

Hantering av riksintressen

SKL GRANSKAR



Förord

Områden av riksintresse regleras både i plan- och bygglagen och miljöbalken. I plan- och bygglagen när det gäller processen och miljöbalken när det gäller innehåll.

Riksintressen är till exempel naturvård, kommunikation, energiförsörjning, kulturmiljö och försvaret. Det är i grunden en tillgång för hela landet. Men i nuvarande form är många riksintressen inte aktuella eller saknar tydligt beskrivna värden. Det skapar problem när kommunerna ska planera.

Vilka är värdena i områden för riksintressen? Hur ska de bedömas? Hur sker dialogen mellan myndigheter, länsstyrelser och kommuner i riksintresseprocessen? Dessa frågeställningar granskas i skriften.

Sveriges Kommuner och Landsting vill bidra i en dialog kring hur systemet med riksintressen kan fungera bättre och återta sin legitimitet.

Skriften bygger dels på tidigare utredningar och dels på fokusdiskussioner med politiker i kommuner och regioner samt med tjänstemän i kommuner, länsstyrelser och myndigheter.

Denna skrift är en del i projektet "Stärk den kommunala planeringen" som är en politiskt prioriterad fråga år 2011 för Sveriges Kommuner och Landsting.

Stockholm i december 2011

Gunilla Glasare
Avdelningschef

Ann-Sofie Eriksson
Sektionschef

*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sveriges Kommuner och Landsting*

Riksintressen – utveckla eller lägga ner?

Sveriges Kommuner
och Landsting menar
att vi nått den punkt
då systemet med
riksintressen har
slutat att fungera.

Ett riksintresse är tänkt att vara ett särskilt värdefullt område som ska bevaras för framtiden. I grunden är det ambitioner som kommunerna helt ställer sig bakom.

Men processerna kring att utse och beskriva riksintressen har havererat. Beskrivningarna är ofta så vaga och inaktuella att de inte fungerar som underlag för samhällsplanering. Själva begreppet riksintresse har urholkats och förlorat sin mening.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) menar att vi nått den punkt då systemet med riksintressen har slutat att fungera.

Så här kan det inte fortsätta. En snar förändring till det bättre krävs.

Om inte problemen åtgärdas anser SKL att systemet med områden av riksintresse bör läggas ner.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att:

- Kommunerna måste vara en viktig samrådspart när riksintressen utses
- Riksintressen måste hållas aktuella
- Beskrivningarna måste hålla hög kvalitet
- Riksintressen måste beskrivas på ett sätt som är användbart i kommunernas planeringsprocesser
- Det får inte gå inflation i antalet riksintressen
- Det får inte gå inflation i omfattningen av riksintressen

Fyrisåns dalgång norr om Uppsala avsattes en gång i tiden som riksintresse för sin skönhet och sina kulturella värden. Sedan dess har E4 dragits genom dalgången.

Men när kommunen vill ta nästa steg och bygga vidare i en vägkorning möter de motstånd. Orsak: Den inaktuella beskrivningen av riksintresset för kulturvärden. Beskrivningen är oförändrad trots att miljön påverkats kraftigt av E4-bygget. Dessutom är den skog som också beskrivs som riksintresse numera ett kalhygge. Gunnar Hedberg, (M) kommunstyrelsens ordförande i Uppsala, välkomnar länsstyrelsen i Uppsalas initiativ till översyn av riksintressena för kulturmiljövården i sin helhet.

- Men förändrade förhållanden gör att riksintressen måste omprövas! säger han.

Länsstyrelsen i Västerbotten motsatte sig att sommarstugeområdet kring Stöcksjön, bara fem kilometer från Umeås centrum, skulle få kompletteras med bostäder. Till stöd hade de ett yttrande från en sameby och orsaken var att sjön har status som riksintresse för rennäringen. Traditionellt har sjöns is använts som uppsamlingsplats för renar som kommer ner till kusten för vinterbete.

Det är bara det att isen inte längre håller för stora renhjordar. Det varmare klimatet gör isen tunnare och någon uppsamling har inte skett på sjön på många år. Dessutom går E4:an alldeles väster om Stöcksjön. Teoretiskt kan den kanske stängas av, men viltstängsel och mitträcken gör det omöjligt att släppa över djuren till den gamla uppsamlingsplatsen. Men Stöcksjön är fortfarande klassat som ett riksintresse för rennäringen.

- Vi har all respekt för samernas rättigheter och ser inga problem med det. Men riksintresset måste revideras i takt med samhällsutvecklingen, säger Åsa Ögren, (S) ordförande i byggnadsnämnden i Umeå sedan 2002.

Riksintressen – i grunden en tillgång

Ett riksintresse kan vara ett ovärderligt kulturlandskap i Östergötland eller en oskattbar helgonbild i en jämtländsk kyrka. Det kan vara ett stråk där möjligheten att bygga en bättre väg i framtiden behöver finnas kvar eller en tänkt plats för slutförvaring av kärnavfall i Oskarshamn eller Östhammar.

Områden för rennäring och yrkesfiske skyddas som riksintresse, liksom malmfyndigheter och gruvor.

Ett riksintresse kan vara både en reglerad älv – för energiproduktionens skull – och ett bevarat vattenfall – för laxens och naturupplevelsens skull. Två procent av landets yta är nu avsatt för vindbruk och vindkraftsparker.

Ett riksintresse kan vara många olika saker, men ett har de gemensamt: de ska bevara möjligheter för framtiden eller vårda vår historia för kommande generationer.

För kommunerna är det ofta en tillgång att ha ett riksintresse inom sina gränser. Kulturminnen stärker den gemensamma identiteten och förankrar invånarna i historien. De kan locka till sig nya invånare och turister. Riksintressen för vägbyggen och områden som är lämpliga för industribyggen är väsentliga för kommunens ekonomi och överlevnad.

Men idag upplever kommunerna alltför ofta riksintressena som en belastning. Det behöver vi ändra på.



Ingen samordning mellan myndigheter

”Det finns hundratals sjunkna vrak utanför Karlskrona. Vilka av dessa är skrot och vilka är intressanta? Det är den värderingen som behövs innan man drar en kabel.”

Peter Gorpe, konsult för länsstyrelserna

Sveriges myndigheter har ansvar för att utse och beskriva riksintressen inom sitt sakområde. Naturvårdsverket ansvarar för riksintressen för naturvården och friluftsliv, Riksantikvarieämbetet för kulturmiljövården och Trafikverket utser stråk för kommande och eventuella vägbyggen.

Kommunerna är mycket beroende av hur dessa anspråk pekas ut. När de ska bygga nytt eller planlägga sin mark måste de ha tillgång till tillförlitliga planeringsunderlag från myndigheterna, för att riksintressen inte ska hotas eller förstöras.

Men detta fungerar inte. Problemet är att varje myndighet har sina egna kriterier när de pekar ut områden av riksintresse. Där en myndighet räknar in 500 000 föremål, ner till minsta kaffesked i kyrksilvret, avstår en annan från att peka ut några riksintressen alls. Där den ena myndigheten är mycket restriktiv tar till exempel Naturvårdsverket i ordentligt. Trettio procent av landets yta är idag områden av riksintresse för naturvården. Om man lägger till riksintresset för friluftsliv är den avsatta landytan troligen ännu större, men här saknas ett konkret planeringsunderlag.

Det finns kommuner som har större delen av sin yta utpekad som riksintresse. Hur ska dessa kunna bygga vidare på sina samhällen?

Myndighetsutövning kräver samordning och riktlinjer, men här lyser det med sin frånvaro.

Utan samordning och gemensamma kriterier och riktlinjer finns inte heller ett system som är förutsägbart, genomskinligt och därmed rätt-säkert.

En effekt av den bristande samordningen är att de planeringsunderlag kommunerna får från myndigheterna är av mycket varierande kvalitet. De kan vara föråldrade, inaktuella och inte ha uppdaterats under de senaste

tjugofem åren. Det finns exempel på kommuner som uppmanas att ta hänsyn till ett riksintresse som revs för flera år sedan. Flera kommuner berättar att de upptäcker fel i de underlag de får från sin länsstyrelse.

Ofta är beskrivningarna så undermåligt gjorda att kommunernas planerare omöjligt kan förstå vad det är som ska skyddas och varför just detta valts ut.

Ett annat stort problem är att planeringsunderlagen ofta saknar relevans för kommunernas planeringsarbete. De kan vara både alltför generella eller ge detaljerad information som inte behövs i planeringsprocessen. Den viktiga avvägningen mellan olika riksintressen saknas ofta.

Vad ska vi med den här informationen till? Den frågan får kommunala samhällsplanerare ställa sig alltför ofta.

I kommunernas översiktplaner ska det framgå hur man ska tillgodose de redovisade riksintressena. Det kräver plan- och bygglagen. Hur ska kommunen kunna genomföra det, med tanke på ovanstående brister?





”Kommunerna är ofta missnöjda med hur länsstyrelserna sköter sin uppgift. Även här saknas enhetliga utgångspunkter. De självständiga länsstyrelserna gör sinsemellan helt olika bedömningar. De arbetar olika och prioriterar olika.”



Länsstyrelser bedömer olika

Landets 21 länsstyrelser spelar en viktig roll för att kommunerna ska få tillgång till användbara planeringsunderlag. Deras ansvar är att ta tillvara och samordna statliga intressen i översiktsplaneringen. Planeringsunderlagen från de olika myndigheterna förmedlas via länsstyrelserna till kommunernas samhällsbyggnadsavdelningar och planeringskontor.

Kommunerna är ofta missnöjda med hur länsstyrelserna sköter sin uppgift. Även här saknas enhetliga utgångspunkter. De självständiga länsstyrelserna gör sinsemellan helt olika bedömningar. De arbetar olika och prioriterar olika. Kommunikationen inom varje länsstyrelse är ofta dålig och kommuner kan få motstridiga besked från olika handläggare.

Undersökningar visar att länsstyrelserna är självkritiska. Arbeta pågår för att förbättra arbetsmetoderna inom länsstyrelserna.

Kommunerna vill ha dialog

Sveriges Kommuner och Landsting menar att ett bättre samråds- och förankringsarbete skulle öka chanserna för samsyn.

Onödigt ofta hamnar myndigheter och länsstyrelser på kollisionskurs med det kommunala självstyret när riksintressen ska utses eller värderas. Myndigheterna ser inte kommunernas planmonopol som en självklar utgångspunkt för dialog.

Det är synd. Kunskapen om de lokala förutsättningarna finns i kommunerna som dessutom vill vara en samrådspart.

Sveriges Kommuner och Landsting menar att ett bättre samråds- och förankringsarbete skulle öka chanserna för samsyn och legitimitet för riksintressena.



Kommunernas kritik av systemet med riksintressen

1. Områdena är för stora och otydligt avgränsade.

Det finns ingen enhetlighet i hur olika myndigheter och länsstyrelser sätter gränserna för områden eller stråk av riksintresse. Ofta utses ett onödigt stort område – för säkerhets skull.

2. Områdena är dåligt värderade.

Ibland är beskrivningen av riksintresset så otydlig att det inte fungerar som planeringsunderlag. Kommunerna får ingen ledning i vad det är som egentligen ska skyddas.

3. Områden eller stråk är inte aktualiserade.

Det inträffar att ett riksintresse som en kommun åläggs att ta hänsyn till är rivet för flera år sedan. Planeringsunderlag har ibland inte uppdaterats på tjugofem år och beskriver en verklighet som sedan länge är historia.

4. Ibland är det svårt att hitta planeringsunderlaget för områden av riksintresse.

Det är mycket oklart var beskrivningarna av olika riksintressen ska hämtas. Ibland är det på en länsstyrelse, ibland på olika myndigheter. Beskrivningar kan finnas i pärmar som ingen säkert vet var de är eller vara omöjliga att finna i ofärdiga, digitala arkiv.

5. Den tänkta dialogen med staten fungerar dåligt.

Kommunikationen kännetecknas ofta av att myndigheter och länsstyrelser ger direktiv och kommunerna förväntas rätta in sig. Den dialog som förutsätts i plan- och bygglagen fungerar inte.

6. Myndigheterna arbetar olika och prioriterar olika.

Effektiv samordning och enhetliga regler saknas när myndigheter utser riksintressen. Planeringsunderlagen blir därför ojämna och riksintressen värderas olika. Förutsägbarhet, genomskinlighet och därmed rättsäkerhet, blir lidande.

7. Länsstyrelsen tar inte ställning.

Länsstyrelsernas första uppgift är att leverera värderingsfritt underlag till kommunerna. Men om planeringsunderlag ska kunna användas i samhällsplanering behöver länsstyrelserna också stå för en värdering och prioritering mellan olika riksintressen.

8. Riksintressena följer samhällsutvecklingen dåligt.

Samhället förändras hela tiden och det som var riksintresse igår behöver inte vara det idag. Ofta ligger inaktuella värderingar kvar och sätter regler som är omöjliga att följa eller rent av skyddar intressen som inte längre existerar eller har blivit irrelevanta.





Riksintressen – förhandlingsbara förslag

”Gör er själva till initiativtagare i dialogen med länsstyrelsen och se till att ha en jättebra översiktplan. För riksintressen är inget heligt, utan ett förslag från staten att ha dialog kring.”

Den som säger så är Kerstin Nilermark, samhällsbyggnadschef i Höganäs kommun. Hon har lång erfarenhet av planeringsprocesser från både kommun- och länsstyrelsehåll. Under fyra år var hon länsarkitekt i Skåne med riksintressena på sitt bord. Hon har också arbetat med samhällsplanering i flera kommuner.

Kommunerna kan vara betydligt tuffare än idag, det är hennes övertygelse. I plan- och bygglagen är det angivet hur översiktsplanen ska processas. Kommunernas rätt till dialog är klart uttryckt.

Att utse ett riksintresse är ett förslag, ett anspråk på markanvändningen, från staten som bekräftas först när det testats i samhällsplaneringen. Den första prövningen sker när kommunen gör sin översiktsplanering. Kommer länsstyrelse och kommun inte överens ska det framgå av översiktsplanen.

Men det är inte förrän i en rättslig prövning som riksintressets status bestäms. Det kan ske till exempel vid länsstyrelsens överprövning av detaljplanen. Ibland kan det bli regeringen som slutligen avgör.



Kerstin Nilermark, samhällsbyggnadschef i Höganäs kommun.

”Tänk på att ett riksintresse ofta har ett värde som kan utvecklas till något attraktivt för kommunen!”

Kerstin Nilermark, samhällsbyggnadschef

- Så ta initiativet i dialogen med statens representant länsstyrelsen! Det är ofta den som tar initiativet som får igenom sina förslag, säger Kerstin Nilermark.

Ett sådant initiativ kan till exempel vara att analysera och ge förslag på revideringar av riksintresseanspråken.

Många länsstyrelser och kommuner ser utpekade riksintressen som något heligt och vågar inte processa kring dem. En viktig orsak till det är att värdebeskrivningarna är av så dålig kvalitet att det inte går att förstå vad det är som ska skyddas.

- Det är väldigt nonchalant av staten att inte ge fungerande redskap för det arbete som de kräver att kommunerna ska sköta, säger Kerstin Nilermark.

Planeringsunderlagen uttrycks med inritade områden på en karta. Kommunen kan ifrågasätta områdets storlek och avgränsning eftersom anspråken inte alltid är så genomtänkta. Det är Kerstin Nilermarks erfarenhet.

Gränsdragning är svårt, menar hon. Med en genomtänkt analys och motiv till förändringen kan man få länsstyrelsen med sig i en sådan dialog.

Enighet i översiktsplanen är det bästa utgångsläget för framtida planering.

Det är viktigt att kommunerna vågar ifrågasätta. Men de behöver också våga ta eget ansvar genom att själva föreslå och besluta om åtgärder för att skydda riksintressena.

- Tänk på att ett riksintresse mestadels har ett värde som kan utvecklas till något attraktivt för kommunen, säger hon.

Så ta förhandlingen med länsstyrelsen, manar Kerstin Nilermark. Kanske kan en kommun få göra visst intrång i ett riksintresse om den samtidigt erbjuder sig att skydda något annat inom samma område, eller kan visa på en långsiktig skyddsplan.

Kommuner har ju inte hur mycket planeringsresurser som helst och svårast är det för de små kommunerna. Storstadskommuner har den dubbla fördelen av att ha starkare resurser och dessutom finnas geografiskt nära sin länsstyrelse.

Men små kommuner kan smida planer tillsammans med grannarna, tycker Kerstin Nilermark. Riksintressen följer ju inte kommungränserna. Genom samarbete kan en mer nyanserad bild på markanvändning presenteras. Vid analys av områdets värde kan man ibland nå fram till förslag som innebär lättnader.



Förslag från Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges kommuner vill gärna bidra till en dialog kring hur systemet med riksintressen kan fungera bättre. Här är SKL:s förslag till staten, dess länsstyrelser och sakmyndigheter. Naturligtvis har kommunerna själva också ett ansvar. Det tar vi upp sist i listan.

Staten och myndigheterna behöver ser till:

- **Att utveckla ett systematiskt, nationellt arbetssätt för att stärka riksintressenas kvalitet och legitimitet.** Gemensamma kriterier, regler och definitioner behöver utvecklas av de myndigheter som hanterar riksintressefrågorna. Staten behöver ta ställning till hur stor del av landets yta som kan vara av riksintresse utan att systemets legitimitet urholkas. Idag är mer än 30 procent av marken avsatt.
- **Att planeringsunderlagen tydligt redovisar vad som är själva riksintresset i ett avsatt område.** Vad är riksintressets värdekärna? Vad är det som riksintressena ska skydda? Alla planeringsunderlag från myndigheter måste hålla en sådan standard att de svarar på dessa två grundläggande frågor. Fokus bör vara på värdekärnor och inte på en otydlig gräns.
- **Att allt planeringsunderlag kontinuerligt uppdateras och hålls aktuellt.** Tjugofem år gamla planeringsunderlag duger inte i dagens snabba förändringstakt. Kommunernas detalj- och översiktsplaner har krav på sig att vara aktuella. Samma krav måste ställas på de underlag som är nödvändiga för att åstadkomma dessa detalj- och översiktsplaner.

- › **Att bedömningarna av vad som är ett riksintresse koordineras nationellt. Boverket är en lämplig myndighet för denna samordning.** Det är viktigt med en tydlig statlig koordinering. Det behövs en myndighet som väger ihop och jämkar mellan olika bedömningar från övriga myndigheter. Boverket har redan en sådan samordnande roll. Den rollen behöver förstärkas.

Länsstyrelserna behöver:

- › **Utveckla sitt arbetssätt för att bättre kunna ge aktuellt och samlat planeringsunderlag till kommunerna.** Länsstyrelsernas roll är att vara regionala samordnare. Det är en roll som behöver utvecklas. Kommunerna behöver få uttolkningar och förklaringar kring planeringsunderlagen i högre grad än idag. Bedömningar måste göras utifrån samma kriterier hos alla landets länsstyrelser.
- › **Återuppta en ömsesidig och växelvis dialog med kommunerna i riksintressefrågorna.** Den växelvisa dialogen förutsätts i plan- och bygglagen och måste fungera bättre än idag. Kunskapen om de lokala förutsättningarna finns ju i kommunerna som dessutom vill vara en samrådspart. Ett grundligt samråds- och förankringsarbete ökar chanserna för samsyn och legitimitet.
- › **Ta ansvar för och göra avvägningar mellan konkurrerande riksintressen – i dialog med kommunerna.** Länsstyrelserna måste våga ta ansvar och våga ta ställning. Och genom vägledning och dialog förmedla vilka värden i ett riksintresse som ska prioriteras.



Kommunerna behöver:

- › **Ta initiativ till dialog om riksintressen med länsstyrelsen.** Den som tar initiativ till en dialog har en starkare ställning än den som väntar in andra. Ju tidigare dialogen startar desto bättre.
- › **Påverka länsstyrelsen att arbeta för bättre värdebeskrivningar av riksintressen.** Acceptera inte obegripliga eller inaktuella värdebeskrivningar. Ställ krav på planeringsunderlag som går att använda i kommunens planarbete.
- › **Själva bedöma värdet av de riksintressen som finns i kommunen.** Riksintressen innebär ofta ett stort mervärde för kommunen. Vad kan de tillföra? Kommuner kan stärka sin argumentation genom att göra egna bedömningar som de använder i dialogen med länsstyrelsen.
- › **Stå på sig i dialogen med länsstyrelsen.** Kommunen ska i översiktsplanen komma överens med länsstyrelsen om vilka anspråk som gäller. Riksintressen är inte juridiskt bindande förrän beslut tagits i till exempel detaljplan eller bygglov.

Avgränsning och omprövning. Det är vad Gunnar Hedberg, (M) kommunstyrelsens ordförande i Uppsala, efterlyser i myndigheternas hantering av riksintressen.

Uppsala kommun vill utveckla sitt vindbruk och har upprättat en vindbruksplan. Men försvaret säger nej till planerna, med hänvisning till riksintresset. Deras nej omfattar så gott som hela Uppsala kommun. Försvaret behöver inte redovisa sina skäl och de nöjer sig också med att ospecificerat hänvisa till riksintresset.

- Jag har stor förståelse för försvarets behov, säger Gunnar Hedberg. Men ett riksintresse måste avgränsas och preciseras. Det kan inte vara så här stort och diffust.



Upplysningar om innehållet:
Eva Häggglund, eva.haggglund@skl.se, 08-452 78 67

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2011
Bestnr: 5244
Text: Kristina Mattsson (Journalistgruppen Kajak)
Foto: Thomas Henrikson
Produktion: ETC Kommunikation
Tryck: Modintryckoffset, december 2011

Riksintressen är områden som staten pekar ut som viktiga att bevara. De kan vara avsatta för naturvård, kommunikation, kulturvård eller energiförsörjning.

När kommunerna utarbetar sina översikts- och detaljplaner ska de ta hänsyn till riksintressena, men deras planeringsarbete försvåras ofta av att det saknas bra beskrivningar, värderande texter och tydliga avgränsningar för riksintressen.

Sveriges Kommuner och Landsting vill genom denna skrift granska processerna kring och innehållet i planeringsunderlagen för riksintressen. Vi hoppas därmed kunna bidra till att dialogen mellan kommunerna och staten förbättras och att processerna kring riksintressena utvecklas.

Beställ eller ladda ner på www.skl.se/publikationer

Bestnr: 5244