av ett antal regeringsuppdrag och beredning av en uppdaterad hushållningsförordning.

Tilläggsförslag 2 om process för sekretessbelagda intressen kräver inte någon offentlig utredning. Det krävs dock ett vidare arbete för att utveckla förslaget och studera det, också i förhållande till andra pågående processer kring beredningsplanering och totalförvarsfrågor. Vi bedömer också att det kan komma att krävas tillkommande förordningar eller ändringar i gällande förordningar.

Referenslista

- Boverket (2011). *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*. Karlskrona: Boverket, ISBN tryck: 978-91-86827-52-6
- Boverket (2012). *Vision för Sverige 2025*. Karlskrona: Boverket, ISBN tryck: 978-91-87131-68-4.
- Boverket (2020). Översyn kriterier riksintressen. (Rapport 2020:26). Karlskrona: Boverket, ISBN tryck: 978-91-7563-726-6.
- Boverket (2020). *Internationell förstudie av nationella anspråk för fysisk planering*. (Rapport 2020:29). Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2022). *Redovisning av tillämpning av plan- och bygglagstiftningen*. (Rapport). Karlskrona: Boverket.
- Boverket (u.å). *Uppföljning av plan- och bygglagens tillämpning*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/> [2023-09-26].
- Davoudi, S. (2015). *Planning as practice of knowing*.
- Dir. 2021:35 *En ny renkötsellagstiftning—det samiska folkets rätt till renkötsel, jakt och fiske*. Kommittédirektiv
- Dir 2023:78. *Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken*. Kommittédirektiv
- Erhvervsstyrelsen (2018). *Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægning*.
- ESPON (u.å) *Territoriella agendan 2030: En framtid för alla platser*. <https://territorialagenda.eu/sv/> [2023-09-26].
- ESPON (2018). *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*. Luxemburg: ESPON

- Europaparlamentet (u.å). *Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning*. (Faktablad)
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/93/ekonomisk-social-och-territoriell-sammanhalling>. [2023-09-26].
- European Commission (1999). *ESDP – European Spatial Development Perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*. Publications Office, ISBN 92-828-7658-6
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EEG) 79/409 av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar ("fågeldirektivet") och rådets direktiv (EEG) 92/43 av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter ("art- och habitatdirektivet")
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EG) 2000/60 av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område ("ramvattendirektivet")
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EG) 2008/50 av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa ("luftkvalitetsdirektivet")
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2014/89 av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering ("ramdirektiv om havsplanering")
- Europeiska kommissionen (u.å). *Nature restoration law*.
https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en. [2023-09-28]
- Evidens på uppdrag av Sveriges kommuner och regioner, Byggföretagen & Fastighetsägarna (2023). *Överklagande av detaljplaner - omfattning, effekter och orsaker*.
- Havs- och vattenmyndigheten (u.å). *Havsplaner*.
<https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledning/havsplaner.html> [2023-09-28]
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2020). *National Strategy on Spatial Planning and the Environment: A sustainable perspective for our living environment*.
- Prop. 1972:111. Regional utveckling och hushållning med mark och vatten
- Prop. 1975/76:1. Programskedet i den fysiska riksplaneringen

- Prop. 1980/81:183. Fortsatt fysisk riksplanering
- Prop. 1994/95:230. Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.
- Regeringen (2022). Uppdrag till samordnare för frågor om samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten. (N2020/03132). <https://www.regeringen.se/contentassets-/4483bf9a47fd48f897d3ae380c67e949/uppdrag-till-samordnare-for-naringslivets-hallbara-omstallning-och-samhallsomvandlingen-i-norrbottens-och-vasterbottens-lan.pdf>. [2023-09-28]
- Regeringskansliet (u.å). Myndigheter och bolag med statligt ägande. <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agande/> [2023-09-26].
- Scottish Government (2022). *National Planning Framework 4, Revised Draft*.
- SFS 1971:437. Rennäringslag
- SFS 1971:948. Vägslag
- SFS 1974:152. Kungörelse om beslutad ny regeringsform.
- SFS 1995:1649. Lag om byggande av järnväg
- SFS 1998:808. Miljöbalk
- SFS 1998:896. Förordning om hushållning med mark- och vattenområden.
- SFS 2009:400. Offentlighets- och sekretesslag
- SFS 2010:630. Lag om regionalt utvecklingsansvar
- SFS 2010:900. Plan- och bygglag
- SFS 2015:400. Havsplaneringsförordning
- SFS 2017:583. Förordning om regionalt tillväxtarbete.
- SFS 2017:725. Kommunallag
- SOU 1971:75. Hushållning med mark och vatten: inventeringar, planöverväganden om vissa naturresurser, former för fortlöpande fysisk riksplanering, lagstiftning
- SOU 2015:99. Riksintresseutredningen. Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser
- SOU 2022: 21. Klimaträttsutredningen. Rätt för klimatet

- Statskontoret (2022). *Förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar*. (Rapport 2022:10)
<https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2022/forhandlingsuppdrag-som-metod-for-att-losa-stora-samhallsutmaningar/?publication=true> [2023-09-28]
- Sveriges riksdag (u.å). *EU:s strategi för jord- och markhälsa för 2030: EU-förslag 2021/22:FPM23 : COM (2021) 699*. (Fakta-pm).
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/fakta-pm-om-eu-forslag/eus-strategi-for-jord-och-markhalsa-for-2030_h906fpm23/ [2023-09-28]
- Trafikverket. *Nationell plan – Bransch*.
<https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/langsiktig-planering-av-infrastruktur/nationell-plan/> [2023-09-28]
- Österreichische Raumordnungskonferenz (2021). *OREK 2030 in brief*.

Uppdrag att genomföra en förstudie om nationell fysisk planering

Sammanfattning av uppdraget

En sakkunnig (i det följande utredaren) ges i uppdrag genomföra en förstudie om nationell fysisk planering.

Bakgrund

Den fysiska planeringen används för att styra utvecklingen av mark- och vattenanvändning genom avvägningar mellan olika allmänna och enskilda intressen. Kommunerna har genom sitt planmonopol det största ansvaret för den fysiska planeringen i Sverige. Vidare bedrivs regional fysisk planering enligt plan- och bygglagen (2010:900) i Skåne län och i Stockholms län.

I Sverige sker den statliga styrningen av den fysiska planeringen i dag genom politiskt antagna mål som ska beaktas av olika aktörer och verksamheter och genom olika ekonomiska stimulansåtgärder, lagstiftning och sektorsplanering. Statlig planering av marina områden, delar av territorialhavet och den ekonomiska zonen sker genom havsplaneringen där de havsplaner som beslutas av regeringen ger vägledning för avvägningar mellan konkurrerande intressen när dessa överlappar varandra geografiskt. Det sker även statlig planering på nationell nivå för transportinfrastrukturen i form av en nationell plan i vilken regeringen bl.a. tar ställning till vilka investeringsobjekt som bör komma till utförande under kommande tolvårsperiod.

Riksintressesystemet är en viktig del av statens styrning av nationella intressen och utgör en del av det formella planeringssystemet i Sverige. Systemet härstammar från den fysiska riks-pla-

neringen som inleddes på 1970- talet och som senare mynnade ut i de bestämmelser om områden av riksintresse som i dag återfinns i miljöbalken. Riksintressesystemet regleras i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken. I 3 kap. miljöbalken finns också bestämmelser om intressen av nationell betydelse.

När samhället utvecklas förändras också behovet av att på nationell nivå kunna styra och ändra anspråken på mark- och vattenområden. Riksintresse-systemet innehåller en naturlig tröghet som är viktig för att skapa en långsiktighet och förutsebarhet för efterföljande planering. Systemet behöver emellertid också vara effektivt för att kunna hantera förändringar i statens prioriteringar av hur mark och vatten bör användas och det behöver finnas en tydlighet i statens prioriteringar med ofta överlappande riksintresseanspråk.

Behovet av bostäder och grönområden ökar i Sverige mot bakgrund av bl.a. en växande befolkning och ett ökat antal företagsetableringar. Det finns också behov av ökad tillgänglighet för medborgare och näringsliv i hela landet genom utveckling av transportinfrastrukturen. Statens markanspråk påverkas vidare av den tillväxt av totalförsvaret som riksdagen har beslutat om med anledning av det försämrade säkerhetspolitiska läget (se prop. 2020/21:30 och prop. 2021/22:199). Nationella markanspråk påverkas även av globala frågor som livsmedelsförsörjningen, effekterna av ett förändrat klimat och omställningen till nettonollutsläpp inklusive en snabb utbyggnad av elnät, förnybar energi, ökade internationella krav på t.ex. skydd av natur samt utvinning av innovationskritiska metaller och mineraler. Beslut på global nivå och inom EU har betydelse för den svenska mark- och vatten-användningen. Sådana exempel är rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet), rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramvattendirektivet). Sammantaget leder detta till att konkurrensen om naturresurser som mineraler, energi, mark och vatten ökar vilket kan leda till nya statliga prioriteringar när det gäller anspråk på mark- och vattenområden. Sådana ändrade anspråk kan behöva hanteras på ett mer effektivt och samordnat sätt inom staten. Dialogen mellan den lokala, regionala och nationella nivån, som var ett centralt inslag i

arbetet med den fysiska riksplaneringen när den utformades, har i dag fått en annan karaktär än vad som initialt avsågs (jfr prop. 1985/86:3 s. 119–121). Ett exempel på den bristfälliga dialogen mellan stat och kommun gäller hur områden av riksintresse ska tillgodoses i kommunernas översiktsplanering (se SOU 2015:99).

Kommunerna har bäst förutsättningar att bedöma hur mark- och vatten-områden bör användas på den lokala nivån med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov (jfr 2 kap. 2 § plan- och bygglagen). Samtidigt behöver besluten på den lokala nivån även utformas med tillräcklig hänsyn till nationella värden och intressen. För att öka effektiviteten i planerings- och prövningssystemen är det angeläget att undersöka möjligheterna att förbättra den inomstatliga samordningen och därmed ge kommunerna och andra aktörer bättre möjligheter att förutse statens uppfattning om hur mark och vatten bör användas på lång sikt.

Det finns därför ett behov av att se över hur staten värdesätter, uttrycker och hanterar nationella värden och anspråk avseende mark- och vattenanvändningen och hur detta kan utvecklas över tid. Vid uppdragets genomförande behöver särskild hänsyn tas till totalförsvaret – inte minst mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget i vårt närområde. Av 3 kap. 10 § miljöbalken framgår att om ett område enligt 3 kap. 5–8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde. En utgångspunkt för arbetet är därför att denna förutsättning fortsatt ska gälla. Utredaren ska också ta hänsyn till att renkötselrätten är grundlagsskyddad.

Uppdraget

Mot denna bakgrund ges utredaren följande uppdrag:

- genomföra en förstudie om nationell fysisk planering,
- identifiera hur staten på ett samordnat vis kan redogöra för sin uppfattning om hur mark och vatten på lång sikt bör användas på ett sätt som ger tydligare förutsättningar för en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten samt en effektiv fysisk planering

och prövning, och föreslå en struktur för hur nationell fysisk planering kan utformas samt vilka frågor och intressen som bör omfattas av en sådan planering,

- redovisa fördelar och nackdelar med en sådan nationell fysisk planering samt, analysera vilka konsekvenser som kan uppstå för staten, kommuner, regioner, företag och enskilda. Eventuella konsekvenser för det kommunala självstyret ska särskilt redovisas.

Utredaren ska i sitt arbete beakta relevanta betänkanden och rapporter som exempelvis Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99) och Miljömålsrådets rapport Ramverk för nationell planering (Boverkets rapport 2022:05). Utredaren ska hämta in synpunkter från Boverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Strålsäkerhetsmyndigheten, Svenska kraftnät, Sveriges geologiska undersökning Tillväxtverket, Trafikverket, Sveriges Kommuner och Regioner, ett urval av länsstyrelser samt kommuner och regioner och andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 29 september 2023.

Enkätfrågor

Hej och välkommen till en enkät om nationell fysisk planering. Regeringen har den 7 juli 2022 lagt ett uppdrag att genomföra en förstudie för nationell fysisk planering. Synpunkter ska inhämtas från ett antal aktörer och inhämtning sker dels med denna webbenkät och dels genom efterkommande dialogmöten för att fördjupa och bredda diskussionerna. Syftet med enkäten är att inhämta synpunkter kring det nuvarande systemet kring statens intressen i fysisk planering. Frågor berör systemets olika delar, dess funktionalitet samt avvägning och samordning. Endast ett enkätsvar per myndighet/aktör ska inhämtas och enkätsvar i insamlad datamängd är inte anonymiserade. Du påbörjar enkäten genom att klicka på knappen nästa härunder, Observera att du kan pausa undersökningen för att återuppta den vid ett senare tillfälle. Sista svarsdag är dock den 6 december 2022. Stort tack för din medverkan! Lena Erixon, Utredare förstudie om nationell planering. Vid tekniska frågor om enkäten svara direkt på det här mejlet. Vid frågor om utredningens uppdrag eller enkätinnehåll, kontakta någon av: Caroline Dahl, caroline.dahl@regeringskansliet.se, 076-130 78 30 Märta Alsen, marta.alsen@regeringskansliet.se, 076-135 99 51 Lena Erixon, lena.erixon@regeringskansliet.se, 076-130 77 46

Enligt uppdragsbeskrivningen för förstudien sker den statliga styrningen av den fysiska planeringen i Sverige genom följande: Politiskt antagna mål Ekonomiska stimulansåtgärder, Lagstiftning, Sektorsplanering samt Statlig planering för vatten och transportinfrastruktur. Delar du den bilden?

Skriv gärna en kommentar i rutan om du saknar något i beskrivningen.

- Ja
- Nej, jag saknar följande:
- Ingen uppfattning

Vilka av de fem verktygen är ni i huvudsak berörda av?

Du kan klicka i flera svarsalternativ

- Politiskt antagna mål
- Ekonomiska stimulansåtgärder
- Lagstiftning
- Sektorsplanering
- Statlig planering för vatten, transportinfrastruktur
- Inget av dem (kan ej kombineras med andra svar)

Hur väl fungerar de verktyg ni är berörda av för er organisations uppdrag?

	1. Mycket dåligt	2. Dåligt	3. Varken eller	4. Bra	5. Mycket bra	Vet ej
Politiskt antagna mål	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ekonomiska stimulansåtgärder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lagstiftning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sektorsplanering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Statlig planering för vatten, transportinfrastruktur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentera gärna om du har andra reflektioner och erfarenheter kring systemets olika delar?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....

[Riksintressesystemet]

Ett av de viktigaste verktygen för statlig styrning är riksintressesystemet. Riksintressesystemet innebär ett utpekande av olika typer av intresse med syfte att skydda dessa resurser långsiktigt och erbjuda ett visst mått av förutsägbarhet. Idag kan grovt räknat två kategorier av riksintressen urskiljas; områden med bevarandebestånd (exempelvis kulturmiljö) och områden som är viktiga för exploatering för ett visst ändamål (exempelvis vägar). I Sverige berörs idag cirka 29 miljoner hektar mark och vatten av olika slags riksintresse i ett antal olika kategorier. Detta motsvarar en marktäckning om 54%. För varje område finns en värdebeskrivning. Dessa finns tillgängliga i länsstyrelsernas Planeringskatalog (PlaneringsKatalogen (lansstyrelsen.se)). Ett pågående arbete sker med att uppdatera vissa av dessa i enlighet uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse (Fi2020/00252/SPN). Anspråk på riksintresse ställs av, i Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområde, utpekad sektorsmyndighet vars anspråk förmedlas via länsstyrelserna till den kommunala översiktsplaneringen. Merparten av anspråken utgörs av ett geografiskt område och en text som beskriver riksintressets värde. Boverket har skyldighet att hålla en allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden, enligt samma förordning och länsstyrelserna har motsvarande skyldighet på länsnivå. Boverket ska dessutom verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken. Länsstyrelserna har dessutom i uppgift att bevaka riksintressena och meddela hot om eventuell påtagliga skada på ett utpekad riksintresse i samband med granskningsyttrande. Frågan avgörs därefter i den påföljande detaljplaneringen eller vid annan prövning. Nu kommer ett antal frågor som berör systemets funktionalitet:

Uppfyller riksintresseverktyget sitt syfte att långsiktigt skydda resurser?

Ja

Nej

Ingen uppfattning

Vilket eller vilka är systemets största styrkor?

Du kan ange flera svarsalternativ och kan även skriva fler styrkor i fritextrutan.

Ett etablerat system

Avvägning görs i konkreta situationer med god lokalkännedom

Utgår från intressets skyddsbehov

Annan styrka:

.....

Notera att frågor om systemets brister kommer på nästa sida.

Vilket eller vilka är systemets största brister?

Du kan ange flera svarsalternativ och även skriva fler brister i fritextrutan.

Vaga värdebeskrivningar

Otydliga geografiska avgränsningar

Avsaknad av samordning mellan myndigheter

Annan brist:

.....

Ar riksintressena som din verksamhet kommer i kontakt med relevanta?

Ja

Nej

Ingen uppfattning

Vilka av riksintressena anser du inte är relevanta?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....

Borde de areella näringarnas intressen, exempelvis jordbruksmark, som idag anges som "nationella" intressen i 3 kap miljöbalken lyftas till riksintresse?

- Ja
- Nej
- Ingen uppfattning

Varför då? Vad är skälet till ställningstagandet/svaret?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....

Hur väl beaktas riksintressena i den regionala planeringen (i den mån din organisation är berörd av sådan)?

	1. Mycket dåligt	2. Dåligt	3. Varken eller	4. Bra	5. Mycket bra	Vet ej/ej berörd
Riksintressen i regional planering beaktas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentera gärna din bedömning av hur riksintressena beaktas i den regionala planeringen.

Skriv i rutan.

.....

.....

.....

[Statlig planering av vatten och transportinfrastruktur]

För vissa nationella intressen eller sektorer, exempelvis transportinfrastrukturplaneringen och havsplaneringen, finns en särskild process reglerad, ofta med egen lagstiftning. För transportinfrastrukturen utgår planeringen från de transportpolitiska målen som läggs fast i en infrastrukturproposition som också sätter den ekonomiska ramen. Därefter formuleras utbyggnadsplaner/investeringsplaner på olika nivåer i samverkan. För haven tas en havsplan fram för de olika havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Havsplanerna tas fram av havs och vattenmyndigheten i bred samverkan med andra aktörer. Syftet med planerna är att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Och de antagna planerna utgör vägledning till myndigheter, kommuner, domstolar och företag. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att följa upp planerna och att vid behov eller minst vart åttonde år ta fram nya förslag så att havsplanerna hålls aktuella, det är ett löpande arbete. Regeringen beslutar om havsplanerna. Nu kommer några frågor rörande statlig planering:

Uppfyller den nationella sektorsplaneringen, som din myndighet har erfarenhet av, sitt syfte?

Skriv gärna en kommentar om du inte anser den uppfyller sitt syfte.

- Ja
- Nej, därför att:
- Ingen uppfattning

Finns det utmaningar med parallell lagstiftning (exempelvis PBL och Väglagen)?

Skriv gärna en kommentar bredvid ditt angivna svar om du anser det finns utmaningar.

- Ja, därför att
- Nej
- Ingen uppfattning

Finns det anledning att utöka antalet sektorer som har en egen fristående process, jämförbar med transportinfrastrukturplaneringen?

- Ja
- Nej
- Ingen uppfattning

Vilka sektorer skulle kunna vara aktuella för en egen fristående process?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....

Vilket är ditt huvudsakliga argument mot att utöka antalet sektorer med egen fristående process?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....

[Förhandsplanering]

Förhandlingsplanering utifrån politiska mål och med ekonomiska stimulansåtgärder kan ske på olika sätt. Sverigeförhandlingen är ett exempel på nyligen genomförd förhandlingsplanering där uppsatta nationella mål implementeras på lokal nivå genom avtal som förpliktigar en måluppfyllelse mot stöd till nationella investeringar i samhällsviktig infrastruktur. För mer information se Statskontorets nyligen genomförda utvärdering av förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar (Statskontoret 2022:10). Nu kommer några frågor om förhandsplanering:

Är förhandlingsplanering ett bra verktyg för genomförandet av nationella mål?

Ja

Nej

Ingen uppfattning

Finns det en skillnad i vilken typ av mål som passar för denna typ av nationell planering?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....

Vilket är förhandsplaneringens största styrkor? Skriv i rutan de styrkor du upplever.

.....

.....

.....

Vilket är förhandsplaneringens största brister? Skriv i rutan de brister du upplever.

.....

.....

.....

[Avvägning och samordning]

Avvägning är ett centralt begrepp inom den fysiska planeringen och syftar på processen i vilken oförenliga intressen som inte går att samordna prioriteras med syfte att finna den mest lämpliga och/eller ändamålsenliga lösningen. Avvägningar sker på alla nivåer i samhällsplaneringen. Samordning är också ett begrepp som används inom fysisk planering. Bland annat har Boverket, enligt Förordningen (2022:228) med instruktion för Boverket, ett samordningsansvar inom sitt verksamhetsområde för de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 3-5 kap. miljöbalken. Även länsstyrelserna har ett samordningsansvar enligt sin förordning och instruktion. (2017:868). Det ansvaret uttrycks bland annat som att man utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Utifrån att begreppen avvägning och samordning är centrala för samverkan mellan olika aktörer, nivåer och intressen kommer nu några frågor kring det:

Vad innebär avvägning i din organisations uppdrag?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....

Vad innebär samordning i din organisatoriska uppdrag?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....

På vilken nivå ska avvägning mellan intressen som uttrycks inom ramen för en nationell fysisk planering ske?

Skriv ditt argument varför i rutan bredvid ditt angivna svar.

- Statlig
- Regional
- Lokal
- Ingen uppfattning

Upplever du att avvägningsprocessen mellan motstridiga intressen som uttrycks inom ramen för en nationell fysisk planering är transparent och förutsägbar?

Skriv gärna en kommentar i rutan om du inte anser det.

- | | Ja | Nej | Ingen uppfattning |
|-------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Transparent | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Förutsägbar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Finns det/behövs det någon aktör som tar ansvar för nationell samordning av statliga intressen?

Skriv gärna en kommentar i rutan bredvid ditt angivna svar.

- Ja
- Nej
- Ingen uppfattning

**Påverkar markägandet avvägningssituationen på något sätt?
(om exempelvis stat, region eller kommun är ägare av mark
som är utpekad som riksintresse och/eller används för ett
allmänt ändamål och som ska avvägas mot andra intressen).**

Skriv gärna en kommentar bredvid ditt angivna svar.

Ja

Nej

*Ingen
uppfattning*

**Nu har du besvarat alla frågor i enkäten som ingår i
förstudien för nationell fysisk planering. Skriv gärna dina
generella kommentarer och medskick i texttrutan när det
gäller förstudien och/eller enkäten.**

.....

.....

.....

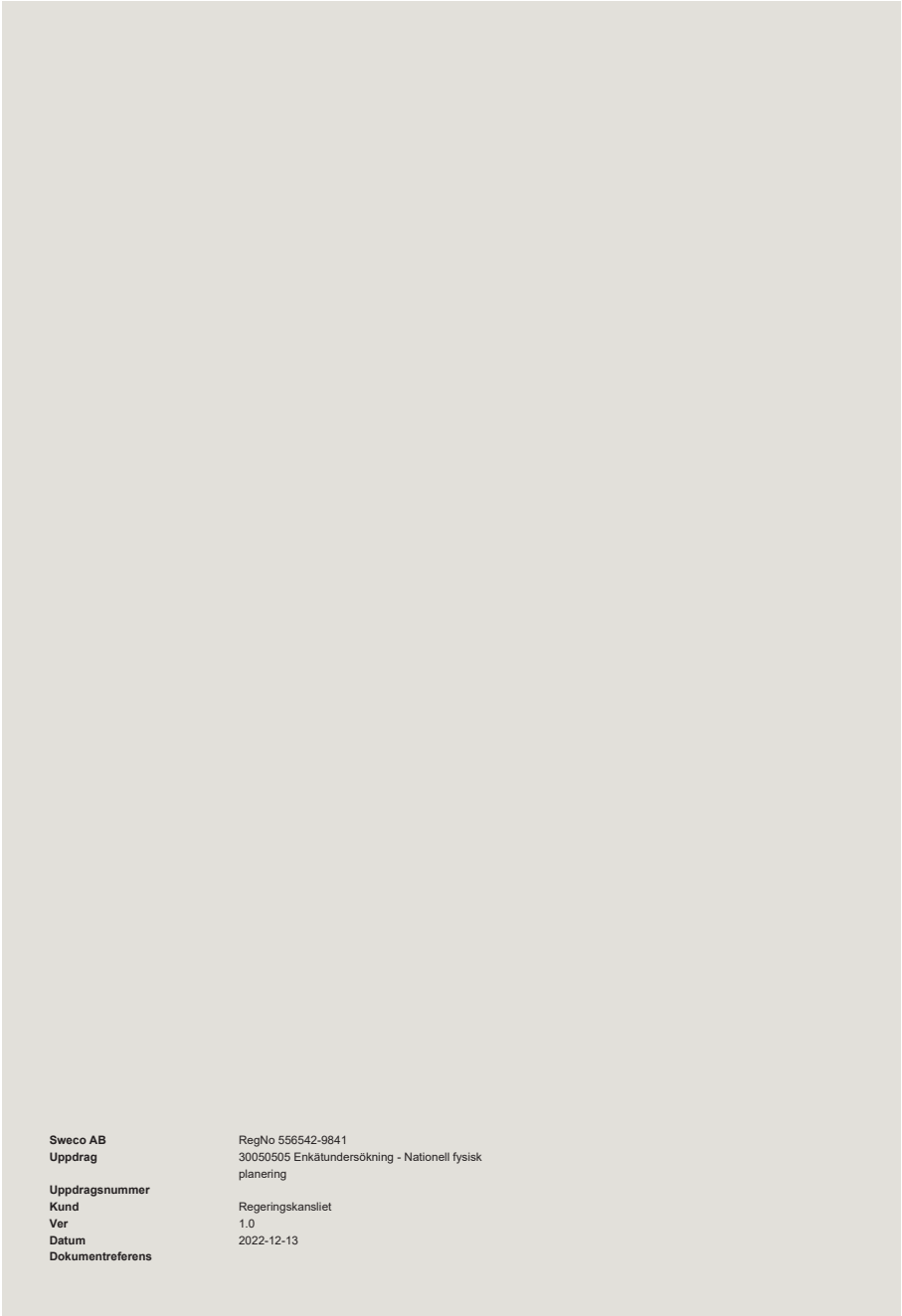
Tack för din värdefulla medverkan!

Nationell Fysisk Planering

Enkätundersökning 2022

Kund - Regeringskansliet
Konsult - Sweco Sverige AB





Sweco AB	RegNo 556542-9841
Uppdrag	30050505 Enkätundersökning - Nationell fysisk planering
Uppdragsnummer	
Kund	Regeringskansliet
Ver	1.0
Datum	2022-12-13
Dokumentreferens	

Innehållsförteckning

1.	Bakgrund, syfte och metod.....	4
1.1	Bakgrund.....	4
1.2	Syfte med undersökningen.....	4
1.3	Metod.....	5
2.	Verktyg för statlig styrning av den fysiska planeringen.....	7
2.1	Den nuvarande nationella fysiska planeringens delar.....	7
2.2	Bedömning av delarnas funktion.....	10
2.3	Andra reflektioner och erfarenheter kring systemets delar.....	14
3.	Systemets funktionalitet.....	15
3.1	Riksintressesystemet.....	15
3.2	Statlig planering av vatten och transportinfrastruktur.....	25
3.3	Förhandlingsplanering.....	29
3.4	Avvägning och samordning.....	32
4.	Olika aktörers medskick och kommentarer.....	40
5.	Slutsatser och reflektioner kring resultaten.....	41
6.	Appendix.....	43

Missivbrevet

Enkäten



1. Bakgrund, syfte och metod

1.1 Bakgrund

Regeringen har den 7 juli 2022 lagt ett uppdrag att genomföra en förstudie för nationell fysisk planering.

I uppdraget ingår att:

- genomföra en förstudie om nationell fysisk planering,
- identifiera hur staten på ett samordnat vis kan redogöra för sin uppfattning om hur mark och vatten på lång sikt bör användas på ett sätt som ger tydligare förutsättningar för en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten samt en effektiv fysisk planering och prövning, och föreslå en struktur för hur nationell fysisk planering kan utformas samt vilka frågor och intressen som bör omfattas av en sådan planering,
- redovisa fördelar och nackdelar med en sådan nationell fysisk planering samt, analysera vilka konsekvenser som kan uppstå för staten, kommuner, regioner, företag och enskilda. Eventuella konsekvenser för det kommunala självstyret ska särskilt redovisas.

Synpunkter ska inhämtas från ett antal aktörer. Inhämningen kommer att ske i två delar där en enkät utgör den ena delen, denna rapport beskriver resultaten från den undersökningen. Den andra delen utgörs av dialogmöten för att både fördjupa och bredda diskussionerna.

1.2 Syfte med undersökningen

Syftet med enkäten är att inhämta synpunkter kring det nuvarande systemet kring statens intressen i fysisk planering. Enkäten är uppbyggd av följande delar:

1. Den nuvarande nationella fysiska planeringens delar.
2. Systemets funktionalitet.
3. Avvägning och samordning.
4. Övriga synpunkter.

Endast ett svar per myndighet ska samlas in och enkäten är inte anonym.



1.3 Metod

Datainsamling gjordes via webbaserad enkätundersökning. Genom att samla in data från ett urval av aktörer som arbetar med nationell fysisk planering ges ett underlag att utvärdera verksamheten och dess verktyg.

Det var viktigt att ta hänsyn till de olika typerna av aktörer såsom kommuner, regioner, länsstyrelser, myndigheter när det gäller olikheter i förutsättningar och arbetsområden. Resultat ska redovisas på totalnivån och nedbrutet på typ av aktör.

Regeringskansliet tog fram lista på mejladresser till de aktörer som skulle bjudas in som respondenter i undersökningen.

En enkät med komplexa frågor och möjlighet att skriva in fritextsvar kräver en insamlingsmetod som ger respondenten tid till eftertanke. Webbundersökning är ett bra alternativ för den typen av enkät, den kan exempelvis pausas och återupptas vid ett senare tillfälle.

1.3.1 Population och urval

Regeringskansliet önskade få en svarsdatabas med god representativitet från olika typer av aktörer, bruttourval i form av 61 mejladresser till representanter från kommuner (28), Regioner (5), Länsstyrelser (7) och myndigheter (21) tillhandahölls från Regeringskansliet projektledare.

1.3.2 Insamling och insamlingsperiod

Regeringskansliet författade ett missivbrev med beskrivning av syfte för undersökningen och information om förstudien för nationell fysisk planering. I mejlet fanns en enkätlänk som ledde till inloggningssidan för enkäten. Missivbrevet finns i bilaga 1.

Det första utskicket skickades ut den 2 november 2022. Under insamlingsperioden skickade fyra påminnelser ut till de som inte hade några registrerade svar. Insamlingen avslutades den 7 december 2022 och därefter togs databasen ut från det digitala enkätverktyget.

1.3.3 Frågor i enkäten

Utkast på frågor och frågeområden togs fram av Regeringskansliet och efter en gemensam genomgång av utkastet beslutades det om en innehåll i en slutlig enkätversion och det medföljande missivbrevet.

Enkäten var indelad i fyra delar: en frågedel den nuvarande nationella fysiska planeringens delar, en del om systemets funktionalitet, en del om avvägning och samordning samt slutligen övriga synpunkter. Frågorna bearbetades i en uppdaterad version tills en slutgiltig enkätversion godkändes. Enkäten och missivbrev återfinns i appendix.

Det ingick ett flertal frågor med fritextsvar i enkäten.

1.3.4 Bearbetningar/analys och tabellframställning

Alla bearbetningar av tabeller och diagram genomfördes i Excel. Alla beräkningar genomfördes i programmet IBM SPSS.

Alla tabeller från undersökningen har framställts i Excel format.



Ingen viktning har gjorts av totalresultatet och inga felmarginaler har beräknats. Urvalet av aktörer från de olika kategorierna har inte gjorts med obunden slumpmässighet varför statistiskt konfidensintervall inte är tillämbart i tolkning av resultaten.

Data har analyserats uppdelat på olika kategorier av aktörer: myndigheter, kommuner, regioner och länsstyrelser. Denna variabel har kodats av Sweco i datamängden.

Antal svarande redovisas ovanför graferna, antal icke svarande redovisas inte eftersom bortfallet blev litet och det är ett relativt litet datamaterial att analysera.

Uteblivna svar på någon delfråga kan bero på annat än bortfall. Det kan bero på bland annat att respondenterna har angett ett svarsalternativ på frågan innan som innebär att man inte ska svara på den efterföljande (selektionsfråga).

1.3.5 Svandsandelar

Antalet besvarade enkäter som ingår i analysen uppgår till 54 av 61st. inbjudna respondenter, vilket medför en total svarsfrekvens/andel på 89 procent, det är en hög svarsfrekvens och ett litet bortfall.

TABELL 1. INKOMNA ENKÄTSVAR OCH SVARSFREKVENSN.

	Antal inbjudna respondenter	Antal svar	Svarsfrekvens
Myndigheter	21	18	86%
Kommuner	28	26	93%
Länsstyrelser	7	5	71%
Regioner	5	5	100%
Total	61	54	89%

1.3.6 Representativitet och statistisk säkerhet

Undersökningen är inte en totalundersökning och när det gäller de olika kategorierna myndigheter, kommuner, regioner och länsstyrelser är det en delmängd av populationen som har bjudits in att delta i undersökningen.

Representativitet i datamängden är viktig för att säkra slutsatser ska kunna dras. I denna undersökning är antalet svar klart högre från kommuner och myndigheter jämfört med regioner och länsstyrelser. Resultatet på totalnivån ska användas för en överblick medan resultaten på kategorinivå och skillnader mellan kategorierna är mer intressant att studera.

Det är viktigt att tänka på att resultat per kategori ska tolkas med försiktighet eftersom det är en delmängd av aktörer per kategori som fått möjlighet att besvara enkäten. Regeringskansliet utgår från att resultaten från aktörerna per kategori utgör en god representation av hur frågeställningarna påverkar kategorin i deras verksamhet, dock kan det finnas skillnader jämfört med populationen som inte fångas i denna undersökning.

Det är inte bara svarsfrekvensen som indikerar på tillförlitligheten utan också representativiteten, alltså om de som svarar är representativa för dem som vi ska uttala oss om.

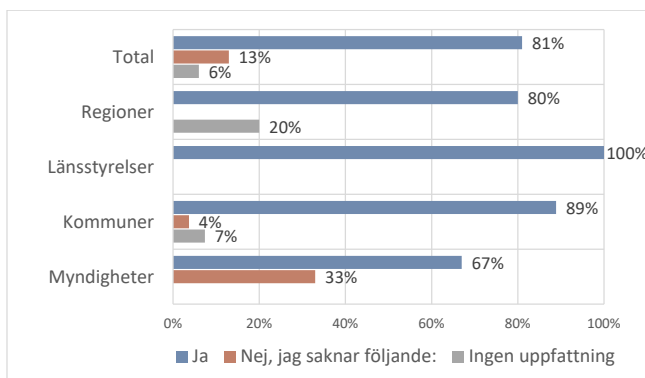


2. Verktyg för statlig styrning av den fysiska planeringen

2.1 Den nuvarande nationella fysiska planeringens delar

DIAGRAM 1. DELAR NI BILDEN ATT DEN STATLIGA STYRNINGEN AV DEN FYSISKA PLANERINGEN I SVERIGE SKER GENOM FÖLJANDE DELAR? N=54 ST, MYNDIGHETER 18, KOMMUNER 26, REGIONER 5 OCH LÄSSTYRELSE 5.

1. politiskt antagna mål
2. ekonomiska stimulansåtgärder
3. lagstiftning
4. sektorplanering
5. statlig planering för vatten-, transportinfrastruktur



En klar majoritet av de svarande, 81 procent, delade bilden medan 13 procent saknade något i beskrivningen.

Det var främst respondenter från myndigheter som angav att de saknade något i beskrivningen, i fritextsvaren fanns följande kommentarer:

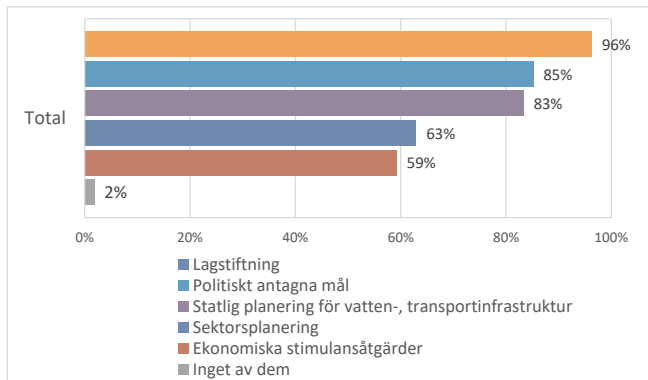
- Miljömålen
- Listan saknar hänvisning till beslutsprocesser och möjligheter till insyn och delaktighet, i synnerhet beslut som rör fysisk planering och som tas på nationell nivå av regeringen eller av de nationella myndigheterna, inklusive tillsynsbeslut. Utöver detta saknas



nationella planer och program, vägledning, allmänna råd och rådgivning.

- Satsningar på FOU (med koppling till olika lärosäten som utbildar arkitekter och planerare)
- Funderingar runt Riksstyrelsen.
- Statligt markägande, områdesskydd, strategier och vägledning
- Vägledning och information
- Regional planering av el-infrastruktur

DIAGRAM 2. VILKA AV DE FEM VERKTYGEN ÄR NI I HUVUDSAK BERÖRDA AV?
N=54.

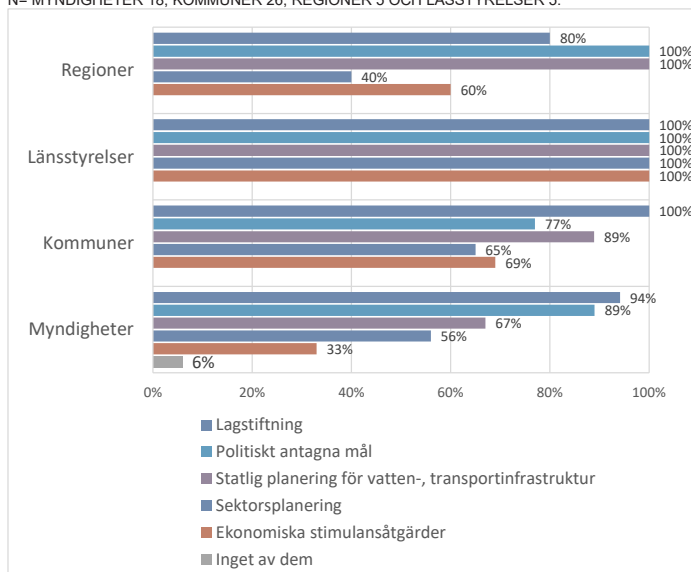


Av samtliga svarande är det *lagstiftning* som berör flest. Även när det gäller *politiskt antagna mål* och *statlig planering för vatten- och transportinfrastruktur* är det en övervägande majoritet som svarar att de berörs av dem.

Angående *sektorplanering* och *ekonomiska stimulansåtgärder* är det drygt hälften av de svarande som anger att de berörs.



DIAGRAM 3. VILKA AV DE FEM VERKTYGEN ÄR NI I HUVUDSAK BERÖRDA AV?
N= MYNDIGHETER 18, KOMMUNER 26, REGIONER 5 OCH LÄSSTYRELSE 5.

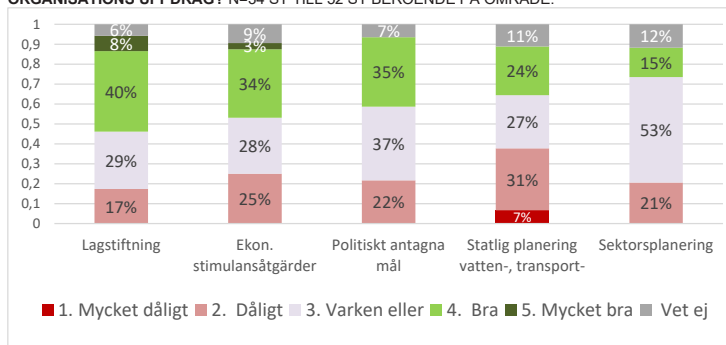


Det återfinns en del skillnader i svaren från olika kategorier av aktörer:

- Alla länsstyrelser säger att samtliga områden berör dem.
- Kommunerna svarar i något lägre grad än övriga grupper att politiskt antagna mål berör dem samt i relativt hög grad att de berörs av ekonomiska stimulansåtgärder.
- Regionerna svarar i lägre grad än övriga att sektorsplanering berör dem. Men samtliga respondenter från regioner svarar att politiskt antagna mål och statlig planering för vatten- och transportinfrastruktur är sådant som berör dem.
- När det gäller ekonomiska stimulansåtgärder är det en klart lägre andel bland myndigheter, jämfört med övriga, som svarar att de berörs.

2.2 Bedömning av delarnas funktion

DIAGRAM 4. HUR VÅL FUNGERAR DE VERKTYG NI ÄR BERÖRDA AV FÖR ER ORGANISATIONS UPPDRAG? N=34 ST TILL 52 ST BERÖENDE PÅ OMRÅDE.



Sett över samtliga svarande är det en blandad bild när det gäller betygsättning av de olika verktygen. Samtliga verktyg får både positiva och negativa betygsättningar. Det är dock få av de svarande som ger ett mycket högt betyg eller mycket lågt betyg. I kommande diagram kommer det visas att andelar positiva och negativa skiljer sig ganska mycket mellan olika aktörskategorier.

Det verktyg som får störst andel, 48 procent, positiva bedömningar är lagstiftning. 17 procent svarar dock att det fungerar ganska dåligt.

Ekonomiska stimulansåtgärder har en liten övervikt av positiva betyg, 37 procent jämfört med 25 procent negativa betyg. Liknande betygsättning görs för politiskt antagna mål som ges 35 procent höga betyg och 22 låga betyg.

Statlig planering av vatten- och transportinfrastruktur är det verktyg som får störst andel negativa betyg, 38 procent.

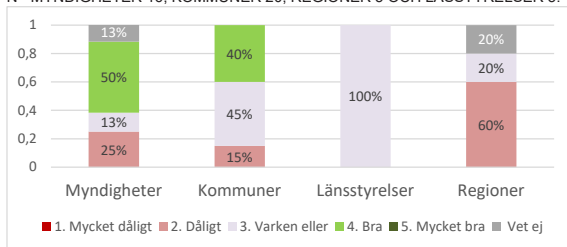
För sektorsplanering anger en majoritet av de svarande ett neutralt betyg, 53 procent. Det är en något fler negativa betyg, 21 procent, jämfört med de positiva betygen som utgör 15 procent.

Andelen vet ej ligger från 6 procent till 12 procent beroende på verktyg.



DIAGRAM 5. HUR VÅL FUNGERAR DE VERKTYG NI ÄR BERÖRDA AV FÖR ER ORGANISATIONS UPPDRAG? POLITISKT ANTAGNA MÅL

N= MYNDIGHETER 16, KOMMUNER 20, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.

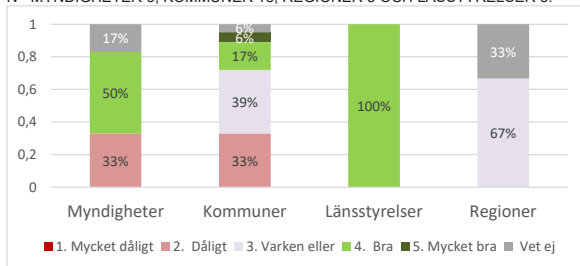


För verktyget *politiskt antagna mål* är det stor skillnad på svaren från olika kategorier av aktörer, myndigheter och kommuner har en övervikt av positiva betyg medan regioner har övervikt av negativa betyg och bland länsstyrelserna ger samtliga neutralt betyg 3 på 5-gradig skala.

- Myndigheter ger det bästa betyget där 50 procent svarar ganska bra och 25 procent ganska dåligt,
- Bland Kommunerna ger 40 procent ett positivt betyg medan 15 procent ger ett negativt dito. En stor andel 45 procent ger betyg 3.

DIAGRAM 6. HUR VÅL FUNGERAR DE VERKTYG NI ÄR BERÖRDA AV FÖR ER ORGANISATIONS UPPDRAG? EKONOMISKA STIMULANSÅTGÄRDER

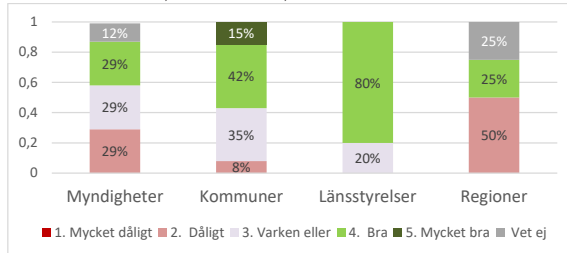
N= MYNDIGHETER 6, KOMMUNER 18, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 3.



Även för verktyget *ekonomiska stimulansåtgärder* är det stor skillnad på svaren från olika kategorier av aktörer. Bland de myndigheter som svarande att de berörs av verktyget ges både positiva och negativa betyg med en övervikt av positiva. Länsstyrelser ger alla ett högt betyg, 4 på en 5-gradig skala, medan kommuner har övervikt av negativa betyg. Regioner ger neutralt betyg.

DIAGRAM 7. HUR VÅL FUNGERAR DE VERKTYG NI ÄR BERÖRDA AV FÖR ER ORGANISATIONS UPPDRAG? LAGSTIFTNING

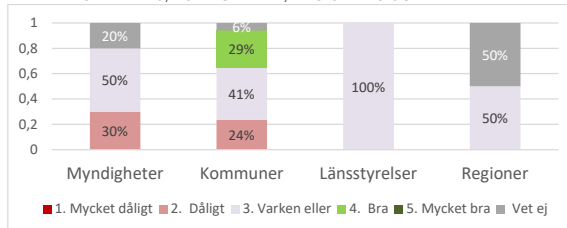
N= MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 26, REGIONER 5 OCH LÄSSTYRELSE 4.



