



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Riksintressen

Stöd för hantering av riksintressen i fysisk planering



Rapportnummer 2018:46
ISSN 1403-168X
VERSION 1 2018-09-13

Detta handläggarstöd är en första version från Länsstyrelsen i Västra Götalands län, samhällsavdelningen.
Handlingen kommer att uppdateras efter behov.
Konstruktiva förslag på förbättringar kan skickas till samby.vastragotaland@lansstyrelsen.se

Projektsamordnare: Moa Nord, Samhällsbyggnadsenheten
Medverkande: Johanna Stenberg, Christian Jönsson Hammenfors, Saeid Erfan, Samhällsbyggnadsenheten

Rapporten finns som PDF på www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland

Förord

Vissa värden i vår omgivning – riksintressen - anses så värdefulla att de skyddas med en särskild lagstiftning som uttrycker samhällets grundläggande synsätt vad gäller god hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Riksintressesystemet är ett sätt att skydda utpekade värdefulla områden av nationellt intresse.

Länsstyrelserna ska bevaka att riksintressen tillgodoses i planeringen. Riksintressesystemet är en grundbult i länsstyrelsernas tillsynsarbete och för dialogen mellan stat och kommun när det gäller hushållningen med mark- och vattenområden. Bestämmelserna har också en allmän funktion som vägledning för väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

Otydligheter i tillämpningen av riksintressebestämmelserna samt förändrade förutsättningar i samhället skapar ibland svårigheter vid hantering av riksintressen i planprocessen. En svårighet som delas av Länsstyrelsen och kommunerna.

Flertalet kommuner i Västra Götalands län efterfrågar en tydligare hantering av riksintressefrågan från Länsstyrelsen avseende; *bättre stöd och rådgivning, tydligare riksintresseunderlag, förbättrad tillgänglighet till riksintresseunderlag, tydliga avvägningar/ställningstaganden, likvärdiga bedömningar och ökad förutsebarhet.*

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har som ett första steg genomfört ett omfattande internt arbete med fokus på att identifiera förbättringsområden och förtydliga hantering av riksintressefrågan genom planprocessen. Arbetet har resulterat i en första version av ett handläggarstöd för riksintressehanteringen i översikts- och detaljplaneringen under 2018 som kompletterats med värdefullt och kloka inspel från externa parter.

Handläggarstödet har fokus på arbetsprocesser kopplat till riksintressesystemet, både som kommun, länsstyrelse. Handlingen avses att utvecklas över tid och kompletteras med mer rådgivning och hänvisningar.

Detta stöd för hantering av riksintressen i planprocesser ska fungera som ett hjälpmedel för handläggare på kommuner i Västra Götalands län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län i översikts- och detaljplaneringen. Stödet beskriver endast vårt läns behov och processer i hanteringen av riksintressanspråk.



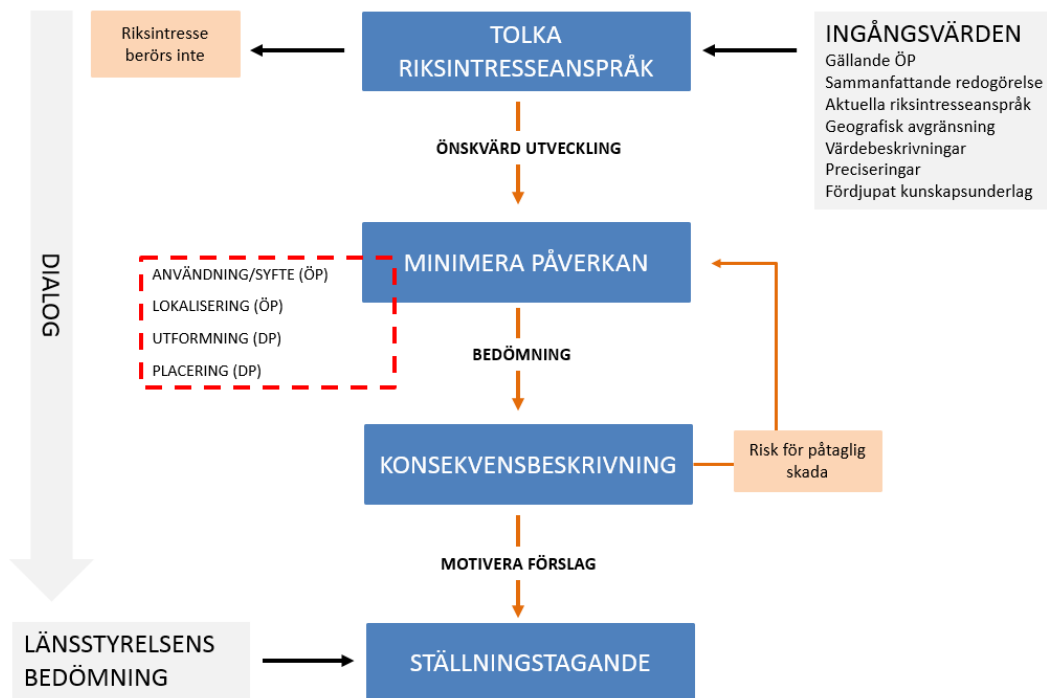
Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Sammanställning figurer</i>	6
<i>Inledning</i>	7
<i>Riksintresseprocessen</i>	9
<i>Varför riksintressen?</i>	9
<i>Riksintressebestämmelser</i>	11
<i>Bestämmelser i 3 kapitel Miljöbalken</i>	11
<i>Bestämmelser i 4 kapitel Miljöbalken</i>	13
<i>Kompletterade lagstiftning</i>	15
<i>Riksintresseanspråk</i>	16
<i>Riksintressemyndigheter</i>	16
<i>Planeringsunderlag</i>	17
<i>Översiktsplanprocessen</i>	18
<i>Översiktplanering</i>	18
<i>Bestämmelser om ÖP</i>	18
<i>Översiktsplanens räckvidd som vägledande underlag</i>	19
<i>Roller och ansvar i ÖP: Kommun och länsstyrelse</i>	19
<i>Rullande översiktsplanering & riksintressehantering</i>	21
<i>Om ställningstaganden eller överenskommelser om riksintresseanspråk saknas i ÖP</i>	22
<i>Detaljplanprocessen</i>	23
<i>Roller och ansvar i DP: Kommun & länsstyrelse</i>	23
<i>Detaljplanens förhållande till gällande översiktsplan</i>	25

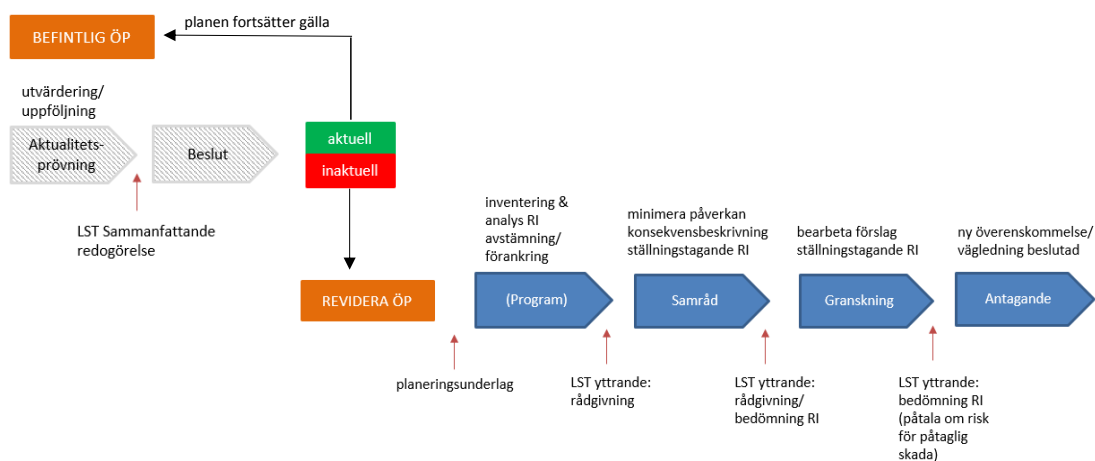
<i>MODELL</i>	
<i>för riksintressehantering</i>	<i>26</i>
<i>Metodstöd för hantering av riksintressen i ÖP.....</i>	<i>27</i>
<i>Tolka riksintresseanspråk.....</i>	<i>27</i>
<i>Minimera påverkan.....</i>	<i>29</i>
<i>Konsekvensbeskrivning.....</i>	<i>31</i>
<i>Ställningstagande</i>	<i>32</i>
<i>Redovisning</i>	<i>33</i>
<i>Metodstöd för hantering av riksintressen i DP.....</i>	<i>34</i>
<i>Tolka riksintresseanspråk.....</i>	<i>34</i>
<i>Minimera påverkan</i>	<i>35</i>
<i>Konsekvensbeskrivning</i>	<i>37</i>
<i>Ställningstagande</i>	<i>37</i>
<i>Redovisning</i>	<i>39</i>
<i>Referenser.....</i>	<i>40</i>
<i>Bilaga 1</i>	
<i>Villkor och undantag 4 kap MB</i>	<i>42</i>

Sammanställning figurer

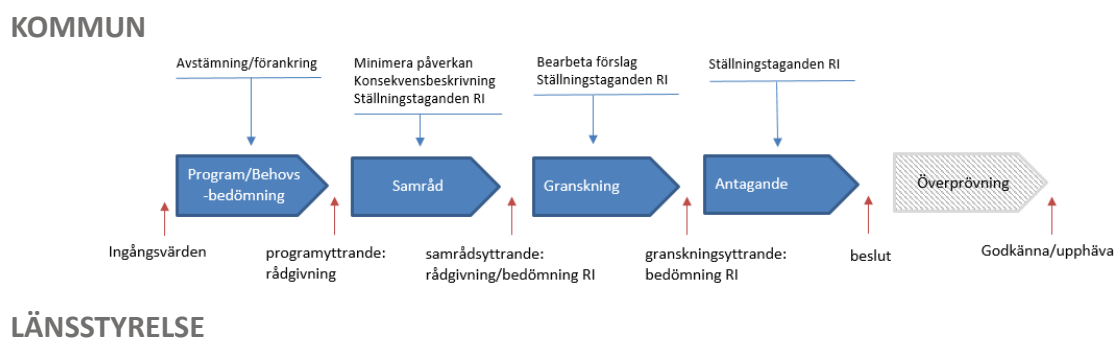
Modell för riksintressehantering



Processbeskrivning av riksintressehantering i ÖP



Processbeskrivning av riksintressehantering i DP



Inledning

Genom detta stöd för hantering av riksintressen vill Länsstyrelsen ge kommunerna en metod för hantering av riksintresseanspråk enligt 3 kap. och 4 kap. Miljöbalken i planprocessen. Stödet fokuserar på översiktsplanprocessen och detaljplanprocessen som beskrivs utifrån sitt sammanhang i riksintressesystemet. Olika aktörers roller och ansvar i systemet berörs samt några av de verktyg som kan användas i processen.

Stödet beskriver Länsstyrelsens förväntningar på kommunen när det gäller hantering av riksintressen genom planprocessen;

- *hur kommunen kan arbeta med riksintressepreciseringar*
- *att nå fram till ställningstaganden samt*
- *hur riksintressen kan redovisas i översiktsplanen.*

Stödet tydliggör också vad kommunen kan förvänta sig av Länsstyrelsen avseende rådgivning, förtydligande av riksintresseunderlag och bedömning i yttrande och beslut. Att bevaka att riksintressen tillgodoses i planeringen är en grundbult i länsstyrelsernas¹ tillsynsarbete.

Handläggarstödet hanterar riksintresseanspråk i allmänhet. Stödet ger inte svar på hur olika bedömningar kan göras i förhållande till specifika riksintressen eller åtgärder eftersom det är situationsberoende. Behov av stöd kan se olika ut beroende på vilken kategori av riksintresseanspråk som berörs. Ett nationellt exploateringsintresse som är ett riksintresseanspråk är ofta mer konkret och därmed enklare att förhålla sig till än de ingående värden som utgör ett bevarande-intresse. Vägledningen kan därför upplevas som att det är mer viktat mot bevarandeintresse. Metoden är dock användbart för hantering av alla typer av riksintressen.

Syftet är att underlätta hanteringen av riksintressen och förstå vilka olika roller olika parter har och att kommunen kan ta en mer aktiv roll i hanteringen av riksintressen. Målet är en bredare gemensam kunskap om hur riksintressen kan och ska hanteras i planprocessen.

Handlingen försöker hämta stöd i de förarbeten och kompletterande lagar som finns till lagtexterna i Miljöbalken 3 och 4 kapitel för att komplettera och nyansera gällande lagtexter.

¹. Länsstyrelsens roll i planprocessen regleras i 5 kap. 14 och 22 §§ PBL samt i 2 kap. 1-4 §§ PBF (plan och byggförordningen).

Lagar och förordningar som främst hanteras i handlingen är Plan och Bygglagen (PBL), Miljöbalken (MB) främst 3 och 4 kap(hushållningsbestämmelser) och 6 kap (miljöbedömning), hushållnings-förordningen (1998:896) och den proposition som är underlag och stöd till 3 och 4 kap MB (Prop. 1985/86:3)

Stödet består av:

Del I Process som ger fördjupad kunskap om riksintressesystemet och processen kring riksintressen.

Del II Metod som ska utgöra ett stöd i översiktsplaneprocessen och detaljplaneprocessen när det gäller hantering av riksintressen. Metoderna för översiktsplaneprocessen och detaljplaneprocessen kan läsas var för sig.

Bilaga 1 Innehåller en utveckling av grunder och motiv för de geografiska bestämmelserna i 4 kap MB.

Riksintresseprocessen

Riksintressen ska säkerställa samhällets grundläggande synsätt vad gäller god hushållning med mark och vatten utifrån på förhand utpekade specifika värden med en egen lagstiftning (3 kap. och 4 kap. MB). Översiktsplanen är grunden i både skydd av riksintressen och avvägningar om påverkan på riksintresset. Här beskrivs översiktligt processen avseende riksintressen, från motiv till möjligt genomförande av åtgärder.

Varför riksintressen?

Systemet med riksintressen infördes som ett verktyg i den fysiska planeringen för att säkerställa samhällets gemensamma grundläggande synsätt vad gäller god hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt kopplat till en nationell nivå.

I miljöbalkens 3 och 4 kapitel finns de s.k. hushållningsbestämmelserna som i huvudsak anger vilka allmänna intressen som är av central betydelse för att trygga en uthållig mark- och vattenanvändning i landet, bevara god natur- och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande. Dessa verksamheter och intressen ges enligt bestämmelserna en prioriterad ställning vid avvägning mellan ett områdes olika användningar vid planering och beslut.

Områden med viktiga nationella värden kan pekats ut som riksintresseanspråk enligt hushållningsbestämmelserna och skyddas då särskilt genom att staten kan ingripa i planerings- och beslutsprocessen. De kan vara områden av betydelse för bevarande, exploatering eller nyttjandeintressen.

Avsikten med riksintressebestämmelserna är inte att de ska innehålla alla regler som kan behövas för att nå en god hushållning. Övrig lagstiftning stöttar samhällsplaneringen med helheten. Riksintressebestämmelserna är ett led i samhällets naturresurspolitik och har därmed en inriktning mot arealhushållning. (Prop. 1985/86:3, s. 21)

HUSHÅLLNINGSBESTÄMMELSERNA = MB 3 & 4 KAP

Miljöbalkens 3 och 4 kapitel kallas grundläggande hushållningsbestämmelser och var tidigare en del av bestämmelserna inom den tidigare Naturresurslagen, NRL 2 och 3 kapitel. Lagen är inte ändrad sen den skrevs 1985 bortsett från mindre justeringar och tillägg.

...en inriktning mot skydd av långsiktiga och för landet väsentliga värden som inte kan väntas bli tillräckligt beaktade utan stöd av en lag. Detta innebär inte att en sådan lag ensidigt bör främja bevarandeintressen och långsiktiga försörjningsbehov. Lagens grundläggande syfte bör vara att främja en användning av naturresurserna som är förnuftig för samhället vid en allsidig, samlad bedömning, både i ett långsiktigt och i ett kortsiktigt perspektiv."

(Prop. 1985/86:3, s. 14).

RIKSINTRESSEN I EN STEGVIS PROCESS



FIGUR 1 RIKSINTRESSEANSPRÅK PRECISERAS STEGVIS GENOM PLANPROCESSEN

"Översiktsplanen ska användas som ett instrument för att belysa samhällets syn på vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om mark- och vattentillgångar. Ståndpunktstagandena i översiktsplanen ska utgöra underlag för tillämpning av hushållningsbestämmelserna i mål och ärenden."
(Prop. 1985/86:3 s. 29).

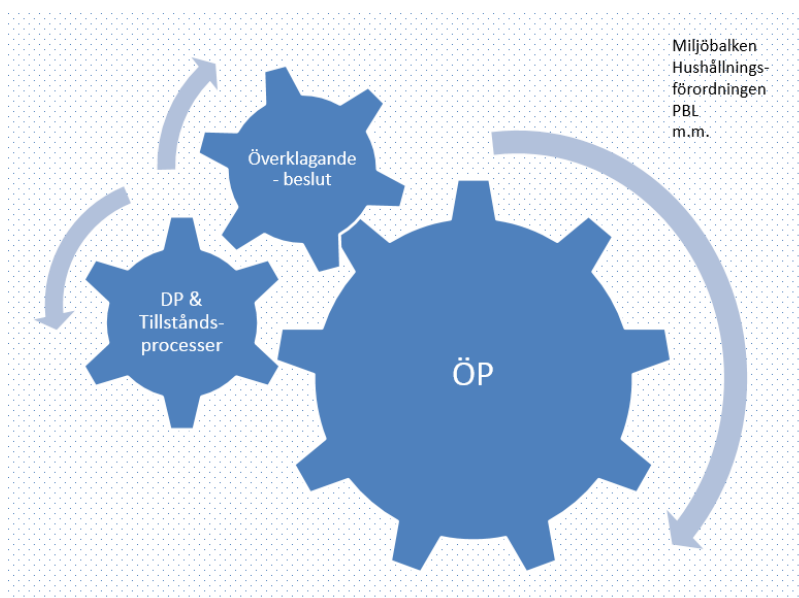
Riksintrassen - från riktlinjer till beslut

Riksintrassen preciseras stegvis av olika aktörer genom planprocessen, från politisk idé uttryckt i hushållningsbestämmelser till utpekande av riksintrasseanspråk, riktlinjer i översiktsplan och beslut genom ändrad mark- och vattenanvändning.

I översiktsplanen (ÖP) görs avvägningar mellan olika allmänna intressen som konkurrerar om en plats. De avvägningar som görs i ÖP kan ses som en överenskommelse mellan stat och kommun för hur intressen ska hanteras i detaljplaner och andra tillståndprocesser som följer.

Drivande i riksintrassestyret är just översiktsplanen (ÖP), som ska föra dialogen om riksintrassen inom lagstiftningens ramar. Detta ökar förutsebarheten och blir vägledande för de som berörs av efterföljande beslutsprocesser exempelvis allmänhet, tjänstemän, beslutsfattare, markägare och exploatörer.

I *DEL I Process* går vi igenom vart och ett av processtegen i riksintrassestyret; *riksintrassebestämmelser*, *riksintrasseanspråk*, *översiktsplanprocess* och *detaljplanprocess*. Alla delar bygger på varandra och utgör viktiga pusselbitar för att systemt ska fungera.



FIGUR 2 ÖVERSIKTSPLANEPROCESSEN SKA DRIVA RIKSINTRESSESYSTEMET

Riksintresse- bestämmelser

Bestämmelserna finns i 3 och 4 kapitel Miljöbalken (Miljöbalk 1998:808). De värden inom ett område som är utpekade som riksintresseanspråk ska skyddas mot åtgärder som påtagligt försvårar eller påtagligt skadar dess värden.

Bestämmelser i 3 kapitel Miljöbalken

I 3 kap. MB har riksdagen begränsat vad som kan vara av riksintresse. För respektive typ av *riksintresse* sätter bestämmelserna, med stöd av lagstiftningens förarbeten, en ram för vad riksintresseanspråk på mark- och vattenområden får innehålla. De anger *grunden och motiven*. Däremot anges inte specifika kriterier eller vilka specifika geografiska områden som uppfyller kraven i bestämmelserna. Denna uppgift överläter riksdagen till utpekade ansvariga myndigheter med kunskap att bevaka särskilda markanvändningsintressen, *riksintressemyndigheter*.

Bestämmelserna i 3 kap 5–9 §§ MB är formulerade i två stycken. Första stycket anger att mark- och vattenområden av betydelse för särskilda markanvändningsintressen ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada/påtagligt försvåra för intresset. I andra stycket framgår att områden som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada/påtagligt försvåra för intresset. Skrivningen innebär att stor hänsyn alltid ska tas till angivna typer av intressen i 3 kap MB vid planering av mark- och vattenanvändning. För områden som är utpekade som riksintresseanspråk är det *inte tillåtligt* att genom en åtgärd påtagligt skada eller påtagligt försvåra för intresset.

EXEMPEL UR 3 kap 5§ MB:

Mark- och vattenområden som har betydelse för rennärings- eller yrkesfisket eller för vattenbruk skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Områden som är av riksintresse för rennärings- eller yrkesfisket skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

RIKSINTRESSEN I EN STEGVIS PROCESS - RIKSINTRESSEBESTÄMMELSER



FIGUR 3 RIKSINTRESSEANSPRÅK PRECISERAS STEGVIS GENOM PLANPROCESSEN

SAMMANSTÄLLNING RIKSINTRESSEN 3 KAP MB

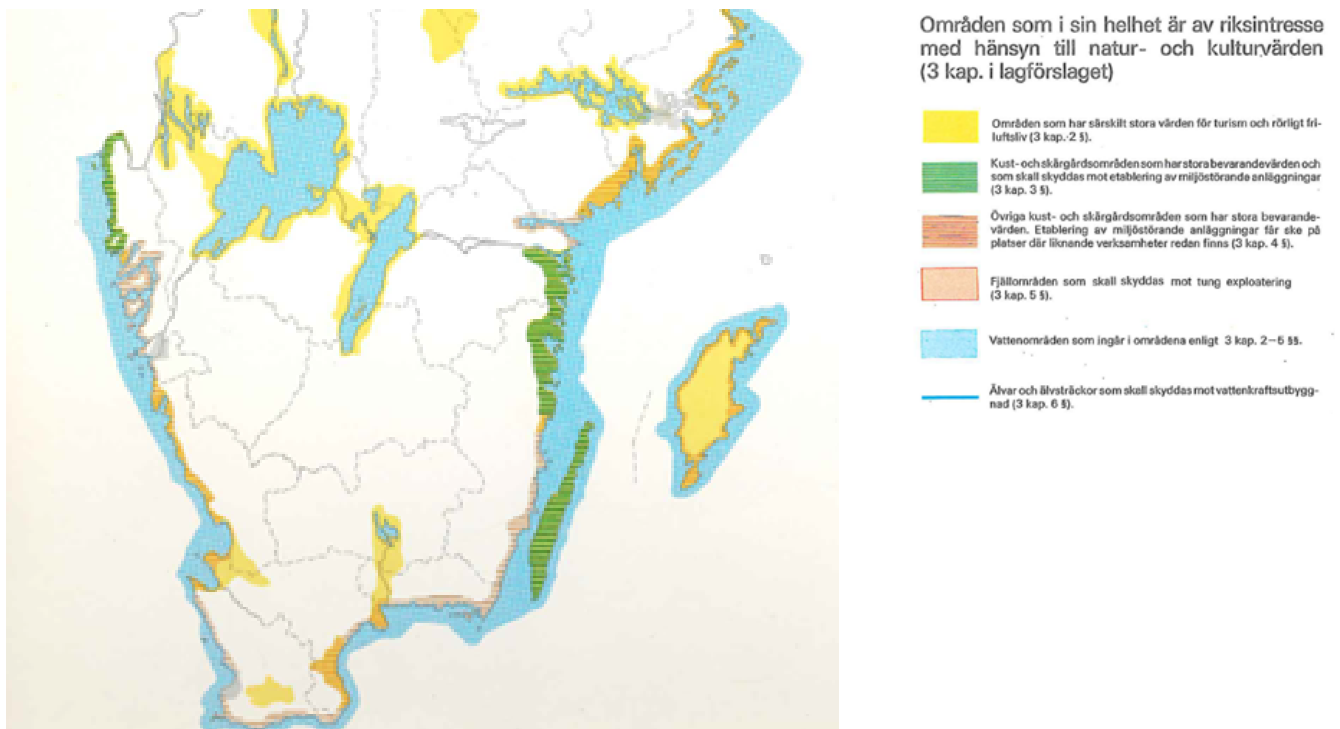
LAGRUM	GRUND OCH MOTIV ENL. FÖRARBETEN (NRL)	RIKSINTRESSE	ANTAL I VÄSTRA GÖTALANDS LÄN	BEVARANDEIN- TRESSEN	NYTTJANDEIN- TRESSEN	EXPLOATERINGS- INTRESSEN
3 kap 5 § MB	Gruppen utgörs av areella näringar där riksintresseanspråk ska säkerställa mark- och vattenområden som utgör grundläggande förutsättningar för respektive näring. I Västra Götalands län är riksintresse för yrkesfiske dominerande. En nödvändig förutsättning för en livskraftig fiskenäring är att det finns ett fullgott skydd för reproduktions-, uppväxt-, och fångstområden som har avgörande betydelse för näringen. Områdena ska skyddas mot sådana åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande. Stora delar av riksintresseanspråken för yrkesfiske ligger i havet och de stora sjöarna, men även hamnanläggningar förekommer.	Rennäringen (ej i Västra Götaland)	0		✓	
		Yrkesfiske	13		✓	
3 kap 6 § MB	Denna grupp innehåller värden som kan kopplas till de upplevelser som människor får av att vistas i landskapet. Dessutom pekar områdesbeskrivningarna ofta på vetenskapliga värden som ibland kan vara dolda för allmänheten och kräver annan hänsyn. Enligt förarbeten till bestämmelserna bör natur- och kulturmiljövårdens viktigare värden i landet hävdas särskilt mot förändringar som kan skada bevarandevärdena, bla eftersom områdena representerar värden som inte kan återskapas eller ersättas om de förstörs. Vidare bör områden som är särskilt värdefulla för friluftslivet skyddas. Friluftslivet anges särskilt från naturvärden eftersom de i vissa fall kan stå i motsättning till varandra. Bevarande av natur- och kulturvärden är dock ofta en viktig förutsättning för att upprätthålla värden även för friluftslivets riksintressen.	Naturvård	188	✓		
		Kulturmiljövård	203	✓		
		Friluftsliv	53	✓	✓	
3 kap 7 § MB	Ämnen och material som kvarts, kvartsit, fosfor, kalium m.m. är viktiga förbrukningsvaror för industrin, energiproduktionen och för byggnads- och anläggningsarbeten. Mot denna bakgrund är det angeläget att områden som innehåller kända tillgångar på värdefulla ämnen och material skyddas mot åtgärder som kan förhindra eller försvåra ett framtida utnyttjande av den ifrågavarande resursen. Verksamheter som bör undvikas i områden med viktiga råvarutillgångar, därför att de kan förhindra eller försvåra ett senare utnyttjande av resurserna, är exempelvis samlad bebyggelse av större omfattning eller känsliga verksamheter som kan behöva skydd, bland annat mot sådana sprängningar och vibrationer i marken som hänger samman med gruv- och täktverksamhet. Områden som är särskilt lämpade för råvaruutvinning ur ett nationellt perspektiv ska särskilt skyddas som riksintresse så att en framtida exploatering inte försvåras. Syftet är att trygga en varaktig försörjning av bristråvaror och att möjliggöra en ur allmän synpunkt angelägen utvinning. Hushållningsbestämmelserna är motiverad med hänvisning till hushållning med naturresurser i vidare mening då utvinningen i regel är förenad med betydande ingrepp i landskapet och utsläpp av föroreningar i miljön.	Ämnen och material	17			✓
3 kap 8 § MB	Riksintresseanspråken inom denna grupp ska säkerställa att anläggningar som behövs för avgörande funktioner i samhället får en lämplig lokalisering och en ändamålsenlig utformning, inte minst ur samhällsekonomisk synpunkt. Anläggningarna är ofta storskaliga och för med sig omgivningskonsekvenser som gör att hänsyn måste tas till andra intressen vid deras lokalisering och utformning. Om så inte sker kan inskränkningar i verksamheten behöva föreskrivas. Tekniska system för transporter och försörjning kräver också kontinuitet och sammanhang för att de ska fungera på ett rimligt och ekonomiskt sätt. Inom de korridorer i landskapet som bildas längs med olika ledningssystem behöver hänsyn tas till systemets funktion. Möjligheten att utnyttja anläggningarna vid beslut om olika åtgärder som rör markanvändning i direkt berörda eller angränsande områden ska beaktas. Det kan ex gälla att undvika bebyggelse i närheten av verksamhet som ger upphov till miljöstörningar.	Industriell produktion	3			✓
		Energiproduktion & energidistribution	35			✓
		Kommunikationer	FLER-TALET		✓	✓
		Vattenförsörjning och avfallshantering	1		✓	✓
3 kap 9 § MB	Totalförsvarets behov av mark- och vattenområden utgår från intressen som är gemensamma för hela landet. Anläggningar som är av särskild betydelse i detta sammanhang är befästningsanläggningar, övnings- och skjutfält, flygplatser, ammunitionsförråd, radarstationer, radio- och teleanläggningar m.m. Samhällets ökade sårbarhet gör det angeläget att ta hänsyn till totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen även i fredstid. Sådana områden som behövs för totalförsvaret ska därför skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna genom att anges som områden av riksintresse. Staten ska ingripa om ett kommunalt beslut enligt PBL innebär att skyddsbehovet inte tillgodoses. Totalförsvarets intressen ska enligt bestämmelserna lämnas företräde vid konkurrens mellan flera oförenliga riksintressen.	Totalförsvarmilitär del	FLER-TALET		✓	✓

FIGUR 4 SAMMANSTÄLLNING RIKSINTRESSEN ENLIGT 3 KAP MB

Bestämmelser i 4 kapitel Miljöbalken

I 4 kap. miljöbalken (MB) har riksdagen samlat bestämmelser som gäller för större geografiska områden i landet som i ett nationellt perspektiv har särskilt stora natur- och kulturvärden och där konkurrensen om de fysiska resurserna är, eller förväntas bli, särskilt framträdande. Riktlinjerna syftar till att säkerställa samhällets grundläggande ställningstagande (ur ett helhetsperspektiv) till vad mark- och vattenanvändningen, i vissa viktiga avseenden, bör inriktas på i områdena och vilka särskilda villkor som gäller där. En avvägning för dessa områden är därmed redan gjord. Enligt förarbeten är bestämmelserna i 4 kap. MB av central betydelse för en långsiktigt god hushållning med våra naturresurser. För att garantera inflytande över urvalet av områden framgår i lagtext vilka områden som berörs. Dessa är grovt angivna med Ortsnamn som är lokalisering. En grov geografisk område-angivelse finns också i kartbilaga till proposition 1985/86:3 (se figur 5). Den närmare avgränsningen sker i samband med planläggning enligt plan- och bygglagen (PBL). Bestämmelserna finns tolkade som gränsdragningar i Länsstyrelsens [Webb- GIS](#).

Bedömningen av påtaglig skada inom de geografiska områden som namnges i 4 kap. MB ska enligt förarbeten till lagstiftningen utgå från ett helhetsperspektiv på området. Det är områdets karaktär som ska bevaras. När 4 kap. 1 § 2 st MB ska tillämpas är utgångspunkten de samlade natur- och kulturvärden som finns inom det geografiska området som är berört (Prop. 1985/86:3).



FIGUR 5 KARTBILD ÖVER OMRÅDEN KOPPLADE TILL 4 KAPITEL MILJÖBALKEN I REGERINGENS PROPOSITION 1985/86:3

I Västra Götalands län är sju geografiska områden av riksintresse enligt 4 kap MB:

- Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil (1–3 §)
- Kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från Brofjorden till Simpevarp (1 och 4 §)
- Vänerne med öar och strandområden (1–2 §)
- Vättern med öar och strandområden (1–2 §)
- Tiveden med områden med områden vid sjön Udden och Viken samt området utmed Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp (1–2 §)
- Området Dalsland-Nordmarken från mellerud och sjön Ånimmen vid Vänerne från sjösystemet från Dals-Ed i söder till Årjäng och Östervallskog i norr (1–2 §)
- Enningdalsälven (1 och 6 §)

Viktigt planeringsunderlag för bedömning av påverkan på riksintresseanspråk enligt miljöbalkens bestämmelser i 4 kapitlet i Västra Götalands län är *"Kustområdet och skärgården i Bohuslän – en värdebeskrivning av ett nationalanspråk enligt 4 kap miljöbalken"*

Genom en ändring i hushållningsbestämmelserna är alla Natura 2000 områden av riksintresse enligt 4 kap 8§ MB. Bestämmelserna innebär i praktiken att en detaljplan vars genomförande kräver tillstånd enligt 7 kap 28a§ MB, inte ska kunna antas innan ett sådant tillstånd har getts. Det finns flertalet Natura 2000-områden i Västra Götalands län.

Särskilda villkor och undantag

Till de geografiska bestämmelserna finns villkor och undantag angivna i lagtexten. Dessa förtydligar att utpekande av riksintressen inte syftar till att generell förhindra exploateringsföretag inom områdets gränser. Att en utveckling av det lokala näringslivet kan komma till stånd är inte bara viktigt för de berörda kommunernas ekonomier. Det är också viktigt för att

SAMMANFATTNING VILKOR OCH UNDANTAG I DE GEOGRAFISKA BESTÄMMELSSERNA ENLIGT 4 KAP MB

4 kap 3 § MB Obruten kust	4 kap. 1 § 2 st. MB Utveckling av befintliga tätorter	4 kap. 1 § 2 st MB Utveckling av lokalt näringsliv	4 kap. 2 § 1 st. MB Beakta turismens och det rörliga friluftslivets intressen	4 kap. 4 § 1 st. MB Fritidsbebyggelse
Förbud mot uppförande av tung industri och vindkraft.	Utveckling av bebyggelse och anläggningar som förhåller sig till vad som behövs med hänsyn till en normal befolkningsutveckling i direkt anslutning till tätort.	Tillväxt i befintliga näringsgrenar eller tillkomst av ny verksamhet kopplat till den befintliga näringslivsstrukturen. Utvecklingen ska sättas i relation till tätortens storlek och utifrån tillräckliga sysselsättningstillfällen för befolkningen. Lokalisering ska ske med särskild hänsyn till natur- och kulturvärden.	Attraktiva områden för turism och friluftsliv bör användas så att ett allsidigt utnyttjande möjliggörs. Ett allsidigt utnyttjande kräver att obebyggda områden i stor utsträckning förblir obebyggda. Den bosatta befolkningens intressen ska beaktas vid förändringar.	Ingen ny fritidsbebyggelse får komma till stånd. Allmänhetens möjligheter att nyttja kvarvarande värdefulla stränderna och andra värdefulla obebyggda områden för friluftslivet värnas. Fritidsbebyggelse bör bara tillåtas i form av mindre komplettering av befintlig bebyggelse.

upprätthålla utpekade värden inom områdena så som turism, service och levande kustsamhällen. För att tydliggöra detta framgår det bland annat direkt i lagtextens bestämmelser att skyddet för natur-och kulturvärden inom området inte syftar till att förhindra utveckling av befintliga tätorter eller lokalt näringsliv. För några geografiska områden ska också turismen och det rörliga friluftslivet värden särskilt beaktas. Undantagen gäller inte områden som är utpekade som Natura 2000.

Dessa undantag och villkor är ibland svåra att förhålla sig till i tillämpningen. För en sammanfattning av undantag och villkor se tabell nedan. För en utförligare beskrivning se Bilaga 1.

Kompletterade lagstiftning

Kompletterande lagstiftning till bestämmelserna avseende riksintressen är t.ex. **plan- och bygglagen (2010:900)** som i 2 kap 2 § anger att planläggning ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. I paragrafen anges att bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ MB ska tillämpas.

Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden, hushållningsförordningen, är nära knuten till miljöbalken och plan- och bygglagen och anger statliga myndigheters roller och ansvar i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Enligt förordningen ska länsstyrelserna ha uppsikt över hushållning med mark- och vattenområden inom länet. I planerings- och beslutsprocesser ska Länsstyrelserna så tidigt som möjligt i processerna verka för att hänsyn tas till 3 och 4 kap MB.

När 3 och 4 kapitel MB ska tillämpas vid prövning i mål eller ärende ska Länsstyrelserna särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i den prövningen. Vid uppsikt över hushållning med mark- och vattenområden inom länet ska Länsstyrelserna göra regeringen uppmärksam på om urvalet av områden av riksintressen enligt 4 kap MB behöver regleras närmare. Om Länsstyrelserna anser att ett ytterligare mark- och vattenområde bör anges som riksintresse, om klassificering eller avgränsning i stort av ett riksintresseområde enligt 3 kap MB bör omprövas, ska Länsstyrelsen underrätta Boverket och andra berörda myndigheter.

Riksintresseanspråk

RIKSINTRESSEN I EN STEGVIS PROCESS - RIKSINTRESSEANSPRÅK



FIGUR 6 RIKSINTRESSEANSPRÅK PRECISERAS STEGVIS GENOM PLANPROCESSEN

Ansvar för att peka ut anspråk och beskriva riksintressens värden är fördelat på flera myndigheter som benämns riksintressemyndigheter. Riksintressemyndigheten har ansvar att tillhandahålla underlag avseende anspråken som ett steg preciseringen. Länsstyrelsen ska bevaka att de utpekade värdena tillgodoses i planering och prövning.

Riksintressemyndigheter

I hushållningsförordningen (1998:896) anges vilka statliga myndigheter som är ansvariga för uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden, var och en inom sitt verksamhetsområde.

Riksintressemyndigheterna ska enligt hushållningsförordningen, efter samråd med Boverket och berörda länsstyrelser och myndigheter, lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. Detta underlag beskriver riksintresseanspråkets ingående värden s.k. *områdesbeskrivningar* och ska enligt bestämmelserna utgöra grunden för länsstyrelsernas bedömning av hänsynstagande till riksintressen i kommunala planer.

Boverket har allmänt uppsiktsansvar över de mark- och vattenområden som omfattar 4 kap 1–7 §§ MB och ska verka för att samordna de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpning av 3 och 4 kap MB. Länsstyrelsen har enligt hushållningsförordningen ett uppsiktsansvar över hushållning med mark- och vattenområden *inom* länet och ska tillhandahålla områdesbeskrivningar för de geografiska riksintressebestämmelserna i 4 kap MB.

De mark- och vattenområden som statliga myndigheter pekar ut som riksintressanta enligt 3 kap MB är att betrakta som *anspråk* på riksintresse. Dessa får betydelse först när någon vill ändra markanvändning på ett sätt som kräver rättsliga beslut. Det är då de beslutande myndigheterna, till exempel kommunerna och länsstyrelserna, som vid prövning av ett ärende måste bedöma om ett anspråk är av riksintresse eller inte och hur det intresset ska prioriteras mot andra riksintressen.

Planeringsunderlag

I 3 kap 11–14 §§ miljöbalken som berör planer och planeringsunderlag anges bl.a. att varje myndighet som tillämpar miljöbalken ska se till att de

RIKSINTRESSEMYNDIGHETER OCH DESS ANSVAR	
Sametinget	rennäring
Havs- och vattenmyndigheten	yrkesfiske, anläggningar för vattenförsörjning, naturvärden, friluftsliv
Naturvårdsverket	naturvärden, friluftsliv, anläggningar för avfalls- hantering
Riksantikvarieämbetet	kulturmiljövärden
Sveriges geologiska undersökning	fyndigheter av ämnen och material
Tillväxtverket	industriell produktion
Energimyndigheten	energiproduktion, energidistribution
Strålsäkerhetsmyndigheten	anläggningar för slutlig förvaring av kärnavfall och kärnbränsle
Trafikverket	anläggningar för kommunikationer
Post- och telestyrelsen	anläggningar för kommunikationer
Försvarsmakten	totalförsvarets anläggningar
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	totalförsvarets anläggningar

planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i mål och ärenden. Länsstyrelsen ska i detta sammanhang sammanställa och tillhandahålla utredningar, program och annat planeringsunderlag som finns hos statliga myndigheter och som belyser hushållning med mark och vatten i länet.

Hushållningsförordningen anger att Länsstyrelsernas arbete ska grunda sig på riksintressemyndigheternas underlag. Riksintressemyndigheten ansvarar för att bidra med underlag för hantering av anspråken inom utpekade riksintresseområde. I vissa fall finns värdebeskrivningar och beskrivningar av influensområden som kan förtydliga anspråket men ofta saknas detta underlag helt.

Processen med att arbeta med riksintressen medger dock att andra än riksintressemyndigheten, tex en kommun, kan beskriva riksintresseanspråket, dess värden och synen på influensområden. Bedömningen kan sen stämmas av med riksintressemyndigheten och länsstyrelsen i dialog, gärna i samband med översiktsplanens samrådsprocess.

På uppdrag av naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet tar Länsstyrelsen fram värdebeskrivningar för Riksintresse natur, friluftsliv och kulturmiljö som sedan beslutas av riksintressemyndigheterna. Det är Länsstyrelsen som ansvarar för att ta fram värdebeskrivningar för 4 kap. MB inom länet.

Översiktsplane- processen

RIKSINTRESSEN I EN STEGVIS PROCESS - RIKSINTRESSEANSPRÅK



FIGUR 7 RIKSINTRESSEANSPRÅK PRECISERAS STEGVIS GENOM PLANPROCESSEN

Översiktsplanen är den process som främst är avsedd att hantera avvägningar och påverkan på riksintressen. Tillsammans med en parallell miljöbedömningsprocess finns stora möjligheter att metodiskt arbeta med värdering och hantering av riksintressen.

Översiktsplanen ska ta ställning för om riksintresseanspråk anses påverkas av planerna, innehålla en beskrivning om hur värdena hanterats eller peka ut områden som bör utredas före planläggning.

Översiktsplanering

Arbetet med översiktsplanen (ÖP) ska utgöra en process för att belysa samhällets syn på vilka allmänna intressen som kan komma att vägas in vid framtida beslut om användning av mark- och vattentillgångar. ÖP gör det möjligt för kommunen, fastighetsägare och andra intressenter att anta och planera för en viss sannolik utveckling.

Riksintrassebestämmelserna ska ge vägledning vid avvägningssituationer då breda markpolitiska bedömningar måste göras och är avsedd att hanteras i översiktsplaneprocessen.

Bestämmelser om ÖP

Enligt 3 kap PBL ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som ska redovisa grunddragen i den avsedda mark- och vattenanvändningen och ge vägledning hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

3 kap. 4-5§ PBL slår fast att kommunen i ÖP ska redovisa sin bedömning av hur de tagit hänsyn till allmänna intressen, inklusive riksintressen, vid beslut om användning av mark- och vattenområden. I redovisningen ska riksintressen särskilt anges.

Länsstyrelsen ska under samrådsprocessen tillhandahålla underlag för kommunernas bedömningar i översiktsplanen och ge råd i fråga om allmänna intressen, inklusive riksintressen. Länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses. Länsstyrelsen ska i samrådsyttrande och granskningsyttrande påtala om förslaget inte tillgodoser ett riksintresse.

Översiktsplanens räckvidd som vägledande underlag

Ställningstaganden i översiktsplaner avseende riksintresseanspråk har både betydelse för kommande detaljplaneprocesser och för flera tillståndsproucesser kopplade till fysisk planering.

Översiktsplanen är ett viktigt verktyg för att pröva lämpligheten av föreslagna åtgärder, framförallt i områden utanför detaljplanlagt område. En gällande översiktsplan med tydliga riktlinjer kring t.ex. hantering av riksintresse underlättar kommunernas bedömningar i tex planbesked och förhandsbesked. I ansökan om t.ex. planbesked och förhandsbesked har Länsstyrelsen ingen för-mell roll.

Roller och ansvar i ÖP: Kommun och länsstyrelse

Kommunen och länsstyrelsens har olika roller i planprocessen avseende riksintressen. Kommunen ska sträva efter att tillgodose riksintressen med stöd och rådgivning av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen uppgift är att ge råd och stöd i tolkning av riksintressebestämmelserna och vad som utgör grunden och motiven till riksintresseanspråken, så att största möjliga hänsyn uppnås. Länsstyrelsens granskningsyttrande, som ska tillfogas kommunens ÖP, ger vägledning om inriktningen för Länsstyrelsens bedömning i kommande detaljplaner och tillståndsproucesser. Om Länsstyrelsen inte har några erinringar avseende risk för påtaglig skada i sitt granskningsyttrande kan kommunen utgå från att riksintressemyndig-

PBL OM LÄNSSTYRELSENS ROLL I ÖP

3 kap. 10 § PBL

Länsstyrelsen ska verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB tillgodoses.

3 kap. 16 § PBL

Av Länsstyrelsens granskningsyttrande ska framgå om förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap MB.

EXEMPEL PÅ TILLSTÅNDSPROCESSER DÄR ÖVERSIKTSPLANEN GER VÄGLEDNING;

Detaljplan
Planbesked
Förhandsbesked
Bygglov
Strandskyddsdispenser
Tillstånd/anmälan om vattenverksamhet
Bildande av naturreservat
Tillstånd för vindkraft
Byggande av väg enl väglagen
Koncession för kraftledning enligt lag
....

KOMMUNENS ROLL I ÖVERSIKTSPLANE-PROCESSEN AVSEENDE RIKSINTRESSEN

Kommunen ska enligt PBL sträva efter att tillgodose riksintressen i planeringen av mark- och vattenområden. Riksintressen får inte riskera påtaglig skada.

Redovisa tolkning av riksintresseområdets områdesbeskrivning och avgränsning.

Redovisa planförslagets påverkan och konsekvenser för riksintressen.

Redovisa ställningstaganden och riktlinjer för hur riksintressen ska hanteras.

LÄNSSTYRELSENS ROLL I ÖVERSIKTS-PLANEPROCESSEN AVSEENDE RIKSINTRESSEN

Tillhandahålla aktuella riksintresseunderlag.

Ge råd till kommunen så att planförslaget kan tillgodose riksintressen.

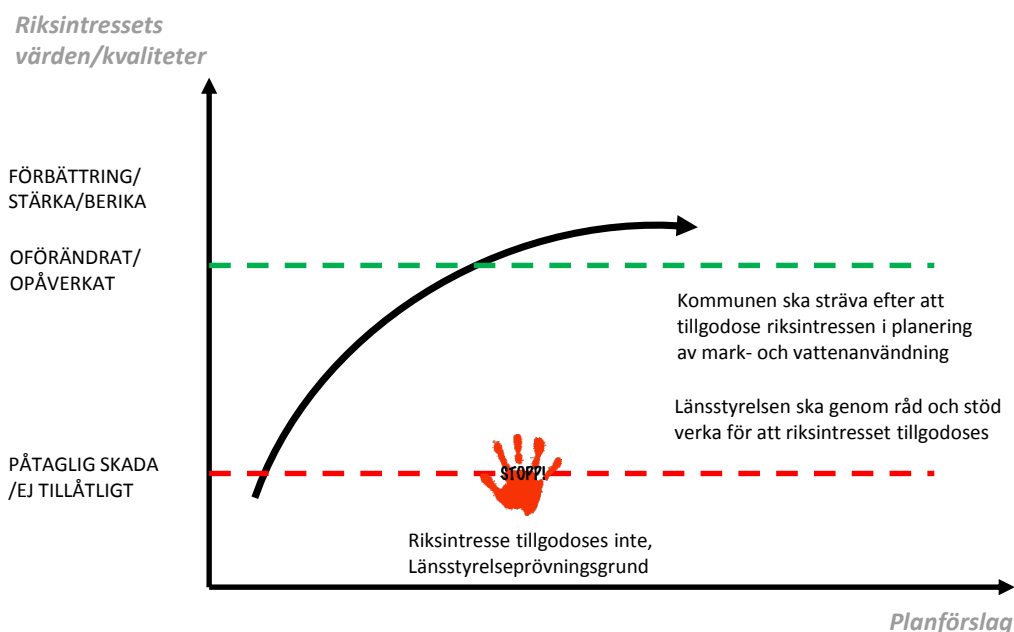
Redovisa bedömning om planförslaget riskerar påtaglig skada på riksintressen.

heterna inte kommer att anföra några invändningar när de frågor som behandlats i ÖP senare fullföljs. Bedömningen om risk för påtaglig skada på riksintresse kan dock komma att ändras om nya underlag tillkommer senare i planprocessen.

Om kommun och länsstyrelse inte är överens om att planen tillgodoser berörda riksintressen är Länsstyrelsen enligt sin tillsynsfunktion skyldig att påtala detta i sitt yttrande, att länsstyrelsen i en viss del inte godtagit planen. Om länsstyrelsens inte godtagit planen i en viss del ska det anmärkas i planen (3 kap. 20§ PBL).

Översiktsplanens slutliga innehåll bestäms av kommunen. Om kommun och stat (riksintressemyndigheterna/länsstyrelsen) inte är överens om riktlinjerna för den framtida markanvändningen skapas en osäkerhet om förslagets genomförande som kan vara besvärande och kostsam för såväl den enskilda som beslutsmyndigheter. Detaljplaner som inte följer översiktsplanens inriktning eller som upprättas i ett område där länsstyrelse och kommun inte är överens, exempelvis angående bedömning av påverkan på riksintresse, är riskprojekt och kan leda till beslut om upphävande av detaljplan.

FIGUR 8 TILLGODOSEENDE AV RIKSINTRESSEANSPRÅK I PLANPROCESSEN; KOMMUNEN OCH LÄNSSTYRELSENS OLIKA ROLLER



Rullande översiktsplanering & riksintressehantering

Nya planeringsfrågor, förändrade politiska ställningstaganden och ändrade förutsättningar kräver en levande process med regelbunden utvärdering och aktualisering så att ÖP speglar kommunens politiska vilja. Översiktsplaneprocessen är därför en rullande kontinuerlig process som består av momenten aktualitetsprövning, samråd, granskning och antagande.

Enligt 2 kap. 27 § PBL ska kommunfullmäktige minst en gång under mandatperioden pröva om översiktsplanen är aktuell – bland annat avseende förhållningssätt till riksintresseanspråk.

Länsstyrelsen är i samband med aktualitetsprövningen skyldig att redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som har betydelse för översiktsplanens aktualitet enligt 3 Kap 28 § PBL. Detta gör Länsstyrelsen genom ”Sammanfattande redogörelser”.

I Västra Götalands län har vi en *generell sammanfattande redogörelse* som är giltig för samtliga kommuner i länet ([länk](#)). Länsstyrelsen kan även lämna en kommunspecifik sammanfattande redogörelse på begäran, där aktuella frågor för en specifik kommun lyfts fram. Genom sammanfattande redogörelser kan kommunen, i samband med aktualitetsprövning av ÖP, bland annat få hjälp med att identifiera eventuella förändringar i riksintresseanspråk, om riksintresseanspråk justerats, försvunnit eller nya tillkommit.

Riksintressesystemet och översiktsplaneprocessen är tätt sammankopplade. Ju längre det går mellan det att kommunen tar fram en ny översiktsplan, desto fler nya anspråk kan tillkomma eller förändras vilket i sin tur skapar större otydlighet i avvägningarna. En regelbunden översiktlig planering, kombinerat med aktualitetsprövning, ger goda förutsättningar för att detaljplanering och andra tillståndsprövningar har ett bra underlag att utgå ifrån. Risken för icke förutsägbar prövning kopplat till riksintresseanspråk minskar.

Planeringsbesked

Från och med 1 juli 2017 har kommuner fått möjlighet att begära planeringsbesked från Länsstyrelsen om en eller flera prövningsgrunder (5 kap. 10 a § PBL). Detta kan göras efter att planbesked har lämnats och före antagande av detaljplanen.

Planeringsbeskedet ger endast svar på den specifika fråga som kommunen ställer gällande en prövningsgrund och hanterar inte detaljplaneförslag i sin helhet. Vid planeringsbesked måste länsstyrelsen ta ett beslut om hur planförslaget kan påverka den aktuella prövningsgrunden.

Utgångspunkten för bedömningen av prövningsgrund riksintresse i planbesked är ställningstaganden och riktlinjer kring riksintressen i ÖP. Planeringsbesked kan därför vara användbart om ställningstagande i ÖP är otydliga avseende ett planförslags påverkan på riksintresse. För att Länsstyrelsen ska kunna ta ett beslut om påverkan på riksintresse i ett planeringsbesked behöver kommunen ta fram ett bedömningsunderlag.

Om ställningstaganden eller överenskommelser om riksintresseanspråk saknas i ÖP

Det förekommer att riksintresseanspråk som finns i en kommun inte hanterats i aktuell översiktsplan. Det kan bero på att översiktsplanen är gammal, att riksintresseanspråk förändrats, förlorat sitt värde eller att nya riksintresseanspråk tillkommit efter översiktsplanens antagande. Detta påverkar givetvis efterföljande beslutsprocesser, där riksintressen berörs, då det saknas vägledning för möjliga åtgärder.

Om nya riksintresseanspråk tillkommit i ett område där det finns många konkurrerande intressen och utvecklingsintressen som påverkar mark- och vattenanvändning är det lämpligt att göra en ny ÖP eller en fördjupning av översiktsplanen (FÖP) över det aktuella området alternativt ett tillägg till ÖP enligt 3 kap § 23 PBL.

En annan möjlighet då nytt eller ej hanterat riksintresse berörs och önskan om förändrad mark- och vattenanvändning finns är att påbörja ett detaljplanearbete med ett **planprogram**. Ett planprogram kan tolka riksintresseanspråket i ett helhetsperspektiv, göra en riskbedömning och stämma av frågan med berörda parter. I planprogrammet kan exempelvis analyser av ett större geografiskt område än det tilltänkta planområdet genomföras vilket ger kommunen möjlighet att göra avvägningar kring riksintressen utifrån ett större sammanhang, vilket är avsikten. Denna hantering är lämplig då riksintresse berör mindre komplexa områden.

Utöver planprogram finns möjligheten att översiktsplanen kompletteras med utredningar om riksintresseanspråk och ställningstaganden kring detta som kan stämmas av i dialog mellan kommun och riksintressemyndighet innan ny översiktsplan är antagen.

Detaljplaneprocessen

Detaljplanen är det skede där påverkan på riksintressets värden prövas skarpt. Länsstyrelsen har rätt att upphäva en plan som riskerar att påtagligt skada ett riksintresse. Ett gemensamt och systematiska arbete mellan stat och kommun ger dock stora möjligheter att tillsammans kunna hantera och förhålla sig till riksintressets värden.

Roller och ansvar i DP: Kommun & länsstyrelse

Detaljplanering är ett viktigt planeringsverktyg för att förverkliga översiktsplanens visioner och målsättningar. En av de viktigaste aspekterna i detaljplanering är att kommunen initierar detaljplaneprocessen och genomför samråd med länsstyrelsen i olika skeden under processen.

Länsstyrelsens uppgift är att lämna en sammanställning av relevanta synpunkter till kommunen. Dessa synpunkter kan vara rubricerade under ”prövningsgrunder” eller ”råd enligt plan- och bygglagen” och andra relevanta lagstiftningar så som miljöbalken. Frågan om hantering av riksintresse faller under rubriken prövningsgrunder.

Om Länsstyrelsens bedömer att någon av prövningsgrunderna inte har hanterats på ett acceptabelt sätt, exempelvis om ett riksintresseanspråk inte tillgodoses genom förslaget, utan riskerar påtaglig skadas, kan Länsstyrelsen överpröva kommunens antagandebeslut.

Länsstyrelsens tillsyn genom överprövning sker i två steg. Först tas beslut om överprövning ska ske och sedan sker överprövningen som kan leda till ett upphävande av hel eller del av planen eller till att länsstyrelsen trots allt godtar planen. Länsstyrelsens beslut om att överpröva eller inte överpröva får inte överklagas, varken av kommunen eller någon annan.

INGRIPANDEGRUNDER

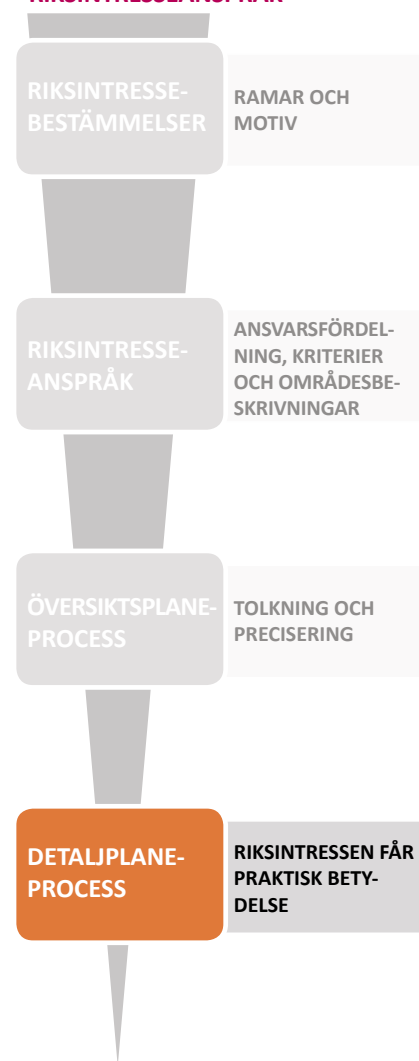
11 kap 10 § andra stycket PBL

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att
1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,...

11 kap 11 § PBL

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

RIKSINTRESSEN I EN STEGVIS PROCESS - RIKSINTRESSEANSPRÅK

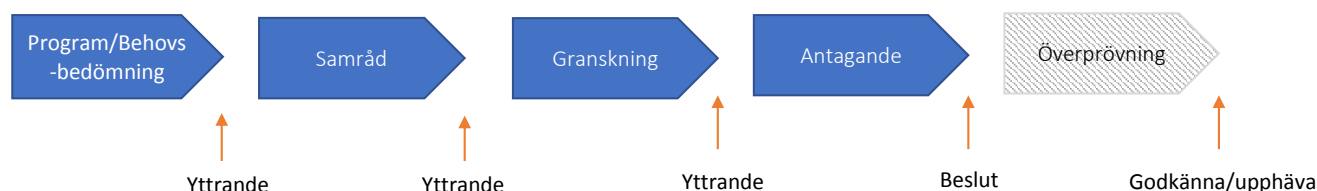


FIGUR 9 RIKSINTRESSEANSPRÅK PRECISERAS STEGVIS GENOM PLANPROCESSEN

Länsstyrelsens beslut att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan får överklagas hos regeringen av kommunen men även enskilda av som beslutet angår. Det är endast när länsstyrelsen helt eller delvis upphäver det kommunala beslutet som man kan överklaga.

I handläggningen av ett överklagande av länsstyrelsens beslut görs en fristående bedömning av påverkan på riksintresseanspråk mot bakgrund av de riksintresseunderlag som finns, där eventuella överenskommelser och ställningstaganden i ÖP har stor betydelse.

Länsstyrelsens ambition är dock att undvika överprövning. Genom tydliga yttranden i ÖP och DP, bra rådgivning och konstruktiv dialog mellan kommun, länsstyrelse och andra berörda parter kan ett detaljplaneförslag uppnå en acceptabel nivå för att undvika överprövningen.



FIGUR 10 DETALJPLANEPROCESSENS OLIKA SKEDEN

KOMMUNENS ROLL I DETALJPLANE- PROCESSEN AVSEENDE RIKSINTRESSEN	LÄNSSTYRELSENS ROLL I DETALJPLA- NEPROCESSEN AVSEENDE RIKSINTRES- SEN
Kommunen ska enligt PBL sträva efter att tillgodose riksintressen i planeringen av mark- och vattenområden. Riksintressen får inte riskera påtaglig skada.	Tillhandahålla aktuella riksintresseunderlag.
Redovisa tolkning av riksintresseområdets områdesbeskrivning och avgränsning.	Ge råd till kommunen så att planförslaget kan tillgodose riksintressen.
Redovisa planförslagets påverkan och konsekvenser för riksintressen.	Redovisa bedömning om planförslaget riskerar påtaglig skada på riksintressen.
Redovisa ställningstaganden och riktlinjer för hur riksintressen ska hanteras.	Upphäva en antagen detaljplan om den riskerar påtagligt skada ett riksintresse

Detaljplanens förhållande till gällande översiktsplan

Utgångspunkten för hantering av riksintressen i detaljplaneprocessen är att riksintresseanspråk hanterats och tolkats övergripande i översiktsplaneprocessen. Detaljplanens hantering av riksintressen tar vid där översiktsplanens räckvidd slutar; med ett snävare geografiskt perspektiv och en mer detaljerad nivå. En tydlig hantering och ställningstaganden kring riksintresseanspråk i översiktsplanen innebär mindre insatser och komplikationer i detaljplaneskedet.

Det förekommer att riksintresseanspråk som finns i en kommun inte hantearats i aktuell översiktsplan. Det kan bero på att översiktsplanen är gammal, att riksintresseanspråk förändrats, förlorat sitt värde eller att nya riksintresseanspråk tillkommit efter översiktsplanens godkännande. Om vägledning saknas i ÖP när det gäller hur åtgärder och förslag bör hanteras i förhållande till riksintressen behöver kommunen ta ett vidare grepp om frågan på detaljplanenivå. Läs mer om hur detta kan hanteras i avsnitt om Översiktsplaneprocess under rubrik **Om ställningstaganden eller överenskommelser om riksintresseanspråk saknas i ÖP.**

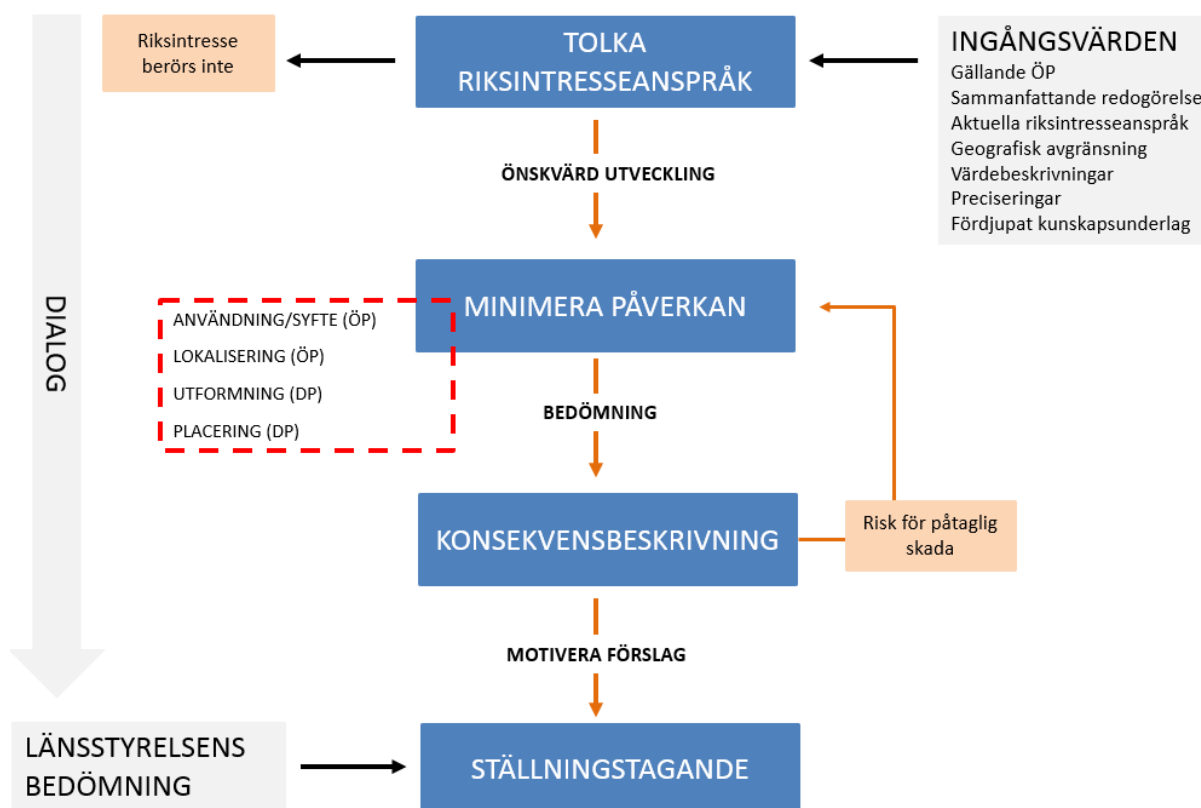


MODELL

för riksintressehantering

Modellen nedan kan ses som ett arbetsstöd för hantering av riksintresseanspråk i översiktsplanprocessen (ÖP) och detaljplanprocessen (DP). Flera moment i modellen kan hanteras integrerat med andra frågor. Exempelvis kan den inventering och analys som behöver göras för att tolka riksintresseanspråk hanteras tillsammans med en översyn av kommunens natur- och kulturvärden i sin helhet eller i planernas miljöbedömningsarbete.

Illustrationen av arbetsprocessen i fyra olika steg är ett sätt att visualisera de huvudmoment som kommunen behöver gå igenom när riksintresseanspråk ska hanteras i främst översiktsplanprocessen men också i detaljplanprocessen. Dessa flyter till viss del in i varandra men utgör ändå, var och en för sig, viktiga steg i arbetsprocessen. Alla stegen bör hanteras inför framtagande av översiktsplanens samrådshandling och bearbetas därefter utifrån rådgivning och inkommande synpunkter. I efterföljande kapitel kommer vart och ett av stegen i illustrationen nedan beskrivas utifrån behoven i översiktsplanprocessen respektive detaljplanprocessen.



Metodstöd för hantering av riksintressen i ÖP

*Metodstöd för hantering av riksintressen i framtagandet av en **ny översiktsplan**. Stödet beskriver hur riksintresset kan tolkas, värderas och påverkan kan minimeras. Hur konsekvenserna kan beskrivas och ställningstaganden görs i ÖP för att hitta en överenskomelse mellan stat och kommun om hur riksintressen kan hanteras.*

Tolka riksintresseanspråk

Till varje riksintresseanspråk bör det finnas en områdesbeskrivning som anger vilka värden och kvaliteter som finns i området. Riksintresseanspråken ska också ha en geografisk avgränsning vilken bör ses som ungefärlig. Dessa kan tolkas utifrån ett lokalt perspektiv och i vissa fall justeras geografiskt.

Det finns riksintresseanspråk som saknar både beskrivningar och geografiska avgränsningar. I dessa fall blir kommunens tolkningar i ÖP ytterst viktiga. De beskrivningar och avgränsningar som är överenskomna i ÖP blir gällande när översiktsplanen antas.

Det är värdefullt om kommunen före framtagande av en ny översiktsplan gör en övergripande inventering och analys av riksintresseanspråken för att klarlägga förutsättningar för eventuella åtgärder och möjliggöra en utveckling som minimerar påverkan på samhällets gemensamma intressen. Inventeringen och analysen får större omfattning vid första tillfället men kan sedan utgöra ett bra underlag vid utvärdering vid aktualisering av ÖP och vid ev justering vid revidering av kommande ÖP.

Ingångsvärden

Inventeringen innebär att alla planeringsunderlag som berör riksintresseanspråk i kommunen behöver lyftas fram:

• Senast gällande ÖP

- Kommunens tolkning av riksintresseanspråk

• Underlag från Länsstyrelsen

- Nya eller förändrade riksintresseanspråk
- Generell och ev kommunspecifik sammanfattande redogörelse

• Riksintresseunderlag

- geografiska avgränsningar
- områdesbeskrivningar
- ev. preciseringar och fördjupat kunskapsunderlag.

Identifiera värden och kvaliteter

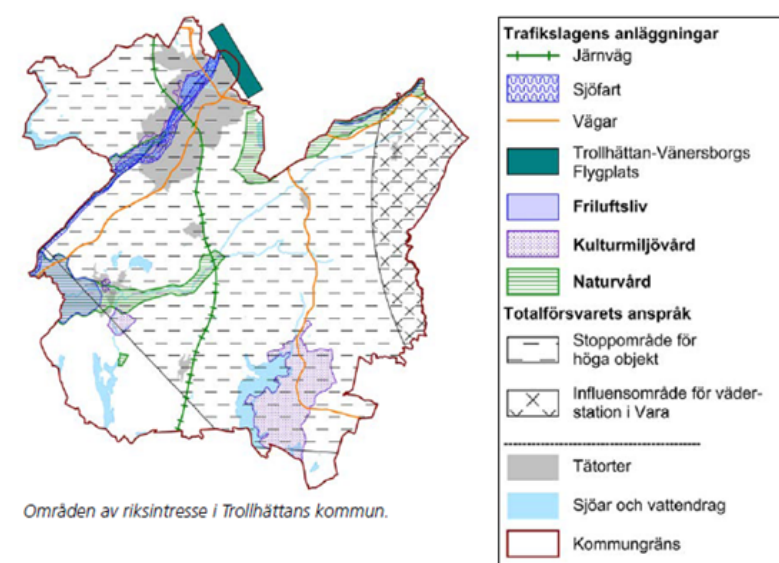
- Identifiera och analysera riksintresseanspråken. Vilka är dess grundläggande värden/kvaliteter? Var inom riksintresseanspråket finns dessa grundläggande värden/kvaliteter och hur känsliga är de för påverkan?
- Identifiera om de utsatts för tidigare ingrepp och/eller påverkan.

Om det redan finns en inventering och analys av kommunens riksintresseanspråk kan fokus ligga på att:

- identifiera nya eller förändrade riksintresseanspråk
- utvärdera eventuella ingrepp och/eller skador på riksintressen
- justera tolkning av riksintresseanspråk (nya eller förändrade prioriteringar i förhållande till tidigare ÖP)

Analys på karta

Genom analys på karta kan kommunen i inledningsskedet av ett översiktsplanarbete skapa sig en överblick över riksintresseanspråk, hur de förhåller sig till planförslaget och andra allmänna intressen. Överblicken ger en uppfattning om var det kan finns konkurrerande intressen och vilka frågor som kommunen behöver utreda vidare. Denna geografiska överblick ska redovisas i samrådshandlingar till Länsstyrelsen tillsammans med eventuella kommentarer.



FIGUR 11 EXEMPEL FRÅN ÖP 2013
TROLLHÄTTANS KOMMUN

- *Berörs riksintressen av någon åtgärd i kommunens förslag? Det vill säga föreslår kommunen en åtgärd inom eller i nära anslutning till ett angivet riksintresse.*
- *Finns det överlappande riksintressen på platsen? Kompletterar riksintressen varann eller finns konkurrerande intressen som behöver redas ut kopplat till kommunens intressen om förändrad markanvändning i översiktsplanen?*

Minimera påverkan

Riksintresse är generellt sett inte ett exploateringsförbud. Bestämmelserna är skrivna så att särskild hänsyn till ett eller flera värden ska tas vid förändrad markanvändning, så att dessa inte påverkas negativt.

Om ett eller flera intressen inte går att förena inom samma område uppstår behov av en avvägning mellan riksintressen eller bedömning av påverkan. Lagstiftningen och den aktuella situationen avgör vilka intressen som kan vägas mot varandra. Beroende på vilka förutsättningar som ges, sker avvägningen eller bedömningen enligt någon eller några av följande principer (Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, Riksantikvarieämbetet, s. 36 ff.):

Princip 1. Avvägning mellan konkurrerande riksintressen.

Ett riksintresse kan tillåtas medföra påtaglig skada på ett annat riksintresse. Företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt i enlighet med 3 kap. 10 § MB och miljöbalkens portalparagraf.

Områden som behövs för totalförsvaret ska alltid ges företräde framför konkurrerande riksintressen enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Avvägningar mellan riksintressen enligt 3 kap. får dock inte strida mot bestämmelserna i miljöbalkens 4 kap. I sådana fall då ett riksintresse enligt 3 kap. konkurrerar mot ett riksintresse enligt 4 kap. ska det senare ges företräde.

Princip 2. Bedömning om ändrad markanvändning medför påtaglig skada på riksintresse.

Den andra konkurrenssituationen gäller då en ny markanvändning inte är av riksintresse, men utgör ett allmänt eller enskilt intresse. Ett riksintresse får inte vägas mot ett annat intresse om detta medför påtaglig skada på riksintresset. Riksintresseanspråket innebär att området ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada de värden som ligger till grund för utpekandet.

Princip 3. Bedömning av rimlig hänsyn för om-råde av intresse från allmän synpunkt.

För ändrad markanvändning som påverkar riksintresseområdet men inte medför påtaglig skada på riksintresset gäller att hänsyn ska visas så långt möjligt enligt 3 kap. 5–9 §§ MB första stycket.

Avvägning mellan oförenliga riksintressen

3 kap 10 § MB Om ett område enligt 5-8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap.

Nedan lyfts två faktorer som kan ge vägledning för princip nr 2; *Bedömning om ändrad markanvändning medför påtaglig skada på riksintresse* (Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, Riksantikvarieämbetet, s. 52 ff.)

Faktor 1. Åtgärdens användningsområde/syfte

Förslag till förändrad markanvändning för att tillgodose ett allmänt eller enskilt intresse medför ofta någon form av åtgärd. En åtgärds utformning och syfte har stor betydelse för omfattningen av en påverkan. På översiktsplanenivå är det ofta inte möjligt hantera utformningsfrågor eller klarlägga alla förutsättningar för en åtgärd och dess påverkan. Kommunen kan dock, genom kunskap om en åtgärds egenskaper och syfte, avgöra om den är lämplig på platsen samt utesluta eller ange åtgärder som inte är acceptabla genom riktlinjer och rekommendationer.

Faktor 2 Åtgärdens lokalisering

Utöver en åtgärds egenskaper behöver också riksintresseområdets egenskaper beaktas. Olika typer av riksintresseanspråk är olika känsliga eller mottagliga för olika typer av förändringar och tillägg. Utgångspunkten bör vara att en planerad åtgärd kan samverka och kombineras med riksintressets värden. Om förslag till förändrad markanvändning och en åtgärds egenskaper motverkar riksintresseanspråkets grund och motiv (se Figur 4 Sammanställning riksintressen enligt 3 kap MB s. 9 samt områdesbeskrivning) är lokaliseringen olämplig.

	FÖRÄNDRING						
	<			>			
Områdets värden kommer att;	förädlas	förökas	försärkas	förbli oförändrade	försvagas	förvanskas	försvinna
Innebörd	förbättring			neutral påverkan	skada	påtagligt skada	
Förhållningssätt	Inspirera - stärka			Hänsyn	Hindra - lindra	Ej tillåtligt	
	Berika			Bruka var-samt	Minimera skadan	Undvika skadan	

FIGUR 12 HANDLINGSUTRYMME VID TILLÄMPNING AV HUSHÅLLNINGSBESTÄMMELSER - FRÅN ATT STÄRKA DET ÖNSKVÄRDA TILL ATT FÖRHINDRA DET OTILLÅTNA (KULTURMILJÖVÅRDENS RIKSINTRESSEN ENLIGT 3 KAP. 6 § MILJÖBALKEN, RIKSANTIKVARIÉÄMBETET, S. 47.)

VÄGLEDANDE FRÅGESTÄLLNINGAR:

Följande frågeställningar kan ge vägledning vid bedömning av platsens lämplighet utifrån den användning som planeras (Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, Riksantikvarieämbetet, s. 36 ff.):

Vad försvinner och vad tillkommer?

- Objekt, strukturer, funktioner, samband...

- Skolor, former, karaktärsdrag...

Är påverkan visuell eller funktionell?

- Siktlinjer, skala, sammanhang...
- Rörelsestråk, kommunikationsleder, tillgänglighet...

Är påverkan direkt eller indirekt?

- Vad innebär ingreppet här och nu?
- Är det troligt att åtgärden ger kumulativa effekter? Att åtgärden ger legitimitet till fler påverkande åtgärder som kan medföra negativa konsekvenser över tid? Eller att åtgärden är den som tillsammans med tidigare genomförda åtgärder medför att värden försvinner?

Är påverkan tillfällig eller bestående?

- Är den negativa påverkan begränsad i tid/ reversibel?
- Är den negativa påverkan bestående/irreversibel?

Konsekvensbeskrivning

Enligt 3 kap 4 § PBL ska kommunen särskilt redovisa sin bedömning om hänsyn till riksintressen vid beslut om användning av mark- och vatten tillgodoses. Bedömningen ska vila på en konsekvens-beskrivning där kommunen beskriver och bedömer påverkan av sitt förslag på de riksintressen som finns inom kommunens gränser. Bedömningen blir underlag för dialog mellan kommun och Länsstyrelsen om riksintressen tillgodoses. Dialogen kan leda till att förslaget behöver justeras för att tillgodose riksintresset.

På översiktsplanenivå handlar det främst om att lyfta blicken, både i tid och rum och sätta in riksintresseanspråkens värden och kvaliteter i en kommunal och mellankommunal kontext, och göra konsekvensbedömningar och avvägningar utifrån dessa.

Genom att beskriva konsekvenserna av planförslaget för ett riksintresse bör kommunen i ÖP kunna avgöra platsens lämplighet för en föreslagen markanvändning så att den föreslagna ändringen är "...förnuftig för samhället vid en allsidig, samlad bedömning, både i ett långsiktigt och i ett kortsiktigt perspektiv." som det står i förarbetena till lagstiftningen.

Eftersom översiktsplanen rör sig på en strategisk nivå så finns det begränsningar i möjligheten att bedöma påtaglig skada. Vissa frågor, som exempelvis utformningsfrågor, är inte möjliga att utreda förrän det finns ett konkret detaljplaneförslag. Samrådsskedet för översiktsplanen är dock viktigt för att få återkoppling från Länsstyrelsen om vad som kvarstår i översiktsplaneskedet och vad som kan komma att krävas i kommande detaljplaneskeden vilket ska tydliggöras i översiktsplanen.

Frågor som är lämpliga att utreda på översiktsplanenivå är framförallt frågor som behöver klarläggas med ett kommunalt och mellankommunalt perspektiv. Underlag som kan ha betydelse för hantering av riksintressen i ÖP är exempelvis natur- och kulturinventeringar, landskapsanalyser, trafikutredningar, bullerutredningar m.m.

I den slutliga konsekvensbeskrivningen behöver kommunen med stöd av länsstyrelsen **identifiera och redogöra för vilka behov av utredningar som måste ske längre fram i beslutsprocessen**, som en konsekvens av förslaget, för att avgöra påverkan på berörda riksintressen. Kommunen bör också motivera vad utredningarna ska klargöra för att riksintresset ska tillgodoses. Detta ökar förutsebarheten för alla inblandade parter i efterkommande beslutsprocesser

Ställningstagande

För att översiktsplanen ska kunna ge vägledning i riksintressefrågor vid beslut om mark- och vattenanvändning behöver det finnas tydliga ställningstaganden kring hur riksintressen behöver hanteras. Kommunen kan exempelvis ange riktlinjer och rekommendationer för efterföljande tillståndsprocesser. Ett exempel på en riktlinje är att kommunen anger att vissa identifierade värden inom ett riksintresseområde är viktigare än andra och ska värnas medan andra kan påverkas inom acceptabla gränser.

Ställningstagande ska vara resultatet av avvägning mellan olika allmänna intressen (inklusive riksintressen) enligt principerna 1–3 under rubrik Minimera påverkan.

Enligt 3 kap. 5§ 3 st PBL ska kommunen redogöra för hur förslaget tillgodoser de redovisade riksintressena. Det kan kommunen göra genom att:

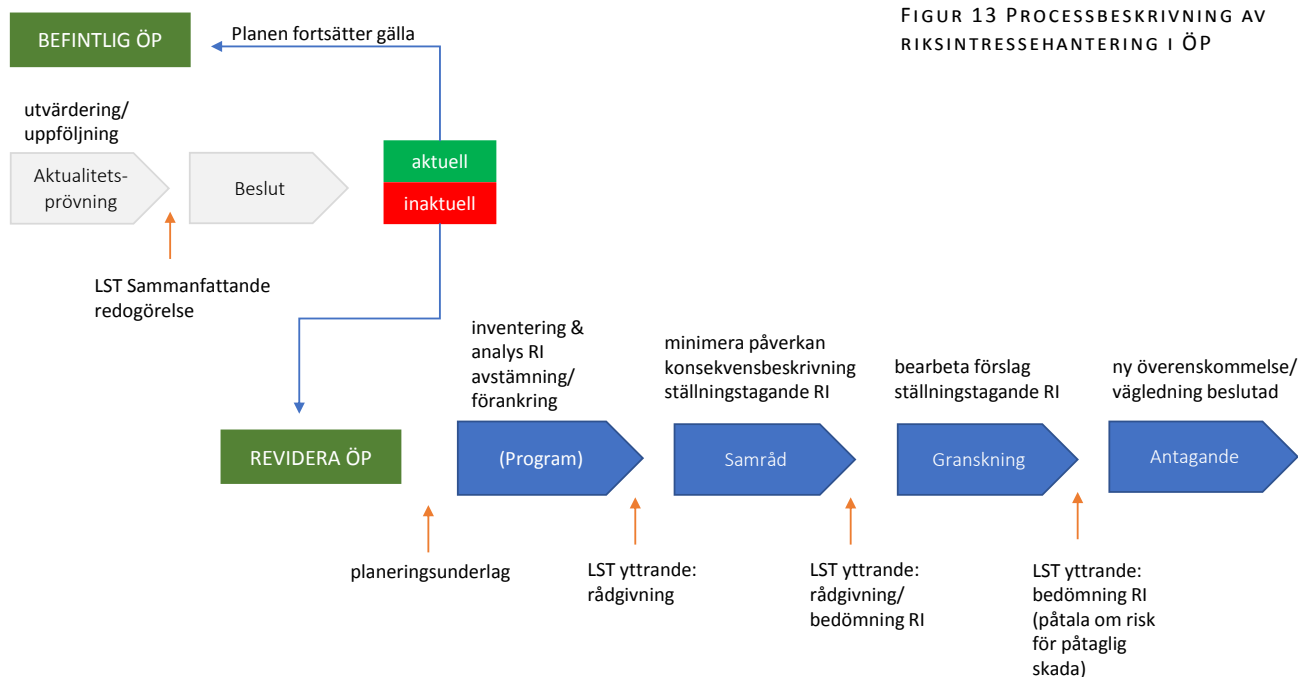
- beskriva planförslagets konsekvenser för riksintressena.
- redovisa och motivera de val/överväganden som ligger till grund för planförslaget i förhållande till riksintressen, dessa blir vägledande i efterföljande beslutsprocesser.
- motivera varför kommunen gör bedömningen att riksintressena tillgodoses genom förslaget
- Ange eventuella riktlinjer för hantering av riksintressevärden i kommande detalj-planer/tillståndsprocesser.
- Ange eventuella behov av vidare utredning.

Kommunens konsekvensbeskrivning och ställningstagande ska finnas med redan i översiktsplanens samrådshandling. Då finns det fortfarande utrymme för att ta till sig av synpunkter från remissinstanser och eventuellt göra justeringar i förslaget inför granskningsskedet. Om ställningstaganden avseende påverkan på riksintresseanspråk kommer för sent i översiktsplaneprocessen finns det otillräckligt utrymme för justeringar. Möjligheten att nå förutsebara överenskommelser mellan stat och kommun minskar om det i ett sent skede visar sig att stat och kommun står långt ifrån varandra i synen på hur riksintresseanspråken bör hanteras. När det finns tydliga ställningstaganden avseende hantering av riksintressen från kommunens sida kan Länsstyrelsen göra bedömningar och ta ställning till förslaget.

Det ska tydligt framgå i Länsstyrelsens samrådsyttrande och granskningsyttrande om ett översiktsplaneförslag riskerar att påtaglig skada ett riksintresse. Bedömningen ska motiveras genom att Länsstyrelsen anger varför, vad som eventuellt saknas och om/vilka eventuella åtgärder som krävs för att riksintresset ska tillgodoses.

Nyckelfrågor

- Påverkan i ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv
- Påverkan i en kommunal och mellankommunal kontext (strategiska och kommunövergripande underlag)
- Platsens lämplighet
- Identifiera frågor som kvarstår – behov av framtida utredningar



FIGUR 13 PROCESSBESKRIVNING AV RIKSINTRESSEHANTERING I ÖP

Redovisning

Enligt 3 kap 4 § PBL ska kommunen särskilt redovisa sin bedömning om hänsyn till riksintressen vid beslut om användning av mark- och vatten tillgodoses. Länsstyrelsen uppmuntrar kommunen att redovisa sina riksintressen på översiktlig karta så att det blir tydligt hur riksintressena förhåller sig till varandra, till andra allmänna intressen samt till kommunens förslag på mark- och vattenanvändning.

För att underlätta handläggningen av översiktsplaner och tydliggöra kommunens bedömningar och ställningstagande i riksintressefrågor rekommenderar Länsstyrelsen kommunen att redovisa sina ställningstaganden (inkl. konsekvensbeskrivning/ bedömning och motiv) samlat.

Metodstöd för hantering av riksintressen i DP

Metodstöd för hantering av riksintressen i framtagandet av en detaljplan. Stödet beskriver hur arbetet kan fortsätta utifrån överenskommelser i översiktsplanen att systematiskt närma sig riksintresset genom att ytterligare tolka det, identifiera dess värden och arbeta för att minimera påverkan.

Tolka riksintresseanspråk

Att tolka ett riksintresseanspråk i detaljplaneskedet blir aktuellt först när ett riksintresse berörs av planerad åtgärd. Det vill säga när ett riksintresseanspråk finns inom eller i anslutning till detaljplaneområdet.

Kommunen ska i planprocessens alla skeden redovisa sin tolkning av berörda riksintresseområden och dess områdesbeskrivningar. Eventuella frågeställningar som kvarstår från ÖP-skedet när det gäller påverkan på berörda riksintresseanspråk behöver klarläggas tidigt. Platsens förutsättningar på en mer detaljerad nivå och detaljplanens syfte är andra viktiga utgångspunkter för att avgöra fortsatt hantering av riksintresseanspråken.

Om ett riksintresse berörs av en detaljplan är det viktigt att i inledningsskedet av detaljplaneprocessen ta reda på vilken vägledning kommunens gällande översiktsplan kan ge när det gäller riksintressehantering. Det är också viktigt att se hur frågan behandlats i länsstyrelsens granskningsyttrande som finns tillfogad översiktsplanen. Är kommun och länsstyrelse överens? Finns det riktlinjer och rekommendationer gällande hantering av riksintressen eller behov av vidare utredning? En översiktlig bedömning om behov av arbete med att utreda riksintresseanspråken och ev överenskommelser med Länsstyrelsen bör finnas med redan vid beslut om planbesked.

Ingångsvärden

Inventeringen innebär att alla planeringsunderlag som berör riksintresseanspråk i kommunen behöver lyftas fram:

• Senast gällande ÖP

- Kommunens tolkning av riksintresseanspråk
- Riktlinjer och rekommendationer
- Länsstyrelsens granskningsyttrande: Vad säger Länsstyrelsen om hantering av riksintresset?

- Finns det frågor som kvarstår/utredningsbehov
- **Riksintresseunderlag** (områdesbeskrivning och avgränsning)
- **Platsens förutsättningar**
- **Detaljplanens syfte**

Identifiera värden och kvaliteter

I DP identifieras och analyseras berört riksintresseanspråk närmare. Var inom riksintresseanspråket finns dess grundläggande värden/kvaliteter och hur känsliga är de för påverkan?

Analys på karta

Kvarstår övergripande frågor trots en gällande översiktsplan eller finns nya anspråk sen översiktsplanen antogs kan kommunen skapa sig en överblick över riksintresseanspråket, hur de förhåller sig till planförslaget och andra allmänna intressen genom analys på karta. Denna geografiska överblick ska redovisa en uppfattning om var det kan finns konkurrerande intressen och vilka frågor som kommunen behöver utreda vidare. Analysen ska finnas med i samrådshandlingar till Länsstyrelsen tillsammans med eventuella kommentarer.

Finns en bra analys i översiktsplanen är behovet av analys på karta litet eller obefintligt.

Minimera påverkan

Riksintresse är generellt sett inte ett exploateringsförbud. Bestämmelserna är skrivna så att särskild hänsyn till ett eller flera värden ska tas vid förändrad markanvändning, så att dessa inte påverkas negativt.

Genom inventering och analys av riksintresseanspråk, ur ett helhetsperspektiv i ÖP och på mer detaljerad nivå i DP, har förutsättningar för genomförande av åtgärder klarlagts. Kommunen ska anpassa eventuella åtgärder och förslag så att riksintressets värden inte påverkas negativt.

På detaljplanenivå har kommunen ett konkret förslag att arbeta med vilket ger mer förutsättningar för att bedöma riskerna för påtaglig skada. Huruvida föreslagna åtgärd är lämplig på platsen bör vara avgjord i översiktsplanen. I detaljplaneskedet handlar de mer om att klarlägga återstående frågetecken samt arbeta med placerings- och utformningsfrågor för att säkerställa att riksintresset inte påverkas negativt.



	FÖRÄNDRING						
	<			>			
Områdets värden kommer att;	förädlas	förökas	försäras	förbli oförändrade	försvagas	förvanskas	försvinna
Innebörd	förbättring			neutral påverkan	skada	påtagligt skada	
Förhållningssätt	Inspirera - stärka			Hänsyn	Hindra - lindra	Ej tillåtligt	
	Berika			Bruka var-samt	Minimera skadan	Undvika skadan	

FIGUR 14 HANDLINGSUTRYMME VID TILLÄMPNING AV HUSHÅLLNINGSBESTÄMMELSER - FRÅN ATT STÄRKA DET ÖNSKVÄRDA TILL ATT FÖRHINDRA DET OTILLÅTNA (KULTURMILJÖVÅRDENS RIKSINTRESSEN ENLIGT 3 KAP. 6 § MILJÖBALKEN, RIKSANTIKVARIEÄMBETET, S. 47.)

De två faktorerna för bedömning av påverkan på riksintressen som anges i metodavsnittet för ÖP kan också användas för DP men på en mer detaljerad nivå (Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, Riksantikvarieämbetet, s. 52 ff.).

Faktor 1. Åtgärdens placering

Åtgärdens placering i förhållande till ett riksintresses ingående värden och kvaliteter är av betydelse för påverkan på riksintresset. Här är det viktigt att ha kännedom om vilka värden och kvaliteter som utgör grunden och motiven för riksintresseanspråket. Var inom riksintresseanspråket finns dessa grundläggande värden och kvaliteter och hur känsliga är de för påverkan?

Faktor 2. Åtgärdens utformning

Hur en åtgärd utformas har stor betydelse för omfattningen av påverkan och kan i bästa fall berika, inspirera och stärka ett riksintresses värden och kvaliteter.

VÄGLEDANDE FRÅGESTÄLLNINGAR:

Följande frågeställningar kan ge vägledning vid bedömning av platsens lämplighet utifrån den användning som planeras (Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, Riksantikvarieämbetet, s. 36 ff.):

Vad försvinner och vad tillkommer?

- Objekt, strukturer, funktioner, samband...
- Skolor, former, karaktärsdrag...

Är påverkan visuell eller funktionell?

- Siktlinjer, skala, sammanhang...
- Rörelsestråk, kommunikationsleder, tillgänglighet...

Är påverkan direkt eller indirekt?

- Vad innebär ingreppet här och nu?

- Är det troligt att åtgärden ger kumulativa effekter? Att åtgärden ger legitimitet till fler påverkande åtgärder som kan medföra negativa konsekvenser över tid? Eller att åtgärden är den som tillsammans med tidigare genomförda åtgärder medför att värden försvinner?

Är påverkan tillfällig eller bestående?

- Är den negativa påverkan begränsad i tid/ reversibel?
- Är den negativa påverkan bestående/irreversibel?

Konsekvensbeskrivning

Kommunen ska redovisa planförslagets påverkan och konsekvenser på aktuellt riksintresseanspråk.

Även om kommunen i aktuell översiktsplan gjort avvägning mellan olika allmänna intressen och tagit ställning till hur olika förslag och åtgärder ska förhålla sig till riksintresseanspråk måste kommunen utifrån planområdets förutsättningar och planens syfte göra en *närmare bedömning* av förslagets påverkan på berört riksintresse. Denna bedömning bör vara en av de viktigaste utgångspunkterna för utformning av planförslaget. Därför är det viktigt att frågan adresseras tidigt i detaljplaneprocessen. Ett bra planeringsverktyg för detta är *undersökning om betydande miljöpåverkan och undersökningssamrådet* som bl.a. ska innehålla hur kommunen bedömer påverkan på aktuella riksintresseområden. I vissa fall när kommunen identifierar att planförslaget kan innebära betydande miljöpåverkan måste en miljöbedömning med en miljökonsekvensbeskrivning genomföras.

Ibland kan det vara så att planförslaget inte tillfullo kan ta hänsyn till riksintresset (orange ruta på förändringsskala i figur 14 s.36). Om så är fallet ska kommunen säkerställa att riksintresset inte riskerar att skadas påtaglig, genom åtgärder som kan hindra lindra eller minimera påverkan. Det är inte lätt att dra gränsen mellan skada/negativ påverkan och påtaglig skada. Därför är det viktigt att kommunen alltid redovisar sin motivering till varför en ändring inte påtagligt skadar riksintresset. Arbetet med beskrivning om riksintressen och ev påverkan med motivering ska vara färdigställt till planens samrådshandling för att kunna få återkoppling på ställningstaganden kring risk för påverkan och risk för påtaglig skada.

Ställningstagande

Under detaljplaneprocessen måste kommun ta ställning till förslagets eventuella påverkan på riksintressen. Därefter ska Länsstyrelsen redovisa sin bedömning av kommunens ställningstagande.

Om detaljplanen avviker från översiktsplanens ställningstagande avseende hur riksintressen bör behandlas ska kommunen enligt 4 kap 33§ PBL i sin planbeskrivning redovisa på vilket sätt den avviker och skälen för avvikelser.

Enligt 4 kap 33§ PBL ska planbeskrivningen innehålla en redovisning och motivering av de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser.

För ställningstagande i DP:

- Beskriva planförslagets konsekvenser för riksintressena.
- redovisa och motivera de val/överväganden som ligger till grund för planförslaget i förhållande till riksintressen.
- motivera bedömningen att riksintressena tillgodoses genom förslaget.

Nyckelfrågor

- Säkerställ att riksintresset inte påtagligt skadas
- Hindra, lindra, minimera påverkan
- Inspirera, stärka, berika

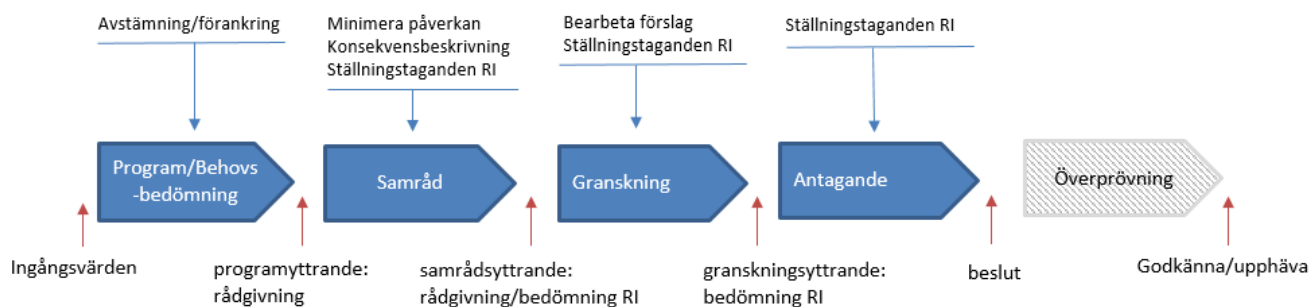
Kommunens konsekvensbeskrivning och ställningstagande ska finnas med redan i detaljplanens samrådshandling. Då finns det fortfarande utrymme för att ta till sig av synpunkter från remissinstanser och eventuellt göra justeringar i förslaget inför granskningsskedet. Om ställningstaganden avseende påverkan på riksintresseanspråk kommer för sent i detaljplaneprocessen finns det lite utrymme för justeringar. Risken att länsstyrelsen tar in planen för överprövning ökar om det i ett sent skede visar sig att stat och kommun står långt ifrån varandra i synen på hur riksintresseanspråken bör hanteras. När det finns tydliga ställningstaganden avseende hantering av riksintressen från kommunens sida kan Länsstyrelsen göra bedömningar och ta ställning till förslaget.

I länsstyrelsens samrådsyttrande ska det tydligt framgå om länsstyrelsen bedömer att förslaget riskerar att påtagligt skada berörda riksintressen. Bedömningen ska motiveras genom att Länsstyrelsen anger varför, vad som eventuellt saknas och om/vilka eventuella åtgärder som krävs för att riksintresset ska tillgodoses.

Länsstyrelsen ska under granskningen yttra sig över förslaget om planförslaget kan komma att strida mot riksintressebestämmelserna. Inga större förändringar bör ske i kommunens planförslag mellan granskning och antagande av planförslag. Om Länsstyrelsen i ett granskningsyttrande signalerar risk för påtaglig skada på berörda riksintressen är sannolikheten därmed stor att det antagna planförslaget tas in för överprövning.

FIGUR 15 PROCESSBESKRIVNING AV
RIKSINTRESSEHANTERING I DP

KOMMUN



LÄNSSTYRELSE

Redovisning

För att underlätta handläggningen av detaljplaner och tydliggöra kommunens bedömningar och ställningstagande i riksintressefrågor rekommenderar Länsstyrelsen kommunen att redovisa sina ställningstaganden (inkl. konsekvensbeskrivning/ bedömning och motiv) samlat. Exempelvis under tydliga rubriker eller som ett separat avsnitt eller del i detaljplanen.

Referenser

LAGSTIFTNING & FÖRARBETEN

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

<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980896.htm>

MILJÖBALK (1998:808)

<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980808.HTM>

REGERINGENS PROPOSITION 1997/98:45 MILJÖBALK, MILJÖDEPARTEMENTET

<http://www.regeringen.se/49bba2/contentassets/819c244b66b84e22bf86cb1a90d51d1b/del-1>

REGERINGENS PROPOSITION 1985/86:3 MED FÖRSLAG TILL LAG OM HUSHÅLLNING MED NATURRESURSER M.M.

<http://data.riksdagen.se/fil/6665c18d-3cf8-4122-b5da-fdd3f5a844bd>

PLAN- OCH BYGGLAG (2010:900)

<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20100900.htm>

STATLIGA UTREDNINGAR:

RiR 2013:21 Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande. Riksrevisionen

<https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2013/statens-hantering-av-riksintressen---ett-hinder-for-bostadsbyggande.html>

SOU 2014:59 Bostadsförsörjning och riksintressen Miljö- och energidepartementet

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2014/08/sou-201459/>

SOU 2015: 99 Planering och beslut för hållbar utveckling, Regeringskansliet; Miljö- och energidepartementet

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/12/sou-201599/>

HANDBÖCKER & VÄGLEDNINGAR:

Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, Riksantikvarieämbetet

<https://www.raa.se/app/uploads/2014/07/Handbok-riksintressen-140623.pdf>

PBL Kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen, Boverket

<http://www.boverket.se/sv/pbl-kunskapsbanken/allmant-om-pbl/teman/riksintressen/>

Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok 2005:5, Naturvårdsverket

<https://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/0100/91-620-0140-X/>

RAPPORTER:

Kustområdet och skärgården i Bohuslän – en värdebeskrivning av ett nationallandskap enligt 4 kap. MB, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

http://ext-dokument.lansstyrelsen.se/VastraGotaland/Samby/Obruten_kust/Rapport_2000_8_Kustomradet_och_skargarden_i_Bohuslan.pdf

Riksintressen för obruten och högexploaterad kust – Analys av värdebeskrivningar i Bohuslän, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

<https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/tjanster/publikationer/2015/riksintressen-for-obruten-och-hogexploaterad-kust.html>

Riksintresseuppdraget - Slutrapportering av uppdrag S2014/6521/PBB till Boverket, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

<https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/tjanster/publikationer/2017/riksintresseuppdraget.html>

LITTERATUR:

Mattson N. & Hagner C-G Hagander, PBL 2010 En handbok om nya PBL och samhällsbyggande

Bilaga 1

Villkor och undantag 4 kap MB

I 4 kap. miljöbalken (MB) har riksdagen samlat bestämmelser som gäller för större geografiska områden i landet som i ett nationellt perspektiv har särskilt stora natur-och kulturvärden och där konkurrensen om de fysiska resurserna är, eller förväntas bli, särskilt framträdande. Riktlinjerna syftar till att säkerställa samhällets grundläggande ställningstagande ur ett helhetsperspektiv till vad mark- och vattenanvändningen, i vissa viktiga avseenden, bör inriktas på i områdena och vilka särskilda villkor som gäller där. I denna bilaga tittar vi närmare på vad dessa villkor och undantag innebär med utgångspunkt i förarbeten till bestämmelserna.

Utveckling av befintliga tätorter (4 kap. 1 § 2 st. MB)

Vad som anses falla inom begreppen ”utveckling av befintliga tätorter” eller ”utveckling av det lokala näringslivet” förtydligas i propositionen till NRL. Med utveckling syftar lagstiftningen till en normal utveckling som beskrivs som ”utveckling av bebyggelse och anläggningar som förhåller sig till vad som behövs med hänsyn till en normal befolkningsutveckling” (rimligtvis baserat på befolkningsprognoser). Exempelvis behov av grönområden, service, trafikleder, sysselsättning. För att betraktas som utveckling av befintlig tätort så bör exploateringen också ske ”i direkt anslutning till tätort” (rimligtvis baseras på Statistiska centralbyråns definition av tätort).

Utveckling av lokalt näringsliv (4kap. 1 § 2 st MB)

Med utveckling av ”lokalt näringsliv” avses ”tillväxt i befintliga näringsgrenar eller tillkomst av ny verksamhet kopplat till den befintliga näringslivsstrukturen”. För kustområdet kan en sådan utveckling av det lokala näringslivet vara utveckling av nya former av vattenbruk, utveckling av fisk-bruk eller utveckling av småbåtsvarv m.m. Utbyggnad av turistanläggningar eller fritidsbebyggelse i anslutning till jord- och skogsbruksföretag kan också anses ingå i begreppet lokalt näringsliv inom flera delar av de berörda områdena. ”Utvecklingen ska sättas i relation till tätortens storlek och bör ske i en omfattning som innebär att det finns tillräckligt många sysselsättningsstillfällen för befolkningen.”

Det bör påpekas att viss hänsyn till natur- och kulturvärden krävs även vid utveckling av befintliga tätorter och lokalt näringsliv. Det ligger inbyggt i Miljöbalkens mål att främja den mark- och vattenanvändning som mest gynnar en hållbar utveckling. Lokaliseringsalternativ och utformning är två faktorer som noga bör övervägas vid denna typ av exploateringsåtgärder med hänsyn till bestämmelsernas syfte.

Att särskilt beakta turismens och det rörliga friluftslivets intressen (4 kap. 2 § 1 st. MB)

De områden som lyfts fram i 4 kap. 2 § MB är av särskild betydelse för turism och friluftsliv. Syftet med lagtexten är att ”skydda dess områden mot åtgärder som är oförenliga med turismen och friluftslivets värden.” Lagtexten betonar att det främst är det rörliga friluftslivets värden som ska beaktas. Med detta menas i förarbetena att kustområdenas värden för turism och friluftsliv inte får gå förlorad i allt för omfattande och storskaliga satsningar på anläggningar för turism och friluftsliv. Dessa ”attraktiva områden för turism och friluftsliv bör användas så att ett allsidigt utnyttjande möjliggörs.” Områdena bör vara tillgängliga för strövande i skogen, bär- och svamp-plockning, bad och andra former av friluftsliv som inte kräver utbyggnad av stora rekreationsanläggningar. Ett allsidigt utnyttjande kräver därmed att obebyggda områden i stor utsträckning förblir obebyggda.

Det utrymme för ytterligare bebyggelse som finns inom områdena bör i första hand utnyttjas för andra boendeformer än traditionell, enskilt ägd fritidsbebyggelse. Det vill säga bebyggelse och anläggningar för kollektiv användning exempelvis stugbyar, vandrarhem, campingplatser och småbåts hamnar – liksom enkel tätortsnära fritidsbebyggelse och i vissa fall anläggningar av hotellkaraktär. Större turistanläggningar ska i första hand lokaliseras i anslutning till befintliga tätorter där förutsättningarna för turism och rekreation är särskilt goda.

2 § ska tillämpas ”så att den bosatta befolkningens intressen beaktas.” Anläggningar för turism- och friluftsliv kan därför behöva anpassas till lokala intressen och förutsättningar. Anspråk för turism- och friluftsliv får inte försvåra utvecklingen av annat näringsliv eller bostadsbyggande på orten.

VÄRDEN INOM OMRÅDEN AV RIKSINTRESSE ENL 4 KAP MB

Systematiseringsmall - ett sätt att uppmärksamma landskapets samlade värden

NATUR OCH KULTUR

Beskriv med vardagsspråk områdets karaktär och värden/kvalitéer när det gäller....

Topografi/geologi

Vatten

Strand

Växtlighet

Djurliv

Markanvändning

Bebyggelsemönster

Historia/tidsbilder

VISUELL KARAKTÄR

Beskriv med vardagsspråk områdets karaktär och värden/kvalitéer när det gäller....

Ingrepp/påverkan

Kännetecken/påverkan

Kustrelation (mötet mellan land och vatten)

Exempel på värdeomdömen

Identitet

SAMMANFATTA OCH BEDÖM OMRÅDETS SAMLADE VÄRDEN

Utifrån beskrivningarna enligt ovan och sammanfattningen bör man sedan kunna bedöma vad som hotar dessa värden, vad som bör kunna godtas inom landskapet och vad som kan utvecklas till det bättre!

från Hallands län, länssark Ingegärd Widerström

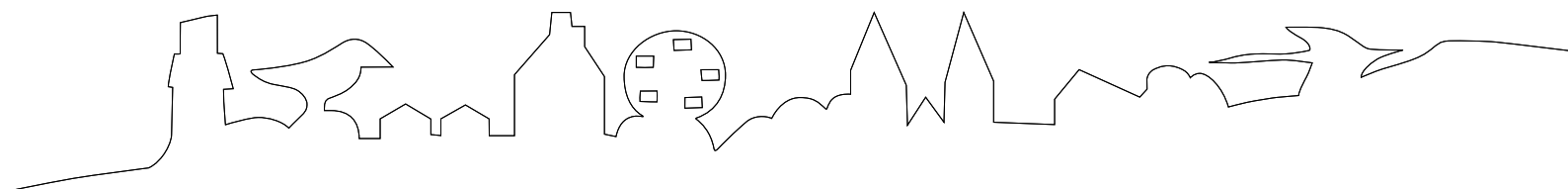
Fritidsbebyggelse (4 kap. 4 § 1 st. MB)

Enligt 4 kap 4 § MB får ingen fritidsbebyggelse komma till stånd inom de i lagtext angivna områdena, om endast i form av komplettering till befintlig bebyggelse eller vid särskilda skäl. Anledningen till denna skrivelse är att det inom berörda områdena finns omfattande fritidsbebyggelse i mycket attraktiva områdena för friluftslivet; nära stränderna, både på skärgårdsöarna och på fastlandet. De begränsade utrymmen som finns för ytterligare fritidsbebyggelse inom dessa kustområden bör därför så långt som möjligt utnyttjas för andra boendeformer än enskilt ägande. Utgångspunkter ska alltid vara att bevara allmänhetens möjligheter att nyttja för friluftslivet kvarvarande värdefulla stränderna och andra värdefulla obebyggda områden. Grundregeln är alltså att fritidsbebyggelse bör tillåtas bara i form av komplettering av befintlig bebyggelse – så länge ianspråktaga fritidsbebyggelseområden inte ökar nämnvärt i omfattning eller som en naturlig avrundning av befintlig bebyggelse hamnar – liksom enkel tätortsnära fritidsbebyggelse och i vissa fall anläggningar av hotellkaraktär. Större turistanläggningar ska i första hand lokaliseras i anslutning till befintliga tätorter där förutsättningarna för turism och rekreation är särskilt goda.

2 § ska tillämpas ”så att den bosatta befolkningens intressen beaktas.” Anläggningar för turism- och friluftsliv kan därför behöva anpassas till lokala intressen och förutsättningar. Anspråk för turism- och friluftsliv får inte försvåra utvecklingen av annat näringsliv eller bostadsbyggande på orten.

Fritidsbebyggelse (4 kap. 4 § 1 st. MB)

Enligt MB 4 kap 4 § får ingen fritidsbebyggelse komma till stånd inom de i lagtext angivna områdena, om endast i form av komplettering till befintlig bebyggelse eller vid särskilda skäl. Anledningen till denna skrivelse är att det inom berörda områdena finns omfattande fritidsbebyggelse i mycket attraktiva områdena för friluftslivet; nära stränderna, både på skärgårdsöarna och på fastlandet. De begränsade utrymmen som finns för ytterligare fritidsbebyggelse inom dessa kustområden bör därför så långt som möjligt utnyttjas för andra boendeformer än enskilt ägande. Utgångspunkter ska alltid vara att bevara allmänhetens möjligheter att nyttja för friluftslivet kvarvarande värdefulla stränderna och andra värdefulla obebyggda områden. Grundregeln är alltså att fritidsbebyggelse bör tillåtas bara i form av komplettering av befintlig bebyggelse – så länge ianspråktaga fritidsbebyggelseområden inte ökar nämnvärt i omfattning eller som en naturlig avrundning av befintlig bebyggelse.



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN