



M E:son Lindman
Telefon 08-508 28 972
martin.eson.lindman@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

MILJÖPROCESSUTREDNINGENS SLUTBETÄNKANDE SOU 2009:45 – OMRÅDEN AV RIKSINTRESSE OCH MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNINGAR

Remiss från kommunstyrelsen, dnr 001-2418-2009

Förslag till beslut

- 1 Tillstyrka utredningens förslag till ändringar i 3 kap miljöbalken
- 2 I likhet med utredningen framhålla att ett kvarstående utredningsbehov finns för angivna delfrågor

Gunnar Söderholm

Håkan Andersson

Sammanfattning

Detta remissvar avser miljöprocessutredningens slutbetänkande i den del det gäller bestämmelserna om områden av riksintresse i 3 kap. miljöbalken. Utredningen föreslår en rad förtydliganden i 3 kap miljöbalken och i skilda lagar med anknytning till 3 kap miljöbalken (MB), men även några skärpningar. En ny regel om skydd för dricksvatten föreslås också. Förvaltningen är positiv till förslagen men saknar en rättslig genomgång av hur riksintresset för vatten kommer att förhålla sig till miljökvalitetsnormerna.

Bakgrund

Från kommunstyrelsen har miljö- och hälsoskyddsnämnden fått två utredningar för yttrande, dels Miljöprocessutredningens slutbetänkande Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar SOU 2009:45, dels Miljödepartementets PM om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Såvitt avser lagförslagen om miljökonsekvensbeskrivningar



hade departementet satt ut en särskilt kort remisstid som endast medgav ett förvaltningsyttrande – se bilaga 1. För yttrande över slutbetänkandet i den del det avser områden av riksintresse har departementet lämnat tid till den 1 april 2009. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har anmodats yttra sig till kommunstyrelsen snarast möjligt efter nämndens sammanträde den 9 mars 2010 så att kommunstyrelsen kan svara departementet senast den 1 april 2010.

Sedan år 2007 har utredningen i hög takt levererat fyra betänkanden, En ny instansordning för PBL SOU 2007:111, Miljödomstolarna, domkretsar, lokalisering och handläggningsregler SOU 2008:31, Prövning av vindkraft SOU 2008:86 samt Miljöprocessen SOU 2009:10 och lämnar nu sitt femte – slutbetänkandet SOU 2009:45.

I den del det avser områden av riksintresse har utredningen i SOU 2009:45 efter noggrann genomgång konstaterat att bestämmelserna i 3 kap. MB på ett tillfredsställande sätt omfattar och beskriver de överväganden som blir relevanta vid prövningen av beslut som på ett mer övergripande sätt avser hushållningen med landets naturresurser.

Utredningen föreslår dock att lagtexten kompletteras på vissa punkter. Bl.a. anses utformningen av 3 kap. svår att tolka vid tillämpningen av annan lagstiftning som därför ges förtydliganden med hänvisningar till 3 kap. MB. Även ett nytt förklarande stycke med tillämpningsanvisningar avseende kapitlet föreslås i 3 kap 1 §.

Kapitlet syftar till avvägningar mellan olika intressen. Detta fångas dåligt upp i planprocessen enligt plan- och bygglagen (1987:10) (PBL). Ändringar föreslås därför så att avvägningens regel i 3 kap 10 § klargörs också i PBL. Avvägningens regel innebär en intresseavvägning där företräde ska ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt säkerställer en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Utredningen vill stärka bestämmelsens tillämpning och föreslår att den skärps så att nu ska syfta till att *säkerställa* och inte som tidigare endast *främja* skyddsintressena.

Idag anges *yrkesfisket* som skyddsintresse i 3 kap 5 §. För att förklara att även reproduktionsområden ska omfattas av skyddet ändras begreppet till *fisket*. Rennäringen regleras också i 3 kap 5 § och behöver en översyn anser utredningen men lämnar inga förslag.

En ny bestämmelse om dricksvattenskydd föreslås med införandet av 6a §. Grundvattenutredningen och departementet har med riksdagens gillande föreslagit ett ökat dricksvattenskydd och lägger mot den bakgrunden fram regeln om grundvattenskydd. Naturvårdsverket delar uppfattningen men anser att även ytvattentäkter bör kunna ha riksintressestatus.

Beslutsunderlaget som tas fram och ligger till grund för de olika riksintressena är väsentligen oreglerat och tas fram av de olika centrala sektorsmyndigheterna. Utredningen anser inte detta ha någon direkt rättslig betydelse och lämnar inga förslag på reglering i det avseendet utom att sektorsmyndigheternas ansvar ska slås fast i hushållningsförordningen med Boverket som samordnande myndighet och att ansvaret för fisket ska överlämnas till Fiskeriverket från Naturvårdsverket.

Utredningen finner att det finns vissa ytterligare utredningsbehov. Om förslaget att miljödomstolarna ska pröva överklaganden av ärenden enligt PBL och tillstånd enligt MB genomförs men överprövningen enligt 12 kap PBL om riksintresseavvägningar fortfarande ska göras av regeringen kan konkurrens uppkomma i dessa. Utredningen menar att frågan skulle kunna lösas genom att länsstyrelsernas beslut enligt 12 kap PBL istället skulle prövas av miljödomstolarna, men att detta bör utredas. Även en förstärkning av rennäringens och de areella näringarnas skyddsbehov behöver studeras.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen antecknar först att departementets yttrandetid över betänkandet och departementspromemorian i praktiken gjorts väldigt kort. Genom den mycket korta tiden att yttra sig över de båda MKB-förslagen begränsas onödigtvis intresset för riksintressefrågorna i slutbetänkandet. Förvaltningen befarar att detta påverkar kvaliteten på slutprodukten negativt.

På ett generellt plan kan utredningen sägas ha begränsat sina förslag på riksintresseområdet till några mindre genomgripande författningsändringar som främst syftar till förtydliganden.

Förvaltningen anser att förslagen är godtagbara men utvidgningen på fiskeområdet med skydd för reproduktionen och införandet av en ny bestämmelse om skydd för dricksvatten anser förvaltningen viktiga.

Utredningen lämnades faktiskt utrymme i direktiven att se över delfrågan om hur riksintressena ska utses och hanteras.

Förvaltningen finner att den har lagt begränsad uppmärksamhet på detta delområde som kan leda till suboptimeringar.

Förvaltningen vill framhålla vad departementschefen anförde i förarbetena till naturresurslagen (prop 1985/86:3 sid 95 f) om att tätortsutveckling så långt det är möjligt ska vara en kommunal uppgift. Eftersom beslut om riksintressen trots bestämmelsen i 4 kap 1 § 2 st miljöbalken ändå har en betydande inverkan på kommunernas planeringsförutsättningar, hade det funnits anledning att närmare granska om den ordning som nu gäller om fastställande av riksintressen är den mest ändamålsenliga. Ansvaret för att besluta om riksintressen är uppdelat på ett stort antal sektorsmyndigheter – jfr nedan förordningen 1998:896 om hushållning med mark och vattenområden m.m.

2 § Myndigheterna ska, enligt den fördelning som anges i denna paragraf, efter samråd med Boverket samt de länsstyrelser och andra myndigheter som anges i [andra stycket](#) och som är berörda lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt [3 kap. miljöbalken](#).

Uppgifterna ska i fråga om områden

1. av riksintresse för rennäringen ([3 kap. 5 §](#)) lämnas av Sametinget,
2. av riksintresse för yrkesfisket ([3 kap. 5 §](#)) lämnas av Fiskeriverket,
3. av riksintresse för naturvården och friluftslivet ([3 kap. 6 §](#)) lämnas av Naturvårdsverket,
4. av riksintresse för kulturmiljövården ([3 kap. 6 §](#)) lämnas av Riksantikvarieämbetet,
5. som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse ([3 kap. 7 §](#)) lämnas av Sveriges geologiska undersökning,
6. av riksintresse för anläggningar för industriell produktion ([3 kap. 8 §](#)) lämnas av Tillväxtverket,
7. av riksintresse för anläggningar för energiproduktion och energidistribution ([3 kap. 8 §](#)) lämnas av Statens energi-

myndighet,
8. av riksintresse för anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall (3 kap. 8 §) lämnas av Strålsäkerhetsmyndigheten,
9. av riksintresse för anläggningar för kommunikationer (3 kap. 8 §) lämnas av Banverket, Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket och Vägverket inom sina verksamhetsområden,
10. av riksintresse för anläggningar för vattenförsörjning eller avfallshantering (3 kap. 8 §) lämnas av Naturvårdsverket, och
11. av riksintresse för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 §) lämnas av Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina ansvarsområden. Förordning (2009:166).

Den nuvarande ordningen befrämjar inte helhetssyn och möjlighet till avvägning mellan sinsemellan motstridiga om än önskvärda särskilda skyddsbeslut. Det har t ex förekommit att Banverket klassat en järnväg i Norra Hammarbyhamnen som riksintresse, vilket hade hindrat en önskvärd och miljömässigt hållbar utbyggnad av ett centralt bostadsområde.

Utredningen har inte heller reflekterat över den kraftiga minskning av riksintresseavvägningar som blivit följden av att ett stort antal tillståndsplikter gjorts om till anmälningsplikter.

Eftersom i princip endast tillståndspliktiga företag ska prövas och avvägas mot konkurrerande riksintressen men inte anmälningspliktiga företag, har - enligt förvaltningens sätt att se - de statligt bevakade skyddsintressena försvagats i relativt stor utsträckning inom miljöskyddsområdet, inte bara mot lokala kommunala intressen utan kanske framförallt gentemot exploateringsintressena. I tillsynsmyndigheternas bedömningar av nya företag ingår inte något beaktande av riksintressena. Det finns inte något formellt stöd för det. Att bedöma effekterna av detta är dock svårt innan förordningarna föreligger färdiga.

Utredningen har föreslagit att en ny bestämmelse - 6a § - införs i 3 kap MB för att skydda dricksvattenförsörjningen. Förvaltningen anser att såväl yt- som grundvatten ska kunna skyddas. Utredningen har emellertid valt att inte föreslå att ytvattentäkter ska inordnas bland riksintressena men däremot områden med grundvattentäkter. Grunden för detta är enligt utredningen att flera kommuner kan komma att beröras av ett ytvatten och att konkurrerande intressen kan uppkomma mellan kommunerna. Därför skulle inte en klassificering som riksintresse utgöra ett adekvat styrmedel vid plan- och miljöbedömningar.

Förvaltningen känner inte samma övertygelse om lämpligheten i detta. Bara det förhållandet att ett riksintresseområde är stort och kanske omfattar flera kommuner menar förvaltningen inte bör ses som avgörande för att inte ta in området som ett riksintresse. Vad utredningen anfört om riksintesseregleringen som styrmedel i detta avseende delar inte förvaltningen, som istället ansluter sig till Naturvårdsverkets uppfattning att en sådan klassificering kan vara värdefull. För Stockholms stad aktualiseras givetvis skyddsområdet för Östra Mälaren som är stadens m fl dricksvattentäkt.

Vidare anser förvaltningen att detta styrmedel - klassningen av vissa ytvattenförekomster såsom riksintressen - kan ha betydelse för hanteringen av EU:s immissionskrav för vatten enligt 5 kap miljöbalken.

Utredningen har emellertid nöjt sig med att föreslå att frågan om ytvattenförekomster bör kunna klassas som riksintresse bör utredas ytterligare.



Förvaltningen beklagar att det rättsliga förhållandet mellan riksintressen och miljökvalitetsnormer inte alls berörts eller i något avseende analyserats. Förvaltningen biträder förslaget om ytterligare utredning men föreslår för egen del att även miljökvalitetsnormernas och reglerna om vattenskyddsområde effekter för systemet får ingå i studien. Det behöver klargöras hur reglerna om riksintressen, miljökvalitetsnormer och vattenskyddsområden förhåller sig till varandra.

Den tillsyn och lokala prövning som ska genomföras enligt beslutade åtgärdsprogram till uppfyllande av miljökvalitetsnormerna för vatten, skulle därigenom kunna stärkas.

Sammanfattningsvis tillstyrker förvaltningen i allt väsentligt utredningens förslag.

Slut

Bilagor

Bilaga 1 Förvaltningsyttrande 2010-01-08 |