När det gäller verktyget *lagstiftning* är det skillnader på svaren från olika kategorier av aktörer. Hos myndigheter är det en blandning med lika stora andelar positiva betyg, neutrala betyg och negativa betyg. Bland respondenter från kommunerna ger en majoritet, 57 procent, ett positivt betyg, 4 eller 5 på 5-gradig. Även länsstyrelser gör en positiv bedömning med 80 procent som ger betyg 4 medan det bland svaren från regioner ger neutralt betyg.

DIAGRAM 8. HUR VÅL FUNGERAR DE VERKTYG NI ÄR BERÖRDA AV FÖR ER ORGANISATIONS UPPDRAG? SEKTORPLANERING

N= MYNDIGHETER 10, KOMMUNER 17, REGIONER 5 OCH LÄSSTYRELSE 2.



För verktyget *sektorplanering* är det stora andelar av respondenter i alla kategorier som anger ett neutralt betyg, 3 på 5-gradig skala.

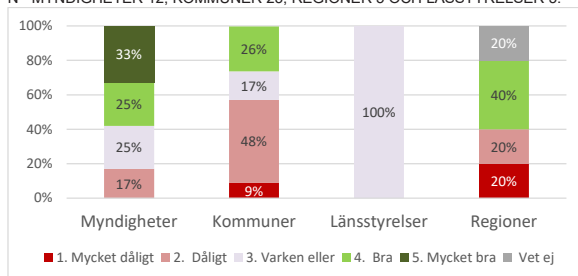
Endast bland kommunerna återfinns positiva betyg, 29 procent. Samtidigt är det 24 procent som ger negativt betyg. Bland de respondenter från myndigheter som berörs av detta verktyg är det varannan som ger neutralt betyg och 30 procent ger negativt betyg.

Samtliga svar från länsstyrelser är neutrala med betyg 3 på 5-gradig skala och av de två respondenterna från regioner som berörs av verktyget är det ett neutralt betyg och ett vet ej svar.



DIAGRAM 9. HUR VÅL FUNGERAR DE VERKTYG NI ÅR BERÖRDA AV FÖR ER ORGANISATIONS UPPDRAG? STATLIG PLANERING FÖR VATTEN-TRANSPORTINFRASTRUKTUR

N= MYNDIGHETER 12, KOMMUNER 23, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.



För verktyget *statlig planering för vatten-, transportinfrastruktur* är det stora skillnader på bedömning när man jämför olika kategorier av aktörer. Inom respektive kategori är dessutom stor spridning av betygsättning.

- Myndigheter är mest positiva där hela 58 procent ger betyg 4 eller 5 på 5-gradig skala. 17 procent ger negativt betyg
- Bland kommuner är det en övervikt av negativa betyg, 57 procent, medan 26 procent ger betyg 4.
- Samtliga respondenter bland länsstyrelserna gav betyg 3 på 5-gradig skala.
- Bland regionerna är det 40 procent positiva svar och 40 procent negativa,



2.3 Andra reflektioner och erfarenheter kring systemets delar.

Kapitlet avslutades med möjligheten för respondenterna att kommentera rörande "andra reflektioner och erfarenheter kring systemets olika delar".

Utifrån att aktörerna har olika infallsvinkel, förutsättningar, att det finns skillnader inom respektive kategori samt att svaren innehåller kommentarer kring olika delar av systemet leder en kodning av svar i ämnesområden inte till en tydlig bild.

Kommentarer från respondenterna pekar bland annat på en stor spännvidd inom respektive verktyg, att det finns *otydlighet i systemen för nationell styrning*, att det finns *ojämnheter i sektorplanering*, att det finns *målkonflikter* och att *lagstiftningen inte alltid hänger med*.

Här visas ett urval av fritextsvar från enkäten. En fullständig lista med kommentarer återfinns i bilaga.

"Lagstiftningen kolliderar i flera fall, vilket försvårar. Ekonomin kan hjälpa oss att navigera oss att ha rätt fokus"

"I likhet med de flesta nivåer av målstyrning så finns det även målkonflikter på nationell nivå. Planeringen inom olika sektorer fungerar över lag tillfredsställande men inte alltid sömlöst mellan sektorer. <.>"

"Den statliga styrningen av fysiska planering haltar på grund av dels ojämn sektorplanering, dels att nationella intressen sällan vägs av och hanteras ordentligt."

"Det finns målkonflikter inom och mellan mål. Ekonomisk styrning kan både bidra till och motverka måluppfyllelse. Exempelvis nationella transportplanen motverkar vissa av miljömålen. Sektorplanering riskerar att bidra till ""stuprörstänkande"" och därmed inte bidra till måluppfyllelse eller hållbar utveckling. <.>"

"Det regionala utvecklingsuppdragets koppling till fysisk planering är för otydlig i nationell styrning."



3. Systemets funktionalitet

I detta kapitel presenteras hur olika aktörer bedömer systemets funktionalitet när det gäller:

- Riksintressesystemet
- Statlig planering av vatten och transportinfrastruktur
- Förhandlingsplanering
- Avvägning och samordning

3.1 Riksintressesystemet

Enkäten innehåll följande beskrivning av riksintressesystemet:

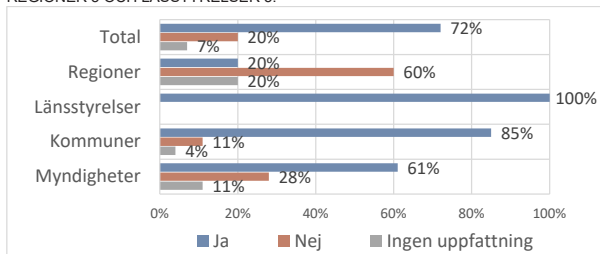
" Ett av de viktigaste verktygen för statlig styrning är riksintressesystemet. Riksintressesystemet innebär ett utpekande av olika typer av intresse med syfte att skydda dessa resurser långsiktigt och erbjuda ett visst mått av förutsägbarhet. Idag kan grovt räknat två kategorier av riksintressen urskiljas; områden med bevarandebestämning (exempelvis kulturmiljö) och områden som är viktiga för exploatering för ett visst ändamål (exempelvis vågar).

I Sverige berörs idag cirka 29 miljoner hektar mark och vatten av olika slags riksintresse i ett antal olika kategorier. Detta motsvarar en marktäckning om 54%. För varje område finns en värdebeskrivning. Dessa finns tillgängliga i länsstyrelsernas Planeringskatalog ([Planeringskatalogen \(lansstyrelsen.se\)](https://www.lansstyrelsen.se)). Ett pågående arbete sker med att uppdatera vissa av dessa i enlighet uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse (Fi2020/00252/SPN).

Anspråk på riksintresse ställs av, i Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområde, utpekad sektorsmyndighet vars anspråk förmedlas via länsstyrelserna till den kommunala översiktsplaneringen. Merparten av anspråken utgörs av ett geografiskt område och en text beskrivandes riksintressets värde.

Boverket har skyldighet att hålla en allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden, enligt samma förordning och länsstyrelserna har motsvarande skyldighet på länsnivå. Boverket ska dessutom verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken. Länsstyrelserna har dessutom i uppgift att bevaka riksintressena och meddela hot om eventuell påtagliga skada på ett utpekad riksintresse i samband med granskningsyttrande. Frågan avgörs därefter i den påföljande detaljplaneringen eller vid annan prövning. "

DIAGRAM 10. UPPFYLLER RIKSINTRESSEVERKTYGET SITT SYFTE ATT LÅNGSIKTIGT SKYDDA RESURSER? N=54, MYNDIGHETER 18, KOMMUNER 26, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.

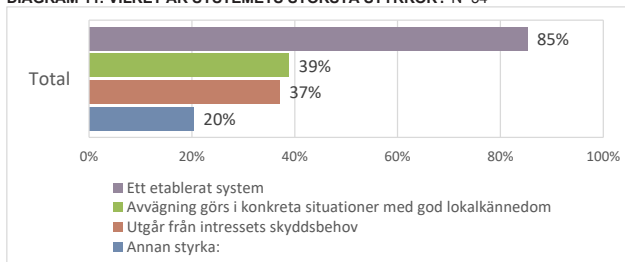


Över lag är det en klar majoritet, 72 procent, som anser att riksintresseverket uppfyller sitt syfte att långsiktigt skydda resurser.

Var femte respondent, 20 procent, håller inte med om det.

Det är endast bland gruppen regioner som andelen som inte håller med är i majoritet, 3 av 5 svarande bland respondenter från regionerna säger att de inte håller med.

DIAGRAM 11. VILKET ÄR SYSTEMETS STÖRSTA STYRKOR? N=54



Totalresultat för samtliga svarande visar tydligt att den största styrkan upplevs vara att systemet är väl etablerat, 85 procent anger det som en styrka.

Färre än hälften, 39 respektive 37 procent, anger att avvägningar görs med god lokalkännedom och att systemet utgår från intressets skyddsbehov. 20 procent anger en annan styrka.

I fritextsvar ges följande kommentarer om annan styrka. Samtliga fullständiga fritextsvar återfinns i bilaga.

"Bra grundtanke"

"Det är en tydlig distinktion mellan olika riksintressen, vid avvägning mellan riksintresse för flera oförenliga ändamål. Intentionerna med



riksplaneormen, med samspel mellan central, regional och kommunal nivå. <.>"

"Systemets styrka är att skydda allmänna intressen av stor nationell betydelse inte att driva enskilda sektorsfrågor."

"Skapar tydlighet hos all berörda"

"Systemet möjliggör att nationell, regional och lokal nivå möts <.>"

"översiktighet"

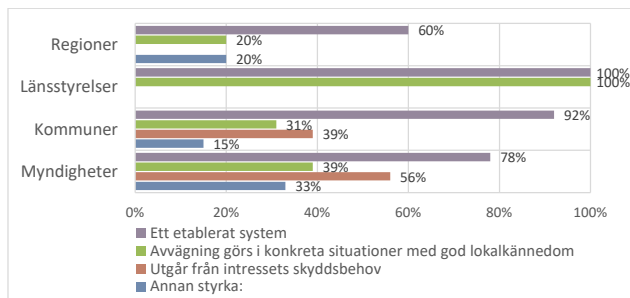
"ger en förutsägbarhet och goda motiv"

"Systemet finns och är en bra utgångspunkt."

"en gemensam nationell värdebeskrivning att förhålla sig till"

"Att främja en hållbar utveckling och trygga en god hushållning är viktigare än någonsin. Systemet i sig är därför fortfarande aktuellt och främjar en helhetssyn. <.>"

DIAGRAM 12. VILKET ÅR SYSTEMETS STÖRSTA STYRKOR? N=MYNDIGHETER 18, KOMMUNER 26, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.



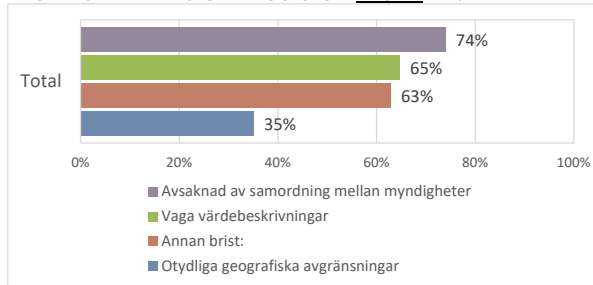
Samtliga kategorier anser att den största styrkan hos systemet är att det är ett etablerat system. Respondenter från regioner anser det i lägst utsträckning.

Kommuner och myndigheter anser i högre grad än övriga grupper att det är en styrka att systemet utgår från intressets skyddsbehov.

Samtliga svarande länsstyrelser anser att det är en styrka att avvägning görs i konkreta situationer med god lokalkännedom. Hos kommuner och myndigheter är det ungefär var tredje respondent som tycker att det är en styrka.

Det är i störst grad myndigheter som anger andra styrkor hos systemet.

DIAGRAM 3. VILKET ÄR SYSTEMETS STÖRSTA BRISTER? N=54



Totalresultat för samtliga svarande visar att det är flera brister som uppmärksammas av en majoritet av respondenterna. Den största bristen uppges vara en avsaknad av samordning mellan myndigheter, 74 procent svarar att de ser det som en brist.

Att systemet har vaga värdebeskrivningar anser 65 procent är en brist och 35 procent svarar att det finns otydliga geografiska avgränsningar.

63 procent av respondenterna angav en annan brist vilket de fick möjlighet att ange i fritextsvar. Följande områden uppgavs vara en brist i systemet:

- *Bristande aktualitet* tas upp av flera respondenter när det gäller främst värdebeskrivningar.
- Flera kommentarer tar upp *brister i förmåga och kompetens kring riksintressesystemet*.
- Några kommentarer pekar på *geografisk skillnad i tillämpning*.
- Att verksamhet ofta är *organiserad som stuprör* tas upp, det tangerar området kring brister i samordning mellan myndigheter.

I fritextsvar ges följande kommentarer om annan brist. Samtliga fullständiga fritextsvar återfinns i bilaga.

"Riksintressenas värdebeskrivningar är långt ifrån alltid uppdaterade. Värdebeskrivningarna är ofta allmänt formulerade, vaga och svåra att förhålla sig till. De är inte skrivna för att ge vägledning till hur hänsyn kan lämnas. Vi uppfattar att det saknas en förståelse för de konsekvenser riksintresseutpekanden får för kommunernas planering." <.>

"Avsaknad av aktualitet i vissa delar och för svag styrning av riksintresseföreskrivande myndigheter. Bristande förståelse för systemet leder till olika tillämpning."

"Systemets "stuprörutbyggnad" gör att när det finns fler intressen på samma plats riskerar våra avvägningar att upplevas som godtyckliga. Det vore bra med någon form av rangordning."

"Bristande förståelse för riksintressesystemet. Bristande styrning av riksintressemyndigheter (otydligheter i mandat, roller och ansvar)."



Avsaknad av aktualitet i vissa delar - Vi vill omformulera svarsalternativet "vaga värdebeskrivningar" till "brist på ändamålsenliga värdebeskrivningar". <.>

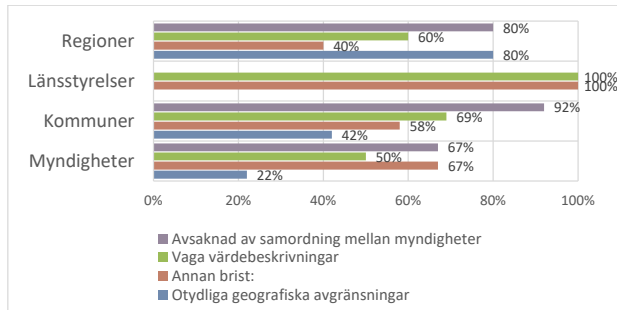
"Risk att de samverkande myndigheterna bevakar sin sektorsintressen. Otydliga geografiska begränsningar. "

" Mycket stor skillnad i tolkningar mellan olika länsstyrelser."

" Regionala skillnader i hur riksintresse-utpekanden tillämpas. I de fall riksintressemyndigheter använder länsstyrelsen i sitt utpekande leder det till stora regionala skillnader."



DIAGRAM 14. VILKET ÄR SYSTEMETS STÖRSTA BRISTER? N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 27, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.



Hos tre av fyra aktörskategorier anser störst andel att avsaknad av samordning mellan myndigheter är en brist.

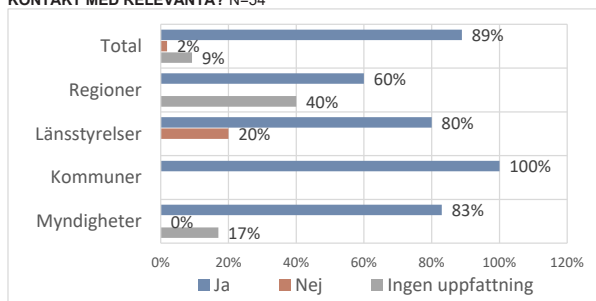
Bland respondenter från länsstyrelser anger samtliga att vaga värdebeskrivningar är en brist, även hos kategorierna myndigheter och kommuner, 67 respektive 58 procent, säger många det är en brist.

Respondenter från regioner anser i högre utsträckning än övriga att otydliga geografiska avgränsningar är en brist.

Alla kategorierna anger i hög grad andra brister som de fått möjlighet att beskriva i fritextsvar.



DIAGRAM 15. ÄR RIKSINTRESSENA SOM DIN VERKSAMHET KOMMER I KONTAKT MED RELEVANTA? N=54



Över lag är det en klar majoritet, 89 procent, som anser att riksintressena som de kommer i kontakt med är relevanta. Endast en respondent anser att de är irrelevanta.

Bland respondenter från regioner och myndigheter finns det en del som anger att de inte har en uppfattning i frågan.

Respondenter fick möjlighet att beskriva eventuella riksintressen de inte ansåg relevanta och i fritextsvaren återfinns en blandning av svar. Ett område som flera nämner är *exploateringsintressen*.

Nedan är citat från några respondenter:

" Denna fråga vill vi egentligen svara både ja och nej på. Det finns många ytterst relevanta riksintresseanspråk, det är viktigt att poängtera. Det finns också anspråk som är tveksamma. Vi väljer att svara nej eftersom de tveksamheter som finns behöver uppmärksammas. Länsstyrelsen anser att en del av exploateringsintressena har tveksam relevans. Det gäller främst delar av anspråk för befintliga anläggningar (kommunikationer, energidistribution, vattenförsörjning). <.>

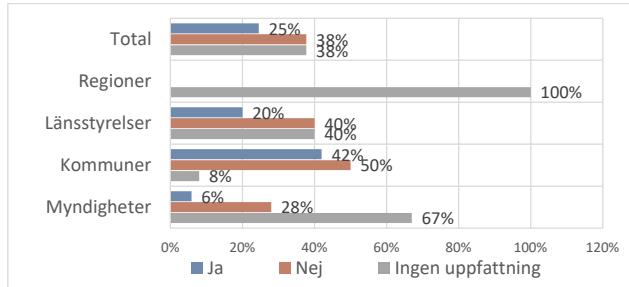
" Länsstyrelsen anser att en del av exploateringsintressena har tveksam relevans. Sektorsmyndighet behåller riksintresseanspråk trots att exploateringen är genomförd i syfte att kunna bevaka objektet. <.>

" Riksintresse vindkraft är inte relevanta då de inte är byggbara i vår kommun."

" Möjligtvis de som rör området kommunikationer."

" Riksintressena är relevanta men samordningen mellan olika myndigheter kan förbättras. Dessutom kan vägledning för avvägningen mellan olika riksintressen tydliggöras."

DIAGRAM 16. BORDE DE AREELLA NÄRINGARNAS INTRESSEN, EXEMPELVIS JODBRUKSMARK, SOM IDAG ANGES SOM NATIONELLA INTRESSEN I 3 KAP MILJÖBALKEN LYFTAS TILL RIKSINTRESSE? N=53, N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 27, REGIONER 4 OCH LÄNSSTYRELSE 5.



Över lag anger en större andel respondenter från olika kategorier att areella näringars intressen inte bör lyftas till riksintresse än de som tycker de ska lyftas. 25 procent är för det medan 38 procent är emot det.

Bland kommuner är det störst andel som tycker de bör lyftas upp, 42 procent. Samtidigt är det även i den gruppen en övervikt som anser att de inte ska lyftas upp, 50 procent.

Hos myndigheter och länsstyrelser är det en majoritet av de svarande som anger att de inte har en uppfattning.

Respondenter fick möjlighet att argumentera för sitt ställningstagande i fritextsvar. **Här visas argument från personer som anser areella näringarnas intressen bör lyftas till riksintresse:**

"<.> livsmedelsstrategin och beredskapsarbetet är jordbruksmark en viktig resurs och man bör vara ytterst restriktiv med att ta jordbruksmark i anspråk för andra ändamål. Man bör använda annan mark än jordbruksmark. Flera tidigare utredningar har undersökt relevansen av att utse jordbruksmark som riksintresse, men då kommit fram till att det inte är ändamålsenligt. <.>"

" Under förutsättning att särskilt odlingsbar jordbruksmark pekas ut och avgränsas skulle det kunna vara en fördel med riksintresse för jordbruksmark."

" för att säkerställa mark för matproduktion krävs det att jordbruksmarkens status höjs till riksintresse. Idag är det allt för lätt att ta jordbruksmark i anspråk. Ifall det skulle bli riksintresse krävs dock en stor nationell samordning med att alla länsstyrelser gör samma typer av bedömningar av värdet av jordbruksmarken."

" Vi går mot ett ökat behov av självförsörjning. Marker växer igen. Jordbruksverksamhet och dess kultur har försvunnit i vår kommun. Borde ha värnats om på samma sätt som rennåringen."



Här visas argument från personer som inte anser areella näringarnas intressen bör lyftas till riksintresse:

" Det kan försvåra miljöanpassning av jordbruket, exempelvis vätning av tidigare utdikad torvmark."

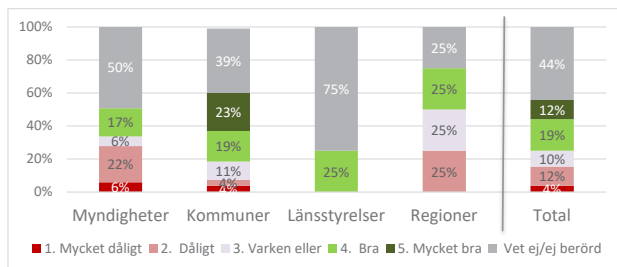
" Jordbruksmark bör inte värnas som riksintresse. Det behövs ett mer utvecklat motiv än att bara konstatera att det är jordbruksmark. Riksintressena ska värna det som är synnerligen unikt utifrån det sektorsområde det har att skydda. Jordbruk är en kommersiell näring som kan stödjas på andra sätt, exempelvis genom att ge goda ekonomiska förutsättningar att bedriva jordbruk och skapa incitament så att befintlig åkermark inte växer igen."

" Skydd av jordbruksmark behöver stärkas nationellt och lokalt, men vi anser inte att riksintresse är rätt väg."

" Det beror på om det går att vara tydlig i värdebeskrivningen. Risk finns att skyddsbehov från andra intressen än just exempelvis jordbruksvärdet ändå vägs in."

" En sådan justering måste ske i samklang med andra berörda RI. Vår livsmedelsförsörjning är givetvis av största vikt men det är svårt att se att en höjning skulle kunna nå en ökad grad av självförsörjande varvid vi kan riskera att skydda allt för stora ytor till en relativt begränsad nytta. Ett annat RI bör då stå tillbaka till förmån för att kunna nyttja mer mark för areell näring."

DIAGRAM 17. HUR VÅL BEAKTAS RIKSINTRESSENA I DEN REGIONALA PLANERINGEN? N=52 N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 27, REGIONER 4 OCH LÄNSSTYRELSE 4.



Sett över samtliga svarande är det en blandad bild när det gäller betygsättning av hur väl riksintressen beaktas i den regionala planeringen. Det är även en stor andel av respondenter som inte vet eller säger att de inte är berörda,

På totalnivån finns det en större andel, 31 procent, som ger högt betyg än de som ger ett lågt betyg, 16 procent.



Bland respondenter från kommuner är det en klar övervikt av positiva svar, 42 procent medan bara 8 procent är negativa.

Bland respondenter från myndigheter är det en större andel som ger negativa svar än positiva medan det bland respondenter från regioner är en mycket blandad bild.

Respondenter från länsstyrelser svarar i hög utsträckning att de inte berörs av denna fråga.

Respondenter fick möjlighet att kommentera sin bedömning av hur riksintressena beaktas i den regionala planeringen.

Många nämner att riksintressen ofta beaktas i de regionala plandokumenterna men svaren visar att det även finns variation.

Här visas utvalda citat från respondenter.

" De RI som vår myndighet pekar ut är väl omhändertagna i regional- och ÖP."

" Den Regionala utvecklingsstrategin berör riksintressen, dock ej på djupet eller i relation till förutsättningarna för kommunal planering. Regionen har god kännedom om riksintressena i sitt samråd med kommunen. I vår region finns inget regionplaneorgan."

" Det är oftast tydligt VILKA riksintressen är. Det är inte alltid helt tydligt HUR planen beaktar riksintressen, dvs. i vilken mån planen tar hänsyn anspråket."

" Riksintressen kräver en mognad i den regionala fysiska planeringen som möjliggör avvägningar som vägledning till den kommunala planeringen."

" RI utgör inte ett väsentligt underlag i Skånes Regionplan - nämns knappst. Saknar målkonflikter i flera olika delar i Regionplanen kopplat till RI."



3.2 Statlig planering av vatten och transportinfrastruktur

Enkäten innehåll följande beskrivning av Statlig planering av vatten och transportinfrastruktur

" För vissa nationella intressen eller sektorer, exempelvis transportinfrastrukturplaneringen och havsplaneringen, finns en särskild process reglerad, ofta med egen lagstiftning.

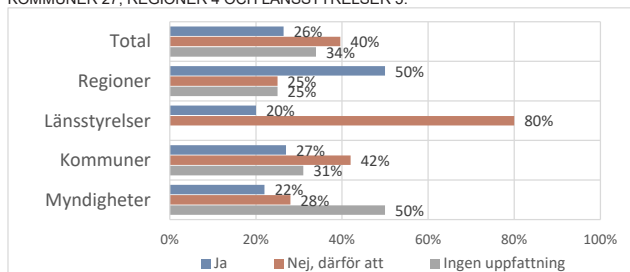
För transportinfrastrukturen utgår planeringen från de transportpolitiska målen som läggs fast i en infrastrukturproposition som också sätter den ekonomiska ramen. Därefter formuleras utbyggnadsplaner/investeringsplaner på olika nivåer i samverkan.

För haven tas en havsplan fram för de olika havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Havsplanerna tas fram av havs och vattenmyndigheten i bred samverkan med andra aktörer.

Syftet med planerna är att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Och de antagna planerna utgör vägledning till myndigheter, kommuner, domstolar och företag. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att följa upp planerna och att vid behov eller minst vart åttonde år ta fram nya förslag så att havsplanerna hålls aktuella, det är ett löpande arbete. Regeringen beslutar om havsplanerna."

3.2.1 Nationell sektorplanering

DIAGRAM 4. UPPFYLLER DEN NATIONELLA SEKTORSPLANERINGEN SOM DIN MYNDIGHET HAR ERFARENHET AV SITT SYFTE? N=53, N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 27, REGIONER 4 OCH LÄNSSTYRELSE 5.



Över lag anger en stor andel respondenter, 40 procent, från olika kategorier att den nationella sektorplaneringen inte uppfyller sitt syfte. 26



procent svarar att de anser den uppfyller syftet. Det finns även en stor andel som inte anger en uppfattning, 34 procent.

- Bland respondenter från regioner är det varannan som anger att syftet uppfylls.
- Bland respondenter från de övriga aktörskategorierna är det större andel som inte anser syftet uppfylls än andelen som anser att det uppfylls.
- Hos respondenter från länsstyrelser anger 80 procent att de inte anser syftet uppfylls.

Respondenter fick möjlighet att kommentera sitt ställningstagande i fritextsvar. Flera svar tar upp *svårigheter med avvägningar* och flera tar specifikt upp området *transportinfrastruktur som en utmaning*.

Här visas kommentarer från respondenter kring den nationella sektorplaneringen:

"Det kan finnas behov av avvägningar mellan sektorer redan på statlig nivå"

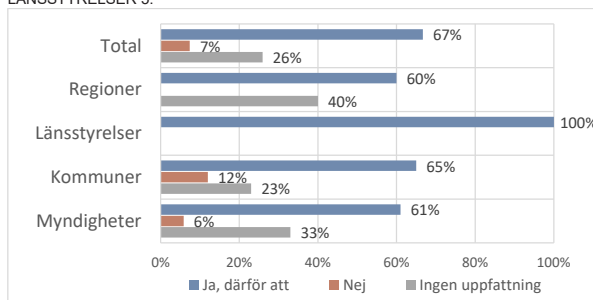
"Vi uppfattar att den uppfyller sitt eget syfte, men däremot uppstår målkonflikter med andra sektorsområden."

"Nej, avvägningar sker inte i tillräcklig utsträckning och måluppfyllelse är otillräcklig. Transportinfrastrukturplaneringen är inte fysisk planering i första hand utan strategisk och ekonomisk planering. Länsstyrelsen har mer positiva erfarenheter från havsplaneringen där en tydlig koppling till hushållning med mark- och vatten finns. Avvägningar behöver dock ske i större utsträckning i havsplanerna."

"Infrastrukturplaneringen är långsam, stelbent och statisk över lång tid"

"hållbara transportlösningar värderas inte högt nog"

DIAGRAM 19. FINNS DET UTMANINGAR MED PARALLELL LAGSTIFTNING (EXEMPELVIS PBL OCH VÄGLAGEN)? N=54, N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 27, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.



Sett över samtliga svarande är det en klar majoritet som anser att det finns utmaningar när det gäller parallell lagstiftning, 67 procent.



Det är en majoritet i samtliga aktörskategorier som anser att det finns sådana utmaningar.

Bland respondenter från länsstyrelser svarar 100 procent att de ser utmaning med när det gäller parallell lagstiftning.

Respondenter fick möjlighet att kommentera sitt ställningstagande i fritextsvar. Flera svar berör *komplexiteten i uppdragen*, många anser att det finns *målkonflikter* och att det är utmaning när *olika instanser tolkar lagstiftningen*.

Här visas kommentarer från respondenter kring utmaningar med parallell lagstiftning:

" vi behöver beakta komplexiteten mellan flera lagstiftningar som inte är framtagna parallellt "

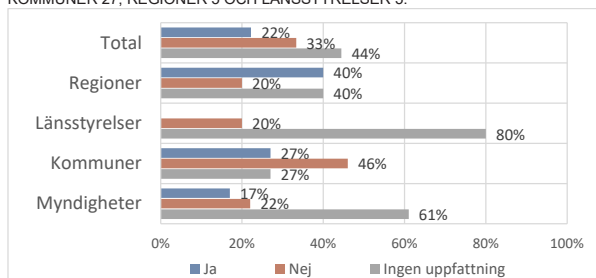
" risk för att komplexa frågor hanteras förenklat"

" lagstiftningen samspelar inte och skapar flera målkonflikter (PBL och väglagen i tätortsmiljö)"

" Kan skapa motstridiga intressen och brister i förmågan att göra en sammanvägd bedömning"

" det är olika instanser som uttolkar lagstiftningen. Skapar otydlighet och en ojämn sektorplanering."

DIAGRAM 20. FINNS DET ANLEDNING ATT UTÖKA ANTALET SEKTORER SOM HAR EN EGEN FRISTÅENDE PROCESS, JÄMFÖRBAR MED TRANSPORTINFRASTRUKTURPLANERINGEN? N=54, N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 27, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.



På totalen är det ungefär var femte respondent, 22 procent, som anser man ska utöka antalet sektorer med egen fristående process. En större andel, 33 procent, anser det inte finns behov av det. Nästan varannan respondent har ingen uppfattning i frågan.

Det är ett blandat resultat hos samtliga aktörskategorier. Endast bland respondenter från regioner är det en större andel som tycker antalet fristående processer ska utökas jämfört med de som inte tycker det.



Bland kommuner är det nästan varannan, 46 procent som inte anser det behövs fler sektorer med fristående process.

De respondenter som svarade ja fick möjlighet att ge förslag på vilken sektor där fristående process kan vara bra.

Flera respondenter tog upp *energisektorn* och några nämnde *bostadsbyggnadssektorn*.

Här visas citat med förslag från respondenter på sektorer:

"Energiförsörjning kan vara ett aktuellt exempel där nation, region och kommun skulle kunna gynnas av nationell sektorplanering."

"Energiplanering"

"Energiområdet"

"Det viktiga är att man gör sammanvägningen, tex transport och byggelse"

"Utbyggnaden av bostäder"

Även de respondenter som svarade nej fick möjlighet att argumentera varför antalet sektorer med fristående process inte ska utökas:

Flera respondenter tog upp behovet av *ökad samordning*, en del tog upp risk för *ökad tidsåtgång* och en del nämnde behov av *enkelhet och överblickbarhet*.

Här visas citat med argument från respondenter, samtliga fritextsvar återfinns i bilaga:

"Planeringen skulle behöva samlas mer och ses sammantaget, till exempel i en regionplan"

"Det behövs en stärkt samordning mellan de olika sektorernas planering."

"Omständliga och tidsödande processer. Snarare bör nuvarande processer ses över om de går att förenkla och minska tidsåtgången utan att äventyra den demokratiska processen."

"Det finns en uppenbar risk för att det uppstår konfliktsituationer i sena skeden. Bättre då att konflikterna kommer upp till ytan tidigt i processerna."

"Ett system som är enkelt och överblickbart är att föredra, även om det ur vissa aspekter inte skulle bli perfekt."



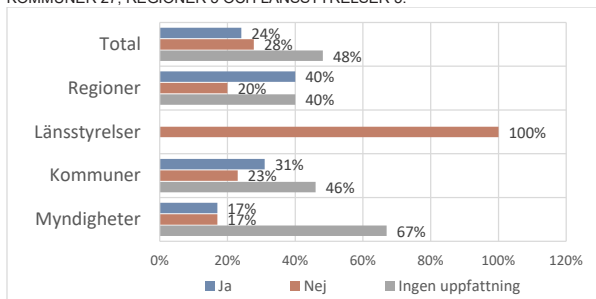
3.3 Förhandlingsplanering

Enkäten innehåll följande beskrivning av förhandlingsplanering:

”Förhandlingsplanering utifrån politiska mål och med ekonomiska stimulansåtgärder kan ske på olika sätt. Sverigeförhandlingen är ett exempel på nyligen genomförd förhandlingsplanering där uppsatta nationella mål implementeras på lokal nivå genom avtal som förpliktigar en måluppfyllelse mot stöd till nationella investeringar i samhällsviktig infrastruktur.

För mer information se Statskontorets nyligen genomförda utvärdering av förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar (Statskontoret 2022:10).”

DIAGRAM 21. ÄR FÖRHANDLINGSPLANERING ETT BRA VERKTYG FÖR GENOMFÖRANDET AV NATIONELLA MÅL? N=54, N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 27, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.



På totalen är det ungefär var fjärde respondent, 24 procent, som anser att förhandlingsplanering är ett bra verktyg för genomförandet av nationella mål.

En något större andel, 28 procent anser det inte är ett bra verktyg. De flesta har ingen uppfattning i frågan, 48 procent.

Det är ett blandat resultat hos olika aktörskategorier. Bland respondenter från regioner och kommuner är det en något större andel som tycker att förhandlingsplanering är ett bra verktyg än de som inte tycker det.

På myndigheter är det lika stora andelar som svarar ja och nej och majoriteten har ingen uppfattning i frågan.

Samtliga respondenter från länsstyrelser svarar nej.



Respondenter fick möjlighet att ange i fritextsvar om de tycker det finns skillnad i vilken typ av mål som passar för denna typ av nationell planering?

Flera svar berör att förhandlingsplanering *tenderar att ta lång tid*, en del svar pekar mot att det finns risk att det skapas *förväntningar som inte kan hållas* och en del tar upp *risk för orättvis bedömning*.

Här visas kommentarer från respondenter kring mål som passar för denna typ av nationell planering. Samtliga fullständiga fritextsvar återfinns i bilaga.

" Långa processer som kan leda fel, dvs suboptimera med hänvisning till att samhället utvecklas så snabbt idag. Dessutom drivs omställningen idag av hållbarhetsincitament och samordning som borde få större genomslag."

" Det är i grunden intressant men det finns utmaningar när genomförandet går över lång tid som Sverigeförhandlingens åtgärder. Förutsättningarna har då hunnit ändras när projekten ska genomföras. Förhandlingen med avtal kan behöva omförhandlas vilket är tidskrävande och krångligt."

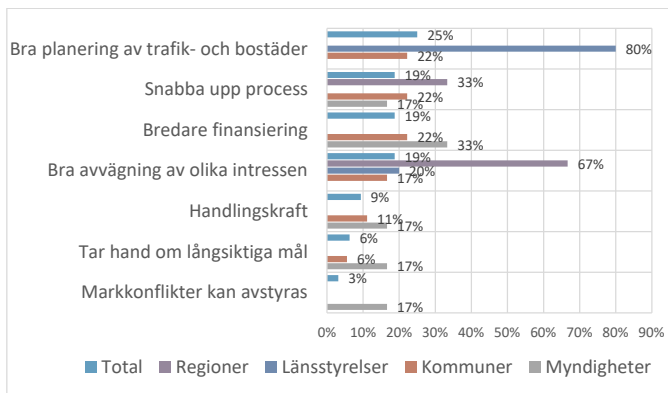
" Det som lovas i ett tidigt skede kan ibland inte uppfyllas vilket gör att systemet kan uppfattas som orättvist."

" Sverigeförhandlingen har gynnat "oss som skriker högst" i viss mån. Den motverkar en "rättvis" planering"

" Nackdel att vissa värden (naturvärden mm) inte beaktas tillräckligt."

DIAGRAM 22. VILKA ÄR VERKTYGETS STÖRSTA STYRKOR? N=54, N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 27, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.

Kodning av fritextsvar.



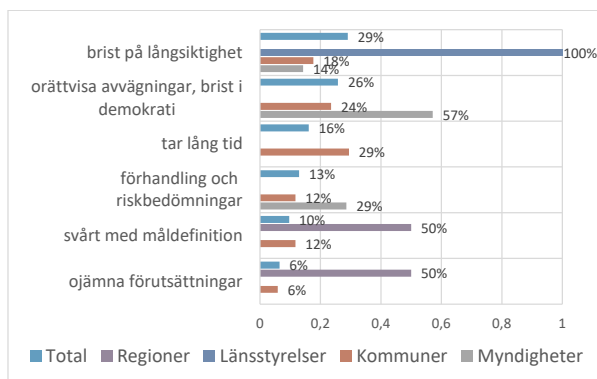


De styrka som får flest omnämningar är *planering av infrastruktur rörande trafik och boende* vilket omnämns främst av länsstyrelser.

Även *bredare finansieringslösningar* och *snabbare process* tas upp som styrkor. *Bättre avvägning av olika intressen* är en styrka vilken tas upp främst bland regionernas respondenter.

DIAGRAM 23. VILKA ÄR VERKTYGETS STÖRSTA BRISTER? N=54,
N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 27, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.

Kodning av fritextsvar.



De två brister som får flest omnämningar är *brist på långsiktighet*, som länsstyrelser omnämner och *risk för orättvisa avvägningar*, *demokratibrist i process* vilket tas upp av myndigheter.

Även att det *kan ta lång tid* tas upp, främst av kommuner, och att det blir *förhandling och riskbedömningar*, vilket nämns främst av myndigheter. möjlighet till *bredare finansieringslösningar* och *snabbare process* tas upp som styrkor.

3.4 Avvägning och samordning

I detta avsnitt redovisas aktörernas synpunkter på vad det innebär med avvägning respektive samordning samt vad deras åsikt är gällande på vilken nivå det ska ske och om de anser avvägningsprocessen mellan motstridiga intressen som uttrycks inom ramen för en nationell fysisk planering är transparent och förutsägbar.

Enkäten innehåll följande beskrivning av avvägning och samordning:

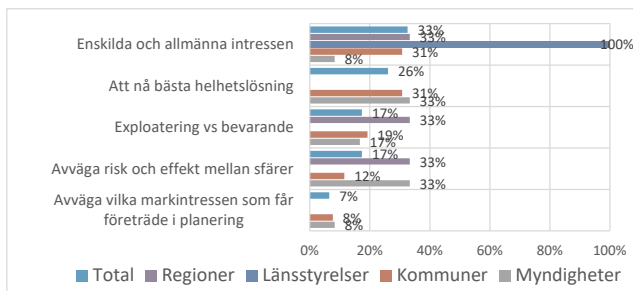
"Avvägning är ett centralt begrepp inom den fysiska planeringen och syftar på processen i vilken oförenliga intressen som inte går att samordna prioriteras med syfte att finna den mest lämpliga och/eller ändamålsenliga lösningen.

Avvägningar sker på alla nivåer i samhällsplaneringen. Samordning är också ett begrepp som används inom fysisk planering. Bland annat har Boverket, enligt Förordningen (2022:228) med instruktion för Boverket, ett samordningsansvar inom sitt verksamhetsområde för de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 3-5 kap. miljöbalken.

Även länsstyrelserna har ett samordningsansvar enligt sin förordning och instruktion. (2017:868). Det ansvaret uttrycks bland annat som att man utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.

Utifrån att begreppen avvägning och samordning är centrala för samverkan mellan olika aktörer, nivåer och intressen vad anser du om: "

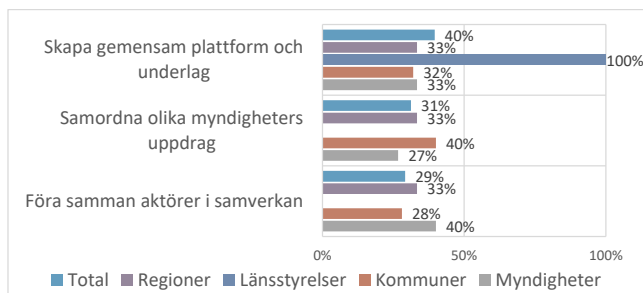
DIAGRAM 24. VAD PÅVERKAR AVVÄGNING I DIN ORGANISATIONS UPPDRAG (FRITEXT). N=46, N=MYNDIGHETER 12, KOMMUNER 26, REGIONER 3 OCH LÄNSSTYRELSE 5. Kodning av fritextsvar.



Avvägning innebär enligt respondenterna främst att *väga allmänna och enskilda intressen mot varandra*, Att nå en *bra helhetslösning utifrån samhällsnytta*, att *väga exploateringsintresse mot bevarandebalans* och att *avväga risker och effekter för olika intressesfärer* är andra områden som nämns av flera respondenter.



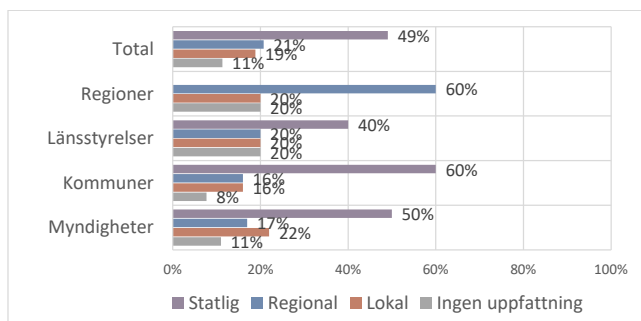
DIAGRAM 25. VAD PÅVERKAR SAMORDNING I DIN ORGANISATIONS UPPDRAG (FRITEXT). N=48, N=MYNDIGHETER 15, KOMMUNER 25, REGIONER 3 OCH LÄNSSTYRELSE 5. Kodning av fritextsvar.



När det gäller samordning är det tre områden som nämns av många respondenter:

- att *skapa en plattform och ett gemensamt beslutsunderlag* nämns av länsstyrelserna.
- att *samordna olika myndigheters uppdrag* och att *föra samman olika aktörer i ett samverkansarbete* är andra områden som beskrivs av många respondenter.

DIAGRAM 26. PÅ VILKEN NIVÅ SKA AVVÄGNING MELLAN INTRESSEN SOM UTTRYCKTS INOM RAMEN FÖR EN NATIONELL FYSISK PLANERING SKE? N=53, N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 26, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.



På totalnivån svarar den största andelen, 49 procent, att de anser att det är på den statliga nivån avvägning mellan intressen ska göras.

Ungefär var femte respondent, 21 procent, svarar regional nivå och nästan lika många, 19 procent, svarar lokal nivå.



Respondenter från regionerna anger i högre utsträckning än andra grupper att de tycker avvägning ska göras på regional nivå.

Bland respondenter från kommuner är det en något större andel än bland övriga grupper som svarar att avvägning ska ske på statlig nivå.

Respondenter fick möjlighet att ge en förklaring till sitt ställningstagande i fritextsvar. Här visas kommentarer från respondenter kring var avvägning mellan intressen ska ske. Samtliga fullständiga fritextsvar återfinns i bilaga.

Statlig nivå:

"Den som ansvarar bör göra jobbet."

"Staten behöver avväga olika statliga intressen gentemot varandra i stället för att överlåta det åt regioner och kommuner. Förståelse för regionala och kommunala intressen måste vägas in. Kommuner och regioner ska ges möjlighet att delta i framtagandet av nya områden eller reviderade beskrivningar."

"Rör det nationella projekt som är till nytta för hela landet så ska avvägning ske på statlig nivå."

"Säkerställa nationella intressen".

Regional nivå:

"Regionerna skiljer sig mycket åt och kan lätt upplevas fränkopplat om det ska göras avvägningar statligt."

"Länsstyrelsen har den bästa överblicken"

"beror på vilket sammanhang, i regionplaneuppdraget kan avvägning göras mellan olika intressen"

"Komplexiteten i samhällsutmaningen gör att det troligen behöver ske på regional, eller storregional nivå för att kunna ske med tillräcklig kompetens avseende ingående intressens vikt och konsekvenser som planeringen får."

Lokal nivå:

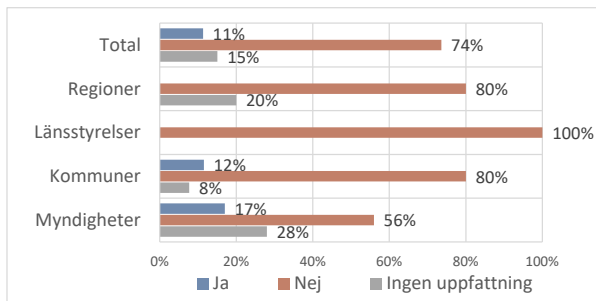
"Demokratiska förankringen säkerställs genom kommunal fysisk planering i form av översiktsplan samt andra politiskt antagna beslut."

"lokalkännedom"

"I samspel med den statliga och regionala nivån. På lokal nivå har vi bäst förutsättningar och lokal kunskap att göra avvägningar."



DIAGRAM 27. UPPLIVER NI ATT AVVÄGNINGSPROCESSEN MELLAN MOTSTRIDIGA INTRESSEN SOM UTTRYCKTS ÄR TRANSPARENT OCH FÖRUTSÅGBAR? N=53, N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 26, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.



En klar majoritet inom alla aktörskategorierna anser inte att avvägningsprocessen är transparent. 11 procent svarar att de anser den är transparent medan 74 procent svarar att de inte tycker det.

Bland respondenter från myndigheter är det något större andel än bland övriga grupper, 17%, som tycker processen är transparent.

Respondenter fick möjlighet att kommentera sitt svar. Här visas kommentarer från respondenter kring vad de anser om brister i avvägningsprocessens transparens. Samtliga fullständiga fritextsvar återfinns i bilaga.

" Förutsättningarna förklaras sällan tillräckligt"

" Sekretessbelagd information hanteras sent i processen och gör det svåröverblickbart. Även om vi är transparenta i våra motiveringar upplevs inte processen som transparent."

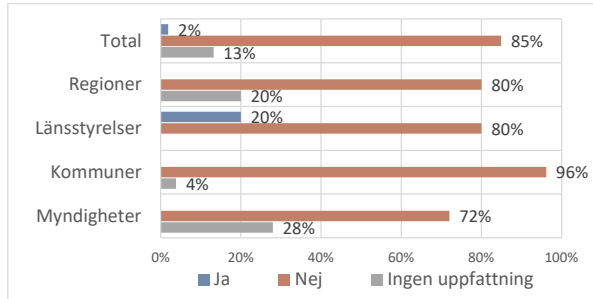
" Kommunernas delaktighet är ofta begränsad, vilket gör att lokalkännedomen och konsekvensanalysen går förlorad."

" Det är inte transparent då det inte framgår varför ett sakområde vinner fördel gentemot ett annat, exempelvis kan det saknas motivering i beslutsunderlag."

" Svårt att utrona om det är de statliga verken som gör avvägning eller om den är politiskt beslutad"

" Sammanvägning sker ofta i ett genomförandeskede."

DIAGRAM 28. UPPLÉVER NI ATT AVVÄGNINGSPROCESSEN MELLAN MOTSTRIDIGA INTRESSEN SOM UTTRYCKTS ÄR TRANSPARENT OCH FÖRUTSÄGBAR? N=53, N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 26, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.



En klar majoritet inom alla aktörskategorierna anser inte att avvägningsprocessen är förutsägbar. 2 procent svarar att de anser den är förutsägbar medan 85 procent svarar att de inte tycker det.

Bland respondenter från länsstyrelser är det större andel än bland övriga grupper, 20%, som tycker processen är förutsägbar.

Respondenter fick möjlighet att kommentera sitt svar. Här visas kommentarer från respondenter kring vad de anser om brister i avvägningsprocessens förutsägbarhet. Samtliga fullständiga fritextsvar återfinns i bilaga.

" Svårt att veta hur olika intressen vägs samman

" Avvägning sker inte på ett samhällseffektivt sätt, men det beror troligen inte bara på denna process."

" Från länsstyrelsens sida vet vi, på ett ungefär, vad sektorsmyndigheterna kommer att tycka. Samtidigt är det svårt att i tidigt skede ge förutsägbarhet för kommunerna om exakt vad som kommer att bedömas."

" Våldigt personberoende hur det blir"

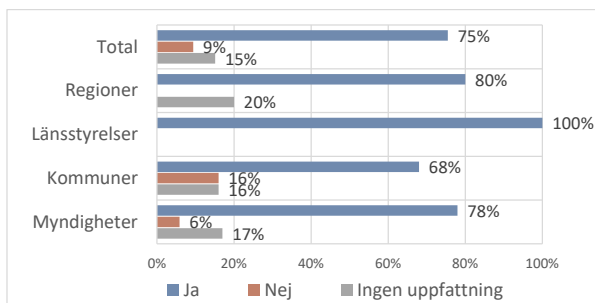
" Den är kontextberoende och präglas till viss del av opinion/politik"

" Regelverket är förutsägbart. Det är i tillämpningen det brister, exempelvis i avvägningen mellan sakområden. Kulturmiljöfrågor kommer in sent i processer och ges inte samma tyngd som andra sakfrågor."

" Avvägning mellan olika statliga intressen överläts ofta till kommunen att göra. Det gör det svårt för kommunerna att agera eftersom ett nationellt intresse kan bli missnöjt och motarbeta föreslagen förändring."



DIAGRAM 29. FINNS DET/BEHÖVS DET NÅGON AKTÖR SOM TAR ANSVAR FÖR NATIONELL SAMORDNING AV STATLIGA INTRESSEN? N=53, N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 26, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.



En klar majoritet inom alla aktörskategorierna anser att det behövs en aktör som tar ansvar för nationell samordning av statliga intressen.

75 procent bland samtliga respondenter anser det medan 9 procent inte gör det.

Bland respondenter från kommuner är det en något högre andel än bland övriga grupper, 16 procent, som inte tycker det behövs en aktör som tar det ansvaret.

Respondenter fick möjlighet att kommentera sitt svar. Här visas kommentarer kring om och vilken aktör som ska kunna ta ett sådant ansvar. Samtliga fullständiga fritextsvar återfinns i bilaga.

"Regeringen eller möjligen en annan central statlig aktör borde ensa systemet och underlätta för en mindre ojämn sektorplanering. Detta ska dock inte undergräva möjligheten att göra lokala och regionala avvägningar där kommunernas översiktsplaner är centrala, men där också länsstyrelsen spelar en viktig roll."

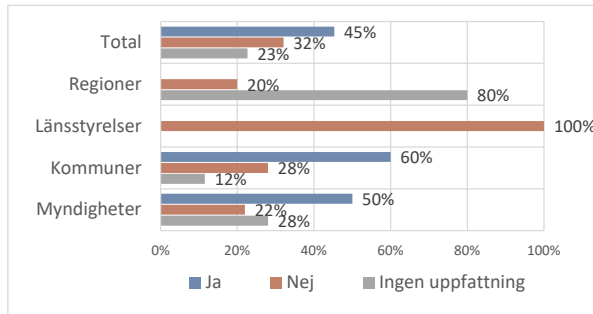
"Statliga myndigheter förstår inte alltid riksintressenas inverkan på kommunal planering och prioriterar därför sällan deras aktualitet och korrekthet. Det behövs en nationell samordnare som kan kräva detta. En sådan aktör bör också tillse att antalet statliga intressen inte sväller över tid och att värdetexterna är aktuella och relevanta. Länsstyrelsen har redan uppdraget att sammanväga statliga intressen men gör inte alltid en samlad bedömning."

"Hänvisar till Ramverk för nationell planering som föreslog ett Råd för samhällsplanering."

"Länsstyrelserna ska göra detta"

"Det borde vara länsstyrelsen, fungerar inte helt idag"

DIAGRAM 29. PÅVERKAR MARKÄGANDET AVVÄGNINGSSITUATIONEN PÅ NÅGOT SÄTT? N=53, N=MYNDIGHETER 17, KOMMUNER 26, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 5.



På totalen är det ungefär varannan respondent, 45 procent, som anser att markägandet påverkar avvägningssituationen, medan var tredje, 32 procent, inte anser det gör det.

Det är ett blandat resultat hos olika aktörskategorier. Bland respondenter från kommuner och myndigheter är det en majoritet som anser att markägandet påverkar avvägningar.

Samtliga respondenter från länsstyrelser svarar nej.

Bland respondenter från regioner är det en stor andel som inte har en uppfattning i frågan.

Respondenter fick möjlighet att ge en förklaring till sitt ställningstagande i fritextsvar. Här visas kommentarer från respondenter som svarat ja och nej. Samtliga fullständiga fritextsvar återfinns i bilaga.

Ja, markägandet påverkar:

"ett nationellt ägande säkerställer möjligheten till nationellt intresse och långsiktigt bevarande, kommunalt innehav är förknippat med någon en känsla av äganderätt och med den en förväntan att kunna styra markens användning"

"Det kommunala planmonopolet behöver respekteras i högre grad av de statliga verken,"

"Staten äger mark av något speciellt skäl. Det finns oftast ett starkt intresse bakom det statliga ägarskapet."

"Ekonomiska aspekter som kostnaden för markinköp, vinstavkastning etcetera kan ha stor påverkan i avvägningssituationer. Områden



exploateras hårdare än vad de egentligen tål p.g.a. höga kostnader för marken."

"absolut. idag sker avvägningen lokalt, det är myndighetsutövande men ofta väger den enskildes intresse tungt i den politiska nämnden."

"Det är lättare (färre intressekonflikter) om man äger den mark som planeringen sker över."

"Tidsaspekten Privata intresse kan sitta tex på mark länge"

Nej, markägandet påverkar inte:

"En avvägning enligt PBL ska inte påverkas av vem som äger marken"

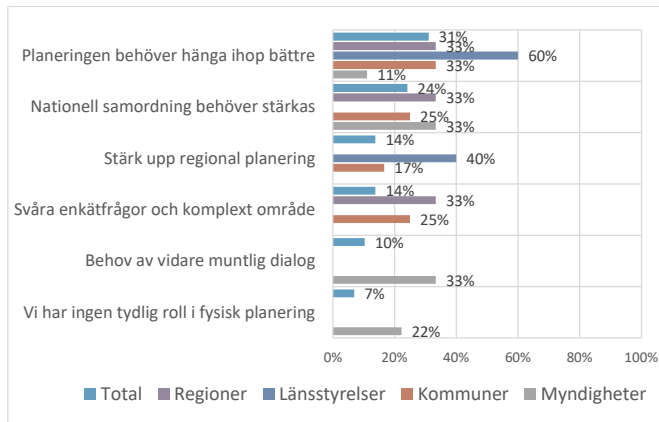
"Länsstyrelsen grundar sina bedömningar i vilka intressen som berörs, inte vem som äger marken."

"nej, inte vad gäller statligt ägande, men väl privat"

4. Olika aktörers medskick och kommentarer

I slutet av enkäten fick respondenterna möjlighet att inkomma med kommentarer kring förstudien och enkätens innehåll. Fritextsvaren har kodats in i kategorier.

DIAGRAM 30. SKRIV GÄRNA DINA GENERELLA KOMMENTARER OCH MEDSKICK NÄR DET GÄLLER FÖRSTUDIEN OCH/ELLER ENKÄTEN. N=29, N=MYNDIGHETER 9, KOMMUNER 12, REGIONER 3 OCH LÄNSSTYRELSE 5. *Kodning av fritextsvar.*



De kommentarer som flest respondenter skrev ned var att *olika delar av planering behöver hänga ihop bättre*, länsstyrelserna anser det i högre utsträckning än andra grupper.

Flera tycker att den *nationella samordningen behöver stärkas*.

Att *stärka upp den regionala planeringen* är kommentarer som kom från dels länsstyrelser och kommuner.

Bland respondenter från myndigheter önskades det vidare dialog i muntlig form.

Några respondenter från regioner och kommuner svarade att de tyckte enkätens frågor var svåra att besvara trots beskrivande texter och att det är ett komplext ämnesområde.



5. Slutsatser och reflektioner kring resultaten

Det finns en övergripande positiv attityd kring den statliga styrningen av den nationella fysiska planeringen.

- 72 procent tycker att riksintresseverket uppfyller sitt syfte att långsiktigt skydda resurser
- 85 procent anser att det har en styrka som ett etablerat system.
- 89 procent anser att riksintressena som deras verksamhet kommer i kontakt med är relevanta.
- Lagstiftning är det verktyg som berör flest men även politiskt antagna mål och statlig planering för vatten- och transportinfrastruktur berör en övervägande majoritet av respondenterna.
- Lagstiftning är ett verktyg som får höga betyg i bedömningen, ekonomiska stimulansåtgärder får ganska höga betyg.

Det finns samtidigt en mängd utmaningar som omnämns av många respondenter:

- Ett par av de fem verktygen får en övervikt av negativa betyg gällande hur väl de fungerar för respondenternas uppdrag: *Statlig planering för vatten-, transportinfrastruktur och sektorplanering*.
- Riksintressesystemets brister är främst avsaknad av samordning mellan myndigheter och vaga värdebeskrivningar.
- En majoritet, 75 procent, anser det finns behov av en aktör som tar ansvar för nationell samordning av statliga intressen
- Det är en ganska stor andel, 40 procent, som inte anser att den nationella sektorplaneringen uppfyller sitt syfte, främst när det gäller transportinfrastrukturfrågor och intresseavvägningar.
- 67 procent anser det finns utmaningar med parallell lagstiftning, exempelvis PBL och Väglagen.
- Det är en minoritet, 24 procent, som anser förhandlingsplanering är ett bra verktyg för genomförandet av nationella mål.
- De främsta bristerna inom förhandlingsplanering anses vara brist på långsiktighet och att det görs orättvisa avvägningar. Den styrka som omnämns av flest är planering av infrastruktur rörande trafik och boende.
- Det är en klar majoritet som inte anser att avvägningsprocessen mellan motstridiga intressen som uttrycks inom ramen för en nationell fysisk planering är varken transparent, 74 procent, eller förutsägbar, 85 procent.
- De generella enkätkommentarerna från respondenterna pekar på att olika delar av planering behöver hänga ihop bättre samt att den nationella samordningen behöver stärkas.



De brister som upplevs av aktörerna vilka berörs av riksintressesystemet påkallar uppmärksamhet av behovet att åtgärda de delar där bristen upplevs vara stor.

Ett väletablerat system för att långsiktigt skydda resurser är av vikt för Sverige och det finns enligt respondenterna i denna enkät ett behov av att vidareutveckla och effektivisera verksamheten inom flera punkter i listan på föregående sida.

När resultatet bryts ned på de olika aktörskategorierna myndigheter, kommuner, regioner och länsstyrelser finns det stora skillnader i hur man ser på olika delar av systemet och hur man betygsätter de olika verktygen, se tabell 1.

Dessa skillnader bör tas i beaktande vid diskussioner kring arbetet rörande vidareutveckling av riksintressesystemet.

TABELL 1. HUR VÅL FUNGERAR DE VERKTYG NI ÄR BERÖRDA AV FÖR ER ORGANISATIONS UPPDRAG?

N= MYNDIGHETER 10, KOMMUNER 17, REGIONER 5 OCH LÄNSSTYRELSE 2.
MEDELVÄRDEN AV ANGIVNA SVAR PÅ SKALA 1-5



6. Appendix

Följande missivbrev skickades via mejl till utvalda representanter inom fyra kategorier: myndigheter, kommuner, regioner och länsstyrelser:

Den 7 juli 2022 beslutade regeringen att genomföra en förstudie om nationell fysisk planering med undertecknad Lena Erixon som ansvarig utredare. Till mitt stöd finns även Caroline Dahl, ämnessakkunnig, samt Märta Alsén utredningssekreterare.

Förstudien skall redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 29 september 2023.

I uppdraget ingår kortfattat att:

- genomföra en förstudie om nationell fysisk planering
- identifiera hur staten på ett samordnat vis kan redogöra för sin uppfattning om hur mark och vatten på lång sikt bör användas
- redovisa fördelar och nackdelar med en sådan nationell fysisk planering samt analysera konsekvenser som kan uppstå.

I uppdraget kommer vi inhämta synpunkter från ett stort antal statliga myndigheter, från SKR samt ett urval av länsstyrelser samt kommuner, regioner och andra aktörer.

För att få ett så bra underlag som möjligt för uppdraget önskar vi att ni besvarar följande enkät senast den 6 december 2022.

Vi kommer delvis parallellt att genomföra fördjupade intervjuer då vi önskar träffa ansvarig chef för dessa frågor i myndighetsledningen, eventuellt tillsammans med berörda chefer/medarbetare för ett digitalt eller fysiskt möte. De fysiska mötena kommer av praktiska skäl behöva ske i Regeringskansliets lokaler.

Klicka på denna länk för att komma till enkäten:

[https://urldefense.com/v3/https://reply.survevgenerator.com/go.aspx?u=48829iYKwoWiWaZcWyaen_!!HBVxBjZwpQ!3wzQ4mB4ny0RbcZEQ3cgE5hy4anSAdw4gD_FPvu0dghBB0mPZvc1dLYvcF51UC6LvpwvvyqkvxL_4N3MsZIVKkuGnVauyppk\\$](https://urldefense.com/v3/https://reply.survevgenerator.com/go.aspx?u=48829iYKwoWiWaZcWyaen_!!HBVxBjZwpQ!3wzQ4mB4ny0RbcZEQ3cgE5hy4anSAdw4gD_FPvu0dghBB0mPZvc1dLYvcF51UC6LvpwvvyqkvxL_4N3MsZIVKkuGnVauyppk$)

Om ni har några frågor eller funderingar med anledning av uppdraget går det bra att kontakta oss på följande mejladress eller mobilnummer. Caroline Dahl caroline.dahl@regeringskansliet.se, 076-130 78 30 Märta Alsén marta.alsen@regeringskansliet.se, 076-135 99 51 Lena Erixon lana.erixon@regeringskansliet.se, 076-130 77 46

Tack för din medverkan.

Med vänlig hälsning
Lena Erixon
Regeringskansliet



Webbenkät – Förstudie nationell fysisk planering

Enligt uppdragsbeskrivningen för förstudien sker den statliga styrningen av den fysiska planeringen i Sverige genom följande:

- Politiskt antagna mål
- Ekonomiska stimulansåtgärder
- Lagstiftning
- Sektorsplanering
- Statlig planering för vatten, transportinfrastruktur
-

Delar du den bilden?

Skriv gärna en kommentar i rutan om du saknar något i beskrivningen.

Ja

Nej, jag saknar
följande:

Ingen uppfattning

Vilka av de fem verktygen är ni i huvudsak berörda av?

Du kan klicka i flera svarsalternativ

Politiskt antagna mål

Ekonomiska stimulansåtgärder

Lagstiftning

Sektorsplanering

Statlig planering för vatten, transportinfrastruktur

Inget av dem (kan ej kombineras med andra svar)



Hur väl fungerar de verktyg ni är berörda av för er organisations uppdrag?

	1. Mycket dåligt	2. Dåligt	3. Varken eller	4. Bra	5. Mycket bra	Vet ej
Politiskt antagna mål	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ekonomiska stimulansåtgärder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lagstiftning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sektorsplanering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Statlig planering för vatten, transportinfrastruktur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentera gärna om du har andra reflektioner och erfarenheter kring systemets olika delar?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....



Ett av de viktigaste verktygen för statlig styrning är riksintressesystemet. Riksintressesystemet innebär ett utpekande av olika typer av intresse med syfte att skydda dessa resurser långsiktigt och erbjuda ett visst mått av förutsägbarhet. Idag kan grovt räknat två kategorier av riksintressen urskiljas; områden med bevarandointressen (exempelvis kulturmiljö) och områden som är viktiga för exploatering för ett visst ändamål (exempelvis vägar). I Sverige berörs idag cirka 29 miljoner hektar mark och vatten av olika slags riksintresse i ett antal olika kategorier. Detta motsvarar en marktäckning om 54%. För varje område finns en värdebeskrivning. Dessa finns tillgängliga i länsstyrelsernas Planeringskatalog (PlaneringsKatalogen (lansstyrelsen.se). Ett pågående arbete sker med att uppdatera vissa av dessa i enlighet uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse (Fi2020/00252/SPN). Anspråk på riksintresse ställs av, i Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområde, utpekad sektorsmyndighet vars anspråk förmedlas via länsstyrelserna till den kommunala översiktsplaneringen. Merparten av anspråken utgörs av ett geografiskt område och en text som beskriver riksintressets värde. Boverket har skyldighet att hålla en allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden, enligt samma förordning och länsstyrelserna har motsvarande skyldighet på länsnivå. Boverket ska dessutom verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken. Länsstyrelserna har dessutom i uppgift att bevaka riksintressena och meddela hot om eventuell påtagliga skada på ett utpekad riksintresse i samband med granskningsyttrande. Frågan avgörs därefter i den påföljande detaljplaneringen eller vid annan prövning. Nu kommer ett antal frågor som berör systemets funktionalitet:

Uppfyller riksintresseverktyget sitt syfte att långsiktigt skydda resurser?

- Ja
- Nej
- Ingen uppfattning

**Vilket eller vilka är systemets största styrkor?**

Du kan ange flera svarsalternativ och kan även skriva fler styrkor i fritextrutan.

- Ett etablerat system
- Avvägning görs i konkreta situationer med god lokalkännedom
- Utgår från intressets skyddsbehov
- Annan styrka:

Notera att frågor om systemets brister kommer på nästa sida.

Vilket eller vilka är systemets största brister?

Du kan ange flera svarsalternativ och även skriva fler brister i fritextrutan.

- Vaga värdebeskrivningar
- Otydliga geografiska avgränsningar
- Avsaknad av samordning mellan myndigheter
- Annan brist:

Är riksintressena som din verksamhet kommer i kontakt med relevanta?

- Ja
- Nej
- Ingen uppfattning



Vilka av riksintressena anser du inte är relevanta?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....

Borde de areella näringarnas intressen, exempelvis jordbruksmark, som idag anges som "nationella" intressen i 3 kap miljöbalken lyftas till riksintresse?

- Ja
- Nej
- Ingen uppfattning

Varför då? Vad är skälet till ställningstagandet/svaret?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....

Hur väl beaktas riksintressena i den regionala planeringen (i den mån din organisation är berörd av sådan)?

1. Mycket dåligt 2. Dåligt 3. Varken eller 4. Bra 5. Mycket bra Vet ej/ej berörd

Riksintressen i regional planering beaktas



Kommentera gärna din bedömning av hur riksintressena beaktas i den regionala planeringen.

Skriv i rutan.

.....
.....
.....

Statlig planering av vatten och transportinfrastruktur: För vissa nationella intressen eller sektorer, exempelvis transportinfrastrukturplaneringen och havsplaneringen, finns en särskild process reglerad, ofta med egen lagstiftning. För transportinfrastrukturen utgår planeringen från de transportpolitiska målen som läggs fast i en infrastrukturproposition som också sätter den ekonomiska ramen. Därefter formuleras utbyggnadsplaner/investeringsplaner på olika nivåer i samverkan. För haven tas en havsplan fram för de olika havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Havsplanerna tas fram av havs och vattenmyndigheten i bred samverkan med andra aktörer. Syftet med planerna är att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Och de antagna planerna utgör vägledning till myndigheter, kommuner, domstolar och företag. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att följa upp planerna och att vid behov eller minst vart åttonde år ta fram nya förslag så att havsplanerna hålls aktuella, det är ett löpande arbete. Regeringen beslutar om havsplanerna. Nu kommer några frågor rörande statlig planering:

Uppfyller den nationella sektorsplaneringen, som din myndighet har erfarenhet av, sitt syfte?

Skriv gärna en kommentar om du inte anser den uppfyller sitt syfte.

- Ja
- Nej, därför att:
- Ingen uppfattning



Finns det utmaningar med parallell lagstiftning (exempelvis PBL och Väglagen)?

Skriv gärna en kommentar bredvid ditt angivna svar om du anser det finns utmaningar.

Ja, därför att

Nej

Ingen uppfattning

Finns det anledning att utöka antalet sektorer som har en egen fristående process, jämförbar med transportinfrastrukturplaneringen?

Ja

Nej

Ingen uppfattning

Vilka sektorer skulle kunna vara aktuella för en egen fristående process?

Skriv i rutan.

.....
.....
.....

Vilket är ditt huvudsakliga argument mot att utöka antalet sektorer med egen fristående process?

Skriv i rutan.

.....
.....
.....



Förhandlingsplanering: Förhandlingsplanering utifrån politiska mål och med ekonomiska stimulansåtgärder kan ske på olika sätt. Sverigeförhandlingen är ett exempel på nyligen genomförd förhandlingsplanering där uppsatta nationella mål implementeras på lokal nivå genom avtal som förpliktigar en måluppfyllelse mot stöd till nationella investeringar i samhällsviktig infrastruktur. För mer information se Statskontorets nyligen genomförda utvärdering av förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar (Statskontoret 2022:10). Nu kommer några frågor om förhandlingsplanering:

Är förhandlingsplanering ett bra verktyg för genomförandet av nationella mål?

- Ja
- Nej
- Ingen uppfattning

Finns det en skillnad i vilken typ av mål som passar för denna typ av nationell planering?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....

Vilket är förhandlingsplaneringens största styrkor? Skriv i rutan de styrkor du upplever.

.....

.....

.....



Vilket är förhandlingsplaneringens största brister? Skriv i rutan de brister du upplever.

.....

.....

.....

Avvägning och samordning: Avvägning är ett centralt begrepp inom den fysiska planeringen och syftar på processen i vilken oförenliga intressen som inte går att samordna prioriteras med syfte att finna den mest lämpliga och/eller ändamålsenliga lösningen. Avvägningar sker på alla nivåer i samhällsplaneringen. Samordning är också ett begrepp som används inom fysisk planering. Bland annat har Boverket, enligt Förordningen (2022:228) med instruktion för Boverket, ett samordningsansvar inom sitt verksamhetsområde för de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 3-5 kap. miljöbalken. Även länsstyrelserna har ett samordningsansvar enligt sin förordning och instruktion. (2017:868). Det ansvaret uttrycks bland annat som att man utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Utifrån att begreppen avvägning och samordning är centrala för samverkan mellan olika aktörer, nivåer och intressen kommer nu några frågor kring det:

Vad innebär avvägning i din organisations uppdrag?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....



Vad innebär samordning i din organisations uppdrag?

Skriv i rutan.

.....

.....

.....

På vilken nivå ska avvägning mellan intressen som uttrycks inom ramen för en nationell fysisk planering ske?

Skriv ditt argument varför i rutan bredvid ditt angivna svar.

- Statlig
- Regional
- Lokal
- Ingen uppfattning

Upplever du att avvägningsprocessen mellan motstridiga intressen som uttrycks inom ramen för en nationell fysisk planering är transparent och förutsägbar?

Skriv gärna en kommentar i rutan om du inte anser det.

	Ja	Nej	Ingen uppfattning
Transparent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förutsägbar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Finns det/behövs det någon aktör som tar ansvar för nationell samordning av statliga intressen?

Skriv gärna en kommentar i rutan bredvid ditt angivna svar.

- Ja
- Nej
- Ingen uppfattning

Påverkar markägandet avvägningssituationen på något sätt? (om exempelvis stat, region eller kommun är ägare av mark som är utpekad som riksintresse och/eller används för ett allmänt ändamål och som ska avvägas mot andra intressen).

Skriv gärna en kommentar bredvid ditt angivna svar.

- Ja
- Nej
- Ingen uppfattning

Nu har du besvarat alla frågor i enkäten som ingår i förstudien för nationell fysisk planering. Skriv gärna dina generella kommentarer och medskick i textrutan när det gäller förstudien och/eller enkäten.

.....

.....

.....

Tack för din värdefulla medverkan!

Beslut om överprövade planer

Nyköping Södermanland 2022 Upphävd Tängsta 1:8 m.fl 404-4836-2022
Oxelösund Södermanland 2021 Upphävd Östra och Södra Jogersö 404-8581-2020
Vingåker Södermanland 2022 Delvis upphävd Viala 1:3, Östra Hagnäset 404-8735-2021
Eskilstuna Södermanland 2021 Upphävd Nötknäpparen 22 m.fl., Norr, del av Slakthusområdet 404-9445-2020
Trosa Södermanland 2018 Upphävd Tureholm 2:24 404-1512-2018
Trosa Södermanland 2018 Upphävd Öbolandet 16:1 404-1513-2018
Uppsala
Älvkarleby Uppsala 2020 Upphävd Siggeboda 3:3 m.fl 404-1791-2020
Värmland
Eda Värmland 2019 Upphävd Tallmon - Morast handelsområde 404-10170-2018
Kristinehamn Värmland 2018 Upphävd Gästhamnen 404-3128-2018
Karlstad Värmland 2018 Delvis upphävd Kv. Fanfaren m.m 404-3541-2018
Karlstad Värmland 2019 Delvis upphävd Östra Kroppkärr 404-4271-2019
Karlstad Värmland 2019 Upphävd Bergsäng vid sjön Gapern 404-5372-2019
Karlstad Värmland 2020 Upphävd Bomstadbadens camping 404-5154-2020
Karlstad Värmland 2016 Upphävd Katrineberg 404-6180-2015
Sunne Värmland 2020 Upphävd stadsägorna 350 inom Skäggeberg 404-7298-2020
Årjäng Värmland 2018 Upphävd Högalid, Töcksfors 404-747-2018
Hammarö Värmland 2018 Upphävd Sundholmen Västra 404-8588-2018
Västerbotten
Västernorrland
Örnsköldsvik Västernorrland 2022 Upphävd Järved 1:101 och del av Järved 1:326, Järvedstrand 404-8498-22
Västmanland
Västerås Västmanland 2016 Upphävd Badelunda-Tibble 3:15 404-4439-16
Sala Västmanland 2022 Delvis upphävd Pumpen 1 404-5710-2021
Västra götaland

Mariestad Västra götaland 2017 Upphävt Fågelö 4:13, Laxhall 404-1375-2017

Karlsborg Västra götaland 2021 Delvis upphävd Forsvik 5:181, Forsviks camping (Strömsnäs) 404-15056-2021

Sotenäs Västra götaland 2017 Upphävd Kalvbogen 1:129 m.fl 404-17764-2017

Göteborg Västra götaland 2016 Delvis upphävd kvarteret Tändsticksfabriken 404-27613-2016

Kungälv Västra götaland 2022 Delvis upphävd Arntorp 2:12, Solbräcke verksamhetsområde 404-28578-2022

Mark Västra götaland 2020 Upphävd Ytterås 5 m.fl 404-28984-2020

Härryda Västra götaland 2020 Upphävd Bråta 2:139 404-33631-2020

Alingsås Västra götaland 2022 Delvis upphävd Kavläs äng 404-35373-2022

Ulricehamn Västra götaland 2020 Upphävd Skansen 1 och 2 404-45099-2019

Svenljunga Västra götaland 2022 Upphävd Toftalyckan 404-46101-2022

Mariestad Västra götaland 2021 Upphävd Leksberg 10:1 404-47118-2021

Mark Västra götaland 2022 Upphävd Horred 9:7 m.fl 404-49909-2022

Tanum Västra götaland 2022 Delvis upphävd Heljeröd 1:11 med flera, Västra Veddökilen 404-56943-2021

Mariestad Västra götaland 2021 Delvis upphävd Marieholm 10:1., Ekuddens båtgård 404-7640-2021

Mariestad Västra götaland 2020 Upphävd Kungbäck 1:21 m.fl. Kungsviks camping 404-9639-2020

Örebro

Östergötland

Norrköping Östergötland 2018 Delvis upphävd Kälebo 2:39, 2:40 och 2:67 med närområde 404-11185-18

Söderköping Östergötland 2023 Upphävd Hammarspången 1:3 404-103-2023

Ydre Östergötland 2018 Upphävd Östra Hult 1:1 404-12517-17

Norrköping Östergötland 2018 Upphävd Dagsberg 3:9 med närområde 404-7393-18

Åtvidaberg Östergötland 2021 Delvis upphävd Edbergafältet (Åtvidaberg 6:8 med flera) 404-13136-21

Linköping Östergötland 2020 Upphävd Ostkupan 1:2 m.fl 404-16099-19

Analys av riksintressen- GIS-analys som underlag till förstudie om nationell fysisk planering

Analys av riksintressen

GIS-analys som underlag till förstudie om
nationell fysisk planering





Sweco Sverige AB
Uppdrag
Uppdragsnummer
Kund
Upprättad av
Datum
Dokumentreferens

RegNo 556767-9849
GIS-analys riksintresse
30051809
Regeringskansliet
Johanna Stenberg och Dag Loit
2023-01-26
analys riksintresse pm 20220126



Innehållsförteckning

1.	Inledning	5
1.1	Uppdrag och bakgrund	5
1.2	Riksintressesystemet i korthet	5
1.3	Avgränsning	6
1.4	Datamängder och databearbetning	6
2.	Riksintresse och riksintressesystemet	8
2.1	Hushållningsbestämmelserna	8
2.1.1	Riksintressesystemets syfte och räckvidd	9
2.1.2	Planering utanför PBL	10
2.2	Processen med riksintressen enligt PBL	11
2.3	Delar i riksintressesystemet	12
2.3.1	Riksintressemyndigheter	12
2.3.2	Riksintressesystemets ansvar och indelning	13
2.4	Riksintressens tillämpning	15
3.	Anspråk enligt 3 kapitlet miljöbalken	16
3.1	Nyttjandointressen i 3 kap. 5 § MB	18
3.1.1	Utbredning 3 kap. 5 § MB	19
3.2	Bevarande- och nyttjandointressen i 3 kap. 6 § MB	20
3.2.1	Utbredning 3 kap. 6 § MB	23
3.3	Exploateringsintresse i 3 kap. 7 § MB	24
3.3.1	Utbredning 3 kap. 7 § MB	25
3.4	Exploaterings- och nyttjandointresse i 3 kap. 8 § MB	27
3.4.1	Utbredning 3 kap. 8 § MB	36
3.5	Exploaterings- och nyttjandointresse i 3 kap. 9 § MB	38
3.5.1	Utbredning 3 kap. 9 § MB	41
3.6	Influensområden/Påverkansområden	42
4.	Riksintressen 4 kap miljöbalken	44
4.1	Fastställda riksintressen 4 kap. MB	46
4.1.1	Rörligt friluftsliv	46
4.1.2	Obruten kust	47
4.1.3	Högexploaterad kust	48
4.1.4	Obrutet fjällområde	49
4.1.5	Skyddade vattendrag	50
4.1.6	Nationalstadsparker	51
4.1.7	Natura 2000	51
4.2	Särskilda villkor och undantag 4 kap. MB	53
4.3	Utbredning 4 kap. MB	56



5.	Analys av utbredning och påverkan	60
5.1	Typer av riksintressen	60
5.2	Tydlighet och aktualitet	61
5.2.1	Antal riksintressen	64
5.3	Förändring över tid	64
5.3.1	Riksintressen i havet – havsplanering	66
5.3.2	Utvidgat synsätt på räckvidden	67
5.4	Regionala skillnader	68
5.5	Överlappande intressen	70
5.6	Språkbruk	73
5.7	Riksintressen och större tätorter	74
6.	Sammanfattande analys	78
6.1	Anspråk och viktiga områden	78
6.2	Tematiska och geografiska slutsatser	79
7.	Referenser	82
	Bilaga Kartor och tabeller	84



1. Inledning

1.1 Uppdrag och bakgrund

I juli 2022 beslutade regeringen att genomföra en förstudie om nationell fysisk planering¹. I uppdraget ingår att bland annat identifiera hur staten på ett samordnat vis kan redogöra för sin uppfattning om hur mark och vatten på lång sikt bör användas på ett sätt som ger tydligare förutsättningar för en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten samt en effektiv fysisk planering och prövning, och föreslå en struktur för hur nationell fysisk planering kan utformas samt vilka frågor och intressen som bör omfattas av en sådan planering.

En viktig del av statens uppfattning om hur mark och vatten på lång sikt bör användas kan kopplas till riksintresseanspråken och de därtill hörande värdebeskrivningarna. Som en del i uppdraget har en översiktlig analys genomförts under december 2022 som bidrar till en nulägesbeskrivning av de befintliga riksintresseanspråken, deras utbredning, överlapp och förändring över tid.

I analysen ingår en beskrivning av dagens riksintresseanspråk enligt lagrummen i 3 kap. respektive 4 kap. miljöbalken och deras geografiska utbredning i karta och tabeller. Utgångspunkten har varit de riksintressen som har tillgängliga underlag. Stora delar av riksintressena är idag sekretessbelagda varför dessa inte ingår i analysen

1.2 Riksintressesystemet i korthet

Utgångspunkten för riksintressen kommer från naturresurslagen (NRL) som kom samtidigt som plan och bygglagen (PBL) 1987. I samband med miljöbalkens införande flyttades naturresurslagen in i miljöbalken och omfattar kapitel 3 och 4 i miljöbalken. Dessa kapitel kallas även hushållningsbestämmelserna. Förarbetena² till NRL är av avgörande betydelse för att förstå syfte, avgränsning och räckvidden av hushållningsbestämmelserna.

Riksintressen är *områden av riksintresse* och antingen är hela området av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken (MB) eller ett anspråk inom ett område enligt 3 kap. MB.

Anspråk inom utpekade områden avgörs i kommande planeringen och ska inte förväxlas med områden med förbud som t.ex. strandskydd. Inom ett område av riksintresse finns möjlighet till förändrad mark- och vattenanvändning under förutsättning att värdet skyddas och tas hänsyn till.

För varje utpekade område av riksintresse ska det finnas ett beslut och en värdebeskrivning framtaget av den myndighet som har till uppgift att vara riksintressemyndighet³ utifrån sin sakkunskap och verksamhetsområde.

Riksintressen är allmänna intressen på nationell nivå

¹ uppdrag-att-genomfora-en-forstudie-om-nationell-fysisk-planering.pdf (regeringen.se)

² prop. 1985/86:3

³ Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden Svensk författningssamling 1998:1998:896 t.o.m. SFS 2022:210 - Riksdagen



Riksintressesystemet kan ses som en del i att kunna ge kommunerna planmonopol i samband med plan- och bygglagens införande och därmed slippa godkännande av staten för varje detaljplan som tidigare. Genom riksintressesystemet skapades ett statligt inflytande och möjlighet till ingripande över vissa särskilt utpekade områden med nationella värden. Riksintressen enligt 3 kap. MB är anspråk och avvägningar om lämplig markanvändning och andra tillstånd görs i tillståndsprocesser och planläggningsprocesser. Områden av riksintresse ska bidra till resurshushållning utifrån utpekade intressen men ger i sig inte rättigheter utanför ordinarie planprocesser eller tillståndsprocesser. Riksintressen är allmänna intressen på nationell nivå.

1.3 Avgränsning

Beskrivningen av områden av riksintresse, dess påverkan och hantering utgår i första hand från hur riksintressesystemet hanteras kopplat till plan- och bygglagen. Vid hantering av annan förändring av mark- och vattenanvändning t.ex. vid byggande av väg, järnväg och tillståndsprocesser finns annat förfarande. Intressen och intressekonflikter är dock detsamma.

Riksintressena och dess tillhörande underlag är redovisade utifrån hur lätt åtkomliga de är delvis via länsstyrelsernas planeringakatalog men också via riksintressemyndigheternas hemsidor. I många fall saknas tillgängliga sektorsbeskrivningar, värdebeskrivningar och ytor för riksintresset. Riksintressen är också i många fall sekretessbelagda och då saknas det i den geografiska analysen och totala sammanställningen.

Ytor och utbredning som redovisas i rapporten omfattar hela landet eller länet oavsett land eller vattenområde, generell avgränsning mellan hav och land har inte varit möjlig under utredningstiden.

Kartor och tabeller finns samlad i Bilaga Kartor och tabeller.

Ytorna som anges är både land och vatten för ett län eller Sverige

1.4 Datamängder och databearbetning

Endast riksintressen som tillgängliggjorts som öppna data ligger till grund för de mängdberäkningar och kartor som tagits fram för denna rapport. För exempelvis riksintresse energiproduktion finns endast vindkraft som öppet tillgänglig datamängd.

Områden av riksintresse som pekats ut med hjälp av punktgeometri och vilka därigenom saknar definierad geografisk utbredning har inte ingått i de mängdberäkningar som här presenteras. Exempel på detta är SGU:s datamängd "värdefulla mineraler och ämnen punkter" som pekar ut centralpunkten för platser av diverse utvinning av ämnen och mineraler.

Däremot har områden av riksintressen som pekats ut i form av linjeobjekt, innefattandes riksintresse kommunikation och Trafikverkets datamängder "järnväg befintlig" och "vägnät befintlig", buffrats med 10 meter som ett medelvärde på dess faktiska fysiska anspråk. Dessa buffrade ytor har sedan använts i rapportens mängdberäkningar.

Vad gäller mängdberäkningar av den totala arean i hektar för respektive riksintresse så har dessa gjorts utan hänsyn till riks- och territorialgräns. Med det menas att riksintressets storlek har beräknats i sin helhet. I andra fall där rapporten talar om exempelvis andel riksintresse i respektive län eller andel av



riksintresse som överlappar med annat riksintresse så har dessa beräkningar gjorts utifrån den total som finns innanför riks- och territorialgränsen.

GIS-skiktet för tätorter är hämtat från SCB och är framtagen 2020 utifrån deras register över totalbefolkningen. Statistiska tätorter är koncentrerad bebyggelse med minst 200 invånare. Övriga administrativa gränser är hämtade från Översiktskartan producerad av Lantmäteriet.



2. Riksintresse och riksintresssystemet

Vissa värden i vår omgivning anses så värdefulla att de skyddas med en särskild lagstiftning som uttrycker samhällets grundläggande synsätt vad gäller god hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Värden som finns inom utpekade områden där särskild hänsyn ska tas för att inte skada värdet för framtiden.

Dessa områden, med särskilda värden för nationen, kallas områden av riksintresse. Riksintresssystemet är ett sätt att skydda utpekade värdefulla områden av nationellt intresse med särskilda kvaliteter. Systemet tillkom i samband med att ansvaret för den fysiska planeringen avseende mark och vattenanvändning i sin helhet flyttade till kommunerna.

Systemet med riksintressen ska ses som ett verktyg i den fysiska planeringen för att säkerställa samhällets gemensamma grundläggande synsätt vad gäller god hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt kopplat till en nationell nivå.

I miljöbalkens 3 och 4 kapitel finns de s.k. hushållningsbestämmelserna som i huvudsak anger vilka allmänna intressen som är av central betydelse för att trygga en uthållig mark- och vattenanvändning i landet, bevara god natur- och kulturmiljö samt främja ett ur nationellt perspektiv ändamålsenligt samhällsbyggande. Dessa intressen ges enligt bestämmelserna en prioriterad ställning vid avvägning mellan ett områdes olika användningar vid planering och beslut.

Områden med viktiga nationella värden kan pekas ut som riksintresseanspråk enligt hushållningsbestämmelserna och skyddas då särskilt genom att staten kan ingripa i planerings- och beslutsprocessen. De kan vara områden av betydelse för bevarande-, exploatering- eller nyttjandeintressen.

Avsikten med riksintressebestämmelserna är inte att de ska innehålla alla regler som kan behövas för att nå en god hushållning. Övrig lagstiftning stöttar samhällsplaneringen med helheten. Riksintressebestämmelserna är ett led i samhällets naturresurspolitik och har därmed en inriktning mot arealhushållning. (Prop. 1985/86:3, s. 21)

2.1 Hushållningsbestämmelserna

Hushållningsbestämmelserna finns i dag i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel.

- **3 kap.** Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden och
- **4 kap.** Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden.

Hushållningsbestämmelserna 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 (1 kap. 1 § 2 pkt 4 MB). Hushållningsbestämmelserna var tidigare en del av bestämmelserna inom den tidigare Naturresurslagen⁴, NRL 2 och 3 kapitel.

⁴ Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Svensk författningssamling 1987:1987:12 t.o.m. SFS 1996:2 - Riksdagen



Naturresurslagen med sina hushållningsbestämmelser trädde i kraft samtidigt som plan och bygglagen 1986. Tidigare lagstiftning ansågs inte ge tillräckliga verktyg för att åstadkomma ett rationellt och planmässigt samhällsbyggande. Samhällsplanering användes då som begrepp för en kombination av fysisk, social och ekonomisk planering.

Under 1950- och 60-talen gav den ökade materiella levnadsstandarden med ökat bilinnehav och människornas ökade fritid gav upphov till en ökad efterfrågan på välbärgad mark både för fritidsbebyggelse och friluftsliv. Den industriella utvecklingen medförde behov av nya lokaliseringar för industrin samtidigt som problemen med industrins utsläpp och andra miljöstörande effekter började uppmärksammas i högre grad än tidigare. Frågan om hushållningen med landets mark- och vattenresurser ansågs vara av central betydelse från miljöpolitisk utgångspunkt.

Det uppstod ofta markanvändningskonflikter, förutom vid tätortstillväxten främst mellan intressen för friluftsliv, fritidsbebyggelse och vissa slag av industri. Exempel var de avvägningsproblematik som uppstod i samband med önskemålen att lokalisera massafabrik och kärnkraftsanläggningar till Väröområdet, kärnkraftverk till Trosaområdet och ojeraffinaderi till Brofjorden.

Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det fanns ett behov att i ökad utsträckning på ett planmässigt sätt hushålla med våra naturresurser. Det förelåg ett behov av att överblicka dessa resurser i riksperspektiv och av ökade möjligheter att utifrån bedömningar på riksnivå styra hushållningen med vissa resurser (SOU 1971:75, s. 21–27; prop. 1972:111, bilaga 2, s. 128–129).

Den slutliga utformningen av lagstiftningen omfattar även möjligheten att peka ut områden som ansågs särskilt lämpliga för samhällsviktiga anläggningar. Dessa särskilt lämpliga områden hade inte till syfte att bana väg för statlig planering utan låg i linje att säkerställa samhällets gemensamma grundläggande synsätt vad gäller god hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt kopplat till en nationell nivå.

2.1.1 Riksintressesystemets syfte och räckvidd

Syftet med ett riksintressesystem är vare sig att tillgodose statliga intressen, statlig planering eller innehålla alla regler som kan behövas för att nå en god hushållning. Verksamheter inom utpekade riksintresseområden ges inga fördelar vare sig i miljöprövning eller ska gå emot kommunal planering.

I plan och bygglagen särskiljs statliga intressen från riksintressen genom att det tydligt står att länsstyrelsen uppgift är att särskilt ta till vara och samordna statens intressen och samtidigt verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses.

Riksintressesystemet medverkar till att ge kommunerna planmonopol i samband med införandet av plan och bygglagen. Detta genom att vissa områden undantas från det kommunala planmonopolet och att det inom dessa områden måste finnas en bredare överenskommelse vid förändrad mark- och vattenanvändning. En överenskommelse med staten, i form av länsstyrelsen, som företrädare allmänna nationella intressen i detta sammanhang.

Länsstyrelsens tidigare fastställelseprövning av planer slopas vid införandet av PBL. Men länsstyrelsen har möjlighet att i efterhand granska och upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Upphävande får dock beslutas endast på vissa i lagen angivna grunder, bl.a. om riksintressen inte tillgodoses.

Riksintressen ska bidra till god hushållning med mark- och vattenområden



Tabell 1 Visar länsstyrelsernas roll i samrådskedet enligt planering utifrån plan- och bygglagen där skillnaden mellan statens intressen och riksintressen synliggörs

Länsstyrelsens roll i samrådskedet för översiktsplan, regionplan och detaljplan.	
3 kap. PBL Översiktsplan och Regionplan	5 kap. PBL Detaljplan
10 § Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt	14 § Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt
1. ta till vara och samordna statens intressen ,	1. ta till vara och samordna statens intressen ,
...	2. verka för att riksintressen enligt 3 och
3. verka för att riksintressen enligt 3 och	4 kap. miljöbalken tillgodoses, ...
4 kap. miljöbalken tillgodoses , ...	

Reglerna för områden av riksintresse är ett verktyg för det nationella inflytandet på mark- och vattenanvändningen inom vissa, på förhand utpekade områden i kommunerna. Länsstyrelserna har till uppgift att bevaka att riksintressena tillgodoses i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning som hänvisar till hushållningsbestämmelserna.

Områden av riksintresse ger inte rättigheter eller är en skyddslagstiftning för verksamheter. Områden av riksintresse skyddar bara ett område från att ianspråk tas utan medgivande. Ett område med en utökad dialog med nationella värden som inte får skadas.

Redan i förarbetena till NRL stod att det inte är meningen "att de statliga myndigheterna skall ta till "säkerhetszoner" för att försäkra sig om ett statligt inflytande om en exploateringsåtgärd aktualiseras i närheten av det riksintressanta området."⁵

2.1.2 Planering utanför PBL

Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden, hushållningsförordningen, är nära knuten till miljöbalken och plan- och bygglagen och anger statliga myndigheters roller och ansvar i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Men även i annan tillståndsgivning och planering ska områden av riksintressen hanteras⁶. T.ex. kopplat till byggande av väg, järnväg och i tillståndprocesser.

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

⁵ sid 117 förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. | lagen.nu

⁶ Riksintressen är nationellt betydelsefulla områden - Boverket



2.2 Processen med riksintressen enligt PBL

Riksintressen preciseras stegvis av olika aktörer genom planprocessen, från politisk idé uttryckt i hushållningsbestämmelser till utpekande av riksintresseanspråk, riktlinjer i översiktsplan och beslut genom ändrad mark- och vattenanvändning.

I den kommunala översiktsplanen (ÖP) görs avvägningar mellan olika allmänna intressen som konkurrerar om en plats. De avvägningar som görs i ÖP kan ses som en överenskommelse mellan stat och kommun för hur intressen ska hanteras i detaljplaner och andra tillståndsproucesser som följer.

Drivande i riksintressesystemet är just översiktsplanen (ÖP), som ska föra dialogen om riksintressen inom lagstiftningens ramar. Detta ökar förutsebarheten och blir vägledande för de som berörs av efterföljande beslutsprocesser exempelvis allmänhet, tjänstemän, beslutsfattare, markägare och exploatörer.

"Översiktsplanen ska användas som ett instrument för att belysa samhällets syn på vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om mark- och vattentillgångar. Ståndpunktstagandena i översiktsplanen ska utgöra underlag för tillämpning av hushållningsbestämmelserna i mål och ärenden." (Prop. 1985/86:3 s. 29).

Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna sker i första hand i den kommunala översiktsplanen. Enligt 3 kap. 2 § PBL ska översiktsplanen 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. Här möts den nationella nivån, genom utpekade anspråk av områden av riksintresse, den statliga nivån och den kommunala planeringsnivån. Då annan formell heltäckande planeringsnivå saknas i alla delar av Sverige blir den kommunala översiktsplanen i princip den enda nivån där alla dessa intressen möts.

Översiktsplaneringen är en planeringsnivå som har svårt att möta alla önskemål från både den statliga nivån som den kommunala och regionala då allt fler översiktsplaner är mer flexibla i sitt uttryck. En översiktsplan ska spegla mer än den kommunala målbilden. Den ska bidra till att vara överenskommelse kopplat till mark och vattenanvändning och hantering av allmänna intressen mellan stat och kommun. Samtidigt blir riksintressemyndigheter allt vagare och vidare i sin framställan av vilka värden som ska skyddas.

Riksintressemyndigheternas kriterier och motiv för utpekanden är idag mer generella än specifika. Boverket har uppfattat en betydelseglidning i myndigheternas tolkning av syftet med hushållningsreglerna, vilket medför mer expansiva utpekanden av riksintressen. Detta är en slutsats i Boverkets rapport 2020:26⁷, ett regeringsuppdrag avseende översyn av kriterier för riksintressen

Boverket lyfter att "hushållningsreglerna är i första hand markpolitiska avvägningsregler, med prioritering av vissa intressen. På senare tid har dock myndigheterna i allt större utsträckning försökt koppla arbetet med riksintressen till deras egna sektorsmål, något som innebär att det ursprungliga syftet med arealhusållning förloras till förmån för olika sektoriella mål."

Översiktsplanen är den enda handlingen där de allmänna intressena möts på riktigt

⁷ sid 9 Översyn kriterier riksintressen (boverket.se)



2.3 Delar i riksintressesystemet

Riksintressesystemet bygger på en aktiv dialog mellan stat och kommun. Staten har ett ansvar för att precisera vilka områden som bedöms vara av riksintresse samt vilka värden och egenskaper det är som gör dem värdefulla. I översiktsplanen ska kommunen aktivt förhålla sig till de utpekade värdena och ange hur kommunen avser att tillgodose riksintressena. I dialogen mellan stat och kommun är det länsstyrelsen som företräder statens samlade syn.

2.3.1 Riksintressemyndigheter

I hushållningsförordningen (1998:896)⁸ anges vilka statliga myndigheter som är ansvariga för uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden, utifrån sitt kunskapsområde och verksamhetsområde. Riksintressemyndigheterna ska enligt hushållningsförordningen, efter samråd med Boverket och berörda länsstyrelser och myndigheter, lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. Detta underlag beskriver riksintresseanspråkets ingående värden s.k. områdesbeskrivningar och ska enligt bestämmelserna utgöra grunden för länsstyrelsernas bedömning av hänsynstagande till riksintressen i kommunala planer.

Boverket har allmänt uppsiktsansvar över de mark- och vattenområden som omfattar 4 kap. 1–7 §§ MB och ska verka för att samordna de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpning av 3 och 4 kap. MB. Länsstyrelsen har enligt hushållningsförordningen ett uppsiktsansvar över hushållning med mark- och vattenområden inom länet och ska tillhandahålla områdesbeskrivningar för de geografiska riksintressebestämmelserna i 4 kap. MB.

De mark- och vattenområden som statliga myndigheter pekar ut som område av riksintresse enligt 3 kap. MB är att betrakta som ett anspråk. Dessa får betydelse först när någon vill ändra markanvändning på ett sätt som kräver rättsliga beslut. Det är då de beslutande myndigheterna, till exempel kommunerna och länsstyrelserna, som vid prövning av ett ärende måste bedöma om ett anspråk är av riksintresse eller inte och hur det intresset ska prioriteras mot andra riksintressen.

Riksintressemyndigheten⁹ ansvarar för att bidra med underlag för hantering av anspråken inom utpekat riksintresseområde. I vissa fall finns värdebeskrivningar och beskrivningar av influensområden som kan förtydliga anspråket men ibland saknas detta underlag helt. Processen med att arbeta med riksintressen medger dock att andra än riksintressemyndigheten, t.ex. en kommun, kan beskriva riksintresseanspråket, dess värden och synen på influensområden. Bedömningen kan sen stämmas av med riksintressemyndigheten och länsstyrelsen i dialog, gärna i samband med översiktsplanens samrådsprocess.

Att vara riksintressemyndighet är en särskild uppgift – inte ett uttryck för den egna verksamheten

⁸ Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden Svensk författningssamling 1998:1998:896 t.o.m. SFS 2022:210 - Riksdagen

⁹ Riksintressemyndigheterna - PBL kunskapsbanken - Boverket



Tabell 2 Riksintressen enligt 3 kap. MB och ansvarig myndighet

Riksintressen och ansvarig myndighet kopplat till 3 kap. MB	
Rennärigen	Sametinget
Yrkesfisket	Havs- och vattenmyndigheten
Naturvärden	Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inom sina ansvarsområden
Friluftslivet	Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inom sina ansvarsområden
Kulturmiljövården	Riksantikvarieämbetet
Fyndigheter av ämnen eller material	Sveriges geologiska undersökning
Anläggningar för industriell produktion	Tillväxtverket
Anläggningar för energiproduktion och energidistribution	Statens energimyndighet
Anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall	Strålsäkerhetsmyndigheten
Anläggningar för kommunikationer (trafikslagen)	Trafikverket
Anläggningar för kommunikationer (elektronisk)	Post- och telestyrelsen
Anläggningar för avfallshantering	Naturvårdsverket
Anläggningar för vattenförsörjning	Havs- och vattenmyndigheten
Områden för totalförsvarets anläggningar	Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina ansvarsområden

2.3.2 Riksintressesystemets ansvar och indelning

I 3 kap. MB har riksdagen begränsat vad som kan vara av riksintresse. För respektive typ av riksintresse sätter bestämmelserna, med stöd av lagstiftningens förarbeten, en ram för vad riksintresseanspråk på mark- och vattenområden får innehålla. De anger grunden och motiven. Däremot anges inte specifika kriterier eller vilka specifika geografiska områden som uppfyller kraven i bestämmelserna och därmed kan vara aktuellt som område av riksintresse. Denna uppgift överläter riksdagen till utpekade ansvariga myndigheter med kunskap att bevaka särskilda markanvändningsintressen, riksintressemyndigheter.

Riksintressemyndigheternas underlag ska beskriva riksintresseanspråkets ingående värden s.k. områdesbeskrivningar och ska enligt bestämmelserna utgöra grunden för länsstyrelsernas bedömning av hänsynstagande till riksintressen i kommunala planer.



Tabell 3 Riksintressemyndigheter med ansvar att tillhandahålla underlag avseende riksintressen enligt 3 kap. MB.

Riksintressemyndigheter kopplat till 3 kap. MB och deras ansvar	
Sametinget	Områden för rennärning
Havs- och vattenmyndigheten	Områden för yrkesfiske, anläggningar för vattenförsörjning, naturvärden, friluftsliv
Naturvårdsverket	Områden för naturvärden, friluftsliv, anläggningar för avfallshandtering
Riksantikvarieämbetet	Områden för kulturmiljövården
Sveriges geologiska undersökning	Områden för fyndigheter av ämnen och material
Tillväxtverket	Områden för industriell produktion
Energimyndigheten	Områden för energiproduktion, energidistribution
Strålsäkerhetsmyndigheten	Områden för anläggningar för slutlig förvaring av kärnavfall och kärnbränsle
Trafikverket	Områden för anläggningar för kommunikationer
Post- och telestyrelsen	Områden för anläggningar för kommunikationer
Försvarsmakten	Områden för totalförsvarets anläggningar
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Områden för totalförsvarets anläggningar

År 2017 tog Boverket fram en vägledning¹⁰ till riksintressemyndigheterna enligt 3 kap. MB i syfte att göra underlag som rör anspråk på de riksintressen som regleras i 3 kap. 5–9 §§ MB enhetligt, lättillgängligt och lätt att förstå och tillämpa för planerare, beslutsfattare och allmänheten.

Boverket lyfte i vägledningen behovet av att ha en samlande sektorsbeskrivning som tillför grundläggande och aktuell information från varje sektor, verksamhetsområde.

Att det i en sektorbeskrivning bör finnas sammanställd information från varje riksintressemyndighet. Att ansvariga myndigheter behöver beskriva viktiga värden och egenskaper på områden utifrån respektive sektors behov liksom hur de areella behoven ser ut nu och för framtiden. Framförallt lyfts behovet av:

- en beskrivning av sektorn och dess areella mark- och vattenanspråk
- en beskrivning av generella värden och kvaliteter som är av betydelse för att skydda eller utveckla områden utifrån sektorns behov
- kriterier för utpekande av riksintresse

I vägledningen skriver också Boverket att det utöver en generell sektorsbeskrivning ska finnas ett beslut för varje utpekat område av riksintresse. Att det till varje beslut som rör riksintresseanspråk bör finnas:

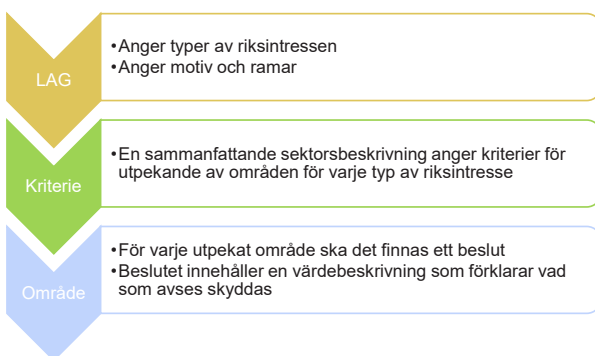
- motiv för utpekandet och hur det aktuella området svarar mot kriterierna i sektorbeskrivningen
- en kort redogörelse för de samråd som hållits

¹⁰ vägledning-for-riksintressemyndigheter.pdf (boverket.se)



- geografisk precisering på karta av aktuellt område med motivering för vald avgränsning
- en värdebeskrivning som ger underlag för bedömningar av eventuella konflikter med andra intressen men också eventuella synergier.

Remissinstans för riksintressemyndigheternas sektorsbeskrivningar är Boverket. För utpekanden av områden utifrån sektorsbeskrivningen ska aktuell länsstyrelse remitteras.



Figur 1 Boverket har allmänt uppsiktsansvar för lag och kriterier. Länsstyrelsen tillämpar hushållningsbestämmelserna utifrån underlaget från riksintressemyndigheterna avseende värdebeskrivningar och sektorsbeskrivningen.

2.4 Riksintressens tillämpning

Bestämmelserna om riksintressena ska tillämpas i den kommunala planeringen och vid beslut enligt PBL. De ska även tillämpas vid beslut enligt elva andra lagar som rör ändrad mark- eller vattenanvändning. Bestämmelserna ska också tillämpas i havsplaneringen enligt miljöbalken. Däremot kan bestämmelserna om riksintressen inte användas för att ställa krav på en pågående markanvändning. Det är alltså inte möjligt att använda bestämmelserna om riksintressen för att hejda en pågående igenväxning eller spridning av kemikalier som sker inom ramen för en pågående markanvändning. (jfr. prop. 1985/86:3 sid.14 f.)

Utpekande av områden av riksintresse enligt 3 kap. MB är också ett anspråk, inte en färdig avvägning av mark- och vattenanvändning. Trots utpekande av område av riksintresse har kommunen ett mycket starkt inflytande t.ex. i fråga om lokaliseringen av anläggningar med stor omgivningspåverkan. Ett riksintresseanspråk ger inte rättigheter utan skyldigheter till hänsyn till utpekande värden och intresse.



3. Anspråk enligt 3 kapitlet miljöbalken

I 3 kap. MB har riksdagen begränsat vad som kan vara av riksintresse. För respektive typ av riksintresse sätter bestämmelserna, med stöd av lagstiftningens förarbeten, en ram för vad riksintresseanspråk på mark- och vattenområden får innehålla.

Bestämmelserna i 3 kap. 5–9 §§ MB är formulerade i två stycken. Första stycket anger att mark- och vattenområden av betydelse för särskilda markanvändningsintressen ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada/påtagligt försvåra för intresset. I andra stycket framgår att områden som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada/påtagligt försvåra för intresset.

Skrivningen innebär att stor hänsyns alltid ska tas till angivna typer av intressen i 3 kap. MB vid planering av mark- och vattenanvändning, oavsett riksintresseanspråk eller ej. För områden som är utpekade som riksintresseanspråk är det inte tillåtet att genom en åtgärd påtagligt skada eller påtagligt försvåra för intresset.

Syftet med de olika intressena är olika. För vissa delar handlar det om ett nyttjande av mark- och vattenområden. I andra fall bevarande, ofta av värden som inte kan återskapas eller ersättas om de förstörs. Ett tredje tema är exploateringsintressen, där mark- och vattenområden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpliga för anläggningar som behövs för vissa viktiga och nödvändiga funktioner i samhället.

Formuleringarna i paragrafens första stycke skiljer sig från varandra vilket också speglar syftet med det som avses skyddas.

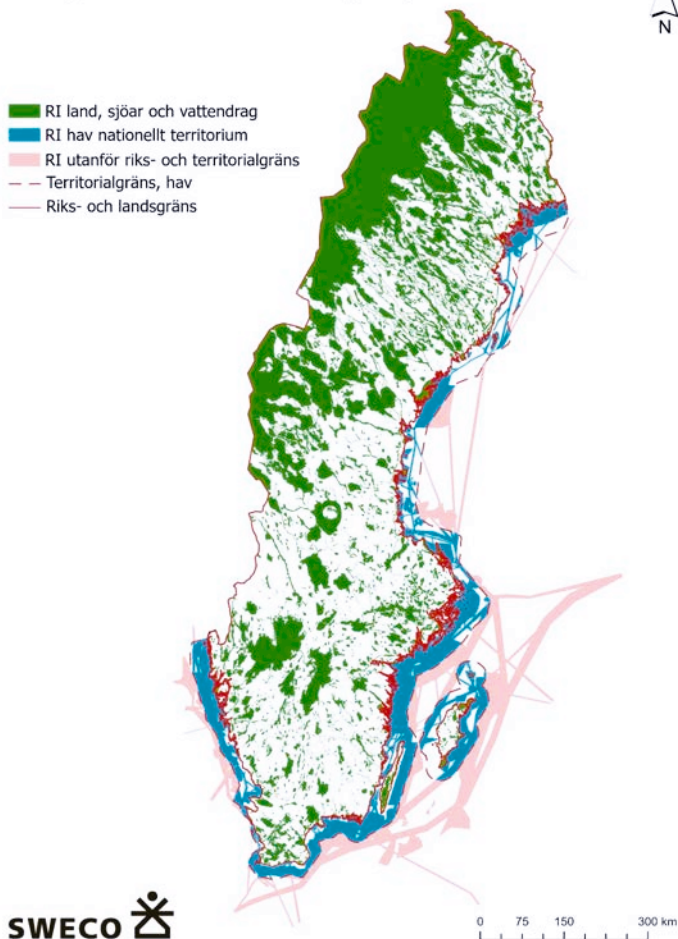
Tabell 4 Syfte med respektive utpekande av mark och vattenområden med anspråk enligt de olika paragraferna i 3 kap. MB.

	Mark- och vattenområden som...	
Rennärigen och yrkesfisket (3 kap. 5 § MB)	har betydelse	skall skydda näringarnas bedrivande
Naturvärden, kulturvärden och friluftslivet (3 kap. 6 § MB)	har betydelse från allmän synpunkt	skall så långt möjligt skyddas
Värdefulla ämnen och mineral (3 kap. 7 § MB)	Innehåller fyndigheter	skall skydda utvinning
Anläggningar (3 kap. 8 § MB)	är särskilt lämpliga	skall skydda tillkomst och utnyttjande
Totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § MB)	har betydelse	skall skydda tillkomst och utnyttjande

För tillgång till underlag och kartor – se Bilaga Kartor och tabeller

Samtliga områden av riksintresse enligt 3 kap. MB

- RI land, sjöar och vattendrag
- RI hav nationellt territorium
- RI utanför riks- och territorialgräns
- Territorialgräns, hav
- Riks- och landsgräns



Figur 2 Samtliga områden med riksintresseanspråk enligt 3 kap. MB där ytor för områden tillhandahålls av riksintressemyndigheten. Sekretessbelagda intressen samt punktintressen saknas.



3.1 Nyttjandeintressen i 3 kap. 5 § MB

Gruppen utgörs av areella näringar där områden med riksintresseanspråk ska säkerställa att mark- och vattenområden som har betydelse och som utgör grundläggande förutsättningar för respektive näring skyddas. Det handlar om nyttjandeintressen för:

- Rennäringen
- Yrkesfisket

Rennäringen

Enligt förarbetena (se prop. 1985/86:3 s. 57) ansågs rennäringen vara en betydelsefull förutsättning för den samiska kulturen som motiverade ett riksintresseskydd för de viktigaste delarna av renskötselmarkerna.

Vid bedömningen av vilka områden som ska anses vara av riksintresse bör näringens behov av sammanhängande betesområden beaktas och tillgång till alternativa betesområden inom de olika årstidsmarkerna samt alternativa flyttningsleder. Vinterbetesmarkernas särskilda betydelse för renskötseln bör särskilt beaktas (prop. 1985/86:3 s. 161). I förarbetena konstaterades att rennäringen och fisket generellt har svårt att hävda sina intressen mot tunga exploateringsintressen. Rennäring bedrivs från Treriksröset i norr till förutvarande Idre socken i Dalarnas län i söder (se 3 § rennäringslagen (1971:437)).

År 2007 övertog Sametinget ansvaret för att föreslå områden av riksintresse för rennäringen av Jordbruksverket. Dessförinnan, år 2005, hade Statens jordbruksverk lämnat uppgifter om områden av riksintresse efter i huvudsak förslag från länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län.

Riksintressen redovisas som kärnområde, strategiska platser och funktionella samband¹¹. Besluten om områden av riksintresse är från 2005 respektive 2009. Någon samlande sektorsbeskrivning finns inte tillgänglig.

Yrkesfisket

En nödvändig förutsättning för en livskraftig fiskenäring är att det finns ett fullgott skydd för reproduktions-, uppväxt-, och fångstområden som har avgörande betydelse för näringen. Vid bedömningen av vilka områden som ska anses vara av riksintresse för yrkesfisket ska särskilt skyddsvärda fångst- eller produktionsområden beaktas (prop. 1985/86:3 s. 161).

Stora delar av riksintresseanspråken för yrkesfiske ligger i havet och de stora sjöarna. Utpekande av områden med anspråk från yrkesfiskeriet omfattar även hamnanläggningar.

Riksintressemyndighet för områden av riksintresse för yrkesfisket är Havs- och vattenmyndigheten (se 2 § andra stycket 2 hushållningsförordningen). Tidigare riksintressemyndighet var Fiskeriverket, eller dåvarande fiskeristyrelsen, som angav områden av riksintresse för yrkesfisket första gången 1988.

Grundläggande
förutsättningar för
respektive näring

¹¹ Riksintressen - Sametinget



En process för att se över riksintresse för yrkesfisket inleddes år 2004 och avslutade 2006. Anspråken grundades i huvudsak på en ekonomisk värdering av fångstområdena baserade på landningsvärden.

I samband med genomförandet av Sveriges havsplanering har en översyn av riksintresset aktualiserats. En sektorsbeskrivning¹² togs fram 2019, kriterier finns för utpekade områden som omfattar fångstområden och lekomyråden. Besluten per utpekat område är dock från 2006.

Utpekade anspråk omfattar områden för

- Yrkesfiske i havet
- Yrkesfiske i kustzonen
- Yrkesfisket i sjöar
- Hamnar för yrkesfisket

3.1.1 Utbredning 3 kap. 5 § MB

Anspråk	Yta (HA)	Andel av Sveriges yta	Andel av riksintresset som överlappar med annat riksintresse		
			3 kap. MB	4 kap. MB	Ej överlapp
Rennärningen	8 600 000	16 %	47 %	57 %	38 %
Yrkesfisket	3 125 000	6 %	60 %	54 %	22 %

För tillgång till underlag och kartor – se Bilaga Kartor och tabeller

Rennärningens intressen finns enbart i norra Sverige, i Dalarna och norrut. I de delar av landet som omfattas av områden av riksintresse för rennärningen upptar intresset stora eller mycket stora delarna av länen. Intressena överlappar också i princip alla andra typer av riksintressen i någon form.

Av rennärningens områden av riksintresse återfinns nästan hälften, 45 % i Norrbotten. Av övriga anspråk finns 25 % i Jämtland, 23 % i Västerbotten, 6 % i Västernorrland och mindre än 2 % i Dalarna.

Jämtland är det län som har störst andel av länet som omfattas av område av riksintresse för rennärningen, 40 % av länet. I Norrbotten omfattas 35 % av ytan av anspråk från rennärningen och i Västerbotten 30 %.

Riksintressen för **yrkesfisket** är mer omfattande i södra Sverige än norra. Flera av områdena ligger utanför Sveriges territorialvatten. Utifrån syfte och räckvidd för riksintressesystemet är den juridiska betydelsen av utpekanden utanför territorialgränsen begränsad.

25 % av Sverige hav inom territorialgränsen är områden av riksintresse för yrkesfisket. I princip alla större sjöar är i sin helhet av riksintresse för yrkesfisket. Även Vindelälven, Kalixälven och Torneälvsystem är av riksintresse för yrkesfisket. Dessa vattendrag också utpekade som skyddade vattendrag eller Natura 2000 områden enligt 4 kap. MB.

20 % av riksintresse yrkesfiske ligger i Västra Götaland, följt av Gotland och Kalmar län. Jämtland och Dalarna saknar utpekanden.

¹² Sammanfattande beskrivning av fiskesektorn (havochvatten.se)



3.2 Bevarande- och nyttjadeintressen i 3 kap. 6 § MB

Utpekade intressen i 3 kap. MB 6 § innehåller värden som kan kopplas till de upplevelser som människor får av att vistas i landskapet. Av förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 62–69) framgår att vissa områden för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård representerar värden som inte kan återskapas eller ersättas om de en gång förstörs.

Behovet av skydd av särskilt värdefulla inslag i natur- och kulturmiljön berodde på långtgående förändring av natur- och kulturmiljön till följd av industrialisering och urbanisering och stordrift av bl.a. jord- och skogsbruket.

Dessa värden påverkas ofta av det som kallas kumulativa effekter. Det betyder att det är ofta inte är en enskild förändring som utgör det största hotet mot att urholka värdet, utan många mindre förändringar över tid.

I förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 68) ansågs staten ha ett särskilt ansvar för utvecklingen när det gäller skyddsvärden som har få motsvarigheter i landet eller i större natur- och kulturgeografiska regioner, men även ha ett särskilt ansvar för sådana frågor i ett internationellt perspektiv.

Det handlar om områden med bevarande- och nyttjadeintressen för:

- Naturvärden
- Kulturmiljövärden
- Friluftslivet

Representerar värden som inte kan återskapas

Naturvärden

Enligt förarbeten till bestämmelserna bör naturvårdens viktigare värden i landet hävdas särskilt mot förändringar som kan skada bevarandevärdena, bl.a. eftersom områdena representerar värden som inte kan återskapas eller ersättas om de förstörs. Områden av riksintresse för naturvärden handlar om ett bevarandeintresse.

Ansvariga riksintressemyndigheter är Naturvårdsverket¹³ och Havs och Vattenmyndigheten¹⁴

Enligt Naturvårdsverket är naturvårdens uppgift både att skydda och förvalta värdefulla områden och arter och samtidigt möta människors behov av att nyttja naturen och allt som naturen ger. Grunderna för naturvårdsarbetet är biologisk mångfald i bred betydelse, bevarandet av naturtyper och arter för ekosystemens långsiktiga hållbarhet och för människans behov av naturupplevelser genom friluftsliv, naturstudier och estetiska värden i syfte att främja människors hälsa och välbefinnande, nu och i framtiden.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten har mark i förhållande till vatten och hav i många fall tätt sammanlänkade intressen som behöver betraktas och bedömas i sin helhet vid fysisk planering.

Det har inte skett någon förändring av utpekade områden eller i synsätt kring vattenområden viktiga för naturvärden sedan Havs- och vattenmyndigheten

¹³ Områden av riksintresse (naturvardsverket.se)

¹⁴ Riksintresse naturvård och friluftsliv - Skyddade områden - Havs- och vattenmyndigheten (havochvatten.se)



bildades 2011. Naturvårdsverket tog år 2005 fram en handbok¹⁵ med allmänna råd för att tillämpa bestämmelserna kring riksintresse naturvård och friluftsliv.

De områden som är utpekade som riksintressen för naturvården har ofta omfattande värdebeskrivningar med motiv och värden. Dock saknas övergripande sektorsbeskrivning för hela intresset naturvården vilket gör det lite oklart vad som gäller.

Arbete pågår dock avseende en större översyn av intressena i 3 kap. 6 § MB. Samma riksintressemyndigheter ansvarar för både riksintressen för naturvården och riksintresse för friluftslivet. Samtidigt som områden för dessa anspråk ofta överlappar varandra så är värdena som ska skyddas ofta vitt skilda.

Det är idag svårt att tydligt urskilja skillnaden mellan naturvårdens bevarande och friluftslivets nyttjande för den som vill kunna överblicka skillnaderna och kriterier för utpekande för respektive intresse. Detta då beskrivningarna av intressena inte särskiljs av riksintressemyndigheterna utan ofta redovisas tillsammans.

Kulturmiljövården

Det i förarbetena föreslagna skyddet för kulturminnesvårdens intressen syftade till att det ska vara möjligt att slå vakt om ett brett urval av skyddsvärda miljöer och objekt såväl på landsbygden som i tätorterna och främja det skyddsvärda i ett större sammanhang. Tidigare hade den kulturhistoriska byggnadsvården främst varit inriktad på värden av enstaka och särskilt värdefulla objekt, men under efterkrigstiden uppmärksammades värden som finns bevarade i sammanhängande kulturmiljöer vid sidan av den traditionella monument- och objektvården. Områden av riksintresse för kulturvården handlar om ett bevarande intresse.

Ansvarig myndighet är Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetets urval av områden av riksintresse har sitt ursprung i den fysiska riksplaneringen men det nuvarande urvalet gjordes till största delen 1987 (se Miljöprocessutredningens slutbetänkande SOU 2009:45, s. 119). Vad gäller kriterierna för bedömningen av om ett område är av riksintresse för kulturmiljövården, har dessa egentligen inte ändrats i någon större utsträckning utan snarare förtydligats genom åren.

Något dokument som med tydlighet omfattar en sektorsbeskrivning saknas men det finns kriterier för riksintresse kulturmiljövården. Kriterierna finns tydligt redovisade på Riksantikvarieämbetet hemsida¹⁶. Riksantikvarieämbetet tog 2014 fram en handbok¹⁷ som stöd för länsstyrelsens handläggning av riksintressen för kulturmiljövården.

De kriterier som omfattas är: Riksintressant berättelse, Helhetsmiljö, Fysiska uttryck, Regionala och lokala förhållanden och Internationella åtaganden.

¹⁵ 978-91-620-0140-x.pdf

¹⁶ Riksintressen för kulturmiljövården | Riksantikvarieämbetet (raa.se)

¹⁷ Handbok-riksintressen-140623.pdf (raa.se)



Friluftslivet

Områden som är särskilt värdefulla för friluftslivet ska skyddas. Friluftslivet anges särskilt från naturvärden eftersom de i vissa fall kan stå i motsättning till varandra. Bevarande av natur- och kulturvärden är dock ofta en viktig förutsättning för att upprätthålla värden även för friluftslivets intressen.

Efterkrigstidens urbanisering hade medfört att lämpliga områden för rekreation och friluftsliv minskat. Vilka områden som ansågs attraktiva för friluftslivet ansågs bl.a. bero på vilken mångfald det fanns i natur- och kulturmiljön tillsammans med kombinationen av olika natur- och bebyggelsestyper i området (prop. 1986/86:3 s. 63). Andra faktorer som ansågs ha betydelse för friluftslivet var områdets läge, landskapsbilden, intresseväckande företeelser och områdets kapacitet för friluftslivsutnyttjande med hänsyn till storlek, attraktivitet, tålighet mot störningar och slitage m.m. Variationsrikedomen, särskilt genom inslag av vatten och våtmarker liksom växlingar mellan skog och öppen mark ansågs också vara stor betydelse. Områden av riksintresse för friluftsliv handlar om ett nyttjandebetydelse.

Ansvariga riksintressemyndigheter är Naturvårdsverket¹⁸ och Havs och Vattenmyndigheten.¹⁹

Uppgifter i fråga om områden av riksintresse för friluftslivet ska lämnas av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inom sina ansvarsområden (se 2 § andra stycket 3 hushållningsförordningen). Naturvårdsverket lämnade de första uppgifterna om områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv år 1976.

2012 fick Naturvårdsverket i uppdrag av regeringen att göra en översyn av vilka områden som bedöms vara av riksintresse för friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, särskilt med beaktande av de långsiktiga behoven av tätortsnära natur. Översynen genomfördes i samråd med Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna. Flera nya områden och justeringar av gränsdragningar i befintliga områden fanns i underlaget.

I samband med bildandet av Havs- och vattenmyndigheten överfördes riksintresseansvaret för naturvärden och friluftslivet med avseende på vatten- och havsområden till myndigheten från Naturvårdsverket. Det har inte skett någon förändring av utpekade områden sedan Havs- och vattenmyndigheten bildades och inga egna kriterier har formulerats.

De områden som är utpekade som riksintressen för friluftslivet har ofta omfattande värdebeskrivningar med motiv och värden. Dock saknas övergripande sektorsbeskrivning för hela intresset friluftslivet vilket gör det lite oklart vad som gäller.

¹⁸ Områden av riksintresse (naturvardsverket.se)

¹⁹ Riksintresse naturvård och friluftsliv - Skyddade områden - Havs- och vattenmyndigheten (havochvatten.se)



3.2.1 Utbredning 3 kap. 6 § MB

Anspråk	Yta (HA)	Andel av Sveriges yta	Andel av riksintresset som överlappar med annat riksintresse		
			3 kap. MB	4 kap. MB	Ej överlapp
Naturvården	10 800 000	20 %	79 %	81 %	9 %
Kulturmiljövården	2 100 000	4 %	55 %	44 %	7 %
Friluftsliv	11 600 000	22 %	78 %	85 %	35 %

För tillgång till underlag och kartor – se Bilaga Kartor och tabeller

Samtliga områden med bevarandebidrag, naturvård och kulturmiljövård, innehåller någon eller några delar inom området som utgör dess värde. Utpekade områden med bevarandebidragen kan därför variera i omfattning men dess omfattning är inte relaterat till värdet.

Strax över 7 % av alla områden av riksintresse för naturvård omfattas även av anspråk för kulturmiljövården. Omvänt som omfattas 38 % av områden av riksintresse för kulturmiljövården även av riksintresse för naturvården. Ofta hänger värdena ihop historiskt och skyddet omfattar olika värden mer än att det är extra strakt skydd i denna typ av områden.

Sannolikt finns också ett omfattande överlapp mellan områden av riksintresse för naturvård med naturvårdsområden och naturskyddsområden men detta är inte studerat i denna analys. Skyddsbestämmelserna för naturvårdsområden och naturskyddsområden har dock olika syfte och utgångspunkt varför det är rimligt av dessa områden överlappar med områden av riksintresse för naturvården. Kommunala beslut om skydd kan tas bort och även om det blir dubbelt skydd så finns skäl för ett utpekande om värdet bedöms som relevant utifrån nationell hänsyn.

Vid en snabb överblick över Sverige är områden av riksintresse för **naturvården** relativt jämnt fördelat över landet men områdenas storlek varierar stort. 30% av all yta för naturvården ligger i Norrbottens län. Norrbotten följs av Jämtland och Västerbotten som är de län som har störst andel av Sveriges totala yta med områden av riksintressen för naturvården. Jönköping, Blekinge och Västmanlands län har minst yta, under 1% var, av Sveriges totala yta av riksintresse för naturvården.

Av andel av ett län som omfattas av område av riksintresse för naturvården så finns 4 län där i princip 1/3 av länets yta omfattas. Det är Norrbotten, Stockholm, Östergötland och Jämtland. Minst andel, ca. 8 % av länets yta, som omfattas av riksintresse för naturvården har Västmanland, Örebro och Värmland.

Vad gäller **kulturmiljövården** syns det på en sverigekarta hur anspråken i stora delar följer mer tätbebyggda områden. Där det är glest med anspråk är det också gles befolkning. Några större områden sticker ut även i ett utzoomat läge över hela Sverige. Vattendragen Vindelälven och Ljungan är utpekade i hela sin sträckning. Likaså återfinns sannolikt Sveriges mest omfattande område för kulturmiljövården kring Storsjön i Jämtland.

Det medför att andelen av yta utpekad som område av riksintresse för kulturmiljövården särskiljer sig Jämtland genom att 18% av all yta för



riksintresse kulturmiljövård i Sverige finns i Jämtland. Följt av Västra Götaland och Stockholm med strax under 10% av all yta av riksintresse kulturmiljövård.

Av andel av ett län som omfattas av område av riksintresse för kulturmiljövården hamnar Södermanland, Stockholm och Uppsala i topp med ca. 10% av länets yta som är av områden med riksintresseanspråk för kulturmiljövård. Värmland, Norrbotten och Västerbotten har minst andel yta med mindre än 2 % av den totala ytan som är av riksintresse kulturmiljövård.

Nyttjandebeståndet avseende område av riksintresse för **friluftsliv** består till stora delar av större sammanhängande områden utmed sjöar, vattendrag och kuststräckor samt fjällmiljö. Även många andra områden finns utpekade men det är ett mindre myller på en Sverigekarta än för natur- och kulturmiljövården.

Av andel av den totala ytan av riksintresse friluftsliv i Sverige så dominerar norrlandslän. I Norrbotten finns 40% av alla utpekade yta följt av Jämtland 13 % och Västerbotten 13 %. Minst andel av Sveriges totala yta av riksintresse för friluftslivet finns i Jönköping, Västmanlands och Blekinge län med mindre än 1 % av den totala ytan.

Av andel av ett län som omfattas av område av riksintresse för friluftsliv hamnar Norrbotten i topp även här. 40 % av länets yta omfattar riksintresse för friluftslivet. Detta följs av Stockholms län och Jämtlands län med 28 % av sin totala yta i länet som omfattas av riksintresse för friluftslivet.

Minst andel yta av länet som omfattas av riksintresse för friluftslivet har Västernorrlands län 2,5 % följt av Jönköpings län 3 % och Gotland 6,5 %. Noterbart är att just Gotland omfattas till 100 % av riksintresse för det rörliga friluftslivet kopplat till 4 kap. MB men alltså endast 6,5 % kopplat till 3 kap. MB.

63 % av all yta avseende riksintresse för friluftsliv är också av riksintresse för natur- eller kulturmiljövård. 44 % av all yta för riksintresse friluftsliv omfattas också av riksintresse rörligt friluftsliv kopplat till 4 kap. MB. 36 % av den totala ytan av område för friluftsliv är också riksintresse obruten fjällmiljö, men bara 3 % överlappar med obruten kust.

3.3 Exploateringsintresse i 3 kap. 7 § MB

Med mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material avses enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 165 och prop. 1997/98:45 del 2, s. 33) endast sådana råvaruförekomster som finns i marken eller under sjö- och havsbotten, dvs. i huvudsak mineralråvaror, men inte skog eller andra resurser som finns i stora mängder eller är allmänt förekommande.

Ämnen och material som kvarts, kvartsit, fosfor, kalium m.m. är viktiga förbrukningsvaror för industrin, energiproduktionen och för byggnads- och anläggningsarbeten. Utvinning av dessa ämnen behöver inte alltid vara omedelbart aktuell. Bestämmelsens utformning medför att de områden som omfattas i avvaktan på utvinning kan användas för ändamål som inte hindrar eller påtagligt försvårar en framtida utvinning.

Ansvarig riksintressemyndighet är SGU, Sveriges geologiska undersökning.

Vid införandet av NRL var det länsstyrelserna som till en början tog fram länsvisa förslag på fyndigheter som länsstyrelsen ansåg borde vara av riksintresse, bl.a. fyndigheter av natursten, bergmaterial resp. industrimineral.



1991 tog SGU beslut om områden av riksintressen för malmfyndigheter. Alla dåvarande gruvor i drift var sådana områden som beslutades vara riksintressanta fyndigheter enligt 2 kap. 7 § andra stycket NRL (SGU dnr 41-66/91). Övriga utmål (dvs. gruvor som inte var i drift) pekades samtidigt ut enligt 2 kap. 7 § första stycket NRL.

Totalt omfattas cirka 140 fyndigheter i Sverige av beslut avseende område av riksintressen. SGU har underlag på sin hemsida som visar på kriterier, pågående utredningar och beslut kring riksintressen. Någon särskilt sektorsbeskrivning finns inte tillgänglig.

De kriterier²⁰ som SGU nyttjar för att peka ut anspråk är att ämnet eller materialet har stor betydelse för samhällets behov, ha särskilt värdefulla egenskaper och att området innehållande fyndigheten av ämnet eller materialet är väl avgränsat, undersökt och dokumenterat.

Alla ovanstående kriterier ska vara uppfyllda för att peka ut en fyndighet som riksintresse enligt miljöbalkens kapitel 3, 7 § andra stycket.

3.3.1 Utbredning 3 kap. 7 § MB

Någon särskild tabell för områden av riksintresse som innehåller värdefulla ämnen eller material är inte möjlig att redovisa som helhet då flertalet utpekanden omfattar punkter för information om fyndighet och intresse och inte avgränsad areal. I de uppgifter som finns är 110 Hektar mark utpekade som område av riksintresse för värdefulla ämnen eller materialer.

Av den redovisade ytan (exkl. punkter) i Sverige finns nästan hälften av andelen yta i Norrbotten följt av Västerbotten och Dalarna. Störst ytor finns i tabell nedan tillsammans med tabell föra antal områden (både punkter och ytor) i respektive län.

Tabell 5 Sveriges största områden av riksintresse som innehåller värdefulla ämnen och mineraler

NAMN	Hektar	LÄN
Kirunagruvan	17 797	Norrbotten
Altik	17 602	Norrbotten
Zinkgruvan	11 836	Örebro
Garpenbergsgruvorna	7 705	Dalarna
Malmberget	6 736	Norrbotten
Kristineberg	4 950	Västerbotten
Dannemora	4 211	Uppsala
Mertainen	3 029	Norrbotten
Stekenjökk	2 994	Jämtland
Buttle	2 698	Gotland

²⁰ SGU – Riksintresse för värdefulla ämnen eller material



Områden av riksintresse för värdefulla ämnen eller material upptar mycket begränsad yta i alla län och aldrig över 1% av totala ytan av ett län. Områden av riksintresse för värdefulla ämnen eller material överlappar andra riksintressen, främst rennäringsen. 22% av ytan av områden av riksintresse för värdefulla ämnen eller material överlappar med rennäringsens intressen. Övriga överlappande intressen är främst kulturmiljövården och riksintresse enligt 4 kap. MB för det rörliga friluftslivet.

Överlappningen av kulturmiljön är fullt logiskt då många miljöer runt gruvnäringen är av kulturhistoriskt intresse. Överlappningen med 4 kap. MB rörliga friluftslivet är enbart av administrativ karaktär då lokalt näringsliv alltid har möjlighet att utvecklas inom dessa områden.

Stockholm, Skåne och Kronbergs län saknar utpekanden av riksintressen för värdefulla ämnen och mineraler. Norrbotten och Västerbotten omfattas av flest utpakanden.

Tabell 6 Antal områden i länet, yta eller punkt, som är av riksintresse för ämnen och mineraler

LÄN	Antal områden
Norrbotten	26
Västerbotten	25
Västra Götaland	17
Örebro	12
Gotland	7
Gävleborg	7
Kalmar	7
Dalarna	7
Halland	7
Jönköping	5
Jämtland	5
Östergötland	4
Värmland	2
Uppsala	2
Västmanland	2
Västernorrland	1
Blekinge	1
Södermanland	1



3.4 Exploaterings- och nyttjandebesvär i 3 kap. 8 § MB

Riksbesväransspråken inom denna grupp ska säkerställa att områden som är särskilt lämpliga för anläggningar som behövs för avgörande funktioner i samhället skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten (exploatering) eller utnyttjandet av anläggningarna.

Bestämmelsen syftar till att ge skydd för mark- och vattenområden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpliga för anläggningar för vissa funktioner i samhället. Det är enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 167 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 34.) bl.a. fråga om att slå vakt om sådana lägesbundna naturresurser som är mindre vanligt förekommande och som därför gör vissa mark- och vattenområden särskilt lämpade för sådana anläggningar.

Det handlar om områden som är särskilt lämpliga för anläggningar för:

- industriell produktion
- energiproduktion
- energidistribution
- kommunikationer
- vattenförsörjning
- avfallshantering

Bestämmelsen innebär att man vid prövningen ska ta hänsyn till områden av angivet slag genom att t.ex. inte planera för eller lämna tillstånd till sådana verksamheter inom eller i närheten av områdena. Planering eller tillstånd för sånt som kan hindra eller påtagligt försvåra ett utnyttjande av anläggningarna. Bestämmelsen innebär krav på hänsyn från andra verksamheter, så att anläggningarna också kan brukas på ett rationellt sätt. Det innebär t.ex. att åtgärder som kan försvåra driften av anläggningen inte bör tillåtas i anläggningens närhet.

I plan- och bygglagen skiljer sig riksintressen från aspekten hälsa och säkerhet, som också är en betydande del i planprocesser. Bestämmelser kring hälsa och säkerhet avser tredje man, dvs att människor i områdets närhet inte ska utsättas för fara. Utnyttjande av anläggningar kopplat till riksintresse betyder att anläggningarna inte får påverkas av framtida restriktioner utifrån förändrad mark och vattenanvändning i och kring området. Riksintresse är således inte skydd för människan utan för området som är särskilt lämpligt för en viss typ av anläggning.

Anläggningarna är ofta storskaliga och för med sig omgivningskonsekvenser som gör att hänsyn måste tas till andra intressen vid deras lokalisering och utformning. Om så inte sker kan inskränkningar i verksamheten behöva föreskrivas. För tekniska system ska hänsyn tas till systemets funktion dvs den kontinuitet och sammanhang som krävs för att de ska fungera på ett rimligt sätt.

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3 s. 167) bör staten ha ett avgörande inflytande över anläggningar m.m. som är av nationell betydelse så att dessa kan komma till stånd och användas på ett för hela landet lämpligt sätt. Ett ställningstagande från statens sida innebär emellertid inte att staten tagit slutlig ställning till att en viss anläggning får utföras i det berörda området, utan sådan fråga får prövas i annan ordning.

Omfattar områden
särskilda lämpliga för
anläggningar



Bestämmelserna innebär således att staten ges möjlighet att se till att markreservation görs för ett visst ändamål, men därav följer inte automatiskt att kommunen tvingas godta en viss verksamhet på den aktuella platsen.

Industriell produktion

Vissa typer av industriell produktion kräver naturgivna förutsättningar kopplat till beskaffenhet och läge, är viktiga för svensk samhällsbyggnad och riskerar att hamna i konflikt med andra värden. Dessa områden kan behövas pekas ut som riksintresse för industriell produktion för att skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för industriell produktion ska lämnas av Tillväxtverket (se 2 § andra stycket 6 hushållningsförordningen). Tillväxtverkets tolkning är att riksintresse industriell produktion är kopplat till tillståndskrävande och/eller miljöfarlig verksamhet för anläggningar främst kopplat till svensk basindustri. Områden avseende riksintresse för industriell produktion avser följande typer av anläggningar

- järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
- massafabriker och pappersbruk,
- fabriker för raffinering av råolja eller tung petrokemisk produktion,
- fabriker för framställning av bas kemikalier eller gödselmedel
- cementfabriker
- skjutområde för vapenindustrin

Ansvärlig myndighet är Tillväxtverket²¹. En sektorsbeskrivning²² finns från 2021. Beslut och värdebeskrivningar av de sju utpekade riksintresseområdena för industriell produktion saknas men i samband med beslutet om sektorsbeskrivning 2021 togs i princip beslut om att tidigare utpekade områden kvarstår. Dock förtydligades vad som avsågs, dvs områden med anläggningar för basindustri och ett skjutområde för svensk vapenindustri.

Riksintresseanspråkets kriterier omfattar anläggningar som utifrån sina naturgivna förutsättningar behöver skyddas, främst från omgivande stadsutveckling och konkurrerande riksintressen.

Tabell 7 Områden av riksintresse för industriell produktion. Formella beslut saknas ännu.

NAMN	Kommun	LÄN
Områden för anläggningar för petrokemisk industri	Stenungsunds kommun	Västra Götalands län
Området för raffinaderianläggning vid Brofjorden	Lysekils kommun	Norrbottnen
Områden för 3 raffinaderianläggningar i Göteborgs hamn	Göteborgs stad	Örebro
Området för anläggning för pappersbruk Hallstavik	Norrträje kommun	Stockholms län
Området för raffinaderianläggning i Nynäshamn	Nynäshamns kommun	Stockholms län
Område för järn- och stålverksanläggning Oxelösund	Oxelösunds kommun	Södermanlands län
Området med anläggning för skjutfält för vapenindustrin	Karlskoga kommun	Örebro län

²¹ Riksintressen för industriell produktion - Tillväxtverket (tillvaxtverket.se)

²² Riksintresse industriell produktion sektorsbeskrivning (tillvaxtverket.se)



Tillväxtverket har ingen heltäckande historisk bild av hur riksintressen för industriell produktion har förändrats från 1987 fram till i dag. Grunden till utpekande av riksintresseanspråk industriell produktion gjordes av Statens Industriverk (SIND) och övertogs sedan av NUTEK mellan åren 1991-2009. Tillväxtverket har som myndighet inte lämnat uppgifter om några nya områden av riksintressen för industriell produktion efter att myndigheten bildades 2009.

Flera länsstyrelser har dock under åren försökt få till fler områden av riksintresse för industriell produktion men då ofta kopplat till tillverkningsindustrin, vilket inte omfattas av kriterier för utpekanden. Exempel är tillverkningsindustrin i Västra Götaland och tillverkningsindustrin i Östergötland.

Energiproduktion

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för anläggningar för energiproduktion ska lämnas av Statens energimyndighet (se 2 § andra stycket 7 hushållningsförordningen). Enligt Energimyndigheten fanns det inte några riksintressen för energi utpekade före 1987. De första angivna riksintressena för energiproduktion, pekades ut av NUTEK på 1990-talet.

Riksintresse energiproduktion delas upp i underkategorierna värmekraftverk och vindbruk.

Energimyndigheten har en sektorsbeskrivning från 2019²³. Sektorsbeskrivningen omfattar en övergripande beskrivning av energisektorn och dess areella mark- och vattenanspråk. Den innehåller också nationella mål och de kriterier som används för att peka ut riksintressena.

I Energimyndighetens uppdraget som riksintressemyndighet ingår också att ta fram områden på land och till havs med särskilt goda vindförutsättningar som ska vara av riksintresse för vindbruk²⁴. I samband med Miljöprocessutredningens betänkande (SOU 2009:45, s. 120) angav Energimyndigheten år 2004 mark- och vattenområden som riksintresse för vindbruk. Efter en översyn år 2008 redovisades fler och större områden. Översynen motiverades främst av myndighetens nya vindkartering som gjordes år 2006–2007. Energimyndigheten har också försökt att ta fram förslag till riksintresse vattenkraft och en översyn av riksintresse vindbruk är ständigt aktuell.

I dag finns det 313 riksintresseområden för vindbruk, varav 284 områden på land och 29 till havs och i insjöar. Det totala anspråket är 7 593 km² exklusive bebyggelse, varav 3 507 km² är på land och 4 086 km² är till havs. Det totala anspråket utgör drygt 1,5 procent av Sveriges yta inklusive svenskt vatten.

Riksintressen gäller de geografiska områden som har pekats ut därför att de innehåller nationellt viktiga värden och kvaliteter. Riksintressen för vindbruk anges för att de har särskilt goda förutsättningar för vindbruk ur ett nationellt perspektiv. Angivna riksintresseanspråk är framtagna med hänsyn till försörjningstrygghet och ur ett energisystemperspektiv.

Områden särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion sett ur ett nationellt perspektiv omfattande värmekraftverk handlar om storskaliga anläggningar som kan producera stora mängder energi eller effekt. Det handlar

²³ Riksintressen för energiändamål (energimyndigheten.se)

²⁴ Riksintressen energiproduktion-vindbruk (energimyndigheten.se)



också om anläggningar som kan bidra med balans och reglerkrav, eller som behövs i områden där energikonsumtionen är stor.

Energimyndigheten har framtaga kriterier vid urval och utpekande av riksintresse för energiproduktion-värme kraft. För att vara av riksintresse ska samtliga ska-krav vara uppfyllda och minst ett av bör-kraven. Det finns idag åtta riksintressen för energiproduktion-värme kraft.

Tabell 8 Områden av riksintresse för energiproduktion - värme kraft.

NAMN	Kommun	LÄN
Område för anläggningar för energiproduktion, Kävlinge	Kävlinge kommun	Skåne
Område för anläggningar för energiproduktion, Brofjorden	Lysekils kommun	Västra Götalands
Område för anläggningar för energiproduktion, Forsmark	Östhammars kommun	Uppsala
Område för anläggningar för energiproduktion, Öresundsverket Malmö hamn	Malmö Stad	Skåne
Område för anläggningar för energiproduktion, Oskarshamn	Oskarshamn kommun	Kronobergs
Område för anläggningar för energiproduktion, Stenungsund	Stenungsund kommun	Västra Götalands
Område för anläggningar för energiproduktion, Sternö-Stillerydshamnen	Karlshamns kommun	Blekinge

Energidistribution

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för anläggningar för energidistribution ska lämnas av Statens energimyndighet (se 2 § andra stycket 7 hushållningsförordningen). Energimyndigheten är riksintressemyndighet avseende energidistribution²⁵.

Vissa ledningar och transformatorstationer i Örebro och i Södermanlands län är utpekade som riksintresse men det finns inga geografiska avgränsningar för dessa områden. Tidigare var även alla elledningar i Östergötlands län för 220 och 400kV utpekade som riksintresse för energidistribution. Energimyndigheten upphävde dock detta beslut i april 2019.

I april 2019 tog Energimyndigheten nytt beslut om åtta områden av riksintresse för energiproduktion. I dessa beslut utpekades anslutningsledningarna från respektive riksintresseområde avseende värmekraftverk till stamnätet som riksintresse energidistribution. Detta gäller områdena Barsebäck, Brofjorden, Forsmark, Malmö hamn (Öresundsverket), Oskarshamn, Ringhals, Stenungsund och Sternö-Stillerydshamnen.

Besluten om riksintresse energidistribution i Södermanland och Örebro län kommer att ingå i en översyn och kartläggning av riksintresse energidistribution och riksintresse för totalförsvarets civila delar (med fokus på energiförsörjningen) som Energimyndigheten planerar att genomföra.

²⁵ Riksintressen energidistribution (energimyndigheten.se)



Energimyndigheten har en sektorsbeskrivning från 2019²⁶. Sektorsbeskrivningen omfattar en övergripande beskrivning av energisektorn och dess areella mark- och vattenanspråk. Den innehåller också nationella mål och de kriterier som används för att peka ut riksintressena.

Kommunikationer

Bestämmelsen syftar till att ge skydd för mark- och vattenområden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpliga för anläggningar. Ett skydd för lägesbundna naturresurser som är mindre vanligt förekommande och som därför gör vissa mark- och vattenområden särskilt lämpade för sådana anläggningar.

Tekniska system för transporter och ledningssystem kräver kontinuitet och sammanhang för att de ska fungera på ett rimligt och ekonomiskt sätt. I förslaget till plan- och bygglag föreslog PBL-utredningen en bestämmelse om att det vid plan- och tillståndsbeslut särskilt ska beaktas att flygplatser, hamnar, sjötrafikleder, vägar och ledningar kan komma till stånd i den utsträckning som behövs med hänsyn till trafikförsörjningen eller behovet av ledningar mellan eller inom regioner (se prop. 1985/85:3 s. 74).

Riksintresset omfattar både digital kommunikation och kommunikation för transporter. Ansvariga riksintressemyndigheter är Post och telestyrelsen och Trafikverket.

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för anläggningar för **elektronisk kommunikation** lämnas av Post- och telestyrelsen (PTS) (se 2 § andra stycket 9 hushållningsförordningen). Begreppet elektronisk kommunikation innefattar telekommunikationer, IT och radio.

PTS lämnar uppgifter om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse för anläggningar för elektronisk kommunikation²⁷. De kriterier som PTS använder för att avgöra om ett område med en anläggning för elektronisk kommunikation ska anses vara av riksintresse är att det är av avgörande betydelse för internationell, nationell eller regional kommunikation och/eller av särskild betydelse för samhällsviktig verksamhet.

Alla riksintressen kopplat till digital kommunikation omfattas av sekretess. Riksintressen som kan påverka kommuner, länsstyrelser eller andra aktörer i plan- och lovärenden eller tillståndsärenden redovisas av PTS i skrivelse till berörd länsstyrelse.

PTS har lämnat uppgifter om cirka 250 stycken anläggningar av riksintresse för elektronisk kommunikation. Årligen tillkommer ett mindre antal. Anläggningar som bedöms som att vara av riksintresse för elektronisk kommunikation ska ha avgörande internationell, nationell eller regional betydelse. Enligt PTS kan även objekt som ansluter samhällsviktiga användare till ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät kan föreslås som vara av riksintresse.

²⁶Riksintressen för energiändamål (energimyndigheten.se)

²⁷ Riksintressen | PTS



För **riksintresse kommunikation avseende transporter** ansvarar Trafikverket²⁸. Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för anläggningar för väg-, järnvägs-, luftfarts- och sjöfartskommunikationer lämnas av Trafikverket (se 2 § andra stycket 9 hushållningsförordningen).

Trafikverket har nya beslut om områden av riksintresse från 2022-09-26. Den sektorsbeskrivning med kriterier som ligger till grund för riksintresseanspråken är beslutad 2020-08-12.

Tidigare underlag togs fram 2009–2010 i enlighet med direktiv för åtgärdsplaneringen. Det tidigare arbetet genomfördes i huvudsak av de dåvarande fyra trafikverken²⁹, i ett sammanhållet projekt. Ambitionen var att så långt möjligt ta fram ett sammanhängande nät av områden av riksintresse för trafikslagets anläggningar. Under arbetets gång konstaterades dock att de fyra trafikverken hade olika ambitioner vid bedömningen av riksintressen, samt att det fanns skillnader i synsättet på hur och varför bedömningen görs. Detta medförde att de dåvarande verken inte lyckades skapa ett gemensamt synsätt på de olika trafikslagets riksintressen och därmed ett balanserat utpekande. Avsikten var att göra en ny översyn av riksintressena efter det att Trafikverket bildats 2010.

För anläggningar för luftfart och sjöfart har Trafikverket inte samma möjligheter att skydda anläggningarna genom annan lagstiftning än hushållningsbestämmelserna i jämförelse med väg och järnväg, då myndigheten inte är huvudman för anläggningarna och i luftfartslagen och sjöfartslagen finns inget parallellt skydd.

För varje anläggningstyp finns något som Trafikverket kallar funktionsbeskrivning som beskriver de funktioner som riksintresseanspråket avser att skydda för anläggningen. Funktionsbeskrivningen innehåller information om vad funktionen eller funktionerna hos anläggningen innebär och vad som kan orsaka påtagligt försvårande för nyttjandet av anläggningen.

Tanken är att funktionsbeskrivningarna ska utgöra ett stöd vid planering och laggivning enligt plan- och bygglagen och 3-5 kapitlet miljöbalken.

Funktionsbeskrivningarna är uppdelade efter trafikslag. Texten om respektive trafikslag inleds med en generell beskrivning av vilken utveckling som kan leda till skador eller synergier med utpekade riksintresse. Därefter följer beskrivningar av ett antal olika typer av med anläggningar med liknande funktioner som är vanligt förekommande tillsammans med trafikslaget. Det betyder att det finns en generell beskrivning av anspråken för beslutade riksintressen men inga specifika värdebeskrivningar för respektive område av riksintresse. För vissa, relativt få, beslutade områden finns särskild värdebeskrivning.

Anspråken delas upp i befintliga anläggningar, planerade och framtida. I det senaste beslutet togs de naturgivna områdena för djuphamnar bort och något som kallas anläggningar för tjänst t.ex. avseende befintliga godsbangårdar lades till. Stort fokus för Trafikverkets arbete avser befintliga anläggningarnas funktion framför områden som utifrån särskilda förutsättningar behöver skyddas.

²⁸ Riksintressen - Bransch (trafikverket.se)

²⁹ Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Vägverket och Banverket



Vattenförsörjning

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för anläggningar för vattenförsörjning lämnas av Havs- och vattenmyndigheten (se 2 § andra stycket 11 hushållningsförordningen). Havs- och vattenmyndigheten har från och med myndighetens inrättande den 1 juli 2011 ansvarat för frågan om riksintressen för anläggningar för vattenförsörjning. Naturvårdsverket har haft ansvaret för riksintressena tidigare.

Tidigare var Bolmentunneln den enda dricksvattenanläggningen av riksintresse i landet (se Naturvårdsverket beslut, 2010-06-03, Dnr 521-4668-07 Rv), trots att dricksvattenförsörjningen är en nödvändighet och en samhällsviktig angelägenhet. Sen Havs- och vattenmyndigheten tog över ansvaret har ett arbete genomförts med att lämna uppgifter om fler områden med anläggningar av nationell betydelse så att vattenförsörjningen får en tydligare ställning i planerings- och prövningsprocesser.

Havs- och vattenmyndigheten har beslutat om 28 områden av riksintresse för vattenförsörjning³⁰. Till varje utpekade område finns en värdebeskrivning för anläggningen, motiv till utpekandet, markanspråk, åtgärder som kan försvåra nyttjandet av anläggningen samt en beskrivning av den vattentäkt som är knuten till anläggningen och de risker och hot som kan påverka vattentäkten.

Dricksvattenförsörjningen är ett kommunalt ansvar, men organiseras ofta regionalt. Det innebär att samhället har investerat stora belopp i dricksvattenverk och överföringsledningar med tillhörande tryckstegringsstationer och vattenreservoarer. Enligt Havs- och vattenmyndigheten bedöms några anläggningar vara så strategiskt viktiga att de är av riksintresse.

Områdena av riksintresse för dricksvattenanläggningar delas in i typerna grundvatten, ytwater och Grundvatten med konstgjord infiltration.

³⁰ Riksintresse för dricksvattenanläggningar - Skyddade områden - Havs- och vattenmyndigheten (havochvatten.se)



Tabell 9 Områden av riksintresse för dricksvattenförsörjning, anläggning och vattentäkt.

NAMN	Kommun	LÄN	LÄN
Bergaåsen med tillhörande anläggningar	Ljungby, Växjö	Grundvatten	Kronoberg
Borgs vattenverk	Norrköping	Ytvatten	Östergötland
Djupdalsverket	Södertälje	Grundvatten med konstgjord infiltration	Stockholm
Fjärås-bräcka vattenverk	Kungsbacka	Grundvatten med konstgjord infiltration	Halland
Forslunda vattenverk	Umeå	Grundvatten med konstgjord infiltration	Västerbotten
Gäddviks vattenverk	Luleå	Grundvatten med konstgjord infiltration	Norrbotten
Gävle-Valboåsens dricksvattenanläggningar	Gävle	Grundvatten med konstgjord infiltration	Gävleborg
Görvälverket	Järfälla	Ytvatten	Stockholm
Göteborgs stads dricksvattenanläggningar	Göteborg	Ytvatten	Västra Götaland
Hyndeveds vattenverk	Eskilstuna	Grundvatten med konstgjord infiltration	Södermanland
Högåsens vattenverk	Nyköping	Grundvatten med konstgjord infiltration	Södermanland
Jönköpings dricksvattenanläggningar	Jönköping	Ytvatten	Jönköping
Karlskronas vattenverk och infiltrationsanläggning	Karlskrona, Ronneby	Grundvatten med konstgjord infiltration	Blekinge
Lennheden-Tjärna dricksvattenanläggningar	Borlänge	Grundvatten	Dalarna
Linköpings kommuns dricksvattenanläggningar	Linköping	Ytvatten	Östergötland
Lovöverket	Ekerö	Ytvatten	Stockholm
Minnesgårdets vattenverk	Östersund	Ytvatten	Jämtland
Norrvattens reservvattenverk i Stockholmsåsen	Sigtuna, Sollentuna, Solna, Upplands-Väsby	Grundvatten	Stockholm
Norsborgsverket och Bornsjön	Botkyrka, Salem	Ytvatten	Stockholm
Ringsjöverket	Eslöv, Höör	Ytvatten	Skåne
Skaraborgsvattens dricksvattenanläggningar	Falköping, Hjo	Ytvatten	Västra Götaland
Skråmsta vattenverk	Örebro	Grundvatten med konstgjord infiltration	Örebro
Sundsvalls och Timrås dricksvattenanläggningar	Sundsvall, Timrå	Grundvatten	Västernorrland
Särmons vattenverk	Karlstad	Grundvatten med konstgjord infiltration	Värmland
Uppsalaåsens dricksvattenanläggningar	Uppsala	Grundvatten	Uppsala
Visbys dricksvattenanläggningar	Gotland	Grundvatten, Ytvatten (sommartid)	Gotland
Vombverket	Lund	Grundvatten med konstgjord infiltration	Skåne
Västerås stads dricksvattenanläggningar	Västerås	Grundvatten med konstgjord infiltration	Västmanland



Avfallshantering

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse **för anläggningar för avfallshantering** lämnas av Naturvårdsverket (se 2 § andra stycket 10 hushållningsförordningen). Naturvårdsverket har inte arbetat med områden som är eller skulle kunna anses vara betydelsefulla för anläggningar för avfallshantering. Myndigheten har därför inte heller utarbetat kriterier, principer eller processer för sådana riksintressen. Utpekanden saknas.

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för **anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall** lämnas av Strålsäkerhetsmyndigheten (se 2 § andra stycket 8 hushållningsförordningen). Statens kärnkraftsinspektions (SKI) arbete med att lämna uppgifter om riksintresseområden inleddes med ett samråd med Boverket i juni 2002. Boverket hjälpte till med att dra upp riktlinjer för SKI:s fortsatta arbete. Därefter samrådde SKI med Svensk kärnbränslehantering AB (SKB), det dåvarande strålskyddsinstitutet samt med kommunerna och länsstyrelserna för de bedömda platserna. Samråden avsåg i huvudsak områdets avgränsning.

SKI fattade den 2 dec 2004 beslut om att överlämna uppgifter till länsstyrelserna i Uppsala och Kalmar län om områden av riksintresse för slutförvar av använt kärnbränsle och kärnavfall (SKI, beslut, 2004-12-02). Syftet var att skydda områdena mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten och utnyttjandet av områdena för slutförvaring. Anledningen till beslutet var att SKB hade påbörjat provborringar i Östhammars kommun och i Oskarshamns kommun. Utpekandet av områdena innebar inte något ställningstagande om områdenas lämplighet för lokalisering av ett slutförvar

På Strålsäkerhetsmyndighetens hemsida saknas underlag kopplat till riksintressen.



3.4.1 Utbredning 3 kap. 8 § MB

Anspråk	Yta (HA)	Andel av Sveriges yta	Andel av riksintresset som överlappar med annat riksintresse		
			3 kap. MB	4 kap. MB	Ej överlapp
Industriell prod.	i.u 8 områden				
Energiproduktion	640 000	1,5 %	33 %	35 %	48 %
Energidistribution	i.u 10 områden				
Kom. - digital	i.u 250 områden				
Kom – transport	2 200 000	4 %	31 %	27 %	55 %
Vattenförsörjning	i.u 28 områden				
Avfall, slutförvar	6 000	0,01 %	73 %	83 %	17 %

För tillgång till underlag och kartor – se Bilaga Kartor och tabeller
För att få fram ytor för kommunikationer har en buffertzonen för väg och järnväg lagts in i analysen på 10 meter per linjeobjekt då dessa saknar område för anspråk.

Industriell produktion är ännu inte utpekad med anspråk på karta men omfattar 7 områden. Samtliga av dessa områden ligger i konflikt med andra riksintressen då ett av kriterierna för utpekande av riksintresse industriell produktion är att det ska finnas andra intressen som är i konflikt med anläggningen. I annat fall saknas behov för utpekande.

Riksintresse för **energiproduktion** handlar om områden med anläggningar för värmekraft om områden med särskilda förutsättningar för vindkraft.

Områden för värmekraft är sekretessbelagda och saknar analyserbar yta. Av den totala ytan område lämpliga för energiproduktion vind i Sverige återfinns störst andel i Gävleborg, Norrbotten och Västerbottens län med mellan 12-15% av totala andelen yta för vindbruk. Minst andel återfinns i Halland och Östergötland samt Västmanland som helt saknar yta för riksintresse vindbruk.

De län med störst andel av det egna länet som omfattas av riksintresse vindbruk är Gävleborg, Södermanland och Blekinge där ca. 3,5% av ytan omfattas av riksintresse vindbruk. Stora delar av dessa området återfinns i havet för respektive län, dessutom utanför Sveriges territorialgräns.

Områden av riksintresse för energiproduktion överlappar med andra riksintressen men främst yrkesfiske och kommunikationer då stora delar av samtliga dessa intressen återfinns i havet. Avvägningen av dessa görs i havsplaneringen. Områdena överlappar också med intressen i 4 kap. MB och då främst med Natura 2000 områden.

Områden för vindbruk är framtagna genom analys och avspeglar möjligheterna i riksintressesystemet väl. Att det är naturgivna förutsättningar som är särskilt lämpliga för intresset men som inte per automatik kan tas i anspråk utan omfattande dialog med andra intressen och genom kommunala beslut.

De riksintressen för **energidistribution** som finns saknar geografiska avgränsningar. De riksintressen för energidistribution som finns ligger i Södermanlands- och Örebro län samt Skåne, Västra Götaland, Uppsala, Kronoberg och Blekinge län avseende områden som omfattar stamnätets



anslutningar från respektive område av riksintresse för anläggning för energiproduktion.

Områden för anläggning av riksintresse för **kommunikation** omfattas av digital kommunikation och transportsystemets kommunikation.

Alla riksintressen kopplat till digital kommunikation omfattas av sekretess och finns inte med i denna analys. Idag finns uppgifter om cirka 250 stycken anläggningar av riksintresse för elektronisk kommunikation.

Områden som är särskilt lämpliga för anläggningar för kommunikation för transportsystemet är omfattande och i flera skikt. Totalt finns över 900 utpekanden av områden. Omfattningen av respektive område är svår att överblicka då dessa främst består av linjer och punkter för transportleder och anläggningar för gods m.m. Det som främst består av ytor är farleder för sjöfarten och påverkansområden/influensområden.

Utöver utpekande för olika trafikslag och kompletterande anläggningar omfattas utpekandena av både stora kartlagda influensområden samt generella influensområden som saknas på karta.

Till ytan består därför område av riksintresse kommunikationer avseende transportanläggningar till allra största del av farleder till havs, vilket starkt påverkar fördelningen per län.

Störst andel av Sveriges riksintressen för kommunikation finns i Gotlands län, Kalmar och Stockholms län. Summeringen avspeglar i stort andel hav med farled per län.

Gotland, Blekinge och Stockholm är de län som har störst andel av sin yta som omfattas av riksintresse kommunikationer men där allra största delen är i havet.

Riksintresse kommunikation är sannolikt det riksintresse som påverkar stadsbyggande allra mest genom sina omfattande influensområden/påverkansområden.

Riksintresse för **vattenförsörjning** omfattas av 28 områden vars utbredning är sekretessbelagt, varje anläggning för vattenförsörjning är knuten till en vattentäkt. Alla län har minst 1 utpekad område av riksintresse för anläggning för dricksvattenförsörjning förutom Kalmar län. Stockholm har 5 områden och Skåne, Västra Götaland och Östergötland 2 var. Vilket är rimligt då dessa län har en omfattande befolkning.

Riksintresse för område med **avfallsanläggningar** har inte pekats ut för annat än kärnbränsleavfall. Områden av riksintresse för **kärnbränsleavfall** finns i två län, Kalmar och Uppsala. 2/3 av utpekad yta ligger i Uppsala län i och 1/3 i Kalmar län. Den totala ytan för utpekandena avseende andel yta inom ett län är mycket liten.



3.5 Exploaterings- och nyttjandeintresse i 3 kap. 9 § MB

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3, s. 77) utgår totalförsvarets behov av mark- och vattenområden från intressen som är gemensamma för hela landet (dvs. nationellt intresse). Eftersom försvaret är en nationell angelägenhet, bör staten ha en möjlighet att påverka markanvändningen i anslutning till anläggningar m.m. för totalförsvaret. Många gånger bör anspråken dock inte ha en sådan vikt att de i en konkurrenssituation obetingat bör ha försteg framför andra intressen av allmän betydelse.

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:3, sid 75–78) fanns det områden som försvaret måste få disponera för olika ändamål med hänsyn till försvarsintressena. Detta gällde i första hand områden som det är nödvändigt att använda för anläggningar för det militära försvaret. Det ansågs att sådana områden, som således behövdes för totalförsvaret var tvungen att skyddas mot åtgärder som kunde påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Anläggningar som är av särskild betydelse är t.ex. befästningsanläggningar, övnings- och skjutfält, flygplatser, ammunitionsförråd, radarstationer, radio- och teleanläggningar etc

Totalförsvarets behov av mark- och vattenområden utgår från intressen som är gemensamma för hela landet. Områden av riksintresset innehåller två typer av områden:

- totalförsvarets militära anläggningar
- totalförsvarets civila anläggningar

Generellt ska mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Men det är bara områden som behövs för totalförsvarets anläggningar som kan pekas ut som av riksintresse och som kan skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Samhällets ökade sårbarhet gör det angeläget att ta hänsyn till totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen även i fredstid. Sådana områden som behövs för totalförsvaret ska därför skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna genom att anges som områden av riksintresse. Totalförsvarets intressen ska enligt bestämmelserna lämnas företräde vid konkurrens mellan flera oförenliga riksintressen. Det betyder att dessa intressen väger tyngre än övriga riksintressen vid avvägningar.

Begreppet totalförsvår definieras i lagen (1992:1403) om totalförsvår och höjd beredskap som verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Riksintressemyndigheter är Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Inom utpekanden av totalförsvarets intressen nyttjas ofta "området av betydelse". Dessa områden kopplas samman med 3 kap. 1 § MB. Områden som kopplas samman med 1 § har inte möjlighet att pekas ut som områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar. Status som riksintresse kan endast områden med hänvisning till 3 kap. 9 § MB få.



Totalförsvarets militära anläggningar

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för totalförsvarets militära anläggningar lämnas av Försvarsmakten (se 2 § andra stycket 12 hushållningsförordningen). Innan 1994 fanns inte en samlad försvarsmaktsmyndighet. Överbefälhavaren (ÖB) var då sektorsmyndighet.

Riksintresseområden för övnings- och skjutfält och för flottij- och övningsflygplatser hade 1989 och 1990 på uppdrag av ÖB pekats ut av Fortifikationsförvaltningen. Kriterier och allmänna värdebeskrivningar redovisades av ÖB i samråd med Boverket i PBL/NRLunderlag nr 29 (1989), 41 (1993) och 47 (1998).

Den direkta handläggningen av dessa riksintressen övertog Försvarsmakten vid grundandet av myndigheten. 2006 redovisades Försvarsmakten en översyn utifrån förändringar i Försvarsmaktens organisation från försvarsbesluten 2000 och 2004 med återkallelse av ett antal områden som inte längre utgjorde riksintresse för totalförsvarets militära del.

2013 togs ett förnyat underlag fram. Denna gång lades vissa områden till som inte tidigare explicit angetts som riksintresse, bl.a. väderradarer och sjöövningsområden. Sen ett par år tillbaka jobbar Försvarsmakten aktivt med riksintressen och har uppdaterade underlag från 2022 för samtliga län.

Riksintressen för totalförsvarets militära del omfattar dels riksintressen som kan redovisas öppet och dels riksintressen som med hänsyn till försvarssekretesskäl inte kan redovisas öppet, enligt 15:e kapitlet 2 § offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400). Riksintressen för totalförsvarets militära del som inte omfattas av sekretess redovisas öppet i Försvarsmaktens riksintressekatalog³¹. Dessa tillgängliga områden finns med i denna analys.

Områden som berörs av omgivningspåverkan från den militära verksamhet, som är ett riksintresse, redovisas som påverkansområde. Ett påverkansområde är ett område inom vilket åtgärder som exempelvis ny bostadsbebyggelse kan påverkas av, eller som i sin tur kan påverka, verksamhet inom riksintresseområdet. Hur stora påverkansområden som redovisas runt till exempel skjutfält eller flygplatser varierar beroende på den verksamhet som bedrivs. För vissa av de riksintressen som omfattas av sekretess enligt Offentlighets- och sekretesslagen 15 kapitlet 2§ redovisas ett påverkansområde – så kallat Ö-område (övrigt riksintresseområde). Där kan inte den specifika funktionen redovisas, men Ö-området illustrerar inom vilket område riksintresset kan påverkas av olika åtgärder.

Inom påverkansområden vill Försvarsmakten kunna säkerställa att ny bebyggelse eller andra åtgärder inte innebär risk för påtaglig skada på riksintresset eller ett område av betydelse för totalförsvarets militära del. Därför ska alla plan- och lovärenden inom påverkansområden remitteras till Försvarsmakten. Vilka åtgärder inom påverkansområden som kan innebära en risk för påtaglig skada på riksintresset kan inte i detalj anges på förhand, utan risken får bedömas i varje enskilt fall utifrån lokala förutsättningar.

³¹ Riksintressen - Försvarsmakten (forsvarsmakten.se)



Enligt Försvarsmakten syftar förändringarna av riksintresseanspråken främst till att på sikt stärka Försvarsmaktens långsiktiga möjligheter att kunna genomföra utbildning och övning av militär förmåga på de aktuella områdena.

Totalförsvarets civila anläggningar

Uppgifter i fråga om områden som är av riksintresse för totalförsvarets civila anläggningar lämnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (se 2 § andra stycket 12 hushållningsförordningen). MSB fick bemyndigande att lämna uppgifter om områden av när myndigheten bildades 2009. Sektorsansvaret låg tidigare på Krisberedskapsmyndigheten (KBM) mellan 2002–2009 och dessförinnan på Överstyrelsen för Civil Beredskap (ÖCB), som verkade mellan åren 1986–2002. ÖCB föregicks av Överstyrelsen för ekonomiskt försvar. Innan 1987 fanns också myndigheten Civilförsvarsstyrelsen. Civilförsvarsstyrelsen slogs 1986 samman med Statens brandnämnd och bildade Räddningsverket.

En anledning till att totalförsvarets civila delar historiskt inte har varit mer aktuella att arbeta med kan vara att riksintressefrågan för totalförsvarets civila delar låg hos en myndighet och PBL-bemyndigandet att bevaka totalförsvarets civila intressen låg hos en annan myndighet (jmf. 13 kap. 14 § PBL). Från och med 2009 ligger båda frågorna hos en och samma myndighet.

Varken MSB eller dess företrädare har före år 2020 lämnat uppgifter om några områden av riksintresse för anläggningar för totalförsvarets civila delar. Det har historiskt inte varit en prioriterad fråga för MSB.

Det civila försvarets intresse är bland annat att försörjningssystemen fungerar och detta kan inte säkerställas genom att peka ut ett geografiskt intresse, eftersom det är själva flödet av t.ex. varor och tjänster som är det viktiga. Ett exempel är väg eller järnväg av riksintresse, dessa riksintressen säkerställer dock inte att det sker transporter av varor (men deras funktion är väsentlig för att varor ska kunna transporteras). MSB ser att vissa riksintresseanspråk skulle kunna kompletteras med viss beredskapsinformation vid tillfällen då visst ordinarie systemet inte fungerar. Exempel på detta är omledningsvägar för väg- och järnväg där det kan finnas behov av att upprätthålla viss försörjningstrygghet och standard för att tillgodose civila försvarets intressen.

Viss förändring i detta synsätt sker dock i realtid varför det fullt ut inte är analyserbart. MSB har utifrån den återupptagna totalförsvarsplaneringen, påbörjat ett arbete med att analysera behov för att identifiera mark- och vattenområden som kan vara av riksintresse för totalförsvarets civila del³². Myndigheten jobbar idag mycket aktivt med riksintressen.

För identifiering av riksintressen har MSB tagit fram en sektorsbeskrivning med tillhörande kriterier. En sektorsbeskrivning är en tematisk avgränsning av ett riksintresseområde som beskriver vad som är av nationellt värde inom området. MSB:s sektorsbeskrivning med 5 kriterier uttrycker villkoren för att en anläggnings mark- och vattenområde ska kunna anses vara av nationellt intresse för totalförsvarets civila del.

³² Riksintressen (msb.se)



Den 31 januari 2020 beslutade MSB om områden med anläggningar vars mark- och vattenområden bedöms vara av riksintresse för totalförsvarets civila del inom det tematiska området smittskydd.

3.5.1 Utbredning 3 kap. 9 § MB

Anspråk	Yta (HA)	Andel av Sveriges yta	Andel av riksintresset som överlappar med annat riksintresse		
			3 kap. MB	4 kap. MB	Ej överlapp
Militära anläggningar³³	1 800 000	3,5 %	61 %	44 %	23 %
Civila anläggningar	i.u.				

För tillgång till underlag och kartor – se Bilaga Kartor och tabeller

Områden för totalförsvaret omfattas av sekretess i många delar varför det är svårt att ge en heltäckande rättvis bild av utbredningen. Utpekanden sker också i många skikt där det är svårt att navigera vad som är vad.

Även om MSB under framtagandet av denna analys delvis förändrat de som är av sekretess och inte. Underlag har dock inte varit tillgängligt under december 2022. Områden för civila anläggningar avseende totalförsvaret har därför inte nyttjats för analys.

I sina handlingar pekar Försvarsmakten också ut områden av betydelse för försvaret med hänvisning till 3 kap 1 § MB. Dessa områden är inte riksintressen då områden med hänvisning till 3 kap. 1 § MB inte kan vara av riksintresse för totalförsvaret utan enbart områden med hänvisning till 3 kap. 9 § MB.

Utöver utpekade områden omfattas totalförsvaret områden av omfattande influensområden.

Störst andel av de områden som ändå redovisas av Försvarsmakten återfinns i Gotlands län, Kalmar och Stockholms län. Samma län är också de som har störst andel av det egna territoriet inom områden för totalförsvaret. I Blekinge omfattas 40 % av all yta av totalförsvarets intressen.

De tillgängliga ytor som redovisas som intresse för totalförsvaret omfattar i förstahand ytor i havet. Det medför att de övriga riksintressen som i denna analys kommer i konflikt med totalförsvaret är yrkesfiske, kommunikation och naturvård.

³³ Observera att detta enbart är de anläggningar som inte omfattas av sekretess.



3.6 Influensovråden/Påverkansområden

Påverkan kopplat till anspråk	Yta (HA)	Andel av Sveriges yta
Influensområden - angivna	33 033 772	51 %

För tillgång till underlag och kartor – se Bilaga Kartor och tabeller

Till alla områden av riksintresse, framförallt kopplat till 3 kap. 5-9 §§ MB, finns någon form av influensområde eller påverkansområde utanför den geografiska yta som pekats ut som innehåller det värde som ska skyddas. Ett bevarandebestånd kan påverkas av omfattande eller hög bebyggelse utanför området, en anläggning kan påverkas genom restriktioner trots att förändringen är utanför utpekade områden etc. Vissa typer av riksintressen har dock omfattande både tydliga och mycket otydliga influensområden/påverkansområden.

Försvarsmaktens påverkansområden är omfattande och omfattar mycket stora delar av luftrummet och oklara avgränsningar avseende buller bl.a. Detsamma gäller påverkansområden i luftrummet kopplat till anläggningar för kommunikation såsom radarområden, förbud mot höga objekt och inflygningsområden. Totalt sett omfattar dessa områden mer än 50 % av Sveriges yta. Förekomsten är mer omfattande i Södra Sverige och utmed kusterna. Fjällområdena är de områden som omfattas minst av angivna influensområden för totalförsvaret och kommunikationer.






För riksintresse kommunikationer har influensområdet utmed befintliga anläggningar på marken bytt skepnad under åren. Från att ha varit ett skyddsområde, ett avstånd, direkt kopplat till en anläggning omfattas det idag av omfattande restriktioner utan tydlig koppling till var det geografiska påverkansområdet tar slut.

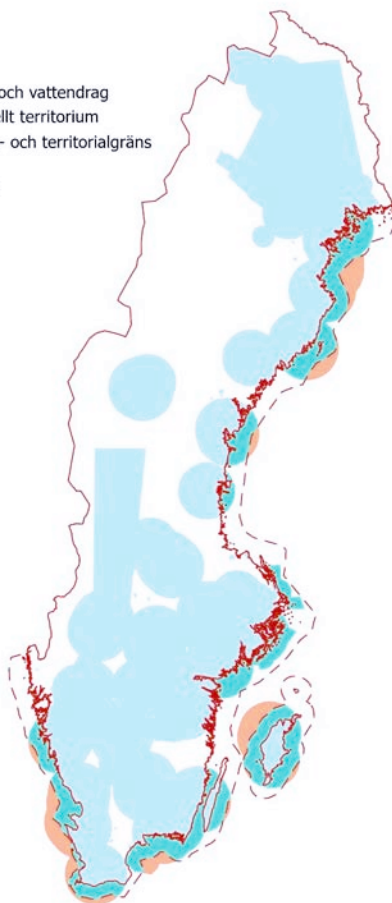
För väganläggningar står i Trafikverkets handlingar att följande kan utgöra skada på riksintresset:

- Exploatering som leder till regelbunden och återkommande överbelastning av länkar (vägsträckor som inte störs av anslutningar) som ger tydligt mätbara effekter på framkomligheten.
- Etablering av trafikallstrande målpunkt som enskilt leder till en betydande försämring av vägens framkomlighet. Exempel på sådan verksamhet är handelsetableringar, turistanläggningar och större industri- eller bostadsområden. Det gäller framför allt i områden med befintliga kapacitetsproblem.
- Åtgärder som leder till regelbunden och återkommande överbelastning av anslutningar (korsningar, cirkulationer och trafikplatser) som ger tydligt mätbara effekter på framkomligheten.

Ovanstående är exempel på generella skrivningar till alla väganläggningar som är utpekade som riksintresse. Påverkan är inte direkt kopplat till en plats eller ett område utan påverkansområdet är mycket godtyckligt avseende avstånd från den anläggning som ska skyddas avseende tillkomst och utnyttjande. Utifrån förarbetena är det inte "meningen att de statliga myndigheterna skall ta till "säkerhetszoner" för att försäkra sig om ett statligt inflytande".

Samtliga influens- och påverkansområden

-  Påverkan land, sjöar och vattendrag
-  Påverkan hav nationellt territorium
-  Påverkan utanför riks- och territorialgräns
-  Territorialgräns, hav
-  Riks- och landsgräns



Figur 3 Ytor som omfattar influens- eller påverkansområden i lufrummet kopplat till områden av riksintresse för anläggningar 3 kap. 8-9 §§ MB.



4. Riksintressen 4 kap miljöbalken

I 4 kap. miljöbalken (MB) har riksdagen samlat bestämmelser som gäller för större geografiska områden i landet som i ett nationellt perspektiv har särskilt stora natur- och kulturvärden och där konkurrensen om de fysiska resurserna är, eller förväntas bli, särskilt framträdande. Bestämmelserna syftar till att säkerställa samhällets grundläggande ställningstagande (ur ett helhetsperspektiv) till vad mark- och vattenanvändningen, i vissa viktiga avseenden, bör inriktas på i områdena och vilka särskilda villkor som gäller där. För områden som omfattas av geografiska riktlinjer har riksdagen tagit ställning till vilka kvaliteter hos områdena som skall särskilt värnas.

Enligt förarbeten är bestämmelserna i 4 kap. MB av central betydelse för en långsiktigt god hushållning med våra naturresurser. För att garantera inflytande över urvalet av områden framgår i lagtext vilka områden som berörs. Dessa är grovt angivna med Ortsnamn som är lokaliserande. En grov geografisk områdesangivelse finns också i kartbilaga till proposition 1985/86:3. Den närmare avgränsningen sker i samband med planläggning enligt plan och bygglagen (PBL)

Bedömningen av påtaglig skada inom de geografiska områden som namnges i 4 kap. MB ska enligt förarbeten till lagstiftningen utgå från ett helhetsperspektiv på området. Det är områdets karaktär som ska bevaras. När 4 kap. 1 § 2 st MB ska tillämpas är utgångspunkten de samlade natur- och kulturvärden som finns inom det geografiska området som är berört (Prop.1985/86)

Genom ett tillägg till hushållningsbestämmelserna är alla Natura 2000 och nationalstadspark områden av riksintresse enligt 4 kap. 8 § MB.

Natura 2000-områden har, till skillnad från övriga riksintresseområden enligt kapitlet, inte pekats ut direkt i lagen utan förtecknas i särskild ordning enligt bestämmelser i 7 kap. 27 § miljöbalken. När olika myndigheter pekar ut riksintressen enligt tredje kapitlet miljöbalken, så utgör det myndigheternas anspråk. Genom att områdena enligt fjärde kapitlet anges som riksintressen direkt i lagen, alternativt för Natura 2000-områden genom att de förtecknas, så är deras status som riksintressen fastslagen

Områdena i 4 kap. MB som avses delas in i underkategorier:

- Områden som har särskilt stora värden för turism och rörligt friluftsliv. Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 2 §
- Kust- och skärgårdsområden som har stora bevarandevärden och som ska skyddas mot etablering av miljöstörande anläggningar. Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 3 §
- Övriga kust- och skärgårdsområden som har stora bevarandevärden. Etablering av miljöstörande anläggningar får ske på platser där liknande verksamhet redan finns. Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 4 §
- Fjällområden som ska skyddas mot exploatering. Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 5 §
- Älvar och älvräckor som ska skyddas mot vattenkraftsutbyggnad. Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 6 §
- Nationalstadsparker. Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 7 §
- Natura 2000-områden. Miljöbalk (1998:808)



För samtliga utpekade områden gäller att exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön inte får medföra att områdenas natur- och kulturvärden påtagligt skadas. För vart och ett av områdena gäller dessutom särskilda förbud eller krav på hänsyn. Dessa krav måste också vara uppfyllda för att exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön ska vara tillåtna. Det kan till exempel handla om en begränsning av olika typer av industrianläggningar eller av fritidsbebyggelse. För samtliga typer av områden, med undantag av nationalstadsparker och Natura 2000-områden, gäller dock inte förbudet mot påtaglig skada eller övriga krav på förbud och hänsyn om åtgärden avser:

- utveckling av befintliga tätorter,
- utveckling av det lokala näringslivet,
- utförande av anläggningar som behövs för totalförsvaret, eller
- om det finns särskilda skäl, utvinning av riksintressanta fyndigheter av ämnen material.

Med anläggningar som behövs för totalförsvaret menas nödvändiga anläggningar för landets gränsförsvaret samt annan försvarsverksamhet där alternativa lokaliseringar inte kan väljas (jfr. prop. 1997/98:45 Del 2 s 37)³⁴.

När det gäller riksintressena enligt tredje kapitlet miljöbalken så finns utpekade riksintressemyndigheter med en särskild uppgift kopplat till riksintressesystemet. Något sådant ansvar finns inte för de geografiskt utpekade riksintressena i 4 kap. MB. När det gäller dessa är det i stället länsstyrelsen som ensam företräder statens intressen. I förarbetena till bestämmelserna om de geografiskt utpekade riksintressena påpekas också att länsstyrelserna har ett särskilt ansvar att bistå kommunerna när det gäller dessa. (jfr. prop 1985/86:3 sid. 82). För de områden som kompletteras de initialt utpekade områdena är Naturvårdsverket ansvarig för underlag avseende områden för Natura 2000 och nationalstadspark enligt 4 kap. MB.

³⁴ Riksintressen enligt 4 kap Miljöbalken - PBL kunskapsbanken - Boverket

4.1 Fastställda riksintressen 4 kap. MB

För tillgång till underlag och kartor – se Bilaga Kartor och tabeller

4.1.1 Rörligt friluftsliv

Områden med syfte att ändamålsenligt ta tillvara intressen kopplat till friluftsliv och turism. Särskild hänsyn ska tas till friluftsliv och turism men också naturvård och kulturminnesvård.

<p>Områden som har särskilt stora värden för turism och rörligt friluftsliv. Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 2 §</p>	<p>Rörligt friluftsliv Inom följande områden skall turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillätligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön:</p>
	<p>Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil, Kustområdet i Halland, Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden, Kustområdet i Skåne från Omahusen söder om Skillinge till Åhus, Kustområdena och skärgårdarna i Småland och Östergötland från Oskarshamn till Arkösund, Kustområdena och skärgårdarna i Södermanland och Uppland från Oxelösund till Herräng och Singö, Kustområdet och skärgården i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde, Kustområdet och skärgården i Norrbotten från Bondöfjärden till riksgränsen mot Finland, Öland, Gotland, Sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen i Skåne, Åsen med öar och strandområden och områdena söder därom utmed Mörrumsån och vid sjön Mien till Pukaviksbukten och Listerlandet, Vänern med öar och strandområden, Vättern med öar och strandområden, Tveden med områdena vid sjön Udden och sjön Viken samt området utmed Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp, Området Dalsland-Nordmarken från Mellerud och sjön Änimmis vid Vänern till sjösystemet från Dals-Ed i söder till Arjäng och Östervallskog i norr, Fryksdalen från Kil till Torsby samt området utmed övre delen av Klarälven inom Torsby kommun, Mälaren med öar och strandområden, Området Malingsbo-Kloten mellan Storå, Kopparberg, Smedjebacken och Skinnskatteberg, Området utmed Dalälven från Avesta till Skutskär, Sijan och Orsasjön med öar och strandområden samt området utmed Oreälven, sjön Skattungen och Oresjön med området söder därom över Gulleråsen och Boda till Rättvik, Området utmed Ljusnan från Färla till Bergvik, Vindelådalens, Fjällvärden från Transtrandsfjällen i söder till Trekröset med undantag för de fjällområden som anges i 5 §.</p>

Kartutdrag ur länsstyrelsernas länskartor, informationskartor <https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/>



4.1.2 Obruten kust

Omfattas av områden med förhållandevis lite påverkan från exploatering och av områden med stora natur- och kulturvården och goda förutsättningar för friluftsliv och turism. Områdenas utpekande syftar till att bevara nuvarande karaktär.

Kust- och skärgårdsområden som har stora bevarandevärden och som ska skyddas mot etablering av miljöstörande anläggningar. Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 3 §	Obruten kust Bevara områdenas karaktär.
--	--



Kartutdrag ur länsstyrelsernas länskartor, informationskartor <https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/>

4.1.3 Högexploaterad kust

Omfattas av områden med förhållandevis stark påverkan av tätorter, industrier och fritidsbebyggelse. Områdena har dock stora värden för naturvärden, kulturminnesvärden, friluftslivet och turism. Konkurrensen om marken bedöms som hård. Syftet med utpekandet är att områdena fortsättningsvis ska kunna nyttjas för friluftsliv och rekreation.

Övriga kust- och skärgårdsområden som har stora bevarandevärden. Etablering av miljöstörande anläggningar får ske på platser där liknande verksamhet redan finns. Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 4 §

Högexploaterad kust
Värna friluftslivet och rekreation vid utveckling



Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

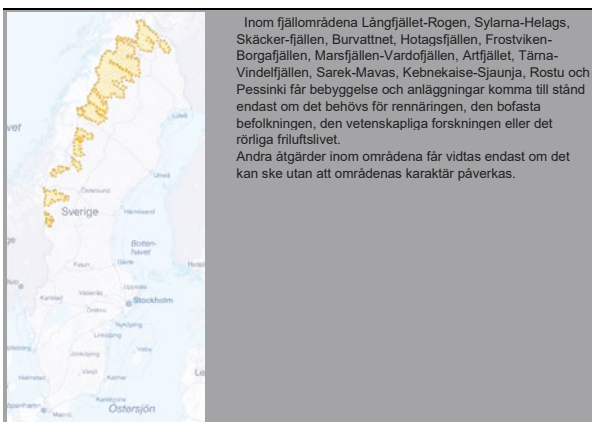
Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1 samt 4 a § 1-6, 9 och 10 komma till stånd endast på platser där det redan finns anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 17 kap. 1 och 4 a §§. Laq (2005:571) .

Kartutdrag ur länsstyrelsernas länskartor, informationskartor <https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/>

4.1.4 Obrutet fjällområde

Omfattar områden som i huvudsak är opåverkade av aktiviteter på och i anslutning till vägar med syfte om att skydda de sista orörda fjällområdena mot exploatering. Områdena bedöms ha stora värden för naturvärden, djurlivet och rennäringen genom den samiska kulturen.

Fjällområden som ska skyddas mot exploatering. Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 5 §	Obrutet fjällområde Skydda områden från exploatering
--	---




Kartutdrag ur länsstyrelsernas länskartor, informationskartor <https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/>

4.1.5 Skyddade vattendrag

Avser undantag från vattenkraftsutbyggnad utifrån naturvårds, kulturminnesvärld och friluftsintrussen men också för intrussen såsom fisket och rennåring.

Älvar och älvsräckor som ska skyddas mot vattenkraftsutbyggnad. Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 6 §

Skyddade vattendrag
Skyddas mot vattenkraftsutbyggnad:

	<p>Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte utföras i</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. nationalälvarna Torneälven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven med tillhörande vattenområden, källflöden och biflöden, 2. Dalälven i <ol style="list-style-type: none"> a) vattenområdena Västerdalälven uppströms Hummelforsen och Osterdalälven uppströms Trångstet med tillhörande käll- och biflöden, och b) älvsräckorna Västerdalälven nedströms Skifforsen och Dalälven nedströms Näs bruk, 3. Ljusnan i <ol style="list-style-type: none"> a) vattenområdena Voxnan uppströms Vallhaga med tillhörande käll- och biflöden, och b) älvsräckorna mellan Hede och Svegsjön och mellan Laforsen och Arbråsjöarna, 4. Ljungan i <ol style="list-style-type: none"> a) vattenområdena Ljungan uppströms Storsjön och Gimån uppströms Holmsjön med tillhörande käll- och biflöden, och b) älvsräckorna mellan Havern och Holmsjön och nedströms Viforsen, 5. Indalsälven i <ol style="list-style-type: none"> a) vattenområdena Åreälven, Ammerån, Storån-Dammån och Härkan med tillhörande käll- och biflöden, och b) älvsräckan Långan nedströms Landösjön, 6. Ångermanälven i <ol style="list-style-type: none"> a) vattenområdena Lejarälven, Storån uppströms Klumpvattnet, Långselån-Rörströmsälven, Saxån, Ransarån uppströms Ransarn och Vojmån uppströms Vojmsjön med tillhörande käll- och biflöden, och b) älvsräckan Faxälven mellan Edsele och Helgumsjön, 7. Vapälven med tillhörande käll- och biflöden, 8. Moälven med tillhörande käll- och biflöden, 9. Lögdeälven med tillhörande käll- och biflöden, 10. Öreälven med tillhörande käll- och biflöden, 11. Umeälven i <ol style="list-style-type: none"> a) vattenområdena Tärnaån, Girjesån och Juktån uppströms Fjosoken med tillhörande käll- och biflöden, och b) älvsräckan Tärnaforsen mellan Stor-Laisan och Gäuta, 12. Sävarån med tillhörande käll- och biflöden, 13. Skellefteälven i de delar som utgörs av källflödena uppströms Sädvajaura respektive Riebnes och Malån med tillhörande käll- och biflöden, 14. Byskeälven med tillhörande käll- och biflöden, 15. Åbyälven med tillhörande käll- och biflöden, 16. Luleälven i vattenområdena Stora Luleälven uppströms Akkajaure, Lilla Luleälven uppströms Skalka och Tjakjajaure och Pärälven med tillhörande käll- och biflöden, 17. Råneälven med tillhörande käll- och biflöden, 18. Emån med tillhörande käll- och biflöden, 19. Brälneån med tillhörande käll- och biflöden, 20. Mörmsån med tillhörande käll- och biflöden, 21. Fylleån med tillhörande käll- och biflöden, 22. Enningdalsälven uppströms riksgränsen till Norge med tillhörande käll- och biflöden, och 23. Klarälven mellan Höljes och Edebäck.
---	--

Kartutdrag ur länsstyrelsernas länskartor, informationskartor <https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/>

4.1.6 Nationalstadsparker

Genom en ändring av naturresurslagen 1995 skapades möjlighet att inrätta så kallade nationalstadsparker. Begreppet nationalstadspark regleras i 4 kap. 7 § miljöbalken³⁵.

Syftet med nationalstadsparker var att skydda områden från kumulativ påverkan. Att ny bebyggelse och anläggningar endast får komma till stånd om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmark och utan att i övrigt skada det historiska landskapet natur- och kulturvärden.

Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar uppföras och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas. Det går alltså att bygga nya hus och bygga om befintliga.

Det finns en nationalstadspark i Sverige: Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården i Stockholm. En nationalstadspark ska även ha en vård- och utvecklingsplan för parken.

Nationalstadsparker parklandskap, naturmiljö och det historiska landskapets natur- och kulturvärden skyddas. Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 7 §

Nationalstadsparker
Särskild hänsyn vid utveckling



Området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården är en nationalstadspark.
Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

Kartutdrag ur länsstyrelsernas länskartor, informationskartor <https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/>

4.1.7 Natura 2000

Till skillnad från övriga området i 4 kap. MB så ansvarar Naturvårdsverket för underlag och utpekanden kopplat till Natura 2000 områden. Naturvårdsverket tillhandahåller också en handbok³⁶ för tillämpning och handläggning av dessa områden.

I samband med Sveriges EU inträde 1995 kompletterades tidigare riksintressesystem med Natura 200-områden. Områden som består av ett urval av områden som enligt praxis endast ske på vetenskapliga grunder. Områden där andra motstående intressen inte får beaktas vid utpekandet och som omfattas av EU art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.

³⁵ Nationalstadsparken (naturvardsverket.se)

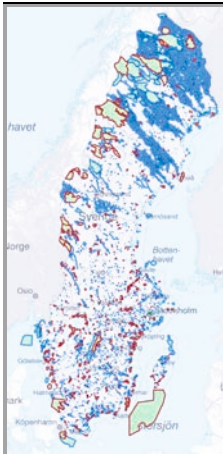
³⁶ Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden – Handbok 2017:1 (naturvardsverket.se)

Natura 2000 är ett nätverk av skyddade naturområden inom EU. Områdena är utpekade för att de innehåller arter och livsmiljöer som behöver ett särskilt skydd ur ett EU-perspektiv. Syftet är att främja biologisk mångfald. Områdena ska skyddas och skötas så att arterna och livsmiljöerna ska kunna finnas kvar i EU på lång sikt. De skyddade områdena kan bindas ihop av en grön infrastruktur som möjliggör spridning av arter³⁷.

Natura 2000-områden.
Miljöbalk (1998:808) 4 kap 8 §

Natura 2000
Tillstånd krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett utpekade naturområde.

Tillstånd krävs inte för verksamheter och åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området.



4 kap 8 § MB
En användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats. Lag (2001:437).

7 kap 27 § MB
Särskilda skyddade områden 7 kap 27 § MB
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fortlopande föra en förteckning över naturområden som bör skyddas eller är skyddade

1. som särskilda skyddsområden enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar,
2. som särskilda bevarandeområden enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom direktiv 2006/105/EG, eller
3. enligt internationella åtaganden eller nationella mål om skydd för naturområden.

Av förteckningen ska det framgå vad som motiverat att ett område har tagits upp i förteckningen och enligt vilket direktiv, internationellt åtagande eller nationellt mål som förtecknandet har skett.

Ett område som tagits upp i förteckningen ska prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet. Lag (2012:748).

Kartutdrag ur länsstyrelsernas länskartor, informationskartor <https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/>

³⁷ 978-91-620-0180-3.pdf



4.2 Särskilda villkor och undantag 4 kap. MB

Till de geografiska bestämmelserna som initialt pekades ut i NRL finns villkor och undantag angivna i lagtexten och förarbeten. Dessa förtydligar att utpekande av riksintressen inte syftar till att generellt förhindra exploateringsföretag inom områdets gränser. Att en utveckling av det lokala näringslivet kan komma till stånd är inte bara viktigt för de berörda kommunernas ekonomier. Det är också viktigt för att upprätthålla utpekade värden inom områdena så som turism, service och levande kustsamhällen.

För att tydliggöra detta framgår det bland annat direkt i lagtextens bestämmelser att skyddet för natur- och kulturvärden inom området inte syftar till att förhindra utveckling av befintliga tätorter eller lokalt näringsliv. För några geografiska områden ska också turismen och det rörliga friluftslivet värden särskilt beaktas.

Undantagen gäller inte områden som är utpekade som Natura 2000. Dessa undantag och villkor är ibland svåra att förhålla sig till i tillämpningen. För en sammanfattning av undantag och villkor se tabell nedan.

Tabell 10 Sammanfattning av villkor och undantag för de ursprungliga områdena i 4 kap. MB.

FÖRENKLAD SAMMANFATTNING VILKOR OCH UNDANTAG I DE GEOGRAFISKA BESTÄMMELSERNA ENLIGT 4 KAP MB					
4 kap 3 § MB Obruten kust	4 kap. 1 § 2 st. MB Utveckling av befintliga tätorter	4 kap. 1 § 2 st MB Utveckling av lokalt näringsliv	4 kap. 2 § 1 st. MB Beakta turismens och det rörliga friluftslivets intressen	4 kap. 4 § 1 st. MB Fritidsbebyggelse	4 kap 3 § MB Obruten fjäll
Förbud mot uppförande av tung industri och vindkraft.	Utveckling av bebyggelse och anläggningar som förhåller sig till vad som behövs med hänsyn till en normal befolkningsutveckling i direkt anslutning till tätort.	Tillväxt i befintliga näringsgrenar eller tillkomst av ny verksamhet kopplat till den befintliga näringslivsstrukturen. Utvecklingen ska sättas i relation till tätortens storlek och utifrån tillräckliga sysselsättnings-tillfällen för befolkningen. Lokalisering ska ske med särskild hänsyn till natur- och kulturvärden.	Attraktiva områden för turism och friluftsliv bör användas så att ett allsidigt utnyttjande möjliggörs. Ett allsidigt utnyttjande kräver att obebbyggda områden i stor utsträckning förblir obebbyggda. Den bosatta befolkningens intressen ska beaktas vid förändringar.	Ingen ny fritidsbebyggelse får komma till stånd. Allmänhetens möjligheter att nyttja de kvarvarande värdefulla stränderna och andra värdefulla obebbyggda områden för friluftslivet vämas. Fritidsbebyggelse bör bara tillåtas i form av mindre komplettering av befintlig bebyggelse.	Mineralbrytning är möjlig om särskilda skäl föreligger och tillåtlighet ges.



Utveckling av befintliga tätorter (4 kap. 1 § 2 st. MB)

Vad som anses falla inom begreppen "utveckling av befintliga tätorter" eller "utveckling av det lokala näringslivet" förtydligas i propositionen till NRL. Med utveckling syftar lagstiftningen till en normal utveckling som beskrivs som "utveckling av bebyggelse och anläggningar som förhåller sig till vad som behövs med hänsyn till en normal befolkningsutveckling". Exempelvis behov av grönområden, service, trafikleder, sysselsättning.

Utveckling av lokalt näringsliv (4 kap. 1 § 2 st. MB)

Med utveckling av "lokalt näringsliv" avses "tillväxt i befintliga näringsgrenar eller tillkomst av ny verksamhet kopplat till den befintliga näringslivsstrukturen". För kustområdet kan en sådan utveckling av det lokala näringslivet vara utveckling av nya former av vattenbruk, utveckling av fisk-bruk eller utveckling av småbåtsvarv m.m. Utbyggnad av turistanläggningar eller fritidsbebyggelse i anslutning till jord- och skogsbruksföretag kan också anses ingå i begreppet lokalt näringsliv inom flera delar av de berörda områdena. "Utvecklingen ska sättas i relation till tätortens storlek och bör ske i en omfattning som innebär att det finns tillräckliga sysselsättningsstillfällen för befolkningen."

Det bör påpekas att viss hänsyn till natur- och kulturvärden krävs även vid utveckling av befintliga tätorter och lokalt näringsliv. Det ligger inbyggt i Miljöbalkens mål att främja den mark- och vattenanvändning som mest gynnar en hållbar utveckling. Lokaliseringsoptioner och utformning är faktorer ska övervägas med hänsyn till bestämmelsernas syfte.

Att särskilt beakta turismens och det rörliga friluftslivets intressen (4 kap. 2 § 1 st. MB)

De områden som lyfts fram i 4 kap. 2 § MB är av särskild betydelse för turism och friluftsliv. Syftet med lagtexten är att "skydda dess områden mot åtgärder som är oförenliga med turismen och friluftslivets värden." Lagtexten betonar att det främst är det rörliga friluftslivets värden som ska beaktas. Med detta menas i förarbetena att kustområdenas värden för turism och friluftsliv inte får gå förlorad i allt för omfattande och storskaliga satsningar på anläggningar för turism och friluftsliv.

Dessa "attraktiva områden för turism och friluftsliv bör användas så att ett allsidigt utnyttjande möjliggörs." Områdena bör vara tillgängliga för strövande i skogen, bär- och svamplockning, bad och andra former av friluftsliv som inte kräver utbyggnad av stora rekreationsanläggningar. Ett allsidigt utnyttjande kräver därmed att obebyggda områden i stor utsträckning förblir obebyggda. Det utrymme för ytterligare bebyggelse som finns inom områdena bör i första hand utnyttjas för andra boendeformer än traditionell, enskilt ägd fritidsbebyggelse. Det vill säga bebyggelse och anläggningar för kollektiv användning exempelvis stugbyar, vandrarhem, campingplatser och småbåts hamnar – liksom enkel tätortsnära fritidsbebyggelse och i vissa fall anläggningar av hotellkaraktär.

Större turistanläggningar ska i första hand lokaliseras i anslutning till befintliga tätorter där förutsättningarna för turism och rekreation är särskilt goda. 2 § ska tillämpas "så att den bosatta befolkningens intressen beaktas." Anläggningar för turism- och friluftsliv kan därför behöva anpassas till lokala intressen och förutsättningar. Anspråk för turism- och friluftsliv får inte försvåra utvecklingen av annat näringsliv eller bostadsbyggande på orten.



Fritidsbebyggelse (4 kap. 4 § 1 st. MB)

Enligt 4 kap. 4 § MB får ingen fritidsbebyggelse komma till stånd inom de i lagtext angivna områdena, om endast i form av komplettering till befintlig bebyggelse eller vid särskilda skäl. Anledningen till denna skrivelse är att det inom berörda områdena finns omfattande fritidsbebyggelse i mycket attraktiva områdena för friluftslivet. De begränsade utrymmen som finns för ytterligare fritidsbebyggelse inom dessa områden bör därför så långt som möjligt utnyttjas för andra boendeformer än enskilt ägande.

Utgångspunkter ska alltid vara att bevara allmänhetens möjligheter att nyttja för friluftslivet kvarvarande värdefulla stränderna och andra värdefulla obebyggda områden. Grundregeln är alltså att fritidsbebyggelse bör tillåtas bara i form av komplettering av befintlig bebyggelse – så länge ianspråktagna fritidsbebyggelseområden inte ökar nämnvärt i omfattning eller som en naturlig avrundning av befintlig bebyggelse hamnar – liksom enkel tätortsnära fritidsbebyggelse och i vissa fall anläggningar av hotellkaraktär.

Större turistanläggningar ska i första hand lokaliseras i anslutning till befintliga tätorter där förutsättningarna för turism och rekreation är särskilt goda. 2 § ska tillämpas "så att den bosatta befolkningens intressen beaktas." Anläggningar för turism- och friluftsliv kan därför behöva anpassas till lokala intressen och förutsättningar. Anspråk för turism- och friluftsliv får inte försvåra utvecklingen av annat näringsliv eller bostadsbyggande på orten.

Obrutet fjällområde (4 kap. 4 § 1 st. MB)

Inom det av riksdagen fastställda områdena av riksintresse för obrutet fjällområde finns det undantag för riksintresse ämnen och mineraler. Utifrån förarbetena handlar det om att det kan finnas särskilda skäl för utvinning av fyndigheter av ämnen och mineraler som vid beslutet av riksintresse obrutet fjällområde inte var kända.

Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket. Lag (2001:437), dvs av ämnen eller material som är av riksintresse.

Utrymme ges för regeringen att besluta om fyndigheter i skyddade fjällområden.



4.3 Utbredning 4 kap. MB

Anspråk	Yta (HA)	Andel av Sveriges yta	Andel av riksintresse som överlappar med annat intresse		
			3 kap. MB	4 kap. MB	Utan konflikt
Rörligt friluftsliv	11 200 000	21 %	77 %	49 %	15 %
Obruten kust	1 100 000	2 %	80 %	100%	0 %
Högexploaterad kust	2 900 000	5 %	74 %	64 %	11 %
Obrutet fjäll	4 900 000	9 %	96 %	63 %	1 %
Skyddade vattendrag	6 000 000	11 %	54 %	35 %	41 %
Nationalstadspark	3 000	0 %	91 %	-	9 %
Natura 2000	6 500 000	12 %	81 %	84 %	7 %

För tillgång till underlag och kartor – se Bilaga Kartor och tabeller

Områdena av riksintresse som pekas ut i 4 kap. MB är både fastställda och för alla områden förutom Natura 2000-områden även namngivna i lagtexten. Dessa skiljer så på så vis från riksintressen i 3 kap. MB som är anspråk som fastställs först vid planläggning.

Syftet är främst något annat än att det som finns i 3 kap. MB. Syftet är att skydda värdefulla miljöer från stora miljöstörande anläggningar, spridd fritidshusbebyggelse och säkerställa en generell tillgång för friluftslivet.

Efter lagens införande har 4 kap. MB kompletterats med Natura 2000-områden och nationalstadspark. Nationalstadspark och Natura 2000-områden är väl avgränsade och precisa i sin gränstdragning. Detta skiljer sig från övriga riksintressen i 4 kap. MB som är mycket stora områden, grovt tolkade utifrån text och Sverigekarta.

Störst andel av ett län som omfattas av riksintressen 4 kap. MB är Gotland där hela land och vattenytan omfattas av riksintresse för det rörliga friluftslivet, följt av Stockholm 72 % av ytan och Kalmar 63 % av länets yta.






Minst yta av riksintresse 4 kap. MB återfinns i Gävleborg, Västmanland och Örebro län där mellan 12-13 % av ytan är av riksintresse enligt 4 kap. MB.

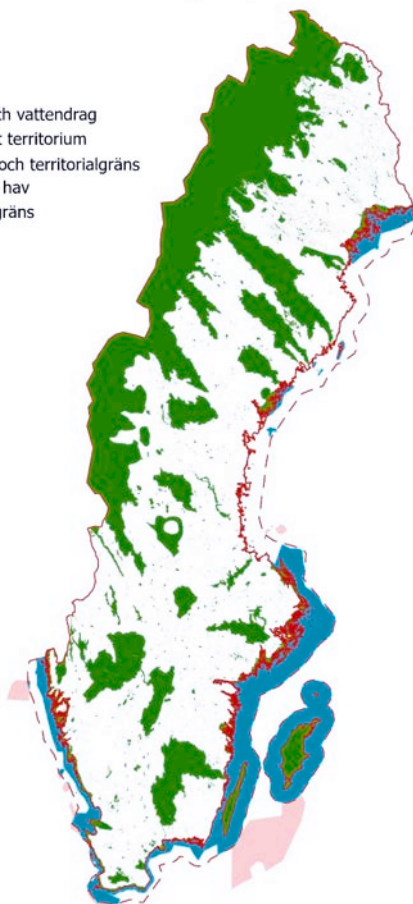
Riksintresse för **rörligt friluftsliv** omfattar områden där särskilt friluftsliv och turism ska beaktas. I ett Sverigeperspektiv handlar det om våra stora sjöar, ostkusten, delar av västkusten, fjällområden och mycket mer. Alla län omfattas i någon del av riksintresset för det rörliga friluftslivet.

Obruten kust handlar om att skydda vissa kuststräckor från omfattande anläggningar för industrin. Norra Bohuslän, Öland, norra Småland, Östergötland samt höga kusten är utpekade.

Riksintresse **högexploaterad kust** tar i princip vid där obruten kust slutar och täcker övriga kustområden i Södra Sverige, söder om Gävle. Syftet med bestämmelsen är att hindra nya områden med fritidshus och annan bebyggelse. Utveckling av befintliga miljöer är dock fullt möjligt.

Samtliga områden av riksintresse enligt 4 kap. MB

-  RI land, sjöar och vattendrag
-  RI hav nationellt territorium
-  RI utanför riks- och territorialgräns
-  Territorialgräns, hav
-  Riks- och landsgräns



Figur 4 Samtliga geografiskt utpekade områden för riksintresse enligt 4 kap. MB.



Obruten fjäll handlar på samma sätt som obruten kust att skydda områden från större miljöstörande anläggningar. Området omfattas av fjällområdena mot norska gränsen.

Skyddade vattendrag handlar om att hindra vattenkraftsutbyggnad och värna friluftslivet. Finns över hela Sverige med tyngdpunkt i Norrland och ett större område i Småland.

Natura 2000 omfattar många relativt sett små områden över hela Sverige men med en koncentration i norra Sverige främst kring vattendragen.

Störst andel av landets totala yta för det **rörliga friluftslivet** finns i Jämtlands län följt av Gotland och Norrbotten. Minst andel finns i Blekinge, Västmanland och Jönköpings län. Störst andel av det egna länet som omfattas av riksintresse för det rörliga friluftslivet är Gotland, Stockholm och Norrbotten. Minst andel yta av riksintresse rörligt friluftsliv i det egna länet har Blekinge, Gävleborg och Västernorrlands län.

Utpekandena överlappar till stor del med riksintresse friluftsliv och naturvård enligt 3 kap. MB. 45 % av ytan för det rörliga friluftslivet är också riksintresse friluftsliv enligt 3 kap. MB.

Överlappningen är inte på något sätt anmärkningsvärd då områden av 4 kap. MB är en generell bestämmelse om att väga intresset tungt i avvägning mot annat och enligt 3 kap. MB skyddas särskilda angivna värden.

Nästan hälften av all yta för **obruten kust** återfinns i Kalmar län. Av länets totala yta omfattas en fjärdedel av ytan av riksintresset. I princip hela utpekandet är också av riksintresse för det rörliga friluftslivet. Stor andel är också av riksintresse för naturvård enligt 3 kap. MB

Högexploaterad kust återfinns i våra kustområden som varit befolkade länge. Stockholms län har 40 % av den totala ytan av riksintresset. 60 % av Stockholms läns yta omfattas också av riksintresset högexploaterad kust följt av Blekinge där 30 % av ytan omfattas av riksintresset.

55 % av den högexploaterade kusten är också riksintresse för rörligt friluftsliv. Till stora delar överlappar också områdena med riksintresse friluftsliv och naturvården enligt 3 kap. MB.

70 % av alla yta för **obruten fjäll** återfinns i Norrbotten. Intresset täcker ca. 30 % av Norrbottens yta. Över 55 % av ytan omfattas även av Natura 2000.

Överlappningen mot intressen i 3 kap. MB är också omfattande då 86 % också är riksintresse friluftsliv, 74 % naturvård och 48 % intresse för rennäringsen.

Riksintresse för **skyddade vattendrag** ligger till stor del i norra Sverige. 40 % av utpekande finns i Västerbotten följt av Jämtland och Dalarna.

I länen Västerbotten, Kronoberg och Jämtland täcks ca. 1/3 av länets yta av riksintresse skyddade vattendrag. Främst överlappar intresset med rennäringsens intressen.

Natura 2000 områden ett nätverk av skyddade naturområden inom EU. Områden där andra motstående intressen inte får beaktas vid utpekandet och som omfattas av EU art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.

Skillnaderna per län är stora framförallt utifrån habitatdirektivet (p.g.a. älvarna) som omfattar stora delar av de norra länen. Men även fågeldirektivet ger stora regionala skillnader.



Störst andel av Sveriges totala yta för Natura 2000, både art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet, återfinns i Norrbotten, Västerbotten och Jämtlands län. Minst andel av Sveriges yta kopplat till fågeldirektivet finns i Örebro, Stockholm och Blekinge län. Minst andel yta kopplat till art- och habitatdirektivet finns i Örebro, Västmanland och Kronobergs län.

När det gäller yta av respektive län som omfattas av fågeldirektivet har Västerbottens län störst andel yta där 13% av länets yta omfattas av riksintresset. Västerbotten följs av Skåne och Östergötland.

När det gäller art- och habitatdirektivet täcks 26 % av Norrbottens yta av riksintresset följt av Västerbotten och Skåne län.

Minst andel av det egna länet kopplat till fågeldirektivet finns i Västernorrland, Stockholm och Örebro. Mindre än 1 % av länet påverkas.

För art- och habitatdirektivet har Västernorrland, Gävleborg och Kronobergs län minst andel av egna länet som påverkas, 2 % eller mindre.

Ett medianvärde för andel av länets totala yta som påverkas av art- och habitatdirektivet är 5 % och för fågeldirektivet 3 %.

Av utpekade Natura 2000 området utifrån fågeldirektivet så omfattas i princip alla utpekade områden även av art- och habitatdirektivet, 98,5%. Motsvarande för art- och habitatdirektivet är att nästan hälften av alla områden också är utpekade utifrån fågeldirektivet.

Av all yta utpekad som riksintresse för Natura 2000 så är i princip 2/3 även utpekad som antingen riksintresse naturvård och/eller friluftsliv.

Av alla utpekanden kopplat till 4 kap. MB så omfattas 40 % av totala utbredningen av dubbelt utpekande inom 4 kap. MB. Av obrutet fjällområde och obruten kustområde så omfattas nästa 90% också av nyttjande- och bevarandebestämmelserna enligt 3 kap. 6 § MB, främst naturvården och friluftsliv.

Att på något sätt studera påverkan på tätorter kopplat till 4 kap. MB är svårt då gränserna är grovt tolkade och möjlighet att dra helt felaktiga slutsatser är stora. Sannolikt har frågan hanterats i respektive översiktsplan för aktuella kommuner.

Sveriges enda **nationalstadspark** återfinns i Stockholm. Det är en yta som också är utpekad som riksintresse friluftsliv och kulturmiljö enligt 3 kap. MB. Men utöver det påverkas området även av olika skikt för riksintresse kommunikationer och påverkansområden kopplat till kommunikationer.



5. Analys av utbredning och påverkan

5.1 Typer av riksintressen

Initialt finns 2 typer av riksintressen, geografiska beslutade områden och sektorsintressen.

Den ena typen av riksintressen är **geografiskt beslutade områden** som återfinns i 4 kap. MB med olika syfte och fokus. Inom i 4 kap. MB finns 3 varianter av riksintressen. De stora utpekade områdena för att förhindra omfattande fritidshusexploatering och miljöstörande anläggningar, Natura 2000-områden utifrån EUs regler och nationalstadspark.

Geografiska fastställda områden pekades ut av riksdagen som särskilt skyddsvärda redan vid Naturresurslagens införande på 80-talet. Dessa områden omfattar generellt skydd för att motverka omfattande fritidshusbebyggelse i utsatta områden, skydda friluftslivet i värdefulla miljöer och skydda områden med låg exploatering. Dessa stora omfattande områden utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet. Länsstyrelsen har till uppgift att verka för att dessa områden tas till vara i planeringen.

Denna variant av riksintressen, med beslutade geografiska områden, kompletterades på 90-talet med Natura 2000 områden och nationalstadspark. Natura 2000-områden utgörs av många små områden med specifika värden utifrån EUs art- och habitatdirektiv och fågeldirektivet. För Natura 2000-områden och nationalstadsparken finns få undantag för påverkan kopplat till uttalat skydd. Naturvårdsverket tillhandahåller handledning för handläggning av ärenden kopplat till dessa områden.

Den andra typen av riksintressen, **sektorsintressen**, återfinns i 3 kap. MB. Här omfattas områden av riksintresse med värden och anspråk för respektive intresse. Utpekanden, kriterier och beskrivning av intresset och värden för utpekade områden tas fram av sektorsmyndigheter genom att de har ett särskilt uppdrag som riksintressemyndighet. Underlag som används av länsstyrelser och kommuner planprocessernas dialoger och av flera i tillståndprocesser. Avvägning och avgränsning av anspråken skall ske succesivt i planeringsprocesser, företrädesvis översiktsplaneringen, där behov uppstår utifrån förändrad mark- och vattenanvändning.

3 kap. MB består av 4 olika paragrafer med möjlighet att peka ut områden av riksintresse. Paragrafer med olika lydelse för de skydd som skall utgöras inom dessa områden. Det finns 13 olika sektorer med intressen och 3 av dessa intressen har i sin tur undergrupper.

Dessa 13 sektorsintressen kan delas in i bevarandointressen, nyttjandointressen och exploateringsintressen. Bevarandointressen återfinns främst i 3 kap. MB 6 § och omfattar naturvård och kulturmiljövård. Även bevarande av friluftsliv till viss del finns här. Friluftslivet är dock även ett nyttjandointresse. Nyttjandointresse omfattar även de intressen som återfinns i 3 kap. MB 4 §, rennåringen och yrkesfisket.

Exploateringsintressen omfattas av områden *med särskilda förutsättningar* som medför att området är av nationellt intresse. Intresset återfinns i 3 kap. 7 § MB avseende värdefulla ämnen och mineraler, det omfattas av 3 kap. 8 § MB som är områden för anläggningar för avgörande funktioner i samhället såsom



industriell produktion, energiproduktion och energidistribution, kommunikationer och anläggningar för avfall- och vattenförsörjning. I viss mån omfattas även dessa av ett nyttjandeintresse då områden med anläggningar ska skyddas från påverkan som påtagligt kan försvåra utnyttjandet av anläggningarna.

Slutligen är intressen enligt 3 kap. MB 9 §, som omfattar totalförsvarets intressen, främst ett nyttjandeintresse men också i viss mån ett exploateringsintresse.

5.2 Tydlighet och aktualitet

Riksintressen enligt 3 kap. MB är anspråk där beslut om vad som är av riksintresse och hur det kan eller inte kan påverkas sker först vid eventuell planläggning, förändrad markanvändning eller annan tillståndsprocess. En tolkning av riksintresset, dess värde och hur det kan skyddas vid planläggning kan göras av andra är riksintressemyndigheten, t.ex. en kommun. Det viktiga är överenskommelsen med länsstyrelsen, som representant för staten i riksintressesystemet i planeringen. Inte vem som tagit fram underlaget eller när.

Tydlighet, tillgång till underlag och motiv är avgörande för att skapa förutsägbarhet tidigt i planprocesser. Aktualitet och uppdaterade underlag är viktigt för systemets legitimitet. I denna analys har det inte funnits utrymme att bedöma tillgång och kvalitet avseende riksintresseanspråkens värdebeskrivningar för respektive område. Här ges en översiktlig bedömning av tillgängliga underlag för riksintressen enligt 3 kap. MB.

- För rennärings finns uppdaterade underlag från 2005 och 2009.
- För yrkesfisket finns underlag som helt eller delvis uppdateras i samband med havsplaneringen 2019.
- För naturvärden finns ofta omfattande värdebeskrivningar med olika datum för beslut. Översyn pågår.
- Friluftslivets riksintressen sågs över 2012 och uppdaterat underlag finns.
- För kulturmiljövärden finns ofta omfattande värdebeskrivningar med olika datum för beslut. Översyn pågår.
- För riksintresse av värdefulla ämnen och mineraler förändras inte förutsättningarna mycket utan fyndigheter kan förändras. SGU tar nya beslut och uppdaterar underlag löpande.
- Industriell produktion saknar beslut för områden men har en ny sektorsbeskrivning från 2021. Arbete pågår.
- Områden för energiproduktion sågs över 2015. Omfattas dock av sekretets i viss mån
- Områden för energidistribution sågs över 2019. Omfattas dock av sekretets i viss mån
- Riksintresse kommunikation avseende digital kommunikation är sekretessbelagd men uppdateras löpande.
- Riksintresse för kommunikationer för transportsystemet är nyligen uppdaterat men på en generell nivå. Värdebeskrivningar för varje område med anläggning saknas.
- Riksintresse för dricksvattenförsörjning är nyligen uppdaterat men sekretessbelagt.
- Riksintresse för avfall avseende kärnbränsleanläggningar är från 2004.
- Riksintresse för totalförsvarets civila del är under ständig omarbeting och sekretessen pendlar.



- Riksdagen för totalförsvaret militära del är under ständig omarbetning och delvis sekretessbelagd.

Avgörande för förståelse och förutsägbarheten för riksdagens påverkan på fysisk planering eller annan förändring av mark- och vattenanvändning är dess tydlighet i värdebeskrivningen vid själva utpekandet av området framför dess aktualitet avseende beslutsdatum.

Besluten för bevarandeintressena kan vara gamla men är ofta väl beskrivna och hanteras ofta och dagligen i planprocesser varför det finns kunskap att hantera dessa hos landets länsstyrelser. Samordning över landet både vad gäller tillämpning och mer likvärda underlag är dock önskvärt då det kan finnas regionala skillnader.

Vad gäller riksdagens kommunikationer för transportsystemet är det ett exempel på där nya beslut inte nödvändigtvis leder till ökad klarhet. Besluten och beskrivningarna är generella och svepande och det är omöjligt att reda ut vad som gäller på en enskild plats utan omfattande dialog med länsstyrelsen och riksdagensmyndigheten. Riksdagen är också så pass utbredd att det är aktuellt i många planprocesser i landet då väldigt många städer och tätorter passerar av ett område med en väg- eller järnvägsanläggning av riksdagens och dess påverkansområde.

Områden kopplat till totalförsvarets anläggningar är under stor förändring och då det omfattas av sekretess i många fall blir det allt svårare att förhålla sig till dessa tidigt i planprocesser. Framförallt är osäkerheterna stora kopplat till påverkansområden som ligger utanför utpekade områden av riksdagens.

Delarna kopplat till de anläggningar för det civila försvaret är dessutom svårt att direkt koppla till mark- och vattenanvändning. Att ett område är utpekade som riksdagens medför inga förändringar i andra tillståndsprocesser utan är ett areellt anspråk kopplat till hushållning med mark- och vatten.

För huvuddelen av områden kopplat till 4 kap. MB är aktualiteten för utpekade områden mycket gamla och togs i samband med lagens införande på 80-talet. Beskrivningarna av områdena är dessutom mycket varierande och i stort behov av samordnad översyn.

Områden avseende Natura 2000 och nationalstadspark är betydligt mer aktuella och omfattande i sina beskrivningar och hur de ska tillämpas.



Tabell 11 Tabell som översiktligt visar aktualitet och tillgänglighet i underlag för respektive typ av riksintresse

		Uppdaterat	Lätt tillgängligt och underlag	Antal områden
3 kap 5 §	Rennäring	2006 och 2017	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning saknas	580
3 kap 5 §	Yrkesfiske	Från 2006 och 2019 i samband med havsplaneringen	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning finns	150
3 kap 6 §	Naturvård	Relativt gamla underlag från 1988 och 2000. Många revideringar 2000, 2010 och 2020.	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning saknas	3440
3 kap 6 §	Friluftsliv	Uppdaterade underlag från 2012, 2017.	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning saknas	340
3 kap 6 §	Kulturmiljövård	Relativt gamla underlag. Revideringar har dock skett löpande till 2022.	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning saknas, kriterier finns	1660
3 kap 7 §	Värdefulla ämnen och mineraler	Uppdateras regelbundet från 1991 till 2022	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning finns	140
3 kap 8 §	Industriell produktion	Nya underlag från 2021.	Sektorsbeskrivning finns. Beslut om området saknas	7
3 kap 8 §	Energiproduktion	Underlag från 2004-2015	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning finns	330
3 kap 8 §	Energidistribution	Nya underlag från 2019	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning finns	10
3 kap 8 §	Kommunikation	Nya underlag från 2020 och 2022.	Utpekade anläggningar finns. Sektorsbeskrivning finns. Värdebeskrivningar per område saknas.	1160
3 kap 8 §	Vattenförsörjning	2014	Sekretessbelagd information	28
3 kap 8 §	Avfall, slutförvar	2004	Sekretessbelagd information	2
3 kap 9 §	Totalförsvaret	2022	Sekretessbelagd information	
4 kap 2 §	Rörligt friluftsliv	Vissa områden reviderade 2000 - 2015	I många fall enbart hänvisning till förarbeten prop. 1985/86:3	22
4 kap 3 §	Obruten kust		I många fall enbart hänvisning till förarbeten prop. 1985/86:3	3
4 kap 4 §	Högexploaterad kust	Vissa områden reviderade 2011 - 2015	I många fall enbart hänvisning till förarbeten prop. 1985/86:3	3
4 kap 5 §	Obrutet fjäll	Beslut från 1982	I många fall enbart hänvisning till förarbeten prop. 1985/86:3	13
4 kap 6 §	Skyddade vattendrag	Vissa områden reviderade 2003 - 2017	I många fall enbart hänvisning till förarbeten prop. 1985/86:3	23
4 kap 7 §	Nationalstadspark	Beslut från 1994	Omfattande underlag från 1994	1
4 kap 8 §	Natura 2000	Beslut från 1995	Omfattande underlag via EU och Naturvårdsverket	4600

För tillgång till underlag och kartor – se Bilaga Kartor och tabeller



5.2.1 Antal riksintressen

Antalet riksintressen kopplat till totalförsvaret 3 kap. 9 § MB är till stor del sekretessbelagda eller inte tillgängliga för analys. Men summerat för övriga tillgängliga riksintressen så finns 7850 områden kopplat till 3 kap. MB och 4665 områden kopplat till 4 kap. MB. Totalt ca. 12 515 områden av riksintresse exkl. 3 kap. 9 § MB.

Av de områden som omfattas av 4 kap. MB är 99 % av dessa Natura 2000-områden. Av alla utpekade Natura 2000-områden så är 13 områden med älvar, 554 utifrån fågeldirektivet och 4015 områden som avser art- och habitatdirektivet.

Av övriga 65 geografiskt utpekade områden i 4 kap. MB består 1/3 av områden för rörligt friluftsliv och 1/3 av skyddade vattendrag. Områden för obrutet fjäll omfattar 20 % och övriga 2-5 % av antalet utpekade områden.

Av de 7850 utpekade områdena av riksintresse kopplat till 3 kap. 4-8 §§ MB är 45 % av alla områden riksintresse naturvård, 20 % kulturmiljövård och 15 % kommunikationer. Övriga områden omfattar 0,1-7 % av antal utpekade områden.

Totalt sett för alla 12 515 områden så är 37 % av dessa Natura 2000-områden, 27 % är naturvård och 13 % kulturmiljövård. Exkluderas de 4665 områden som är Natura 2000-områden omfattas återstående 7900 områden av 43 % naturvård.

Antal riksintressen är sällan så intressant mer än att det ger en indikation om omfattningen av behovet av arbetsinsatser för riksintressemyndigheterna. Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för närmare 70 % av alla riksintressen, över 8400 områden.

Länsstyrelserna är dock de som i huvudsak administrerar och hanterar områden av riksintresse för naturvården, friluftsliv och kulturmiljövården, ca. 5450 områden av riksintresse.

5.3 Förändring över tid

I samband med Boverkets regeringsuppdrag 2020 att, tillsammans med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Trafikverket (riksintressemyndigheterna), göra en översyn av sina respektive anspråk gjordes en sammanställning i delrapporten³⁸ avseende utveckling av riksintresseanspråken över tid.

Underlag från uppdragets delrapport har delvis nyttjats i denna sammanställning. Delrapporten omfattade inte alla riksintressena utan framför allt de som återfinns i 3 kap. 6-7 §§ MB.

När det gäller de riksintressen som omfattades av Boverkets regeringsuppdrag så var bedömningen att anspråken för industriell produktion i stort vara oförändrade sedan de första utpekandena. För riksintresset kulturmiljön har vissa anspråk tillkommit medan andra ha avståtts. I huvudsak bedöms dock omfattningen av det totala anspråket ha varit tämligen stabil sedan det första utpekandet enligt NRL 1985–87.

³⁸ Översyn kriterier riksintressen (boverket.se)



Trafikverket saknar samlad överblick över hur anspråken har utvecklats över tid. För riksintresse kommunikationer är det dock inte förändringen i yta eller antal som är den största påverkan utan omfattningen i det som avser influensområden eller påverkansområde som blivit betydligt mer omfattande per riksintresse än själva anspråket i sig. I den senaste uppdateringen tillades dock ett 50-tal områden för godsterminaler. Samtidigt som flera mindre vägar och järnvägar plockades bort tillsammans med Sveriges djupområden.

Efter de första utpekandena i samband med införandet av NRL har belagda utökningar av riksintresseanspråken areella omfattning skett för naturvärden, friluftslivet och energiproduktion. Riksintresseanspråket för naturvård har till följd av en översyn 1996–99 genomgått en viss utökning och är nu 7% större än det första utpekandet enligt NRL 1986–89 avseende land- och vattenområden. Det första utpekandet av riksintresseanspråk för friluftsliv enligt NRL skedde 1985–89 och kom då att omfatta en större yta än vad som hade identifierats inom ramen för den fysiska riksplaneringen. 2012 skedde en översyn av riksintresseanspråket friluftsliv vilket ledde till en utökning med drygt 7 %.

De första anspråken för energiproduktion och distribution pekades ut på 1990-talet och omfattade områden för värmekraftverk samt vissa elledningar och transformatorstationer i tre län. Några av dessa anspråk har senare avstått. Den stora utökningen skedde genom utpekande av anspråk för vindbruk 2004 och 2008. Genom ett förnyat beslut 2013 minskades det anspråket med 40% avseende landytan.

Riksintressen i havet och också aktualiserats och förstärkts i samband med den statliga havsplaneringen. Hur omfattande är inte studerat.

Vad gäller områden av riksintresse enligt 4 kap. MB är dessa samma sen införandet med skillnaden att det är förtydligade avseende utbredning. Tillkommande områden omfattar de Natura 2000-områden som infördes i samband med EU inträdet samt instiftandet av en nationalstadspark.

Den enskilt största förändringen sker just nu inom riksintressesystemet. Och den sker kopplat till 3 kap. MB 9 § och det handlar om områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Förutom ett utökat antal utpekade områden så sker en glidning i synen om vad som avses med *områden för anläggningar*. Dessutom omfattas utpekanden av väldigt stora influensområden och ofta kopplas anspråket till någon form av verksamhet som i många fall går utöver nyttjandet av en anläggning.

Dubbelregleringen är också omfattande med övriga riksintressen kopplat till 3 kap. MB. Tilläggs bör att utpekanden enligt 3 kap. 9 § väger tyngre än övriga riksintressen vid avvägningar. Om ett område enligt 3 kap. 5-8 §§ MB är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Områden av riksintressen och dess utbredning förändras till viss del över tid men framförallt har det varit förändring i synen på vad ett riksintresse är och hur man önskar hur det ska tillämpas från riksintressemyndigheter som förändrats över tid.

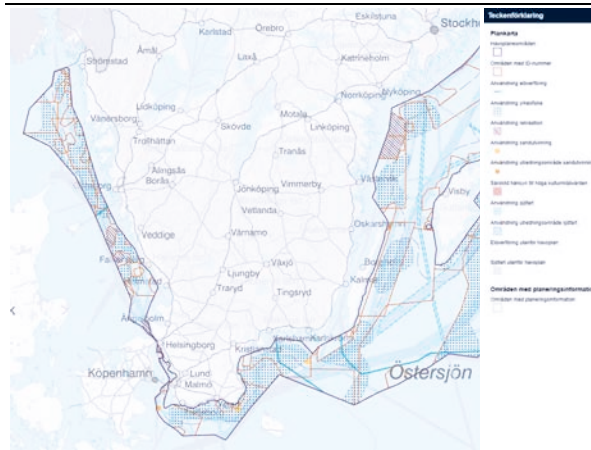
Generellt syns en glidning från att det är ett särskilt uppdrag för myndigheter att vara riksintressemyndighet till att vara ett uttrycksmedel för den egna verksamheten och dess intressen. Genom att nyttja områden av riksintresse för den egna verksamhetens syften ges en oproportionerlig makt i planprocesser till statliga intressen i planprocesser. Statliga intressen som inte är avvägda tillsammans med andra allmänna intressen, där statliga intressen sammanblandas med de allmänna intressen på nationell nivå som riksintressesystemet är avsett för. En statlig sektorsmyndighets intressen är sällan det samma som det allmänna intresset på nationell nivå. Att vara riksintressemyndighet är ett särskilt uppdrag bredvid rollen som statlig aktör i planerings- och tillståndsprocesser.

5.3.1 Riksintressen i havet – havsplanering

Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet beslutades av regeringen den 10 februari 2022³⁹. En havsplan ger vägledning om användning för de områden som omfattas av havsplanen. Havsplanen ska användas av myndigheter, kommuner och regioner vid planläggning och prövning av anspråk på användning inom havsplaneområdet för ökad förutsägbarhet.

I havsplanerna har en avvägning mellan allmänna intressen genomförts på nationell nivå vilket bör bidra till avvägningen av de olika riksintresseanspråken i havet utanför ekonomisk zon och territorialgränsen.

Motsvarande planering i andra områden än havet saknas i Sverige.



Figur 5 Utdrag ur Sveriges havsplan från 2022.

³⁹ Havsplaner - Vägledningar - Havs- och vattenmyndigheten (havochvatten.se)



5.3.2 Utvidgat synsätt på räckvidden

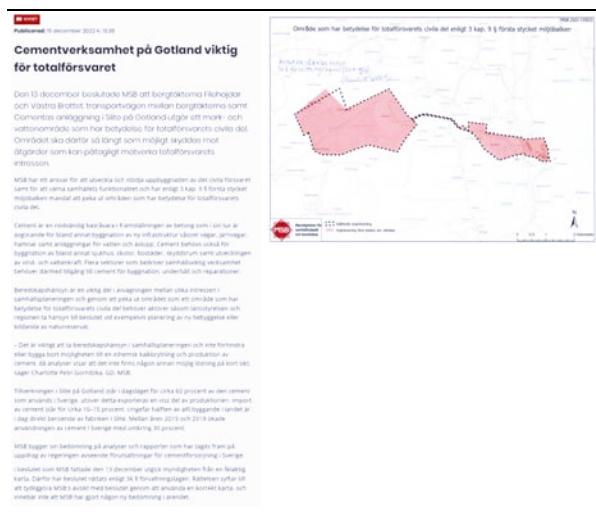
Kunskapen om riksintressesystemet är idag relativt begränsad och det har skett en förändring i synen på riksintressen från att vara anspråk kopplat till mark- och vattenområden till att mer spegla "viktiga verksamheter". Lagstöd för förändringen saknas i många fall.

Tillsynen av riksintressemyndigheternas arbete är begränsad och upprätthållande av systemet faller ofta på enskilda handläggare i ärendehanteringens på t.ex. länsstyrelsen.

I flera fall finns exempel där riksintressemyndigheter väger in omfattande motiv för sina utpekanden. Utpekanden som i sig inte nödvändigtvis är felaktiga men där värde och skydd omfattar mer än initial räckvidd med just riksintressen i hushållningsbestämmelserna.

Ett exempel är att Försvarsmakten anser att förändringarna av riksintresseanspråken främst syftar till att på sikt stärka Försvarsmaktens långsiktiga möjligheter att kunna genomföra utbildning och övning av militär förmåga på de aktuella områdena.

Syftet ska vara god hushållning med mark- och vattenområden och att områden på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar pekats ut som av riksintresse. Syftet är inte skydda Försvarsmaktens generella möjlighet till att utöva sin verksamhet. Det är viktigt att hänsyn ska tas till detta men inte kopplat till just riksintressen som medför statens skarpaste ingripandegrund mot kommunal planering.



Figur 6 Utdrag från MSBs hemsida i samband med beslut om att peka ut område för cementverksamhet som riksintresse för totalförsvaret. 2022-12-15



Ett annat exempel är att MSB studerar eventuella vågar som bör pekas ut som av riksintresse, trots att detta är en del av Trafikverkets uppdrag. Syftet är dessutom att säkerställa det civila försvarets verksamhet. Inte område för anläggning.

Bara under detta uppdragets genomförande har MSB pekat ut Cementas anläggning på Gotland som riksintresse för det civila försvaret⁴⁰. Detta trots att området redan är utpekad som riksintresse av SGU avseende värdefulla ämnen och mineraler och att anläggning för cementproduktion ingår i Tillväxtverkets kriterier för område av riksintresse för industriell produktion. Grunderna för utpekandet saknar koppling till kriterier och sektorsbeskrivning.

5.4 Regionala skillnader

I detta uppdrag har särskilt fokus riktats mot regionala skillnader avseende riksintresseanspråken. Summeras alla riksintresseanspråk i ett län och jämförs med länets totala yta så är Gotland det län som till 100 % omfattas av område av riksintresse. Det är dock till viss del missvisande då allra största delen av detta är riksintresse för det rörliga friluftslivet enligt 4 kap. MB, dvs ett relativt hanterbart anspråk.

Det län som totalt omfattas av minst andel yta av det egna länet kopplat till riksintressen är Västmanland tillsammans med Värmland och Gävleborg. Det är dock av betydelse att skilja på intressen utifrån 3 kap. MB och 4 kap. MB i första hand då dessa medför skillnader i tillämpning.

Vid en analys av de län som ligger topp tre eller de tre län med minst anspråk kopplat till varje typ av riksintresseanspråk kopplat till 3 kap. MB finns dock mönster.

Norbotten är det län som oftast ligger i topp i både andel av riksintressen per intresse i landet och i total utbredning inom det egna länet. Det handlar om värdefulla ämnen och mineraler, rennärning, energiproduktion, naturvård och friluftsliv. Utöver sektorsintressen omfattas länet av stora arealer kopplat till 4 kap. MB, även kopplat till Natura 2000 områden.

Jämtland och Västerbotten är också ofta i topp vad gäller andel av riksintressen per sektorsintresse. Även om rennärningen som på ett sätt skapar ett extra riksintresse jämfört med övriga landet så utmärker sig dessa tre län.

De län som oftast har minst andel av Sveriges intressen i en riksintressesektor i det egna länet är Västmanland, Kronoberg och Blekinge.

Vad gäller andel yta av det egna länet som omfattas av riksintressen toppar dock Stockholms län. Utmärkande i Stockholms län är ytorna med bevarandointressen och totalförsvaret samt kommunikation.

Även Blekinge sticker ut på så sätt att de har liten andel av Sveriges totala yta av riksintressen men utifrån andel av det egna länets yta som omfattas Blekinge av omfattande anspråk men främst avseende yrkesfiske, energiproduktion och kommunikation – i detta fall anspråk i havet.

⁴⁰ Cementverksamhet på Gotland viktig för totalförsvaret (msb.se)



Tabell 12 Tabell avseende utbredning och andel av riksintressen per län.
Gul markering avser de tre mest omfattande länen per indelning och grön markering omfattar de län med minst omfattning per indelning.

Län	Areal, hektar	Andel land- och vattenareal som utgörs av riksintresse (%)	Andel land och vattenareal som utgörs av 3.kap. riksintressen (%)	Andel land och vattenareal som utgörs av 1.kap. riksintressen (%)	Andel av samtliga riksintressen (%)	Andel av 3.kap. riksintressen (%)	Andel av 4.kap. riksintressen (%)
Blekinge	694 723	66	61	32	1,4	1,7	1,0
Dalarna	3 037 728	50	34	36	4,8	4,1	4,9
Gotland	1 524 307	100	56	100	4,8	3,3	6,8
Gävleborg	2 512 275	32	26	12	2,6	2,6	1,3
Halland	874 973	51	39	27	1,4	1,3	1,1
Jämtland	5 405 081	78	62	57	13,2	13,1	13,7
Jönköping	1 173 793	42	18	34	1,5	0,8	1,7
Kalmar	2 057 792	66	48	62	4,3	3,8	5,7
Kronoberg	941 961	48	17	39	1,4	0,6	1,6
Norrbottnen	11 285 002	72	66	51	25,6	29,1	25,3
Skåne	1 709 539	59	50	35	3,2	3,3	2,7
Stockholm	1 663 114	79	59	72	4,1	3,8	5,3
Södermanland	874 069	52	46	33	1,4	1,6	1,3
Uppsala	1 199 812	46	38	30	1,7	1,8	1,6
Värmland	2 189 805	28	22	22	1,9	1,9	2,1
Västerbotten	6 715 488	63	48	47	13,3	12,6	14,1
Västernorrland	2 815 587	47	41	16	4,1	4,5	2,0
Västmanland	568 339	23	20	13	0,4	0,4	0,3
Västra Götaland	3 450 603	53	48	34	5,8	6,5	5,2
Örebro	967 965	36	31	14	1,1	1,2	0,6
Östergötland	1 464 888	39	37	27	1,8	2,1	1,7

För tillgång till underlag och kartor – se Bilaga Kartor och tabeller

Medianvärdet för andelen av ett län som omfattas av någon form av riksintresse är 50 % av länets yta. Medianvärdet för del av länet som omfattas av 4 kap. MB är 33 %. Medianvärdet för del av länet som omfattas av riksintresse 3 kap. MB är 40 %.

Friluftsliv och naturvården har absolut störst andel av ett läns totala yta som områden av riksintressen i princip samtliga län. De undantag som finns är de län som har omfattande områden i vattnet avseende yrkesfiske och farleder för sjöfart. Enda länet som avviker är Södermanland där områden för kulturmiljövården är större än områden för friluftslivet.



Medianvärdet för andel yta av ett län som omfattas av riksintresse för naturvärden är 15 % och för friluftsliv 10%. Kulturmiljövårdens medianvärde för andel yta av ett län är endast 3 %.

5.5 Överlappande intressen

Områden av riksintresse representerar avgränsande områden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv med särskilda kvalitéer (3 kap. MB) eller ett specifikt skydd för områden som omfattas av geografiska riktlinjer där riksdagen tagit ställning till vilka kvaliteter hos områdena som skall särskilt värnas (4 kap. MB).

Inom respektive utpekade område finns ett värde som ska skyddas mot skada och där påtaglig skada inte är tillåtet. Att ett område omfattas av flera riksintresseanspråk, olika värden, behöver inte med nödvändighet leda till extra skydd, i form av svårt att hantera, eller en målkonflikt.

Men det finns absolut områden som omfattas av väldigt många skydd där motiv och relevansen för dessa kan ifrågasättas. Idag sker ingen jämkning mellan olika riksintresseanspråk förrän i en kommunal översiktsplan, om ens då. Ofta konstateras att flera riksintressen finns och så länge inte kommunen avser att utveckla mark- och vattenanvändningen i det aktuella området genomförs aldrig en avvägning mellan intressen.

Hantering mellan riksintresseutpekade saknar arena utanför kommunal/regional planering enligt PBL. I samband med projekt eller tillståndsprocesser utanför PBL sker hantering och avvägningar mycket sent i processerna. Det varken förenklar den kommunala planeringen eller tillståndsprocesser att avvägningar mellan olika riksintressen sker sent i respektive processer och inte mellan statliga myndigheter på en annan arena. En arena som skapar förutsägbarhet för kommande processer.

Regional fysisk planering är den enda process som idag som skulle kunna hantera den förutsägbarheten men detta är en planering som sker i mycket begränsad omfattning. Genom att det regionala utvecklingsuppdraget inte längre finns inom staten, genom länsstyrelsen, saknas också mandat att företräda regionala intressen på det sätt som pekats ut i förarbetena till NRL och PBL. Regionerna har inte axlat den rollen fullt ut kopplat till fysisk planering.

Överlappande intressen förekommer i mycket stor omfattning. Störst omfattning är mellan intressen kopplat till 4 kap. MB men där är bedömningen att mycket få konflikter finns då alla intressen inom 4 kap. MB i princip har samma syfte. Att skydda friluftslivet, motverka exploatering, värna natur och kulturmiljöer och bevara områdets karaktär.

Inom 3 kap. MB är främsta överlappningen mellan bevarande och nyttjandebestämmelserna inom 3 kap. 5 § och i områden i havet kopplat fiske, kommunikation och energiproduktion. Något som delvis hanteras i havsplaneringen.

Överlapp samtliga områden av riksintresse enligt 3 & 4 kap. MB

Antal överlapp

0

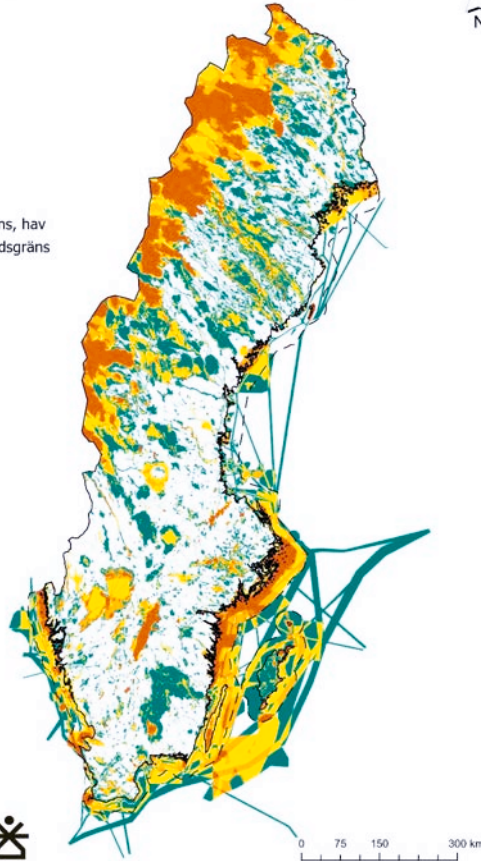
1

2

3 eller fler

— Territorialgräns, hav

— Riks- och landsgräns

Figur 7 Kartan visar överlappande områden både för kap. 3 och kap. 4 MB exkl. områden med sekretess. Gröna områden omfattar 1 riksintresseanspråk och röda områden 4 anspråk eller fler, d.v.s. att ett anspråk har 3 överlappande anspråk. Totalt finns 12 515 områden av riksintresse av de som inte omfattas av sekretess.

För tillgång till mer underlag och kartor – se Bilaga Kartor och tabeller



5.6 Språkbruk

Inom riksintressesystemet finns många ord med avgörande betydelse och där det allt oftare sker en glidning i synen på vad som avses och inte. Här redovisas några av de mer eller mindre allvarliga språkliga missar som ofta görs kopplat till riksintressen.

1. **Att det är ett statligt intresse**
Riksintressen är inte statliga aktörers samlade intressen utan områden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv utifrån politiska beslut om områden och sektorer av intressen. Att vara riksintressemyndighet är ett uppdrag och inte en möjlighet att tillgodose myndighetens egna, statliga intressen.
2. **Att det är ett det viktigaste**
Riksintressen är inte alltid det viktigaste i varje verksamhetsområde eller sektorsintresse. För flera riksintressen så omfattas *områden av betydelse*. Där utses områdena för att upprätthålla vissa värden för varje intresse. Men för delar av riksintressesystemet som omfattar riksintressen områden med *särskilda förutsättningar* för ett intresse. Ofta särskilda naturgivna förutsättningar eller områden med konflikter med andra intressen. Avvägningen mellan olika riksintressen kan vara av avgörande betydelse. Alla områden med en viss typ av anläggning t.ex. har sannolikt inte en sådan lokalisering av betydelse utifrån naturgivna förutsättningar att det är förenligt med lagens intentioner eller nödvändigt att peka ut området av riksintresse.
3. **Att anläggningar är av riksintresse**
En anläggning kan inte vara av riksintresse. Riksintressen är ett areellt anspråk kopplat till mark- och vattenområden för resurshushållning. Avseende anläggningar så är det mark- och vattenområden med särskilda förutsättningar för en specifik anläggning som ska skyddas – inte anläggningen i sig eller dess verksamhet. Om en verksamhet inom ett område av riksintresse lägger ner sin verksamhet kvarstår riksintresset till dess riksintressemyndigheten tar beslut om att ett område inte längre behövs för samhällets funktion.
4. **Att en funktion/verksamhet är av riksintresse**
Riksintressen omfattas av mark- och vattenområden, inte funktioner eller verksamheter. För att ett område ska uppfylla uppsatta kriterier vid urval av område kan och bör det utgå från kontinuitet och sammanhang, exempelvis utifrån dess funktion i samhället. Det är dock inte anläggningens funktion i sig eller verksamheten som är av riksintresse. Bara området som anläggningen, verksamheten och värdet finns inom. En riksintressemyndighet ska dessutom utgå ifrån sin kunskap om det allmänna intresse med betydelse i ett nationellt perspektiv de företräder, inte sin egen verksamhet.
5. **Att hela området är ett stoppområde**
Ett riksintresse, exkl. områden för Natura 2000 och nationalstadsparker, är ett område med ett särskilt anspråk, ett värde som ska skyddas. Området ska inte förväxlas med t.ex. strandskydd som är ett mycket starkt skydd för ett specifikt område. Förenklat kan områden av riksintresse uttryckas som områden där extra dialog med länsstyrelsen ska ske och där påtaglig skada på det värde som utpekandet ska skydda inte är tillåtet.
6. **Att riksintressemyndigheten avgör skada**
Det är inte riksintressemyndigheten som avgör vad som är skada på

Riksintressen är inte det viktigast – utan områden med vissa egenskaper



riksintresse eller ej i planärenden. Det är länsstyrelsens uppgift. Det är också länsstyrelsen uppgift att bedöma samhällsnytta och väga in eventuell samhällsekonomi i sitt beslut. Riksintrassemyndigheten ska enbart förse länsstyrelser med underlag – underlag som också kan nyttjas av kommuner och exploatörer för bedömningar.

5.7 Riksintrassen och större tätorter

I denna analys har större tätorter översiktligt studerats utifrån områden av riksintrasse. Påverkan och hantering av riksintrasse ska hanteras genom den kommunala översiktsplanen och den reella påverkan av riksintrassen på respektive tätort kan därför inte belysas genom en geografisk analys utan vad som står skrivet i respektive översiktsplan.

Men samtidigt ska riksintrasseystemet fungera genom en dialog mellan kommunen, länsstyrelsen och riksintrassemyndigheten i översiktsplaneringen. Vid en väl genomförd dialog så är det inte orimligt att önska att riksintrassemyndigheternas geografiska utpekanden justeras efter att en översiktsplan antagits. T.ex. om det i översiktsplanen finns en överenskommelse om att ett område av riksintrasse inte påverkas av stadsutvecklingen är det ju rimligt att justera området efter tätortens utbredning.

Tätorter som studerats är större städer med 50 000 invånare eller fler samt alla större tätorter med mer än 20 000 invånare.

I tabellerna som redovisas nedan för de större städerna och andel av tätorten som påverkas av respektive riksintrasse har riksintrassen för rennärigen, värdefulla områden för ämnen och mineraler, energiproduktion, avfall och obruten kust och fjällområde har tagits bort då ingen av städerna i analysen påverkades av dessa.

Riksintrassen enligt 4 kap. MB

Av Sveriges strax över 20 st. tätorter med över 50 000 invånare påverkas alla av riksintrassen i någon form. Att studera tätorter utifrån intrassen kopplat till **4 kap. MB** blir lite märkligt. Främst då dessa området omfattas av stora generella ytor men med många undantag för i synnerhet stadsutveckling.

Kopplat till **rörligt friluftsliv** sticker Karlstad ut då 55 % av staden täcks av riksintrasset. Få andra städer påverkas alls och ingen annan större stad har mer än 8 % av sin yta som påverkas.

Av naturliga skäl påverkas ingen av de större städerna av riksintrasset för **obruten kust**. Området är ju utvalt initialt som områden som inte exploaterats. 5 städer påverkas av **högexploaterad kust** där Helsingborgs tätort till hälften omfattas av riksintrasset. Malmö och Göteborg till 1/3. Halmstad och Norrköping påverkas till liten del.

Av riksintrassen **skyddade vattendrag** påverkas 2 större tätorter. Hela Växjö tätort omfattas av riksintrasset och mindre än 1% av Halmstads tätort påverkas,

Av **nationalstadsparken** påverkas Stockholm inklusive Upplands Väsby och Sollentuna där 5 % av Stockholms yta omfattas av skyddet.



Tabell 14 Tabellen visar andelen av tätorten (enlig SCBs tätortsavgränsning) som påverkas av respektive riksintresse enligt 4 kap. MB.

Tätort	Areal, hektar	Andel av tätort som utgörs av 4 kap. riksintressen (%)	Rörligt friluftsliv (%)	Högexploaterad kust (%)	Skyddade vattendrag (%)	Nationalitetspark (%)	Fågeldirektivet (%)	Habitatdirektivet (%)
Stockholm	43335	9	4,1			4,2	0,0	0,3
Göteborg	23334	28	8,3	27,6			0,1	0,3
Malmö	7955	31		30,9				0,0
Uppsala	4361	5	4,7					0,0
Upplands Väsby och Sollentuna	4731	1				1,4		
Västerås	5079	0	0,2					
Örebro	5575	0					0,3	0,3
Linköping	3806	0					0,0	0,0
Helsingborg	4129	55		55,5				0,1
Jönköping	4902	1	0,2				0,6	0,7
Norrköping	3800	8		7,7				0,5
Lund	2772	0						0,4
Umeå	3565	0					0,2	
Gävle	4806	0					0,2	0,5
Södertälje	2841	0						0,0
Borås	2991	0						
Halmstad	3849	5	5,2	5,2	0,1			0,7
Växjö	3771	100			100,0			0,3
Eskilstuna	2963	0						0,2
Karlstad	3145	56	55,8				0,1	0,5
Sundsvall	4198	0					0,1	0,2
Östersund	3696	0						
Trollhättan	2662	0						

Vad gäller **Natura 2000**, både art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet, påverkas ingen större tätort av mer än 1% av sin yta för respektive utpekande.

Generellt påverkas Sveriges större tätorter väldigt lite av riksintressen enligt 4 kap. MB. Det kan dock finnas ett behov av att justera gränserna för utpekade riksintressen utifrån överenskommelserna i respektive översiktsplan där riksintresset rimligtvis är hanterat. Behovet är framför allt för tydligheten vid analyser mer än utifrån respektive stads stadsutveckling då frågan sannolikt är hanterat i översiktsplanen som sig bör. 12 av de största tätorterna påverkas inte alls av riksintressen enligt 4 kap. MB.

Kompletteras analysen med städer med fler än 20 000 invånare tillkommer ett par andra städer/tätorter som påverkas i omfattande grad av olika intressen



kopplat till 4 kap. MB. Flera tätorter överlappas av högexploaterad kust samtidigt som högexploaterad kust inte påverkar just stadsutveckling. På samma sätt påverkas flera kuststäder av riksintresse för rörligt friluftsliv men även där omfattar skyddet mer tillgång till det rörliga friluftslivet och kusten än begränsningar i stadsutvecklingen.

Riksintressen enligt 3 kap. MB

Sveriges större städer, med mer än 50 000 invånare har studerats särskilt men alla större tätorter med mer än 20 000 invånare finns med i analysen.

På samma sätt som Jämtland sticker ut på länsnivå i kopplat till vissa riksintressen så sticker Östersund ut som tätort vad gäller andel av tätorten som omfattas av riksintresse kulturmiljö och friluftsliv.

Avseende riksintressen fiske, rennärning och friluftsliv finns inget utmärkande som inte kan förklaras av just digitala gränser för både tätort och utpekade områden.

För kulturmiljön är städer fullt relevant att överlappa med. Utöver Östersunds som sticker ut extremt mycket utifrån omfattande områden runt Storsjön kopplat till kulturmiljövården så finns Uppsala i topp där 25% av tätorten omfattas av riksintresse för kulturmiljövården, följt av Gävle och Eskilstuna med 18%.

I Stockholm, Malmö och Helsingborg omfattas ca. 15% av tätorten av riksintresse kulturmiljövård i någon form. Noterbart är att en stor stad som Göteborg enbart har 5% av sin tätort som omfattas av områden för kulturmiljövården. Borås och Södertälje saknar helt områden av riksintresse för kulturmiljövården i sina respektive tätorter.

Av alla tätorter med mer än 20 000 invånare så är det enbart Nyköping som tillkommer som ort med mer än 15% yta som omfattas av riksintresse för kulturmiljövården.

Avseende studerade tätorter som överlappas av riksintresse naturvård är påverkan relativt ringa. Många påverkas, men enbart en mindre del av tätorten. Främst handlar det om tätorter som innehåller vattendrag där omgivande stränder är skyddade. Lerum (12 %) är den tätort som har störst andel inom riksintesse naturvård följt av Helsingborg (6 %) och Ystad (6 %). De allra flesta tätorter som påverkas har mindre än 2 % av ytan som påverkas.

Påverkan från ytor kopplade till riksintesse enligt 3 kap. 7-8 §§ är främst kommunikationer och större områden av planerade infrastruktur för järnväg. Främsta påverkan generellt kopplat till risk för skada på riksintressen i planeringsprocesser är dock just kommunikationer kopplat till Trafikverkets omfattande syn på påverkans och influensområde på anläggningarnas funktion.

För tillgängliga ytor för Försvarsmaktens intressen så sticker Karlskrona ut där 1/3 av tätorten omfattas av område av riksintesse. Skövde, Enköping och Halmstad är annars de tre större tätorter där Försvarsmaktens intressen omfattar mellan 2-4 % av ytan.

Slutligen så bör rimligtvis alla de områden av riksintesse som ligger intill större tätorter och städer bidra till att stadsutveckling och tätortsutveckling sker i begränsad omfattning inom dessa områden.



Tabell 15 Tabellen visar andelen av tätorten (enlig SCBs tätortsavgränsning) som påverkas av respektive riksintresse enligt 3 kap. MB.

Tätort	Areal, hektar	Andel av tätort som utgörs av 3 kap. riksintressen (%)	Yrkesfiske (%)	Friluftsliv (%)	Kulturmiljövård (%)	Naturvård (%)	Kommunikation (%)	Totalförsvär (%)
Stockholm	43335	18	0,7	3,4	14,2	0,5	3,6	0,1
Göteborg	23334	14		5,2	5,1	3,1	5,1	0,3
Malmö	7955	24			16,9		8,0	
Uppsala	4361	27	0,1	0,9	25,4	0,0	1,1	0,1
Upplands Väsby och Sollentuna	4731	3			0,2		3,1	0,0
Västerås	5079	11	0,5		7,0		4,7	0,1
Örebro	5575	7		0,6	5,3	0,4	1,5	
Linköping	3806	23		7,9	5,1	7,8	5,1	0,7
Helsingborg	4129	23		3,3	13,8	7,7	5,0	
Jönköping	4902	11	0,2		5,0	3,3	2,5	
Norrköping	3800	18			9,1		10,1	0,2
Lund	2772	33		0,6	8,0	0,5	27,2	
Umeå	3565	10			4,5		4,6	0,6
Gävle	4806	29	1,0		18,8	1,2	9,7	
Södertälje	2841	5	0,3				5,2	
Borås	2991	8		0,5			7,5	
Halmstad	3849	20		8,3	3,1	4,2	5,3	2,2
Växjö	3771	9			6,7		2,7	
Eskilstuna	2963	19	0,1		18,0		1,7	
Karlstad	3145	9	4,0	1,0	1,2	3,8	1,6	
Sundsvall	4198	12	1,4	0,2	5,2	2,7	5,4	
Östersund	3696	73		28,5	72,1	0,0	2,2	0,0
Trollhättan	2662	8		4,4	6,4	0,1	1,7	

För tillgång till underlag och kartor – se Bilaga Kartor och tabeller

6. Sammanfattande analys

6.1 Anspråk och viktiga områden

Bestämmelserna avseende riksintressen har sin hemvist i hushållningsförordningen, 3-4 kap. miljöbalken. Enligt hushållningsförordningen ska stor hänsyn tas till utpekade värden vid planering. Men bara vissa delar av dessa värden kan pekas ut som riksintressen. Där område för riksintresse utgör statens möjlighet att ingripa i områden som är särskilt värdefulla för landet. Det handlar inte om statens intressen utan allmänna nationella intressen. Områden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv med syftet att reglera mark- och vattenanvändningen i avgränsade områden med särskilda kvaliteter⁴¹.

Riksintressesystemet är ett bra system för väl avgränsade områden med tydliga värden. Det är dock inte funktionellt för "allt" som är viktigt kopplat till ett verksamhetsområde eller typ av intresse. Det var inte heller hushållningsförordningens intention.

Ett fungerande arbete med riksintressen kräver en god dialog mellan stat och kommun. Den dialogen är dysfunktionell idag. Dels utifrån länsstyrelsens allt färre verktyg som samordnande regional myndighet för länet, dels utifrån mer flexibla visionära kommunala översiktsplaner som inte tydligt tar ställning för mark- och vattenområden och dels utifrån allt mer vaga underlag från riksintressemyndigheterna i tidiga skeden.

Riksintressemyndigheterna väver dessutom ofta även in sina egna sektorsmål i riksintressesystemet och utgår allt mer från sin egen verksamhet än allmänna intressen utifrån avgränsade områden med särskilda kvalitéer av stor betydelse i ett nationellt perspektiv. Områden som ska pekas ut som anspråk inom riksintressesystemet är ofta "särskilt lämpliga områden", inte *alla* områden av intresse. Dessutom omfattar systemet områden för anläggningar, inte anläggningen i sig eller områden generellt avseende främst 3 kap. 8-9 §§ MB.

Riksintressemyndigheternas alltmer generösa tolkning av vad som är av riksintresse ställer mycket höga krav på enskilda handläggare på länsstyrelserna som måste ifrågasätta myndigheternas motiv i sin handläggning av ärenden. Den saknas en generell tillsyn av riksintressemyndigheterna och godkännande av beslutade utgångspunkter.

Vid utpekande av riksintressen måste även tillämpningen av lagen vägas in. I princip finns inga motiv att peka ut riksintressen där tillämpning inte är möjlig, t.ex. utanför territorialgräns eller för områden med befintliga anläggningar utan konkurrerande intressen på platsen.

Idag pekas omfattande områden ut på grunder och med motiv som inte stöttar en framtida tillämpning utan är mycket generella. Vad och hur ett värde ska skyddas måste vara tydligt och rimligt utifrån lagens intentioner. I annat fall får riksintressesystemet oproportionerligt stor inflytande över planprocesser och tillståndsprocesser som inte var avsikten. Dessutom riskerar otidigheter från statliga myndigheter att avgörande frågor hamnar mycket sent i processerna och inte tidigt i den strategiska planeringen som var avsikten med hushållningsbestämmelserna.

⁴¹ s 27 förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. | lagen.nu



Utöver den statliga havsplaneringen möts i princip aldrig alla dessa intressen för avvägning förrän i kommunala planprocesser eller tillståndprocesser. Det är en brist om ambitioner finns att förenkla för tillståndprocesser och kommunala planprocesser.

Idag läggs stort ansvar på att tillhandahålla underlag för en myndighetsdialog i den kommunala översiktsplanen, ett ansvar som sällan är så högt prioriterat av kommunen i dess arbete med egna målbilder, dialoger och visioner för kommunen.

6.2 Tematiska och geografiska slutsatser

Fördelningen över landet avseende riksintressen är ojämn. Samtidigt är vissa miljöer och värden av större betydelse som allmänt intresse för nationen. Natura 2000-områden och naturvärden omfattar i särklass flest områden och stora ytor. En koncentration finns i fjällområdena och utmed älvarna i norra Sverige.

Underlagen och beslut om områden av riksintresse är generellt inte så gamla och många uppdateras kontinuerligt av riksintressemyndigheterna. Behov av tillsyn finns dock då kvalitet och koppling till lagens räckvidd varierar. En översyn av naturvärden och kulturmiljövärden är välkommen för att jämna ut kvaliteten och aktualitet.

För områden kopplat till geografisk beslutande riksintressen i 4 kap. MB finns behov av en samordnad översyn. Här är underlagen alldeles för gamla och behöver uppdateras och samordnas. Dessa områden är viktiga allmänna intressen där underlaget är av avgörande betydelse för hänsyn i planeringen.

Förändringen över tid är inte så omfattande men den enskilt största förändringen var införandet av Natura 2000-områden i samband med EU-inträdet. Områdena är många och saknar övriga riksintressens utgångspunkt för dialog och avvägningar.

Det finns över 12 500 områden av riksintresse och utöver dessa finns fler sekretessbelagda områden av riksintresse. Det är de sekretessbelagda riksintressen, främst kopplat till 3 kap. 9 § MB som förändras mest och dessutom påverkar planeringen mest vad gäller begräsningar men framför allt avseende osäkerhet vad som gäller.

Förändringen över tid är otvetydigt mer kopplad till synen och tillämpningen av riksintressesystemet än utpekade områden i sig. Påverkans- och influensområden är betydligt större och mer omfattande än den anläggning som avses skyddas genom själva riksintressets områdesavgränsning. För riksintresse kommunikationer saknas både enskilda beslut och geografiska områden för respektive befintligt väg och järnvägsanläggning samt tydlig avgränsning i influensområde. Antalet områden av riksintresse är dock relativt konstant eller minskar rent av.

Sveriges större tätorters påverkan av riksintressen är generellt sett begränsad. I dagsläget påverkas flera större städer av områden för framtida järnvägssatsningar. I övrigt påverkas i huvudsak städerna mest av riksintresse för kulturmiljövärden. Östersund påverkas i särklass mest följt av Uppsala, Gävle och Eskilstuna.

Överlapp samtliga områden av riksintresse enligt 3 kap. MB

Antal överlapp

0

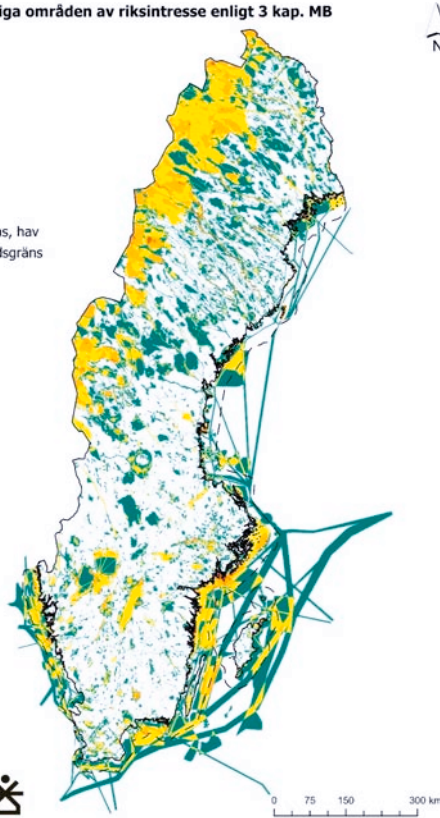
1

2

3 eller fler

— Territorialgräns, hav

— Riks- och landsgräns

Figur 8 Överlappande områden med riksintresseanspråk enligt 3 kap. MB. De områden som riksintressemyndigheter ansvarar för avseende utpekanden och underlag.

Stockholms stadsområde påverkas mycket men hela Stockholms län påverkas mycket av riksintressen. Andelen av Sveriges totala yta för utpekade områden är inte så omfattande i Stockholms län men andel yta inom länet som påverkas är stor. Norrbotten påverkas mycket avseende andel av länet samt Blekinge. För Blekingens del ligger den huvudsakliga påverkan i havet.

Det finns län som nästan alltid ligger lågt i analysen både vad avser andel av Sveriges totala utpekanden i det egna länet och då även andel yta inom det



egna länet som påverkas. Dessa län är bl.a. Västmanland, Halland, Värmland, Dalarna, Jönköping, Skåne och Örebro. Västerbotten har också få utpekanden kopplat till 3 kap. MB men desto fler kopplat till 4 kap. MB.

För södra Sverige är myllret av överlappande intressen kopplat till havet. I norra Sverige kopplat till fjällområdena. Utöver de stora områdena kopplat till 4 kap. MB omfattar totalförsvaret influens- och påverkansområden mycket stora landarealer.



7. Referenser

Analysen innehåller avskrivna och kopierade texter. För läsbarheten har inte varje kopierat stycke berikats med en fotnot. Huvudsakliga informationskällor:

M 2014:01 Riksintresseutredningen

<https://sou.gov.se/riksintresseutredningen/>

[Planering och beslut för hållbar utveckling Miljöbalkens hushållningsbestämmelser. SOU 2015:99 \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2015/12/sou-201599/)

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2015/12/sou-201599/>

[Riksintressen - stöd för hantering av riksintressen i fysisk planering \(lansstyrelsen.se\)](https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/om-oss/vara-tjanster/publikationer/2018/riksintressen.html)

<https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/om-oss/vara-tjanster/publikationer/2018/riksintressen.html>

[Översyn kriterier riksintressen \(boverket.se\)](https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2020/oversyn-kriterier-riksintressen.pdf)

<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2020/oversyn-kriterier-riksintressen.pdf>

riksintressen.pdf

Riksintressen är nationellt betydelsefulla områden - Boverket

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationell-planering/riksintressen-ar-betydelsefulla-omraden/>

ar-betydelsefulla-omraden/

[uppdrag-att-genomfora-en-forstudie-om-nationell-fysisk-planering.pdf \(regeringen.se\)](https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationell-planering/riksintressen-ar-betydelsefulla-omraden/)

[https://www.regeringen.se/49f6df/contentassets/43d3e0e9b58c43eb812c9c93190de049/uppdrag-att-genomfora-en-forstudie-om-nationell-fysisk-planering.pdf](https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationell-planering/riksintressen-ar-betydelsefulla-omraden/)

genomfora-en-forstudie-om-nationell-fysisk-planering.pdf

Förarbeten [med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. | lagen.nu](https://lagen.nu/prop/1985/86:3)

<https://lagen.nu/prop/1985/86:3>

https://lagen.nu/prop/1985/86:3

Riksintressemyndigheterna - PBL kunskapsbanken - Boverket

[vagledning-for-riksintressemyndigheter.pdf \(boverket.se\)](https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2020/oversyn-kriterier-riksintressen.pdf)

riksintressen enligt 4 kap Miljöbalken - PBL kunskapsbanken - Boverket

riksintressen enligt 4 kap Miljöbalken - PBL kunskapsbanken - Boverket

Riksintressemyndigheter

Riksintressen - Sametinget

Sammanfattande beskrivning av fiskesektorn (havochvatten.se)

Sammanfattande beskrivning av fiskesektorn (havochvatten.se)

Riksintresse för dricksvattenanläggningar - Skyddade områden - Havs- och vattenmyndigheten

(havochvatten.se)

Riksintresse naturvård och friluftsliv - Skyddade områden - Havs- och vattenmyndigheten

(havochvatten.se)

Områden av riksintresse (naturvardsverket.se)

Områden av riksintresse (naturvardsverket.se)

Riksintresse naturvård och friluftsliv - Skyddade områden - Havs- och vattenmyndigheten

(havochvatten.se)

Riksintresse för naturvård och friluftsliv Handbok med allmänna råd för tillämpningen 978-91-620-

0140-x.pdf

<https://www.naturvardsverket.se/om-oss/publikationer/0100/riksintresse-for-naturvard-och-friluftsliv/>

[Riksintressen för kulturmiljövärderna | Riksantikvarieämbetet \(raa.se\)](https://www.naturvardsverket.se/om-oss/publikationer/0100/riksintresse-for-naturvard-och-friluftsliv/)

[Riksintressen för kulturmiljövärderna | Riksantikvarieämbetet \(raa.se\)](https://www.naturvardsverket.se/om-oss/publikationer/0100/riksintresse-for-naturvard-och-friluftsliv/)

Handbok-riksintressen-140623.pdf (raa.se)

Handbok-riksintressen-140623.pdf (raa.se)

SGU – Riksintresse för värdefulla ämnen eller material

SGU – Riksintresse för värdefulla ämnen eller material

Riksintressen för industriell produktion - Tillväxtverket (tillvaxtverket.se)

Riksintresse industriell produktion sektorsbeskrivning (tillvaxtverket.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Riksintressen för energjämdamål (energimyndigheten.se)

Sweco | Analys av riksintressen

Uppdragsnummer 30051809

Datum 2023-01-26



Riksstämman energidistribution (energimyndigheten.se)

Riksstämman för energjändamål (energimyndigheten.se)

Riksstämman | PTS

Riksstämman - Bransch (trafikverket.se)

Riksstämman - Försvarsmakten (forsvarsmakten.se)

Riksstämman (msb.se)

Nationalstadsparken (naturvardsverket.se)

Förutsättningar för provningar och tillsyn i Natura 2000-områden – Handbok 2017:1 (naturvardsverket.se)

Förutsättningar för provningar och tillsyn i Natura 2000-områden 978-91-620-0180-3.pdf
<https://www.naturvardsverket.se/978-91-620-0180-3>

Övrigt

Havsplaner - Vägledning - Havs- och vattenmyndigheten (havochvatten.se)

Cementverksamhet på Gotland viktig för totalförsvaret (msb.se)

Lagrum

Miljöbalken, MB

Miljöbalk (1998:808) Svensk författningssamling 1998:1998:808 t.o.m. SFS 2022:1799 - Riksdagen
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808

Plan- och bygglagen

Plan- och bygglag (2010:900) Svensk författningssamling 2010:2010:900 t.o.m. SFS 2022:1122 - Riksdagen

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan-och-bygglag-2010900_sfs-2010-900#K4

Hushållningsförordningen

Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden Svensk författningssamling 1998:1998:896 t.o.m. SFS 2022:210 - Riksdagen

<https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1998896-om-hushallning-med-mark-sfs-1998-896>

NRL, Naturresurslagen (1987-1989)

Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Svensk författningssamling 1987:1987:12 t.o.m. SFS 1996:2 - Riksdagen

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-198712-om-hushallning-med-naturresurser-m_sfs-1987-12

Förarbeten till NRL och dagens hushållningsbestämmelser med sökbar text (3 och 4 kap. MB) med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. | lagen.nu

<https://lagen.nu/prop/1985/86:3>



Bilaga Kartor och tabeller

PM i form av Bilaga Kartor och tabeller daterad 2023-01-26 finns som tillhörande handling.





Bilaga Kartor och tabeller

GIS-analys riksintressen
2023-01-26



Sweco Sverige AB
Uppdrag
Uppdragsnummer
Kund
Upprättad av
Datum
Dokumentreferens

RegNo 556767-9849
GIS-analys riksintressen
30051809
Regeringskansliet
Dag Loit och Johanna Stenberg
2023-01-26
analys riksintressen bilaga kartor och tabeller






Innehållsförteckning



Karta riksintressen 4 kap. miljöbalken	4
Karta riksintressen 3 kap. miljöbalken	5
Karta riksintressen enligt 3 kap. 5 § MB	6
Karta riksintressen enligt 3 kap. 6 § MB	7
Karta riksintressen enligt 3 kap. 7 § MB	8
Karta riksintressen enligt 3 kap. 8 § MB	9
Karta riksintressen enligt 3 kap. 9 § MB	10
Karta influens. och påverkansområden kopplat till riksintressen 3 kap. MB	11
Tabell - yta av område av riksintresse i landet	12
Tabeller - andel yta av riksintresse per län	13
Tabeller - fördelning riksintresse per län	15
Tabell överlappande områden av riksintresse	18
Kartor överlappande riksintressen 3 och 4 kap. MB	19
Kartor överlappande riksintressen 3 kap. MB	21
Större tätorters påverkan av 3 och 4 kap. MB	23
Sammanfattning riksintresseunderlag	25

Karta riksintressen 4 kap. miljöbalken

Samtliga områden av riksintresse enligt 4 kap. MB

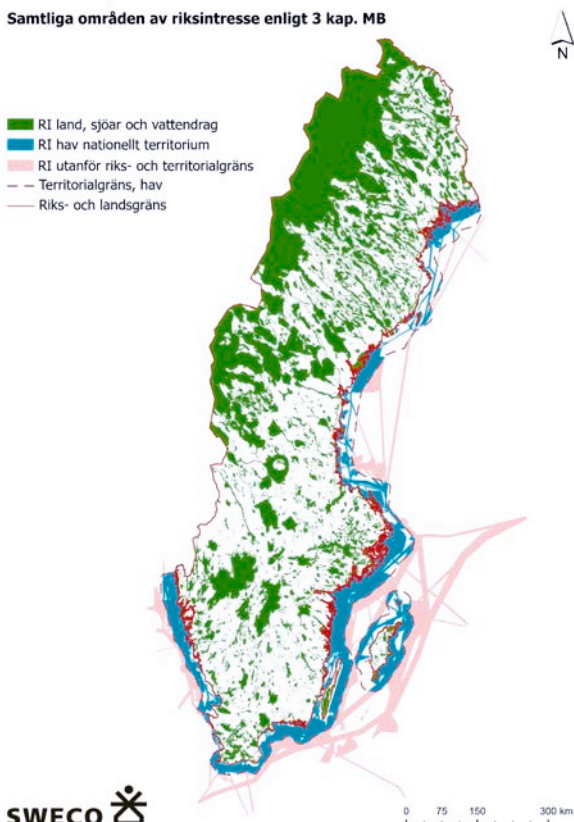
-  RI land, sjöar och vattendrag
-  RI hav nationellt territorium
-  RI utanför riks- och territorialgräns
-  Territorialgräns, hav
-  Riks- och landsgräns





Karta riksintressen 3 kap. miljöbalken

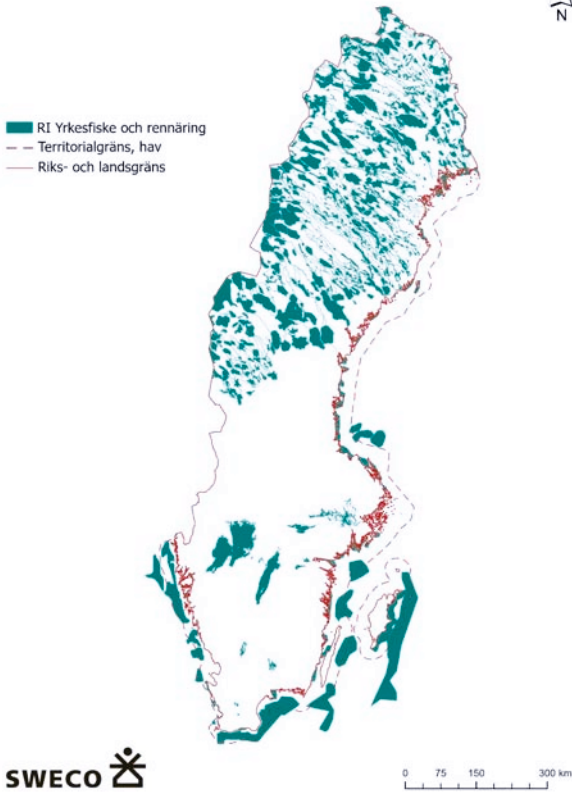
Samtliga områden av riksintresse enligt 3 kap. MB





Karta riksintressen enligt 3 kap. 5 § MB

Samtliga områden av riksintresse enligt 3 kap. 5§ MB





Karta riksintressen enligt 3 kap. 6 § MB

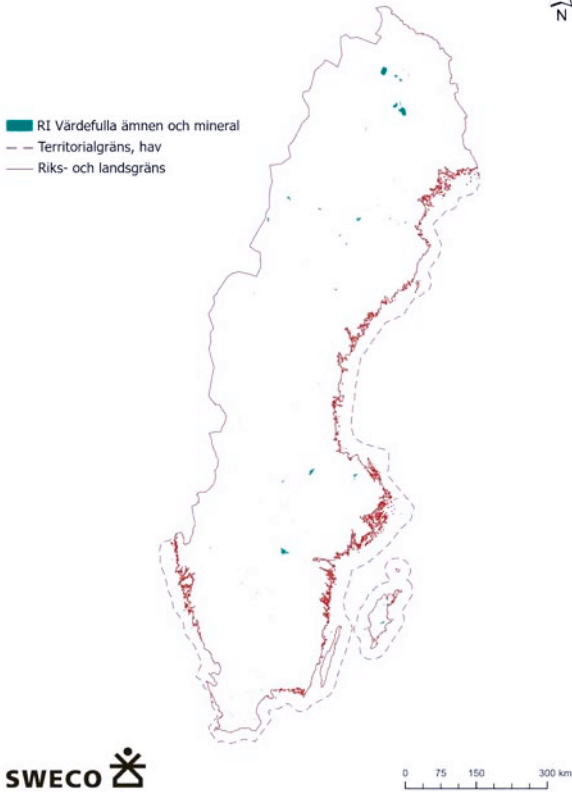
Samtliga områden av riksintresse enligt 3 kap. 6§ MB





Karta riksintressen enligt 3 kap. 7 § MB

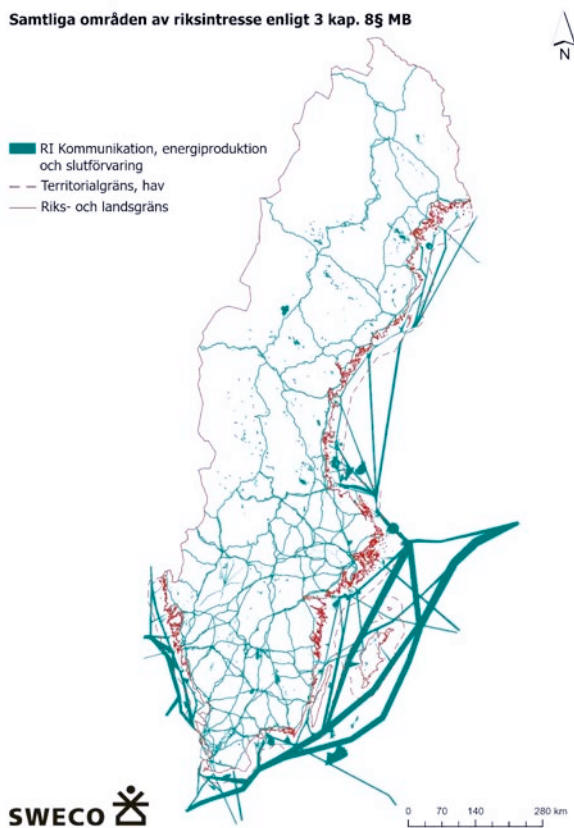
Samtliga områden av riksintresse enligt 3 kap. 7§ MB



Karta riksintressen enligt 3 kap. 8 § MB

Sekretessbelagda områden och områden för riksintresse industriell produktion saknas

Samtliga områden av riksintresse enligt 3 kap. 8§ MB

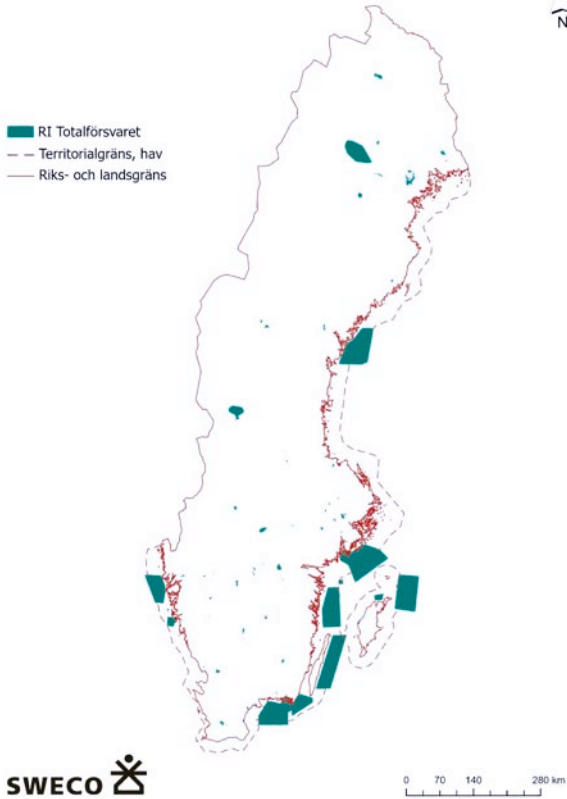




Karta riksintressen enligt 3 kap. 9 § MB

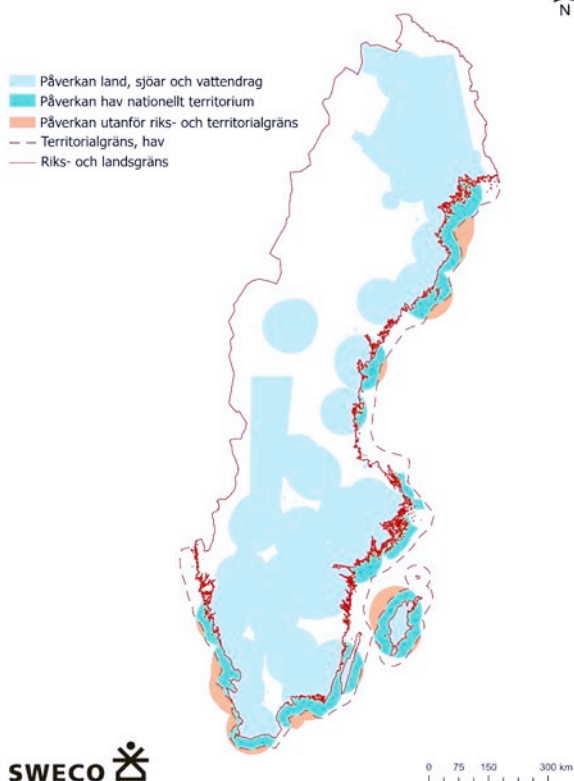
Sekretessbelagda områden saknas

Samtliga områden av riksintresse enligt 3 kap. 9§ MB



Karta influens. och påverkansområden kopplat till riksintressen 3 kap. MB

Samtliga influens- och påverkansområden





Tabell - yta av område av riksintresse i landet

Anspråk	Yta (HA)	Andel av Sveriges yta	Andel av riksintresset som överlappar med annat intresse		
			3 kap. MB	4 kap. MB	Ej överlapp
Rennäringen	8 600 000	16 %	47 %	57 %	38 %
Yrkesfisket	3 125 000	6 %	60 %	54 %	22 %
Naturvården	10 800 000	20 %	79 %	81 %	9 %
Kulturmiljövården	2 100 000	4 %	55 %	44 %	7 %
Friluftsliv	11 600 000	22 %	78 %	85 %	35 %
Industriell prod.	i.u 8 områden				
Energiproduktion	640 000	1,2 %	33 %	35 %	48 %
Energidistribution	i.u 10 områden				
Kommunikation - digital	i.u 250 områden				
Kommunikation – transport¹	2 200 000	4 %	31 %	27 %	55 %
Vattenförsörjning	i.u 28 områden				
Avfall,	0				
Avfall, slutförvar	6 000	0,01 %	73 %	83 %	17 %
Militära anläggningar	1 800 000	3,5 %	61 %	44 %	23 %
Civila anläggningar	i.u.				
Influensområden²	33 033 772	51 %	Ej beräknad	Ej beräknad	Ej beräknad
Rörligt friluftsliv	11 200 000	21 %	77 %	49 %	15 %
Obruten kust	1 100 000	2 %	80 %	100%	0 %
Högexploaterad kust	2 900 000	5 %	74 %	64 %	11 %
Obrutet fjäll	4 900 000	9 %	96 %	63 %	1 %
Skyddade vattendrag	6 000 000	11 %	54 %	35 %	41 %
Nationalstadspark	3 000	0 %	91 %	-	9 %
Natura 2000	6 500 000	12 %	81 %	84 %	16 %

¹ Väg och järnvägar är linjeobjekt som tilldelas en bredd på 10 m för att ge en yta/område av riksintresse.

² Är inte riksintresse men direkt kopplade till riksintresse och påverkan på riksintresse



Tabeller - andel yta av riksintresse per län

Tabell avseende andel av land- och vattenareal inom ett län som utgörs av område med riksintresseanspråk enligt 3 kap. MB.

Gul markering avser de tre mest omfattande länen per indelning och grön markering omfattar de län med minst omfattning per indelning

Län	Areal, hektar 3-4 kap. MB	Renmaring (%)	Yrkesfiske (%)	Naturvård (%)	Fritidsliv (%)	Kulturmiljövård (%)	Ämnen och mineraler (%)	Energiproduktion (%)	Kommunikation (%)	Slutförvar (%)	Totalförsvår (%)
Blekinge	694 723	20,8	11,1	8,3	2,5	0,0	3,3	19,6	40,8		
Dalarna	3 037 728	3,8	13,3	23,0	3,1	0,3	1,7	0,1	1,8		
Gotland	1 524 307	25,6	9,2	6,5	2,9	0,3	0,8	24,2	5,8		
Gävleborg	2 512 275	5,1	11,0	8,1	2,6	0,0	3,7	5,1	0,0		
Halland	874 973	11,5	15,0	11,3	4,2	0,0	0,2	12,0	1,2		
Jämtland	5 405 081	39,6	26,7	27,9	7,1	0,0	1,3	0,1	0,1		
Jönköping	1 173 793	4,5	12,6	2,9	2,5	0,1	2,2	0,8	0,6		
Kalmar	2 057 792	15,7	15,1	8,3	7,7	0,0	0,7	11,4	0,1	18,6	
Kronoberg	941 961	3,1	8,8	8,3	2,3	2,5	0,2	0,3			
Norrbottnen	11 285 002	34,4	1,3	30,7	40,1	1,4	0,5	0,7	0,7	1,9	
Skåne	1 709 539	17,7	19,7	14,0	6,8	0,1	0,9	11,8	0,6		
Stockholm	1 663 114	7,1	29,3	28,7	10,5	0,8	13,7	14,9			
Södermanland	874 069	12,9	21,7	22,8	11,3	0,0	3,5	5,4	2,5		
Uppsala	1 199 812	8,0	14,4	7,7	9,3	0,4	1,2	9,2	0,3	0,5	
Värmland	2 189 805	11,6	8,6	10,9	0,6	0,0	0,5	0,1	0,2		
Västerbotten	6 715 488	29,2	0,8	19,9	22,3	2,2	0,3	1,3	2,7	0,0	
Västernorrland	2 815 587	17,8	2,3	15,0	2,6	2,4	0,0	0,8	3,2	7,6	
Västmanland	568 339	5,6	7,4	10,6	6,2	0,0	0,7	0,0	0,0		
Västra Götaland	3 450 603	18,4	19,6	24,0	6,1	0,0	1,0	6,5	5,4		
Örebro	967 965	3,6	7,6	22,9	2,3	0,7	0,9	0,3	1,1		
Östergötland	1 464 888	7,3	28,4	14,4	6,6	0,4	0,5	2,3	4,8		



Tabell avseende andel av land- och vattenareal inom ett län som utgörs av geografiskt beslutade område av riksintresse enligt 4 kap. MB.
Gul markering avser de mest omfattande länen per indelning och grön markering omfattar de län med minst omfattning per indelning där det är relevant.

Län	Rörigt friluftsliv (%)	Obruten kust (%)	Högeploaterad kust (%)	Obrutet fjäll (%)	Skyddade vattendrag (%)	Nationalstadspark (%)	Fågeldirektivet (%)	Habitatdirektivet (%)
Blekinge	1,7		30,8		0,0		1,2	3,8
Dalarna	21,1			1,7	25,0		6,7	8,0
Gotland	100,0		5,0				2,9	8,1
Gävleborg	2,9				9,6		1,4	1,9
Halland	24,6		23,5		0,1		3,5	5,1
Jämtland	41,0			13,2	26,8		7,4	12,1
Jönköping	6,5				24,8		1,9	7,0
Kalmar	47,0	25,0	7,6		8,2		3,2	4,5
Kronoberg	6,9				35,9		1,6	2,2
Norrbottn	11,4			30,3	0,0		6,9	26,8
Skåne	6,6		21,3				10,3	15,9
Stockholm	71,7		66,2			0,2	0,7	3,3
Södermanland	25,1	0,0	23,2				4,5	5,7
Uppsala	7,3		20,5				2,1	3,6
Värmland	20,5				0,1		3,1	3,9
Västerbotten	9,4			10,1	36,5		13,1	17,0
Västernorrland	6,0	6,0			8,6		0,6	1,8
Västmanland	12,2				0,0		3,9	4,4
Västra Götaland	23,1	5,4	8,1		1,6		2,3	7,3
Örebro	12,2						1,2	2,7
Östergötland	22,2	16,6	2,8				7,8	8,1



Tabeller - fördelning riksintresse per län

Tabell avseende utbredning och andel av riksintressen per län.

Gul markering avser de tre mest omfattande länen per indelning och grön markering omfattar de län med minst omfattning per indelning.

Län	Areall. hektar 3-4 kap. MB	Andel land- och vattenareal som utgörs av riksintresse (%)	Andel land och vattenareal som utgörs av 3 kap. riksintressen (%)	Andel land och vattenareal som utgörs av 4 kap. riksintressen (%)	Andel av samtliga riksintressen (%)	Andel av 3 kap. riksintressen (%)	Andel av 4 kap. riksintressen (%)
Blekinge	694 723	66	61	32	1,4	1,7	1,0
Dalarna	3 037 728	50	34	36	4,8	4,1	4,9
Gotland	1 524 307	100	56	100	4,8	3,3	6,8
Gävleborg	2 512 275	32	26	12	2,6	2,6	1,3
Halland	874 973	51	39	27	1,4	1,3	1,1
Jämtland	5 405 081	78	62	57	13,2	13,1	13,7
Jönköping	1 173 793	42	18	34	1,5	0,8	1,7
Kalmar	2 057 792	66	48	62	4,3	3,8	5,7
Kronoberg	941 961	48	17	39	1,4	0,6	1,6
Norrbottnen	11 285 002	72	66	51	25,6	29,1	25,3
Skåne	1 709 539	59	50	35	3,2	3,3	2,7
Stockholm	1 663 114	79	59	72	4,1	3,8	5,3
Södermanland	874 069	52	46	33	1,4	1,6	1,3
Uppsala	1 199 812	46	38	30	1,7	1,8	1,6
Värmland	2 189 805	28	22	22	1,9	1,9	2,1
Västerbotten	6 715 488	63	48	47	13,3	12,6	14,1
Västernorrland	2 815 587	47	41	16	4,1	4,5	2,0
Västmanland	568 339	23	20	13	0,4	0,4	0,3
Västra Götaland	3 450 603	53	48	34	5,8	6,5	5,2
Örebro	967 965	36	31	14	1,1	1,2	0,6
Östergötland	1 464 888	39	37	27	1,8	2,1	1,7



Tabell avseende utbredning och andel av riksintressen per län avseende 3 kap. MB.
Gul markering avser de tre mest omfattande länen per indelning och grön markering omfattar de län med minst omfattning per indelning där det är relevant.

Län	Renmätning (%)	Yrkesfiske (%)	Naturvård (%)	Friluftsliv (%)	Kulturmiljövård (%)	Ämnen och mineraler (%)	Energiproduktion (%)	Kommunikation (%)	Slutförvar (%)	Totalförvar (%)
Blekinge		4,6	0,7	0,5	0,8	0,0	3,6	6,2		15,5
Dalarna	1,4		3,7	6,0	4,5	8,8	7,9	0,2		3,0
Gotland		12,5	1,3	0,8	2,1	4,8	1,9	16,8		4,8
Gävleborg		4,1	2,6	1,8	3,1	0,3	14,4	5,8		0,0
Halland		3,2	1,2	0,9	1,8	0,0	0,3	4,8		0,6
Jämtland	24,9		13,3	13,0	18,1	0,8	11,1	0,1		0,3
Jönköping		1,7	1,4	0,3	1,4	0,9	4,1	0,4		0,4
Kalmar		10,4	2,9	1,5	7,5	0,5	2,3	10,6	33,7	21,0
Kronoberg		0,9	0,8	0,7	1,0		3,7	0,1		0,2
Norrbottnen	45,1	4,7	32,0	39,0	7,6	47,4	12,6	3,6		12,0
Skåne		9,7	3,1	2,1	5,5	1,9	2,5	9,2		0,5
Stockholm		3,8	4,5	4,1	8,3		2,1	10,4		13,6
Södermanland		3,6	1,7	1,7	4,7	0,2	4,8	2,2		1,2
Uppsala		3,1	1,6	0,8	5,3	3,8	2,3	5,0	66,3	0,3
Värmland		8,1	1,7	2,1	0,6	0,2	1,9	0,1		0,2
Västerbotten	22,8	1,6	12,4	12,9	7,1	16,5	13,2	8,3		0,1
Västernorrland	5,8	2,0	3,9	0,6	3,2	1,2	3,4	4,1		11,7
Västmanland		1,0	0,4	0,5	1,7	0,1		0,2		0,0
Västra Götaland		20,4	6,2	7,1	9,9	1,2	5,4	10,2		10,1
Örebro		1,1	0,7	1,9	1,0	5,9	1,4	0,1		0,6
Östergötland		3,4	3,9	1,8	4,6	5,4	1,1	1,5		3,9



Tabell avseende utbredning och andel av riksintressen per län avseende 4 kap. MB.

Gul markering avser de tre mest omfattande länen per indelning och grön markering omfattar de län med minst omfattning per indelning där det är relevant

Län	Rörigt friluftsliv (%)	Obruten kust (%)	Högeoplaterad kust (%)	Obrutet fjäll (%)	Skyddade vattendrag (%)	Nationalstadspark (%)	Fågelriket (%)	Habitatriket (%)
Blekinge	0,1		7,4		0,0		0,3	0,4
Dalarna	5,7			1,0	12,7		6,7	3,8
Gotland	13,6		2,7				1,5	1,9
Gävleborg	0,7				4,0		1,2	0,7
Halland	1,9		7,1		0,0		1,0	0,7
Jämtland	19,7			14,7	24,1		13,1	10,1
Jönköping	0,7				4,8		0,7	1,3
Kalmar	8,6	46,2	5,4		2,8		2,1	1,4
Kronoberg	0,6				5,6		0,5	0,3
Norrbottnen	11,4			70,4	0,0		25,5	46,7
Skåne	1,0		12,6				5,8	4,2
Stockholm	10,6		38,1			100,0	0,4	0,8
Södermanland	2,0		7,0				1,3	0,8
Uppsala	0,8		8,5				0,8	0,7
Värmland	4,0				0,0		2,2	1,3
Västerbotten	5,6			13,9	40,9		28,8	17,6
Västernorrland	1,5	15,2			4,0		0,5	0,8
Västmanland	0,6				0,0		0,7	0,4
Västra Götaland	7,1	16,8	9,7		0,9		2,7	3,9
Örebro	1,1						0,4	0,4
Östergötland	2,9	21,8	1,4				3,8	1,8



Tabell överlappande områden av riksintresse

Tabellen läses från vänster. Tabellen anger i procent hur stor andel intresset till vänster som överlagras med intresset i översta raden. Tabellen är inte heltäckande då stora delar omfattas av sekretess, Påverkansområden ingår inte i tabellen.

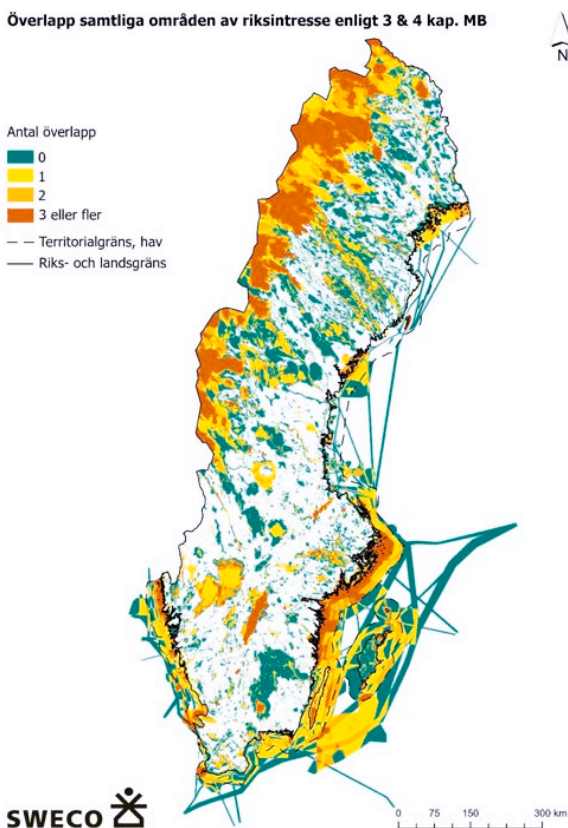
Läsexempel: Områden av riksintresse för yrkesfiske överlappas till 18,3 % av områden av riksintresse för friluftslivet. Friluftslivets områden överlappas dock enbart till 7,2 % av områden för yrkesfisket.

	Rennäring	Yrkesfiske	Friluftsliv	Kulturmiljö	Naturvård	Ämnen/mineraler	Energi	Kommunikation	Slutförvar	Totalförvar	Rörligt friluftsliv	Obruten kust	Högeexploaterad kust	Obrutet fjäll	Skyddade vattendrag	Nationalstadspark	Natura 2000 Fågeldirektivet	Natura 2000 Habitatdirektivet
Rennäring		0,1	38,0	2,6	33,5	0,3	0,4	0,3		0,5	19,6			27,2	21,3		12,9	23,1
Yrkesfiske	0,1		18,3	1,0	14,6		2,0	24,5		16,4	41,4	3,3	9,6	0,7	0,4		7,1	14,2
Friluftsliv	28,0	7,2		7,2	60,7		0,4	3,4		1,5	44,0	3,5	8,3	36,1	15,1	0,01	19,9	35,3
Kulturmiljö	10,6	2,1	39,8		36,5	0,6	0,2	1,6		1,2	28,9	5,5	10,7	3,8	9,8	0,11	6,6	12,7
Naturvård	26,5	6,2	65,1	7,1		0,1	0,6	3,0		4,1	38,2	6,3	9,8	33,0	15,3		25,7	43,9
Ämnen/mineraler	21,9		5,3	11,7	6,8		1,7	4,6		0,3	12,5	0,5	0,1	0,1	9,9		1,4	3,1
Energi	4,4	10,7	5,3	0,6	8,0	0,2			8,6	0,2	4,4	8,5	0,6	5,7		8,2	12,1	16,7
Kommunikation	0,1	18,1	2,8	0,3	3,4		1,2			12,1	16,6	1,2	8,1		0,1		6,7	8,1
Slutförvar	30,7	8,0	2,7	46,4		29,3	0,5				16,8	4,8	78,3					0,5
Totalförvar	1,7	27,3	6,2	0,9	16,2		1,4	25,8			30,1	5,3	15,7		1,1		0,7	7,4
Rörligt friluftsliv	14,9	16,9	45,6	5,4	37,0	0,1	0,7	11,7		7,3		9,8	14,3	6,4	11,8		9,1	17,8
Obruten kust		13,8	36,6	10,3	61,4		0,4	10,8		12,9	98,9		1,0				7,2	15,0
Högeexploaterad kust		15,3	33,4	7,8	36,9		1,7	17,7	0,2	15,0	55,5	0,4			0,0		7,3	10,6
Obrutet fjäll	48,2	0,6	86,7	1,7	73,9						14,7				16,3		32,9	55,6
Skyddade vattendrag	30,5	0,3	29,4	3,4	27,7	0,2	1,2	0,6		0,5	22,2			13,2			14,8	20,4
Nationalstadspark			55,0	90,8				13,3		0,4								
Natura 2000 Fågel	27,2	8,0	56,8	3,4	68,3		2,6	11,3		0,5	25,1	2,0	5,1	39,1	21,7			98,5
Natura 2000 Habitat	25,7	8,4	53,2	3,5	61,7		1,9	7,1		2,6	25,9	2,2	4,0	34,9	15,8			52,1

Kartor överlappande riksintressen 3 och 4 kap. MB

Visar överlappande områden upp till 4 intressen eller fler

Överlapp samtliga områden av riksintresse enligt 3 & 4 kap. MB





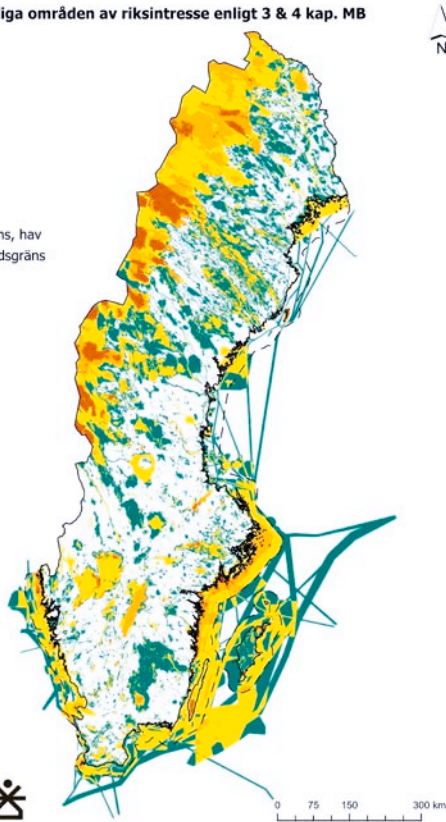
Visar överlappande områden upp till 5 intressen eller fler

Överlapp samtliga områden av riksintresse enligt 3 & 4 kap. MB

Antal överlapp

- 0
- 1-2
- 2-3
- 4 eller fler

- Territorialgräns, hav
- Riks- och landsgräns



Kartor överlappande riksintressen 3 kap. MB

Visar överlappande områden upp till 3 intressen eller fler

Överlapp samtliga områden av riksintresse enligt 3 kap. MB

Antal överlapp

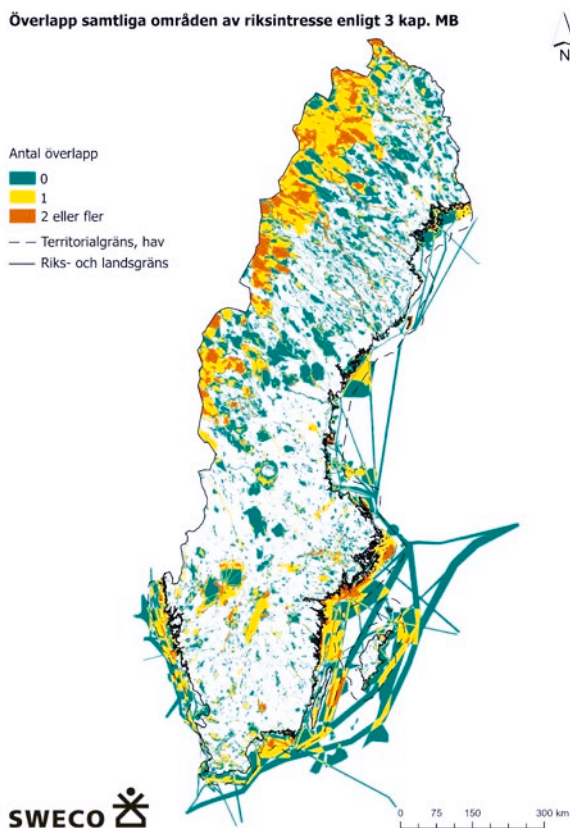
0

1

2 eller fler

— Territorialgräns, hav

— Riks- och landsgräns





Visar överlappande områden upp till 4 intressen eller fler

Överlapp samtliga områden av riksintresse enligt 3 kap. MB

Antal överlapp

0

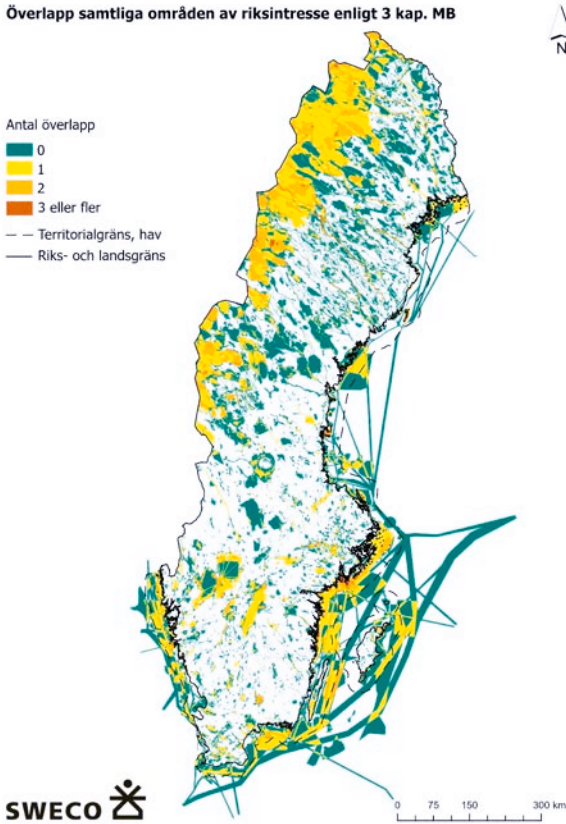
1

2

3 eller fler

--- Territorialgräns, hav

— Riks- och landsgräns





Större tätorters påverkan av 3 och 4 kap. MB.

Urval av Sveriges största tätorter med fler än 50 000 invånare. I tabellerna som redovisas nedan för de större städerna och andel av tätorten som påverkas av respektive riksintresse har riksintressen för rennärings, värdefulla områden för ämnen och mineraler, energiproduktion, avfall och obruten kust och fjällområde har tagits bort då ingen av städerna i analysen påverkades av dessa.

Tabellen visar andelen av tätorten (enlig SCBs tätortsavgränsning) som påverkas av respektive riksintresse enligt 4 kap. MB.

Tätort	Areal, hektar	Andel av tätort som utgörs av 4 kap. riksintressen (%)	Rörligt friluftsliv (%)	Obruten kust (%)	Högexploaterad kust (%)	Obrutet fjäll (%)	Skyddade vattendrag (%)	Nationalstadspark (%)	Fågeldirektiv (%)	Habitatdirektiv (%)
Stockholm	43335	9	4,1					4,2	0,0	0,3
Göteborg	23334	28	8,3		27,6				0,1	0,3
Malmö	7955	31			30,9					0,0
Uppsala	4361	5	4,7							0,0
Upplands Väsby och Sollentuna	4731	1						1,4		
Västerås	5079	0	0,2							
Örebro	5575	0							0,3	0,3
Linköping	3806	0							0,0	0,0
Helsingborg	4129	55			55,5					0,1
Jönköping	4902	1	0,2						0,6	0,7
Norrköping	3800	8			7,7					0,5
Lund	2772	0								0,4
Umeå	3565	0							0,2	
Gävle	4806	0							0,2	0,5
Södertälje	2841	0								0,0
Borås	2991	0								
Halmstad	3849	5	5,2		5,2		0,1			0,7
Växjö	3771	100					100,0			0,3
Eskilstuna	2963	0								0,2
Karlstad	3145	56	55,8						0,1	0,5
Sundsvall	4198	0							0,1	0,2
Östersund	3696	0								
Trollhättan	2662	0								



Tabellen visar andelen av tätorten (enlig SCBs tätortsavgränsning) som påverkas av respektive riksintresse enligt 3 kap. MB.

Tätort	Areal, hektar	Andel av tätort som utgörs av 3 kap. riksintressen (%)	Yrkesfiske (%)	Friluftsilv (%)	Kulturmiljövärd (%)	Naturvård (%)	Kommunikation (%)	Totalförvar (%)
Stockholm	43335	18	0,7	3,4	14,2	0,5	3,6	0,1
Göteborg	23334	14		5,2	5,1	3,1	5,1	0,3
Malmö	7955	24			16,9		8,0	
Uppsala	4361	27	0,1	0,9	25,4	0,0	1,1	0,1
Upplands Väsby och Sollentuna	4731	3			0,2		3,1	0,0
Västerås	5079	11	0,5		7,0		4,7	0,1
Örebro	5575	7		0,6	5,3	0,4	1,5	
Linköping	3806	23		7,9	5,1	7,8	5,1	0,7
Helsingborg	4129	23		3,3	13,8	7,7	5,0	
Jönköping	4902	11	0,2		5,0	3,3	2,5	
Norrköping	3800	18			9,1		10,1	0,2
Lund	2772	33		0,6	8,0	0,5	27,2	
Umeå	3565	10			4,5		4,6	0,6
Gävle	4806	29	1,0		18,8	1,2	9,7	
Södertälje	2841	5	0,3				5,2	
Borås	2991	8		0,5			7,5	
Halmstad	3849	20		8,3	3,1	4,2	5,3	2,2
Växjö	3771	9			6,7		2,7	
Eskilstuna	2963	19	0,1		18,0		1,7	
Karlstad	3145	9	4,0	1,0	1,2	3,8	1,6	
Sundsvall	4198	12	1,4	0,2	5,2	2,7	5,4	
Östersund	3696	73		28,5	72,1	0,0	2,2	0,0
Trollhättan	2662	8		4,4	6,4	0,1	1,7	



Sammanfattning riksintresseunderlag

Tabell som översiktligt visar aktualitet och tillgänglighet i underlag för respektive sektor och typ av riksintresse

		Uppdaterat	Lätt tillgängligt och underlag	Antal områden
3 kap 5 §	Rennäring	2006 och 2017	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning saknas	580
3 kap 5 §	Yrkesfiske	Från 2006 och 2019 i samband med havsplaneringen	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning finns	150
3 kap 6 §	Naturvård	Relativt gamla underlag från 1988 och 2000. Många revideringar 2000, 2010 och 2020.	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning saknas	3440
3 kap 6 §	Friluftsliv	Uppdaterade underlag från 2012, 2017.	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning saknas	340
3 kap 6 §	Kulturmiljövård	Relativt gamla underlag. Revideringar har dock skett löpande till 2022.	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning saknas, kriterier finns	1660
3 kap 7 §	Värdefulla ämnen och mineraler	Uppdateras regelbundet från 1991 till 2022	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning finns	140
3 kap 8 §	Industriell produktion	Nya underlag från 2021.	Sektorsbeskrivning finns. Beslut om området saknas	7
3 kap 8 §	Energiproduktion	Underlag från 2004-2015	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning finns	330
3 kap 8 §	Energidistribution	Nya underlag från 2019	Värdebeskrivningar och ytor finns. Sektorsbeskrivning finns	10
3 kap 8 §	Kommunikation	Nya underlag från 2020 och 2022.	Utpekade anläggningar finns. Sektorsbeskrivning finns. Värdebeskrivningar per område saknas.	1160
3 kap 8 §	Vattenförsörjning	2014	Sekretessbelagd information	28
3 kap 8 §	Avfall, slutförvar	2004	Sekretessbelagd information	2
3 kap 9 §	Totalförsvaret	2022	Sekretessbelagd information	
4 kap 2 §	Rörligt friluftsliv	Vissa områden reviderade 2000 - 2015	I många fall enbart hänvisning till förarbeten prop. 1985/86:3	22
4 kap 3 §	Obruten kust		I många fall enbart hänvisning till förarbeten prop. 1985/86:3	3
4 kap 4 §	Högexploaterad kust	Vissa områden reviderade 2011 - 2015	I många fall enbart hänvisning till förarbeten prop. 1985/86:3	3
4 kap 5 §	Obrutet fjäll	Beslut från 1982	I många fall enbart hänvisning till förarbeten prop. 1985/86:3	13
4 kap 6 §	Skyddade vattendrag	Vissa områden reviderade 2003 - 2017	I många fall enbart hänvisning till förarbeten prop. 1985/86:3	23
4 kap 7 §	Nationalstadspark	Beslut från 1994	Omfattande underlag från 1994	1
4 kap 8 §	Natura 2000	Beslut från 1995	Omfattande underlag via EU och Naturvårdsverket	4600

Loggbok över förstudiens dialogmöten

Datum	Organisation
2022-10-11	Boverket
2022-10-25	SKR
2022-11-22	Havs- och vattenmyndigheten
2022-11-22	Försvarsmakten
2022-11-29	MSB
2022-11-29	Riksantikvarieämbetet
2022-11-29	Naturvårdsverket
2022-12-08	Region Norrbotten, Bodens kommun, Luleå kommun, Luleå tekniska universitet
2022-12-08	Länsstyrelsen i Norrbottens län,
2022-12-08	Luleå tekniska universitet
2022-12-13	Trafikverket
2022-12-13	Sametinget
2022-12-15	Folkhälsomyndigheten
2022-12-15	Lantmäteriet
2022-12-20	Energimyndigheten
2022-01-10	Helsingborg kommun, Upplands Väsby kommun, Smedjebacken kommun, Växjö kommun, Örebro kommun, Västerås kommun, Karlshamn kommun, Skellefteå kommun, Luleå kommun
2023-01-10	Göteborgs kommun, Svedala kommun, Laholms kommun, Åre kommun, Falkenbergs kommun, Malmö kommun, Karlstads kommun, Kalmar kommun,
2023-01-10	Region Kronoberg, Region Sörmland, Reion Värmland
2023-01-11	Tillväxtverket
2023-01-17	Stockholms stad, Norrtälje kommun
2023-01-17	Region Skåne, Region Stockholm
2023-01-24	SGU

2023-01-31	SMHI
2023-01-31	Svenska kraftnät
2023-01-31	PTS
2023-02-07	Avstämning SKR
2023-02-14	Energimyndigheten
2023-02-21	Statens fastighetsverk, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen
2023-02-21	Boverket
2023-02-21	Svenskt vatten
2023-02-28	Svenskt näringsliv, Västsvenska handelskammaren
2023-02-28	NCC, Sveriges allmännyttta, Samhällsbyggarna, Bygggherarna, WSP, OBOS, SWECO, Norconsult, Sveriges arkitekter, Byggföretagen
2023-03-03	Småkom
2023-03-03	Trafikverket
2023-03-03	Energiföretagen
2023-03-14	Fastighetsägarna, Svenska kyrkan
2023-03-14	Fortifikationsverket
2023-03-14	Transportföretagen
2023-03-16	Civilutskottet
2023-04-25	Länsstyrelserna (LR möte)
2023-04-25	Miljömålsrådets ramverk för nationell planering
2023-05-16	Sveriges Arkitekter
2023-06-16	Boverket
2023-06-20	Sametinget
2023-06-20	Energimyndigheten
2023-08-09	Tillväxtverket
2023-08-15	Trafikverket
2023-08-25	MSB
2023-08-29	Försvarsmakten
2023-08-29	Naturvårdsverket
2023-09-19	MSB

Sändlista lärosäten och frågor om kompetens

Blekinge Tekniska Högskola
Chalmers Tekniska högskola
Högskolan i Gävle
Malmö Universitet
Karlstad universitet
Kungliga Tekniska Högskolan
Linköpings universitet
Luleå Universitet
Lunds Tekniska Högskola
Stockholms Universitet
Sveriges Lantbruksuniversitet
Uppsala Universitet
Umeå Arkitektskola

Frågor

1. Hur många studenter per år tas in på program som har relevans för fysisk planering, och där utexaminerade studenter kan vara anställningsbara för samhällsplaneringsbranschen?
2. Erbjuder ni fortbildning för redan yrkesverksamma inom fysisk planering?
3. Hur ser ni på nuvarande utbildningars förutsättningar att bidra till kompetensförsörjning inom fysisk planering?
4. Vårt uppdrag handlar specifikt om nationell fysisk planering. Utifrån ett scenario om att en sådan skulle komma att stärkas i framtiden, föranleder det behov av någon ändring i utbildningens innehåll och omfattning?

5. Hur stor vikt läggs vid rumslig planering i olika skalor i er utbildning?
Ge gärna exempel på hur detta komma till uttryck i utbildningen.
6. Pågår det någon annan anpassning eller diskussion om kring utbildningens innehåll eller omfattning som ni tycker att vi bör känna till?

Konferensprogram Nationell fysisk planering

Mot bakgrund av den pågående förstudien kring nationell fysisk planering, tillsatt av regeringen den 7 juli 2022, vill vi som arbetar med förstudien bjuda in till en konferens där det finns möjlighet att inspireras, diskutera och lämna inspel. Under dagen kommer vi få ta del av nordiska och europeiska exempel på nationell fysisk planering, få en historisk reflektion kring tidigare nationell fysisk planering i Sverige, gå på djupet i ett ”Case Västra Götaland” samt få ta del av en lägesbeskrivning från förstudien.

Tidpunkt: 29 mars 2023, kl. 09.00-16.30

Plats: Stockholm, 7A Odenplan, ingång från Odengatan 65 eller digitalt.

Anmälan: <https://www.cwt nordicevents.com/regeringskansliet-nfp2023>. Sista anmälningsdag är den 13 mars, 2023.

Språk: I huvudsak svenska men något av föredragen kan eventuellt komma att göras på engelska. Konferensen är kostnadsfri.

Program:

Moderator: Caroline Dahl

09.30 Välkomna, Infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson

09.45 Syftet med dagen samt beskrivning av uppdraget, Utredare Lena Erixon

10.00 Nationell fysisk planering – en historisk tillbakablick.

Mattias Qviström, Professor landskapsarkitektur, fysisk planering, SLU.

10.20 Vad är nationell planering i andra europeiska länder, och hur fungerar det? Kai Böhme, Spatial Foresight.

10.50 Kort paus

11.00 Nordiskt exempel – Riksomfattande mål i Finland. Timo Turunen, Miljöministeriet Finland.

11.20 Nordiskt exempel – Nationell planredogörelse i Danmark. Sara Aasted Paarup, Head of Division, Plan- og Landdistriktsstyrelsen.

11.40 Q&A med de fyra föreläsarna.

12.10 Lunch

13.10 Case Västra Götaland. Panelsamtal med Lena Erixon, Utredare Regeringskansliet; Lisbeth Schultze, Länsråd, Länsstyrelsen Västra Götaland; Henrik Kant, Stadsbyggnadsdirektör Göteborg stad; Hanna Asp, Översiktsplanerare, Skövde kommun; Sofia Hellberg, Avdelningschef regional samhällsplanering, Region Västra Götaland; Mats Svensson, Avdelningschef, Havs- och vattenmyndigheten; Jörgen Einarsson, Regional direktör, Trafikverket.

15.00 Kort paus

15.10 Rapport från förstudien och möjlighet till inspel från publiken på plats. Utredare Lena Erixon.

16.00 Avslutning

16.10 Fika

16.30 Slut

Departementsserien 2023

Kronologisk förteckning

1. Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. Ju.
2. Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. KN.
3. Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. LI.
4. Frågor om val till Sametinget. Ku.
5. Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. KN.
6. Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. Ju.
7. Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. Ju.
8. Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. KN.
9. En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. LI.
10. En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. S.
11. Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. Ju.
12. Kontrollstation 2023. Fö.
13. En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. S.
14. En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. Ju.
15. Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. S.
16. Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. Ju.
17. Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. Ju.
18. Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. Ju.
19. Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023. Fö.
20. Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem. S.
21. En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling. Ju.
22. Sveriges tillträde till vissa Natoavtal. Fö.
23. Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd. S.
24. Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning. Fi.
25. Polisens rätt att skjuta. En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen. Ju.
26. Elektronisk tillgång till barns uppgifter inom hälso- och sjukvården och tandvården. S.
27. Effektiv och behovsbaserad digital vård. S.
28. Nationell fysisk planering. LI.

Departementsserien 2023

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning. [24]

Försvarsdepartementet

Kontrollstation 2023. [12]

Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023. [19]

Sveriges tillträde till vissa Natoavtal. [22]

Justitiedepartementet

Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. [1]

Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. [6]

Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. [7]

Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. [11]

En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. [14]

Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. [16]

Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. [17]

Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. [18]

En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling. [21]

Polisens rätt att skjuta.
En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen. [25]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. [2]

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. [5]

Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. [8]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. [3]

En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. [9]

Nationell fysisk planering. [28]

Socialdepartementet

En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [10]

En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. [13]

Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. [15]

Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem. [20]

Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd. [23]

Elektronisk tillgång till barns uppgifter inom hälso- och sjukvården och tandvården. [26]

Effektiv och behovsbaserad digital vård. [27]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0726-1 ISSN 0284-6012