



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

RIKSINTRESSEUPPDRAGET

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Slutrapportering av uppdrag S2014/6521/PBB till Boverket



Rapportnr: 2017:23

ISSN: 1403-168X

Rapportansvarig: Moa Nord, Samhällsbyggnadsenheten

Medverkande: Johanna Stenberg & Nirmala Blom Adapa, Samhällsbyggnadsenheten,
Johan Larsson, Naturavdelningen, Lars Jacobsson, Kulturmiljöenheten

Utgivare: Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Samhällsbyggnadsenheten

Rapporten finns som pdf på www.lansstyrelsen.se/vastragotaland under
Publikationer/Rapporter.

FÖRORD

Riksintressesystemet är en viktig grund i kommunernas planering för att styra mot en hållbar markanvändning. Riksintressena ska vara ett stöd och en vägvisare i planeringen och ska ses som en möjlighet istället för ett hinder. Resan dit är dock lång och ett fortsatt prioriterat arbete krävs för att uppnå målet om ökad tydlighet.

Med detta som bakgrund är det därför välgörande och viktigt att regeringen prioriterar frågan och ger tydliga uppdrag till Länsstyrelsen för att bättre styra mot de behov som finns i länet. Uppdraget har givit oss fördjupad kunskap om behoven i länet och kommunerna har fått en stabilare grund som underlag för sin planering.

Länsstyrelsen har aktivt arbetat med att utveckla relevanta värdebeskrivningar, bidragit till att översätta nationella prioriteringar till lokala värden och fördjupat arbetet kring riksintresse kommunikation. Sist och kanske mest viktigt är den dialog vi haft med kommunerna kring deras behov, brister och möjligheter. Samtalen har varit värdefulla och kommer under lång tid ligga till grund för vårt fortsatta arbete att utveckla frågan i länet.

Länsstyrelsen har också en inre resa att göra. Vi behöver bli bättre på att våga ta ställning och tidigt lämna tydliga besked. Vidare behöver vi stärka kulturen om gemensamma mål och vad som är en prioriterad avvägning.

Uppgiften är inte slutförd i och med detta uppdrag utan Länsstyrelsen kommer fortsättningsvis att prioritera dessa frågor för att underlätta kommunala processer i syfte att uppnå fler och hållbara bostäder.

Andreas Lidholm
Länsarkitekt

SAMMANFATTNING

På uppdrag av Socialdepartementet har Länsstyrelsen i Västra Götalands län under 2015-2016 arbetat med att förtydliga riksintresseunderlaget inom områden som är aktuella för bostads- och bebyggelseutveckling. Riksintressen inom kustkommuner och i större tillväxtkommuner har varit i fokus.

De riksintressen som varit aktuella för översyn är riksintresse naturvård, riksintresse kulturmiljövård, riksintresse kommunikationer (väg) samt riksintressen enligt 4 kap MB.

I samtal med ett urval av kustkommuner och större tillväxtkommuner har det framkommit att det finns brister i riksintresseunderlagen och att kommunerna upplever svårigheter med att översätta de nationella prioriteringarna till lokala värden. Kommunerna efterfrågar framförallt Länsstyrelsens stöd och vägledning i hanteringen av riksintressen genom planprocessen men också tydligare ställningstaganden i Länsstyrelsens yttranden. Kommunerna framhåller vikten av att planförutsättningarna är klarlagda på strategisk nivå för att öka förutsebarheten i efterföljande beslutsprocesser. Översiktsplanen är ett viktigt strategiskt dokument i detta sammanhang och behöver utnyttjas bättre.

Mot bakgrund av de behov som identifierats har Länsstyrelsen arbetat med förtydligande av ett urval av värdebeskrivningar för de prioriterade riksintressena. Nio riksintresseunderlag har bearbetats och förtydligats inom ramen för Riksintresseuppdraget, sju för riksintresse naturvård, ett för riksintresse kulturmiljövård samt ett för riksintresse enligt 4 kap MB. Då Länsstyrelsen inte är involverad i framtagande av funktionsbeskrivningar för riksintresse kommunikationer (väg) har arbetet fokuserat på att identifiera brister och behov som sedan förmedlats vidare till Trafikverket.

För att utveckla Länsstyrelsens stöd och vägledning till kommunerna har en processbeskrivning av Länsstyrelsens riksintressehantering i handläggningen av översiktsplaner och detaljplaner genomförts. Ambitionen är att utveckla ett arbetsstöd för planhandläggare på kommun och länsstyrelse avseende riksintressehantering i planprocessen.

Riksintresse för kommunikationer innebär ofta svårigheter för kommunerna och utgör därmed ett hinder för bostadsutvecklingen. Svårigheterna handlar dels om frågor som berör hälsa- och säkerhet men framförallt om frågor kring kapacitet och framkomlighet på riksintressanta vägar. Kopplingen till markanspråket är otydligt och de konflikter som uppstår är svåra att lösa inom ramen för detaljplanen. Det finns behov av att lyftas upp och hantera målkonflikten på en strategisk nivå. En samverkan med Trafikverket pågår för att gemensamt hantera de svårigheter som uppstår kopplat till funktionen för riksintresse kommunikationer i den dagliga handläggningen av detaljplaner.

Det arbete som Länsstyrelsen bedrivit inom ramen för riksintresseuppdraget har bidragit till att höja den allmänna kunskapsnivån kring riksintressen hos involverade parter. Länsstyrelsen ser behovet av att arbeta aktivt med riksintressefrågan även efter det att riksintresseuppdraget avslutats.

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING

1. Riksintresseuppdraget 2015-2016	6
1.1 Inledning.....	6
1.2 Två fokusområden.....	6
2. Inventering och behovsanalys	7
2.1 Metod	7
2.2 Sammanställning GIS-analys	7
2.2.1 Resultat.....	8
2.3 Sammanställning av frågeformulär	8
2.3.1 Resultat.....	8
3. Kommunsamråd	9
3.1 Kommunsamråd 2015-2016	9
3.2 Sammanfattning kommunsamråd 2015.....	10
3.2.1 Om riksintressen och bostadsbyggande	10
3.2.2 Om värdebeskrivningar	11
3.3 Sammanfattning kommunsamråd 2016.....	12
3.3.1 Om översiktsplanen som beslutsunderlag.....	12
3.3.2 Om riksintresse kommunikationer och bostadsbyggande.....	13
3.3.3 Om värdebeskrivningar	15
4. Resultat och analys	15
4.1 Prioriterade riksintressen	15
4.2 Förtydligande av riksintresseunderlag.....	16
4.2.1 Checklista för planeringsperspektiv på värdebeskrivningar	16
4.2.2 Värdebeskrivningar för naturmiljö.....	16
4.2.3 Värdebeskrivningar för kulturmiljö.....	17
4.2.4 Värdebeskrivningar för riksintressen enligt 4 kap MB.....	18
4.3 Processbeskrivning av riksintressehantering i ÖP och DP	20
4.4 Riksintresse kommunikationer – väg.....	22
4.4.1 Problembeskrivning.....	22
4.4.2 Funktionsbeskrivningar.....	23
4.4.3 Framkomlighet och kapacitetsbegränsningar	25
4.4.4 Hälsa- och säkerhetsaspekter.....	26
4.4.5 Samråd med Trafikverket, GR och VGR.....	27
4.4.6 Sammanfattande analys.....	29
5. Avslutande reflektioner	29

1. Riksintresseuppdraget 2015-2016

1.1 Inledning

I september 2014 fick länsstyrelserna i uppdrag av regeringen att prioritera arbetet enligt 3 § andra stycket och 4 § 2 i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. Länsstyrelserna ska enligt uppdraget ”...ompröva och förtydliga riksintresseunderlaget, inklusive vad som kan innebära påtaglig skada, inom områden som är aktuella för bostadsbyggande och annan bebyggelseutveckling.” Utgångspunkten för uppdraget är bland annat den kritik som framförs mot länsstyrelserna i Riksrevisionens granskningsrapport *Statens hantering av riksintressen* som publicerats i december 2013. Kritiken avser bland annat länsstyrelsernas bristfälliga riksintresseunderlag samt oförutsägbara bedömningar av påtaglig skada på riksintressen i kommunernas planer. Sammantaget leder detta, enligt rapporten, till osäkerhetsmoment som påverkar exploatörers vilja att starta planprocesser i områden med riksintressen.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län påbörjade sitt arbete med riksintresseuppdraget i februari 2015. Utifrån Riksrevisionens rapport samt riksintresseutredningens delbetänkande (SOU 2014:59) uppfattar Länsstyrelsen att riksintressen i sig inte utgör ett hinder för bostadsbyggande. Däremot är *tillämpningen av bestämmelserna* problematisk och skapar en osäkerhet och oförutsebarhet som upplevs som begränsande i planeringen av bostäder. Det är tydligt att länsstyrelserna behöver förbättra sitt stöd till kommunerna när det gäller hur riksintressen ska hanteras vid planering för bostadsändamål, dels genom tydligare vägledning men också genom att bearbeta och verka för förtydligande av de riksintresseunderlag som ska tillhandahållas kommunerna.

1.2 Två fokusområden

Västra Götalands län är med sina 49 kommuner ett stort län som består av olika delar med varierande förutsättningar. Det är ett storstadslän med Sveriges näst största stad Göteborg som regional motor. Det är också ett landsbygdslän och ett kustlän. Bostadsbristen i länet är omfattande. År 2016 bedömer 44 kommuner att det råder obalans på bostadsmarknaden i form av underskott på bostäder i kommunen som helhet. Motsvarande siffra för bedömning i kommunernas tätorter är 46 kommuner (*Bostadsmarknadsanalys Västra Götalands län 2016* Jacob Hellström). De varierande förutsättningarna inom länets olika delar skapar dock olika typer av problematik i förhållande till bostadsförsörjningsfrågan. Vi valde därför att dela upp vårt arbete med riksintresseuppdraget på två fokusområden: *År 2015 Fokus kustkommuner* och *År 2016 Fokus större tillväxtkommuner*.

De kommuner som var aktuella år 2015 är *Göteborg, Öckerö, Kungälv, Stenungssund, Tjörn, Orust, Uddevalla, Lysekil, Sotenäs, Munkedal, Tanum och Strömstad*. Av dessa var det endast Lysekil som år 2015 hade balans på bostadsmarknaden totalt sett. Om vi ser till dessa kommuners huvudorter så råder det underskott på bostäder hos samtliga. (*Bostadsmarknadsanalys Västra Götalands län 2015* Jacob Hellström)

Aktuella kommuner År 2016 var *Göteborg, Lerum, Partille, Mölndal, Ale, Kungälv, Härryda Trollhättan, Uddevalla, Lidköping, Skövde*. Samtliga av

dessa kommuner bedömer för år 2016 att det råder brist på bostäder i kommunernas tätorter och i kommunerna som helhet. (*Bostadsmarknadsanalys Västra Götalands län 2016* Jacob Hellström)

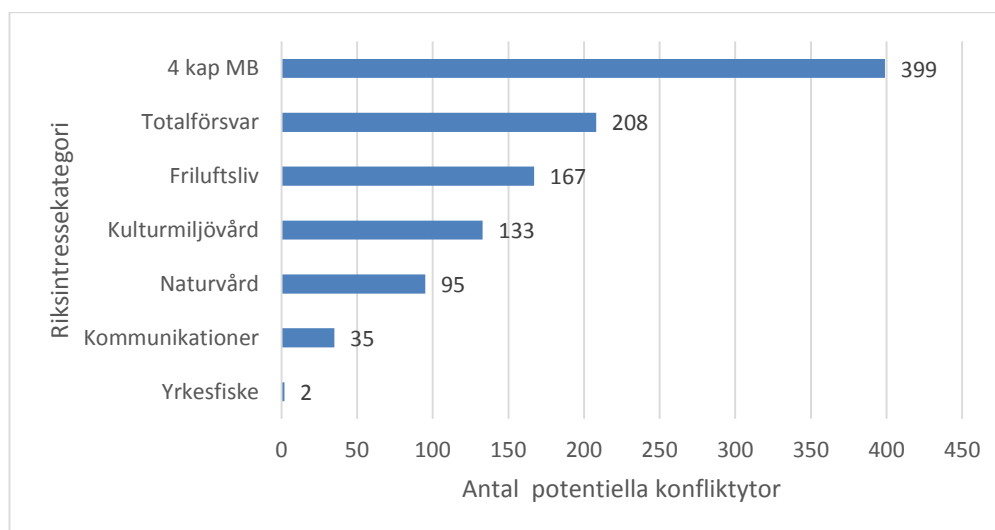
2. Inventering och behovsanalys

2.1 Metod

För att identifiera potentiella konflikter mellan riksintressen och bostadsutveckling i de 12 kustkommunerna och de 12 större tillväxtkommunerna genomförde Länsstyrelsen dels en GIS-analys där information om kommunernas riksintressen sammanfördes med bebyggelseutvecklingsområden enligt kommunernas översiktsplan (ÖP). Länsstyrelsens kommunhandläggare fick också i uppdrag att fylla i en Excell fil där de fick svara på frågor om potentiella konflikter mellan riksintressen och bebyggelseutvecklingsområden i ÖP, tillägg till ÖP (TÖP) och fördjupad ÖP (FÖP) samt eventuella orsaker. GIS-analysen omfattar samtliga riksintressen. I frågeformuläret avgränsades översynen till att fokusera på *riksintresse kulturmiljö, riksintresse kommunikation, riksintresse naturvård, riksintesse friluftsliv och riksintresse 4 kap MB*, d.v.s. de riksintressen som hamnade överst på Riksrevisionens lista över riksintressen som helt eller delvis hindrade bostadsplaner enligt kommunernas enkätsvar (RIR 2013:21 s 35).

2.2 Sammanställning av GIS-analys

I GIS-analysen räknades överlappande riksintressen och bebyggelseutvecklingsområden som indikatorer på *potentiella* konfliktytor. Analysen genomfördes på samtliga 21 kommuner som ingick i urvalet utifrån ÖP och FÖP antagna före juni 2015. Totalt identifierades 932 bostads- och bebyggelseutvecklingsområden. Nedan redovisas en sammanställning av samtliga kommuners potentiella konfliktytor per riksintresse, utifrån antal överlappningar. De riksintressekategorier som inte finns med i diagrammet nedan har inte överlappat något bostads- eller bebyggelseutvecklingsområde enligt analysen.



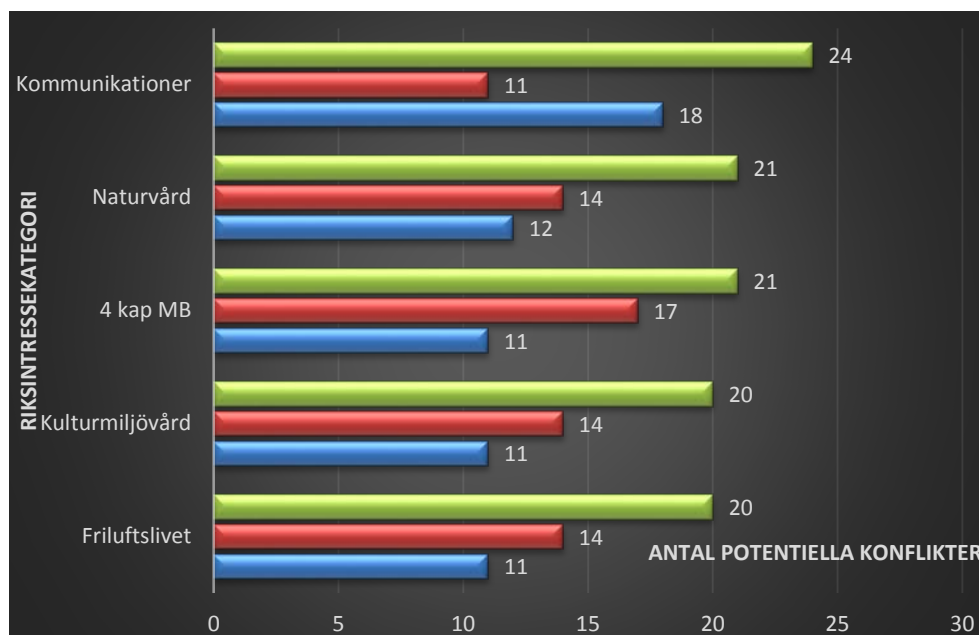
Figur 1 Totalt antal överlappande riksintressen/bostadsutvecklingsområden – potentiella konfliktytor (samtliga kommuner)

2.2.1 Resultat

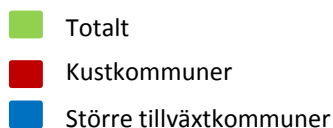
Västra Götalands län har stora friluftslivsområden och områden som omfattar geografiska bestämmelser enligt 4 kap MB. Det är därför inte överraskande att dess två riksintressekategorier hamnar högt när det gäller antal potentiella konflikter i Figur 1. I riksintressekategorin Totalförsvaret inkluderas även influensområden vilket resultera i det höga antalet potentiella konflikter. Denna kategori är ofta koncentrerade till specifika områden och kommuner med hög försvarsaktivitet som exempelvis Göteborgs Stad och Skövde kommun.

2.3 Sammanställning av frågeformulär

Utvärderingen som skickade ut till berörda handläggare på Länsstyrelsens samhällsbyggnadsenhet utgick ifrån ÖP/FÖP/TÖP antagna före juni 2015. Handläggarna fick i en Excell fil, för vart och ett av riksintressekategorierna kulturmiljö, kommunikation, naturvård, friluftsliv och 4 kap MB, svara *ja*, *nej* eller *inte aktuellt* på huruvida de kunde identifiera potentiella konflikter med framtida bebyggelseutveckling. Om potentiella konflikter identifierats fick handläggaren även kortfattat redogöra för bedömningen.



Figur 2 Totalt antal potentiella konflikter med framtida bebyggelseutveckling per riksintressekategori



2.3.1 Resultat

Riksintresse kommunikationer är den kategori som enligt sammanställningen av frågeformulären oftast hamnar i konflikt med bostads- och bebyggelseutvecklingsområden även om skillnaderna mellan de olika riksintressekategorierna är ytterst små. Intressant att notera är att riksintresse kommunikationer inte utgör någon större potentiell konfliktrisk för bostads-

och bebyggelseutveckling när vi enbart tittar på det angivna ytanspråket i GIS-analysen. Resultatet från frågeformuläret indikerar att riksintresse kommunikationer hamnar i konflikt utifrån andra faktorer än konkurrens om specifik plats. Enligt sammanställningen handlar det bland annat om buller, risk- och säkerhetsfrågor eller belastningsproblematik.

Ser vi till kustkommuner och större tillväxtkommuner för sig så blir skillnaderna mellan riksintressekategorier när det gäller antalet potentiella konflikter större. Förhållandet mellan riksintresse kommunikationer och bostads- och bebyggelseutveckling blir mer komplicerad i de större tätorterna där många intressen behöver samordnas på en mindre yta. Länets riksintressen enligt 4 kap MB är framförallt koncentrerade till kusten och utgör därför en större konfliktfaktor för kustkommunerna.

3. Kommunsamråd

3.1 Kommunsamråd 2015-2016

Enligt uppdragsbeskrivningen ska arbetet med riksintresseuppdraget fullgöras efter samråd med berörda myndigheter. Länsstyrelsen har under 2015-2016 bjudit in kommunrepresentanter för att informera om riksintresseuppdraget samt diskutera problem och möjligheter kopplade till riksintresseunderlagen och tillämpningen av riksintressebestämmelserna.

Kustkommuner verkar under vissa specifika förutsättningar som utgör ramar, gränser och möjligheter för hur de upplever att de kan agera i förhållande till riksintressebestämmelserna. Den 19 maj 2015 samlades planeringskompetens från Länsstyrelsen och ett urval av kustkommuner från Norra Bohuslän, Strömstad och Sotenäs kommuner, för att diskutera hur riksintresseunderlagen upplevs samt vilka kommunernas behov är. Syftet med mötet var bland annat att utveckla en checklista som stöd i det kommande arbetet med att bearbeta urvalet av värdebeskrivningar. De medverkande fick därför till uppgift att ta med sig bättre och sämre exempel på värdebeskrivningar för de prioriterade riksintressekategorierna natur- och kulturmiljö som utgångspunkt för diskussion.

Inför arbetet med riksintresseuppdraget 2016, med fokus på större tillväxtkommuner, valde Länsstyrelsen att utveckla arbetet med kommunsamråd. Länsstyrelsen bjöd in 12 större tillväxtkommuner för att diskutera problem och möjligheter kopplade till riksintresseunderlagen. Utgångspunkten för samtal var förhållandet mellan riksintressen och bostadsutveckling och hur berörda aktörer inom planeringen kan hantera och förebygga eventuella konflikter/problem mellan bostadsbyggande och riksintressen som kan uppstå.

Kommunsamråden genomfördes i fem omgångar under februari-mars då Länsstyrelsen träffade några kommuner i taget. Dessa kommuner var: Uddevalla och Trollhättan (4/2-2016)/Ale, Kungälv och Lerum (18/2-2016)/Göteborg och Borås (24/2-2016)/Skövde och Lidköping (25/2-2016) samt Partille, Härryda och Mölndal (3/3-2016). Härryda kommun var den enda av dessa kommuner som inte hade möjlighet att medverka. Kommunerna fick

till uppgift att, var och en för sig, kort och övergripande presentera hur riksintressefrågor hanteras i aktuell översiktsplan.

3.2 Sammanfattning kommunsamråd 2015

3.2.1. Om riksintressen och bostadsbyggande

Under kommunsamrådet framkommer att många kustkommuner är positivt inställda till dagens riksintresseområden. Det finns en förståelse för, och en insikt om, betydelsen av att värna dessa unika värden. Framförallt eftersom kommunernas attraktionskraft ofta ligger i just dessa värden. Detta förhållande skapar behov av en mer noggrann och detaljerad inventering och värdering av den lokala miljön och kulturlandskapet i översiktsplaneringen. Med bra underlag och kunskap om omgivningen och dess värden kan bebyggelsen i dessa kommuner utvecklas samtidigt som de kärnvärden som utgör grunden för kommunernas attraktivitet bibehålls. Förutsättningarna hos dessa kommuner har ”tvingat” fram ÖP-modeller som kan ses som goda exempel på strategiska verktyg för att åstadkomma en mer effektiv och långsiktigt hållbar samhällsplanering. För Strömstads kommun är resultatet - inga konflikter mellan riksintressen och bostadsbyggande - trots att kommunen både har många markanspråk att hantera och ett tryck på bostadsmarknaden. Om fler kommuner arbetar på detta sätt d.v.s. gör lokala tolkningar och prioriteringar av de värden som konstituerar riksintressena i sin ÖP så blir riksintressesystemet en reell planeringsförutsättning.

Det största ”hotet” för en hållbar bebyggelseutveckling i kustkommuner som ex Strömstad och Sotenäs är ytterligare utbyggnad av fritidsbostäder. Exploatörer för fritidsbostäder söker efter attraktiva lägen i kustkommunerna vilka ofta sammanfaller med närhet till havet och höga natur-, kultur- och friluftlivsvärden. Dessa lägen har en prisbild som utestänger den del av befolkningen som vill bo och verka i kommunen året runt och som ger kommunen ekonomiskt underlag. Kommuner som Strömstad kan klara av att tillgodose invånarna med helårsbostäder om de planerade områdena inte äts upp av fritidsbebyggelse. Som en medverkande på mötet uttrycker det *”kommunen har bostadsbrist men det råder ingen brist på bostäder”*. En farhåga är därför att den bostadsbrist som upplevs i städer och storstadsregioner idag, som är en bidragande orsak till riksintresseutredningen, medverkar till krav på lättnader i lagstiftning till förmån för bostadsförsörjningsbehovet. Utan en *träffsäkerhet* i sådana lättnader skulle situationen för kustkommunerna avseende fritidsbostäder förvärras och på längre sikt hota kommunernas fortlevnad och dess unika värden som bestämmelserna har för avsikt att skydda. För kommunerna blir det viktigt att i detaljplaneringen arbeta med lägen som innehåller de kvaliteter som attraherar rätt målgrupp (helårsboende). Exempel på sådana kvaliteter är lägen utan havsutsikt men med promenadavstånd till havet nära service, skola och kommunikationer.

Problematiken med bostadsutveckling i icke-planlagda områden lyfts också fram under samtalet. Här syftar medverkande på enskilda bostäder som växer fram och som på egen hand inte utgör någon skada på riksintresset men som samlat över tid kan ge ett helt annat intryck. För att motverka sådan utveckling behöver översiktsplanen som verktyg även få genomslag i bygglovshanteringen.

3.2.2 Om värdebeskrivningar

De medverkande på kommunsamrådet framhöll att värdebeskrivningarna för riksintresseområdena inte är i behov av några större förändringar. Värdebeskrivningen för kustområdet och skärgården i Bohuslän är användbar och uppskattad i sitt fokus på "mjuka" helhetsvärden. Värdebeskrivningar för 3 kap MB, natur och kultur, fungerar också bra. De är korta och koncisa och relativt enkla att förhålla sig till. De skulle i och för sig kunna utvecklas och förtydligas ytterligare men frågan är om det förändrar kommunernas behov av att bryta ner de nationella prioriteringarna ytterligare till lokala värden. Även om förtydligande skulle genomföras av de mer generella värdebeskrivningarna som riksintressemyndigheterna ansvarar för så kvarstår dock, i områden med komplicerade intressekonflikter, behovet av mer genomgripande lokala analyser och inventeringar. En uppgift som rimligtvis bör ligga på kommunerna som besitter den största lokalkännedomen, enligt medverkande.

Istället för att fokusera på att ompröva och förtydliga riksintresseunderlaget så bör fokus ligga på tillämpningen av riksintressesystemet; användningen av ÖP som verktyg, tydligare rollfördelning, hjälp med uttolkning av bestämmelser i förhållande till värdebeskrivningar och metodanvisning. Här anser de medverkande att Länsstyrelsen kan bidra med mycket.

Länsstyrelsen behöver dock inte helt släppa arbetet med att förbättra riksintresseunderlaget. Under mötet framkom en önskan om att anpassa precisionen i riksintressegränserna till värdebeskrivningarnas precisionsgrad. När tydligheten i gränsdragningen överträffar innehållet i värdebeskrivningen skapas en osäkerhet kring riksintressets kärnvärde. Vad innebär den lilla böjen i gränsdragningen på kartan? Är det något av värde som ska skyddas just där? Om värdebeskrivningarna har ett visst mått av generell karaktär och innehåller tydliga beskrivningar av riksintressets kärnvärde så kanske områdesgränserna inte behöver vara mer tydlig än ett inringat område på en karta.

En synpunkt som också framkom under mötet är de fall då ett område är helt täckt av ett riksintresse med undantag från enstaka "hål". Risken är att dessa små riksintressebefriade områden tas till intäkt för att det är fritt fram att exploatera. Områdets belägenhet med riksintressen runtomkring, ofta inom riksintresseområden enligt 4 kap MB, gör att kommunerna ändå måste förhålla sig till höga natur-, kultur- och friluftslivsvärden. Eftersom det är möjligt att exploatera inom ett riksintresseområde, så länge riksintresset inte påtagligt skadas, så finns det ingen anledning att visuellt skapa små hål i riksintresset befriade exempelvis från bestämmelser 3 kap § 6 - det kan ge fel intryck.

Det finns avsnitt att förtydliga och komplettera när det gäller riksintresse enligt 4 kap MB. Ett område som vi behöver förhålla oss till i värdebeskrivningen för "kustområdet och Skärgården i Bohuslän" är blå tillväxt och frågor kopplade till havsplanering. Ett annat förbättringsområde skulle kunna vara en utvecklad diskussion om turism i förhållande till natur- och kulturvärden mot bakgrund av 4 kap 2 § 1st om att särskilt beakta turismen och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen. Utvecklingen inom turistindustrin är något annat idag än vad lagstiftningen möjligtvis avsåg vid naturresurslagens införande. Överhuvudtaget skulle en nulägesanalys av anspråk på mark och vatten inom området 4 kap MB längs med Bohuskusten vara av intresse för att säkerställa värdebeskrivningens aktualitet.

Det finns många aktörer som försöker påverka den kommunala planeringen i olika riktningar. Tjänstemän, politiker, lobbyister, kommuninvånare med flera. Även om Länsstyrelse i första hand vänder sig till planerare på kommunerna vid rådgivning, i samrådsskeden och beslut så har kommunplanerna att hantera den komplicerade samverkan mellan olika intressegrupper som pågår. Det vi kommunicerar utåt gentemot kommunerna ska inte bara förstås av de som är insatta i planeringsfrågor. De ska förstås av alla de grupper som har intressen och berörs av samhällsplaneringen. Dessa grupper behöver också förstå de unika värden som utgör kustområdet och skärgården i Bohuslän för att en hållbar planering ska bli verklig. Under mötet framkom att värdebeskrivningar för riksintresseområden skulle kunna utformas på ett mer pedagogiskt sätt och anpassas bättre till grupper som inte är lika insatta.

3.3 Sammanfattning kommunsamråd 2016

3.3.1 Om översiktsplanen som beslutsunderlag

Flertalet av de kommuner som Länsstyrelsen träffat under kommunsamråden 2016 framför vikten av att planförutsättningarna är klarlagda på strategisk nivå. Detta är avgörande ur flera aspekter. I avsaknad av ställningstaganden på strategisk nivå skjuts tunga utredningsarbeten ner till enskilda detaljplaner. Detta leder till långdragna och kostsamma processer för exploatörer. Likvärdiga målkonflikter får hanteras och utredas flera gånger, i varje enskilt ärende, istället för att målkonflikterna hanteras vid ett tillfälle, på strategisk nivå, där möjligheten att bevaka frågor ur ett helhetsperspektiv också finns. Kommunerna menar att det saknas både kompetens och resurser att avgöra strategiska frågorna på detaljplanenivå.

Viktiga strategiska dokument i detta sammanhang är kommunernas ÖP (inklusive FÖP och TÖP). Dessa verktyg utnyttjas inte i tillräckligt hög utsträckning för att hantera målkonflikter mellan exempelvis riksintressen och allmänna intressen. Kommunerna anger flera orsaker till att översiktsplanen inte blir det beslutsunderlag som hushållningsbestämmelserna avsåg:

Kunskapsbrister

Generellt beskriver kommunerna att politiker saknar kunskap om riksintressen och översiktsplanens funktion som strategiskt dokument. Utredningsarbeten i ÖP blir en kostnadsfråga; om utredningarna sker i de enskilda detaljplanerna är det exploatören som får stå för kostnaderna. Mot bakgrund av detta efterfrågar kommunerna utbildningsinsatser för den breda grupp av aktörer som påverkar den kommunala planeringen: politiker, tjänstemän och exploatörer. Ett system bör också utformas där kostnader för utredningsarbeten i ÖP kan kopplas till berörda exploateringsområden så att översiktsplanarbetet får ekonomisk bärkraft och utredningskostnaderna effektiviseras i planprocessen.

Avsaknad av stöd för riksintressehantering i ÖP

Kommunerna saknar stöd i hur riksintressefrågan ska hanteras i ÖP för att det ska utgöra ett effektivt beslutsunderlag i det enskilda fallen. Riktlinjer för hantering av riksintressen i planprocessen efterfrågas från Länsstyrelsen. Kommuner vill att länsstyrelsen klargör hur riksintressen kan hanteras i olika planskeden (ÖP, FÖP, DP) samt vid bygglov inom och utom detaljplan. Vad

behöver kommunerna ta upp och vilken detaljeringsnivå krävs? Göteborgs Stad efterfrågar exempelvis en utredningsmodell likt den inom arkeologin som stegvis anger var en fråga ska hanteras samt vilka utredningar som behöver göras och i vilka skeden. På så sätt kan förutsebarheten i planeringen öka och långdragna processer förhindras.

Otydliga riksintresseunderlag

Riksintresseunderlagen är otydliga. Det är svårt för kommunerna att ”översätta” de mer generella värdebeskrivningarna till den specifika platsen och vad som utgör de riksintressanta värdena just där.

Otydligheter i roll- och ansvarsfördelning mellan kommuner, länsstyrelser och sektorsmyndigheter

Utifrån de diskussioner som förts på kommunmötena blir det tydligt att det finns en osäkerhet kring vem som ska göra vad när det kommer till tolkning av riksintressenas värden samt precisering av riskintresseområden. Flera kommuner anser att det inte ligger inom deras ansvarsområde att precisera värdebeskrivningar kopplade till riksintresseområden som sträcker sig över flera kommuner. Kommunerna efterfrågar statens syn på de regionala värdena för dessa områden.

Länsstyrelsen är otydlig i sina avvägningar

Enligt flera kommuner gör Länsstyrelsen inte de avvägningar som krävs i översiktsplanens granskningsyttrande utan förmedlar snarare andra myndigheters ståndpunkter. Avvägningar sker istället i skarpt läge vilket innebär att samma fråga hanteras flera gånger, i varje enskilt ärende.

Behov av regional samverkan

Avgörande strategiska faktorer som samverkar och berör flera av länets kommuner, exempelvis bostadsförsörjning, transporter, MKN vatten, kan inte enbart lösas genom den kommunala översiktsplaneringen. Dessa behöver också hanteras genom samverkan på regional nivå.

3.3.2 Om riksintresse kommunikationer och bostadsbyggande

Majoriteten av de kommuner som medverkat på kommunsamrådena framför att riksintresse för kommunikationer, främst vägar och järnvägar, är en begränsande faktor vid bostadsutveckling. Dels på grund av frågor som buller, luftkvalitet, vibrationer samt risk- och säkerhetsfrågor men framförallt beroende på belastningsproblematik.

Bostadsbehovet är stort och bostäder behöver byggas snabbt. För att snabbt få till stånd de bostäder som efterfrågas är det lämpligt att bygga i områden där befintlig service och infrastruktur kan utnyttjas, det vill säga bostadsbyggande genom förtätning och vid viktiga knutpunkter. Denna strategi är också lämplig ur ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv. Till stöd för strategin nämner kommunerna Göteborgsregionens stukturbild *Strukturbilder för Göteborgsregionen* (Göteborgsregionens kommunalförbund, 2008) som uppmantrar kommuner att koncentrera utbyggnad av bostäder, arbetsplatser, handel, utbildning, vård m.m.



Figur 3 Strukturbild
Göteborgsregionen

till kärnan (centrala delar av Göteborg), välbelägna delar av sammanhängande stadsområden samt till orter belägna i eller starkt knutna till de regionala huvudstråken.

Bostadsutveckling genom förtätning av staden och vid viktiga knutpunkter leder naturligt till en ökad belastning på kommunikationsleder, däribland Trafikverkets utpekade vägar för riksintressen. Trafikverket har kommunicerat till kommunerna att kapaciteten på flera av dessa kommunikationsleder är uppnådd. Ytterligare belastning skulle påverka framkomligheten negativt vilket innebär att Trafikverket enligt kommunerna motsätter sig bostadsutveckling som adderar på belastningen. Kommunerna upplever att hanteringen av riksintresse för kommunikationer i detta avseende blir väldigt enkelriktad. De upplever att hela ansvaret för frågan vilar på dem samtidigt som hållbar utveckling och bostadsutveckling är hela statens angelägenhet. Kommunerna har visserligen ett ansvar för att trafiksystemet i kommunen fungerar men var går gränsen mellan kommunens ansvar och Trafikverkets ansvar? Enligt Göteborgs stad har det kommit dit hän att kommunen sluter avtal med Trafikverket om att bekosta utbyggnad av trafikinätet mot att släppa igenom detaljplaner. Risken är att kommuner så småningom tvingas till andra lägen för bostadsutveckling för att öka takten på bostadsbyggandet, trots att de inte är de lämpligaste platserna ur kommunikationssynpunkt eller ett hållbarhetsperspektiv.

Frågan om framkomlighet och kapacitet i förhållande till förtätning behöver diskuteras utifrån det faktum att även Trafikverket har ett ansvar i frågan om hållbar samhällsutveckling och bostadsbyggande. Flera kommuner ifrågasätter Trafikverkets samarbetsvilja i detta sammanhang och efterfrågar stöd från Länsstyrelsen i hanteringen av riksintresse kommunikationer. Vilka avvägningar behöver göras? Vad ska prioriteras? Ska vi bygga mer hållbart eller säkerställa hög kvalitet på framkomlighet?

För att göra planeringsprocessen smidigare bör kapacitetsfrågor hanteras i ÖP eller genom strategiska dokument för kommunikationer. Detta görs inte i tillräcklig uträkning idag, vilket leder till att varje enskilt byggprojekt får stå till svars för en kumulativ påverkan på riksintressen för kommunikationer.

Kommuner som angränsar till Göteborgs Stad påpekar att många av stadens kommunikationsproblem skjuts ut till omkringliggande kommuner som ska svara för lösningar. En samverkan efterfrågas mellan kommuner, i samverkan med Länsstyrelsen och Trafikverket för att lyfta blicken och se frågan ur ett regionalt perspektiv. Mölndal och Partille kommuner menar att kortsiktiga kommunikationslösningar riskerar att skapa andra problem om planeringen inte tar ett helhetsgrepp om frågan, exempelvis sociala barriärer samt barriärer i natur- och friluftslivsområden. En helhetssyn i arbetet med kommunikationer efterfrågas där kultur, miljö, natur, friluftsliv och sociala aspekter också inryms i tänkandet.

En annan svårighet som majoriteten av kommunerna lyfter fram är att riksintresseanspråk för kommunikationer inte är direkt knuten till plats utan behandlar *funktionen* för kommunikationsleden, - anläggningen, - medlet. Detta skapar otydligheter kring var riksintresset finns och hur kommunerna ska förhålla sig till det. Riksintressebeskrivningarna för vägar och järnvägar är i de

flesta fall oanvändbara i syftet att avgöra påtaglig skada på riksintresset. Dessa behöver utvecklas genom att förtydliga vad det är som ska fungera samt redogöra för eventuella påverkansfaktorer.

3.3.3 Om värdebeskrivningar

Rent allmänt så upplever kommunerna att riksintresseunderlagen innehåller bristfälliga värdebeskrivningar. Dessa behöver i många fall kompletteras med ytterligare underlag från kommunen, ex riksintresseunderlag för kulturmiljövård. Kommunerna upplever att det är oklart vems ansvar detta är; Kommunens, Länsstyrelsens eller riksintressemyndighetens?

Utöver värdebeskrivningarna för riksintresse kommunikationer framhåller flera kommuner svårigheter med att förhålla sig till värdebeskrivningar för friluftslivets och naturvårdens riksintressen. Riksintresseområden för friluftslivet och naturvården täcker ofta stora ytor som sträcker sig över flera kommuner. Storleken på de utpekade områdena innebär att värdebeskrivningarna inte blir tillräckligt konkreta för att tillåta bedömningar av påtaglig skada i de mer lokala områdena. För friluftslivets riksintressen är det också svårt att få grepp om det substantiella i riksintresset.

Värdebeskrivningarna för kulturmiljöns riksintressen är många gånger kortfattade och behöver utvecklas bland annat genom förtydligande av vilka åtgärder som är negativa och positiva i aktuella områden. Välutvecklade värdebeskrivningarna får mer tyngd i planeringen enligt kommunerna.

Ett par kommuner vittnar om att efterfrågade preciseringar drar ut på tiden, ibland med hänvisning till det faktum att en översyn av riksintressebestämmelserna pågår. En snabb hantering utifrån rådande förutsättningar måste alltid vara utgångspunkten för att riksintressesystemet ska fungera. För kommunerna handlar det om värdefull planeringstid. I Uddevalla kommun är exempelvis den preciseringen av riksintresse Uddevalla hamn som efterfrågas en viktig faktor för planering av bostäder i hamnens närområden.

Kommunerna upplever att det är problematiskt att värdebeskrivningar för olika typer av riksintressen ser så olika ut. Det blir svårt för kommunerna att få rutin på och förhålla sig till de olika varianterna. Flera kommuner framhåller att de behöver mer stöd från Länsstyrelsen om ärendet berör ett kommunövergripande riksintresse.

Tillgängligheten till riksintresseunderlagen behöver förbättras. Underlagen behöver samlas, exempelvis i ett register över riksintressen så att kommunerna inte behöver vända sig till var och en av riksintressemyndigheterna för att komma åt riksintresseunderlag. En bättre struktur på informationen, exempelvis i den sammanfattande redogörelsen, med hänvisningar direkt till källan och inte till riksintressemyndighetens startside skulle underlätta.

4 Resultat och analys

4.1 Prioriterade riksintressen

Utifrån resultaten av inventeringen och kommunsamråden 2015-2016 har Länsstyrelsen valt att prioritera *riksintresse kulturmiljö*, *riksintresse naturvård*, *riksintressen enligt 4 kap MB* samt *riksintresse kommunikationer*.

Värdebeskrivningarna för riksintresse friluftsliv har vid tidpunkten för riksintresseuppdraget varit under revidering. Länsstyrelsen har därför valt att inte inkludera denna riksintressekategori i arbetsinsatsen för riksintresseuppdraget även om inventeringen indikerat på ett behov av översyn. För mer information om Länsstyrelsens revideringsarbete avseende friluftslivets värdebeskrivningar se <http://www.naturvardsverket.se>.

Inför arbete med urval, översyn och förtydligande av riksintresseunderlag tillsattes en arbetsgrupp bestående av sakkunniga från Samhällsbyggnadsenheten, Naturavdelningen samt Kulturmiljöenheten. Arbetsgruppen har, utifrån de prioriterade riksintressekategorierna, identifierat 13 riksintressen för vilka värdebeskrivningarna är i behov av översyn. Sju underlag är aktuella för riksintresse naturvård, fyra för riksintresse kulturmiljö och ett för riksintresse enligt 4 kap MB. Urvalet är gjort utifrån tre kriterier; *lokalisering inom område för bostads- och bebyggelseutveckling, aktualiseringsbehov samt geografisk representativitet.*

Underlag för riksintresse kommunikationer bearbetas och beslutas av Trafikverket utan insatser från Länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan däremot påtala eventuella behov och brister i underlagen till Trafikverket. Länsstyrelsen synpunkter kring funktionsbeskrivningar för riksintresse kommunikationer, avseende väg, redovisas under rubrik *4.4 Riksintresse kommunikationer - väg.*

4.2 Förtydligande av riksintresseunderlag

4.2.1 Checklista för planeringsperspektiv på värdebeskrivningar

Ett av huvudsyftena med kommunsamrådet 2015 var att inhämta kommunernas synpunkter och förväntningar på riksintresseområdenas värdebeskrivningar. Utifrån kommunernas inspel har Länsstyrelsen formulerat en *checklista* som arbetsgruppen haft med sig i arbetet med att förtydliga värdebeskrivningarna, inklusive innebörden av påtaglig skada, för naturvårdens och kulturvårdens riksintressen. Checklistan består av följande sex punkter:

- Tydliga kärnvärden.
- Vilka åtgärder kan innebära påtaglig skada? Gärna exemplifiering.
- Områdesgränser som överensstämmer med värdebeskrivningens precisionsgrad.
- Hellre heltäckande riksintresseområden än riksintresseområden med enstaka "hål" i.
- Nulägesanalys/aktualisering. Har förändringar skett inom/i nära anslutning till riksintesseområdet eller i vår omvärld/världsuppfattning som kräver omprövning, förtydligande eller komplettering?
- Pedagogiskt upplägg. Värdebeskrivningen ska vara begriplig även för en lekman.

4.2.2 Värdebeskrivningar för naturmiljö

Värdebeskrivningarna för riksintesse naturvård är relativt utvecklade och välmotiverade. De är också förhållandevis väl uppdaterade efter en nationell översyn som avslutades år 2000.

Riksintresseunderlagen för naturvård fungerar i stor utsträckning som ett fördjupat kunskapsunderlag. Däremot finns det behov av att modernisera dem så att de blir enklare att ta till sig (enklare språk) och mer pedagogiskt upplagda. I vissa fall finns det behov av utvecklade beskrivningar samt behov att justera de geografiska gränserna så att de överensstämmer med värdebeskrivningarnas preciseringsgrad.

Följande riksintressen har varit föremål för förtydligande inom ramen för riksintresseuppdraget 2015-2016:

- Fjällbacka och Grebbestads kust och skärgård - Strömstad & Tanum
- Gullmarsfjorden - Lysekil, Sotenäs, Munkedal, Tanum
- Hakefjorden, Marsstrandsfjorden, Sälöfjorden - Stenungssund, Tjörn, Kungälv
- Säveån, Nääs, Öjared, Aspen - Lerum, Partille, Göteborg
- Nordbillingen – Falköping, Skara, Skövde kommuner
- Sydbillingen – Falköping, Skara och Skövde kommuner
- Göta och Nordre älvs dalgångar – Trollhättan, Lilla Edet, Ale, Kungälv, Göteborgs kommuner
- Delen Marstrand-Koön-Instön i riksintresseområdet för Hakefjorden, Marstrandsfjorden, Sälöfjorden - Stenungssund, Tjörn, Kungälv

Länsstyrelsen har sett över avgränsningarna för ovan utvalda riksintressen och i huvudsak funnit att ytanspråken är relevanta. Området Gullmarsfjorden har till en liten del skurits av genom utbyggnaden av väg E6 till motorväg, färdigställd år 2008. I den avskurna delen har Länsstyrelsen preciserat vilka företeelser som har betydelse för att riksintresset ska vara tillgodosett. I området Fjällbacka skärgård har länsstyrelsen övervägt en liten minskning, men avstått efter avstyrkande från kommunen.

Beskrivningarna av riksintresseområdenas naturförhållanden och naturvärden fokuserar efter Länsstyrelsens förtydligande i högre grad än tidigare på de värden som konstituerar respektive riksintresse. Exempelen på särskilt vitala delar av respektive riksintresse har i flera fall utökats. Beskrivningarna av vad som kan skada värdena har förtydligats. Dessa justeringar av beskrivningarna bör underlätta bedömningen av vad som kan innebära påtaglig skada.

Förändringarna i underlagen har förankrats hos berörda kommuner.

4.2.3 Värdebeskrivningar för kulturmiljö

Det finns ett stort behov av en generell översyn av kulturmiljövårdens riksintresseanspråk i Västra Götaland län. Uppfattningen är att det finns riksintresseanspråk inom länet som idag inte längre uppfyller kriteriet ”av nationell betydelse”. Antingen för att värdena inte längre finns representerade inom området eller för att det finns bättre representanter för kulturmiljöuttrycken (d.v.s. för många riksintressen av samma art). Länet har ett stort antal riksintresseanspråk för kulturmiljö och en översyn av samtliga inom tidsramen för riksintresseuppdraget har inte varit möjlig. Däremot behöver Länsstyrelsen framöver anta en strategi för att på ett strukturerat sätt ta sig an frågan.

Precis som i fallet för naturvårdens riksintressen så finns det behov av att modernisera, förenkla och anpassa kulturmiljövårdens riksintresseunderlag så att texterna blir lättare att förhålla sig till i planeringen och mer tillgängliga för de som inte är sakkunniga på området.

Kulturmiljövårdens värdebeskrivningar har en mer styrd form med korta och koncisa formuleringar. Dessa är i vissa fall uppskattade medan de i mer komplexa riksintresseområden finns behov av utökade beskrivningar. Det handlar ofta om att beskriva bakgrund, kontext, sammanhang och relationer mellan kulturmiljöuttryck inom riksintresseområdet och göra värdena begripliga även för en lekman. Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelsen i Västra Götalands län har haft olika uppfattning om behovet av mer utvecklade värdebeskrivningar för riksintresse kulturmiljö. När välutvecklade förslag skickats in så har de inte godtagits av Riksantikvarieämbetet vilket Länsstyrelsen får rätta sig efter. Utöver att de korta värdebeskrivningarna i vissa fall kan vara svåra att hantera i förhållande till begreppet påtaglig skada upplever Länsstyrelsen att de leder till ett väldigt ”petande” med texterna där varje ord blir viktiga informationsbärare och därmed känsliga för redigering.

Enligt Länsstyrelsens kulturmiljöenhet har kraven på kortfattade beskrivningar minskat något sedan återrapporteringen av riksintresseuppdraget 2015.

Utifrån de tre urvalskriterierna identifierade kulturmiljöenheten följande riksintressen för översyn:

- Tanumsslätten, Kalleby, Oppen, Fossum [O 52, 54, 56] – Tanum
- Smögen [O 36] – Sotenäs
- Kastellegården, Ragnildsholmen [O 15] – Kungälv
- Majorna, Kungsladugård, Sandarna (O 2:2) – Göteborg

I slutändan har endast värdebeskrivning för Tanums världsarvsområde blivit föremål för förtydligande. Främst på grund av resursbrist men också med anledning av Länsstyrelsens och Riksantikvarieämbetets olika syn på värdebeskrivningarnas utformning. Översynen har resulterat i ett förslag där värdebeskrivningen blivit något fylligare för att tillföra till beskrivningen; bakgrund, sammanhang, relationer mellan kulturobjekt och den historiska kontinuitet som präglar området. Genom att synliggöra dessa faktorer, som påverkar läsbarheten i landskapen, bör bedömningen av påtaglig skada underlättas.

Den framtida strategin för översyn av kulturmiljövårdens riksintresseunderlag är att utöka arbetet med fördjupade kunskapsunderlag vid sidan av värdebeskrivningarna för att underlätta bedömningen av påtaglig skada.

4.2.4 Värdebeskrivningar för riksintresse enligt 4 kap MB

För riksintresse 4 kap MB har två områden varit aktuella för översyn

- *kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden* (4 kap MB 2-3§§)
- *kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från Brofjorden till Simpevarp*. (4 kap MB 4§)

Dessa områden har preciserats i värdebeskrivningen för *Kustområdet och skärgården i Bohuslän – en värdebeskrivning av nationallandskap enligt 4 kap MB* (Bondeson & Gunnar Wockatz, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2000) och benämns som ”Obrutna kusten” respektive ”Högexploaterade kusten”. Områdena täcker en stor yta av Västra Götalands läns kuststräcka men dras inte med samma problem avseende precisering som riksintressen för friluftslivet då det i dessa fall främst är helhetsvärdena som ska hanteras och beskrivas.

Värdebeskrivningarna för Bohuskusten har *inte* för avsikt att fungera som en detaljerad värdebeskrivning för specifika planeringssituationer utan försöker istället fånga kärnan i begreppet nationallandskapets helhetsvärden. Svår fångade aspekter som skönhet, tystnad, orördhet, ursprunglighet och tidlöshet beskrivs på ett begripligt vis och värdebeskrivningen upplevs som ett användbart stöd i planeringen enligt de kommunrepresentanter Länsstyrelsen talat med.

Kustkommunerna framför dock att det finns behov av att stärka värdebeskrivningen på områdena blåttillväxt, havsplanering samt turism i förhållande till natur- och kulturvärden. Länsstyrelserna tog därför initiativ till en nulägesanalys av anspråk på mark och vatten inom området 4 kap MB längs med Bohuskusten för att säkerställa värdebeskrivningens aktualitet, se [Riksintressen för obruten och högexploaterad kust - Analys av värdebeskrivningar i Bohuslän](#).

Nulägesanalys av värdebeskrivning för Bohuskusten

Nulägesanalysen indikerar på behov av tillägg till värdebeskrivningen på områdena vind- och vattenbruk som har blivit ett större inslag inom och i nära anslutning till riskintresseområdena. Fisk- och musselodling är näringar som kan förväntas växa i området framöver och tar i anspråk vattenytor som också är attraktiva för turism och det rörliga friluftslivet. När det gäller vindkraften så är den visserligen förbjuden inom ”den Obrutna kusten” men kan genom sitt visuella uttryck (höjd, rörelse, skugga) utgöra en risk för påtaglig skada om de uppförs i nära anslutning till riksintresseområdet. Dessa faktorer behöver värdebeskrivningen förhålla sig till och bör förtydligas i beskrivningen.

Länsstyrelsen planerar att utveckla ett tillägg till värdebeskrivningen vars utformning inte tillåter förändringar direkt i rapporttexten.

Nulägesanalysen indikerar också att *förutsättningarna* för tillämpningen av bestämmelserna i 4 kap MB har förändrats. För riksintresse ”Högexploaterad kust”, där tillgängligheten är ett viktigt värde, har utbyggnaden av industrianläggningar inte skett i den takt som förutspått. Andra lagar, regler och viljor har dessutom större betydelse för om anläggningarna beviljas tillstånd eller inte. De särskilda bestämmelserna gällande fritidshus är mer eller mindre verkningslösa då det inte finns några restriktioner för hur en bostad används. Med dagens krav på boendestandard är det inte ovanligt att kommunens planerade permanentboende köps och används som fritidsboende. Mot bakgrund av detta kan bestämmelsen för den högexploaterade kusten (från Brofjorden till Simpevarp) i kap 4 § 4 MB ifrågasättas. Inte utifrån de värden som finns där men utifrån lagstiftningens möjlighet att tillföra skydd och riktlinjer för området och hur det ska utvecklas. Det bör kunna övervägas att

föra detta område till 4 kap § 2 istället. Riksintresseanspråket från Brofjorden till Simpevarp är högst relevant och skulle få ett tydligare skydd och motiv genom att införas under denna bestämmelse för särskilt beaktande av turismens och friluftslivets intressen, främst det rörliga friluftslivet.

För den obrutna kusten finns det tydligare mål i värdebeskrivningarna. Ursprunglighetens ska bevaras inom hela området. Här utgör bestämmelserna enligt 4 kap MB en viktig nyckel bland annat genom förbud mot upprättande av tillståndspliktiga anläggningar. Många byggnader har dock tillkommit inom området, oproportionerligt många i förhållande till hur stor befolkningsökningen har varit. Detta har förmodligen sin förklaring i kommunens avsaknad av verktyg för att reglera fritidsbosättningen. En utveckling som på sikt kan påverka; graden av ursprunglighet, tillgängligheten samt det levande kustsamhället och därmed påtagligt skada riksintresset. För att möta behovet av bostäder och samtidigt verka för en hållbar utveckling i dessa kommuner är det angeläget hantera frågan om fritidsbostäder och kumulativa aspekter av bostadsbyggande i icke planlagda områden.

Länsstyrelsen välkomnar mot bakgrund av detta den översyn av 4 kap MB som Riksintresseutredningen föreslår i betänkandet Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Vägledning för bedömning av påtaglig skada

För riksintresseområden enligt 4 kap MB får begreppet påtaglig skada ytterligare dimensioner genom lagstiftningen:

- Hänsyn ska tas till hela riksintresseområdets samlade natur- och kulturvärden vid varje enskild exploatering
- Det finns undantag från bestämmelserna vid utveckling av befintliga tätorter eller det lokala näringslivet
- För kusten från gränsen mot Norge till Brofjorden finns det tilläggbestämmelserna som hindrar vissa tillståndspliktiga anläggningar samt bestämmelser om att särskilt beakta turismen och det rörliga friluftslivets intressen.
- För högexploaterade kusten får fritidsbebyggelse endast komma till stånd som komplettering till befintlig bebyggelse eller vid särskilda skäl. Vissa tillståndspliktiga anläggningar får endast komma till stånd på platser där det redan finns sådan verksamhet.

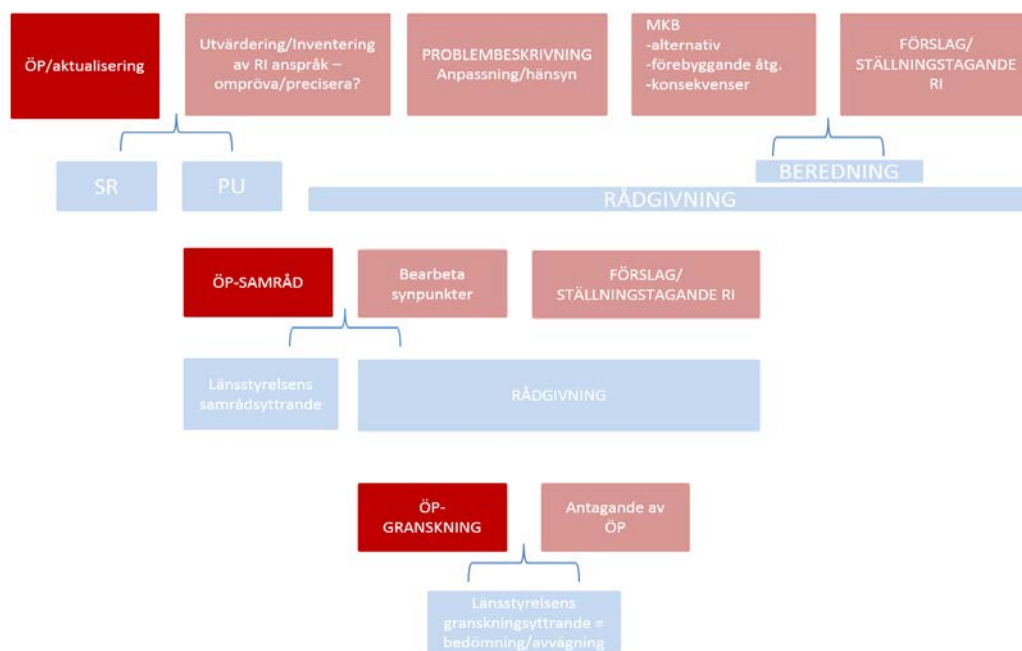
Dessa olika dimensioner kan, vid bedömning av påtaglig skada, skapa komplexa avvägnings- och tolkningssituationer som inte enbart går att lösa genom preciserade värdebeskrivningar. Behovet av vägledning och stöd vid tillämpningen av bestämmelserna är stor och behöver hanteras för att underlätta vid planering för bostads- och bebyggelseutveckling inom riksintresseområden enligt 4 kap MB.

4. 3 Processbeskrivning av riksintressehantering i ÖP och DP

Genom kommunsamråden under 2015-2016 har det med tydlighet framgått att kommunerna önskar vägledning och metodstöd i tillämpningen av riksintressebestämmelserna, framförallt när det gäller hantering av riksintressen i ÖP och DP. Denna uppgift faller inte enbart på länsstyrelserna utan är också

en uppgift för Boverket och sektorsmyndigheterna. Länsstyrelserna har dock ett ansvar att förtydliga och kommunicera de processer som mer konkret är kopplade till ärendehandläggningen. Med anledning av detta har Länsstyrelsen under vår och tidig höst 2016, arbetat med en processbeskrivning av Länsstyrelsens riksintressehantering i handläggningen av ÖP och DP, för att identifiera problem och förbättringsområde. Genom processbeskrivningen har Länsstyrelsen framförallt identifierat fyra förbättringsområden:

- Bearbeta och tolka riksintressen. Länsstyrelsen behöver förbättra sin rådgivning när det gäller hur kommuner kan bearbeta och tolka riksintressen i ÖP.
- Tydliga ställningstaganden. Länsstyrelsen behöver stödja och motivera kommuner till att ta ställning till riksintressen i ÖP. Länsstyrelsen behöver också bli tydligare i sina egna bedömningar/avvägningar.
- Enhetlig begreppshandling. Länsstyrelsen behöver ensa sig kring de begrepps som används i bedömningar/avvägningar och vilka krav och konsekvenser som följer av dessa.
- Kommunikation. Länsstyrelsen behöver kommunicera arbetsgången för riksintressehanteringen i ÖP och DP, krav och förväntningar på kommunen samt vilka förväntningar och krav som kommunen kan ha på Länsstyrelsen



Figur 4 Processteg ÖP - första skiss

Med utgångspunkt i förbättringsområdena pågår nu ett arbete med att effektivisera, förtydliga och ensa Länsstyrelsens hantering av riksintressefrågan genom planprocessen. En arbetsgrupp har formats med uppgiften att ta fram ett utkast till arbetsstöd för hantering av riksintressen i planhandläggningen. Utkastet kommer att bearbetas och processas internt under 2017 med ambitionen att det är färdigt för kommunikering i december 2017. Förslag på fokusområden för handläggarstödet har redovisats och diskuterats med

kommuner på Länsstyrelsens fyra delregionala träffar i Munkedal, Mark, Karlsborg och Härryda kommuner.

4.4 Riksintresse kommunikationer – väg

4.4.1 Problembeskrivning

De kommuner som deltagit på kommunsamråden under 2016 har varit tydliga med att riksintresse för kommunikationer, främst för väg och järnväg, ofta innebär svårigheter för kommunerna samt att de utgör hinder för bostadsutvecklingen. Svårigheterna handlar dels om frågor som berör hälsa- och säkerhet men framförallt frågor kring kapacitet och framkomlighet på riksintressanta vägar.

Länsstyrelsens handläggare har också, i samband med översynen av riksintresse kommunikationer, signalerat att det finns stora svårigheter när det gäller bedömning av påtaglig skada på riksintresse kommunikationer för väg i det dagliga ärendeflödet. Svårigheterna handlar framförallt om att risk för påtaglig skada aktualiseras allt mer regelmässigt i detaljplaner för bostäder men också om bristfälliga underlag. Länsstyrelsens har ett tydligt uppdrag att främja bostäder och vill prioritera bostäder i avvägningarna för att åstadkomma en väl avvägd samhällsplanering. Upplevelsen är dock att de saknar underlag som stöd för att hantera målkonflikten trafikbelastning, hänvisat till funktionen för riksintresse kommunikationer, i förhållande till bostadsbebyggelseutveckling.

För att få en djupare kunskap om vari svårigheterna med riksintresse kommunikationer består har Länsstyrelsen genomfört arbetsmöten med planhandläggare som arbetar specifikt med detaljplaner för Göteborg och Västlänken. Länsstyrelsen har också haft avstämningar med Göteborgs stadsbyggnadskontor (SBK), Trafikverket och de regionala aktörer som finns i länet: Göteborgsregionen (GR), som är regionplaneorgan, samt Västra Götalandsregionen (VGR) som är utvecklingsansvarig för regional tillväxt och regional infrastrukturplanering. Utöver detta har Länsstyrelsen genomfört en mindre analys av fyra aktuella detaljplaner/yttrande där risk för påtaglig skada på riksintresse kommunikationer hävdas av Trafikverket.

De detaljplaner/yttrandena som varit föremål för analysen är:

- Detaljplan för Blandstadsbebyggelse i Frihamnen, etapp 1, Göteborg Stad
- Trafikverkets synpunkter i granskningskedet angående detaljplan för bostäder och verksamheter norr om Lana, Göteborgs Stad
- Detaljplan för Västlänken, Station Korsvägen med omgivning inom stadsdelarna Heden, Johanneberg och Lorensberg, Göteborgs Stad
- Detaljplan för ny Götaälvbron, Göteborgs Stad

Vägledande frågeställningar för analysen har varit:

- *Vad är orsaken till (risk för) påtaglig skada då det hävdas?*
- *Hur yttrar sig Trafikverket över RI kommunikationer?*

- *Hur hanteras frågan i DP av kommunen – vad baserar de sina ställningstaganden på (underlag?)?*
- *Hur yttrar sig Länsstyrelsen i samråd, granskning & antagande? Går Länsstyrelsen på Trafikverkets linje, gör Länsstyrelsen en egen bedömning, kräver Länsstyrelsen något från kommunerna, vilka begrepp använder Länsstyrelsen?*

Mot bakgrund av detaljplaneanalysen samt de samtal som förts med större tillväxtkommuner, planhandläggare på Länsstyrelsen och Trafikverket beskrivs *tre framträdande problemområden* i avsnitt 4.4.2 Funktionsbeskrivningar för riksintresse kommunikationer, 4.4.3 Framkomlighet och kapacitetsbegränsningar samt 4.4.4 Hälsa – och säkerhetsaspekter.

4.4.2 Funktionsbeskrivningar

Utpekande av ett riksintresse för kommunikationer innebär enligt miljöbalken 3 kap 8 § att riksintresset ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningen. Det är funktionen hos transportsystemet som ska säkerställas. Tillkommande bebyggelse får inte negativt påverka varken nuvarande eller framtida nyttjande av anläggningen.

Syftet med funktionsbeskrivningarna är att de ska beskriva varför kommunikationsanläggningen är av riksintresse samt ge översiktlig information om kommunikationsanläggningen utifrån dess huvudsakliga funktion och eventuella framtida behov av markanspråk. Trafikverket förmedlar att funktionsbeskrivningarna, särskilt för väg- och spårtrafik, ofta är på en för övergripande nivå för att utgöra underlag vid ett eventuellt ställningstagande mellan olika intressen. Vid behov av mer detaljerade beskrivningar eller preciseringar önskar Trafikverket en dialog med länsstyrelser och andra aktörer.

Det finns en *generell funktionsbeskrivning* och en *specifik funktionsbeskrivning* för varje kommunikationsanläggning. I den generella beskrivningen framgår utifrån vilket kriterium kommunikationsanläggningen är av riksintresse. Här ingår ofta även en övergripande beskrivning av anläggningen som helhet och dess övergripande funktion. I den specifika beskrivningen ryms mer detaljerad information om t.ex. respektive bandels, farleds och delsträckas funktion och förutsättningar samt vilka eventuella åtgärder som planeras eller kan bli aktuella i framtiden.

Runt kommunikationsanläggningarna finns ett influensområde. För vägtrafik, spårtrafik och sjöfart är det enligt Trafikverket inte möjligt att ange ett generellt influensområde till de utpekade kommunikationsanläggningarna, eller att geografiskt avgränsa influensområdena till de enskilda riksintressena. Hänsyn till de så kallade influensfaktorerna bör därför tas vid förändring av markanvändning i närheten av kommunikationsanläggningar av riksintresse. För väg och järnväg kan influensfaktorer exempelvis vara buller, vibrationer, barriäreffekter, trafiksäkerhet, elsäkerhet, farligt gods o.s.v. (Trafikverket.se)

Ex funktionsbeskrivning för väg E6

E6 går genom Västra Götaland från Trelleborg via Strömstad till riksgränsen. Vägsträckningen går rakt igenom centrala Göteborg.

Generell funktionsbeskrivning:

Väg E6 ingår i det av EU utpekade Trans European Transport Network, TEN-T. Vägarna som ingår i TEN-T är av särskild internationell betydelse. Vägen sträcker sig genom Skåne längs västkusten och vidare upp till norska gränsen.

Specifik funktionsbeskrivning:

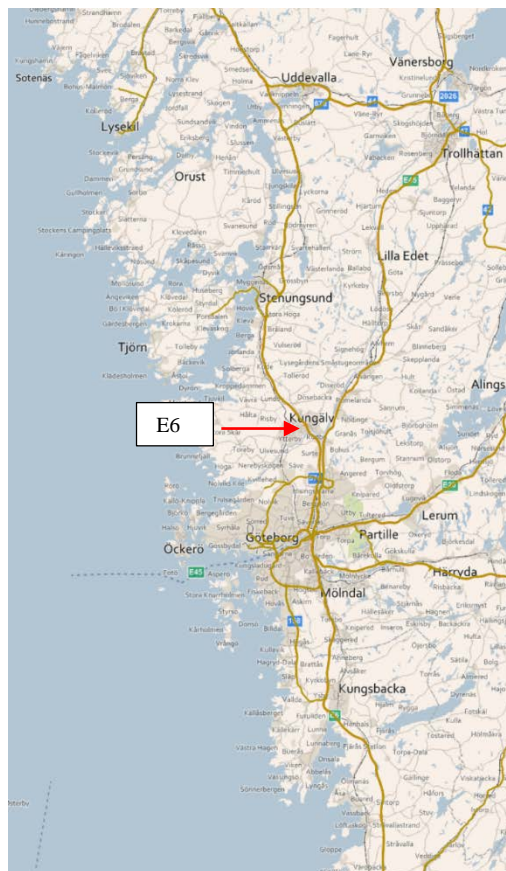
E6 genom Västra Götalands län utgör en viktig väg för långväga resor och transporter. Det är ett viktigt stråk för näringslivets transporter då det bl. a. är betydelsefull för internationella godstransporter via Göteborgs Hamn. Vägen är utpekad som primär transportled för farligt gods. Arbetspendlingen är omfattande på sträckan Kungälv-Göteborg. E6 har också stor betydelse för turism- och handelscentra utmed Bohuskusten. Från Mölndals kommungräns till Olskroksmotet är E6 gemensamt med E20. (<https://riksintressenkartor.trafikverket.se/Riksintressen/>)

Det problem som kommunerna påtalat när det gäller funktionsbeskrivningar för riksintressekommunikationer, främst för väg och järnväg, är att de är kortfattade och inte utgör tillräckligt stöd i planeringen för att göra ställningstagande. Kommunerna har svårt att förhålla sig till funktionsbegreppet, som inte på ett lika tydligt sätt som för övriga riksintressen knyter an till markanspråket. Kommunerna önskar att funktionens innebörd förtydligas i beskrivningarna.

Även Länsstyrelsen är i behov av tydliga funktionsbeskrivningar för att göra de avvägningar som krävs och bedöma risk för påtaglig skada.

Länsstyrelsens handläggare påtar att det är svårt att göra sådana bedömningar utifrån Trafikverkets funktionsbeskrivningar för väg och järnväg. Eftersom det är funktionen hos exempelvis en kommunikationsled som ska upprätthållas och inte påtagligt försvåras så behöver det framgå vad det är som ska fungera, vilka trafikslag som är prioriterade, vilka faktorer som kan påverka funktionen negativt, vilka begränsningar som är acceptabla och när eller vid vilka nivåer som funktionen påverkas så pass mycket att funktionen påtagligt försvåras. För att hantera kapacitetsfrågan i förhållande till bostadsutveckling är det exempelvis önskvärt att funktionsbeskrivningarna anger maxtaget för kapacitet på aktuell vägsträckning och vilka åtgärder som krävs för att upprätthålla riksintressets funktion då maxtaget är uppnått. Det är rimligt att kravnivån på kommunerna sänks om kommunen kan redovisa alternativa vägar och bostadsområdet ligger i anslutning till välutbyggd kollektivtrafik, cykelvägar och god service.

I motsats till värdebeskrivningar för riksintresse natur och kultur så är Länsstyrelsen inte inblandad i utformningen av Trafikverkets



Figur 5 E6 från Trafikverkets kartverktyg över riksintressen

funktionsbeskrivningar. Länsstyrelsen uppgift blir därför att förmedla till Trafikverket de brister som påtalats och vilka behoven av förtydligande som finns. Länsstyrelsen har under 2016 upprättat en god kontakt med Trafikverket i frågan och har framfört önskemål om samverka i den nationella översyn av funktionsbeskrivningar som Trafikverket planerar 2017.

4.4.3 Framkomlighet och kapacitetsbegränsningar

I Länsstyrelsens analys av fyra fall av detaljplaner/yttranden i Göteborgs Stad, där risk för påtaglig skada framförts av Trafikverket, blir det tydligt att kapacitetsbegränsningarna på riksintressanta vägar krockar med behovet av bostads- och bebyggelseutveckling. Flera nationellt viktiga kommunikationsleder för godstrafik och långväga transporter går rakt igenom staden och är idag tungt belastade med stundtals trafikstoppning och begränsad framkomlighet. Med utgångspunkt i de nationella trafikprognoserna om ökande trafik blir resultatet att varje enskild plan för bostäder omkring dessa leder adderar på belastningen. Enligt Trafikverket blir belastningen så stor att den riskerar att påverka funktionen för de nationellt prioriterade lederna. Kommunerna förväntas därför beräkna samt beskriva hur den enskilda planens trafikstring ska tas om hand så att den inte belastar de riksintressanta vägarna. Problemet är att sådana transportlösningar sällan kan hanteras inom ramen för detaljplanerna utan snarare hör hemma på en mer strategisk nivå, i ÖP och på regional nivå. Kommunerna medger att de har ett ansvar att se till att trafiksystemet fungerar, exempelvis genom att bygga ut det lokala trafiknätet. Samtidigt är ambitionen att minska bilberoendet vilket innebär att kommunen vill satsa på andra lösningar för kommunikation, än ytterligare gator/vägar för biltrafik. De kan dock inte hindra att biltrafiken i, brist på effektivare vägalternativ, utnyttjar de nationellt prioriterade vägarna för att förflytta sig lokalt.

Göteborgs Stad redovisar, som svar på Trafikverkets krav, olika åtgärder som enligt kommunen ligger i linje med en viljestyrd planering mot ett hållbart resande, exempelvis kollektivtrafiknära lägen, reducerade antal p-platser, utbyggnad av cykelstråk, bilpooler för uthyrning av bilar. Detta i sig ska enligt kommunen leda till att biltrafiken inte ökar med det ökande antalet bostäder. Trafikverket svar på detta blir att det saknas underlag för att verifiera att planen i praktiken kommer att leda till en minskad eller bibehållen biltrafik. I samtliga fall som analyserats, där frågan varit aktuell, har också Länsstyrelsen ställt sig bakom Trafikverkets krav på klargörande underlag. Troligt är att varje enskild plan för bostäder, oavsett kommunens åtgärder, i en omställningsperiod, kommer att generera mer biltrafik. Åtminstone till dess att det blir mer obekvämt att nyttja sin bil än vad det är att nyttja andra alternativa färdmedel. För Länsstyrelsens del är frågan vilka krav på framkomlighet som kan ställas på Trafikverkets riksintressanta vägar i detta sammanhang (kopplat till utpekandet av riksintresse) och vilka prioriteringar som ska göras för att främja ett hållbart bostadsbyggande.

Oavsett i vilka lägen kommunerna i och omkring Göteborgsregionen planerar för bostäder så resulterar planerna, mer eller mindre, i en ökad belastning på Göteborgs närliggande riksintressanta vägar. Göteborg är och ska enligt Göteborgsregionens strukturbild vara länets regionala motor/kärna vilket i praktiken innebär att regionen accepterar en omfattande arbetsplatsinpendling till Göteborg. De bostadsutvecklingsalternativ som ligger i centrala delar av

Göteborg borde ur denna synvinkel vara mest lämpliga ur belastningssynpunkt eftersom invånarna får ett annat rörelsemönster och fler alternativ till resande finns. När det gäller kommuner i Göteborgsregionens utkant blir bostadsbyggande i kollektivtrafiknära lägen mest angeläget. Tröskeln för omställning i dessa kommuner är dock högre och beroende av prisvärda, attraktiva och effektiva kollektivtrafiklösningar. Många väljer exempelvis fortfarande att ta bilen mellan Kungsbacka och Göteborg eller Stenungssund och Göteborg trots närhet till tåg och buss. Belastningen på kollektivtrafiksystemet, i synnerhet tåg, är också mycket högt.

Att överbelastning på riksintressanta vägar leder till svårigheter i bedömning av påtaglig skada är inte bara ett problem som drabbar planering av bostäder i Göteborgs Stad. Det är ett generellt problem för flera av kommunerna i Västra Götalands län även om det uppstår mer frekvent i Göteborgs Stad där ett stort antal planer för bostäder upprättas.

Det är angeläget att klargöra vilka krav på framkomlighet som kan ställas på riksintressanta vägar. Det är också viktigt att säkerställa att detta bedöms likvärdigt i alla delar av landet och inte är en regional företeelse.

4.4.4 Hälsa- och säkerhetsaspekter

Flera kommuner upplever att buller-, risk- och säkerhetsfrågor kopplas till risk för påtaglig skada på riksintresset. När det gäller buller så finns det riktlinjer att förhålla sig till i planeringen. I de fall frågan lyfts som en risk för påtaglig skada på riksintressanta vägar kan det handla om att Trafikverket har synpunkter på att kommunens bullermätningar inte tar hänsyn till den trafikökning som förväntas i framtiden. Trafikverket befarar att boenden kan komma att kräva åtgärder mot buller så som anläggande av tyst asfalt eller uppförande av bullerskydd, som då får bekostas av Trafikverket. Det kan också innebära krav på sänkta hastigheter vilket påverkar framkomligheten på vägarna. Liknande problematik gäller för farlig gods där Trafikverket kräver att kommunerna i bostadsplaneringen tar höjd för den förväntade trafikökningen i säkerhetsavstånd till de riksintressanta lederna.

Risk för påtaglig skada på riksintresse kommunikationer hävdas också utifrån säkerhetsaspekter som har kopplingar till överbelastning på riksintressanta vägar. Dels uppstår situationer med köbildning på avfarter från nationellt prioriterade vägar vilket leder till ökad risk för olyckor. Köbildning rent allmänt på och omkring de riksintressanta vägarna innebär också en påverkan på funktionen för lederna då framkomligheten begränsas. Detta påverkar inte bara godstransporter och den långväga trafiken utan också räddningstjänstens möjlighet att ta sig fram på de prioriterade vägarna. Utrymme på vägarna behövs också för att hantera eventuella olyckor och störningsmoment i trafiken. Med en förväntad framtida trafikökning kan ytterligare utrymme krävas för dessa säkerhetszoner.

I problematiken för samtliga frågor som berörs ovan ligger Trafikverkets ansvar att säkerställa en framtida utveckling av de nationellt prioriterade lederna. Det vill säga att vägarna, med ökad trafikering, kan komma att ta mer yta i anspråk i framtiden för att säkerställa funktionen. Detta behöver kommunerna enligt Trafikverket ta hänsyn till i planeringen så att möjligheterna inte byggs bort.

Om utvecklingsbehovet för de nationellt prioriterade lederna är en realitet som kommunerna behöver förhålla sig till i planeringen så hade det varit lämpligt om utrymmet ingick i Trafikverkets ytanspråk alternativt att det beskrivs i funktionsbeskrivningen.

Det är angeläget att klargöra på vilket sätt hälsa och säkerhet kan kopplas till tillämpning av riksintressebestämmelser för en väg- eller bansträckning. Det behöver tydliggöras att det handlar om behov av framtida ytanspråk och inte risk för framtida ekonomisk skada för Trafikverkets anläggning (ex bullerskydd). Det är också viktigt att säkerställa att detta bedöms likvärdigt i alla delar av landet.

4.4.5 Samråd med Trafikverket, GR och VGR

Länsstyrelsen har vid flertalet tillfällen under 2016 lyft behovet av samverkan mellan Trafikverket, GR och VGR gällande underlag för hantering av målkonflikter mellan riksintresse kommunikationer och bostadsutveckling. Göteborgs Stad är den mest påverkade aktören och arbetar aktivt med frågan. Länsstyrelsen har dock identifierat ett behov av att synliggöra den mer generella problematiken kring riksintresse kommunikationer hos fler aktörer med ansvar eller intresse i frågan.

Kopplat till riksintresseuppdraget lyftes frågan först på Trafikverket och Länsstyrelsens gemensamma ”Principsamråd” den 17 juni 2016. På mötet fastställs att frågan behöver hanteras och att kontaktperson för Trafikverket ska förmedlas till Länsstyrelsen.

Hur kan vi verka för en snabb bostadsutveckling och samtidigt klara en rimlig transportsituation?

Den 11 oktober bjuder Länsstyrelsen in till ett möte med Trafikverket, VGR och GR där ambitionen är att reda ut rollfördelning på regionalnivå med hänsyn till den problematik som uppstår mellan bostadsbebyggelseutveckling och funktionen för riksintresse kommunikationer.

- Trafikverket menar att deras ansvar i detta sammanhang är att säkerställa funktionen och utvecklingsbehoven för riksintresse kommunikationer.
- VGR anser inte att de har uppdraget att arbeta med bostadsplanering och därför inte kan ta ansvar för kopplingen bostäder och infrastruktur. Däremot upprättar de länsplaner för infrastruktur och ansvarar för regional tillväxt samt utveckling och bevakar frågan ur detta perspektiv.
- GR, som är utpekat regionplaneorgan enligt PBL, menar att de regionplanerar genom ett processinriktat arbetssätt (rådslag) som resulterar i mål- och strategidokumenterna ”Hållbar tillväxt” och ”Strukturbild för Göteborgsregionen”. Utöver detta följer de och yttrar sig över kommunernas ÖP och ett urval av DP samt deltar i att samordna den översiktliga infrastrukturplaneringen och utvecklingen av Göteborgsregionens transportsystem. Någon regionplan i enlighet med PBL är aldrig upprättad.
- Länsstyrelsens roll är att samordna statens intressen och utifrån befintligt underlag göra väl avvägda bedömningar.

Den strukturbild som GR tagit fram är mer av karaktären måldokument och saknar hantering av målkonflikter som kan ge vägledning i att göra väl avvägda bedömningar. I avsaknad av en regionplan och regionala planeringsunderlag som hanterar prioriteringar, ställningstaganden och identifierar målkonflikter har kommuner svårt att hantera kommunövergripande strategiska frågor i ÖP. Målkonflikterna förskjuts ner i enskilda planer och projekt, där lösningar tvingas fram utan ett större geografiskt helhetsperspektiv och i avsaknad av underlag för att göra väl avvägda bedömningar. En regionplan som hanterar målkonflikter är därför mycket önskvärd enligt både Länsstyrelsen och Trafikverket. Varken Trafikverket eller Länsstyrelsen vill hindra bostadsbyggande *men* de regionala förutsättningarna måste finnas på plats för att det ska fungera

Trafikverket och Länsstyrelsen framför i detta sammanhang att det är viktigt att en regionplan, i syfte att delvis belysa målkonflikter kopplat till infrastruktur och riksintresse kommunikationer, bör lösas i en funktionellt avgränsad geografi.

I avsaknad av gemensamma regionala strategiska prioriteringar, som ger stöd och inriktning i avvägningar mellan riksintresse kommunikationer och bostadsutveckling i ÖP och DP, faller ett tungt ansvar för utvecklingen inom detta område på Länsstyrelsen.

Hur ska Länsstyrelsen och Trafikverket hantera riksintresse kommunikationer i det akuta ärendeflödet?

Den 14 december träffades Länsstyrelsen och Trafikverket för att diskutera en utredning som SBK tagit fram med hjälp av konsultbyrå ”Lagtolken”, *Sammanfattning riksintresse kommunikationer* av Peggy Lerman. Utredningen behandlar tillämpningen av regler för riksintresse kommunikationer. Syftet med mötet var att, med utgångspunkt i utredningen, försöka landa i ett gemensamt förhållningssätt avseende riksintresse kommunikationer för en mer effektiv hantering av detaljplaner. På mötet förmedlar Länsstyrelsen sitt förhållningssätt i frågan om riksintresse kommunikationer:

- Vid risk för påtaglig skada på funktioner för riksintresse kommunikationer behöver koppling till plats tydligt lyftas och konkret förklaras av Trafikverket
- Kapaciteten för en sträckning behöver definieras av Trafikverket
- Funktionen måste utgå från anläggningens funktion i strukturen av kommunikationer, det som gör platsen strategiskt och nationellt intressant.
- Funktionsbeskrivningarna behöver på ett tydligare sätt uttrycka riksintresseanspråkets värden så att de kan användas som bedömningsunderlag av länsstyrelserna.
- Länsstyrelsen behöver i större utsträckning utnyttja möjligheten att begära förtydligande av Trafikverket.
- En sträcknings utvecklingsbehov behöver vara tydligt definierat (exempelvis i riksintresseanspråket) för att påtaglig skada ska kunna hävdas.
- Länsstyrelsen behöver aktivt verka för att riksintresse kommunikationer och transportfrågor hanteras av kommuner i ÖP.

- Länsstyrelsen behöver aktivt verka för att bostadsutveckling i förhållande till transportfrågor hanteras på strategisk nivå/regional nivå

Under mötet var det framförallt i diskussioner om punkten ”funktionen i strukturen av kommunikationer” som åsikterna gick isär. Kan exempelvis risk för begränsningar i räddningstjänstens framkomlighet på en vägsträckning påtagligt försvåra funktionen i strukturen för kommunikationer?

Mötet resulterade i fyra prioriterade områden för fortsatt arbete:

- Trafikverkets funktionsbeskrivningar för riksintresse kommunikationer ska ses över/revideras under 2017. Länsstyrelsen vill vara samrådspart i detta arbete.
- Trafikverket behöver arbeta med att renodla riksintresseanspråk för riksintresse kommunikationer – Vilka frågor regleras av riksintressebestämmelserna? Vilka frågor faller exempelvis inom prövningsgrund hälsa & säkerhet?
- Länsstyrelsen ska arbeta för att lyfta transportfrågor i ÖP.
- Behovet av en regional aktör som hanterar strategiska frågor och målkonflikter behöver framhållas av samtliga parter.

4.4.6 Sammanfattande analys

Det finns ett identifierat problem och önskemål om att i bred samverkan kunna hitta överenskommelser om hur riksintresse kommunikationer, samt relaterade målkonflikter, skall hanteras på en övergripande nivå, kopplat till bostadsutvecklingen i länet. Detta för att undvika att frågan hanteras i varje kommande plan och projekt. Problemet finns inte bara i Göteborg utan även i flera av länets städer. På sikt kan svaret vara en mer aktiv regional planering. Behov av att hantera frågan är dock akut och kräver lösningar även på kort sikt.

Riksintresse kommunikationer är nu på agendan. Det återstår dock interna processer hos både Trafikverket och Länsstyrelsen. För att hantera den situation som uppstår, där Länsstyrelsens handläggare upplever en låsning mellan risk för påtaglig skada på riksintresse kommunikationer och hållbar bostadsutveckling, behöver Länsstyrelsen internt ta ställning till var ribban ska läggas. Detta i avvaktan på tydligare riksintresseunderlag och en funktionell regional planering som ger stöd i handläggningen av planer och projekts påverkan på riksintresse kommunikationer.

Länsstyrelsen kan ta ansvar i frågan om risk för påtaglig skada vad gäller behov av areal för riksintresse kommunikationer men inte på egen hand ta ansvar för de frågor som är kopplade till belastningsproblematik och hälsa och säkerhet som idag, i brist på andra lösningar, delvis hanteras genom tillämpning av bestämmelser för riksintresse kommunikationer.

5. Avslutande reflektioner

Genom arbetet med riksintresseuppdraget har Länsstyrelsen identifierat att det finns brister i det underlag som bland annat ska ligga till grund för kommunernas ställningstagande i ÖP och DP samt Länsstyrelsens bedömningar och avvägningar i yttranden och beslut. Underlagen är generella i sin utformning och svåra att bryta ner till lokala värden. För att underlätta i

bedömningen av påtaglig skada har Länsstyrelsen, i de urval av värdebeskrivningar som förtydligats, fokuserat på att tydliggöra vad som utgör riksintressets kärnvärden, vilka stödjandefaktorer som är avgörande för att bibehålla riksintressets värde samt vilka faktorer som kan påverka riksintresset negativt.

De nationella prioriteringarna i riksintresseunderlagen kommer dock alltid innehålla ett visst mått av generalitet och behöver brytas ner och tolkas utifrån lokala förutsättningar och de åtgärder som planeras. I denna process är det tydligt att kommunerna behöver mer stöttning från Länsstyrelsen. Roller och ansvar behöver förtydligas och mer tid och resurser behöver läggas på hantering av riksintressen i översiktsplaneringen så att ÖP blir det beslutsunderlag som är avsett.

Länsstyrelsen behöver också arbeta med att bli tydligare i sina avvägningar samt bedömningar av påtaglig skada. Otydligheten kan delvis förklaras med bristfälliga underlag och svårigheten att förhålla sig till förutsättningar som blir kända först senare i planprocessen. Länsstyrelsen behöver dock i större utsträckning känna sig trygga med att göra de avvägningar som krävs utifrån befintligt underlag, då en omtolkning kan göras om nya faktorer blir kända längre fram i processen. Om Länsstyrelsen är tydlig i sina bedömningar har kommunerna något att förhålla sig till och utrymme för diskussion och förhandlingar uppstår.

I översynen av riksintresse för väg upplever Länsstyrelsen att riksintressekommunikationer får klä skott för situationer och målkonflikter som uppstår mellan strategier för hållbart bostadsbyggande och infrastrukturplanering. De problem som uppstår kan inte hanteras inom ramen för detaljplanen utan behöver lyftas upp på en mer strategisk nivå, dels genom att koppla samman bostadsutveckling och infrastrukturfrågor på ett tydligare sätt i ÖP. Men också genom strategiska underlag och ställningstagande på regional nivå.

Om en omställning till ett hållbart resande är prioriterad är sannolikt inte lösningen att bygga ut ett ytterligare kapacitetsstarkt vägnät som allt snabbare fylls med inducerad trafik. Istället kan samhället acceptera vissa begränsningar vad gäller framkomlighet, under en omställningsperiod, och gemensamt arbeta för att öka takten i omställningen, framförallt genom insatser på regional och nationell nivå. Ett led i att kunna uppnå trygghet i besluten för Länsstyrelsen är att känna stöd från flera aktörer. Där är en väl avvägd och konsekvensbedömd regional planering, som skett i dialog och samverkan, ett möjligt stöd för mer nyanserade beslut.

Det arbete som Länsstyrelsen bedrivit inom ramen för riksintresseuppdraget har bidragit till att höja den allmänna kunskapsnivån kring riksintressen hos involverade parter. Det har uppmärksammat Länsstyrelsen på behovet av att arbeta mer aktivt med riksintressefrågan och givit upphov till många kreativa processer vars arbete fortsätter även efter det att uppdraget avslutats.



REFERENSER

Naturvårdsverket *Nya och reviderade riksintressen för friluftsliv* [LÄNK](#)

Göteborgsregionens kommunalförbund *Strukturbilder för Göteborgsregionen*
Göteborgsregionens förbundsstyrelse 2008-05-23 [LÄNK](#)

RiR 2013:21 *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande*.
Riksrevisionen [LÄNK](#)

SOU:2014:59 *Bostadsförsörjning och riksintressen* Miljö- och energidepartementet
[LÄNK](#)

Trafikverket *Kartor över riksintressen och funktionsbeskrivningar* [LÄNK](#)

Gyllensvärd M. och Svensson J. *Riksintressen för obruten och högexploaterad kust. Analys av värdebeskrivningar i Bohuslän*. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Rapport 2015:44 [LÄNK](#)

Hellström, J. *Bostadsmarknadsanalys Västra Götalands län 2016* Länsstyrelsen i Västra Götalands län Rapport, 2016:39 [LÄNK](#)

Hellström, J. *Bostadsmarknadsanalys Västra Götalands län 2015* Länsstyrelsen i Västra Götalands län Rapport, 2015:41 [LÄNK](#)

Lerman, P. *Sammanfattning riksintresse kommunikationer*. Lagtolken/SBK



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN