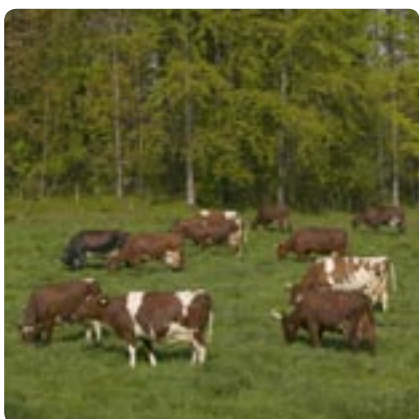


Riksintresse för naturvård och friluftsliv

Handbok med allmänna råd för tillämpningen
av 3 kap. 6 §, andra stycket, Miljöbalken

HANDBOK 2005:5 • DECEMBER 2005



Riksintresse för naturvård och friluftsliv

Handbok med allmänna råd för tillämpningen
av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM-Gruppen, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel 08-698 10 00, fax 08-20 29 25

E-post: natur@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 91-620-0140-X.pdf

ISSN 1650-2361

© Naturvårdsverket 2005

Elektronisk publikation

Foto: Alf Linderheim, Naturfotograferna: Häggvik, Nordingrå, Ångermanland
Jan Töve Johansson, Naturfotograferna: Mete från morfars brygga
Jonas Forsberg, Naturfotograferna: Kossor på bete

Förord

Mark- och vattenområden som har nationell betydelse för vissa vitala samhällsintressen kan enligt miljöbalkens tredje kapitel betecknas som områden av riksintresse för något eller några av dessa intressen. Berörda centrala myndigheter lämnar uppgifter till länsstyrelsen om de områden som de bedömer vara av riksintresse. I dagligt tal säger man att de centrala myndigheterna ”pekar ut” områden av riksintresse.

Syftet med utpekandet är att hävda det nationella intresset i den fysiska planeringen och de andra beslut om markanvändning som olika myndigheter fattar.

Naturvårdsverket har bl.a. ansvar för att peka ut områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. I vårt uppdrag ingår också att vägleda myndigheterna när det gäller tillämpningen av bl.a. dessa bestämmelser.

För några år sedan genomförde vi en utvärdering av hur bestämmelserna om riksintresse för naturvård och friluftsliv fungerar som styrmedel. En central slutsats av utvärderingen var behovet av vägledning för tillämpningen av bestämmelserna.

Därför ger vi nu ut en handbok om tillämpningen av miljöbalkens hushållningsbestämmelser (områden av riksintresse) när det gäller naturvård och friluftsliv. Handboken rymmer också allmänna råd för bedömningen av ”påtaglig skada” – ett centralt men ibland svårbedömt begrepp.

Syftet med handboken är främst att vara ett stöd för län och kommuner i tillämpningen av bestämmelserna. Den bör även kunna fungera som information för domstolar, myndigheter, verksamhetsutövare, ideella organisationer, markägare och allmänheten.

Handboken redovisar gällande bestämmelser och belyser tillämpningen av dem mot bakgrund av förarbeten och praxis på området. I en fyllig bilagedel redovisas rättsfall, historik, bedömningskriterier etc.

I de allmänna råden anger Naturvårdsverket sin uppfattning om hur påtaglig skada ska bedömas. Naturvårdsverket har samrått med Riksantikvarieämbetet om formuleringen av de allmänna råden.

Handboken och de allmänna råden har utarbetats av en intern arbetsgrupp och i diskussion med representanter för länsstyrelserna. Värdefulla bidrag till arbetet har lämnats av remissinstanserna.

Stockholm i december 2005
Björn Södermark
Naturvårdsverket

Innehåll

Förord	3
Innehåll	4
Läsanvisningar och begreppsförklaringar	6
Sammanfattning	12
Summary	16
1 Hushållningsbestämmelserna i miljöbalken	18
1.1 Hushållningsbestämmelserna ska främja hållbar utveckling	18
1.2 Hushållningsbestämmelserna i MB och PBL	20
1.2.1 Översiktsplan	20
1.2.2 Detaljplan och områdesbestämmelser	20
1.2.3 Kunskap om de utpekade områdena	21
1.3 Riksintresseområden enligt 4 kap. anges direkt i lagen	22
1.4 Centrala myndigheter pekar ut riksintresseområden enligt 3 kap. MB	23
1.4.1 3 kap. 6 § MB - regel för prövning och planläggning	23
1.4.2 Betydelsen av utpekandet av ett riksintresseområde	24
1.4.3 Områdenas närmare avgränsning	26
1.5 Myndigheternas ansvar	27
1.5.1 De centrala myndigheternas ansvar	27
1.5.2 Länsstyrelsernas ansvar	27
1.5.3 Kommunernas ansvar	29
2 Värden i områden av riksintresse för naturvård eller friluftsliv	31
2.1 Kriterier för att bedöma värden - ett stöd i urvalet	31
2.1.1 Naturvård	32
2.1.2 Friluftsliv	32
2.2 Geografisk bestämning av riksintresseområden	33
2.3 Beskrivning av riksintresseområdenas värden	34
2.3.1 Riksintresseområden dokumenteras i registerblad	35
2.4 Att bibehålla värden i riksintresseområden	37
3 Tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen	39
3.1 Prövning enligt MB	40
3.1.1 Platsvalet	40
3.1.2 Typfall – avvägningar enligt 3 och 4 kap. MB	41
3.1.3 Tillämpning av 3 kap. MB	42
3.1.4 Dispensprövning	43
3.1.5 Lagstiftning som är kopplad till MB	44
3.2 Planer och prövning enligt PBL	45
3.2.1 Detaljplan och områdesbestämmelser	46
3.2.2 Prövning av detaljplaner och områdesbestämmelser	46
3.2.3 Översiktsplan	47
3.2.4 Miljöbedömningar av planer och program	47
3.2.5 Prövning av bygglov och förhandsbesked	47
3.3 Påtaglig skada på naturmiljön	47
3.3.1 Allmänna råd - påtaglig skada	49
3.3.2 Underlag för att bedöma påtaglig skada på naturmiljön i riksintresseområden för naturvård eller friluftsliv	49
3.4 Avvägning mellan oförenliga riksintressen	54
3.4.1 Långsiktigt god hushållning	56

4 Referenser	58
Ytterligare underlag finns i bilagorna	61
Bilagor	62
Bilaga 1: Exempelsamling	63
1: Riksintresset för naturvård skärper kraven på lokaliseringsutredning	63
2: Detaljplan för småindustri berörs av riksintresse för naturvården	64
3: Detaljplan för camping i riksintresseområde för naturvård	65
4: Riksintresse för naturvård och detaljplan för bostäder, badplats & natur	66
5: Riksintresse för naturvård och bygglov för vindkraftverk	67
6: Vattenföretag som ger negativ inverkan på natur och kulturvården som måste anses påtaglig	68
7: Fritidshus i ett riksintresseområde för naturvården	70
8: Vindkraft i riksintresse för friluftsliv – påtaglig skada eller lokaliseringsfråga?	71
9: Vindkraftverk nära riksintresse för friluftsliv och naturvård	72
10: Naturvärdet i ett riksintresse för friluftslivet väger tungt i en ekonomisk nyttobedömning enligt vattenlagen	74
11 Koppar och silver mot naturvård .	75
12: Riksintresse för naturvård, friluftsliv och mineral är de förenliga?	77
13: Kommunikation och vattenförsörjning	78
14: Detaljplan för nya bostäder inom kustzon	79
15: Detaljplan för två villor inom kustområde	80
16: Detaljplan för bebyggelse och småbåtshamn inom kustområde	81
Bilaga 2: Från fysisk riksplanering till miljöbalken	82
Bilaga 3: Kriterier för bedömning av områdets värden	88
Bilaga 4: Utformning av registerbladet	107
Bilaga 5: Exempel på registerblad för områden av riksintresse för naturvård respektive friluftsliv	109
Bilaga 6: Exempel på åtgärder och verksamheter som kan försämra värdena i områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv	114
Bilaga 7: Riksintressen för kulturmiljövård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.	120
Bilaga 8: Förarbeten riksintresse	123

Läsanvisningar och begreppsförklaringar

Handboken inleds med en *genomgång av gällande bestämmelser* för områden av riksintresse - miljöbalkens grundläggande hushållningsbestämmelser - och en kort *redovisning av kopplingen mellan dessa och plan- och bygglagen (PBL)*.

Därefter beskrivs i **kapitel 2**, *kriterier för att bedöma natur- och friluftslivsvärden i riksintresseområden*, områdenas avgränsning och dokumentation i registerblad.

Det mest omfattande avsnittet i handboken behandlar *tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen i prövningsärenden enligt miljöbalken och andra lagrum* som är kopplade till miljöbalken. Hanteringen av riksintressena i fysisk planering och prövning enligt PBL redovisas också.

Centrala begrepp vid tillämpningen är *påtaglig skada* och *avvägning mellan riksintressen för oförenliga ändamål*. Begreppen diskuteras i **kapitel 3**, som även innehåller allmänna råd för hur påtaglig skada ska bedömas.

Bilagor

För att handboken ska vara mer lättläst har en stor del av faktaunderlaget samlats i en bilagedel. Följande bilagor finns i handboken:

- Ett antal *exempel från rättsfall* för att belysa tillämpning och bedömning i olika situationer finns sammanställda i *bilaga 1*, Exempelsamling.
- *Bilaga 2* – ”Från Fysisk riksplanering till miljöbalken” ger en *historisk tillbakablick på bestämmelsernas utveckling* från den fysiska riksplaneringen till miljöbalken. Tillbakablickens är viktig för förståelsen av bestämmelserna.
- *Bilaga 3* – ”Kriterier för bedömning av områdets värden” ger utförliga kriterier för *hur områdenas värden med hänsyn till naturvård och friluftsliv ska bedömas*.
- I *bilaga 4* – ”Utformning av registerblad” och *bilaga 5* – ”Exempel på registerblad för områden av riksintresse för naturvård respektive friluftsliv” finns en *mall för respektive exempel på utformningen av registerblad* för områden av riksintresse för naturvård respektive friluftsliv.
- I *bilaga 6* finns *exempel på åtgärder och verksamheter som kan försämra värdena* i områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv.

Många riksintresseområden innehåller både höga naturvärden och kulturmiljövärden. *Bilaga 7* – ”Riksintresse för kulturmiljövård enligt 3 kap.

I rapporten används följande begrepp

Friluftsliv: Vistelse utomhus i natur- eller kulturlandskap för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling. SFS 2003:133. Definitionen används i förordning (2003:133) om statsbidrag till friluftsförbund.

Funktioner: Se Strukturer och funktioner.

Grundläggande hushållningsbestämmelser: Bestämmelserna i 3 kapitlet miljöbalken.

Hushållningsförordningen: Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

Intresseaspekter: För områden av riksintresse för friluftslivet har inte riksvärden (se detta ord nedan) tagits fram. I registerbladen anges istället de aspekter som motiverar att ett område är av riksintresse för friluftslivet, s.k. intresseaspekter, vilka har sin grund i urvalskriterierna. Intresseaspekterna består av de aktiviteter som med fördel kan utövas i områdena, t.ex. paddling, vandring, naturstudier, kulturstudier, bär- och svamplockning, cykling, och turåkning på skidor. Se en mer komplett lista på intresseaspekter i bilaga 3.

Naturtyp: Ett landskapsavsnitt med relativt enhetlig karaktär och struktur, samt med ett visst växt- och/eller djursamhälle. En naturtyp kan vara ett större avsnitt av landskapet, t.ex. en hed, mosse, granskog eller sjö, men det kan också vara ett litet område, t.ex. en damm eller ett strandparti. En och samma naturtyp kan innefatta många olika livsmiljöer för växter och djur.

Registerblad: Ett faktablad där områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv beskrivs på ett standardiserat sätt enligt en mall som har tagits fram av Naturvårdsverket. Registerbladet innehåller bl.a. uppgifter om områdenas areal, kommuntillhörighet, naturvärden och förutsättningar för bevarande. Länsstyrelsen upprättar registerbladen och uppdaterar dem. Några länsstyrelser har lagt ut registerbladen på sin webbplats, vilket ökar tillgängligheten. Flera länsstyrelser har registrerat områdesgränserna i digitaliserad form. Dessa finns bl.a. tillgängliga på www.gis.lst.se.

Riksvärde: Ett begrepp använt av Naturvårdsverket för riksintressen för naturvård. Avser de mest framträdande naturförhållandena som är av en sådan kvalitet att de kan motivera att ett område pekats ut som riksintresse för naturvården. Riksvärdena redovisas i registerbladen och framgår då på ett lättöverskådligt och standardiserat sätt. Det finns riksvärden för landskapstyper (t.ex. fjäll- och skärgårdslandskap), naturtyper (t.ex. sjö och skog), vegetationstyper, geovetenskap och arter (flora eller fauna). Ett och samma område kan innehålla flera olika riksvärden (se vidare i Bilaga 3).

För områden av riksintresse för friluftslivet har inte tidigare beskrivits exakt vad som motsvarar riksvärden, men det bör närmast representeras av urvalskriterierna samt intresseaspekterna. (se detta ord ovan).

Strukturer och funktioner: Strukturer och funktioner är de faktorer som utgör de viktigaste förutsättningarna för en naturtyp och är ofta en del av det som utmärker naturtypen. I detta sammanhang kan de även tolkas som de fysiska förhållanden i ett område som indikerar att det finns förutsättningar för höga naturvärden, t.ex. i form av förekomst av skyddsvärda arter.

Exempel på strukturer är intakta strandmiljöer, mjukbottnar, blockrika hårbottnar, lekbottnar med viss grusstorlek, välhävda gräsmarker, viss vegetationshöjd, bryn, äldre och/eller grova träd, olikåldriga träd, lövträd, träsocklar, bark av viss typ och död ved.

Exempel på funktioner är naturliga vattenståndsfluktuationer, regelbundna översvämningar, intakt hydromorfologi, hävd, brand och lång kontinuitet.

Områden kan också ha funktion som produktionsområde, födosöksområde (näringsområde), lekområde och reproduktionsområde.

Särskilda hushållningsbestämmelser: bestämmelserna i 4 kapitlet miljöbalken.

”Utpekande” av riksintresseområden: Med utpekande av riksintresseområden avser Naturvårdsverket den procedur då de centrala myndigheterna, t.ex. Naturvårdsverket, i skriftlig form lämnar uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Detta ska ske enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

Urvalskriterier: Används vid urvalet av områden som bedöms vara av riksintresse. Urvalskriterierna består av huvudkriterier och stödskriterier.

Värdekärna: Den del av ett område (här riksintresseområde) som utgörs av den skyddsvärda naturtypen eller en sammanhängande del av den värdefulla miljö som har stor betydelse för fauna och flora och/eller för en skyddsvärd naturtyp. Värdekärnan kan utgöras av allt från delar av en naturtyp till hela sjöar, vattendrag, våtmarker och skogsbestånd. Storleken kan variera från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. Värdekärnor i riksintresseområden för naturvård kan delas in i två kategorier:

- Delområden med dokumenterad förekomst av för naturtypen påtagligt många rödlistade arter och andra skyddsvärda arter.
- Delområden där inga eller endast enstaka rödlistade arter har påträffats, men där det finns en påtaglig förekomst av strukturer och funktioner som innebär att det finns förutsättningar för höga naturvärden, t.ex. genom förekomst av skyddsvärda arter.

Värdekärnor i områden av riksintresse för friluftslivet kan också delas in i två kategorier

- Delområden som har en särskilt god tillgänglighet genom t.ex. en friluftsgård eller liknande anläggning.
- Delområden som har goda eller kulturgivna förutsättningar för vissa aktiviteter och upplevelser. Sådana förutsättningar kan vara t.ex. sandstrand, naturhamn, klätterberg eller liknande.

Återhämningsförmåga: Ett områdes förutsättningar för att möta förändringar och störningar utan att övergå till ett annat tillstånd. Förmåga till återuppbyggnad och till att återfå naturvärden som har skadats vid en tillfällig eller permanent åtgärd i området.

Vid bedömning av ett områdes återhämningsförmåga med avseende på naturvärden får man bl.a. ta hänsyn till berörda arters spridningsförmåga, tillväxthastighet och generationstid. Det tar t.ex. mycket lång tid för vissa träarter att bli gamla och grova, liksom det tar lång tid för ett lavtäckte att återbildas. Förekomst av en tillgänglig fröbank kan ha betydelse, liksom om det berörda området utgör den sista lokalen för en art i regionen. Det är också av betydelse om åtgärden skadar eller utplånar de särskilda strukturer och funktioner som är en förutsättning för att upprätthålla naturtypen, och för att goda livsvillkor för djur- och växtarter ska bibehållas långsiktigt. Det kan också finnas samband och beroenden mellan de olika arter som bygger upp ett växt- och djursamhälle som är svåra att återskapa om de bryts.

Omfattningen av en åtgärd, liksom om det rör sig om en permanent eller tillfällig verksamhet, kan ha stor betydelse. Till exempel kan naturvärden som försvinner vid en rensning av ett vattendrag återkomma relativt snabbt, likaså om man återställer en utdikad våtmark. För en myr som har varit föremål för torvtäkt kan det däremot ta hundratals, kanske mer än 1000 år att återfå ett torvtäckte av samma omfattning, samt därtill kopplade naturvärden.

För områden av riksintresse för friluftslivet gäller dessutom att det är viktigt att se till slitagetåligheten i området och områdets förmåga att återfå sitt värde för friluftslivet inom en rimlig tidsrymd efter ingreppet.

Äldre begrepp

Följande begrepp har använts i tidigare lagstiftning. De används fortfarande när frågor om riksintresse diskuteras.

FRP: Fysisk riksplanering.

FRP-processen: Den dialog som fördes mellan stat och kommun under programskedet av FRP på 70-talet.

Geografiskt bestämelseområde: Särskilda hushållningsbestämmelser (motsvarar bestämmelserna i 4 kap. MB)

Programskedet: Arbete för att komma överens om de åtgärder som behövdes för att fullfölja riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen.

Primärt rekreationsområde: Ingår i de områden som omfattas av MB 4:2.

Obruten kust: Motsvarar de områden som omfattas av MB 4:3.

Högexploaterad kust: Motsvarar de områden som omfattas av MB 4:4.

Obrutet fjällområde: Motsvarar de områden som omfattas av MB 4:5.

Följande förkortningar förekommer i texten

DP	Detaljplan
FRP	Fysisk riksplanering, genomfördes under 60- och 70 talet
MB	Miljöbalken
MD	Miljödomstolen
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MÖD	Miljööverdomstolen
NRL	Naturreisurslagen, infördes i MB 1999
NV	Naturvårdsverket
PBL	Plan- och bygglagen
RI 3:6	Riksintresse för naturvård och friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken
RI	Område av riksintresse
ÖP	Översiktsplan

Sammanfattning

Mark- och vattenområden ska användas för de ändamål som de är mest lämpade för. Det är utgångspunkten för MB:s hushållningsbestämmelser i tredje och fjärde kapitlet.

Myndigheter pekar ut områden av riksintresse enligt kap. 3 MB

Områden som är av nationell betydelse för en rad vitala samhällsintressen kan bedömas vara (pekas ut som) områden av riksintresse för just dessa ändamål.

Det gäller såväl områden som är särskilt värdefulla för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet, som områden med värdefulla material eller som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion, vattenförsörjning m.m. Områden som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada deras värden eller möjligheterna att använda dem för avsett ändamål.

Ett antal centrala myndigheter har ansvar för att bedöma och lämna uppgifter om områden som de bedömer vara av riksintresse för de samhällsintressen som de företräder. Denna typ av riksintresseområden, regleras i 3 kap. MB - de grundläggande hushållningsbestämmelserna.

Riksdagen har angivit vissa områden av riksintresse direkt i lagen - kap. 4 MB

Riksdagen har i 4 kap. MB angivit ett antal områden i landet som är av riksintresse i sin helhet med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns där. Det gäller ett stort antal områden längs Sveriges kuster, i skärgårdarna, de stora sjöarna, Öland och Gotland, värdefulla åslandskap, älvdalar, skogsområden och områden i fjällvärlden, liksom de s.k. nationalälvarna och älvräckor i flera andra älvar. Till denna typ av riksintresseområden hör också nationalstadsparken i Stockholm och Natura 2000-områdena.

För dessa geografiskt beskrivna områden anger MB:s fjärde kapitel vad som särskilt ska beaktas när exploateringsföretag eller andra ingrepp ska bedömas. Där anges vilka förutsättningar som gäller för att bebyggelse ska få komma till stånd, vilka ingrepp eller anläggningar som inte tillåts etc.

Bestämmelserna tillämpas vid planering och prövning

Hushållningsbestämmelserna ska beaktas i bl.a. plan- och tillståndsfrågor och påverka de beslut som avser en ändrad användning av ett område. De ska tillämpas tillsammans med andra regler i MB och i annan lagstiftning – aldrig fristående.

Bestämmelserna i 3 kap. MB utgår från att man så långt möjligt ska kunna utnyttja mark- och vattenområden för flera olika ändamål samtidigt genom god planering och hänsyn från respektive verksamhet. Men avvägningar måste också göras mellan intressen som inte går att förena.

Bedömningen att ett område är av riksintresse enligt 3 kap. MB för ett visst ändamål innebär att detta intresse ska ges företräde framför andra allmänna och enskilda intressen när frågor om markanvändning avgörs. Hänsynen till riksintresset gäller oavsett om en planerad verksamhet eller åtgärd avser mark innanför eller utanför det redovisade områdets gränser. Det väsentliga för bedömningen för ett område enligt 3 kap. MB är om värdena för riksintresset skadas påtagligt och om det finns eller inte finns konkurrerande riksintressen för samma område.

Att ett område är redovisat som riksintresse enligt 3 kap. MB innebär inte ett ovillkorligt skydd eller en direkt rätt att använda det för det ändamål som det redovisats för. Ett område eller delar av det kan dessutom bedömas vara av riksintresse för mer än ett ändamål. Det är först i en juridiskt bindande plan eller i en tillståndsprövning som frågan om dess användning slutligen avgörs.

Områden av riksintresse för naturvård, kulturmiljövård eller friluftsliv (3 kap. 6 § MB)

Naturvårdens riksintresseområden representerar huvuddragen i den svenska naturen och är de mest värdefulla områdena i nationellt perspektiv enligt de kriterier som Naturvårdsverket satt upp. Det bör dock observeras att ny kunskap tillkommer löpande, som medför att det från tid till annan blir aktuellt att aktualisera urvalet och gränserna för riksintresseområdena.

För att ett område ska vara av riksintresse för friluftslivet ska det ha stora friluftslivsvärden sett i ett nationellt perspektiv på grund av särskilda natur- och kulturkvaliteter, variationer i landskapet och god tillgänglighet för allmänheten. Naturvårdens och friluftslivets områden av riksintresse sammanfaller ofta.

Naturvårdsverket har ansvar för att redovisa områden som bedöms vara av riksintresse för naturvård och friluftsliv. För utpekande av kulturmiljöområden svarar Riksantikvarieämbetet.

Påtaglig skada på naturmiljön – ett centralt begrepp

Områden av riksintresse för naturmiljön respektive friluftslivet ska skyddas mot sådana åtgärder som kan påtagligt skada naturmiljön. Med påtaglig skada på naturmiljön avses påtaglig skada på värden i naturmiljö som har betydelse från allmän synpunkt och som inte kan återskapas eller ersättas om de en gång förstörs. Begreppet utvecklas i avsnitt 3.3. och i de allmänna råden i samma avsnitt.

Registerblad – underlag för att bedöma förutsättningarna för att bibehålla de riksintressanta värdena

För att man ska kunna bedöma om en planerad åtgärd kommer att medföra en påtaglig skada på naturmiljön i ett område av riksintresse enligt 3 kap. 6 § MB, behövs kunskap om de värden som ligger till grund för urvalet. För varje utpekade område bör det därför på länsstyrelsen finnas ett s.k. registerblad – i pappers- eller digital form – som preciserar förutsättningarna för att bibehålla de riksintressanta värdena i området. Även uppgifter om vilka åtgärder och verksamheter som bedöms kunna påverka dessa förutsättningar negativt bör redovisas, och bland annat sådant som bedöms medföra påtaglig skada.

Bra registerblad med tydliga beskrivningar av värden och hot mot dessa är en viktig grund för tillämpningen av bestämmelserna i fysisk planering och i prövningsärenden. Registerbladen har också stor betydelse för kommunernas beskrivning av riksintresseområden i översiktsplanen.

Att bedöma skador på naturmiljön i områden av riksintresse för naturvärden eller friluftslivet

Det är sällan svårt att avgöra vad som är en påtaglig skada på naturmiljön när det rör sig om stora ingrepp, där det är tydligt vilka naturvärden eller friluftsvärden som kommer att äventyras eller utplånas. Det är när det handlar om mindre ingrepp som problemen ofta infinner sig.

Särskilt svårt kan det vara att bedöma betydelsen av flera små ingrepp som ofta är spridda över tiden. Ingreppen kan var och en för sig vara av mindre betydelse, men den sammanlagda effekten bli till påtaglig skada på naturmiljön.

För att bedöma hur en åtgärd kan skada naturmiljön måste flera faktorer beaktas. Arten och omfattningen av ett ingrepp och områdets känslighet avgör hur värdena påverkas. Genom att analysera hur känsligt och sårbart ett område är och vilken återhämtningsförmåga eller slitagetålighet det har kan man bedöma var, när och på vilket sätt en skada kan uppstå.

Vägning mellan motstående intressen

Hushållningsbestämmelsernas huvudlinje är samutnyttjande. Men olika intressen och användningar kan komma att både konkurrera och stå i direkt konflikt med varandra, och då måste myndigheter och domstolar väga mellan dem. Vid en sådan vägning ska företräde ges åt en sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. För att använda den inledande paragrafens ord. Förbudet mot att påtagligt skada områden (eller försvåra utnyttjandet m.m.) som är redovisade som riksintressen innebär att riksintresset har företräde om det motstående intresset är ett annat allmänt eller ett enskilt intresse.

Om det handlar om ett område som är av riksintresse för två eller flera oförenliga ändamål ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt (3 kap. 10 §). Totalförsvarets riksintressen har alltid företräde, och avvägningen får inte strida mot 4 kap.

Summary

The Swedish Environmental Code (SFS 1998:808) includes fundamental provisions for the management of land and water areas. These provisions must be applied when considering permits and similar procedures under the Environmental Code and a number of other acts including, inter alia, the Planning and Building Act, the Roads Act and the Mineral Act.

The Swedish Environmental Protection Agency is responsible for designating areas of national interest due to their natural value or value as outdoor recreation areas, as well as for providing guidance to public agencies in the application of these regulations. The primary purpose of this handbook is to provide support to County Administrative Boards and municipalities in their work with areas that have been designated as being in the national interest due to their natural value or value as outdoor recreation areas. The handbook describes current regulations and illuminates their application against the background of preparatory work that preceded legislation and subsequent case law in the field.

Fundamental provisions for the management of land and water areas – areas of national interest

Land and water areas are to be used for the purposes for which they are best suited. That is the basis of the rules of the Swedish Environmental Code.

Land and water areas that are of national importance to certain vital public interests may be designated as areas of national interest for these particular purposes by central authorities. This applies to areas that are particularly important from the point of view of their natural or cultural value or for outdoor recreation, as well as to areas that contain valuable materials or that are particularly suitable as sites for energy production, water supply, etc. (Environmental Code Chapter 3). Areas of national interest are to be protected against measures that can significantly damage their value or the potential to utilise that value for the intended purpose. This handbook only deals with areas that are of national interest due to their natural value or value as outdoor recreation areas (Chapter 3 Section 6 of the Environmental Code).

The object of designation is to uphold the national interest in land use planning and during other land use decisions made by various authorities. The rules are to be taken into account in e.g. planning and permit issues and are to influence decisions concerning changed use of an area. They are to be applied in parallel with other regulations of the Environmental Code and other legislation – never in isolation.

Principles for application

The basis of the rules is to enable, as far as possible, the simultaneous use of land and water areas for several different purposes, through good planning and mutual consideration from the various activities. Interests that are mutually incompatible must however be weighed against each other. The assessment that an area is an area of national interest for a certain purpose means that this interest weighs more heavily than other public and private interests when issues of land use are being settled. The national interest has to be taken into account regardless of whether the planned activity or measure applies to land within or outside the designated area. The most important thing in the assessment is whether the values are significantly harmed and whether or not there are competing national interests in the same area.

The fact that an area has been designated as being of national interest does not entail unconditional protection or a direct right to use it for the designated purposes. An area, or parts of an area, can also be assessed as being in the national interest for more than one purpose. It is first in a legally binding plan, or a permit consideration, that the issue of its use is finally decided.

Areas of national interest for natural or cultural values or as outdoor recreation areas

Areas that are in the national interest due to their natural values represent the main types of landscape, and are the most valuable areas in a national perspective under the criteria established by the Environmental Protection Agency.

Areas of national interest for outdoor recreation are areas that are so important for recreation, due to particular natural and cultural qualities and their accessibility to the public, that they are or can become attractive to visitors from the whole or large areas of Sweden or other countries.

1 Hushållningsbestämmelserna i miljöbalken



Mark- och vattenområden ska användas för de ändamål som de är mest lämpade för. Områden som är av nationell betydelse, för vissa samhällsintressen, kan pekas ut som riksintresse. Sådana samhällsintressen är bl.a. naturvården och friluftslivet. I detta avsnitt beskrivs syftet med bestämmelserna, principerna för tillämpningen av dem samt myndigheternas ansvar.

1.1 Hushållningsbestämmelserna ska främja hållbar utveckling

Målet med miljöbalken (MB) är att främja hållbar utveckling. Det innebär bl.a. att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt ska användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. Värdefulla natur- och kulturmiljöer ska skyddas och vårdas, och den biologiska mångfalden bevaras. Som ett viktigt medel för att nå det målet tillhandahåller balken de hushållningsbestämmelser som tidigare ingick i naturresurslagen. Genomförandet av såväl de allmänna hushållningsbestämmelserna som skyddet av riksintressena ska ske på följande sätt:

- Genom utpekande av riksintresseområden av de centrala myndigheterna
- Genom kommunal planläggning, inklusive länsstyrelsernas ingripande möjlighet

- Genom tillämpning av bestämmelserna i mål och ärenden enligt MB samt enligt vad som är föreskrivet i en rad andra lagar som reglerar markanvändning för byggande, infrastruktur, materialutvinning etc¹.

Det ska noteras att hushållningsbestämmelserna enligt 3 kap. MB innehåller bestämmelser om hur avvägningen mellan olika önskemål om att använda mark- och vatten ska ske och inte i första hand skyddsbestämmelser. Det skydd det innebär att ett område bedöms vara av riksintresse innebär att anspråk på ändrad mark- eller vattenanvändning inte får innebära påtaglig skada på det utpekade riksintresset. Om det nya anspråket är av ett riksintresse ska en avvägning göras mellan dessa riksintressen och företräde ska ges till det intresse som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Det skydd ett riksintresse innebär är därför inte absolut utan måste vid varje tillfälle vägas mot de nya anspråk som kan komma upp i en ny plan eller ett nytt ärende. Skyddet kan vidare betraktas som passivt på så sätt att det i sig inte innebär några krav på aktiva åtgärder, såsom hävd och brukande av ett odlingslandskap för att dess värden ska bestå. Man kan vidare notera att hushållningsbestämmelserna inte är tillämpliga för alla typer av åtgärder. Det gäller åtgärder som sker inom pågående markanvändning, exempelvis skogsavverkningar och förändringar i jordbruksdriften, liksom anmälningspliktiga verksamheter enligt MB m.m. För att säkerställa värdena i ett riksintresseområde för naturvärden eller friluftslivet krävs ibland att området ges ett permanent skydd med möjlighet till skötselåtgärder, t.ex. genom naturreservatsförordnande.

Områden som är av nationell betydelse för en rad vitala samhällsintressen kan pekas ut som riksintresse enligt 3 kap. MB för just dessa ändamål. Det gäller såväl områden som är särskilt värdefulla för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet, som områden med värdefulla material eller som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion, vattenförsörjning m.m. Områden som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada deras värden eller möjligheterna att använda dem för avsett ändamål. Ett antal centrala myndigheter har ansvar för att peka ut områden som de bedömer vara av riksintresse för de samhällsintressen som de företräder.

Områden av riksintresse för naturvärden som pekas ut av Naturvårdsverket ska enligt förarbetena representera huvuddragen i den svenska naturen och vara de mest värdefulla områdena i ett nationellt perspektiv. Områden av riksintresse för friluftslivet ska ha stora friluftsvärden sett i ett nationellt perspektiv på grund av särskilda natur- och kulturkvaliteter, variationer i landskapet och en god tillgänglighet för allmänheten. Naturvårdens och friluftslivets områden av riksintresse sammanfaller ofta till stora delar. I Sverige finns 1 999 områden som Naturvårdsverket har bedömt vara av riksintresse för naturvärden och 215 sådana områden för friluftslivet. Senast Naturvårdsverket fattade beslut om att redovisa riksintresseområden var år 2000. Det gällde då endast riksintressen för naturvård. Riksintressen för friluftslivet beslutades senast 1987. Det bör dock observeras att ny kunskap

¹ Se miljöbalken 1 kap. 2 §.

tillkommer löpande, som medför att det från tid till annan blir aktuellt att aktualisera urvalet och gränserna för riksintresseområdena.

1.2 Hushållningsbestämmelserna i MB och PBL

Förhållandet mellan MB och plan- och bygglagen (PBL) är viktigt för förståelsen av hushållningsbestämmelserna i MB. De båda lagarna innehåller samverkande instrument för att ta tillvara statens intressen vad gäller hushållningen med mark- och vattenområden så som de anges i 3 och 4 kap. MB. Liksom när det gäller beslut enligt övriga lagar som anges i 1 kap. 2 § MB ska hushållningsbestämmelserna tillämpas vid beslut enligt PBL. I 2 kap. 1 § PBL anges att bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB ska tillämpas vid bl.a. planläggning. De planformer enligt PBL som framför allt är aktuella är översiktsplaner, områdesbestämmelser, detaljplaner och regionplaner om sådana har upprättats.

1.2.1 Översiktsplan

Plansystemet kan kort beskrivas på följande sätt. Det måste finnas en översiktsplan i varje kommun och den ska omfatta kommunens hela yta. Där redovisas kommunens uppfattning om för vilka ändamål mark- och vattenområden bäst lämpar sig. I översiktsplanen – som ska vara aktuell – redovisas bl.a. de allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid denna redovisning ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB anges särskilt. Det ska också anges hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena. Översiktsplanen är inte rättsligt bindande och några statliga ingripanden kan inte ske om exempelvis ett riksintresse inte skulle beaktas tillräckligt. I sådana fall ska i stället länsstyrelsen i ett särskilt granskningsyttrande markera att staten har en annan uppfattning än kommunen i denna del.

1.2.2 Detaljplan och områdesbestämmelser

Såväl områdesbestämmelser som detaljplaner, är till skillnad från översiktsplanen, rättsligt bindande. Dessa planformer omfattar endast begränsade delar av kommunen. Detaljplanen är till för den närmare regleringen av markens användning och regleringen av bebyggelse och anläggningar. Detaljplanen medför en rätt att bygga i enlighet med planbestämmelserna. En detaljplan kan avvika från översiktsplanen men i sådant fall ska detta redovisas i planbeskrivningen. Områdesbestämmelser får endast användas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB tillgodoses. Huvudsyftet med områdesbestämmelser är således att de ska komplettera översiktsplanen. Markanvändningen kan regleras i vissa avseenden, men möjligheterna är begränsade i jämförelse med detaljplan. Någon byggrätt kan inte skapas genom områdesbestämmelser. Enligt plan- och bygglagen får staten upphäva kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser, men endast om

vissa i lagen angivna intressen inte blivit tillgodosedda, bl.a. bestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. MB.

1.2.3 Kunskap om de utpekade områdena

PBL får genom översiktsplanen en viktig uppgift i den kunskapsförsörjning som krävs för att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB ska kunna tillämpas. Till följd av sin viktiga uppgift för kunskapsförsörjningen har översiktsplanen också fått särskild betydelse som beslutsunderlag vid beslut där hushållningsbestämmelserna ska tillämpas (jfr 5 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m.), dvs. inte bara beslut enligt MB utan också enligt de anknutna lagarna.

Den kunskap som behövs för att tillämpa bestämmelserna om riksintresse tas fram i en process där såväl stat som kommun deltar och där den kommunala översiktsplanen utgör en del.

Processen kan sammanfattas såhär. Den ansvariga centrala förvaltningsmyndighet ska efter visst samråd skriftligen lämna besked till länsstyrelserna om vilka områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse. Detta kunskapsunderlag är sedan tänkt att beaktas i kommunernas översiktsplanering.

I översiktsplaneprocessen är det länsstyrelsens uppgift att gentemot kommunen samlat företräda statens intressen. Det finns krav på översiktsplanens innehåll när det gäller redovisningen av riksintressen. Den slutligen antagna översiktsplanen ger uttryck för kommunens uppfattning. Om enighet inte uppnås mellan länsstyrelse och kommun ska det inte bara framgå av granskningsyttrandet utan granskningsyttrandet ska också bifogas planen.

Några rättsligt bindande beslut beträffande riksintressen fattas inte under denna process.

Det är hela tiden fråga om anspråk på riksintressen. Översiktsplanen är dock det material där det är tänkt att det ska finnas en samlad och sammanvägd kunskap om de riksintressen som berör kommunen. Men dess tyngd som beslutsunderlag beror av flera faktorer, bl.a. dess aktualitet, hur omsorgsfullt olika frågor behandlats och graden av samstämmighet mellan dem som deltagit i processen.

Vid sidan om översiktsplanen kan alltid annat beslutsunderlag bli aktuellt. Genom de rättsligt bindande kommunala planerna, detaljplaner och områdesbestämmelser, kan frågor som gäller tillämpningen av hushållningsbestämmelserna läggas fast med bindande verkan. I flera lagar (t.ex. Väglagen) som hanterar frågor om markanvändningen finns nämligen bestämmelser om att beslut inte får strida mot detaljplaner eller områdesbestämmelser. Detta gäller inte minst MB där sådana bestämmelser finns beträffande tillstånd och dispenser (16 kap. 4 §) och när det gäller bildande eller ändring av natur- och kulturresevat samt naturminnen (7 kap. 8 §). Se vidare resonemang om detta i miljöbalkskommitténs utredning SOU 2002:50.

1.3 Riksintresseområden enligt 4 kap. anges direkt i lagen

I MB:s fjärde kapitel anges ett antal geografiskt avgränsade områden som riksintresse direkt i lagtexten. Områdena är i sin helhet av riksintresse på grund av de natur- och kulturvärden som finns där. För dessa områden gäller särskilda bestämmelser som går ut på att skydda områdena mot exploateringsföretag. Områden som är av riksintresse enligt 4 kap. MB är större med fokus på helhetsvärden.

Flertalet av de områden som preciseras i 4 kap. beslutades redan i samband med den fysiska riksplaneringen (se historiken i bilaga 2), men en del områden har lagts till senare som resultat av ytterligare inventeringar eller ökat exploateringstryck. Relativt sena tillägg är också bestämmelserna om nationalstadspark och Natura 2000-områden. Avgränsningen av områdena är i allmänhet ganska grov. Orter och andra geografiska punkter anger en ungefärlig omfattning.

Exploatering och andra ingrepp i miljön är tillåtna endast om det inte möter hinder enligt någon av bestämmelserna i 2-8 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Undantag gäller för utveckling av befintliga tätorter eller det lokala näringslivet eller för anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl gäller också undantag för anläggningar för utvinning av värdefulla ämnen eller material. Undantagen gäller dock inte för 4 kap. områden som är nationalstadsparken eller för Natura 2000-områden.

I 2-8 §§ anges för de olika typerna av 4 kap. områden att vissa slag av anläggningar inte får komma till stånd, eller att endast anläggningar för vissa angivna verksamheter får uppföras, vilka intressen som särskilt ska beaktas etc.

Att alla Natura 2000-områden i landet är riksintresseområden framgår av 4 kap. 1 och 8 §§ MB. Där anges att en användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 (d.v.s. Natura 2000-områden) och som omfattar verksamheter som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats.

Det tillstånd som krävs är ett s.k. Natura 2000-tillstånd. Tillståndet söks hos länsstyrelsen eller i vissa fall hos miljödomstolen² eller annan myndighet (jmf. 7 kap. 29 b §). Förutsättningarna för att tillstånd ska kunna lämnas är att verksamheten eller åtgärden, ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, inte kan skada den livsmiljö som avses skyddas i Natura 2000 området. Den får inte heller medföra en störning som på ett betydande sätt kan påverka arter i området (jmf. 7 kap. 28 b §). Se vidare om detta i Naturvårdsverkets handbok 2003:9, Natura 2000 i Sverige.

² För vattenverksamhet enligt 11 kap. respektive för A-verksamhet enligt 9 kap. MB

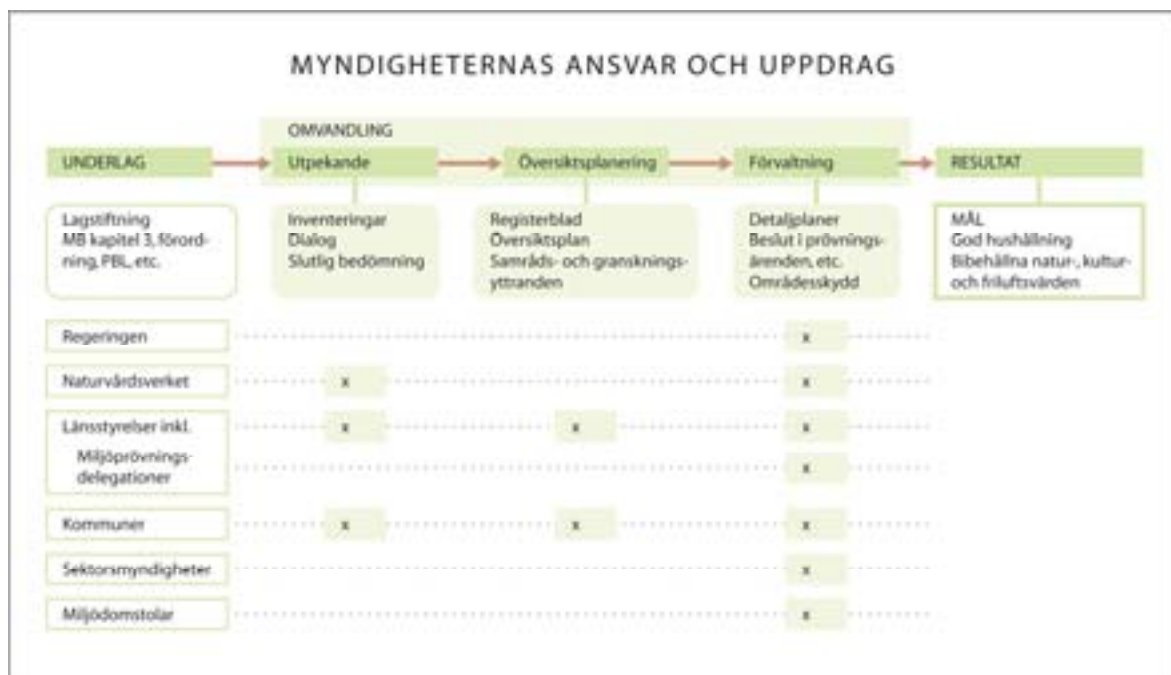
1.4 Centrala myndigheter pekar ut riksintresseområden enligt 3 kap. MB

Utpekandet av områden av riksintresse för olika bevarande- och nyttjandebestånden är ett av MBs styrmedel för hushållning med mark- och vattenområden. Det är ett sätt att föra in nationella prioriteringar i den lokala fysiska planeringen.

Hur utpekandet, eller uppgiftslämnandet som det benämns i förordningen, ska gå till beskrivs i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden (SFS 1998:896, hushållningsförordningen). Vilken myndighet som har ansvar för respektive intresse anges i hushållningsförordningens 2 §.

Naturvårdsverket har ansvar för att lämna uppgifter/peka ut vilka områden som bedöms vara av riksintresse för naturvården och friluftslivet (MB 3:6) och dessutom för anläggningar för vattenförsörjning och avfallshantering.

Riksintresseområden kan också pekas ut för rennärings-, yrkesfisket-, kultur-, miljö- och friluftslivsvården, fyndigheter av ämnen eller material, industrianläggningar, energiproduktion och energidistribution, slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall, kommunikationer och för totalförsvarets³ anläggningar.



1.4.1 3 kap. 6 § MB - regel för prövning och planläggning

Att ett område anges vara av riksintresse med hänsyn till natur- eller kulturmiljön eller för friluftslivet innebär en indikation på att det finns värden som ska beaktas vid kommande beslut som rör markanvändningen.

³ Med att ett område behövs för en anläggning för totalförsvaret avses områden som måste få disponeras av totalförsvaret för att den fastlagda försvarsgraden för landet ska kunna upprätthållas (prop. 1997/98:45 del 2, sid. 34 f. och prop. 1985/86:3, sid 169-170).

3 kap. 6 § MB lyder:

Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Paragrafens första stycke gäller områden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av dessa värden. De ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada natur- eller kulturmiljön påtagligt. Det första stycket säger också att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter särskilt ska beaktas.

Paragrafens andra stycke handlar om områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet. Dessa områden ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- och kulturmiljön.

Med ”fysisk miljö i övrigt” menas miljöer som människan har skapat, t.ex. byggnader, vägar och liknande, alltså sådant som kan anses höra till kulturmiljön.

Innebörden i begreppet ”påtaglig skada” på naturmiljön utvecklas närmare i avsnitt 3.3.

I avsnitt 2 beskrivs vilka egenskaper som gör ett område betydelsefullt för naturvård eller friluftsliv – dess bevarandevärden. Det kan t.ex. röra sig om en ovanlig naturmiljö eller egenskaper som gör området värdefullt för förståelsen av naturen. Områden med goda förutsättningar för naturupplevelser och friluftsverksamhet och god åtkomlighet och tillgänglighet för allmänheten hör till dem som har stor betydelse för friluftslivet. Vad som kan motivera att ett område är av riksintresse för naturvård eller friluftsliv finns dessutom redovisat i Naturvårdsverkets rapporter 3771 och 4037.

Bevarandevärdet i områden som har betydelse för kulturmiljövärden ligger ofta i äldre värdefull bebyggelse eller i karaktären hos ett odlingslandskap med dess kombination av bruksformer inom jord- och skogsbruket, bebyggelsens struktur, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar. Kulturmiljöer av riksintresse är bl.a. miljöer som dokumenterar olika utvecklingsperioder i vårt lands historia.

Ofta är bevarandevärdena helt eller delvis gemensamma för naturvärden, kulturmiljövärden och friluftslivet. I bilaga 7 beskrivs bakgrunden, läget idag och en diskussion om framtida riksintressen för kulturmiljövärden.

Att behovet av grönområden i och i närheten av tätorter ska beaktas särskilt innebär att kravet på bevarande skydd mot åtgärder även omfattar s.k. gröna bälten och gröna kilar kring och i bebyggelsekoncentrationer. Detta gäller även om sådana områden inte uppvisar t.ex. ovanlig flora eller andra särskilda natur- eller kulturmiljövärden.

1.4.2 Betydelsen av utpekandet av ett riksintresseområde

För att förstå betydelsen av att ett område pekats ut som riksintresse är det viktigt att förstå hur själva utpekandeprocessen går till.

Områden av riksintresse pekas ut i en process där såväl statliga centrala myndigheter som länsstyrelser och kommuner är delaktiga. När det gäller områden av riksintresse för naturvården eller friluftslivet har processen gått till så att Naturvårdsverket inledningsvis bestämt vilka kriterier som områden av riksintresse ska stämma överens med. Därefter har länsstyrelserna tillfrågats av Naturvårdsverket vilka områden i länen som de bedömer har sådana värdena som svarar mot Naturvårdsverkets kriterier (se bilaga 3).

Länsstyrelserna har i sin tur processat urvalet av områden med kommunerna. Mot bakgrund av urvalskriterierna och länsstyrelsernas förslag har Naturvårdsverket sedan beslutat om vilka områden som verket bedömt vara av riksintresse för naturvården respektive friluftslivet. Därefter har så Naturvårdsverket lämnat uppgifter till länsstyrelserna om områdena i enlighet med 2 § hushållningsförordningen.

I bilaga 2 beskrivs närmare hur tidigare processer för att peka ut områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv har genomförts.

Naturvårdsverket har i olika sammanhang rubricerat denna process som ett ”utpekande” av riksintresseområden. Av förarbetena till hushållningsbestämmelserna⁴ framgår att det är först vid den avvägning som görs enligt någon av de anknutna lagarna som det slutligt avgörs om ett område är av riksintresse. Termen peka ut kan därför tyckas något vilseledande eftersom det inte är Naturvårdsverket som slutligen bestämmer om området är av riksintresse. Termen är dock så inarbetad att vi använder den även i denna handbok.

Vad har det då för betydelse att en central myndighet har pekat ut ett område om prövningsmyndigheten ändå ska göra en egen bedömning av om området är av riksintresse eller inte? Om varje prövning skulle innebära att prövningsmyndigheten på nytt förutsättningslöst skulle ta ställning till ett områdes värden ur riksintressperspektiv skulle detta innebära en mycket stor arbetsbelastning för prövningsmyndigheten. Genom utpekandet har den centrala myndigheten på ett samlat sätt tagit ställning till vilka områden som den bedömer har sådana värden att de är av riksintresse.

Innebär detta då att prövningsmyndigheten rakt av kan godta utpekandet och förutsätta att värdena finns där? Hur långt är en prövningsmyndighet själv skyldig att utreda frågan om det verkligen finns riksintressevärden i ett utpekat område eller om ett områdes exakta avgränsning? Frågorna kring tillämpningen av riksintressebestämmelserna är många och de tillämpningssvårigheter som finns med dem har sällan fått någon lösning i praxis.

Miljööverdomstolen har dock i ett beslut⁵ från 2004 i någon mån klargjort dessa frågor. Domstolen säger i beslutet att det faktum att Naturvårdsverket har gjort bedömningen att det aktuella området har dessa höga naturvärden får, vid den bedömning som domstolen gör, anses utgöra presumtion för att området är av riksintresse för naturvården enligt 3 kap. 6 § MB. Området skall därmed skyddas från åtgärder som kan påtagligt skada naturmiljön.

⁴ Se t.ex. prop. 1997/98:45 del 1 sid. 242.

⁵ M 9120-03, beslut 2004-10-29

Av beslutet framgår alltså att utpekandet gentemot prövningsmyndigheten har den verkan att det innebär en sorts presumtion⁶ för att värdena finns där. Däremot anges i beslutet att en närmare beskrivning av naturvärdena och en analys av konsekvenserna av verksamheten är en förutsättning för att bedöma om verksamheten är tillåtlig enligt 3 kap. 6 § MB.

En följd av att de centrala myndigheternas beslut om att peka ut riksintresseområden inte anses ha någon direkt rättsverkan är att de inte kan överklagas av t.ex. markägare. Det finns inte några möjligheter till ersättning för intrång i pågående markanvändning på grund av ett sådant beslut.

1.4.3 Områdenas närmare avgränsning

En fråga som kan uppkomma vid tillämpningen är den närmare avgränsningen av ett riksintresseområde. När det gäller riksintresseområden enligt 4 kap. MB, som endast är mycket grovt angivna i lagtexten, framgår det av förarbetena till NRL⁷ att kommunerna har ett ansvar för att närmare ange gränserna för områdena i samband med sitt planläggningsarbete. (Notera att avgränsningen av Natura 2000 områdena, som omfattas av 4 kap. är detaljerad).

Något liknande uttalande finns inte när det gäller riksintresseområden enligt 3 kap. MB. Som nämnts i avsnitt 1 är det de centrala myndigheterna som efter samråd med andra statliga myndigheter pekar ut dessa riksintresseområden och som med hjälp av kartor och beskrivningar anger gränserna för dem.

När Naturvårdsverket arbetat med att peka ut riksintresseområden enligt 3 kap. 6 § MB har verket utgått från kriterier som anger värden som skall skyddas, se bilaga 3.

När det gäller 4:e kapitlet finns resonemang i förarbetena där det uttryckligen framgår att även åtgärder utanför området omfattas av förbudet mot åtgärder som kan skada de utpekade värdena och att det därför inte behövs några skyddszoner vid avgränsningen. Några liknande uttalanden finns inte i förarbetena när de handlar om 3 kap. MB. Samma resonemang har dock förts för riksintressen enligt detta kapitel, eftersom lagtexten inte anger som förutsättning att den åtgärd som skall prövas ligger inom riksintresseområdet, utan bara att den påverkar det.

Möjligheten att få tag på information om riksintresseområdena varierar. Några länsstyrelser har kartor och registerblad utlagda på sin webbplats, vilket ökar tillgängligheten. Flera länsstyrelser har registrerat områdesgränserna i digitaliserad form. Dessa finns bl.a. tillgängliga på ”Sveriges länkartor – GIS-data från länsstyrelserna i samverkan” (www.gis.lst.se). I kommunernas översiktsplan redovisas både områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB och hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena.

Det förekommer i olika mål och ärenden att det uppstår diskussioner om vilken mer precis avgränsning ett riksintresseområde har. Miljööverdomstolen har i ett beslut⁸ från 2004 tagit ställning till ett fall där avgränsningen av ett område på kartan inte stämmer överens med områdesbeskrivningen i beslutet. Domstolen

⁶ Antagande till annat motbevisats.

⁷ Prop. 1985/86:3 sid. 115.

⁸ M 9120-03, beslut 2004-10-29.

säger i domen att ett beslut om ett riksintresseområde för att kunna förstås måste läsas tillsammans med bl.a. tillhörande kartbilagor. För att förstå utbredningen av ett riksintressant område är det alltså nödvändigt att använda sig av kartan och studera den avgränsning av området som framgår där.

1.5 Myndigheternas ansvar

Hur effektiva riksintressena är som styrmedel beror på flera faktorer. En viktig faktor är hur väl underbyggda själva utpekandena av riskintressanta områden är. Processen med att peka ut områden förutsätter ett samarbete mellan länsstyrelserna och de centrala myndigheterna. Länsstyrelsernas arbete med att ställa samman planeringsunderlag för riksintresseområdena och tillhandahålla det åt kommuner och myndigheter som ska tillämpa t.ex. MB har också stor betydelse för bestämmelsernas genomslag. Det är en förutsättning för de avvägningar mellan olika anspråk på markanvändning som görs av kommuner, länsstyrelser, centrala och regionala myndigheter, miljödomstolar, miljööverdomstolen och regeringen.

1.5.1 De centrala myndigheternas ansvar

De centrala förvaltningsmyndigheterna har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Boverket har uppsikten över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. MB. Boverket ska även verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 19-21 §§ MB (6 kap. handlar bl.a. om miljökonsekvensbeskrivningar). Boverket har dessutom allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Länsstyrelsen har uppsikt inom länet över denna hushållning.

I samverkan med länsstyrelserna ska de centrala förvaltningsmyndigheterna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska lägga tyngdpunkten på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv eller som Sverige enligt internationella åtaganden ska följa utvecklingen av (hushållningsförordningen).

De centrala myndigheterna ansvarar också för att peka ut områden som de bedömer vara av riksintresse. I avsnitt 1.4 och bilaga 2 beskrivs processen för att peka ut områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv. Enligt hushållningsförordningen ska de centrala myndigheter som redovisar riksintressen förse länsstyrelsen med underlag om de utpekade områdena.

1.5.2 Länsstyrelsernas ansvar

Länsstyrelserna har uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden inom länet. De ska i samverkan med de centrala myndigheterna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden⁹. De centrala myndigheterna ska samråda med länsstyrelserna i bedömningen av vilka områden som är

⁹ 1 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen).

av riksintresse¹⁰ Länsstyrelsen kan även begära att Naturvårdsverket gör justeringar i områden som tidigare har pekats ut som riksintresse för naturvård och/eller friluftsliv.

Länsstyrelserna ska ta de initiativ som behövs för att bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB ska beaktas i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) och i tidigare skeden av beslutsprocesserna. Det innebär bl.a. att länsstyrelserna särskilt ska verka för att riksintressen tillgodoses vid prövning av mål och ärenden enligt de lagar och bestämmelser som anges i 1 kap. 2 § MB¹¹. Av plan- och bygglagen framgår att länsstyrelserna ska verka för att riksintressen tas tillvara i kommunala planer enligt den lagen.

Länsstyrelsen har stor möjlighet att påverka innehåll och kvalitet i MKB:n. I MKB-processen har länsstyrelsen en viktig roll som leverantör av kunskapsunderlag. Under det tidiga samrådet ska Länsstyrelsen tillsammans med kommunen peka på om det finns behov av särskilda inventeringar för att belysa konsekvenserna av en exploatering tillräckligt väl i MKB:n. När länsstyrelsen är prövningsmyndighet och i arbetet med t.ex. planer enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg ska den dessutom godkänna MKB:n.

I länsstyrelsens uppgift ingår att sammanställa utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Sådant planeringsunderlag ska länsstyrelserna tillhandahålla åt kommuner och de myndigheter som ska tillämpa MB, liksom åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning¹².

Arbetet med att ställa samman planeringsunderlag ska i sin tur grundas på underlag från de centrala myndigheterna. Om något sådant underlag saknas eller om det är otillräckligt får länsstyrelsen använda de underlag som bedöms vara lämpliga. Det kan t.ex. vara länsstyrelsens egna inventeringsresultat, det kan vara rapporter och sammanställningar om natur- och friluftslivsvärden i hela eller delar av länet, eller för särskilda områden, naturvårdsplaner för länet m.m.

Länsstyrelserna ska också underrätta Boverket och berörda centrala myndigheter om länsstyrelsen anser att ett ytterligare område bör redovisas som riksintresse eller om de redovisade områdena bör omprövas¹³.

Länsstyrelserna ska förse kommunerna med planeringsunderlag. Kommunerna ska samråda med länsstyrelserna när förslag till översiktsplan eller ändring av planen upprättas. Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och bland annat verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB tillgodoses. När kommunen därefter ställer ut planförslaget (under minst två månader), ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande till kommunen. Av granskningsyttrandet ska det bl.a. framgå om förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt 3 eller 4 kap. MB.

Länsstyrelsen kan således påverka kommunens planering dels vid förberedande, mer informellt samråd, dels under de samråds- och granskningsförfaranden

¹⁰ 2 § hushållningsförordningen.

¹¹ 3 § hushållningsförordningen.

¹² 6 kap. 20 § MB.

¹³ 5 § hushållningsförordningen.

som lagen föreskriver, d.v.s. samråds- respektive granskningsyttranden. Kommunen har dock rätt att anta en översiktsplan utan att fullt ut ha tillgodosett ett riksintresse enligt länsstyrelsens mening. Som tidigare nämnts ska det dock tydligt framgå av planen, lämpligen markerat på plankartan, inom vilket område länsstyrelsen har avvikande mening och anser att kommunens riktlinjer ej tillgodoser riksintresset. Detta finns mer utvecklat i granskningsyttrandet som ska följa med översiktsplanen.

1.5.3 Kommunernas ansvar

De områden som har pekats ut som riksintresse ska redovisas i den kommunala översiktsplanen. Genom att hushållningsbestämmelserna nu finns i MB har betydelsen av kommunernas översiktsplaner när det gäller bedömning av frågor om ändrad markanvändning lyfts fram på ett tydligare sätt än tidigare inom naturresurslagen. I MB har bestämmelserna om riksintresse en direkt koppling till bestämmelserna om hållbar utveckling (1 kap. 1 § MB) samt hänsynsreglerna (2 kap. MB), något som saknades tidigare.

För att kommunen ska kunna tillgodose värdena i riksintresseområden i översiktsplanen är det viktigt att länsstyrelsen har bra beskrivningar av dem. Kommunerna kompletterar länsstyrelsens beskrivning med eget underlag. Många kommuner har t.ex. naturvårdsplaner och liknande dokument som är viktiga kunskapskällor för områden som är av riksintresse.

AKTUELL ÖVERSIKTSPLAN

Varje kommun ska ha en aktuell¹⁴ översiktsplan som omfattar hela kommunen. I översiktsplanen ska kommunerna bland annat redovisa de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden och riksintresseområden enligt 3 och 4 kap. MB ska då särskilt anges. Av planen ska också framgå hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena¹⁵. Det ska även framgå vilken markanvändning som på lämpligaste sätt främjar en långsiktigt god hushållning och därför bör ges företräde i de fall det finns konkurrerande riksintressen. Översiktsplaneringen kan på flera sätt främja tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen och andra hushållningsprinciper och ge stöd för bedömningen av vad som är otillåten skada.

Kommunernas översiktsplaner och deras underlag är därmed ett betydelsefullt underlag och en källa till kunskap vid tillämpningen av bestämmelserna.

Länsstyrelsen ska som nämnts avge ett s.k. granskningsyttrande över planen under tiden den ställs ut. Av det yttrandet ska det framgå om förslaget till översiktsplan tillgodoser riksintressena. Om stat och kommun har olika uppfattning av om ett område är av riksintresse enligt 3 kap. 6 § MB eller ej eller om staten har synpunkter på hur riksintressena ska beaktas, ska detta framgå av länsstyrelsens granskningsyttrande som ska arbetas in i översiktsplanen.

¹⁴ Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden ta ställning till översiktsplanens aktualitet.

¹⁵ 4 kap. 1 § PBL.

Kommunen har dessutom möjlighet att för områden som inte omfattas av detaljplan besluta om områdesbestämmelser för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB tillgodoses.

2 Värden i områden av riksintresse för naturvård eller friluftsliv



För att kunna bedöma om en åtgärd kan medföra en påtaglig skada på naturmiljön i ett område av riksintresse behövs kunskap om de värden som ligger till grund för att området har bedömts vara av riksintresse. I detta avsnitt beskrivs värden i områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv, principer för att avgränsa områdena vid utpekandet samt hur områdenas värden dokumenteras.

2.1 Kriterier för att bedöma värden - ett stöd i urvalet

I samband med de olika utpekandena av riksintresseområden för naturvård och friluftsliv har Naturvårdsverket gett ut anvisningar för val av områden. Anvisningarna har bl.a. innehållit kriterier för att bedöma områdets värden. Kriterierna har varierat något över tiden. De kriterier som gäller för närvarande redovisas i bilaga 3, liksom definitioner av värdena i områdena, de s.k. riksvärdena respektive intresseaspekterna och urvalskriterier. I det följande ger vi en kort översikt över de viktigaste motiven för att Naturvårdsverket har redovisat ett område som riksintresse.

Bevarandevärdena för naturvård och friluftsliv sammanfaller ofta med kulturmiljövårdens. Bevarandevärden ligger ofta i äldre värdefull bebyggelse eller i karaktären hos ett odlingslandskap med en kombination av bruksformer inom jord- och skogsbruket, bebyggelsens struktur, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar.

2.1.1 Naturvård

Ett område kan vara av riksintresse för naturvården om det särskilt väl belyser viktiga skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper. Det kan vara av särskilt stort intresse också därför att det hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper eller arter, t.ex. ett rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt för förståelsen av naturen.

Områden som redovisas som riksintressen för naturvården ska ha få motsvarigheter i regionen, i landet eller internationellt på grund av särskilt höga naturvården. Områdena ska tillsammans väl representera huvuddragen i svensk natur och vara representativa exempel på de landskapstyper eller naturtyper som förekommer i landet. Urvalet av områden ska belysa utvecklingen av landskapet och visa mångfalden i naturen. Det kan också gälla områden som har stor betydelse som referensområden för utbildningen och den vetenskapliga forskningen. Riksintresseområdena ska vara de största och mest sammanhängande områdena med de förekommande naturtyperna i regionen.

Ett områdes samlade värde för naturvården ökas av närheten mellan olika slags områden som tillsammans visar t.ex. ett historiskt utvecklingsförlopp eller en bildningsprocess. Värdet blir också större av kombinationer av intressanta företeelser från olika ämnesområden, såsom botanik, limnologi, geovetenskap och kulturhistoria.

2.1.2 Friluftsliv

Med friluftsliv avses i detta sammanhang vistelse utomhus i natur- eller kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling¹⁶.

Områden av riksintresse för friluftslivet har så stora värden på grund av natur- och kulturkvaliteter att de är eller kan bli attraktiva för besökare från hela eller en stor del av landet eller utlandet¹⁷. När det gäller områden som är av riksintresse för friluftslivet spelar förutsättningarna för naturupplevelser och friluftsverksamhet samt tillgänglighet för allmänheten stor roll. Värderingen hänger samman med hur stort och ostört ett område är och om natur- och kulturföreteelserna är särskilt attraktiva för en nationell publik, till exempel genom att området har tilltalande utsiktspunkter och utflyktsmål¹⁸.

Att det finns för landet särskilt goda förutsättningar för t.ex. bad, båtliv, vandring, fritidsfiske eller vintersport kan innebära att området är av riksintresse¹⁹. Till väsentliga naturkvaliteter för friluftslivet hör bl.a. variationen i landskapet. Möjligheterna till naturupplevelser och friluftsverksamheter av olika slag är vanligen större ju mer omväxlande miljön är. Områdenas värde förhöjs vanligen av kombinationer av naturtyper, intressespekter och urvalskriterier²⁰. Ett områdes visuella

¹⁶ Förordning (2003:133) om statsbidrag till friluftsanslag.

¹⁷ NV rapport 3771 sid. 7 samt prop. 1985/86 sid. 164.

¹⁸ Prop. 1985/86:3 sid. 164.

¹⁹ Prop. 1985/86:3 sid. 164.

²⁰ SNV promemoria 1985-09-23 sid 10-11. Bilaga till statens planverks meddelande Dnr 407/85

helhetsvärden, dess landskapbild, ger förutsättningar för natur- och kulturupplevelser.

Områdenas tillgänglighet och åtkomlighet för en bred allmänhet beror bl.a. av kommunikationer till området, övernattningsmöjligheter samt olika anläggningar och anordningar i övrigt.

I bilaga 3 finns urvalskriterier och intresseaspekter för riksintressen för friluftslivet.

2.2 Geografisk bestämning av riksintresseområden

Naturvårdsverkets beslut om att peka ut riksintresseområden har föregåtts av omfattande diskussioner och remisser. De har bl.a. mynnat ut i följande slutsatser och synpunkter.

STORA SAMMANHÄNGANDE MARK- OCH VATTENOMRÅDEN

Stora, sammanhängande mark- och vattenområden ger ofta bättre förutsättningar för att bevara biotoper och arter och för att bibehålla natur- och friluftslivsvärden än små, splittrade områden utan samband. Nackdelen med splittrade områden gäller främst faunan.

Undantag från denna ”huvudregel” finns dock, t.ex. i odlingslandskapet. Geovetenskapliga objekt kan också vara mycket begränsade till ytan men ändå ha ett riksvärde, t.ex. en stor jättegryta eller en källa.

Riksintresseområden för friluftslivet som är stora ger förutsättningar för att kunna ge ostördhet, avskildhet och möjlighet till vandrande eller obegränsade utblickar. Områdena kan också vara relativt små, t.ex. mindre vattendrag med särskilt bra förutsättningar för sportfiske.

AVGRÄNSNING AV OMRÅDEN

Avgränsningen av ett riksintresseområde bör utgå från de värden som motiverar att området är av riksintresse, det vill säga det som utgör riksvärdet för naturvård. För friluftslivet representeras detta närmast av urvalskriterierna samt intresseaspekterna.

Våtmarker, sjöar, vattendrag, havs- och skärgårdsområden är exempel på naturtyper som särskilt kan påverkas av ingrepp långt från kärnområdet, och alltså även långt från gränsen för riksintresseområdet, eftersom åtgärder eller verksamheter högre upp i tillrinningsområdet ofta får effekter längre ner i systemet. När ett vattenområde är av riksintresse för naturvård eller friluftsliv ska därför hela avrinningsområdet betraktas som ett påverkansområde. Det är däremot endast de delar som hyser värden för naturvård eller friluftsliv och som uppfyller kriterierna för riksintressen som ska ingå när riksintresseområdet avgränsas.

STRANDZONER

I de fall riksvärdena eller intresseaspekterna endast är knutna till vattnet är det således endast vattenområdet som ska avgränsas. Strandkorridoren runt vattenområdet bedöms dock i riksintressesammanhang vara så betydelsefull för sjöar och vattendrag att den generellt alltid bör tas med i riksintresseområdet (Naturvårdsverket 1998²¹). Denna strandzon utgörs normalt av det område som sträcker sig 30 meter upp på land mätt från vattenbrynet vid högsta normalvattenstånd. Om det i anslutning till vattenområdet finns andra riksvärden eller friluftslivsvärden bör dessa också tas med i området. Det kan t.ex. gälla värdefulla strandängar eller anslutande våtmarker och skogsområden. För friluftslivet är ofta stränderna av stor betydelse, liksom intilliggande strövområden.

DELOMRÅDEN

I riksintresseområden för naturvård som både har ett riksvärde på landskaps-typsnivå (t.ex. skogslandskap) och riksvärden på en annan nivå, t.ex. naturtypen sumpskog, kan en indelning i delområden bli aktuell. Det kan handla om stora områden där det inte finns ett uppenbart samband mellan delområdena. Då kan delområdena avgränsas och värdena i varje delområde beskrivas tillsammans med en sammanfattande beskrivning av hela området. Motsvarande resonemang kan föras för stora områden för friluftslivet där t.ex. ett vattendrag med stor betydelse för fritidsfiske kan avgränsas som ett delområde om det finns i ett större skogsområde som har stor betydelse för vandrande eller liknande.

KORRIDORER AV BIOLOGISK BETYDELSE

Om ett litet riksintresseområde för naturvård innehåller åtskilda partier med olika naturtyper och det finns starka samband mellan dessa partier - s.k. korridorer av biologisk betydelse - bör avgränsningen omfatta de åtskilda partierna och korridorerna, men utan indelning i delområden på kartan. I dessa fall är det ofta svårt att dra faktiska gränser mellan de olika partierna, eftersom de ligger så nära och är integrerade med varandra. Om korridorerna mellan de mindre områdena inte är av motsvarande biologiska betydelse, och områdena inte är funktionellt beroende av varandra, bör varje område utgöra ett eget riksintresseområde. En förutsättning är då att naturvärdena i varje område uppfyller de krav som ställs på ett riksintresseområde.

2.3 Beskrivning av riksintresseområdenas värden

Områden som bedöms vara av riksintresse ska både anges geografiskt och beskrivas. Beskrivningen av ett områdes riksvärden eller för friluftslivet kriterier och intresseaspekter ligger till grund för urvalet, men också för tillämpningen av be-

²¹ Naturvårdsverket 1998. Anvisningar för översyn av områden av riksintresse för naturvård enligt 2 kap. 6 § NRL.

stämmelserna (se avsnitt 2.4 och bilaga 4). Naturvårdsverket ska, som nämnts tidigare, förse länsstyrelsen med sådant material i samband med att områdena pekas ut. Inventeringar av olika slag är en källa till sådana uppgifter.

I praktiken bygger beskrivningarna i stor utsträckning i sin tur på uppgifter som länsstyrelserna har tagit fram, bl.a. under urvalsprocessen, i form av inventeringsresultat, rapporter och sammanställningar om natur- och friluftslivsvärden i hela eller delar av länet eller för särskilda områden, naturvårdsplaner för länet m.m.

Värdebeskrivningen ger ett underlag för att bedöma och ange vilka åtgärder och ingrepp som skadar ett riksintresseområde och därför inte bör tillåtas. Genom beskrivningarna av riksvärden i riksintresseområden för naturvård respektive värdena för friluftslivet i områden för friluftslivet och av förutsättningarna för att värdena ska kunna bibehållas, ska exploateringsåtgärder kunna regleras.

Utförliga och tydliga värdebeskrivningar underlättar bedömningen av vad som kan påtagligt skada riksintresset, och det är av stor betydelse att kunna hänvisa till sådana vid intressekonflikter. Det gör det lättare att hävda riksintresset och är en förutsättning för väl avvägda beslut. Det är också en förutsättning för att riksintressena ska respekteras och för att besluten ska vinna förståelse och accepteras av allmänheten.

Det behövs också preciserad information om avgränsningen av riksintresseområdet och om betydelsen av påverkansområden (se kap. 1.4.3). Slutligen behövs uppgifter om vilka åtgärder inom riksintresseområdet och påverkansområdena som kan skada natur- och friluftslivsvärdena (se bilaga 6).

Beskrivningen behöver vara allsidig och ge en helhetsbild av riksintresset och därigenom upplysa om sambandet mellan berg, jord, vatten, vegetation och fauna samt friluftsvärden i området.

2.3.1 Riksintresseområden dokumenteras i registerblad

Naturvårdsverkets anvisningar till länsstyrelserna i samband med de olika omgångarna av riksintresseredovisningar har bl.a. inneburit rekommendationer om att s.k. registerblad bör upprättas för varje område med dels geografiska uppgifter, dels uppgifter om områdets värden, urvalskriterier, förutsättningar för bevarandet etc.

Det bör för varje riksintresseområde finnas ett registerblad eller faktablad med tillhörande karta, där områdets namn, belägenhet och avgränsning dokumenteras. Viktig information i registerbladet är beskrivning av de naturvärden som har motiverat att området har bedömts vara av riksintresse (riksvärdet) respektive de aspekter ur vilka ett område är av riksintresse för friluftslivet. Ett område kan ha flera riksvärden eller intresseaspekter.

Det är särskilt viktigt att förutsättningarna för att natur- och friluftslivsvärdena ska kunna bibehållas är angivna i registerbladen. För detta krävs tydliga områdes- och värdebeskrivningar, mål för bevarandet och en precisering av de verksamheter som kan skada värdena. Eventuella påverkansområden som är av betydelse för bibehållandet av värdena i riksintresseområdet bör också anges. Länsstyrelserna svarar för innehållet i registerbladen. Dessa ingår sedan i det planeringsunderlag som länsstyrelsen ska förse kommunerna med inför deras fysiska planering.

Att förutsättningarna för att bibehålla riksvärdena respektive intresseaspekterna i områden av riksintresse är preciserade i registerblad är nödvändigt om bestämmelserna ska kunna tillämpas på ett rationellt sätt. Registerbladen har stor betydelse för kommunernas beskrivning av riksintresseområden i översiktsplanen.Utförliga och bra registerblad utgör ett viktigt underlag i planeringen och tillståndsprövningen.

För att redovisa informationen används idag huvudsakligen GIS (databaserade geografiska informationssystem). Kartan kompletteras med en kort text. Den information som inte får plats i kartan bör finnas tillgänglig för den som ”klickar sig vidare”.

Beskrivningarna av områden och övriga relevanta fakta som dokumenteras i registerbladen bör uppdateras kontinuerligt, efterhand som ny kunskap tillkommer. Särskilt viktigt är detta när det gäller att ange förutsättningar för bevarande. Detta är av betydelse för att riksintresseområdena ska förknippas med stabilitet och hög kvalitet, vilket leder till hög trovärdighet.

I bilaga 4 visas registerbladens utformning enligt en mall som har tagits fram av Naturvårdsverket. Inom parentes efter respektive underrubrik ges ett förtydligande av vad som bör anges. I bilaga 5 finns exempel på registerblad för områden av riksintresse för naturvård respektive friluftsliv.

2003 genomförde Naturvårdsverket en utvärdering av hur riksintresse för naturvård fungerar som styrmedel. En viktig erfarenhet från denna utvärdering var just betydelsen för tillämpningen av tydliga och utförliga beskrivningar av områdenas värden. Dessutom visade det sig vara viktigt med kortare beskrivningar som riktades mer direkt till allmänheten och som tolkade och drog slutsatser av den mer vetenskapliga beskrivningen i ett registerblad.

En annan erfarenhet var att verkligheten i vissa fall skilde sig avsevärt från önskemål och anvisningar i fråga om registerbladens innehåll och aktualitet. Det visade sig bl.a. att de äldre registerbladen ofta var relativt utförliga i fråga om naturvetenskapliga fakta, men saknade eller var sparsamma med uppgifter om förutsättningar för bevarandet.

Eftersom många av dessa tidiga beskrivningar inte hade uppdaterats, saknade de också mycket av den kunskap som efter hand kommit fram genom inventeringar, tillsyn, m.m. Andra länsstyrelser sade sig inte ha hunnit upprätta registerblad för de senast redovisade områdena, osv. På många håll arbetade man på att förbättra situationen. Därför ökar förhoppningsvis efter hand tillgången på mer utförliga registerblad som utformats i enlighet med Naturvårdsverkets mall – antingen de benämns registerblad, digitala värdebeskrivningar eller dylikt.

Annan viktig information om områdets värden kan finnas i länsstyrelsernas naturvårdsplaner, inventeringsrapporter för enskilda områden, skötselplaner för skyddade områden och bevarandeplaner för Natura 2000-områden och i Naturvårdsverkets rapporter från de landsomfattande inventeringarna av våtmarker, urskogar och ängs- och hagmarker.

Ibland kan ytterligare inventeringar behövas för att fastställa vilka arter eller andra värden som förekommer i ett område.

2.4 Att bibehålla värden i riksintresseområden

Värden i riksintresseområden ska som nämnts tidigare tillgodoses i den kommunala planeringen och vid prövning. Områdena ska skyddas mot sådana åtgärder som kan orsaka påtaglig skada (se vidare avsnitt 3.3). I en del riksintresseområden har exempelvis skyddsbehoven tillgodosetts eller förutsätts bli tillgodosedda genom riktlinjer i kommunala översiktsplaner, t.ex. om bebyggelse och annan fysisk exploatering, genom kommunala beslut om områdesbestämmelser med stöd av PBL, tillämpning av strandskyddsbestämmelserna eller genom förordnanden enligt andra skyddsbestämmelser i 7 kap. MB. I de fall ett riksintresseområde även är Natura 2000-område upprättas en bevarandeplan för upprätthållande av gynnsam bevarandestatus för området.

Riksvärdena är av central betydelse vid planeringen för skydd av riksintresseområden för naturvård. Genom riksvärdena har det gjorts klart vilka värden för naturvärden som främst motiverar riksintresset. En grundläggande utgångspunkt i naturvårdsarbetet är att riksvärdena i respektive riksintresseområde inte försämras eller försvinner genom exploatering, utebliven hävd eller på annat sätt.

I vissa riksintresseområden kan det vara nödvändigt att reglera den pågående markanvändningen för att värdena ska kunna bevaras på ett ändamålsenligt, långsiktigt sätt. Detta kan bland annat vara aktuellt i områden där riksvärdet utgörs av urskog och där rationellt skogsbruk skulle kunna innebära ett hot mot värdena, eller i områden med hotade djurarter. För att bevara värdena i riksintresseområden där den pågående markanvändningen behöver styras kan det vara lämpligt att länsstyrelsen, eller i vissa fall kommunen, skyddar områdena som naturreservat. I vissa fall kan även biotopskyddsområde vara tillämpligt.

Områden av riksintresse för friluftslivet är i allmänhet större än områden av riksintresse för naturvård som oftast mer precist avgränsar en viss naturtyp. Inom riksintresseområden för friluftslivet kan det finnas delområden, kärnor, som har extra höga kvaliteter. Dessa delområden kan i vissa fall behöva avsättas som naturreservat med långt gående restriktioner för t.ex. skogsbruk. I övriga delar av samma område kanske riksintresset kan exempelvis tillgodoses genom naturreservat med mindre restriktioner eller genom hänsyn enligt skogsvårdslagen eller genom PBL.

I vissa fall kan ett utökat hänsynstagande i skogsbruket, t.ex. genom upprättande av friluftslivsanpassade skogsbruksplaner, vara tillräckligt för att värden ska bibehållas i områden för friluftslivet. Av central betydelse när man planerar för skydd av riksintresseområden för friluftsliv är de aktiviteter som utövas eller som kan komma att utövas i området, men också åtkomligheten och tillgängligheten till området. En utgångspunkt i arbetet är att möjligheten att utöva aktiviteterna inte ska försämras eller försvinna genom t.ex. exploatering eller brist på skötsel. Vid planering för ökad åtkomlighet bör man tänka på att även transporter i vissa fall kan leda till barriärer och andra störningar.

I områden med värden som är knutna till odlingslandskapet är ofta kontinuerlig skötsel en förutsättning för att ett områdes värden ska bibehållas. Utebliven hävd

kan i sådana fall innebära att värdena i området försvinner. Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet kan bevaras exempelvis med hjälp av skydds-instituten i MB eller genom att brukaren får miljöersättning för att upprätthålla skötseln i området. I vissa fall kan även ideella organisationer etc. bidra till skötseln.

Många geovetenskapliga riksvärden har synliggjorts vid olika typer av åtgärder, t.ex. stenbrott och vägsärningar. För att dessa värden ska bibehållas kan det ibland krävas återkommande underhåll.

3 Tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen



Bestämmelserna om riksintressen ska beaktas vid prövning enligt MB och vissa lagar som är knutna till MB och i den kommunala fysiska planeringen. I detta avsnitt utvecklas hur bestämmelserna i 3 kap. MB tillämpas i mål och ärenden. Redogörelsen avser främst utpekade riksintresseområden, men nämner även kortfattat andra platsvalsregler och avvägningsregler enligt 2, 3 och 4 kap. MB. För att sätta bestämmelserna om utpekade riksintresseområden i sitt sammanhang. Avvägningar mellan olika oförenliga riksintressen enligt 3 kap. 10 § MB tas upp. Ett avsnitt behandlar dispensprövning enligt MB och ett annat hur bestämmelserna beaktas vid fysisk planering. Dessutom ges råd om hur påtaglig skada på naturmiljön bör bedömas.

Hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB innehåller regler av olika karaktär. Det finns regler som anger de ledande principerna för hushållningen med mark och vatten. De kan närmast liknas vid hänsynsregler. Dessutom finns dels förbudsregler/stoppregler, dels avvägningsregler. Att tillämpa dessa regler med olika funktioner i ett ärende i samband med prövning enligt ett annat lagrum kan många gånger vara komplicerat.

Ett utpekande som riksintresseområde medför inte i sig något direkt bindande beslut i en prövningssituation utan utgör i stället en sorts presumtion²² ²³ för att vissa värden finns i området. Det är regeringen eller den instans som slutligt prövar ett ärende som avgör om ett område som har pekats ut som riksintresse ska tillmätas en sådan betydelse. Däremot skall alltid en myndighet ta hänsyn till det utpekade områdets status som riksintresse.

Om området bedöms vara av riksintresse av prövningsmyndigheten får åtgärder som kan påtagligt skada riksintresset inte komma till stånd. I vissa fall kan dock en

²² Se avsnitt 1.4.2 i denna handbok.

²³ Antagande till annat motbevisats.

skada på det ena riksintresset godtas om ett område är utpekad som riksintresse för fler än ett ändamål som är oförenliga och en avvägning görs enligt 3 kap. 10 § MB.

Med hjälp av exemplen i bilaga 1 diskuteras tillämpningen av reglerna om riksintresse i samband med dispens- och tillståndsprövning, liksom den situation då en avvägning mellan riksintressen för oförenliga ändamål måste göras enligt 3 kap. 10 § MB. Vi vill påpeka att praxis på området är bristfällig. Det är svårt att hitta prejudicerande domar och beslut som klargör frågor kring tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. I många fall är begreppen riksintresse och påtaglig skada omnämnda, men inte utvecklade i domarna och besluten. Resonemang om olika riksintressevärden finns ibland i länsstyrelsebesluten. Eftersom det är brist på bra exempel har vi valt att även redovisa exempel på domar, beslut och yttranden som vi tycker är belysande även om de inte är avgjorda i högsta instans. Vi har också använt exempel från tiden före MB i ärenden som har avgjorts enligt naturresurslagen. Man bör hålla i minnet att 2 kap. NRL motsvaras av 3 kap. MB och 3 kap. NRL av 4 kap. MB.

3.1 Prövning enligt MB

3.1.1 Platsvalet

Vid prövning av en verksamhet eller åtgärd enligt MB ska 1 och 2 kap. MB tillämpas. Den viktigaste regeln när det gäller platsvalet är MB:s 2 kap. 7 §, den s.k. lokaliseringsprincipen. Den anger att för sådana verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- eller vattenområden annat än helt tillfälligt ska en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 §, 3 och 4 kap. MB. Dessutom ska en sådan plats väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och för miljön.

Det måste därmed också kontrolleras att verksamheten på den utpekade platsen överensstämmer med vad som anges i 3 och 4 kap. Slutligen ska det prövas att verksamheten inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Det ska också prövas i vilken utsträckning den överensstämmer med gällande översiktsplan. Det räcker inte med att kontrollera överensstämmelsen med gällande kommunala planer vid tillståndsprövning, utan överensstämmelsen med 3 och 4 kap. MB måste kontrolleras särskilt. Förutsättningarna för prövningen av överensstämmelsen med hushållningsbestämmelserna är ofta olika när det gäller att anta planer enligt plan- och bygglagen och när man prövar enskilda verksamheter och åtgärder enligt MB.

Vid prövning enligt MB finns det ett detaljerat beslutsunderlag med specificerade uppgifter om den aktuella verksamhetens miljöpåverkan i olika avseenden. Utformningen av detaljplaner och områdesbestämmelser, men framförallt av översiktsplaner, utgår från ett betydligt bredare perspektiv. Även om en viss verksamhet alltså överensstämmer med en detaljplan eller områdesbestämmelser, är det inte säkert att den är förenlig med 3 och 4 kap. MB²⁴. *Se exempel 1 i bilaga 1.*

²⁴ Se mer om detta i SOU 2002:50 sid. 73 ff.

3.1.2 Typfall – avvägningar enligt 3 och 4 kap. MB

Det går att urskilja 5 typer av avvägningar för markanvändning enligt hushållningsbestämmelserna i MB när olika intressen konkurrerar i ett område. De beskrivs kortfattat i följande punkter.

1. Fall som rör intressen som inte nämns i 3 kap. 2–9 §§:

De vägledande principerna i 3 kap. 1 §²⁵ ska tillämpas, liksom MB:s inledande kapitel, som innehåller dels anvisningar för hur MB ska tillämpas, dels hänsynsregler.

2. Fall som rör intressen som nämns i 3 kap. 2–9 §§ men som inte är riksintressen

En avvägning ska göras mellan de olika intressena enligt principerna i 3 kap. 1 §, liksom i MB:s inledande kapitel. Observera att 4 § innehåller en restriktion när det gäller användandet av jordbruksmark.

3. Fall som rör ett riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ och ett annat intresse som inte är av riksintresse:

Riksintresset medför att området ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada intresset (eller försvåra utvinning, nyttjande m.m.). Någon avvägning mot andra intressen ska då inte göras. Om påtaglig skada inte är aktuellt ska en avvägning göras enligt 3 kap. 1 §.

4. Fall med konflikt mellan riksintressen enligt 3 kap. 5–9 §§ för oförenliga ändamål:

Ett område kan pekas ut som riksintresse för mer än ett ändamål. Aktualiseras användning för ett av ändamålen och detta förhindrar eller försvårar användningen för det andra ska enligt 3 kap. 10 § 23 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. Avvägningen görs med hjälp av 1 kap. 1 § och 2 kap. 4 § MB. Dock har anläggningar av riksintresse för totalförsvaret företräde. Avsnitt 3.4 nedan redovisar mer i detalj hur riksintressen för naturvård och friluftsliv hanteras i förhållande till konkurrerande riksintressen.

5. Fall med konflikt mellan ett riksintresse enligt 3 kap. och riksintresse enligt 4 kap. i ett område som berörs av båda:

I dessa fall ska företräde ges åt riksintresset enligt 4 kap. Detta framgår av 3 kap. 10 §, andra stycket. Om något av undantagen i 4 kap. 1 § är tillämpligt kan dock riksintresset enligt 3 kap. äga företräde

²⁵ 1 § Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

3.1.3 Tillämpning av 3 kap. MB

Bestämmelserna i 3 kap. MB tillämpas i samband med prövning enligt följande bestämmelser i MB²⁶.

- prövning av frågor enligt 7 kap. (områdesskydd),
- tillståndsprövning enligt 9 kap. (miljöfarlig verksamhet),
- tillståndsprövning enligt 11 kap. (vattenverksamhet),
- tillståndsprövning enligt 12 kap. (vilthägn), och
- regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap.

Tillämpningen av 3 kap. MB i en miljöbalksprövning innefattar en avvägning mellan olika allmänna intressen som kommit till uttryck genom hushållningsbestämmelserna och den verksamhet eller åtgärd av allmänt eller enskilt intresse som ska prövas. Den första bestämmelsen i 3 kap. 1 § är en mycket allmänt hållen regel som anger principerna för användningen av mark- och vattenområden. Den anger att mark- och vattenområden ska användas för de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov. Företrädare ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Regeln är allmänt hållen och har styrande effekt på övriga regler i kapitlet, men den kan även i vissa fall få en direkt avgörande betydelse (jfr domen från MÖD om minikraftverk i Frostviken, Jämtland, se exempel 10).

Det finns fler bestämmelser i 3 kap. som har en mer principiell karaktär. De innehåller uttrycket ”skall så långt möjligt skyddas”, (3 kap. 2, 3 §§, 4 § tredje stycket och 5–9 §§ första styckena). De avser områden som allmänt sett har vissa värden, t.ex. är stora och endast obetydligt påverkade av exploateringsföretag eller har betydelse för vissa näringar eller andra viktiga ändamål i samhället. Förändringar i dessa områden måste sättas in i ett långsiktigt sammanhang.

3 kap. 6 § första stycket lyder (vår kursivering):

Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet *skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön*. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Det första stycket i paragrafen anger hänsyn som skall tas till alla områden med de kvaliteter som anges. De skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Här handlar det om att uppmärksamma och ta hänsyn till de områden som har allmän betydelse, inklusive utpekade riksintresseområden, och egenskaperna så att de skyddas så långt möjligt vid en prövning av någon tilltänkt ändring av markanvändningen. Hänsynstagandet är långtgående. I många län finns t.ex. områden av allmän betydelse redovisade i länsvisa naturvårdsinventeringar eller i planer och program.

Andra regler i 3 kap. MB har karaktär av förbudsregler, påbudsregler eller stoppregler. 3 kap. 4 § anger t.ex. att brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk

²⁶ Enligt 1 kap. 2 § MB.

för andra ändamål endast om det behövs för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse och behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Bestämmelsen är allmänt hållen och innehåller också avvägningsmoment som kan göra den svår att tillämpa i ett enskilt fall.

I 5–9 §§ anges att områden som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som kan skada dem påtagligt eller påtagligt försvåra utnyttjandet av dem.

3 kap. 6 § andra stycket lyder (vår kursivering):

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som anges i första stycket.

Detta stycke avser områden som är utpekade som riksintresseområden och av prövningsmyndigheten bedöms ha sådana värden att de utgör riksintresseområden. Andra stycket är tillämpligt då risken för påtaglig skada kvarstår efter det att alla rimliga hänsyn tagits enligt första stycket. Stadgandet innebär ett hinder mot att besluta om åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Endast om två riksintressen av dem som nämns i 3 kap. 5–9 §§ MB står mot varandra, och företräde ges åt ett av riksintressena, kan påtaglig skada på det andra tillåtas. Det gäller då att ge företräde åt det ändamål som är bäst förenligt med en långsiktig god hushållning. Påtaglig skada på det ”vikande” intresset ska undvikas så långt som möjligt. Se avsnitt 3.4 om avvägning mellan oförenliga ändamål.

Den myndighet som ska tillämpa bestämmelserna i 3 kap. MB i ett tillståndsärende ska i sitt beslut ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna²⁷ Det ska också anges om den stämmer överens med den kommunala översiktsplan eller regionplan som gäller för området.

Varje myndighet som tillämpar MB ska se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet²⁸. De planer som avses i bestämmelserna är regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser. Kunskapsmaterialet beträffande mark- och vattenfrågor av riksintresse bör i allt väsentligt ha kommit till uttryck i den kommunala översiktplaneringen.

3.1.4 Dispensprövning

En dispensprövning enligt MB är vanligen mer begränsad än en tillståndsprövning eftersom den utgår från ett förbud av något slag. Det är förbudsregeln som ger ramarna för dispensprövningen.

Eftersom lokaliseringsregeln i MB 2 kap. 4 § skall tillämpas kan följden bli att ett riksintresse som i princip inte ingår i syftet med en prövning ändå skall beaktas i den prövningen. Som exempel kan nämnas en prövning av en strandskyddsdispens.

²⁷ 5 § hushållningsförordningen.

²⁸ 6 kap. 19 § MB.

Strandskyddet syftar till att bevara stränderna för växt- och djurliv och för friluftsliv. Om ett strandskyddsområde ingår i ett område av riksintresse för naturvården ska detta beaktas i en prövning av strandskyddsdispens.

Eftersom även MB:s hänsynsregler ska tillämpas i en strandskyddsdispensprövning gäller 2 kap. 4 § enligt ovan. Prövningen kommer därför att omfatta såväl strandskyddets syften som den lämpligaste lokaliseringen sedd ur ett bredare perspektiv och med hänsyn till både MB:s 1 kap. 1 § och 3 och 4 kap.

När ett ärende om dispens från en förbudsbestämmelse (t.ex. strandskydd, markavvattning) ska prövas är utgångspunkten ett förbud där dispensskälen ska prövas med tillämpning av 3 och 4 kap. Om det krävs särskilda skäl för att en dispens ska medges ska myndigheten först ta ställning till om de skäl som anges i ansökan är tillräckligt starka för att kunna utgöra särskilda skäl i just det området.

Att ett område är av riksintresse för naturvården eller friluftslivet kan innebära att det krävs starka skäl för en exploateringsåtgärd, om åtgärden påverkar de värden för vilka området bedömts vara av riksintresse. Uppfyller de åberopade skälen inte kraven för särskilda skäl slutar dispensprövningen där. Dispens ska då inte beviljas.

Det händer ändå ganska ofta att prövningsmyndigheten vid en prövning av dispens glider över till en intresseprövning enligt 3 kap. MB. På det sättet kan en dispensprövning, med utgångspunkt från en förbjuden verksamhet eller åtgärd, närma sig en tillståndsprövning där olika intressen förutsättningslöst vägs mot varandra. Detta är inte en korrekt tillämpning av 3 och 4 kap. MB i ett dispensprövningsärende.

En intresseavvägning enligt 3 och 4 kap. MB kan aldrig ersätta eller sätta ur spel den prövning som ska göras enligt den andra prövningsregeln. Tillämpningen av 3 och 4 kap. kan och får inte leda till att den beslutande myndigheten bedömer att det finns särskilda skäl för dispens genom t.ex. en intresseavvägning enligt 3 kap. 10 § MB om det inte annars hade funnits särskilda skäl. Det är således viktigt att prövningsmyndigheten håller isär de bestämmelser som gäller riksintressen och hänsynsregler å ena sidan och de aktuella prövningsreglerna som är tillämpliga i ett prövningsärende, å andra sidan.

Enligt MB:s 1 kap. 3 § gäller MB parallellt med annan lag. Det innebär att för verksamheter som kan skada värden i områden av riksintresse, men som inte omfattas av MB, gäller motsvarande resonemang. Ett exempel är dispensprövning av terrängkörning, en verksamhet som påtagligt kan skada värden i ett område av riksintresse för naturvården.

3.1.5 Lagstiftning som är kopplad till MB

För de övriga tio lagarna som anges i 1 kap. 2 § MB gäller att 3 och 4 kap. MB ska tillämpas. Det gäller följande lagar:

- 6 kap. 5 § luftfartslagen - tillståndsprövning av allmänna flygplatser.
- 3 a § lagen om kontinentalsockeln - prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln.
- 3 a § väglagen - prövning av ärenden enligt väglagen.

- 4 § lagen om vissa rörledningar - koncessionsprövning av rörledningar för transport av fjärrvärme eller av råolja eller produkt av råolja eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle.
- 1 a § lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn - prövning av ärenden om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn.
- 7 § lagen om vissa torvfyndigheter - koncessionsprövning avseende undersökning eller bearbetning av fyndigheter av torv (avser endast torv för energiändamål, torvtäkt för andra ändamål prövas enligt MB som annan täktverksamhet).
- 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon - prövning av tillstånd att utvinna andra naturtillgångar än vad som gäller fiske eller vad som följer av kontinentalsockellagen i Sveriges ekonomiska zon.
- 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg - planläggning av järnväg och prövning av ärenden om byggande av järnväg.
- 2 kap. 8 a § ellagen - prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje.
- 7 § naturgaslagen (nya naturgaslagen 20005:403) - koncessionsprövning av naturgasledningar och naturgaslager.

Minerallagen har en annorlunda anknytning till MB än de andra tio lagarna som är kopplade till MB:s 3 och 4 kap. Enligt 4 kap. 2 § minerallagen ska 3 och 4 kap. MB tillämpas i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession. Har bestämmelserna tillämpats i ett sådant ärende, ska de inte tillämpas vid en eventuell senare prövning enligt MB. Någon sådan begränsning vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna finns inte i de andra lagarna.

3.2 Planer och prövning enligt PBL

Plan- och bygglagen har flera kopplingar till MB:s hushållningsbestämmelser. Se närmare om detta i avsnitt 1.2.

Naturvårdsverket har gått igenom ett antal överklaganden av beslut enligt PBL, som regeringen avgjort, och som berör riksintressen för naturvård och friluftsliv. Det finns endast tolv sådana ärenden sedan år 1990. Sju rörde riksintressen enligt både 3 och 4 kap. MB. Två gällde riksintressen för naturvård och/eller friluftsliv enbart enligt 3 kap. MB och tre enbart enligt 4 kap. MB. En fördjupad genomgång har gjorts av de två förstnämnda grupperna, som har det gemensamt att riksintressen för naturvård/friluftsliv enligt 3 kap. MB berörs.

Fem av dessa nio ärenden gäller detaljplanering – för bostäder, camping eller småindustri samt natur. Ett ärende gäller områdesbestämmelser för fritidshus och tre bygglov eller förhandsbesked för vindkraftverk. Några av dessa ärenden refereras i exempelsamlingen i bilaga 1 som en belysning av en del av de problem som behandlas i följande avsnitt.

3.2.1 Detaljplan och områdesbestämmelser

Detaljplanen (DP) förutsätts följa översiktsplanen, och om avvikelse görs ska skälen till detta anges. Som namnet antyder är den mer detaljerad än en översiktsplan. Den är dessutom juridiskt bindande. Om en detaljplan omfattar områden av riksintresse måste den precisera såväl den geografiska avgränsningen som de avvägningar som har gjorts mellan eventuellt konkurrerande riksintressen, om detta inte har gjorts fullt ut i översiktsplanen.

Frågor om riksintressen kan avgöras på till exempel följande sätt: En detaljplan för bostadsbebyggelse antas. Området som avses att tas i anspråk har bedömts vara av riksintresse för naturvården. I planbeskrivningen redogörs för riksintresset och kommunen anger som sin bedömning att det inte blir fråga om påtaglig skada. Om kommunens beslut att anta planen vinner laga kraft har ett bindande beslut som berör riksintresset fattats av kommunen. En detaljplan kan på samma sätt bedöma motstående och oförenliga riksintressen.

I bl.a. detaljplaneärenden ska²⁹ i vissa fall en miljökonsekvensbeskrivning finnas. Den ska då ange t.ex. hur den planerade åtgärden kommer att påverka värdena i det utpekade riksintresseområdet. Miljökonsekvensbeskrivningen bör därför relatera till värdebeskrivningen i registerbladen.

För begränsade områden kan områdesbestämmelser antas, för att öka säkerheten bland annat för att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB tillgodoses. I de frågor som områdesbestämmelser kan reglera är de juridiskt bindande. Möjligheterna att tillgodose just riksintressen för naturvård och friluftsliv är dock inte lika goda som för detaljplanerna. Områdesbestämmelser reglerar nämligen inte markanvändningen lika fullständigt som en detaljplan. De ger inte samma möjligheter som detaljplanen till slutlig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Områdesbestämmelser ger t.ex. ingen byggrätt. I beslut om områdesbestämmelser ska kommunen redovisa hur beslutet förhåller sig till översiktsplanen och till bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB.

3.2.2 Prövning av detaljplaner och områdesbestämmelser

Länsstyrelsen ska i vissa fall pröva beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser, bland annat om det kan befaras att beslutet innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB inte tillgodoses. Om länsstyrelsen vid en sådan prövning finner att riksintresset inte tillgodoses i en detaljplan (eller i områdesbestämmelser) kan länsstyrelsen upphäva kommunens beslut helt eller delvis. Om länsstyrelsen beslutar upphäva planen är det regeringen som prövar överklagandet. (12 kap. PBL).

Regeringen får förelägga en kommun att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att tillgodose ett riksintresse.

²⁹ 5 kap. 18 § PBL.

3.2.3 Översiktsplan

Översiktsplan (ÖP) ska ge vägledning för beslut om användning av kommunens mark- och vattenområden, men den är inte bindande. Den ska ligga till grund för rättsverkande planer (detaljplan och områdesbestämmelser) samt utanför detaljplanlagda områden även bygglov, marklov och rivningslov enligt PBL. Översiktsplanen ska utgöra underlag även för fastighetsbildning utanför detaljplanlagda områden och vara till ledning för alla myndigheter som prövar tillstånds- och liknande ärenden enligt MB och de övriga lagar som är kopplade till balken. Det gäller tillståndsprövning enligt väglagen med flera lagar som räknas upp i avsnitt 3.1.5.

Till underlag för beslutsmyndigheternas bedömningar finns förutom översiktsplanens beskrivning av allmänna intressen med bifogat underlagsmaterial i normalfallet även en beskrivning av den föreslagna åtgärdens konsekvenser för berörda riksintressen och andra allmänna intressen.

3.2.4 Miljöbedömningar av planer och program

Det finns numera särskilda krav på miljöbedömningar av planer och program införda i MB och PBL till följd av EG-direktivet om miljöbedömningar av vissa planer och program. Krav på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) av verksamheter och åtgärder enligt MKB-direktivet finns sen tidigare i de båda lagarna. En miljöbedömning ska göras när en myndighet eller kommun upprättar en plan eller ett program, som krävs i lag eller annan författning, om dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 11 § MB). Det är angeläget att miljöbedömningar görs när planer, åtgärder etc. kan medföra en betydande miljöpåverkan på ett område av riksintresse.³⁰

3.2.5 Prövning av bygglov och förhandsbesked

Plan och bygglagen (PBL) har ett antal bestämmelser som motsvarar regler i hushållningsbestämmelserna. I PBL anges bl.a. att 3 och 4 kap. MB ska tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked.

Inom områden som har en detaljplan prövas bygglov och andra lov enligt PBL inte mot bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB, eftersom det förutsätts att dessa bestämmelser har beaktats vid detaljplaneringen. Se exempel 2, 3 och 4 i bilaga 1.

Länsstyrelsen eller regeringen kan utfärda särskilda förordnanden att en kommuns beslut att lämna lov eller förhandsbesked i ett område ska prövas, om det kan befaras att beslutet innebär att riksintressena inte tillgodoses (12 kap. 4 § PBL). Se exempel 5 i bilaga 1.

3.3 Påtaglig skada på naturmiljön

Bestämmelsen i 3 kap. 6 § MB är svårtillämpad. Det är inte innebörden i begreppet naturmiljön som vållar svårigheter utan främst vad påtaglig skada innebär. Detta visar sig i att både myndigheter och domstolar sällan gör några uttalanden om på-

³⁰För ytterligare information se bl.a. Naturvårdsverkets webbplats.

tagligheten av en skada överhuvudtaget i enskilda fall och ännu mindre uttalar sig i termer som det går att dra några generella slutsatser av, när det gäller vilken nivå av skada det rör sig för att den ska anses vara påtaglig.

Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall, enligt 3 kap. 6 § första stycket MB, så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- och kulturmiljön. I förarbetena till MB anges angående detta stycke³¹:

"Det innebär att sådana åtgärder skall så långt möjligt undvikas som påtagligt skulle skada värden i sådan natur- och kulturmiljö som har betydelse från allmän synpunkt och som inte kan återskapas eller ersättas om den en gång förstörs."

"PÅTAGLIGT KAN PÅVERKA"

Enligt paragrafens andra stycke ska områden av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet skyddas mot sådana åtgärder som kan påtagligt skada dem. Uttalandet i förarbetena säger inte mycket utöver det som står i lagtexten. Den ledtråd som kan utläsas ur det är att det, utöver påtaglig skada, skall röra sig om värden som inte kan ersättas eller återskapas. Möjligen skulle detta kunna tolkas på så sätt att det för påtaglighet krävs en skada som inte kan ersättas eller återskapas. En sådan tolkning verkar dock inte stämma med att man i samma förarbeten hänvisar till kommentarerna till 3 kap. 2 § när det gäller begreppet "påtaglig skada". I den kommentaren finns dock inga uttalanden om begreppet, där kommenteras i stället "påtagligt kan påverka"³²:

"Med begreppet "påtagligt kan påverka", vilket också används i flera paragrafer i kapitlet, utesluts bagatellartad påverkan. Endast sådana åtgärder åsyftas som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha en mycket stor negativ inverkan på det."

En slutsats av detta uttalande kan vara att påtagligheten kan ligga antingen i att den negativa inverkan är bestående eller att den negativa inverkan tillfälligt kan vara mycket stor. Dock handlar uttalandet om påverkan och inte om skada. En påverkan kan naturligtvis vara mindre ingripande än en skada, men genom hänvisningen från kommentaren till 6 § verkar lagstiftaren inte ha gjort någon skillnad på detta.

De båda citerade förarbetsuttalandena kan också tyckas stå i konflikt med varandra genom att det enligt det ena krävs att en skada är oåterkallelig för att vara påtaglig medan det enligt det andra också kan röra sig om en tillfällig stor påverkan. Sammanfattningsvis kan man konstatera att förarbetena till MB är otydliga och möjligen också motsägelsefulla när det gäller begreppet "påtaglig skada". Inte heller förarbetena till naturresurslagen ger tillräcklig vägledning³³. Där nämns dock i mer allmänna ordalag som kommentar till paragrafen att ett helhetsperspektiv bör anläggas på områden som är fria från bebyggelse. Vidare ska ett långsiktigt per-

³¹ Prop. 1997/98:45, del 2 sid. 32.

³² Prop. 1997/98:45, del 2 sid. 30.

³³ Jfr prop. 1997/98 del 2 sid. 29 och prop. 1985/86:3 sid. 161 ff.

spektiv anläggas på användningen av områden i tätorters närhet och det är väsentligt att en nödvändig åtgärd utformas så att bestående skador inte uppstår.

Naturvårdsverket resonerar i det följande om uttrycket ”påtaglig skada på naturmiljön”.

3.3.1 Allmänna råd - påtaglig skada

Allmänna råd till 3 kap. 6 § 2 stycket MB (utgivna av Naturvårdsverket efter samråd med Riksantikvarieämbetet)

Påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön kan uppstå om en åtgärd kan mer än obetydligt skada något eller några av de natur-, kultur- eller friluftsvärden som utgör grunden för riksintresset.

Även om den negativa inverkan endast förväntas pågå under en kortare tid bör den anses utgöra påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön om den negativa inverkan kan bli så stor att området i något avseende förlorar sitt värde som riksintresseområde.

En negativ inverkan som är irreversibel med avseende på något värde som utgör grunden för riksintresset bör som regel anses utgöra påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön.

Vid bedömningen av om en åtgärd kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön i ett område av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet bör det analyseras hur mycket, på vilka sätt och för hur lång tid åtgärden kan inverka negativt på de värden som utgör grund för att området har bedömts vara av riksintresse. Vid bedömningen av om en skada skall anses påtaglig bör det vidare beaktas att olika områden är olika känsliga för påverkan och, vad avser naturmiljön, även kan ha olika återhämningsförmåga. Vid bedömningen bör även tidigare ingrepp och/eller skador beaktas.

Vid bedömningen bör också tas hänsyn till att ett ingrepp som endast berör en liten del av ett riksintresseområde kan ha en sådan grad av negativ inverkan på områdets värden att påtaglig skada uppstår. Detta gäller även sådana åtgärder utanför ett riksintresseområde som kan påverka värdena i området negativt så att en påtaglig skada uppstår.

Det är viktigt att uppmärksamma att lagtexten inte ställer krav på att det är säkert att skadan kommer att inträffa för att den ska kunna bedömas som påtaglig. Det anges i lagtexten att om en åtgärd kan påtagligt skada naturmiljön i ett område av riksintresse ska detta skyddas mot åtgärden. Detta torde innebära att även en åtgärd som typiskt sett kan påtagligt skada naturmiljön omfattas.

3.3.2 Underlag för att bedöma påtaglig skada på naturmiljön i riksintresseområden för naturvård eller friluftsliv

Det är ofta enklare att bedöma vilka åtgärder som kan medföra en påtaglig skada på naturmiljön vid stora ingrepp, där det är tydligt att viktiga naturvärden kommer att äventyras eller försvinna. Det är normalt svårare att göra motsvarande bedömning vid mindre ingrepp, såsom enstaka bebyggelse, en mindre vägdragning i ett relativt stort område etc.

NATURVÅRD

Vid bedömning av om en åtgärd kan skada naturmiljön i ett område som är av riksintresse för naturvärden kan det vara till hjälp att analysera följande frågor:

- Påverkar den föreslagna åtgärden de riksvärden som har motiverat att området har bedömts vara av riksintresse för naturvärden negativt? Det kan t.ex. gälla värdefulla landskapstyper, naturtyper, vegetationstyper, växt- och djurarter, geovetenskaplig morfologi och stratigrafi eller helhetsvärden.
- Påverkar den föreslagna åtgärden särskilt skyddsvärda eller känsliga naturtyper eller hotade djur- och växtarter negativt?
- Innebär den föreslagna åtgärden en negativ inverkan på de särskilda strukturer eller funktioner som är en förutsättning för upprätthållandet av naturtypen och för att gynnsamma livsvillkor för djur- och växtarter ska bibehållas långsiktigt i området?
- På hur stor del av områdets areal, i vilken omfattning och på vilket sätt, kommer naturvärdena att påverkas negativt? Är kvarvarande areal tillräckligt stor och sammanhängande och av tillräcklig kvalitet för att djur- och växtarter som hör hemma i livsmiljön ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga populationer, eller för att förutsättningarna för bevarande av riksvärdena i övrigt ska bibehållas?
- Innebär den föreslagna åtgärden att området fragmenteras eller att barriärer skapas som hindrar arters spridning eller bryter sambandet mellan värdekärnor inom området och att helheten därmed skadas?
- Är den föreslagna åtgärden av sådant slag att återhämtning är möjlig efter ingreppet, och har det berörda området god eller dålig återhämtningsförmåga?
- Finns det risk för att den föreslagna åtgärden senare behöver följas av andra åtgärder eller särskilda anläggningar för att verksamheten ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt, och kan detta i framtiden sammantaget medföra större konsekvenser?

FRILUFTSLIV

Vid bedömning av om en åtgärd kan skada naturmiljön i ett område som är av riksintresse för friluftslivet kan det vara till hjälp att analysera följande frågor:

- Påverkar den föreslagna åtgärden de värden som har motiverat att området har bedömts vara av riksintresse för friluftslivet på ett negativt sätt? Det kan t.ex. gälla särskilt goda förutsättningar för natur- och kulturstudier, för vandring, strövande, cykelturer, skidåkning samt för bad, båt-sport, kanoting och skridskofärder, liksom för fritidsfiske, jakt, svamp- och bärplockning?
- Försämrar den föreslagna åtgärden värdet för människor av att vistas i området eller förutsättningarna för deras möjlighet till vistelse i området? Sådana värden eller förutsättningar kan t.ex. vara tillgänglighet, storlek, frihet från störningar, etablerad friluftsverksamhet, positiva känslomässiga upplevelser och framkomlighet.

- På hur stor del av områdets areal, i vilken omfattning och på vilket sätt, kommer friluftslivsvärdena att påverkas negativt? Är kvarvarande areal tillräckligt stor och sammanhängande och av tillräcklig kvalitet för att förutsättningarna för bevarande av friluftslivsvärdena ska bibehållas?
- Innebär den föreslagna åtgärden att området fragmenteras eller att barriärer som hindrar friluftslivet skapas och att helheten därmed skadas?
- Är den föreslagna åtgärden av sådant slag att återhämtning är möjlig, är områdets återhämtningsförmåga och slitagetålighet tillräckligt god och har området förmåga att återfå sitt värde för friluftslivet efter ingreppet?
- Finns det risk för att den föreslagna åtgärden senare behöver följas av andra åtgärder eller särskilda anläggningar för att verksamheten ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt, och kan detta i framtiden sammantaget medföra större konsekvenser?

ARTEN OCH OMFATTNINGEN

Vid bedömningen av om en åtgärd kan medföra påtaglig skada på naturmiljön i ett riksintresseområde för naturvård eller friluftsliv kan flera faktorer behöva beaktas. Arten och omfattningen av ett ingrepp, samt områdets känslighet avgör vilken påverkan på områdets värden som en åtgärd får.

SÅRBARA OMRÅDEN

Genom att analysera hur känsliga och sårbara områdena är, bör man kunna bedöma var, när och på vilket sätt en skada kan uppstå, och hur stor skada på naturmiljön som kan vållas av olika verksamheter. En bedömning av skadan måste alltid göras i det enskilda fallet, eftersom det är på vilket sätt en åtgärd påverkar de värden som utgör riksintresset som är avgörande. Förhållandena kan skilja sig åt avsevärt mellan olika typer av områden. Vilka faktorer som är relevanta i det enskilda fallet beror på vilka förhållanden som har motiverat riksintresset.

Det kan i många fall vara tillräckligt med en negativ påverkansfaktor för att naturmiljön ska skadas påtagligt av en åtgärd. Förekomsten av flera olika negativa påverkansfaktorer bör å andra sidan inte automatiskt leda till slutsatsen att naturmiljön kan skadas påtagligt.

En påtaglig skada på naturmiljön kan bestå av en störning som innebär att djur- och växtarter inte kan fortleva i livskraftiga populationer, eller att förekommande naturtyper, landskapstyper, geologiska särdrag eller friluftslivsvärden utplånas eller minskar kraftigt i det område som påverkas genom åtgärden. Detta kan på samma sätt gälla en störning som innebär att friluftsvärden som t.ex. tillgänglighet minskar kraftigt. Orsaken kan vara minskad tillgänglig areal eller försämring av de särskilda strukturer och funktioner som krävs för att goda förutsättningar för bevarande av värdena ska bibehållas i det land- eller vattenområde som påverkas genom den planerade åtgärden eller verksamheten.

FRAGMENTERING

Förutom habitatsförlust är ett av de största hoten mot den biologiska mångfalden fragmentering, dvs. uppdelning av naturtyper och livsmiljöer i små delar. Normalt

kan en naturtyp inte delas upp i alltför många mindre områden utan att naturförhållandena och djur- och växtlivet påverkas negativt, även om den totala minskningen av areal är måttlig. Ett mindre ingrepp kan i sig ge en liten påverkan i området, men om det följs av fler kan det sammantaget medföra stora negativa konsekvenser. Om ett område genom en åtgärd splittras upp i flera små delar kan det även få negativa konsekvenser för friluftslivet. Det är också viktigt att beakta om barriärer skapas som minskar åtkomligheten eller tillgängligheten till området.

Ingrepp i små områden kan beroende av ingreppets art ofta orsaka större skada än ingrepp i stora områden. En åtgärd eller verksamhet kan i större områden i vissa fall genomföras utan att en påtaglig skada på naturmiljön uppstår, om till exempel arealerna av naturtyperna är stora och ingreppet är litet i förhållande till områdets areal. Påverkan kan också bedömas som acceptabel om åtgärden planeras på ett sådant sätt att ingreppets effekt på värdena i området blir mycket små.

Ett ingrepp som endast berör en liten del av ett område kan dock vara tillräckligt för att en påtaglig skada på naturmiljön ska kunna uppstå – t.ex. om en värdekärna eller en på annat sätt särskilt känslig del påverkas. Koncessionsnämnden för miljöskydd har i bl.a. ett ärende³⁴, där det var fråga om en planerad bergtäkt i Söderåsen, av riksintresseområde för naturvärden och friluftslivet, att även om bergtäkten skulle komma att ta en mycket liten del av det skyddsvärda området i anspråk skulle den samlade verksamheten komma att leda till sådana ingrepp i naturmiljön och för friluftslivet att företaget stred mot 2 kap. 3 § NRL (3 kap. 6 § MB).

SÄRSKILT SKYDDSVÄRDA OMRÅDEN OCH ÅTERHÄMTNINGSFÖRMÅGA

De biologiska värdena får anses vara högre om det rör sig om naturtyper som det råder brist på eller som bedöms som särskilt skyddsvärda, eller om det är en livsmiljö för en hotad eller annars särskilt skyddsvärd djur- eller växtart. I sådana områden kan en påtaglig skada lättare uppstå än i områden med mindre ovanliga naturtyper eller arter. En annan faktor som har betydelse vid prövningen är hur känsligt området är. Här får man ställa sig frågan om de förhållanden som utgör värdena och som har motiverat riksintresset tål de planerade ingreppen, samt vilken slitagetålighet och återhämtningsförmåga de har. Omfattningen av skadan på natur- och friluftslivsvärdena som verksamheten eller åtgärden medför ska vägas in, liksom om skadan är irreversibel eller om djur- och växtlivet eller värdena för friluftslivet kommer att kunna återhämta sig efter ingreppet.

När man ska bedöma om naturvärden i form av naturtyper, växt- och djurarter försämras av en planerad verksamhet bör målet vara att förhållandena i riksintresseområdet även i fortsättningen ska vara sådana att djur- och växtarters krav på sin livsmiljö uppfylls. Detta varierar efter vilka arter och naturtyper som förekommer i området. Därför är det viktigt att områdets värden har beskrivits tydligt i registerbladet för området. Ett områdes värden för friluftslivet avgörs av flera samverkande faktorer vilka finns angivna genom huvudkriterier och stöd-kriterier för urval av riksintresseområden samt intresseaspekter (se bilaga 3).

³⁴ B 59/92, beslut 1992-04-08

Naturmiljön kan skadas av åtgärder och verksamheter såväl inom ett område som utanför dess gränser. Vissa områden kan påverkas mer än andra av verksamheter utanför områdesgränsen. Särskilt våtmarker, sjöar, vattendrag och havsområden kan påverkas av verksamheter i det påverkansområde som hydrologiskt utgörs av tillrinningsområdet. Ett sådant exempel är att vandringshinder för fisk utanför ett riksintresseområde mycket väl kan få konsekvenser för naturmiljön och friluftslivet inne i riksintressområdet. Vissa verksamhetstyper kan mer än andra påverka ett område trots att de lokaliseras på relativt långt avstånd från områdesgränsen, genom till exempel buller (t.ex. bergkross) eller genom att visuellt dominera landskapsbilden på långt håll (t.ex. radiomaster, vindkraftverk).

Inverkan av enskilda åtgärder kan vara begränsad, men de samlade effekterna av många åtgärder och verksamheter kan bli omfattande och påtagliga. Vid bedömningen av konsekvenserna av enskilda åtgärder eller verksamheter är det därför viktigt att vara noggrann i bedömningen av när gränsen för en tillåten påverkan kan anses vara nådd.

FRAMTIDA BEBYGGELSEUTVECKLING

I förarbetena³⁵ påpekas t.ex. att ett enstaka fritidshus skulle kunna ges en så lämplig detaljlokalisering och utformning att det blir väl anpassat till förhållandena på platsen och därmed inte vållar någon olägenhet. Men, påpekar man, frågan om bygglov för huset måste också ses i relation till den bebyggelseutveckling som kan vara att vänta i området om bygglov beviljas. I andra fall, t.ex. om det gäller en öppen hed- eller skärgårdsnatur, kan redan ett enstaka hus ha betydande negativ inverkan på bevarandebudet, och av den orsaken strida mot bestämmelserna.

Att en framtida bebyggelseutveckling ska beaktas i en planeringssituation framstår som klart. Frågan uppstår emellertid på vilket sätt en eventuell framtida bebyggelseutveckling eller annan verksamhet kan beaktas i prövningen av ett enskilt ärende. Vid en prövning i ett enskilt fall enligt t.ex. MB är det endast den påverkan som den aktuella åtgärden eller verksamheten medför som ska beaktas i prövningen. Den bedömningen inkluderar naturligtvis tidigare exploateringar som vid tiden för prövningen utgör en del av de befintliga förutsättningarna.

Det är viktigt att beakta nödvändiga följdverksamheter av den prövade verksamheten eller åtgärden (16 kap. 7 § MB), t.ex. en tillfartsväg till ett hus eller en avloppsanläggning.

NATURA 2000

När det gäller en Natura 2000-prövning finns det dessutom en särskild regel i MB (7 kap. 28 b §) som anger att tillstånd får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter inte kan påverka området på ett otillåtet sätt. Regeln gäller endast pågående eller planerade åtgärder, och inte heller i den prövningen går det att beakta en eventuell framtida utveckling av t.ex. bebyggelse.

³⁵ Prop. 1985/86:3 sid. 163

HOT MOT OLIKA VÄRDEN

Hot mot naturvärden kan skapas av aktiva verksamheter (exploatering, arbetsföretag, anläggningar, turism etc.) men även då verksamheter som åkerbruk och beteshävd avtar eller upphör. Bestämmelserna om riksintressen har dock direkt verkan endast vid prövning av exploateringsföretag, som i denna lagstiftnings mening innebär ändrad markanvändning. Det mesta som sker inom jord- och skogsbruket definieras som pågående markanvändning och då har bestämmelserna i 3 kap. 6 § MB endast rådgivande funktion.

Bedömningen av vilka åtgärder och verksamheter som kan ge upphov till påtaglig skada på naturmiljön i ett riksintresseområde för naturvärden eller friluftslivet underlättas om de faktorer som kan innebära ett hot mot förutsättningarna för bevarande av värdena har identifierats i förväg. De bör så långt som möjligt finnas angivna i registerbladen för varje riksintresseområde. Att göra en fullständig förteckning över alla tänkbara hot mot olika värden i riksintresseområden är dock inte möjligt, eftersom de ständigt förändras.

I bilaga 6 finns exempel på åtgärder och verksamheter som kan försämra värdena i olika naturmiljöer i områden av riksintresse för naturvård eller friluftsliv och i vissa fall utgöra påtaglig skada på naturmiljön. Se även exempel 6, 7, 8, och 9.

3.4 Avvägning mellan oförenliga riksintressen

Som nämnts är en central tanke i hushållningsbestämmelserna att ett område ska kunna användas för flera ändamål samtidigt. Att peka ut ett område som riksintresse för ett visst ändamål är ett sätt att markera vilket intresse som bedöms ha företräde när olika användningar inte går att förena. För områden som bedömts vara av riksintresse enligt endast en av de olika ”riksintresseparagraferna” (§ 5-9) i tredje kapitlet är det klart vilket intresse som ska prioriteras. Men ett och samma område kan också vara av riksintresse för flera ändamål, som är oförenliga. Därför finns en regel i 3 kap. 10 § MB om hur man ska väga oförenliga riksintressen mot varandra.

Avvägningen görs i konkreta fall när prövningsmyndigheten prövar en verksamhet eller åtgärd i området. Att ändamålen är oförenliga innebär att en användning för ett ändamål gör det omöjligt att använda området för det eller de andra riksintressanta ändamålen. En vindkraftspark hindrar t.ex. att ett område också används för ett flygfält. Här står alltså ändamålet energiproduktion mot ändamålet kommunikation.

En materialutvinning som omskapar landskapet kan vara oförenlig med naturvårdsintresset, men i vissa fall kan geologiska bevarandebestämmelserna sammanfalla med exploateringsintressena. En redan existerande exploatering kan ge upphov till ett riksintresse för naturvård med geovetenskapliga riksvärden. Ett exempel är kalkbrott som utgör studieobjekt för fossilfauna och revkalk.

Avvägningens regel i 10 § säger att om två redovisade riksintressen står mot varandra ska företräde ges åt det som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hus-

hållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Totalförsvarets riksintressen har alltid företräde, och avvägningen får inte strida mot 4 kap.

Det kan vara värt att notera att även de riksintressen som normalt benämns exploateringsintressen, t.ex. riksintressen för anläggningar för industriell, energi- eller kommunikation, enligt lagtexten handlar om att mark- och vattenområden skall skyddas mot åtgärder som kan försvåra tillkomsten eller nyttjandet av anläggningarna.

I förarbetena till MB anges att det handlar om att slå vakt om vissa lägesbundna naturresurser som är mindre vanligt förekommande och som därför gör vissa mark- och vattenområden särskilt lämpade för sådana anläggningar. När det gäller riksintressen för kommunikation nämns strategiskt viktiga passager förbi terränghinder av olika slag som kan ha stor betydelse för kommunikationernas funktion³⁶.

Av lagstiftningen framgår att riksintressen ska pekats ut som ett mark- eller vattenområde (2 § hushållningsförordningen). Någon möjlighet att peka ut en funktion i stället för ett mark- eller vattenområde ges således inte i lagstiftningen.

Man kan säga att hushållningsbestämmelserna syftar till att välja rätt markanvändning för en viss plats, medan t.ex. väglagens bestämmelser mer syftar till att välja rätt plats för en viss markanvändning.

När det gäller riksintressen för värdefulla ämnen eller material enligt 3 kap. 7 § MB framgår det av förarbetena att syftet är att ge möjlighet till framtida utvinning av ämnena i fråga, och att myndigheterna inte får planera för eller lämna tillstånd till verksamheter som kan förhindra eller påtagligt försvåra att resurserna kan utnyttjas³⁷. En intressant fråga blir då vilken betydelse detta får när det gäller utvinningen av just ett sådant ämne om området dessutom är av riksintresse för ett annat och oförenligt ändamål.

Det skydd som det innebär att området bedömts utgöra riksintresse för ett värdefullt ämne avser ju skydd mot andra verksamheter som kan medföra påtaglig skada på riksintresset att utvinna det värdefulla ämnet. I praktiken har i sådana fall intresset att utvinna ämnet i ett aktuellt ärende ofta ändå vägts mot det andra riksintresset enligt 3 kap. 10 § MB. Man har alltså agerat som om utvinningen av ämnet i det aktuella ärendet vore identisk med riksintresset att bevara ämnet för framtida exploatering. *Se exempel 11 och 12 i bilaga 1.*

För tillämpningen av 3 kap. 10 § gäller samma förutsättningar som för tillämpningen av riksintressebestämmelserna i övrigt, nämligen att det ändamål som föranleder vägningen ska avse ändrad markanvändning och att området bedöms vara av riksintresse i lagens mening. Det innebär att området har valts ut som riksintresse enligt några av paragraferna 5-9 i 3 kap. MB av respektive central förvaltningsmyndighet så som anges i hushållningsförordningen och att prövningsmyndigheten bedömer att det verkligen ska tillmätas den betydelsen. Att det krävs att ett område pekats ut som riksintresseområde för att 3 kap. 10 § MB ska vara tillämplig framgår bl.a. av Koncessionsnämndens praxis³⁸. I ett ärende (torvtäkt inom Gullhögssjön i Härjedalen) fann Koncessionsnämnden att det av länsstyrelsen starkt betona-

³⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 sid. 33.

³⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 sid. 33-34.

³⁸ Se t.ex. B 59/92 och B 171/92.

de energipolitiska intresset inte lett till att det aktuella området avsatts som riksintresse för energiproduktion. Därför kunde en avvägning enligt 2 kap. 10 § NRL (3 kap. 10 § MB) inte göras mellan detta intresse och motstående riksintressen.

Eftersom en avvägning enligt 3 kap. 10 § inte får strida mot bestämmelserna i 4 kap. kan det vara praktiskt att vid en prövning börja med att pröva frågan enligt 4 kap. om området är av riksintresse även enligt 4 kap. Om åtgärden eller verksamheten är förbjuden redan enligt 4 kap. behöver man aldrig gå in på ställningstaganden enligt 3 kap. som i vissa avseenden kan vara svårare. Det gäller t.ex. frågan om ett utpekade område verkligen är riksintressant och avvägningen mellan flera konkurrerande riksintressen.

HJÄLP FÖR ATT BEDÖMA FÖRETRÄDE

Nedanstående frågor kan vara en hjälp i bedömningen av om ett riksintresse för naturvård eller friluftsliv bör ges företräde i ett enskilt fall där det står emot ett annat oförenligt riksintresse.

- Finns det möjlighet till annan lokalisering av det konkurrerande riksintresset?
- Är det konkurrerande riksintresset en permanent verksamhet?
- Är de förhållanden som utgör grunden för riksintresset för naturvård eller friluftsliv (riksvärdet respektive urvalskriterier och intresseaspekterna) unika eller mycket ovanliga i landet eller regionen?
- Finns det livsmiljöer för akut hotade arter i området?
- Berörs särskilt skyddsvärda eller känsliga landskapstyper, naturtyper, arter eller geologiska strukturer?
- Har området som är av riksintresse för naturvården eller friluftslivet dålig återhämtningsförmåga eller låg slitagetålighet?
- Hur stor blir skadan på riksintresset för naturvård eller friluftsliv?
- Hur stort är samhällets behov att vid den aktuella tidpunkten utnyttja området för det konkurrerande riksintressets ändamål?
- Är det ett högt antal besökare i ett område av riksintresse för friluftslivet som har hög slitagetålighet eller på annat sätt har hög kapacitet för att ta emot många besökare?

Ett exempel på avvägningar finns i exempel 12, bilaga 1.

3.4.1 Långsiktigt god hushållning

Vid avvägningen mellan oförenliga ändamål kan det enligt förarbetena³⁹ röra sig om intressen med olika tidsperspektiv. Lagen säger att företräde då ska ges åt det intresse som på lämpligaste sätt främjar en långsiktigt god hushållning. En sådan bedömning innefattar enligt förarbetena ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden.

³⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 sid. 35.

I förarbetena till NRL⁴⁰ anges att bedömningar som görs i samband med den kommunala planeringen av vad som i ett visst fall är en från allmän synpunkt lämplig användning av marken och vattnet är av stort intresse när det gäller att göra avvägningar mellan de olika intressen som ytterst ska hävdas av staten.

Det sägs att det är kvaliteten i det beslutsunderlag som prövningsmyndigheten sammantaget förfogar över och styrkan i argumentationen om vad som på lång sikt kan anses vara lämpligast ur allmän synpunkt, som bör avgöra vilket av de nationella intressena som i ett visst fall ska prioriteras.

På sidan 78 i samma förarbeten framhålls också att de utgångspunkter som gäller allmänt vid avvägningar mellan olika intressen också ska gälla avvägningar mellan riksintressen. De allmänna avvägningsregler som åsyftas är de som nu i MB återfinns i 3 kap. 1 §. De anger att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Begreppet ”föreliggande behov” omfattar enligt prop. 1985/86:3 såväl anspråk på förändringsåtgärder som anspråk på bevarande och skydd av natur- och kulturmiljöer m.m. Se exempel 12.

⁴⁰ Prop. 1985/86:3 sid. 169.

4 Referenser

Ahlén, I. & Tjernberg, M. (red.) 1996. *Rödlistade ryggradsdjur i Sverige – Artfakta*. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Aronsson, M. (red.) 1999. *Rödlistade kärlväxter i Sverige - Artfakta*. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Boverket 2002. *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, 2002 års revidering*. Allmänna råd 1996:1 ändrad genom 2002:1. (ISBN 91-7147-699-7, ISSN 100-4592).

Boverket 1996. *Boken om översiktsplan del III. Allmänna intressen behandling i översiktsplan*. (ISSN 91-7147-258-4).

Cederberg, B. & Löfroth, M. (red.) 2000. *Svenska djur och växter i det europeiska nätverket Natura 2000*. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Gärdenfors, U. (ed.) 2005. *Rödlistade arter i Sverige 2005 – The 2005 Red List of Swedish Species*. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Hallingbäck, T. (red.) 1998: *Rödlistade mossor i Sverige – Artfakta*. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Larsson, K.H. (red.) 1997. *Rödlistade svampar i Sverige – Artfakta*. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Naturvårdsverket 2005: *Frekvensanalys av skyddsvärd natur - Förekomst av värdekärnor i skogsmark*. Rapport 5466 (ISBN 91-620-5466).

Naturvårdsverket 2003. *Bevarande av värdefulla naturmiljöer i och i anslutning till sjöar och vattendrag*. Vägledning. Rapport nr 5330 (ISBN 91-620-5330-2, ISSN 0282-7298).

Naturvårdsverket 2003. *Riksintresse för naturvård - nationella prioriteringar i lokal planering. Utvärdering av ett styrmedel för hushållning med mark och vatten*. Rapport 5309 (ISBN 91-620-5309-4).

Naturvårdsverket 2003. *Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet*. Handbok 2003:5 (ISBN 91-620-0127-2, ISSN 1650-2361).

Naturvårdsverket 2003. *Natura 2000 i Sverige, Handbok med allmänna råd*. Handbok 2003:9 (ISBN 91-620-0131-0, ISSN 1650-2361).

Naturvårdsverket 1998. *Anvisningar för översyn av områden av riksintresse för naturvård enligt 2 kap. 6 § NRL*. (Finns som pdf-fil på Naturvårdsverkets hemsida.)

Naturvårdsverket 1996. *System Aqua - Underlag för karakterisering av sjöar och vattendrag*. Rapport nr 4553.

- Naturvårdsverket 1994. *Myrskyddsplan för Sverige*. Rapport nr 1113.
- Naturvårdsverket 1992. *Områden av riksintresse för Naturvård och friluftsliv*, beskrivningar. Rapport 4037.
- Naturvårdsverket 1991. *Områden av riksintresse för Naturvård och friluftsliv*. Rapport 3771.
- Naturvårdsverket 1986. *Översyn av områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv*. Allmänna råd. Promemoria 1985-09-23. Bilaga till statens planverks meddelande Dnr 407/85.
- Nordiska Ministerrådet 2001. *Kustbiotoper i Norden – Hotade och representativa biotoper*. TemaNord 2001:536.
- Nordiska Ministerrådet 1995. *Marina reservat i Norden, del 1*. Tema Nord 1995:553.
- Nordiska Ministerrådet 1994. *Naturskogar i Norden*. Nord 1994:7.
- Nordiska Ministerrådet 1987. *Natur- och kulturlandskapet i arealplanläggningen. 1. regionindelning av landskap*. Miljörapport 1987:3.
- Nordiska Ministerrådet 1984. *Naturgeografisk regionindelning av Norden*.
- Rixlex*, aktuell lagstiftning www.notisum.se
- Prop. 2000/2001 *Svenska miljömål*.
- Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*.
- Prop. 1990/91:90 *En god livsmiljö*.
- Prop. 1987/88:85 *Miljöpolitiken inför 90-talet*.
- Prop. 1985/86:3 *Förslag till lag om hushållning med naturresurser*.
- Prop. 1978/79: 213 Regeringens proposition 1978/79:213 med redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen. Redovisar den fysiska riksplaneringens planeringsskede.
- Prop. 1975/76:1 Regeringens proposition med redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen Här redovisas bl.a. den fysiska riksplaneringens programskede.
- Prop. 1972:111 *Hushållning med mark och vatten*.
- Regeringens skrivelse 2001/2002 1973 *En samlad naturvårdspolitik*.
- SMHI 1985. *Svenskt Vattenarkiv, vattendragsregistret*. SMHI HO rapport nr 26, uppdatering 1997.
- SOU 2002:100 *Uthållig användning av torv*.

SOU 2002:50 Miljöbalkskommittén *Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten.*

SOU 2000:52 *Framtidens miljö – allas vårt ansvar (del 2).*

SOU 1983:56 *Naturresurser nyttjande och hävd.*

SOU 1979: 54 och 55 *Mark och vatten.*

SOU 1971:75 *Hushållning med mark och vatten.* Sid. 21 – 29 redovisar bakgrund, motiv och syfte för den fysiska riksplaneringen.

Thor, G. & Arvidsson, L. (red.) 1999. *Rödlistade lavar i Sverige – Artfakta.* ArtDatatabanken, SLU, Uppsala.

Ytterligare underlag finns i bilagorna

För att underlätta tillämpningen av bestämmelserna finns det ytterligare stöd för tillämpningen i bilagor till rapporten:

- *Bilaga 1*, Exempelsamling – I denna bilaga finns exempel på beslut från myndigheter och domstolar.
- *Bilaga 2*, Från fysisk riksplanering till MB, beskriver hur bestämmelserna om riksintresse för naturvård och friluftsliv har utvecklats ur den fysiska riksplaneringen och hur urvalet har bedrivits. Beskrivningen ger en bakgrund som är viktig för förståelsen av bestämmelserna.
- *Bilaga 3*, Kriterier för bedömning av områdets värden, redovisar olika kriterier för att bedöma av områdets värden. I bilagan finns även definitioner av riksvärden.
- *Bilaga 4*, Utformning av registerbladen, beskriver hur registerblad kan utformas.
- I *Bilaga 5*, Exempel på registerblad för områden av riksintresse för naturvård respektive friluftsliv, finns exempel på utformningen av registerblad för naturvård och friluftsliv.
- *Bilaga 6*, Exempel på åtgärder och verksamheter som kan försämra värdena i områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv, redovisar exempel på olika åtgärder och verksamheter som kan försämra områden av riksintresse för naturvård respektive friluftsliv och i vissa fall utgöra påtaglig skada på naturmiljön.
- I *Bilaga 7*, Riksintressen för kulturmiljövård enligt 3 kap. 6 § MB, beskriver Riksantikvarieämbetet förutsättningarna för utpekade riksintresseområden för kulturmiljövården.
- I *Bilaga 8*, Sammanställning av utdrag ur viktiga förarbeten till lagstiftningen, finns en sammanställning av utdrag ur de äldre förarbeten som det idag är svårt att få tag på i tryckt form, och som inte heller finns elektroniskt. Dessa förarbeten har betydelse för tillämpningen av 3 kap. 6 § MB.

Bilagor

Bilaga 1: Exempelsamling	63
1: Riksintresset för naturvård skärper kraven på lokaliseringsutredning	63
2: Detaljplan för småindustri berörs av riksintresse för naturvården	64
3: Detaljplan för camping i riksintresseområde för naturvård	65
4: Riksintresse för naturvård och detaljplan för bostäder, badplats & natur	66
5: Riksintresse för naturvård och bygglov för vindkraftverk	67
6: Vattenföretag som ger negativ inverkan på natur och kulturvärden som måste anses påtaglig	68
7: Fritidshus i ett riksintresseområde för naturvården	70
8: Vindkraft i riksintresse för friluftsliv – påtaglig skada eller lokaliseringsfråga?	71
9: Vindkraftverk nära riksintresse för friluftsliv och naturvård	72
10: Naturvärdet i ett riksintresse för friluftslivet väger tungt i en ekonomisk nyttobedömning enligt vattenlagen	74
11 Koppars och silver mot naturvård .	75
12: Riksintresse för naturvård, friluftsliv och mineral är de förenliga?	77
13: Kommunikation och vattenförsörjning	78
14: Detaljplan för nya bostäder inom kustzon	79
15: Detaljplan för två villor inom kustområde	80
16: Detaljplan för bebyggelse och småbåtshamn inom kustområde	81
Bilaga 2: Från fysisk riksplanering till miljöbalken	82
Bilaga 3: Kriterier för bedömning av områdets värden	88
Bilaga 4: Utformning av registerbladet	107
Bilaga 5: Exempel på registerblad för områden av riksintresse för naturvård respektive friluftsliv	109
Bilaga 6: Exempel på åtgärder och verksamheter som kan försämra värdena i områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv	114
Bilaga 7: Riksintressen för kulturmiljövård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.	120
Bilaga 8: Förarbeten riksintresse	123

Exempelsamling

Exempel 1: Riksintresset för naturvård skärper kraven på lokaliseringsutredning

(MÖD mål 1391–2001, datum 2002-01-18)

Följande exempel visar på betydelsen av ett områdes status som riksintresse när det gäller ingrepp som till slut inte bedöms medföra påtaglig skada. MD avslår en ansökan om vindkraftverk med motivet påtaglig skada. MÖD bedömer däremot inte skadan som påtaglig men avslår ändå företagets överklagande. Avslaget motiveras med att sökanden inte visat att ändamålet kunde nås med minsta intrång och olägenhet på den aktuella platsen.

Ett bolag ansökte om tillstånd hos länsstyrelsen (Miljöprövningsdelegationen) för att uppföra och driva två vindkraftverk. Kävlinge kommun yttrade sig och avstyrkte ansökan i avvaktan på en policy angående etablering av vindkraftverk togs fram i samband med översiktsplanarbetet. I den redan framtagna vindkraftsutredning hade kommunen pekat ut vissa områden för utbyggnad av vindkraft. Den aktuella platsen ingick inte i de anvisade områdena för vindkraft.

Länsstyrelsen påpekade i sitt yttrande att fastigheten där vindkraftverkens skulle uppföras ingår i ett större område som bedömts vara av riksintresse för naturvärden enligt 2 kap. 6 § NRL (3 kap. 6 § MB). Den ligger i Skånes kustområdesområde som ingår i ett område som enligt 3 kap. NRL (4 kap. MB) är av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden.

Länsstyrelsen beskrev vidare området så här: "Terrängen i området är, bortsett från den markerade Gillhög, övervägande flack och når knappt över 10 m.ö.h. Kustpartiet vid Salviken utgörs av en vackert utbildad äldre strandlinje av havet formade branter, från havet avsnörda vikar som intagits av mossor samt flera andra intressanta landskapsformer. Området är mycket värdefullt från landskapsbildssynpunkt. Verkens placering ligger knappt en kilometer från kustlinjen.

Utefter den grunda Salviken är fågelfaunan rik, och vid Löddeåns mynning finns ett fågelreservat. Länsstyrelsen finner vid en sammantagen bedömning enligt miljöskyddslagens tillåtlighetsregler att det inte är förenligt med hushållningsbestämmelserna i NRL att tillstånd meddelas för de aktuella vindkraftverken.

Miljöprövningsdelegationen delade länsstyrelsens bedömning att den sökta verksamheten inte var förenlig med hushållningsbestämmelserna.

Bolaget överklagade beslutet och hänvisade bl.a. till att det redan finns exploatering i området, t.ex. Barsebäcks kärnkraftverk och ett kraftledningssystem. Därför, menade bolaget, kunde området inte ses som mycket värdefullt från landskapsbildssynpunkt.

Miljödomstolen i Växjö tingsrätt avslög överklagandet av bl.a. följande skäl: "Inom områden som ännu ej anvisats såsom särskilt lämpade för etablering av vindkraftverk bör enligt miljödomstolens mening stor restriktivitet tillämpas med att lämna tillstånd till uppförande av vindkraftverk, i synnerhet när den tilltänkta platsen ligger inom eller i omedelbar anslutning till områden som åtnjuter särskilt skydd med stöd av bestämmelser i naturresurslagen eller genom särskilda förordnanden.

Bilaga 1

Miljödomstolen ansåg liksom länsstyrelsen att den tilltänkta vindkraftsanläggningen skulle påtagligt skada natur- och kulturmiljön och att det därför inte borde få komma till stånd.

Företaget överklagade domen till Miljööverdomstolen. Naturvårdsverket yttrade sig till Miljööverdomstolen och avstyrkte bifall till överklagandet. Verket erinrade om att länsstyrelsen i sin rapport "Lokalisering av vindkraftverk och radiomaster i Skåne" (1996) hade angett det aktuella området som ett område med starka konflikter vad gäller markanvändningen och att ytterligare vindkraftverk inte borde etableras där. Områdets status av riksintresse och dess relativa orördhet i ett område som i övrigt är starkt exploaterat gör det känsligt för ytterligare etableringar, menade Naturvårdsverket. Vindkraftverket skulle med hänsyn till områdets sammantagna natur- och kulturvärden medföra påtaglig skada.

Miljööverdomstolen höll med om att de två vindkraftverken skulle komma att i viss utsträckning förändra landskapsbilden i området kring Löddeköpinge. Men eftersom det aktuella området redan i dag är förhållandevis exploaterat, bedömde domstolen inte att de nya vindkraftverken skulle komma att påtagligt skada naturvärdena i området. Miljööverdomstolen påpekade dock att en förutsättning för att miljöfarlig verksamhet ska vara tillåtlig enligt miljöskyddslagen är att den valda platsen för verksamheten gör att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

Särskilt stränga krav borde ställas på sökandens lokaliseringsutredning i det här fallet menade domstolen. Det handlade ju om lokaliseringen av ett företag med betydande påverkan på landskapsbilden i ett område med starka bevarandebestånd och med stor konkurrens om marken.

Domstolen pekade också på kommunens ledande roll när det gäller markplanering och menade att kommunens ståndpunkter bör väga tungt i lokaliseringsfrågan i ett fall som detta. Detsamma gällde länsstyrelsens ståndpunkter utifrån intresset att få till stånd en samlad markanvändningsplanering för vindkraftens utbyggnad i länet (jmf Miljööverdomstolens dom den 31 oktober 2001 i mål M 9540-99).

I normalfallet bör tillståndsansökan innehålla en utredning om alternativa lokaliseringar och vilka ekonomiska och andra konsekvenser som följer av dessa lokaliseringar. Och i det här fallet, där lokaliseringen var starkt ifrågasatt, ansåg domstolen att man inte kunde bortse från kravet på att ansökan skulle innehålla en utredning om alternativa lokaliseringar. Bolagets lokaliseringsutredning var mycket knapphändig ansåg domstolen. Den gav inte stöd för att medge en lokalisering utanför de områden som kommunen pekat ut som lämpliga. Miljööverdomstolen fann därför att bolaget inte hade visat att den valda platsen skulle medföra att ändamålet med vindkraftsverksamheten kunde vinnas med minsta möjliga intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Bolagets överklagande avsågs därför.

Exempel 2: Detaljplan för småindustri berörs av riksintresse för naturvården

(Regeringsbeslut M1999/1347/Hs/P)

En kommuns antagande av en detaljplan inom ett område av riksintresse för naturvård upphävdes med hänvisning till att riksintresset skulle skadas påtagligt. Det skydd som området redan hade skulle försvagas.

Bilaga 1

Regeringen avslag år 2000 ett överklagat detaljplaneärende för småindustri i Gävle kommun. Planområdet är beläget på Näringen intill Lexvalls trafikplats, mellan Strömsbrovägen och Testeboån. Stråket längs Testeboån är ett grönområde som är utpekad som riksintressant för naturvården enligt 3 kap. MB. Området innehåller naturvetenskapliga naturvärden från botaniska, hydrologiska och zoologiska aspekter. Dessutom är området ett reproduktions- och uppväxtområde för lax och laxöring.

Kommunens översiktsplan anger området som riksintresse för naturvård som måste behållas och helst utvecklas.

Detaljplanen skulle ge rätt att använda ett befintligt enbostadshus som tillsynsbo-stad samt tre befintliga ekonomibyggnader som småindustri och kontor. Planområdet och ett område utanför detta hade tidigare säkerställts som parkmark i detaljplan. Detaljplanen blev inte genomförd, men ett naturreservat för Testeboåns delta lades fast år 1997 och gränsar till det aktuella planområdet.

Länsstyrelsen upphävde kommunens beslut om detaljplaneändring med motivet dels att ett riksintresse inte tillgodosågs, dels att bebyggelsen skulle bli olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa och säkerhet. Att ändra gällande detaljplan och på så sätt befästa pågående markanvändning skulle motverka riksintresset. I stället borde gällande bestämmelser för detaljplanen genomföras, där fastigheterna är tänkta att ingå i natur/parkområde längs Testeboån. Detta ansågs särskilt viktigt eftersom området gränsar till naturreservatet Testeboåns delta.

Kommunen framförde i sitt överklagande att riksintresset redan hade tillgodosetts genom naturreservatet och att vattentäkten hade skyddsbestämmelser. Kommunen menade att det inte är rimligt att en tomtplats som använts åtminstone sedan 1600-talet skulle ingå i riksintresset vid sidan av naturreservatet. Området var bullerstört, men beräkningar visade att bullersituationen kunde bli godtagbar, menade kommunen.

Boverket hördes i ärendet och ansåg att den aktuella detaljplanen skulle försvaga det redan beslutade skyddet för det riksintressanta området. Boverket delade länsstyrelsens uppfattning att detaljplanen skulle innebära påtaglig skada på riksintresset naturvård.

Planområdet ingick även i ett skyddsområde för grundvattentäkt, samtidigt som den föreslagna verksamheten skulle innebära hantering av kemikalier. Bostadshuset var dessutom påverkat av trafik- och järnvägsbuller. Boverket ansåg att bullersituationen och eventuella risker för påverkan på vattentäkten innebar att bebyggelsen skulle bli olämplig även med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa samt till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Regeringen avslag kommunens överklagande och beslutade enligt länsstyrelsen och Boverket.

Exempel 3: Detaljplan för camping i riksintresseområde för naturvård (Regeringsbeslut M1992/1713/9)

En kommuns beslut om detaljplan berörde ett område redovisat som riksintresse för naturvård och kulturminnesvård. Planområdet ingick även i en riksintressant kustzon enligt 4 kap MB. Ärendet visar hur en detaljplan kan upphävas i vissa delar för att inte skada riksintressena.

Regeringen avslag år 1993 ett överklagat detaljplaneärende i Barsebäcks Saltsjöbad i Kävlinge kommun och upphävde delar av en detaljplan för camping.

Bilaga 1

Planområdet längs Öresund består av öppna strandängar och rymmer bland annat en befintlig campingplats och ett hotell. Området är redovisat som riksintressen för naturvård och kulturminnesvård enligt 3 kap. 6 § MB och ingår även i Skånes kustzon som är riksintresse enligt 4 kap. MB. Större delen av planområdet omfattas av strandskyddsbestämmelser och landskapsbildsskydd.

Länsstyrelsen hade under samråds- och utställningstiden ansett att delar av planen, men inte hela kunde genomföras. Kommunens beslutade att anta planen den ursprungliga planen i dess helhet. Länsstyrelsen upphävde planen i de ifrågasatta delarna, då det bedömdes att de skulle innebära en påtaglig skada på riksintressena. Upphävandet gällde tre delområden i planen, ett förslaget nytt campingområde, en parkeringsplats samt ett förslag till utvidgning av en befintlig campingplats. Kommunen överklagade beslutet.

Länsstyrelsens motiv för att upphäva delar av planen var att det föreslagna nya campingområdet skulle minska allmänhetens tillgång till strandnära områden och dessutom påverka landskapsbilden negativt. Naturmiljön skulle då skadas påtagligt.

Den föreslagna parkeringsplatsen ansågs inte heller vara acceptabel med hänsyn till skyddet för en fornlämning och kravet på tillgänglighet för allmänheten inom det strandnära området. Både natur- och kulturmiljön skulle skadas påtagligt av en parkeringsplats.

Den föreslagna utvidgningen av campingplatsen inskränker delvis allmänhetens möjligheter till kontakt med strandområdet och Stenbocks vallar och inkräktar på tillgången till strandnära områden. Den stör också den visuella upplevelsen av strandzonen. Både natur- och kulturmiljön skulle skadas påtagligt.

Boverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet yttrade sig i ärendet. Regeringen fann inte skäl att ändra länsstyrelsens beslut, utan avslog kommunens överklagande.

Exempel 4: Riksintresse för naturvård och detaljplan för bostäder, badplats & natur

(Regeringsbeslut M1999/2249/Hs/P)

Exemplet visar hur bebyggelse kan tillåtas i en detaljplan, där det riksintressanta området redan är taget i anspråk och allemansrätten inte längre kan utövas. Länsstyrelsen upphävde detaljplanen, men beslutet undanröjdes och kommunens beslut blev gällande.

År 2000 fastställde regeringen en överklagad detaljplan för bostäder och natur vid Nybrostrandsbadet i Ystads kommun. Planen gav möjlighet att dels uppföra åtta nya bostadshus som ersättning för eller utbyggnad av befintliga övernattningsstugor, dels utveckla Nybrostrandsbadet och dels ta till vara så mycket allemansrätlig naturmark som möjligt.

Planområdet ingår i ett område som redovisats som riksintresse för naturvård. Det gränsar till stranden och vattnet utanför, vilket har bedömts vara riksintressant för friluftsliv enligt 3 kap. MB. Planområdet ingår i Skånes kustområde som är riksintresse enligt 4 kap. MB. För planområdet gäller strandskyddsförordnande och förbud mot att företa utfyllnad, schaktning eller tippning.

I en fördjupning av översiktsplanen som kommunen antog år 1990 redovisades att området skulle användas för bostäder, verksamheter och rekreation. Översiktsplanen angav en linje som kommunen anser vara gräns mellan exploateringsområdet och

Bilaga 1

strandområdet. Området för bostäder hade dock en snävare gräns än i detaljplanen. Översiktsplanen angav vidare att tätorten Nybrostrand är viktig i den kommunala ortsstrategin. Kommunen har investerat i mark och anläggningar i en del av tätorten för en fortsatt utveckling av bostäder, verksamheter, skola m.m. Översiktsplanen visade en strategi även för hur allmänhetens tillgång till grönområden ska ökas.

Länsstyrelsen ansåg att undantagsregeln om tätortsutveckling enligt 4 kap. MB kunde tillämpas och att en bebyggelse motsvarande den som redovisats i ärendet kunde medges. Området ansågs delvis redan var taget i anspråk. Länsstyrelsen bedömde dock att strandskyddet inte hade beaktats på ett godtagbart sätt och att friluftslivsintressena skulle komma att skadas påtagligt av en bebyggelse i den omfattning som föreslagits.

Kommunen framhöll i sitt överklagande att detaljplanen byggde på välgrundade planeringsprinciper som tar väl hänsyn till naturvärdena i Nybrostrand och behovet av att utveckla byn på lång sikt.

Boverket hördes i ärendet och ansåg att detaljplanen för friluftslivet skulle innebära en förbättring jämfört med tidigare. Endast det 40–50 meter breda dynområdet var tydligt allemansrättsligt tillgängligt och utnyttjades för bad och friluftsliv. All övrig mark inom tomten var i stort sett redan ianspråktagen på ett sätt som gjorde att allemansrätten inte längre kunde utövas där. Naturvårdsintresset borde inte skadas i någon nämnvärd omfattning.

Detaljplanen innebar i första hand att dynområdet genom planen säkerställdes för friluftslivets ändamål, samtidigt som fastighetsägarna överlät halva tomtens yta till kommunen, så att friluftsbadet kunde utvidgas. Boverkets slutsats var att planen inte medförde någon påtaglig skada på riksintressena med hänsyn till hur området använts tidigare och de möjligheter att förstärka friluftslivets intresset som planen medgav.

Regeringen fann mot bakgrund bland annat av vad Boverket framfört att länsstyrelsens beslut att upphäva detaljplanen skulle undanröjas och kommunens beslut fastställas.

Exempel 5: Riksintresse för naturvård och bygglov för vindkraftverk (Regeringsbeslut In1996/2179/PL)

Ett bygglov för vindkraftverk upphävdes med påtaglig skada som motiv. Området är redovisat som riksintressant både för naturvärden och som utpekad kustzon (RI enligt 4 kap. MB). Exemplet visar även vilken roll särskilda förordnanden om statlig prövning kan spela för ett lov eller förhandsbesked i ett område, om det kan befaras att beslutet innebär påtaglig skada på riksintressen.

Regeringen avsåg år 1997 ett bolags överklagande om upphävt bygglov för ett vindkraftverk på Näsudden i Gotlands kommun.

Näsudden domineras av öppna, välhävdade betesmarker med rik flora som i länsstyrelsens ängs- och hagmarksinventering bedömts ha mycket högt (klass 2) eller högt (klass 3) naturvärde. De betade strandängarna på denna del av Gotlandskusten hör till de mest fågelrika på Gotland. Här häckar bland annat grågås, skärfläcka, brushane, sydlig kärrsnäppa och småtärna.

Vår och höst rastar flockar av vitkindade gäss och änder området. Dessutom uppehåller sig gråsäl stadigt i den yttre delen av Burgsviken och enstaka sälar ses regelbundet vila på strandstenarna utanför det aktuella kustavsnittet.

Bilaga 1

Sedan början av 1980-talet har Näsudden alltmer tagits i anspråk för vindkraft och ett sextiotal verk finns uppförda.

Näsudden ligger inom ett område som bedöms vara riksintressant för naturvärden enligt 3 kap. MB och inom Gotlands kustzon som är riksintressant enligt 4 kap. MB med hänsyn till områdets natur- och kulturvärden.

Bolaget hade ansökt om bygglov för ett vindkraftverk i en grupp på sex. År 1994 hade kommunen beviljat lov för alla sex, men för det aktuella verket hade bygget inte påbörjats och lovet hade upphört att gälla efter två år.

Redan år 1993 hade länsstyrelsen prövat vindkraftverket enligt miljöskyddslagen och gett avslag med motivet att en placering på den aktuella platsen skulle påtagligt skada riksintresset. Två av verken kunde dock tillåtas cirka 50 meter in i riksintresseområdet. Ett så måttligt intrång kunde ske utan påtaglig skada på områdets naturvärden.

Efter det första bygglovet hade länsstyrelsen förordnat om statlig prövning av lov och förhandsbesked (12 kap. 4 § plan- och bygglagen) i det aktuella området.

I kommunens översiktsplan (1995) markeras Näsudden som ett läge för större vindkraftetablering och utmed kusten som ett område av riksintresse enligt 4 kap. MB. Länsstyrelsen bedömde dock att kommunen inte visat tillräcklig diskussion eller avvägning av olika intressen för exploatering respektive skydd av riksintressen.

Den aktuella ansökan gällde tillstånd att placera verket mer än 200 m in i riksintresseområdet. Länsstyrelsen konstaterade att placeringen innebar att en serviceväg skulle behöva dras nästan ned till stranden, och verket skulle komma att stå helt fritt ute på den öppna strandängen. En sådan placering skulle leda till skador på växttäckets och en oacceptabel störning av områdets fågelliv. Länsstyrelsen bedömde att projektet stred mot bestämmelserna om påtaglig skada och att anläggningen inte kunde tillåtas. Bygglovet upphävdes.

Regeringen ifrågasatte inte länsstyrelsens bedömning om påtaglig skada på naturmiljön. Vad bolaget framfört utgjorde inte skäl att ändra länsstyrelsens beslut och överklagandet avslogs.

Exempel 6: Vattenföretag som ger negativ inverkan på natur och kulturvärden som måste anses påtaglig

(Vänersborgs tingsrätt, Miljödomstolen, dom 2000-06-22 i mål nr 93 99, MÖD M5416-2000, besluts datum 2003-05-27)

En vattenkraftsutbyggnad i Svartån i Värmland bedöms av Miljödomstolen innebära en negativ inverkan på natur och kulturvärden som måste anses påtaglig. Utbyggnaden förklaras enligt vattenlagen inte tillåtlig. Miljööverdomstolen fann också att naturvårdsintressena bör ges företräde och delade därför miljödomstolens uppfattning att företaget inte var tillåtligt.

Vid Svartåhyttan i Värmland fanns delar av en gammal dammbyggnad. En fastighetsägare ansökte om lagligförklaring av den befintliga dammbyggnaden över Svartån vid Svartåhyttan och tillstånd att anlägga och bibehålla Svartåhyttans kraftverk.

Svartån var fram till början av 1950-talet reglerad för kraftverksändamål vid Svartåhyttan. Men miljödomstolen menade att den anläggning som prövningen nu gällde i alla avseenden skulle bli större än den anläggning som tidigare funnits på platsen.

Bilaga 1

Med hänsyn till det ansökta kraftverkets storlek och till att den kvarvarande påverkan av den tidigare regleringen var förhållandevis begränsad ansåg Miljödomstolen att kraftverket måste betraktas som en ny anläggning och inte som en återuppbyggnad. Än mindre kunde den betraktas som en ombyggnad av den äldre anläggningen.

Enligt 3 kap. 1 § vattenlagen (SFS 1983:291) får ett vattenföretag inte komma till stånd om det med hänsyn till valet av plats eller på något annat sätt möter hinder från allmänna planeringssynpunkter. Vid tillståndsprövningen skulle NRL (numera MB) tillämpas. Det område som berördes av det ansökta kraftverket ligger inom Brattforshedens naturvårdsområde och är av riksintresse för naturvärden. Dessutom är det skyddat som förordning enligt kulturminneslagen.

Genom dokumentationen i målet och genom vad som kunde iaktas vid domstolens syn ansåg Miljödomstolen det klarlagt att området hyser stora natur- och kulturvärden. Där finns ruiner och andra lämningar efter det övergivna industriområdet i större omfattning än vid många andra industriminnen från samma tid. Området redovisas också i länsstyrelsens kulturmiljöprogram "Ditt Värmland" från 1989 som en regionalt bevarandevärd kulturmiljö. Dessutom är Svartån enligt länsstyrelsen ett av länets från naturvårdssynpunkt mest skyddsvärda vatten och det enda vattendrag i östra Värmland som länsstyrelsen föreslagit lagskydd mot kraftverksutbyggnad för i Vattendragsutredningen.

En vattenkraftsutbyggnad på det sätt som ansökan avsåg skulle enligt miljödomstolens mening innebära en negativ inverkan på dessa natur- och kulturvärden i en utsträckning som måste anses påtaglig. Domstolen ansåg därmed att företaget inte var tillåtligt enligt 3 kap. 1 § vattenlagen.

Fastighetsägaren överklagade domen och yrkade att Miljööverdomstolen skulle bifalla hans ansökan om tillstånd. Länsstyrelsen bestred ändringen (länsstyrelsen anförde bl.a. att den kommunala översiktsplanen inte tog ställning för en kraftverksutbyggnad.)

Miljööverdomstolen delade miljödomstolens uppfattning. Miljööverdomstolen hänvisade till en tidigare dom (26 mars 2002 DM 18 i mål nr 242-00) som gällde frågan om undantag från föreskrifter för naturvårdsområdet Brattforsheden för byggandet av vattenkraftverket. Även vid den prövningen tillämpades bestämmelserna i naturresurslagen.

Miljööverdomstolen fann att naturvårdsintresset bör ges företräde framför de ansökta åtgärderna och avslog (fastighetsägarens) ansökan. Miljööverdomstolen fann inte skäl att i detta ärende göra en annan bedömning. Domen överklagades till HD men HD gav inte prövningstillstånd (se HD T2530).

Naturvårdsverket anm: Miljödomstolen diskuterar inte närmare vilka naturvärden som ligger till grund för att man bedömer att utbyggnaden skulle innebära en negativ inverkan på natur- och kulturvärdena som måste anses påtaglig. Flera av de instanser som yttrar sig i ärendet ger dock en klagande bild av vilka naturvärden som finns i området (se domen). Vidare kan konstateras att domstolen här inte bedömer att det är en påtaglig skada utan en negativ inverkan som måste anses påtaglig.

Bilaga 1

Exempel 7: Fritidshus i ett riksintresseområde för naturvården

(Byggnadsnämndens i Örebro kommun beslut 1990-01-30 §45, Länsstyrelsen i Örebro läns dnr 204-2259-90 beslutsdatum 1991-02-07, Regeringsbeslut M91/2978/9 (BO91/529/P) datum 1992-04-02)

Ett fritidshus bedöms i detta exempel genom sin tänkta placering påtaglig skada ett område av riksintresse för naturvården.

Byggnadsnämnden i Örebro kommun avslag en ansökan om bygglov för uppförande av ett fritidshus. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen. Hela Kilsbergsslutningarna från Multen i söder till Mogetorp i norr är av riksintresse för naturvården. Den tilltänkta platsen för ett fritidshus låg inom detta område. Därmed ansåg Länsstyrelsen att bestämmelserna i 2 kap. 6 § NRL (3 kap. 6 § MB) skulle tillämpas.

I sin beskrivning av riksintresseområdet anförde länsstyrelsen att vissa delar av området har alldeles speciella naturvärden medan andra är mer påverkade av skogsbruk, bebyggelse eller andra ingrepp i naturmiljön. All nytillkommande bebyggelse i området kan därför inte anses medföra en sådan påtaglig skada av naturmiljön som avses i NRL:s bestämmelser. Inom de mer "triviala" barrskogspartierna eller de redan påtagligt påverkade delarna av området skulle enligt Länsstyrelsen viss bebyggelse kunna tillkomma utan att Kilsbergsslutningens naturvärden påtagligt skulle skadas.

Däremot, menade länsstyrelsen, skulle vissa åtgärder inom slutningspartierna med mer specifika naturvärden med större fog kunna anses stå i strid mot NRL:s riksintressebestämmelser. I detta fall kunde även frihet från bebyggelse ses som ett naturvärde i sig.

Den tilltänkta tomtplatsen låg omedelbart norr om och i direkt anslutning till Garp-hyttans nationalpark. Strax söder om tomtplatsen fanns en rast- och utsiktsplats för dem som besöker nationalparken. Tomtplatsen låg i ett litet, relativt öppet och lövträdsdominerat parti. Där hade det tidigare funnits äldre bebyggelse. Det ansågs inte att det fanns någon "hävdvunnen" byggnadsrätt, eftersom det hade gått lång tid sedan någon bebyggelse fanns på den igenväxande tomtplatsen. Närmaste befintliga bebyggelse låg enligt ekonomiska kartan ca 400 m norr om nationalparksgränsen.

Nationalparken utgör ett av de allra mest värdefulla enskilda objekten inom Kilsbergsslutningens riksintresseområde. Parken har avsatts för att bevara en del av det gamla odlingslandskapet vid Kilsbergens fot. Den södra delen av nationalparken har en stark prägel av odlingen i anslutning till den bebyggelse som förr låg på platsen, medan den norra delen utgör den del av Kilsbergens sammanhängande skogslandskap som knutit an till den gamla bebyggelsen.

Garphyttans nationalpark omges till stora delar av mer sammanhängande bebyggelseområden. I söder berör dessa områden delar av nationalparken, medan avståndet i öster och norr uppgår till mellan 200 och 500 m.

Endast mot nordväst finns en bebyggelsefri, ca 700 m bred "öppning" mot de inre delarna av Kilsbergen, och den tilltänkta tomtplatsen låg mitt i denna "öppning" utan närmare anknytning till befintlig bebyggelse. Länsstyrelsen påpekade att en sådan placering skulle medföra en påtaglig förändring av det nu bebyggelsefria sammanhanget mellan nationalparken och riksintresseområdets inre kärnområde. Det skulle påtagligt skada naturmiljön.

Därför ansåg länsstyrelsen också att ett fritidshus på den tilltänkta platsen stred mot andra stycket i 2 kap. 6 § NRL (3 kap. 6 § MB). Överklagandet avsågs.

Den sökande överklagade Länsstyrelsens beslut, men regeringen avslag överklagandet.

Bilaga 1

Exempel 8: Vindkraft i riksintresse för friluftsliv – påtaglig skada eller lokaliseringsfråga?

(MÖD mål nr 9540-99 datum 2001-10-31.)

Ett vindkraftverk bedöms i detta fall inte medföra påtaglig skada, men får ändå inte tillstånd. Bolaget har inte visat att den tilltänkta lokaliseringen innebär att ”ändamålet med vindkraftsverksamheten kan vinnas med minsta intrång och olägenhet och utan oskäligen kostnad”.

West Wind Mollösund ansökte om tillstånd hos Länsstyrelsen enligt miljöskyddslagen (1969:387) att uppföra och driva två vindkraftverk på en fastighet i Orust kommun. Området kring Mollösund är redovisat som riksintresse för friluftslivet enligt 2 kap. 6 § NRL (3 kap. 6 § MB). I området gäller också de särskilda hushållningsbestämmelserna i 3 kap. 1 § NRL (4 kap. 1 § MB). Länsstyrelsen gav inte tillstånd då de menade att ytterligare vindkraftverk i Mollösundsområdet skulle medföra påtaglig skada på friluftslivet som är av riksintresse enligt 2 kap. 6 § och på kustområdenas natur och kulturvärde som är av riksintresse enl. 3 kap. 1 § NRL (4 kap. 1 § MB).

Bolaget överklagade till Miljödomstolen. Miljödomstolen gjorde ingen annan bedömning än Länsstyrelsen. Domen överklagades av bolaget till Miljööverdomstolen.

Miljööverdomstolen redovisade de utgångspunkter som den ansåg bör gälla vid en prövning enligt 3 kap. 1 § NRL av frågan huruvida ett exploateringsföretag kan genomföras på ett sätt som inte påtagligt skadar de skyddade natur- och kulturvärdena:

”En naturlig utgångspunkt för prövningsmyndighetens ställningstaganden är de planeringsinstrument som kommunerna och länsstyrelserna tagit fram. Bedömningen av det ansökta exploateringsföretagets inverkan bör omfatta dess totala påverkan på miljön och omgivningen, där både miljöföroreningar och andra miljöstörningar samt ingrepp i miljön av annat slag ska beaktas. Härvid har utformningen av anläggningen och framförallt dess inverkan på landskapsbilden stor betydelse.

Det aktuella områdets känslighet för de mest påtagliga störningarna bör också tillmätas stor betydelse. Prövningen bör omfatta exploateringsåtgärder som ger bestående negativ inverkan, men även åtgärder som ger en tillfällig stor inverkan på skyddade intressen.”

Miljööverdomstolen redovisade också en del information om Mollösund och det ansökta vindkraftföretaget. Den tilltänkta fastigheten är belägen nordost om samhället Mollösund. Samhället ligger på den södra spetsen av en halvö som består av en smal landtunga. Fastigheten är obebyggd och har låg växtlighet med berg i dagen i varierande höjder. De två vindkraftverken med åtföljande anläggningar föreslogs bli placerade i ett relativt otillgängligt område ett par hundra meter från havet.

Från båda de platser där verken skulle placeras kan man på håll se bostadshus, men inte de närmast belägna bostadshusen som ligger ca 300 m från de planerade vindkraftverken. Från båda platserna kan man på avstånd se det befintliga vindkraftverket ”Molly”. I anslutning till samhället finns även en kraftledning och ett vattentorn.

Bilaga 1

Miljööverdomstolen bedömde att de två vindkraftverken i viss utsträckning skulle komma att förändra landskapsbilden i Mollösund. Domstolen menade dock att området redan i dag är förhållandevis exploaterat och att det bär tydliga spår av mänsklig verksamhet, bl.a. i form av vägar och bebyggelse och, inte minst, det befintliga vindkraftverket och andra relativt höga byggnationer.

Miljööverdomstolen ansåg att de båda vindkraftverken inte skulle komma att påtagligt skada de natur- och kulturvärden som finns i Mollösundsområdet och att företaget därför inte mötte hinder enligt bestämmelserna i 3 kap. 1 § NRL.

Inte heller ansåg domstolen att vindkraftverken i någon större utsträckning skulle försämra möjligheterna till eller värdet av ett rörligt friluftsliv i Mollösundsområdet. Vindkraftsverket bedömdes inte påtagligt skada friluftslivet och det ansågs alltså inte heller föreligga hinder enligt 2 kap. 6 § NRL och alltså inte påtagligt skada friluftslivet.

Trots detta avslag Miljööverdomstolen bolagets överklagande. Vindkraftverken fick alltså inte byggas. Domstolen motiverade sitt avslag med miljöskyddslagens 4 § (2 kap. 4 och 7 §§ MB) Av den framgick att för att en verksamhet ska vara tillåtlig krävs att den valda platsen medför att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. I sin lokaliseringsprövning framför Miljööverdomstolen att "mot bakgrund av kommunernas ledande roll när det gäller markplanering bör kommunens ståndpunkter normalt sett väga tungt i lokaliseringsfrågan i ett fall som detta. Detsamma gäller länsstyrelsens ståndpunkter utifrån intresset att få till stånd en för länet samlad markanvändningsplanering avseende vindkraftens utbyggnad".

Miljööverdomstolen konstaterar också i sin lokaliseringsprövning bl.a. att Orust kommun och länsstyrelsen har avstyrkt bifall till ansökan. Orust kommun hänvisade bl.a. till det då pågående arbetet med att ta fram en ny översiktplan som skulle innehålla helhetslösningar av kommunens energifrågor. I det arbetet angavs att utpekande av nya områden för vindkraftsexploatering skulle ingå.

Domstolen menade att i normalfallet bör en tillståndsansökan innehålla en utredning om alternativa lokaliseringar samt vilka ekonomiska och andra konsekvenser som följer av dessa lokaliseringar. I detta fall där lokaliseringen är starkt ifrågasatt är det ett oavvisligt krav att ansökan innehåller utredningar om alternativa lokaliseringar.

Miljööverdomstolen ansåg inte att bolaget hade visat att den valda platsen medförde att ändamålet kunde vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

Exempel 9: Vindkraftverk nära riksintresse för friluftsliv och naturvård

(Länsstyrelsen i Östergötland, Miljöprövningsdelegationen, besluts datum 2004-06-16, dnr 551-6685-03, Miljödomstolens dom M3528-04 datum 2005-03-22, Naturvårdsverkets yttrande till Miljödomstolen i Växjö, datum 2004-09-13, dnr 382-4582-04).

Miljödomstolen bedömde att en föreslagen lokalisering av fyra vindkraftverk, såväl i område av riksintresse för kulturmiljövården, som i anslutningen till områden av riksintresse för natur och friluftslivet leder till påtaglig skada enligt 3 kap. 6 §.

Ett företag ansökte om tillstånd enligt miljöbalken för uppförande och drift av fyra vindkraftverk i Vadstena kommun.

Platsen för de fyra vindkraftverken ligger inom ett område som är av riksintresse för kulturmiljövården som konstitueras av det stora öppna landskapet kring Omberg-Tåkern och omgivande jordbruksmark. Platsen ligger även strax intill Tåkernområde som är av riksintresse för naturvården och friluftslivet.

Bilaga 1

Miljöprövningsdelegationen menar att Tåkern på flera sätt är ett mycket värdefullt naturområde, särskilt för fågellivet, med få motsvarigheter både i Sverige och internationellt. Både med hänvisning till EU:s Art och habitat direktiv samt EU:s fågeldirektiv rörande flyttande och häckande arter är sjön utpekad som Natura 2000-område. Tåkern är också upptaget på den internationella RAMSAR –listan över värdefulla våtmarksområden av samma anledning.

Miljöprövningsdelegationen konstaterade i sin sammanfattande bedömning att den valda lokaliseringen i sig får ses som tillräckligt utredd och förankrad för att i generell mening anses lämplig för utbyggnad av vindkraft genom att översiktsplanen för Vadsstena kommun anger utbyggnad av vindkraftverk i det berörda området. I sin bedömning när det gäller påverkan på riksintresset för kulturmiljön konstaterar Miljöprövningsdelegationen att området norr om sjön är stort och öppet med fria siktlinjer mellan åtskilliga kulturhistoriska byggnader. De menade att de planerade vindkraftverken där skulle bli mycket markanta i landskapet och utbyggnaden i detta område tillsammans med befintliga och tillståndsgivna verk skulle påverka riksintresset för kulturmiljön negativt genom att det öppna landskapets siktlinjer skulle brytas. Sambandet mellan gårdar, kyrkor, fornlämningar och andra äldre företeelser i landskapet skulle bli svårtolkade.

När det gäller naturmiljön och friluftslivet konstaterade Miljöprövningsdelegationen att Tåkernområdet är en viktig rastplats för flera fågelarter, bl.a. sädgås och den skyddas genom reservat och riksintressen. De pekade också på att Sverige även har ett internationellt ansvar för områden genom Natura 2000 och RAMSAR listan. Det aktuella området för exploatering är stort och öppet med fria siktlinjer mot Tåkern och Omberg. Området används som uppflygningsområde av rastande gäss och är även viktigt för gässens födoöversök. Miljöprövningsdelegationen menade att närheten till Tåkern medförde att sjöns attraktivitet som turistmål påtagligt påverkas av de planerade vindkraftverken, särskilt upplevelsen från besöksområdet Hov.

Miljöprövningsdelegationen avslutade med att konstatera att utredningarna i ärendet har visat att den ansökta vindkraftsetableringen av fyra för Östgötaslätten stora vindkraftverk, skulle innebära en påtaglig skada på landskapsbilden i området, på riksintressena för kulturmiljön och friluftslivet samt risk för påtaglig skada på riksintresset för naturmiljön. På grund av denna samlade påverkan ansåg miljöprövningsdelegationen att ansökan skulle avslås.

Företaget överklagade beslutet till Miljödomstolen I sitt yttrande till Miljödomstolen framförde Naturvårdsverket när det gällde riksintresset för friluftslivet (FE1 Omberg – Tåkern) att området är attraktivt för friluftsutövare på grund av sina höga naturvärden. Riksintresset värnar om upplevelsen av sjöns rika fågelliv. Friluftslivet handlar i relativt hög grad om besök vid de besöksstationer som finns runt sjön men den totala landskapsbilden runt hela sjön är av betydelse för friluftsvärdet. Naturvårdsverket menade att det i det aktuella fallet var svårt att fastslå när inverkan är så stor att en påtaglig skada uppkommer, men att i ett landskap med kulturvärden är landskapets friluftsvärden särskilt känsliga för anläggningar som vindkraftsverk. Naturvårdsverket ansåg att redan de befintliga vindkraftsverken innebär en kraftig påverkan på områdets värde för friluftsliv. De tillkommande verken skulle därför tillsammans med de befintliga verken medföra en påtaglig skada på riksintresset för friluftsliv.

När det gäller riksintresse för naturvärden (NR10 Tåkern) påpekade Naturvårdsverket att för ett område som Tåkern med de internationella åtaganden som finns för bevarandet av områdets naturvärden gäller i högre grad än för andra våtmarksområden att försiktighetsprincipen bör iakttas.

Runt Tåkern finns redan några mindre grupper med vindkraftsverk och ytterligare några planeras. Naturvårdsverket menade att de sammanlagda effekterna av de befintliga vindkraftsverken på gässens möjligheter att utnyttja de traditionella

Bilaga 1

betesmarkerna vid sjön är av betydelse. Naturvårdsverket delade Miljöprövningsdelegationens bedömning att det finns risk för påtaglig skada på riksintresset för naturmiljön om vindkraftsanläggningen byggdes.

När det gäller riksintressefrågan tog miljödomstolen upp det mycket starka allmänna intresset av att bevara natur och kulturvärdena i området. Oavsett vad som sägs i kommunens översiktsplan måste tillståndsprövningen avseende ett sådant område därmed göras med särskild restriktivitet. Sedan översiktsplanen upprättades hade också betydligt fler vindkraftverk uppförts i området kring Tåkern, företrädesvis på den södra och östra sidan av sjön. Domstolen hänvisade också till Naturvårdsverkets påpekande om betydelsen av åkrarna speciellt nordost om sjön, för betande fåglar.

Miljödomstolen hänvisade till den betydande påverkan på natur- och kulturmiljön som ytterligare fyra vindkraftverk med redovisad storlek medför och de starka bevarande intressena m.m. som finns i området och fann att lokaliseringen av verken till den aktuella platsen skulle leda till sådan påtaglig skada som avses i 3 kap. 6 § miljöbalken. Domstolen menade att verksamheten således strider mot 2 kap. 4 § första stycke i miljöbalken.

Miljödomstolen avslag överklagandet. Därmed står länsstyrelsens (miljöprövningsdelegationens) beslut fast.

Exempel 10: Naturvärdet i ett riksintresse för friluftslivet väger tungt i en ekonomisk nyttobedömning enligt vattenlagen

(MÖD M 192-1999 beslutsdatum 2000-10-09))

Ett minikraftverk i ett område av riksintresse enligt både 3 och 4 kap. MB anses inte medföra påtaglig skada, men bedöms av Miljööverdomstolen ändå otillåtligt enligt vattenlagen. I ett långsiktigt hushållningsperspektiv bedöms kraftverkets begränsade energitillskott inte uppväga de skador och olägenheter som kraftverket skulle medföra på ett viktigt reproduktionsområde för fisk.

Ett företag ansökte hos vattendomstolen om att anlägga och bibehålla ett s.k. minikraftverk i Parbäcken som rinner upp i trakterna öster om sjön Stor-Jorm ca 16 km norr om Gäddede. Ett vattenföretag får enligt 3 kap. 1 § vattenlagen inte komma till stånd om det med hänsyn till valet av plats eller på något annat sätt möter hinder från allmänna planeringssynpunkter. NRL ska tillämpas vid prövningen. Minikraftverket skulle lokaliseras i ett område av riksintresse för friluftslivet. Vattendomstolen menar att den marginella skada på fisket som minikraftverket kan ge upphov till inte medför att detta strider mot 2 kap. 6 § NRL (3 kap. § 6 MB). Vattendomstolen ansåg att de negativa konsekvenserna av företaget måste anses vara måttliga och att fördelarna från allmän och enskild synpunkt får anses överväga. Vattendomstolen gav företaget tillstånd. Kammarkollegiet överklagade domen och yrkade att Miljööverdomstolen skulle avslå ansökan om tillstånd.

Miljööverdomstolen konstaterar i sin bedömning utifrån allmänna planeringssynpunkter (3 kap. 1 § vattenlagen) att Parbäcken ligger inom ett område av riksintresse för friluftslivet och som även markerats som sådant i översiktsplanen för Strömsundskommun.

Miljööverdomstolen påpekar att områdets resurser i fråga om möjligheter för fritidsfiske är en väsentlig del i dess värde för friluftslivet. Kommunen hade också upprättat en särskild fiskeplan för området som komplement till översiktsplanen. Miljööverdomstolen menade att företaget skulle skada naturmiljön och motverka syftet

Bilaga 1

med fiskeplanen, men ansåg att skadan på riksintresset enligt 2 kap. 6 § NRL (3 kap. 6 § MB) inte kunde anses påtaglig.

Domstolen diskuterar också de särskilda hushållningsbestämmelserna i 3 kap. NRL (4 kap. MB). De restriktioner som ges där är strängast i fråga om obrutna fjällområden. Dit räknades fjällområdet Frostviken-Borgafjällen. Parbäcken faller ner i slutningen från det obrutna fjällområdet. Intaget till den planerade tuben skulle placeras uppe i gränsområdet mellan skog och fjäll. Platsen för företaget låg därmed i direkt anslutning till det obrutna fjällområdet Frostviken – Borgafjället, men Miljööverdomstolen menade att det inte kunde anses ligga inom detta område.

För fjällvärlden i övrigt gäller bl.a. 3 kap. 2 § NRL (4 kap. 2 § MB) som innebär att turismens och friluftslivets intressen särskilt ska beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag. Miljööverdomstolen bedömde att det sökta företaget skulle skada naturvärden, men att skadan inte var påtaglig. Miljööverdomstolen påpekade att det under planeringssynpunkter även faller sådant som energipolitiska och regionalpolitiska bedömningar. Av Energimyndighetens yttrande framgår att det i det energipolitiska riskdagsbeslutet uttrycks en stark positiv värdering av nyttan av bl.a. småskalig vattenkraft.

Vid en samlad bedömning när det gäller allmänna planeringssynpunkter fann Miljööverdomstolen dock att det från ett långsiktigt hushållningsperspektiv var mest lämpligt att använda Parbäcken som en resurs för att utveckla det rörliga friluftslivet i området, och då i första hand förutsättningarna för fritidsfiske. Nackdelarna med företaget skulle dock inte bli så stora att det skulle utgöra ett direkt hinder från allmänna planeringssynpunkter. Därför var företaget inte otillåtligt enligt 3 kap. 1 § vattenlagen.

Men miljööverdomstolen bedömde också den ekonomiska nyttan av det tilltänkta företaget enligt 3 kap. 4 § vattenlagen. Domstolen fann då att det rörde sig om en obetydlig nytta, även med beaktande av att det var frågan om en förnybar energikälla.

Mot den ställde domstolen de kostnader och skador och olägenheter som företaget skulle medföra. Det skulle leda till en ändring av vattenförhållandena i Parbäcken med risk för torrläggning av delar av bäcken, framför allt under vintertid. Bäcken har stor betydelse som reproduktionsområde för öring och därmed också stor betydelse för det rörliga friluftslivet i området.

En utbyggnad av kraftverket skulle innebära en risk för att reproduktionen av öring omintetgjordes på en inte helt obetydlig sträcka. Denna risk var särskilt framträdande i detta fall eftersom Parbäckarna är en av få reproduktionslokaler av betydelse i området.

Domstolen påpekade att den inte funnit något direkt hinder mot företaget i NRL:s bestämmelse. Den sammantagna bedömningen av de planeringssynpunkter som gjordes sig gällande ledde ändå till att det från ett långsiktigt perspektiv syntes vara mest lämpligt att bevara Parbäcken som en orörd reproduktionslokal. En förlust av denna reproduktionslokal skulle innebära en inte obetydlig skada för det rörliga friluftslivet i området, menade domstolen.

Det lilla energitillskott som företaget skulle ge skulle inte väga tyngre än de skador och olägenheter som det skulle ge upphov till ansåg domstolen. Därför var enligt Miljööverdomstolens bedömning företaget otillåtligt enligt 3 kap. 4 § vattenlagen.

Exempel 11 Koppar och silver mot naturvård .

(Regeringsbeslut I 21 (N97/187, N97/386, N97/2335, N97/ 2730, datum 1998-02-05))

Regeringen bedömer i det här exemplet att den långsiktiga hushållningen med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt bäst kan främjas genom att

Bilaga 1

naturvårderna bevaras i ett område som är av riksintresse för två oförenliga ändamål. Regeringen ger därför inte bearbetningskoncession för en koppar- och silvergruva.

Ansökan gällde en bearbetningskoncession för en koppar/silverfyndighet, benämnd Dingelviks Koppargruva i Bengtsfors kommun. Sveriges Geologiska Undersökning hade bedömt koppar- och silverfyndigheten i Dingelvik vara av riksintresse enligt 2 kap. 7 § NRL (3 kap. 7 § MB).

Regeringen påpekade att minerallagen (1991:45) inte ger ovillkorlig rätt att få utvinna påträffade fyndigheter, eftersom det kan finnas andra intressen som inte går att förena med mineralintresset. Regeringen menade vidare att: "Ett av villkoren enligt minerallagen för att bevilja bearbetningskoncession är att mineralutvinningen är förenlig med bestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL (3 och 4 kap. MB). Bevarandeintressena eller konkurrerande markanvändningsanspråk kan vara så starka att en fyndighet inte bör utvinnas.

Regeringen menade att Dingelvikområdet är särskilt känsligt med hänsyn till sin natur och sina miljöförhållanden. Det finns t.ex. stora opåverkade samt ekologiskt känsliga mark- och vattenområden vars behov av skydd måste beaktas (jmf 3 kap. 2–3 §§ MB Naturvårdsverkets anm). Den ansökta koncessionen ligger i anslutning till Dalsland- och Nordmarkenområdet, ett område som med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i området, i sin helhet är av riksintresse enligt 3 kap. 1 och 2 §§ NRL "(4 kap. 1 och 2 §§ MB)".

Dessutom finns i anslutning till den sökta koncessionen områden som bedömts vara av riksintresse enligt 2 kap. 6 § NRL (3 kap. 6 § MB). Dalsland kännetecknas av att vara ett småskaligt kulturlandskap och bygden ingår i "Ekolandskap Dalsland". Detta syftar bl.a. till att marknadsföra Dalsland som ett orört naturlandskap.

I anslutning till området finns kommunens vattentäkt i Lästvik, som förser 5 000 personer med vatten. Någon alternativ vattentäkt finns inte. När regeringen behandlade ärendet höll Bengtsfors kommun på att bereda ett förslag till fördjupad översiktplan för Dingelvik – Lästvik, bl.a. med ett utökat skyddsområde för vattentäkten. Av remissvaren framgick att bl.a. Bengtsfors och Dals-Eds kommuner ansåg att bearbetningskoncessionen skulle avslås.

Vid bedömningen av hur den långsiktiga hushållningen med mark och vatten och den fysiska miljön i övrigt bäst ska främjas ansåg regeringen att Dingelvikområdets särpräglade och känsliga natur- och kulturmiljö borde väga särskilt tungt och att det förhållandet särskilt borde beaktas vid bedömningen av den påverkan som den planerade gruvsdriften kunde antas få på området.

Av koncessionsansökan framgick dessutom att en sedimentationsdamm av inte obetydlig storlek skulle ställas i ordning. Det måste också beaktas att gruvsdrift medför buller, avgaser, damning och utsläpp. Regeringen ansåg att en mineralexploatering i det aktuella området skulle medföra en påtaglig och betydande förändring som kunde befaras påverka områdets karaktär och framtida utveckling med avseende bl.a. på natur- och kulturmiljö, miljöskydd, turism och friluftsliv.

Vid en samlad bedömning fann regeringen att den planerade gruvsdriften skulle få en sådan inverkan på miljön och hushållningen med naturresurser och andra berörda intressen att en bearbetningskoncession inte kunde ges.

Bilaga 1

Exempel 12: Riksintresse för naturvård, friluftsliv och mineral är de förenliga?

(Beslut av länsstyrelsen i Västra Götalands län 233-7147-98, beslutsdatum 1999-04-23, Miljödomstolen mål M385-99, datum 2000-05-23)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län bedömde, till skillnad från Naturvårdsverket, att en bergtäkt inom ett område redovisat som riksintresse för mineral skulle innebära påtaglig skada på riksintresset för naturvård och friluftsliv. Länsstyrelsen menade att bolaget inte visat att det ansökta läget var bästa platsen för brytning av kvartsit och att täktverksamheten därför var otillåten. Länsstyrelsens beslut överklagades av företaget som ville bedriva täkt. Miljödomstolen menade att det inte var tillräckligt utrett att verksamheten på den tilltänkta platsen kunde bedrivas med minsta intrång och olägenhet och att täkten därför inte var tillåtlig.

Ett bolag hade funnit kvartsit av mycket hög kvalitet i ett område i Melleruds kommun. Bolaget ansökte om tillstånd hos Länsstyrelsen till en bergtäkt, som skulle användas som reservtäkt för att höja kvaliteten på sämre material ur andra täkter. Efterhand som material tog slut i övriga täkter skulle huvudproduktionen kunna flyttas till denna täkt. Området hade bedömts vara riksintressant med hänsyn till ämnen eller material enligt 2 kap. 7 § NRL (3 kap. 7 § MB).

Den sökta bergtäkten låg inom ett område som också hade redovisats som riksintresse för såväl naturvård som friluftsliv enligt 2 kap. 6 § NRL (3 kap. 6 § MB). Dessutom omfattades det av bestämmelser enligt 3 kap. NRL (4 kap. MB). Riksintresset för naturvård motiverades av att området utgör en representativ del av dalformationens bergartsserie och tektonik med komplex vegetation. Mager hållmarksskog på kvartsitbergrund och botaniskt mycket rika biotoper på kalklerskiffer växlar med varandra över mycket korta avstånd.

Strax väster om Glycksjön, cirka 300 m från den planerade täkten, finns ett stort naturområde med rik biologisk mångfald, som ingick i ett EU-Life-projekt. Projektets syfte var att återskapa bra livsmiljöer för bland annat vitryggig hackspett och bevara naturliga barrskogsmiljöer. Endast mindre delar av området hade skydd. Dessa delar ingick i förslaget till regeringen om Natura 2000-områden. De föreslagna Natura 2000-områdena ligger drygt en och knappt två kilometer från det sökta täktläget.

I den kvartsitushållningsplan som tagits fram för kvartsittillgångarna i Dalsland ingick det ansökta täktläget i ett område där bevarandebestämmelser ansågs överväga exploateringsintresset.

Naturvårdsverket ansåg i sitt yttrande till länsstyrelsen att täkten inte skulle innebära påtaglig skada på riksintressena för naturvård och friluftsliv eller på området med särskilda hushållningsbestämmelser enligt 4 kap. MB. Dessa områden upptar stora arealer där täktverksamheten skulle utgöra en bråkdel av ytan. Naturvårdsverket menade att fyndigheten har större betydelse för landet som materialresurs än som natur- och friluftsobjekt i ett långsiktigt hushållningsperspektiv.

Bygg- och miljönämnden i Melleruds kommun avstyrkte att täktillstånd lämnades. Motivet var risk för skada på riksintressena samt att översiktplanen angav att det rörliga friluftslivet och turismen ska ges möjlighet att utvecklas i Håverud och att naturvårdens intressen i området nordost om Håverud ska prioriteras. Även kvartsitushållningsplanens skrivning att bevarandebestämmelserna i området överväger exploateringsintressena låg till grund för nämndens ställningstagande.

Kommunstyrelsen i Melleruds kommun avstyrker bifall till täktansökningen.

Bilaga 1

Länsstyrelsens menade i sitt beslut att ett område som är utpekad som riksintresse för landets försörjning av värdefulla ämnen och mineral, innebär att en framtida exploatering inte får omöjliggöras. Vid en vägning mellan de olika riksintressena lade länsstyrelsen stor vikt vid att det inte verkade finnas något omedelbart eller nära förestående behov av att utnyttja området för bergtäkt.

Enligt länsstyrelsens mening skulle en exploatering av fyndigheten innebära påtaglig skada på riksintressena för naturvård och friluftsliv. Länsstyrelsen menade att bolaget inte visat att det ansökta läget var den bästa platsen för brytning av kvartsit eller att behov fanns att utnyttja området för bergtäkt och att ansökan därför skulle avslås. Länsstyrelsens beslut överklagades av sökanden.

Miljödomstolen konstaterade att området var utpekad som riksintresse för flera olika ändamål enligt 2 kap. 6 § NRL och 3 kap. 1–2 §§ samt 2 kap. 7 § NRL. Miljödomstolens tolkning av bestämmelserna i 2 kap. 7 § NRL var att området inte bara ska skyddas mot åtgärder som kan försvåra materialutvinningen utan även att intresset att utvinna material kan få företräde framför intresset att skydda området för naturvård och friluftsliv i vissa fall.

Domstolen konstaterade att enligt 2 kap. 10 § NRL (3 kap. 10 § MB) ska, om ett område är av riksintresse för flera olika ändamål enligt 2 kap. NRL, företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligast sätt främjar en långsiktig hushållning med marken. Domstolen konstaterar vidare att föreskrift om riksintresse inte utgör ett absolut hinder mot att exploateringsföretag kommer till stånd inom ett område av riksintresse, det krävs ju någon form av skada på de intressen som riksintresset avser att skydda. Domstolen menade att utredningen i målet närmast gav vid handen att den skada som skulle drabba områden av riksintresse för naturvården och friluftslivet inte var av en sådan omfattning att det var fråga om påtaglig skada. Avsaknaden av närmare utredning i fråga om påverkan på områdena av riksintresse för naturvård och friluftsliv, främst bullerutredning, men även utredning om områdets naturvården gjorde att miljödomstolen menade att det inte var möjligt att bedöma om det rörde sig om en påtaglig skada. Miljödomstolen fann sammanfattningsvis att det inte var tillräckligt utrett att verksamheten på den tilltänkta platsen kunde bedrivas med minsta intrång och olägenhet och att tåkten därför inte var tillåtlig enligt miljöskyddslagen.

Exempel 13: Kommunikation och vattenförsörjning

(Naturvårdsverkets dnr 642-3757-92 Sf datum 1992-10-28, Regeringsbeslut M92/2092/7, M92/2619/7 och M93/752/7, datum 1993-10-07).

Naturvårdsverket resonerade kring avvägningar i ett yttrande över planer på att bygga en flygplats vid Mellerudstorp i Värmland. Ärendet gällde visserligen inte två oförenliga riksintressen, utan två allmänna intressen, men argumenteringen om vad som är långsiktigt god hushållning är ändå av intresse. Den kan ses som en parallell till de avvägningar som ska göras enligt 3 kap. 10 § MB.

Naturvårdsverket motsatte sig planerna på att förlägga en ny flygplats till Mellerudstorp. Grunden för ställningstagandet var konflikten med vattenintressena.

Kring Mellerudstorp och nedströms den planerade flygplatsen ligger den huvudsakliga grundvattentillgången för Karlstadsregionen. Mark- och vattenområden som är särskilt lämpade för anläggningar för vattenförsörjningen ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt försvårar tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar (3 kap. 8 § MB).

Bilaga 1

Inte ens med långtgående tekniska skyddsåtgärder kan man vid en exploatering för en flygplats helt eliminera risken för att områdets värde som grundvattenresurs påtagligt skadas, menade Naturvårdsverket. Att anlägga flygplatsen vid Mellerudstorp skulle därför innebära såväl en risk för grundvattenförorening som ett hot mot att utnyttja området för dricksvattenförsörjning i framtiden.

Lagen ger också skydd för mark- och vattenområden som är särskilt viktiga från kommunikationssynpunkt. Naturvårdsverket konstaterade att vattenförsörjningsintressena är direkt knutna till det aktuella området, medan kommunikationsintresset, enligt ansökan, också kunde tillgodoses med annan placering.

En lokalisering till det sökta läget uppfyllde enligt Naturvårdsverket inte NRL:s intentioner om att naturresurser ska användas till det som gagnar en långsiktigt god hushållning. Att prioritera vattenintresset skulle istället vara det som på det lämpligaste sättet främjade en långsiktig god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön.

SGU avstyrkte först ansökan med hänsyn till risken för negativ påverkan på stora grundvattenförekomster i området, men kompletterade senare sitt remissvar. Då hade man gjort fördjupade analyser och uppger sig då vara överrens med sökanden om att de spridningsvägar som fanns för grundvatten från flygplatsområdet i första hand ledde till den s.k. Hynholmsförekomsten, som enligt SGU redan tidigare bör betraktas som riskobjekt på grund av omfattande täktverksamhet m.m. SGU framför i det kompletterande remissyttrandet ingen erinran mot att tillstånd till en ny flygplats lämnades.

Regeringen beslutade senare att tillåta en flygplats i Mellerudstorp.

Exempel 14: Detaljplan för nya bostäder inom kustzon

(Regeringsbeslut BO90/2083/P)

En kommuns beslut om detaljplan för nya bostäder inom ett riksintressant kustområde upphävdes med hänvisning till att naturmiljön skulle skadas påtagligt. Exemplet belyser skilda uppfattningar mellan stat och kommun om vad som är tillgänglighet för allmänheten i en i övrigt hårt exploaterad omgivning.

Regeringen avslag år 1991 ett överklagat detaljplaneärende för nya bostäder i anslutning till byn Västra Torp i Trelleborgs kommun, med hänvisning till att naturmiljön skulle skadas påtagligt och att planen således inte beaktade riksintressena i området.

Planområdet ligger inom Skånes kustzon som är riksintresse i sin helhet enligt 3 kap. NRL (4 kap. MB).

Länsstyrelsen upphävde kommunens antagna detaljplan med hänvisning till naturresurslagen samt två tidigare yttranden över området, dels kommunens områdesplan för kuststräckan centralorten – österut 1976, dels den fysiska riksplaneringens planeringsskede 1977. I dessa yttranden hade länsstyrelsen åberopat att mark som är av betydelse för rörligt friluftsliv inte bör tas i anspråk för andra ändamål samt att tillgängligheten till attraktiva strandområden bör utökas. Naturresurslagen medförde dessutom ökad restriktivitet mot att ta mark i anspråk för bebyggelse i kustzonen.

Kommunen anförde i sitt överklagande att området, genom den befintliga bebyggelsen och etableringen av tomtmark inom markområdet, sedan flera år saknar allemansrättslig betydelse eller betydelse för det rörliga friluftslivet. Kommunen menade att den nya bebyggelsen skulle utgöra ett bra exempel på en kompletterings-

Bilaga 1

bebyggelse som inte kunde anses som en ingripande exploatering. Den aktuella detaljplanen skulle inte på något sätt hindra tillgängligheten till stranden, menade kommunen.

Boverket hördes i ärendet och anförde att en avvägning måste göras av tätortsbefolkningens behov av områden för närrekreation och för upplevelser av olika värden i natur- och kulturmiljön mot önskemålen att ta områden i anspråk för nya bostäder. Den aktuella kuststräckan är hårt exploaterad av bebyggelse och möjligheterna är begränsade för allmänheten att lätt nå stränderna för bad och strövande. Den tilltänkta bebyggelsen medför att området inte längre kommer att upplevas som allemansrättsligt tillgängligt. Varje möjlighet bör i stället utnyttjas till att förbättra den allmänna tillgängligheten till strandområdet. Boverket ansåg därför att länsstyrelsens beslut om upphävande bör stå fast.

Regeringen gick på Boverkets och länsstyrelsens linje och avslag kommunens överklagande av detaljplanen.

Exempel 15: Detaljplan för två villor inom kustområde

(Regeringsbeslut M91/2895/9)

En kommuns beslut om detaljplan skulle möjliggöra uppförande av två nya friliggande enfamiljsvillor inom ett riksintressant kustområde. Planen upphävdes med hänvisning till 3 kap. NRL (4 kap. MB) och 12 kap. PBL. Exemplet belyser hur även minimala bebyggelsegrupper i vissa fall kan komma att påverka riksintressen på ett önskat sätt.

Regeringen avslag år 1992 ett överklagat detaljplaneärende för två villatomter i Ölmanäs – Åsa i Kungsbacka kommun, med hänvisning till 3 kap. NRL och bestämmelser om strandskydd (4 och 7 kap. MB).

Området utgörs av gräs- och ljungklädd mark med enbuskar samt klapperstensfält ner mot havet, avgränsat på ena sidan av en obebyggd bergshöjd. Genom området går en större stig ned till stranden.

Detaljplanen redovisar mark för två villatomter cirka 250 meter från havet inom Hallands kustområde – riksintressant i sin helhet enligt 3 kap. NRL (4 kap. MB). Strandskyddet är 300 meter inom hela Hallands län.

Länsstyrelsen upphävde kommunens antagna detaljplan och hänvisade till 3 kap. NRL (4 kap. MB) samt 12 kap. 1 och 3 §§ PBL. Som motiv angavs att bebyggelse för enskilt ändamål dels stänger en frekventerad strövstig till havsstranden, dels lägger bebyggelse på ett från natur- och kultursynpunkt mycket värdefullt område. Dessutom torde alternativa tomtplatser finnas i närheten och utanför strandskyddsområdet.

Efter kommunens antagande hade länsstyrelsen tidigare samma år två gånger avslagit kommunens begäran om att upphäva strandskyddet för området, eftersom särskilda skäl saknades.

I samband med prövningen av riksintresset gav länsstyrelsen även bifall till fyra närboende som överklagat planbeslutet: Deras intressen sammanfaller med de allmänna intressena för strandområdet. Dessutom ansåg länsstyrelsen att beaktansvärda enskilda intressen skulle kränkas på ett sätt som inte kunde godtas, bland annat genom försämrad utsikt och minskade fastighetsvärden.

Kommunen överklagade länsstyrelsens beslut att upphäva detaljplanen.

Regeringen fann inte skäl att ändra länsstyrelsens beslut och avslag kommunens överklagande.

Bilaga 1

Exempel 16: Detaljplan för bebyggelse och småbåtshamn inom kustområde

(Regeringsbeslut M2003/57/F/P)

En kommuns beslut om detaljplan skulle möjliggöra bebyggelse och småbåtshamn, men stred mot naturvårdsintressena enligt 3 kap. 6 § MB. Exemplet belyser hur en kommun och en länsstyrelse trots planprocessens olika skeden inte kommit närmare varandra i uppfattning om huruvida planområdet berörs av riksintresse för naturvård eller inte.

Regeringen avslag år 2003 ett överklagat detaljplaneärende i Klasudden vid Sörfjärden i Gävleborgs län. Nordanstigs kommun hade antagit en detaljplan för ett tiotal bostadstomter samt en mindre småbåtshamn med servicebyggnad och bryggor längs befintlig pir och delar av land.

Planområdet ligger i ett kustområde som är riksintressant för naturvård enligt 3 kap. 6 § MB. Byggrätten för bostäder sträcker sig ända till tomtgränsen och avståndet till stranden skulle bli knappt 20 m för några av tomterna. Tidigare hade en snarlik detaljplan, men med uthyrningsstugor och gästhamn antagits för området och länsstyrelsen hade beslutat upphäva strandskyddet. Men besluten överklagades, planen upphävdes och regeringen upphävde år 1994 i sin tur länsstyrelsens beslut att upphäva strandskyddet. Strandskyddet ligger således kvar.

I det nu aktuella planärendet upphävde Länsstyrelsen kommunens antagandebeslut enligt 12 kap. 1 § och 3 § PBL. Den föreslagna exploateringen bedömdes ej vara acceptabel, då naturvärden och därmed riksintressen påtagligt skulle skadas av planförslaget. "Att upplåta Klasudden till privat permanentboende riskerar att försvåra allmänhetens tillgång till ett attraktivt strövområde. Risken för privatisering av stranden är överhängande, då det är knappt 20 meter mellan tomtgräns och strand för de västligaste tomterna".

Länsstyrelsen hade fört fram invändningar mot planen redan under program- och samrådsskedet: att avståndet till vattnet är cirka 15 meter och om byggnader uppförs så nära stranden finns risk för att allmänhetens tillgång till stranden begränsas. Länsstyrelsen ansåg att planprocessen borde avbrytas. Brister i samrådsdialogen mellan länsstyrelse och kommun förelåg och kommunen förde planärendet vidare med marginella ändringar.

Nordanstigs kommun överklagade länsstyrelsens beslut om upphävande till regeringen. Kommunen anförde att riksintresset inte påverkas negativt och att den planerade utvecklingen inom området är nödvändig. Anledningen till att riksintresset inte påverkas angavs vara bland annat att detaljplaneområdet helt ligger inom det område som tidigare varit hamn och hamnupplag. En naturinventering visar att inga sällsynta växter finns inom planområdet. Riksintresset för naturvård omfattar en mycket stor del av Nordanstigskusten.

Regeringen gick på länsstyrelsens linje och avslag kommunens överklagande.

Bilaga 2

Från fysisk riksplanering till miljöbalken

I detta avsnitt beskrivs hur bestämmelserna om riksintresse för naturvård och friluftsliv har utvecklats ur den fysiska riksplaneringen och hur urvalet av områden har bedrivits. Beskrivningen ger en bakgrund till dagens tillämpning av bestämmelserna om riksintresse. Innehållet är i stort en sammanfattning av Naturvårdsverkets rapport 5309, Riksintresse för naturvård- nationella prioriteringar i lokal planering. I den rapporten finns ytterligare referenser.

Fysisk riksplanering (FRP)

Under 1960- och 70-talen började samhällets insatser för att skydda naturen, motverka miljöförstöring och hushålla med naturresurser att ta form. Naturvårdslagen, Naturvårdsverket och miljöskyddslagen är några resultat av det arbetet. Den ökande konkurrensen om mark och andra naturtillgångar riktade också uppmärksamheten på behovet av fysisk planering.

Trycket var starkt på att ta kustområden i anspråk för fritidsbebyggelse och industri- och hamnverksamhet. Det handlade bl.a. om efterfrågan på lägen för raffinaderier kärnkraftverk och oljeborrplattformar. Man upplevde ett behov av att i ett nationellt perspektiv kunna styra utvecklingen i dessa områden, liksom utvecklingen i vissa fjällområden och kring vissa sjöar och älvdalar.

Arbetet med fysisk riksplanering (FRP) inleddes i slutet av 1960-talet. Det syftade dels till att kartlägga landets naturtillgångar och de anspråk som riktades mot dem, dels till att dra upp riktlinjer för hushållningen med de naturtillgångar som bedömdes vara så viktiga att de var av nationellt intresse. I överläggningar mellan län och kommuner upprättades sedan program för att riktlinjerna skulle kunna fullföljas.

Begreppet riksintresse fick en definierad betydelse i lagstiftningen 1987, när riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen ersattes av naturresurslagen (NRL). Riksintresse avsåg inte bara områden med höga natur- och kulturvärden och värden för friluftslivet. Också områden med särskild betydelse för en rad andra vitala samhällsintressen skulle redovisas och skyddas från åtgärder som påtagligt kunde skada deras värden eller möjligheterna att utnyttja dem. Man kan säga att områdena på det sättet skulle reserveras för ett visst ändamål.

Så långt som möjligt skulle dock mark- och vattenområden kunna utnyttjas för flera olika ändamål samtidigt genom god planering och hänsyn från respektive verksamhet. Men avvägningar måste göras mellan olika allmänna intressen om de visade sig oförenliga.

Dialogen mellan stat och kommun under programskedet var ett viktigt moment i arbetet med den fysiska riksplaneringen. Den lade grunden för en bred kunskap om och acceptans för riksintressena ute i landet.

Bilaga 2

FRP-processen

De första sammanställningarna av områden som bedömdes vara av riksintresse för ”vetenskapligt kulturell naturvård”, som det då kallades, och friluftsliv gjordes mellan 1969 och 1970, som en del av förarbetena för den fysiska riksplaneringen. Det fanns ännu inga rikstäckande inventeringar av olika naturtyper. I stället fick länsstyrelserna och de naturvetenskapliga universitetsinstitutionerna i uppdrag att ställa samman så mycket faktamaterial som de kunde inom den relativt korta tidsramen. Några län hade genomfört systematiska naturinventeringar, medan andra grundade sina förslag på enkäter och mer översiktliga inventeringar. I många fall rådgjorde de också med kommunerna.

Materialet bearbetades av bl.a. Naturvårdsverket och ingick i den inventering av anspråk och tillgångar på mark och vatten som presenterades i rapporten (SOU 1971:75) Hushållning med mark och vatten. Efter en omfattande remissbehandling resulterade detta arbete i riktlinjer för hushållning med mark och vatten som riksdagen antog 1972.

Det efterföljande programskedet, kan beskrivas som en dialog mellan stat och kommun för att komma överens om program för de åtgärder som behövdes för att fullfölja riktlinjerna. Programarbetet i län och kommuner innebar en precisering av riktlinjerna och en vidareutveckling av underlagsmaterialet för den fysiska riksplaneringen. På det sättet förankrades FRP på kommunal nivå. Denna process brukar gå under benämningen FRP-ormen. Benämningen syftar förmodligen på programskedets ”slingrande” system med förslag, remisser och återremisser från central till regional och lokal nivå och tillbaka.

Under programarbetet fördes också fram förslag om ytterligare områden för såväl naturvård som friluftsliv, inte minst från kommunerna. I det slutliga urvalet togs dock endast sådana områden med som var dokumenterade genom naturvårdsinventeringar.

De områden som redovisades representerade de flesta av landets naturtyper. I en rapport om programskedet konstateras att kommunerna endast i undantagsfall motsatte sig att något av de områden som ingick i underlagsmaterialet skulle betraktas som riksintressant.

Regeringen tog därefter i länsvisa beslut ställning till de upprättade programmen, som skulle utgöra utgångspunkt för den fortsatta planeringen. Därmed var programskedet avslutat. I mars 1976 redovisade Naturvårdsverket de områden som bedömdes vara av riksintresse för naturvård och friluftsliv – 655 områden för ”vetenskaplig kulturell naturvård” och 172 områden för friluftslivet. Områdena sammanföll till ganska stor del. Redovisningen byggde på den inledande sammanställningen, som kompletterats under tiden.

Programskedet följdes av ett planeringsskede då de redovisade riksintressena fördes in i kommunöversikter och kommunala markanvändningsplaner.

Bilaga 2

I rapporten om RI-områden konstateras att det material man hade haft att utgå ifrån inte var tillräckligt för att ge en slutlig uppfattning om landets riksintressanta områden. Man räknade med att ytterligare områden efter hand skulle komma att uppmärksammas och bedömas vara av riksintresse.

FRP-riktlinjerna blir lag

När naturresurslagen (NRL) trädde i kraft den 1 juli 1987 kan man säga att FRP i sin dittillsvarande form avslutades. Regeringens och riksdagens riktlinjer blev lag. I samband med detta gjordes en översyn av riksintressena.

Planverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet gick ut med råd och vägledning för länsstyrelsernas arbete med att ställa samman det planeringsunderlag som kommunerna enligt NRL skulle ha tillgång till för sin fysiska planering. Länsstyrelserna skulle inte bara ställa samman befintligt material, utan också se över och komplettera det som hade tagits fram under FRP:s inledande skeden.

Översynen gällde både en närmare avgränsning av områden med geografiska riktlinjer och bedömning och komplettering av de områden som omfattades av s.k. verksamhetsanknutna riktlinjer, dvs. RI enligt både 4 och 3 kap. MB enligt dagens lagstiftning.

För en stor del av de tidigare utvalda områdena behövdes främst en systematisk och tydlig dokumentation, menade de tre myndigheterna. På en del håll, och då särskilt i de nordligare länen, hade kunskapsläget dessutom förbättrats så att man behövde lägga ner ett mer omfattande arbete på urvalet.

Länsstyrelsernas uppgift var att med hjälp av det centrala underlaget, egna kunskaper och önskemål från kommunerna ställa samman ett förslag över områden av riksintresse. De skulle också informera kommunerna om vad som var på gång och hitta former för det samråd som behövdes.

Också nu gällde översynen samtliga naturtyper, och förslag till områden kom i huvudsak från länsstyrelser och kommuner. Flera länsstyrelser hade t.ex. gjort naturinventeringar sedan förra redovisningen. Med utgångspunkt från länsstyrelsernas förslag ställde Naturvårdsverket samman de områden som enligt verkets bedömning var av riksintresse.

Därefter förutsattes länsstyrelser och kommuner samråda om de statliga myndigheternas anspråk, om detaljavgrensningar och om hur markanvändningen behövde regleras för att områdenas värden skulle kunna bibehållas. Det skulle framför allt göras i samband med att kommunerna inledde sitt arbete med de översiktsplaner som föreskrevs i den nya plan- och bygglagen.

Urvalet och beskrivningen av områden gjordes den här gången efter mer detaljerade kriterier. Begreppet riksvärde infördes. Det avser de mest framträdande naturförhållanden som motiverar att ett område väljs ut som riksintressant. Genom de s.k. registerbladen, som utformades enligt en särskild mall, blev också områdesbeskrivningen mer standardiserad.

Bilaga 2

Utöver data om namn och belägenhet skulle registerbladet redovisa bl.a. urvalskriterier, riksvärde, uppgifter om förutsättningarna för att områdets värden skulle behållas, vad värdena kunde skadas av, vilka planer som fanns för området, referenslitteratur etc. Ev. skyddsförordnanden skulle anges. Tanken var också att man skulle ha en mer verbal beskrivning av området och dess värden.

Registerbladen utgjorde en del av det underlagsmaterial som skulle ställas till kommunernas förfogande för deras översiktsplanering. Naturvårdsverket gav sedan ut en rapport (Naturvårdsverket 1998, anvisningar för översyn av områden av riksintresse för naturvård enligt 2 kap. 6 § NRL) med en översikt över samtliga riksintresseområden med karta och kortfattad beskrivning av varje område.

Enligt rapporten gav översynen avsevärt förbättrade kunskaper om värden och avgränsningar av tidigare redovisade områden. Den medförde också att många nya områden kom till. I rapporten förutsågs fortsatta översyner ungefär vart femte år i takt med ny och förbättrad kunskap om värdefull natur. Dessa översyner ska också kunna innebära att vissa områden eller delar av områden inte längre bedöms som RI.

I april 1990 var ca 27 % av totalarealen RI-områden för naturvård skyddade som nationalpark, naturreservat eller naturvårdsområde.

Ökade krav på miljöhänsyn i den fysiska planeringen

År 1996 ändrades bestämmelserna i NRL och PBL för att öka kraven på miljöhänsyn i den fysiska planeringen. På olika sätt hade det framgått att planeringsprocessen och tillämpningen i prövningsärenden inte verkade ta tillräcklig hänsyn till RI, kanske i första hand de stora RI-områdena med geografiska bestämmelser enligt 3 kap. NRL som numera motsvaras av bestämmelserna i 4 kap. MB.

Ett år tidigare hade Naturvårdsverket fått regeringens uppdrag att se över planeringsunderlaget för områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv enligt 2 kap. 6 § NRL (nuvarande 3 kap. 6 § MB). Uppdraget begränsades senare till naturvård, eftersom det endast var här som ny kunskap i form av rikstäckande inventeringar och planer hade tagits fram.

Ambitionsnivån för den nya översynen var att justera avgränsning och beskrivning av riksintresseområden där det fanns ny kunskap. I första hand gällde det att använda de kunskaper som kommit fram genom den rikstäckande inventeringen av ängs- och hagmarker, våtmarksinventeringen, bevarandeplanen för odlingslandskapet och myrskyddsplanen.

Beskrivningarna av befintliga områden skulle kompletteras. Dessutom skulle nya områden redovisas för att göra urvalet av dessa naturtyper mer täckande och representativt. Inledningsvis öppnades också möjligheter att välja ut eller ändra områden av andra naturtyper om det fanns ny kunskap.

Områden eller delar av områden som av någon anledning förlorat sitt värde eller där man funnit ett mer representativt område skulle inte längre bedömas som riksintressanta.

Bilaga 2

De urvalskriterier som utformades var en utveckling av kriterierna från förra översynen. De kompletterades också med landskaps- och naturtypsspecifika anvisningar. Registerbladens utseende förändrades delvis, framför allt för att underlätta databehandling.

Begreppet riksvärde, som tidigare förekommit jämsides med begrepp som nyckelord och intresseaspekter valdes som enda begrepp för att ange det eller de värden som ligger till grund för att ett område bedöms vara av riksintresse.

Denna gång gjordes urvalet av områden av Naturvårdsverket utifrån inventeringar och bevarandeplaner. Länsstyrelserna fick förslaget i form av kartor och registerblad med basfakta inskrivna och förslag till slopade riksintressen på en särskild blankett. De fick också tomma registerblad och blanketter för sina egna förslag.

Förslaget till förankringsprocess för den nya översynen gick ut på att länsstyrelserna inledningsvis tänktes informera kommunerna om översynsarbetet. Kommunerna skulle också ha tillfälle att bidra med lokal naturvetenskaplig kunskap till länsstyrelsernas genomgång av verkets preliminära förslag till riksintresseområden. Länsstyrelser och kommuner uppmanades dessutom att gå igenom hur befintliga RI var avgränsade, beskrivna och tillgodosedda i översiktsplanerna. I den föreslagna processen ingick också en avstämning med kommunerna när det slutliga förslaget till områden sändes på formell remiss till länsstyrelserna.

Verkets förslag till nya eller ändrade områden av riksintresse kom att begränsas till ängs- och hagmarker och våtmarker. Endast ett fåtal områden med andra naturtyper togs med. Den ursprungliga tanken att ta med skog, sjöar, vattendrag och marina miljöer där länen bedömt det motiverat utifrån ny kunskap föll. Nackdelarna med att ta med områden utifrån ett ojämnt underlag och med bristfälliga kriterier bedömdes när allt kom omkring vara större än fördelarna. Därför underströk verket behovet av nationella inventeringar av dessa naturtyper och av att utveckla kriterierna. Därefter borde en mer fullständig översyn av dessa naturtyper göras.

I en granskningspromemoria efter den genomförda översynen år 2000 redovisade Naturvårdsverket arbetet och resultaten. Där nämns bl.a. att några länsstyrelser inte eller endast delvis medverkade i granskningen av verkets preliminära förslag. Det innebär förmodligen att inte heller kommunerna i dessa län kom in i detta stadium av arbetet.

Riksintressena i miljöbalken

När lagarna på miljöområdet samlades i miljöbalken år 1999, lyftes NRL in i balken utan egentliga förändringar. Skillnaden ligger i att bestämmelserna därmed ska tolkas även mot bakgrund av balkens inledande kapitel om mål och hänsynsregler. Det ger, enligt förarbetena, miljöfrågorna ökad tyngd i den fysiska planeringen.

Bilaga 2

Natura 2000 blir riksintressen

Sedan FRP:s dagar har många av de områden som redovisats som riksintressen för naturvård blivit naturreservat, och lagstiftningen till skydd för naturen har utvidgats och skärpts i flera avseenden. Genom internationella överenskommelser och inom ramen för EG:s fågel- och habitatdirektiv har värdefulla områden fått förstärkt skydd. Dessa områden ingår nu i EG:s nätverk Natura 2000. Ett tillägg i 4 kap. miljöbalken (8 §) har gett Natura 2000-områdena status av riksintresse. Syftet med att göra Natura 2000-områdena till RI enligt 4 kap. var att tydliggöra EG-direktivens skydds krav i det svenska regelverket.

”Självklara” områden och rikstäckande inventeringar

Kvaliteten på kunskapsunderlaget är en viktig faktor för att redovisningen av RI ska fungera som avsett. Den första sammanställningen 1970, liksom den mer formella redovisningen 1976, gjordes utan tillgång till rikstäckande inventeringar, men med underlag från såväl länsstyrelser som naturvetenskapliga institutioner.

Många av dessa områden var mer eller mindre ”självklara” – det rörde sig om kända områden som var väl bekanta för sina kvaliteter bland naturkunniga och naturintresserade personer. En del av dem var redan avsatta som naturreservat eller nationalparker, en del var områden som användes för forskning. Ett krav på de områden som valdes ut var att de som områden skulle vara inventerade med avseende på sina naturvärden. Senare översyner har också visat att det första urvalet träffade ganska rätt.

Också vid den andra översynen saknades rikstäckande överblick av olika naturtyper, men den regionala och lokala kunskapen hade ökat på flera håll. Ett antal län hade genomfört länsinventeringar och kunde ta fram länets mest representativa och värdefulla områden.

Den senaste översynen byggde på i stort sett rikstäckande inventeringar och bevarandeplaner för naturtyperna våtmarker, ängs- och betesmarker samt odlingslandskap. Bl.a. Riksrevisionsverket har i en undersökning dragit slutsatsen att kvaliteten på dem är hög. Naturtyper som det inte fanns rikstäckande inventeringar av ingick inte i översynen.

Även med rikstäckande inventeringar av god kvalitet är avstämning på regional och lokal nivå viktig. Verkligheten hinner förändras medan inventeringarna pågår. Därför behöver regional och lokal kunskap tillföras i urvalsskedet. Dessutom betyder delaktigheten mycket för acceptansen av att områden bedöms som riksintressanta för naturvård.

Bilaga 3

Kriterier för bedömning av områdets värden

I samband med de olika redovisningarna av riksintressen för naturvård och friluftsliv har Naturvårdsverket gett ut anvisningar för urval av områden. Anvisningarna har bl.a. innehållit kriterier för bedömning av områdets värden. Kriterierna har varierat något över tiden. De kriterier som användes vid den senaste översynen redovisas här, liksom definitioner av riksvärden för naturvård respektive intresseaspekter för friluftslivet. Mer information om hur områden av riksintresse för naturvården kan bedömas och beskrivas finns i anvisningar från Naturvårdsverket 1998⁴¹.

Friluftsliv

Med friluftsliv avses i detta sammanhang vistelse utomhus i natur- eller kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling. Till väsentliga naturkvaliteter för friluftslivet hör bl.a. variationen i landskapet. Riksintresseområden för friluftslivet är områden som har så stora friluftsvärden på grund av särskilda natur- och kulturkvaliteter och tillgänglighet för allmänheten, att de är eller kan bli attraktiva för besökare från hela eller en stor del av landet eller utlandet, dvs. de har turistiskt intresse. Vid urval av områden bör även hänsyn tas till att Sveriges många olika landskapstyper bör finnas representerade.

För områden av riksintresse för friluftslivet har inte riksvärden tagits fram. I registerbladen anges istället de intresseaspekter som har motiverat riksintresset och som utgörs av de aktiviteter som med fördel kan utövas i respektive område. De angivna intresseaspekterna/aktiviteterna motsvarar delvis de kriterier som ska uppfyllas för att ett område ska bedömas vara av riksintresse för friluftslivet.

Ett område som bedöms vara av riksintresse för friluftslivet ska uppfylla något eller några av följande kriterier

URVALSKRITERIER

Huvudkriterier

- Särskilt goda förutsättningar för positiva upplevelser och för natur- eller kulturstudier.
- Särskilt stora förutsättningar för vandring eller långfärder på skidor och därmed sammanhängande positiva upplevelser i obebyggda områden.
- Särskilt goda förutsättningar för strövande, cykelturer eller skidåkning och därmed sammanhängande positiva upplevelser i bebyggda områden.
- Särskilt goda förutsättningar för bad, båtsport, kanoting eller skridskofärder och därmed sammanhängande positiva upplevelser.
- Särskilt goda möjligheter till fritidsfiske, jakt, bär- eller svampplockning och därmed sammanhängande positiva naturupplevelser.

⁴¹ Naturvårdsverket 1998. Anvisningar för översyn av områden av riksintresse för naturvård enligt 2 kap. 6 § NRL.

Bilaga 3

- Som komplement kan vidare redovisas de stödkriterier som ger stöd vid värderingen och urval av områden som har stort värde för allmänhetens friluftsliv.

Stödkriterier

1. Förutsättningar för positiva känslomässiga upplevelser
 - Intresseväckande natur – och kulturföreteelser (inslag av naturhistoriskt intressanta objekt såsom vegetationstyper, växt och djurarter, geologiska formationer, odlingshistoriska miljöer, kulturminnesmärken i naturmiljön)
 - Tilltalande landskapsbild (tilltalande perspektiv och utblick över landskap, och vatten m.m.)
 - Omväxling (variation i fråga om nivåer, fördelning mark/vatten vegetation, kulturprägel m.m.)
 - Särprägel (en för regionen avvikande naturföreteelse; storslagen natur)
 - Orördhet (frånvaro av ingrepp i landskapet)
2. Fysiska förutsättningar för friluftsverksamheter
 - Lämpliga klimatförhållanden
 - Bra vatten stränder och bottnar för bad
 - Stränder och vatten lämpliga för fritidsfiske
 - Lämplig terräng med variationsrik topografi för skidåkning; skidbackar i lämpliga lägen
 - Vattendrag lämpliga för kanotpaddling
3. Ekologiska förutsättningar för friluftsverksamheter
 - Vatten med god tillgång på fisk eller goda förutsättningar i övrigt för fiske
 - Marker med särskilt attraktiv och värdefull fauna för jakt
 - Marker med särskilt god tillgång på bär och svamp
4. Mångsidighet
 - Förutsättningar för flera friluftsverksamheter samtidigt respektive under olika årstider
5. Storlek
 - Den sammanhängande ytans storlek i relation dels till verksamheternas art, dels till deras förväntade intensitet
 - Möjlighet att få buffertzoner till skydd mot yttre störningar
6. Förutsättningar för bibehållande av värde
 - Naturvärden som kan bestå även vid ökad besöksfrekvens
 - Tålighet mot slitage i de delar som förväntas bli intensivt utnyttjade

Bilaga 3

7. Tillgänglighet
 - Möjligheterna att komma till och in i området samt vistas i eller i anslutning till området
 - Förekomst eller möjlighet att anordna kollektivtrafik
8. Framkomlighet
 - Terrängförhållanden utan hindrande blockighet, snårigheter, brutenhet eller myrrikedom
 - Förekomst av brukningsvägar stigar, vandringsleder m.m.
9. Frihet från störningar
 - Frånvaro av buller (trafikleder flygplatser, skjutområden, industrier m.m.)
 - Frånvaro av störande lukt
 - Frånvaro av föroreningar
10. Frånvaro av restriktioner
 - Frånvaro av hinder för områdets användning för friluftssändamål, t.ex. inga eller små inskränkningar i allemansrätter
11. Etablerad friluftsverksamhet m.m.
 - Anläggningar och anordningar för friluftslivet, t.ex. boendeanläggningar, friluftsgårdar och vandringsleder
 - Insatser för fritidsfiske, t.ex. fiskutsättning, båtuthyrning, guidning
 - Stort friluftsutnyttjande av områdena utan omfattande anordningar eller anläggningar
 - Orörda/oexploterade områden, utan anläggningar och med mycket få friluftsanordningar – för extensivt friluftsliv ("vildmarksliv")

INTRESSEASPEKTER

Intresseaspekter

Naturstudier

Mer specificerad form

Botaniska
Zoologiska
Ornitologiska
Geologiska

Kulturstudier

Arkeologiska,
byggnadshistoriska,
kulturgeografiska,
etnologiska

Bilaga 3

Strövande⁴²
Vandring⁴³
Cykling
Turåkning på skidor
Uförsäkning på skidor
Bad
Båtsport
Kanoting
Skridskoåkning
Bär- och svampplockning
Fritidsfiske
Jakt

Dessa aktiviteter bör vara de som man i första hand väljer bland. Aktiviteterna bör anges i rangordning, med de mest lämpliga och viktiga först angivna.

Naturvård

Naturvårderna i riksintresseområden kan grupperas enligt fem huvudkriterier (A-E). Till grund för urval av huvudkriterierna finns ett antal stödskriterier. Ett riksintresseområde representerar ofta flera av de angivna kriterierna.

URVALSKRITERIER

Huvudkriterier

A. Områden med framstående exempel på landskapstyper eller naturtyper eller kombinationer av naturtyper, som särskilt väl visar landskapets utveckling samt processer och naturlig utveckling i olika ekologiska system såväl på land som i vatten.

Områdena ska ha stor betydelse för kännedomen om landets natur. Karaktärsdragen för regionen bör vara väl företrädade. Långvarig kontinuitet i landskapets och naturens utveckling ökar värdet. Avbrott i utvecklingen genom exploatering eller utebliven hävd minskar eller förintar värdet. Områdena ska väl representera geovetenskapliga processer och former. Nyckelområden för förståelsen av bildningsförlopp, utveckling och ekologiska samband har särskild betydelse som ökar genom väl dokumenterad forskning

Exempel:

- Nyckellokaler för tolkning av berggrundens, jordarternas och terrängformernas bildning.

⁴² Vanligen turer kortare än en halvdag, utan bestämt mål.

⁴³ Vanligen målbestämda turer längre än en halv dag.

Bilaga 3

- Nyckellokal för tolkning av salthaltsgradientens inverkan på biotoperna.
- Terrängformer som tydligt visar hur berggrunden präglar topografin, såsom platåberg, kvartsittoppar, granitmassiv, veckberg, skällor, horstar.
- Markanta kvartära avlagringar och deras former, såsom drumlinområden, backlandskap, israndbildningar, rullstensåsar, sedimentslätter, dynamområden.
- Landformer bildade genom nedbrytande processer, såsom sprickdalar, kanjoner, raviner, klintkuster.
- Komplexa landskapstyper, såsom fjällområden, älvdalar, sjösystem, skärgårdar.
- Stränder med påtaglig landhöjning, dyner, grundområden.
- Utpräglade sandvandringskuster, älvmyningar/deltan, öppna kuster.
- Kustnära vattenområden med sund, trösklar och bankar av stor betydelse för områdets utveckling.
- Områden där vegetationsdynamik och ekologiska samband dokumenterats, t.ex. landhöjningskuster med avsnörda vikar, myrar, skogar.
- Odlingsbygder med välbevarade drag av det äldre odlingslandskapet.

B. Väsentligen opåverkade naturområden

Områdena i fråga har främst ekologisk, biotop- och artbevarande betydelse. De sammanfaller ofta med typ A. De bör vara stora och ha en långvarig, kontinuerlig, naturlig utveckling. Stor mångfald av naturtyper, biotoper och arter höjer naturvärdet. Även till synes ensartade områden med god representation av biotoper, arter och individer har ett högt värde, till exempel öppna myrar, ytterskärgårdar och grunda mjukbottnar.

Exempel:

- Vattendrag med forssträckor, sel, flätade fåror, översvänningsstränder, sjöar med stor strandlängd och djupvariation.
- Våtmarksområden, såsom myrkomplex med vegetationsmattor, bottenar av olika slag, på olika djup och i olika salthalt, vatten av olika djup, skogskärr, sumpskogar.
- Urskogar (gamla naturskogar), hållmarksskogar, fjällskogar.
- Strandnära djupområden och djupbassänger i havsområden
- Älvmyningar/estuarier/deltan.
- Grundområden samt klippöar/fågelberg.

C. Områden med sällsynta naturtyper, hotade eller sårbara biotoper och arter

Områdestypen ska ha särskilt stor betydelse för fortbestånd av hotade, sårbara eller sällsynta biotoper, växt- och djurarter. Den sammanfaller i många fall med typerna A, B och D. Områdena kan utgöras av hotade eller sällsynta biotoper eller livsnöd-vändiga habitat för hotade eller annars särskilt känsliga arter.

Bilaga 3

Exempel:

- Rasmarker, översilningsmarker, sydväxtberg.
- Kalkkärr, kalkfuktängar, kalktorrängar, fukthedar.
- Äldre typer av ängar, t.ex. hackslått, våtslättermarker samt betesmarker, t.ex. alvar, ljunghedar, skogsbeten (utmarker).
- Ängsartade lövskogar, ängsartade tallskogar.
- Gammaldags skötta skogar, t.ex. blädningsskogar, betesskogar.
- Levande korallrev.
- Djupränna i havet, hårbottenar med hög salthalt.
- Tröskelfjordar.

D. Områden med mycket rik flora eller fauna

Områdena ska ha särskilt stor rikedom på växt eller djurarter eller individer. De kan omfatta både väsentligen naturliga eller kraftigt kulturpåverkade miljöer. De kan sammanfalla med typerna A, B och C. Hit hör internationellt betydelsefulla områden för våtmarks- och vattenfåglar.

Exempel:

- Vålhävdade äldre typer av ängar och naturbetesmarker
- Mycket viltrika, mosaikartade skogs- och våtmarksområden.
- Strandområden på kalkrik grund.
- Näringsrika sjöar, vattendrag och kustområden med mycket rikt djurliv (rastområden, häckningsområden, övervintringsområden).
- Kusthav med hårbottenar/mjukbottenar och rik algvegetation.
- Djupränna i havet, hårbottenar med hög salthalt.
- Tröskelfjordar.

E. Områden av mycket säregen och märklig beskaffenhet

Områdestypens värde kan bero på märkliga särdrag som på ett intresseväckande sätt avviker från de för regionen typiska karaktärsdragen (typ A). Områdena i fråga kan egga fantasin, ge positiva upplevelser av naturen, eller ge tillfällen till stimulerande friluftsverksamhet.

Exempel:

- Områden med landskapsbild av stor skönhet såsom älvdalar, sjöar och kuststräckor.
- Blockryggar, stentorg, raukar, grottor.
- Vattenfall, forsar, månggreniga flodlopp, nipor, raviner.
- Artrika hårbottenar.
- Jättegrytor.

Bilaga 3

Stödkriterier

Stödkriterier ska ses som de faktorer och förhållanden som ger stöd för urvalet av områden av riksintresse, samt avgränsningen av dessa och eventuella delområden. Stödkriterierna anger tillsammans vilket eller vilka huvudkriterier som ska anges för området. Stödkriterierna anger förhållanden som kan mätas eller anges konkret, medan huvudkriterierna är mer kvalitativa och generella.

Stödkriterier och deras innebörd:

1. **Storlek:** Ju större område desto bättre förutsättningar att omfatta ett stort antal biotoper och att bibehålla värdet.
2. **Mångformighet** (diversitet): Mångfald av naturtyper, biotoper eller arter; påverkas bl.a. av områdets storlek, landskapstyp, vattenförekomst, salthalt (hydrografi), terrängförhållanden, bottentyper, sediment och vegetation.
3. **Naturlighet** (orördhet): Inga eller försumbara ingrepp och artificiella störningar som påverkar den kontinuerligt utvecklade naturmiljön. Jämför B ovan.
4. **Kontinuitet:** Kontinuerlig utveckling av landskapet och naturen utan avbrott genom ingrepp eller upphörd hävd.
5. **Representativitet:** För den naturgeografiska regionen eller motsvarande typiska karaktärer med tydligt utbildade drag, biotoper och artsammansättning som mycket väl belyser landskapets/vattenområdets utveckling och utformning. Jämför säregenhet (8). Observera: representation av naturtyper, biotoper eller arter – hur många naturtyper etc. som kan representeras genom området och har förutsättningar att finnas kvar.
6. **Raritet:** Hög grad av sällsynthet hos naturtyp eller art – frekvensmått. Exempel: unik i regionen, mycket sällsynt i riket. Jämför säregenhet (8) som är ett kvalitativt mått på avvikelse från det typiska för regionen.
7. **Nyckelområde** (nyckellokal): Område (lokal) av särskild betydelse för förståelsen av bildningsförlopp, ekologiska samband och landskapsutveckling; motsvarar betydelse för forskning/undervisning. God dokumentation och nyttjande som studieobjekt förhöjer värdet vetenskapligt/kulturellt. Begreppet anknuter till representativitet (5) och i vissa fall till säregenhet (8).
8. **Säregenhet, särprägel, märklig beskaffenhet:** Särdrag som intressant avviker från de för regionen typiska dragen. Jämför 5 och 6.
9. **Funktion – betydelse för flora och fauna.** Områden som är viktiga som näringsområden, födosöksområden, reproduktionsområden, lekområden eller uppväxtområden och alltså betydelsefulla som en del i en arts livscykel. Beror på de faktorer som framgår av fakta om området, såsom storlek, läge, mångformighet, naturlighet, kontinuitet och raritet. Till detta kriterium anknuter ”betydelse som genbank”, ”betydelse för överlevnad” och ”naturlig produktivitet”.

Bilaga 3

Riksvärden

För att på ett lättöverskådligt och standardiserat sätt ange vilket eller vilka naturvärden som ligger till grund för att ett område har bedömts vara av riksintresse för naturvården används begreppet riksvärde. Riksvärdena kan anges på olika nivåer, och endast den eller de nivåer som ligger till grund för urvalet av ett område anges. En korrekt angivelse av riksvärdet är av stor betydelse eftersom det är det som utgör riksintresset och som inte får påtagligt skadas av åtgärder.

Riksvärdena för områden av riksintresse för naturvården kan grupperas enligt följande:

- Landskapstyp
- Naturtyp
- Vegetationstyp
- Geovetenskap
- Arter

Landskapstyp är ett övergripande begrepp som används för att ange den övergripande karaktären på området i de fall riksvärdet ligger på landskapsnivå. Landskapstypen anges med någon av de termer som finns angivna i den termlista som Naturvårdsverket har tagit fram (Naturvårdsverket 1998). På denna nivå kan överlappningar förekomma. (Landskapstyp ska inte förväxlas med begreppet landskapsform, som här står för landskapstyp i geomorfologisk mening och betyder terrängformer i stort. Landskapsformerna anges inte som ett riksvärde utan ingår i beskrivningen av området på registerbladet).

Naturtyp kan utgöra en undernivå till en landskapstyp eller stå för sig själv beroende på om riksvärdet ligger på landskapstypsnivå eller naturtypsnivå eller både och. Riksvärdet anges på den nivå som är möjlig med hänsyn till befintlig kunskap och med stöd av de termlistor som Naturvårdsverket har tagit fram för respektive naturtyp.

Vegetationstyp på land anges enligt Nordiska Ministerrådets terminologi. Om en vegetationstyp anges som riksvärde ska den vara unik och ligga till grund för att området har valts ut som riksintressant. Annars kan vegetationstyper anges som en fritextbeskrivning under "Områdets huvuddrag" i registerbladet.

Geovetenskap används i detta sammanhang som ett samlingsbegrepp för geologi och naturgeografi. (Se vidare under Riksvärden – Detaljerad termlista, Geovetenskaplig morfologi och stratigrafi).

Arter anges som riksvärde endast med begreppen "fauna" eller "flora". Vilka arter det rör sig om kan anges i den löpande texten under rubriken "Områdets huvuddrag" i registerbladet.

Bilaga 3

Några intresseaspekter som har funnits med tidigare används inte längre, till exempel skönhet i landskapsbild, ekologiskt värdefullt område och att området är värdefullt för friluftslivet. Sådana aspekter kan anges under ”Områdets huvuddrag” i registerbladet.

I registerbladet anges riksvärdena i en särskild ruta. Vart och ett av de riksvärden som anges ska beskriva ett värde som har legat till grund för att området har valts som riksintressant.

DEFINITIONER FÖR VISSA RIKSVÄRDEN

Nedan beskrivs hur de övergripande begrepp som återfinns på landskapstypsnivå tolkas i riksvärdessammanhang, liksom begrepp i övrigt som särskilt behöver kommenteras, däribland flora och fauna. Definitionen fokuserar på vilka företeelser som dominerar och präglar landskapstypen eller naturtypen.

Svenska landskapstyper

Gemensamt för kategorin landskapstyp är att den avser riksintresseområden med större sammanhängande areal av en viss landskapstyp. Riksintresset är här knutet till det fullskaliga landskapet. De ingående naturtyperna som bygger upp detta är inte automatiskt utvalda som riksvärden. Både landskapstypen och vissa av dess naturtyper kan dock redovisas som riksvärden.

Fjälllandskap: Landskap med kalfjäll, fjällbjörkskog och fjällnära barrskog.

Havslandskap: Se definitionen under naturtypen utsjö. Endast storlekskriteriet avgör om riksvärdet ska placeras under landskapstyp eller naturtyp.

Kustlandskap: Landskap på fastlandet som präglas av närheten till havet (gäller även innanhav).

Odlingslandskap: Landskap med jordbruksbebyggelse och flera olika markslag såsom ängar, naturbetesmarker, kultiverade betesmarker och åkrar samt landskapselement såsom brukningsvägar, stenmurar, odlingsrösen, alléer, åkerholmar och hamlade träd.

Sjölandskap: Landskap med flera sjöar som ligger nära varandra. Sjöarnas läge styrs av berggrundsförhållandena eller av kvartära landformer.

Skogslandskap: Landskap med variationsrik skogsnatur med flera olika skogstyper och/eller inslag av sjö, myr etc.

Skärgårdslandskap: Landskap vid havs- eller insjö kust med en stor andel öar, holmar och skär. Utgör en uppsplittrad förlängning av fastlandets kustområden ut i öppna havet.

Bilaga 3

Våtmarkslandskap: Landskap som domineras av våtmark och kan ha inslag av sjö och skogspartier.

Älvdal: Landskap med ett större vattendrag och den av vattendraget präglade närmaste omgivningen. I anslutning till vattendraget finns ofta andra värdefulla landskaps- och naturtyper samt geovetenskapliga värden – till exempel odlingslandskap och kvartära landformer.

Naturtyp

En naturtyp är ett landskapsavsnitt med relativt enhetlig karaktär, struktur och naturförhållanden och med ett visst växt- och/eller djursamhälle. En naturtyp kan vara ett större avsnitt av landskapet, t.ex. en hed, mosse, eller sjö, men det kan också vara ett litet område, t.ex. en damm eller ett strandparti. En och samma naturtyp kan dock innefatta många olika livsmiljöer för växter och djur. Naturtyperna är oftast mindre än vad som är fallet för landskapstyperna som kan innehålla en mosaik av naturtyper. Inom kategorin naturtyper kan en del gränsfall förekomma mellan olika naturtyper när riksvärdet ska utses.

Kusthav: Vattenområdet mellan kust- och skärgårdsområden och kontinentalsockelns yttre gräns. Det är inom kusthavet som man påträffar bland annat betydelsefulla områden för fisket (reproduktionsområden/fångstområden) och för många fågelarter (rast- och övervintringsområden). Flera icke direkt landanknutna område typer kan urskiljas, till exempel sund, trösklar, bankar, djuprännor och djupbassänger.

Naturskog: Skog som har uppkommit genom naturlig föryngring på orörd skogsmark eller på gamla trädbevuxna naturbetesmarker. Skogen uppvisar lång kontinuitet eller består av en första trädgeneration i naturliga expansionsområden. Naturskogen har ofta påverkats av någon form av mänsklig verksamhet, men systematisk skogsskötsel har inte förekommit. Marken i naturskogen har inte heller påverkats av gödsling, dikning, harvning eller liknande ingrepp (Nordiska Ministerrådet 1994).

Sjö: Strandzonen ingår. Det är de biologiska värdena som avses och inte de geologiska värdena.

Skog: Gränsdragningsproblem finns mellan skog och jordbruksmark, vilket får bedömas från fall till fall.

Strandzon: Det område som sträcker sig 30 m upp på land mätt från vattenbrynet vid högsta normalvattenstånd (Naturvårdsverket 1996, rapport 4553).

Utsjö (uthav): Vattenområdet utanför kontinentalsockeln och utanför kustzonen – det öppna havet (Nordiska Ministerrådet 1995). Kallas även djuphav.

Bilaga 3

Vattendrag: Strandzonen ingår. Det är de biologiska värdena i vattendraget som avses.

Våtmark: Mark där vatten under en stor del av året finns nära under, i eller strax över markytan. Våtmark inkluderar även vegetationstäckta vattenområden. Våtmarkerna delas in i myrar (mossar, kärr och blandmyrar), strandmiljöer (mader) och övrig fuktig-våt mark (sumpskog och fukthedar) (Naturvårdsverket 1994).

Flora och fauna

Riksvärdena flora och fauna är ofta så starkt kopplade till en viss naturtyp att förekomsten av denna är en förutsättning för att värdet ska tillämpas. I de fall det finns en sådan stark koppling har riksintresseområdet både ett riksvärde på artnivå och ett på naturtypsnivå. Exempelvis har en värdefull fågelsjö både riksvärdet sjö och fauna.

Kategorin arter är uppdelad på flora och fauna. Floravärdet avser intressant förekomst av växtarter på land eller i vatten. Dessa arter kan vara sällsynta, vara klassificerade som hotade eller motsvarande. Floravärdet kan även innebära riklig förekomst av ovanliga arter som inte är extremt sällsynta, till exempel arter knutna till lundmiljöer.

Till riksvärdet fauna hör förekomst av sällsynta eller hotade djur inom alla djurgrupper. Även områden med värdefulla häcknings- och rastlokaler för fågel, fiskrika sjöar och vattendrag, lekområden för fisk etc. erhåller detta riksvärde.

RIKSVÄRDEN – ÖVERSIKTLIG TERMLISTA

Begrepp angivna med **fet stil** i översikten nedan kan registreras som riksvärden. Övriga begrepp är medtagna för att visa logiken i indelningen. Riksvärdena kan dessutom preciseras närmare med hjälp av de detaljerade termlistor som finns här efter.

Landskapstyper

- **Fjällandskap**
- **Skogslandskap**
- **Våtmarkslandskap**
- **Sjölandskap**
- **Odlingslandskap**
- **Älvdal**
- **Skärgårdslandskap**
- **Havslandskap**

Bilaga 3

Naturtyper

Sjö

- Sjö- och vattendragstyper utifrån bildningssätt
- Sjötyper utifrån vattenkvalitet

Vattendrag

- Sjö- och vattendragstyper utifrån bildningssätt

Strandzon

- Områdestyper i kust- och havsområden
- Naturtypsindelning i havet

Kusthav

- Områdestyper i kust- och havsområden
- Naturtypsindelning i havet

Utsjö (uthav)

- Områdestyper i kust- och havsområden
- Naturtypsindelning i havet

Skog

- Skogstyper
- Skogstypers kontinuitet
- Skogstypers läge
- Skogstypers fuktighet

Våtmark

- Våtmarkstyper och komplextyper
- Jordbruksmark
 - **äng (slåtter)**
Naturtypsindelning enligt ängs- och hagmarksinventeringen
 - **naturbetesmark**
Naturtypsindelning enligt ängs- och hagmarksinventeringen
 - kulturbetesmark
 - åker

Vegetationstyper

Vegetationstyper i Norden

Vegetationstyper i kust/hav

Bilaga 3

Geovetenskap

Geovetenskaplig morfologi och stratigrafi

Arter

- **Flora**
- **Fauna**

RIKSVÄRDEN – DETALJERAD TERMLISTA

Nedan följer de termlistor som kan användas för att på en mer detaljerad nivå ange riksvärdena. Riksvärdet anges på den detaljnivå där värdet ligger. Ingen fullständig hierarki ska anges.

Våtmarkstyper och komplextyper

Våtmarkskomplex (komplex av olika våtmarkstyper)

Myrar

- myrkomplex (komplex av olika myrtyper)
- mossekomplex (komplex av olika mossetyper)
- excentrisk mosse
- koncentrisk mosse
- svagt välvd mosse
- plåtåformigt välvd mosse
- sluttande mosse
- mosse av nordlig typ
- kärrkomplex (komplex av olika kärrtyper)
- topogent kärr
- toppogent kärr i kustzon
- sträng-flarckärr
- soligent kärr
- backkärr

Till de olika kärrtyperna kan även "rikt" anges, t.ex. rikt topogent kärr.

- blandmyrkomplex (komplex av olika blandmyrtyper)
- blandmyrar av mosaiktyp
- blandmyr av palstyp
- strängblandmyr

Strandvåtmarker

- strandkomplex (komplex av olika strandvåtmarker)

Bilaga 3

- marint våtmarkskomplex (komplex av olika marina våtmarkstyper)
- marin fukthed
- marin strandäng
- marin submers vegetation
- marin strandsumpskog

- limnogen strandkomplex (komplex av olika limnogena våtmarkstyper)
- strandäng
- grund lerbotten
- limnogen strandsumpskog
- vassar
- vegetationsrikt vatten
- flytbladsvegetation
- bevuxen sjö
- blekesjö
- mad vid vattendrag
- mad vid sjö

Övriga fuktiga till våta marker

- komplex av fuktiga marktyper
- fuktäng
- fukthed
- övrig fuktig mark
- tidvis översvämmad mark
- tidvis översvämmad mark av vät-typ
- sumpskog

Naturtypsindelning i havet

Se ”Kustbiotoper i Norden – Hotade och representativa biotoper”. TemaNord 2001:536 Nordiska Ministerrådet 2001.

Skogstyper

Barrskog

- Granskog
- Tallskog
- Barrblandskog

Lövskog

- Ädellövskog
- Övrig lövskog

Löv-barr-blandskog

Bilaga 3

Skogstypers kontinuitet

- Naturskog

Skogstypers läge

- Fjällnära
- Inland
- Kustnära

Skogstypers fuktighet

- Sumpskog

Naturtypsindelning av ängar och hagar

Enligt samma terminologi som i Naturvårdsverkets handbok om inventering av ängs och hagmarker, 1987 (sidan 35).

Äng

- Hackslått
- Slätteräng
- Annan öppen äng
- Träd- och buskbärande äng
- Dammäng
- Siläng
- Sidvallsäng
- Sötvattenstrandäng
- Havsstrandäng

Naturbetesmark

Öppen hagmark

Ekhage

Björkhage

Blandlövhage

Annan träd- och buskbärande hagmark

Alvar

Ljunghed

Annan öppen utmark

Buskrik utmark

Betad skog (på utmarker)

Områdestyper i kust- och havsområden

Enligt Marina reservat i Norden, Nordiska Ministerrådet 1995:553. Riksvärdet anges i detta sammanhang inte på mer detaljerad nivå än strand, marina våtmarker osv. Se även geovetenskapliga termer och termer för våtmarker.

Bilaga 3

Strand

Här ingår landhöjningsstrand, saltängar/marskland, sandstrand och alla former av berg-, klipp-, block-, klappersten-, morän-, sand- och lerstrand.

Marina våtmarker – strandnära

Här ingår sandvandringskust, hårdbottnar i tidvattenzonen, mjukbottnar i tidvattenzonen, älvmyningar/deltan/estuarier, laguner/poler, landhöjningskust, bukt/vik och öppen kust.

Djupområde – strandnära

Här ingår fjord och öppen kust.

Öar/skär/holmar/fågelfjäll

Här ingår skärgård och fågelfjäll/klippöar med omgivande vatten.

Kusthav

Här ingår sund, trösklar, bankar, djuprännor och djupbassänger.

Djuphav

Vegetationstyper

Vegetationstyper i Norden

Intressant vegetation redovisas översiktligt som karakteristiska vegetationstyper enligt indelning och beskrivning i *Vegetationstyper i Norden* (Nordiska ministerrådet 1994:665). För karakteristik av vegetationen hänvisas till nämnda publikation.

Vegetationstyper i kust/hav

(se under Naturtypsindelning i havet)

Geovetenskaplig morfologi och stratigrafi

I Nordiska ministerrådets publikation *Terrängformer i Norden* (1984) beskrivs och exemplifieras formerna. Nedan följande förslag till termlista har förenklats och omarbetats av SGU.

Bilaga 3

Tektonisk indelning

deformationstyper

- veck: synklinal, antyklinal
- flexur
- överskjutning
- förkastning

Berggrundsformer

- peneplan
- restberg
- sprickdal
- förkastningsbrant
- horst
- basalkupp
- platåberg
- alvarmark
- skålla
- karst
- meteoritkrater

Bergart

icke-sedimentära bergarter

- magmatiska
- metamorfa

sedimentära bergarter

- malm
- mineral

Stratigrafi

(Åldersangivelse görs för hela tidsperioden Arkeikum - Kvärtär)

- berggrundsstratigrafi
- jordartsstratigrafi
- fossil

Kvärtära landformer

Erosionsformer i berg

- nunatakk
- U-dal
- glaciärnisch
- flyggberg
- berggras
- sadelskåra

Bilaga 3

- kursudal
- kanjon
- glacial skulptur (rundhäll, räfflor etc)
- grotta
- jättegryta
- vittring

Erosionsformer i jord

- skredärr
- ravin
- torrdal
- skvalränna
- slukränna

Akkumulationsformer

moränformer

- moränbacklandskap
- dödismorän
- Rogenmorän
- Veikimorän

moränryggar

- vinkelräta mot isrörelseriktningen
 - randmorän
 - ändmorän
 - de Geermorän
 - transversell morän
- parallella med isrörelseriktningen
 - drumlin
 - radialmorän
 - fluting

glacifluviala former

- ås, slukås
- kame
- isälvsdelta, issjödelt
- isälvs sandur

eolisk ackumulation

- dyner

annan ackumulation

- talus
- raskägla
- alluvialkon
- kolluvialkon

Bilaga 3

- blockdelta
- tappningssediment

Litorala och fluviatila former

Strandformer

- kalottberg
- inlandsklintar
- klapperfält
- issjöstrandvallar
- strandvallar
- strandhak, issjöstrandhak
- skalbankar
- kusttyper
 - flackkust (morän, sand)
 - klint (jord eller berg)
 - rauk
 - fjordkust
 - marsk
 - recent strandbildning

Erosion och ackumulation längs vattendrag

- älvdelta, recent delta
- recent sandur
- nipa
- meander
- korvsjö
- levéer

Frostmarksformer

- frostsprängt berg
- strukturmark
- flytjord
- blocksänkor
- blockfält

Övriga företeelser

- källa
- glaciär
- flyttblock
- bleke
- kalktuff

Utformning av registerbladet

I arbetet med att ta fram registerblad bör bara de uppgifter som är relevanta i det aktuella området beskrivas. Är området riksintresse för flera olika intressen bör ett registerblad upprättas för vart och ett av intressena. Naturvårdsverket anser att följande information bör finnas i registerbladen.

Registerblad⁴⁴

Namn och datum: (Namn på personer som fyllt i uppgifter. Datum för ev. revidering anges inom parentes efter respektive namn.)

OMRÅDE AV RIKSINTRESSE FÖR NATURVÅRD/FRILUFTSLIV I xxx LÄN

Områdesnummer och områdesnamn: (Områdesnummer och delområdesbeteckning anges med versaler.)

Kommun: (Namn och kommunnummer inom parentes.)

Riksintresset berör flera kommuner: (Ange vilka kommuner. Krävs det mellankommunala överväganden och samordning för att säkra ett riksintresses värde?)

Kartblad (Mitt- eller tyngdpunktskoordinat för hela området motsvarande topografiskt-kartblad alfanumerisk beteckning, t.ex. 25 G, eller ännu noggrannare.)

Area: Ha (Totalareal uppdelad på land/vatten. Arealen anges på motsvarande sätt för ev. ingående delområden)

Naturgeografisk region (eller annan lämplig regionindelning): (Enligt termlista i Nordiska Ministerrådet 1984⁴⁵)

Kust/havsregion (I de fall marina miljöer utgör riksvärdet, enligt termlista i Nordiska Ministerrådet 1995⁴⁶. Används normalt inte för riksintresse för friluftsliv.)

Regionindelning för sjöar och vattendrag: (I de fall sjöar eller vattendrag utgör riksvärdet, enligt vattendirektivets regionindelning, samt huvudavrinningsområdets nummer enligt SMHI:s vattendragsregister^{47 48}. Används normalt inte för riksintresse för friluftsliv.)

Agrara kulturlandskapsregioner: (I de fall odlingslandskapet utgör riksvärdet, enligt termlista i Nordiska Ministerrådet 1987^{49 50}. Används normalt inte för riksintresse för friluftsliv.)

Landskapsform: (Enligt termlista i Nordiska Ministerrådet 1984.)

Riksvärde/Intresseaspekter: (Enligt termlistor i Bilaga 3 eller för naturvård även Naturvårdsverket 1998⁵¹)

Värdeomdöme: (Verbalisering av riksvärdet/intresseaspekterna. Värdeomdömet kan anges för olika delområden om det behövs för att tydliggöra olika riksvärden/intresseaspekter inom ett område.)

Huvudkriterier/Urvalskriterier: (Anges endast med en bokstavskombination för hela området enligt anvisningar i Naturvårdsverket 1998 eller för friluftsliv se bilaga 3)

⁴⁴ Vid upprättandet se Naturvårdsverket 1992. Rapport 4037 Områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv.

⁴⁵ Nordiska Ministerrådet 1984. Naturgeografiska regionindelningen av Norden.

⁴⁶ Nordiska Ministerrådet 1995. Marina reservat i Norden, del 1. TemaNord 1995:553.

⁴⁷ SMHI 1985. Svenskt Vattenarkiv, vattendragsregistret. SMHI HO rapport nr 26, uppdatering 1997.

⁴⁸ Nordiska Ministerrådet 1995. Marina reservat i Norden, del 1. TemaNord 1995:553.

⁴⁹ Nordiska Ministerrådet 1987. Natur- och kulturlandskapet i arealplanleggingen. 1. regionindelning av landskap. Miljörapport 1987:3.

⁵⁰ Nordiska Ministerrådet 1995. Marina reservat i Norden, del 1. TemaNord 1995:553

⁵¹ Naturvårdsverket 1998. Anvisningar för översyn av områden av riksintresse för naturvård enligt 2 kap. 6 § NRL.

Bilaga 4

Förutsättningar för bibehållande av värden: (Texten formuleras med stöd av Naturvårdsverkets anvisningar 1998 och bilaga 6)

Formellt skydd och planering: (Förordnande enligt miljöbalken, Natura 2000-område, Ramsar-område eller annan konvention, PBL, civilrättsliga avtal, SVL)

Områdets huvuddrag: (Fri beskrivning av området. Förekomst av växt- och djurarter även rödlistade arter bör anges, liksom de naturtyper som ingår. Eventuella delområden beskrivs för sig. För friluftslivet redovisas de förhållanden som gör området särskilt värdefullt för allmänhetens friluftsliv i följande ordning: regionala drag, landskapstyp, natur och kultur förhållanden, tillgänglighet. Även förekommande aktiviteter, samt områdets åtkomlighet /t.ex. vägar och allmänna kommunikationer/, tillgänglighet, friluftsanordningar samt service /t.ex. proviantering, toalett, handkappanpassning/ och information.

Anmärkningar: (Här anges om området utgör referensområde för miljöövervakningen /specificera typ av undersökning/, om området är kalkat eller kalkningspåverkat, om det ingår i naturvårdsprogram, inventeringar, bevarandeplaner eller omfattas av åtgärder inom ramen för miljömålsarbetet. Beteckningar i respektive inventering anges. Om området berör andra riksintresseområden eller omfattas av bestämmelser enligt 4 kap. miljöbalken dokumenteras detta, samt om området fortsätter in i grannlän. Eventuella oklarheter kring riksintressets avgränsning anges också under denna rubrik. Om området är del i ett större system för t.ex. vandring, paddling eller cykling.

Referenser: (Nyckelreferenser, litteratur och kartor som klarlägger områdets naturförhållanden och friluftsvärden.)

Bilaga 5

Exempel på registerblad för områden av riksintresse för naturvård respektive friluftsliv

REGISTERBLAD

Namn och datum: Anders Arnell, Pär Vik (971218), Mattias Jansson (980819), Mats Nordin (990202)

OMRÅDE AV RIKSINTRESSE FÖR NATURVÅRD I STOCKHOLMS LÄN

Områdesnummer och namn: NRO01047 VÄSBY HAGE

Natura 2000-nummer

Kommun: Ekerö (0125)

Kartblad: 10H NO

Area: Ca 130 ha, varav 120 ha land och 10 ha vatten

Naturgeografisk region: 24

Agrara kulturlandskapsregioner: Mälardalens odlingsbygder

Landskapsform: Sprickdalslandskap

Riksvärde: Skog, Naturskog,
Äng, Naturbetesmark
Fauna, Flora

Värdeomdöme: Område med omväxlande landskap där många olika skogstyper och naturbetesmark ingår. Ett mindre parti av fodermarken hävdas som slätteräng. Den varierade vegetationen gynnar både flora och fauna. Insektsfaunan är särskilt rik och inkluderar sällsynta arter som är beroende av kombinationen av naturlig fodermark, buskage och lövskog. Liknande förhållanden gäller för den rika fladdermusfaunan. Den naturliga fodermarken hyser bitvis art- och individrika växtsamhällen med arter som ormtunga, toppjungfrulin, rosettjungfrulin, älväxing och darrgräs.

Huvudkriterier: A, C, D

Förutsättningar för bevarande: Fortsatt jordbruk med naturvårdsinriktad betesdrift och ängsbruk. Restaurering av igenvuxna ängar och naturbetesmarker. Restaureringarna får dock inte gå för hårt fram med buskage och blommande småträd i brynområden.

Områdets värden kan påverkas negativt av: Minskad eller upphört ängsbruk/betesdrift skogsplantering på jordbruksmark, slutavverkningar, energiskogsodling, spridning av gifter eller gödselmedel, bebyggelse, nydikningar, täkt, luftledning, vägdragningar.

Säkerställande: Väsby hage är avsatt som naturreservat, beslutsdatum 1981-07-06. Skötselplan för området fastställdes 1995-04-03. Naturreservatet ingår i Natura 2000.

Bilaga 5

Områdets huvuddrag: Väsby hage och dess omgivning på den nordvästra delen av Munsö uppvisar ett gammalt kulturlandskap, representativt för Mälardalen. Naturen är varierande med omväxlande ädellövskog, hassellund, alkärr och öppna gräsmarker. De centralt belägna, mycket artrika ängs- och hagmarkerna ger området dess karaktär. Många ovanliga kärlväxter, svampar, fjärilar och vedlevande insekter finns i området. Flera rödlistade fågelarter häckar här och fladdermusfaunan är rik.

De centralt belägna naturbetesmarkerna är örtrika och bevuxna med gamla solitära ekar samt en-, slån och nyponbuskar. De öppna markerna är av frisk ängstyp och hyser exklusiva ängs- och hagmarksväxter som toppjungfrulin, ormtunga, krissla, rosettjungfrulin, älvväxing och stallört i fältskiktet. En mindre del av området hävdas med slätter. I området finns också igenväxande gamla hagmarker med stort inslag av vildapel, hagtorn och hassel. Ädellövskogen, som dominerar de östliga delarna, består främst av ek med en tät buskvegetation där det växer hassel, skogstry, olvon, druvfläder, brakved och olika hagtornsarter.

Hela området hyser dessutom en särpräglad svampflora, med bl.a. tryfflar.

Djurlivet är rikt och varierande både när det gäller den högre och den lägre faunan. Ett flertal intressanta fåglar häckar inom området, exempelvis stenknäck, mindre hackspett, nötkråka och bivråk. Fladdermusfaunan är rik och den sårbara arten fransfladdermus förekommer i området. Den lägre faunan väcker speciell uppmärksamhet genom förekomsten av mycket sällsynta fjärilar och vedlevande insekter. Bland fjärlarna finns arter som kräver kombinationer av buskar, örtrika gräsmarker och lövskog. Några av vedinsekterna är sydliga utposter av nordliga naturskogsarter.

Anmärkningar: Området ingår i länsstyrelsens program för bevarande av natur- och kulturmiljövården i odlingslandskapet (objekt nummer 25.04), i nationell bevarandeplan för odlingslandskapet (objekt nummer 25-007) samt i länsstyrelsens naturvårdsprogram (objektnummer 25.05). Väsby hage ligger inom område av riksintresse för friluftsliv nr F AB 6 samt inom område av riksintresse för kulturmiljövård nr K AB 23. Området omfattas även av bestämmelser i 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken.

Referenser

- Länsstyrelsen i Stockholms län, 1993: Odlingsbygd i Stockholms län del 1 – Natur- och Kulturmiljöer. Länsstyrelsen. Stockholm.
- Länsstyrelsen i Stockholms län, 1993: Odlingsbygd i Stockholms län, del 2 – Äng och Hage. Länsstyrelsen. Stockholm.
- Länsstyrelsen i Stockholms län, 1996: Naturkatalog för Stockholms län (remissupplaga).
- Naturvårdsverket, 1996: Nationell bevarandeplan för odlingslandskapet. Stockholm.

Bilaga 5

REGISTERBLAD

Namn och datum: Jan Terstad, Johan Uhr (880429)

OMRÅDE AV RIKSINTRESSE FÖR FRILUFTSLIV I STOCKHOLMS LÄN

Områdesnummer och namn: FRO01008 ÅGESTA – LIDA – RIKSTEN

Kommun: Botkyrka, Haninge och Huddinge

Kartblad: 10I SV, 10I SO

Area: Ca. 11 200 ha, varav 10 510 ha land och 690 ha vatten

Naturgeografisk region: 24 Svealands sprickdalsterräng med lerslättdalar och sjöbäcken.

Intresseaspekter (rangordnade): Strövande, turåkning på skidor, naturstudier, vandring, bär- och svamplockning, cykling, fritidsfiske, skridskofärder, bad.

Urvalskriterier (rangordnade):

H. Särskilt goda förutsättningar för strövande eller flerdagarsvandringar, turåkning på skidor eller cykelturer

J. Särskilt goda tillfällen till bär- och svamplockning och fritidsfiske

F. Särskilt goda förutsättningar för positiva upplevelser och naturstudier

I. Goda förutsättningar för bad och skridskofärder

Förutsättningar för att områdets värden ska bestå: Karaktären av ett vidsträckt, sammanhängande skogs- och strövområde bibehålls. Särskild vikt läggs vid att funktionellt hålla ihop området med utgångspunkt från dess många "portar", Lida, Sundby, Ågesta och Rudan. Viktigt är även att det ur friluftssynpunkt värdefulla, funktionella sammanhanget med riksobjekt F AB 7 Tyresta – Åva, och därmed även F AB 5 Nacka – Erstavik, bibehålls. Befintliga anläggningar för friluftslivet underhålls och utvecklas. t.ex. förbättras den sammanhängande skidspårsprepareringen. Ökad information om områdets möjligheter. Skogsbruket anpassas till friluftslivets behov.

Goda förutsättningar finns att bibehålla värdet för friluftslivet genom att huvuddelen av området är i allmän ägo (Domänverket, Stockholms stad, Huddinge kommun m.fl.). Områdets värden reduceras om delar av detsamma tas i anspråk för exploatering. Skogsbruket bör bedrivas med hänsyn till friluftslivet. Nya täkter bör ej öppnas inom hittills oexploaterade områden. Avslutade täkter efterbehandlas.

Planering och säkerställande: Området är redovisat i länsstyrelsens naturvårdsprogram. En skogsbruksplan som anpassats till friluftslivet finns upprättad över Rikstens kronopark. Kring Nölinge – Lida finns en naturvårdsinriktad skogsbruksplan. Ett 5,7 ha stort område på Pålalm med länets största åsgrop är skyddat som naturreservat. Ett område kring Ågestasjön är avsatt som fågelskyddsområde. Ågesta är medtaget i naturvårdsprogrammets åtgärdsprogram för 1988-1992.

Området berör riksobjekt: för kulturminnesvård K AB 14 Grödinge.

Bilaga 5

Områdets huvuddrag: I anslutning till tätorterna i Huddinge, Farsta, Handen och Västerhaninge ligger detta stora avsnitt med Södertörnsnatur. De västra delarna innesluter sjön Getaren och isälvsavlagringen Pålamalm. Området är typiskt för Södertörn med dess markerade sprickdalslandskap där skogs- och hållmarker omväxlar med myrar, sjöar och uppodlade dalgångar. Kring sjön Ådran och norr om Lissmasjön samt vid sydöstra delen av Örlången finns fritidsbebyggelseområden. Dessa är liksom Gladö-kvarnsområdet utbrutna ur riksobjektet. I övrigt är området relativt oexploaterat och delvis av vildmarkskaraktär.

I kulturlandskapet, t.ex. vid Ågesta, finns partier med ädellövskog. Ågestasjön, som beskrivs under objekt 26.3 i naturvårdsprogrammet, tillhör länets finaste fågelsjöar. I naturvårdsprogrammet beskrivs även bl.a. det intressanta myrmarkssystemet Stora Orrmossen-Stensättra mosse (26.05) och Hacksjön (27.05) med sitt fågelliv (t.ex. skrattnäs, svarthakedopping, brunand, kricka, sothöna) som särskilt skyddsvärda. "Korridoren" mellan Hacksjön och Kvarnsjön har markerats för att funktionellt binda samman myrmarkssystemet norr därom med den sydvästra delen av riksintresset. Be- träffande andra delar med speciellt värdefull natur hänvisas till beskrivningarna 27.6 och 27.9 (Botkyrka kommun), 36.6-36.8 (Haninge kommun) samt 26.6-26.8 (Huddinge kommun).

Ågesta by samt de gamla gårdarna Ågesta och Länna samt Norrga kvarn är exempel på kulturhistoriskt intressant bebyggelse i området. Fomminnen, som fornborgar, gravfält och stenåldersboplatser, bidrar till värdet för friluftslivet.

Områdets centrala belägenhet gör att det lätt kan nås med tunnelbana, pendeltåg, buss, bil, cykel eller till fots. Det är mycket välbesökt, vilket även beror på att stora delar är kommunägda och innehåller välordnade anläggningar för friluftslivet. Vid Ågesta finns motionscentral, kurs- och konferenslokaler, hästuthyrning, golfbana m.m. Sundby gård vid Örlången är en friluftsgård som bl.a. erbjuder möjligheter att hyra båt, fiska eller rida. Vidare bör nämnas Rudans gård vid Handen, områdets östra "port".

Störst och mest känd är dock friluftsgården Lida vid sjön Getaren med slalombacke, hästuthyrning, badplats, servering och övernattningsmöjligheter. Övernatta kan man också göra i raststugan Paradiset i närheten av sjön Ådran. Sörmlandsleden och Nynäsleden passerar området, men det finns också gott om andra markerade leder, eljusspår etc. Längs lederna finns vindskydd, rastplatser, toaletter och sopställ. Tack vare Sörmlandsleden hänger området naturligt ihop med F7 - F5.

Förutom vandring på iordningställda leder, ridning, fiske och kanotpaddling används området mycket för fritt strövande samt bär- och svamplockning. Området används regelbundet för organiserade svamputflykter. Örlången, Trehörningen, Längsjön och Öran är fiskekortsavatten.

Lokalklimatet medför goda snöförhållanden under vintern, vilket gör området särskilt lämpat för skidåkning och andra vintersportaktiviteter. Här bör särskilt nämnas planerna på att göra Rikstenområdet till ett centrum för skidsporten i Stockholm. Tävlingar och aktiviteter på både elit- och motionsnivå har visat att intresset för skidåkning och skidsport är mycket stort i huvudstadsregionen.

Värdeomdöme: Området är tack vare sitt lokalklimat, sin varierade natur och sina anordningar för friluftslivet ett utomordentligt värdefullt friluftsområde. Områdets geografiska belägenhet och de goda möjligheterna att nå området med allmänna kommunikationer gör att det är mycket välbesökt. Området måste bedömas ha stora potentiella möjligheter vad gäller att ytterligare utveckla friluftslivet.

Bilaga 5

Anmärkning: Riksintresset ansluter till marker som har ett mer lokalt friluftsintrasse, bl.a. utanför bebyggelsecentra vid Tumba, Tullinge och Visättra. Det är angeläget att de funktionella sambanden mellan riksobjektet och de lokalt intressanta friluftsmarkerna bibehålls. Detta har ytterligare markerats med en utbuktning av riksintressegränsen som gjorts mot Tumba. I denna del av området planeras en ny järnvägssträckning. Under förutsättning att järnvägsspåret i väsentliga delar dras i tunnel behålls det funktionella sambandet för friluftslivet, och därmed förhindras inte järnvägssträckningen av riksintresset för friluftsliv.

Referenser

Naturvårdsprogram för Stockholms län. Länsstyrelsen 1983.
Naturvårdsprogram för Stockholms län, del 2: Åtgärdsprogram för 1988 1992. Länsstyrelsen 1988.
Naturvårdsplanering för Ågestaområdet. Huddinge kommun, kulturnämnden, 1970.
Ågestagruppen, 1975 m.fl.: Ågestarapporten 1975 (m.fl. årsrapporter). Ågestagruppen, Stockholm.

Bilaga 6

Exempel på åtgärder och verksamheter som kan försämra värdena i områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv

Här anges för respektive landskapstyp, naturtyp eller landskapsform exempel på åtgärder och verksamheter som kan orsaka skada på värdena i riksintresseområden för såväl naturvård som friluftsliv. Avslutningsvis finns några punkter som särskilt kan gälla i områden för friluftslivet, samt en förteckning över var uppgifter om vilka hot i form av åtgärder och verksamheter som kan påverka enskilda växt- eller djurarter negativt kan eftersökas.

I förteckningen anges inte vad som är pågående respektive ändrad markanvändning eller vilka av arbetsföretagen som kräver tillstånd enligt annan lagstiftning. Många av exemplen kan, förutom att de kan orsaka skada i sig, också få till följd att områden fragmenteras.

Det förutsätts att det i det enskilda ärendet prövas huruvida skadan av ett företag är att betrakta som påtaglig.

De exempel på verksamheter som är markerade med * i nedanstående listor är sådana som typiskt sett bör anses medföra påtaglig skada på naturmiljön. Övriga exempel på verksamheter är sådana som i det enskilda fallet kan medföra påtaglig skada.

FJÄLLANDSKAP

Fjälllandskapets naturmiljöer kan skadas av:

- väganläggningar*,
- vattenkraftsutbyggnad inklusive dammbyggnad*,
- kraftledning och transformatorstationer,
- vindkraftverk,
- master,
- täktverksamhet och gruvdrift*,
- turistanläggningar*,
- turism och friluftsliv (t.ex. skoterkörning),
- kalkning av naturligt sura sjöar och våtmarker,
- fiskutsättning i fisktomma sjöar,
- överbetning och markslitage.

SKOGSLANDSKAP

Skogslandskapets natur- och miljövärden påverkas i varierande omfattning och grad bland annat av följande företag och verksamheter:

- skogsbrukets planering med varierande grad av biotopfragmentering som resultat,
- skogsavverkning – föryngringshuggning, gallring, röjning, blädning m.m. – med varierande naturhänsyn,

Bilaga 6

- plantering eller sådd av främmande trädslag och icke ortsegna provenienser,
- markbehandling,
- vägbygge, alternativt vägdragning*
- markavvattning och skyddsdikning,
- skogsgödsling, skogsmarkskalkning och vitaliseringsgödsling,
- utfyllnader och deponier*,
- någon av ovanstående verksamheter som berör urskogar, urskogsartade skogar och skogar som utgör nyckelbiotoper eller värdekärnor*.

JORDBRUKSLANDSKAP

Natur- och kulturvärdena kan påverkas på många sätt. Som exempel kan nämnas:

- ändrad företagsstruktur, ändrad driftsinriktning, ändrad markanvändning (till exempel anläggande av golfbana)*
- omarrondering, uträtning av ägo- och gränser mot skog (tidigare utmark), uträtning av vattendrag*, bygge- och brukningsvägar, minskning av vägrenar, borttagning av åkerholmar, igenläggning av öppna diken, igenfyllnad av mangelgravar*, borttagning av alléer* och pilevallar,
- dikning och torrlägningsföretag*,
- skogsplantering, skogsodling*,
- energiskogsodling,
- väganläggning, asfaltering av grusvägar*,
- matjordstäkt,
- besprutning med kemiska bekämpningsmedel utanför åkermarken,
- gödsling med handelsgödsel av naturliga fodermarker*,
- schaktning.

Alvarlandskap, liksom hajdar, fälader och andra utmarker bildar ofta unika kombinationer av natur- och kulturlandskap. Ingrepp och avsaknad av brukande och vård som har störst påverkan på utmarkerna är bland annat:

- bebyggelse och anläggningar*,
- vindkraftverk och kraftledningar,
- kalkstensbrytning*,
- avfallsdeponering*.

ÄLVDALSLANDSKAP

Skador på naturmiljön kan särskilt vållas av vattenkraftutbyggnad*, vattenreglering* och andra exploateringsföretag som griper in i den naturliga vattenregimen* och påverkar bl.a. stränder, strandskogar, älvängar och bottnar. Vad beträffar exempel på företag och verksamheter som kan skada naturmiljön hänvisas till fjällandskap, skogslandskap, odlingslandskap samt våtmarker, sjöar och vattendrag.

Bilaga 6

MARINA MILJÖER: KUST- OCH SKÄRGÅRDSLANSKAP

Kuster och skärgårdar har landskaps- och naturtyper som också återfinns i skogs- och odlingslandskapet. Kuster och skärgårdar påverkas i varierande omfattning och grad av bland annat följande företag och verksamheter som kan skada naturmiljön:

- exploatering av stränder för bebyggelse, vägar, camping m.m. *,
- anläggning av flytdockor, hamnar*, bryggor eller pirar*, bojförhöjning,
- prospektering/utvinning av mineral*, sten, grus, sand och skalgrus,
- muddring och sprängning *,
- vassröjning,
- modifiering av stränder (skapande av artificiella stränder, t.ex. strandskoning, anläggning av sandstrand m.m.),
- utfyllnad, dumpning och avfallsdeponering*,
- hinder som påverkar vattenomsättningen (t.ex. broar*),
- sjöfart,
- uppläggning av fartyg,
- helikopterplatser och flygplatser*,
- framförande av motorbåt, svävare, vattenskoter, hastighetstävling för motorbåt,
- vindkraftverk, vågenergianläggningar, kraftledningar och kommunikationsmaster,
- framdragning av rör eller ledning i vattnet eller på botten,
- intag eller utsläpp av kylvatten,
- spridning av dispergeringsmedel och förorenande utsläpp, olja m.m.*
- akvakultur (t.ex. fiskodling, musselodling),
- fiske, trålfiske och fritidsfiske,
- friluftsliv/turism,
- algtäkt,
- rovplockning eller rovfiske av växt- och djurarter*,
- inplantering av för området främmande växt- och djurarter.

MARINA MILJÖER: UTSJÖMRÅDEN

Med utsjömråden avses havsområden. Öar och grund ingår. I utsjöområdena kan bottenförhållanden, erosions-, transport- och ackumulationsförlopp avvika från förhållandena i kust- och skärgårdsområden, bland annat på grund av större djup. Bottnar, växt- och djurliv kan påverkas negativt genom bland annat följande företag och verksamheter:

- sjöfart,
- dumpning*,
- muddring*,
- prospektering/utvinning av mineral*, sten, grus och sand,
- framdragning av rör eller ledning i vattnet eller på botten,
- vindkraftverk,
- spridning av dispergeringsmedel,

Bilaga 6

- förorenande utsläpp, olja m.m.*,
- trålfiske.

Ingrepp och verksamheter har i stort sett samma inverkan som i kust- och skärgårdsområden.

SJÖAR OCH VATTENDRAG

Sjöarnas och vattendragens tillrinningsområden, stränder, bottnar och vatten påverkas i varierande omfattning och grad av exempelvis följande företag och verksamheter som kan orsaka skada på naturmiljön:

- vattenkraftutbyggnad (även s.k. småskalig) *,
- vattenreglering*,
- exploatering av stränder för bebyggelse och anläggningar*,
- skogsavverkning av stränder,
- åkerbruk fram till strandkanten,
- avloppsutsläpp,
- utsläpp av vatten från diken och markavvattningsföretag,
- invallningsföretag*,
- uträtningar*, bäddrensning och muddring*,
- vattenuttag,
- markavvattning*, avverkning och markberedning i tillrinningsområdet,
- fiskodling,
- intensivt jordbruk med stor andel bar åkermark i tillrinningsområdet,
- täktverksamhet* och gruvsdrift*.

VÅTMARKER

Våtmarkerna utgör mycket varierande naturtyper som också ingår i flertalet av de landskapstyper som tagits upp ovan. Våtmarker av olika typer påverkas negativt i varierande omfattning och grad av exempelvis följande företag och verksamheter:

- skogsavverkning, markavvattning* och skyddsdikning,
- gödsling och kalkning*,
- väganläggning*, skogsbilvägar m.m.*,
- utfyllnader* och deponier*,
- torvtäkt*,
- vattentäkt,
- vattenreglering*,
- invallning*,
- torrläggning*,
- eutrofiering.

Se vidare under särskilt skogslandskap, jordbrukslandskap samt sjöar och vattendrag.

Bilaga 6

BERGGRUND OCH BERGLANDSKAP

Exempel på ingrepp och verksamheter med stor inverkan på berggrundsgeologiska värden och som kan skada naturmiljön * (gäller alla åtgärder):

- bergtäkter och gruvdrift,
- väganläggningar eller andra anläggningar,
- byggande av tunnel,
- bebyggelseexploatering,
- borttagning av bergarter, mineral och fossil,
- släntade vägsränningar,
- deponi och utfyllnad.

LÖSA AVLAGRINGAR (LANDSKAPSFORMER)

Kvartära landskapsformer är ofta kopplade till flera olika motstående intressen som till exempel materialuttag, dricksvattenförsörjning samt bevarande av höga naturvärden. Exempel på ingrepp och verksamheter som kan ha stor inverkan på kvartära landformer:

- täktverksamhet*,
- väganläggning*, broar och hamnanläggning*,
- utfyllnader*,
- nybebyggelse* och industrianläggningar*,
- vattentäkt och infiltration,
- s.k. erosionsskydd i sandstränder, raviner och nipor,
- slitage av dyner genom intensivt friluftsliv,
- avfallstippning,
- markberedning i samband med skogsbruk (landformens ytstruktur förstörs),
- slitage p.g.a. friluftsliv.

Ytterligare exempel på åtgärder och verksamheter som kan skada värdena för friluftslivet

De åtgärder och verksamheter som har angetts ovan under respektive landskapstyp, naturtyp eller landskapsform, kan orsaka skada på värdena i riksintresseområden för såväl naturvård som friluftsliv. Följande verksamheter kan särskilt påverka värdena i områden för friluftslivet:

- exploatering* (bostadsbebyggelse /permanent eller fritidshusbebyggelse/, industrianläggningar*, farleder för båttrafik m.m.),
- bulleralstrande verksamheter (vattenskoterkörning, vattenskidåkning, snöskoterkörning, överflygning med motordrivna flygplan på låg höjd m.m.),
- barriärskapande verksamheter (vägbyggen) *,
- negativ påverkan på vattenaktiviteter (dämningar, vattenkraftutbyggnad m.m.),

Bilaga 6

- negativ visuell påverkan etc. (telemaster, kraftledningar och vindkraftsverk),
- friluftslivsverksamheter som påverkar eller skadar naturvårdsvärden som utgör en del av motivet för att området är av riksintresse för friluftslivet (ridning på känsliga marker, kanotning och motorbåtar vid känsliga fågellokaler, fritidsanläggningar i slitagekänsliga områden, fiskutsättning i fisktomma sjöar m.m.),
- lukt, vibrationer och annan störande verksamhet (pappersbruk, bergkross, svinuppfödning),
- friluftslivsverksamheter som påverkar eller stör varandra (bullrande fritidsverksamheter i tysta områden),
- storskaliga bruksformer (kalavverkning).

Växt- och djurarter

För uppgifter om vilka hot i form av åtgärder och verksamheter som kan påverka enskilda växt- eller djurarter så att en skada uppstår i riksintresseområden för naturvård eller friluftsliv se t.ex. följande litteratur eller besök ArtDatabankens hemsida (www.artdata.slu.se).

Ahlén, I. & Tjernberg, M. (red.) 1996. *Rödlistade ryggradsdjur i Sverige – Artfakta*. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Aronsson, M. (red.) 1999. *Rödlistade kärlväxter i Sverige – Artfakta*. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Cederberg, B. & Löfroth, M. (red.) 2000. *Svenska djur och växter i det europeiska nätverket Natura 2000*. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Gärdenfors, U. (ed.) 2005. *Rödlistade arter i Sverige 2005 – The 2005 Red List of Swedish Species*. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Hallingbäck, T. (red.) 1998: *Rödlistade mossor i Sverige – Artfakta*. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Larsson, K.H. (red.) 1997. *Rödlistade svampar i Sverige – Artfakta*. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Thor, G. & Arvidsson, L. (red.) 1999. *Rödlistade lavar i Sverige – Artfakta*. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Riksintressen för kulturmiljövård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.

(Riksantikvarieämbetet, Robert Bennett).

Bakgrund

Ca 1700 områden har av Riksantikvarieämbetet pekats ut som riksintresse för kulturmiljövården. Urvalet gjordes till största delen inför tillkomsten av NRL, under hösten 1987, men hade en två decennier lång förhistoria. FRP-arbetet kom i hög utsträckning att ändra arbetssättet för kulturmiljövården. Uppgiften hösten 1969 att på bred nationell nivå göra en sammanställning av det allra värdefullaste i Sveriges fysiska kulturarv var helt ny, och nytt var också att tyngdpunkten nu låg på sammanhållna miljöer och inte på enstaka kulturmiljöer, som dittills varit kulturminnesvårdens huvudområde.

Översynen inför NRL-tillkomsten visade att det ursprungliga urvalet stått sig förvånansvärt bra, och i de länsvisa beslut som Riksantikvarieämbetet fattade i november 1987 finns huvuddelen av riksintressena från pionjärbetet kvar. Samtidigt var det uppenbart att det fanns luckor. Vissa typer av miljöer saknades helt och för andra föreföll urvalet ojämnt. Inte minst 1800-talets och 1900-talets miljöer var dåligt representerade och därmed industrialismens anläggningar och samhällen. Deltagandet i riksplaneringsarbetet gav därmed incitament till den breddade kunskapsuppbyggnad som idag i hög grad präglar kulturmiljövårdens arbetssätt.

De drygt 1700 riksintressena representerar Sveriges historia i både städer och på landsbygden. Flertalet miljöer ligger på landsbygden, men för omkring hälften av städerna gäller att de har åtminstone något område av riksintresse.

Läget idag

Någon genomgripande översyn av 1987 års urval har inte genomförts. Ett antal sammanslagningar har skett av flera mindre riksintresseområden till större sammanhängande områden. Ett fåtal nya riksintresseområden har pekats ut. 1996 – 1997 skedde däremot en total översyn av riksintressenas värdebeskrivningar, i avsikt att tydliggöra värdena och därmed underlätta bedömningarna vid avvägningar mellan skilda markanvändningsanspråk. Värdetexterna delades upp i en motiveringsdel och en beskrivande del, ”uttryck för riksintresset”, där de ingående fysiska objekten räknas upp. Översynen av värdetexterna var tänkt som en inledande etapp, som senare skulle följas upp med översyn och komplettering av själva urvalet riksintresseområden. Denna andra etapp fick senareläggas när miljömålsarbetet under slutet av 1990-talet tog stora resurser i anspråk.

Uttolknings- och avsiktsförklaringen när det gäller riksintressena är tänkt att göras i den kommunala översiktplaneringen. För att undersöka i vilken utsträckning så verkligen sker har Riksantikvarieämbetet under 2001 genomfört en studie av riksintressenas behandling i ett 40-tal kommuners arbete med revidering

Bilaga 7

och aktualisering av sina översiktsplaner. Studien har visat att även de reviderade riksintressebeskrivningarna inte är tillräckligt tydliga för att fungera väl i ett planeringssammanhang. Också efter omarbetningen 1996-97 upplevs värdebeskrivningarna ofta som otydliga, opedagogiska och svåra att omsätta i konkreta riktlinjer för hur riksintressena ska tillgodoses.

Kommunerna har således sällan redovisat strategier för att utnyttja sina värdefulla kulturmiljöer som resurs för kommunens utveckling. Ofta har också översiktsplanens ställningstaganden visat sig otillräckliga som grund för senare rättsverkande beslut. Inte sällan har kommunen nöjt sig med att i översiktsplanen klargöra att ett område är av riksintresse och har samtidigt meddelat sin avsikt att reglera riksintresset vid efterföljande detaljplanering eller i områdesbestämmelser. Normalt har länsstyrelsen godtagit en sådan behandling i översiktsplanen, trots att det i tidigare sammanhang visat sig att kommunerna haft svårt att genomföra den rättsverkande planläggning som ställts i utsikt.

SLU har på Riksantikvarieämbetets uppdrag genomfört en studie av hur kulturmiljön hanteras i miljökonsekvensbeskrivningar, knutna till olika typer av infrastrukturprojekt. I studien hävdas att det många gånger varit svårt att hävda riksintressena i beslutsprocessen eller att få dem att komma till tydligt uttryck i miljökonsekvensbeskrivningarna. Även här framstår klart behovet av tydligare och mera planeringsinriktade värdebeskrivningar.

Kulturmiljövårdens riksintressen i framtiden

Den breddade synen på kulturmiljön innebär att fokus i högre grad behöver läggas på kulturhistoriska samband och på möjligheterna att utveckla och stärka dessa. En sådan helhetssyn innebär att förändringar i den fysiska miljön ska inordnas i och anpassas till kulturmiljöns förutsättningar. Den innebär också att man vid tillämpningen av 3 kap. 6 § miljöbalken bör bedöma en åtgärd inte enbart efter hur den påverkar ett utpekat, avgränsat riksintresseområde utan också efter dess påverkan på den övergripande kulturhistoriska strukturen i vilket riksintresset ingår som en komponent.

Urvalet av riksintressen ska representera hela landets och befolkningens historia, men speglar idag i stor utsträckning 1970-talets syn på värdefulla kulturmiljöer. För att kunna uppfylla intentionerna i miljöbalken krävs ett utvecklingsarbete, så att de miljöer som pekas ut också uppfattas som angelägna för kommuner, för allmänheten och för de fastighetsägare som berörs. Arbetet är nödvändigt för att ge miljödomstolarna och andra beslutsfattare, t.ex. kommunerna, fullgott underlag för bedömningar i enskilda ärenden, men det krävs också en översyn av befintliga riksintresseområden. Har de kvar sina kulturhistoriska värden – eller bör de utgå? Behöver de utvidgas? Slutligen behövs nya kategorier av riksintressen, som dels återspeglar dagens bredare syn på det traditionella kulturarvet, dels innefattar det moderna samhällets kulturarv.

Bilaga 7

Samordning, målkonflikter

Riksintresseområdena för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv sammanfaller ofta helt eller delvis, och när detta är fallet stärker det naturligtvis områdets konkurrenskraft vid avvägningar mot exploateringsringsintressen enligt kap. 3, §§ 7 och 8. Kulturobjekt ingår inte sällan i vad som motiverat att ett område utpekats som riksintresse för friluftslivet. Vissa värdefulla naturtyper är resultatet av en kontinuerlig hävd som också har ett högt kulturvärde. Ökad samordning mellan naturvården och kulturmiljövården i arbetet med att tillhandahålla fullgoda underlag för myndighets- och domstolsprövning bör ge bevarandebestånden större tyngd. Samordningen är viktig också med hänsyn till behovet av att minimera betydelsen av de målkonflikter uppträder på några områden, t.ex. i fråga om restaurering av reglerade vattendrag eller avsättning av skogsområden för fri utveckling.

Bilaga 8

Förarbeten till bestämmelserna

Många av de tidiga förarbetena till bestämmelserna om fysisk riksplanering och hushållning med mark och vatten är svåra att få tag i, men de är viktiga för förståelsen och hanteringen av bestämmelserna om riksintressen. I denna bilaga finns utdrag ur vissa centrala förarbeten. Syftet med bilagan är att ge en inblick i tankarna bakom de riktlinjer för fysisk riksplanering som så småningom blev till en naturresurslag och slutligen en viktig del av miljöbalken.

Utdragen har valts så att de även ger historik och referat av bakomliggande utredningsmaterial. Flertalet av utdragen kommer från propositioner. Observera att kapitel 2 och 3 i naturresurslagen motsvarar kapitel 3 och 4 i miljöbalken.

Innehåll i bilaga 8

Prop. 1985/86:3,

Förslag till lag om hushållning med naturresurser.sidan 126

Förarbetena till naturresurslagen (NRL) är särskilt viktiga, eftersom NRL:s bestämmelser oförändrade lyftes in i miljöbalken (MB). MB-propositionen hänvisar t.ex. till NRL-propositionen för mer utförlig diskussion om bestämmelserna. Skälen för bestämmelserna i NRL (och därmed MB) redovisas. Genom departementschefens bemötande av en del remissinstansers synpunkter förtydligas lagen på vissa punkter.

(Utdrag finns från sidorna, 45–47, 62–69, 79–82, 112–115, 154–156, 161–165 samt 170–175)

SOU 1983:56

Naturresurser nyttjande och hävd, Betänkande av Naturresurs- och

Miljökommitténsidan 157

I detta betänkande finns en sammanfattad beskrivning och bakgrund till lagstiftningen. Utdrag finns från centrala förarbeten. Regeringens erfarenheter av den fysiska riksplaneringen samt inriktningen för den fortsatta planeringen beskrivs.

(Utdrag från sidorna 45–49, 307–310)

SOU 1979:54,

Hushållning med mark och vatten, del 1.....sidan 166

Denna SOU sammanfattar arbetet med den fysiska riksplaneringen under dess första decennium och redovisar och motiverar riktlinjerna för områden av riksintresse för naturvård, kulturminnesvård och friluftsliv.

(Utdrag från del 1, sidorna 13–19, 33–37)

Bilaga 8

Prop. 1972:111,

Regional utveckling och hushållning med mark och vattensidan 176

Prop:en sätter in den fysiska planeringen i dess sammanhang. Den redovisar motiven för att skapa ett regelverk för att avväga lika samhällssektorerers intressen mot varandra, och berättar om utgångspunkter och mål för den fysiska riksplaneringen.

(Utdrag från sidorna 1–19, Bilaga 2 Civildepartementets 1972:111 sid. 126–136)

Bilaga 8

Prop. 1985/86:3 Förslag till lag om hushållning med naturresurser (utdrag från sidorna, 45–47, 62–69, 79–82, 112–115, 152–154, 161–165 samt 170–175)

SIDA 45–47, PROP. 1985/86:3

3.2 Avvägningar vid beslut om användning av mark och vatten

Mitt förslag: NRL innehåller en grundläggande bestämmelse om avvägningar i fråga om den framtida användningen av marken och vattnet. Bestämmelsen uttrycker att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som främjar en från allmän synpunkt god hushållning.

Promemoriaförslaget: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag (se promemorian s. 54 och 55).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan ansluter sig till promemoriaförslaget. Bl. a. åtskilliga kommuner hävdar att förtydliganden behövs för att klargöra att avvägningar skall främja en långsiktigt god resurshushållning.

Skälen för mitt förslag: En grundläggande utgångspunkt för planläggning av olika områden enligt byggnadslagstiftningen är att planläggningen skall ske så att den främjar en ur allmän synpunkt lämplig utveckling inom det område som planen skall avse (9 § byggnadsstadgan). Mark skall i princip användas för det ändamål för vilket den är mest lämpad med hänsyn till läge, terräng- och grundförhållanden samt övriga omständigheter. Dessa grundregler tillämpas också vid beslut om bebyggelse utanför planlagda områden. Om det riktas olika anspråk mot ett och samma mark- eller vattenområde och dessa inte går att förena ges sådana anspråk företräde som främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling. Denna grundsyn som har präglat samhällets styrning av bebyggelseutvecklingen bör nu sätta sin prägel även på beslut utanför byggnadslagstiftningens ram som gäller användning av mark- och vattenområden.

Bilaga 8

En bestämmelse av den nu föreslagna innebörden medför bl. a. att de myndigheter som med tillämpning av NRL skall avgöra mål eller ärenden om ändrad markanvändning, skall bedöma om den ansökta förändringsåtgärden är av den arten och avses få en sådan utformning att den påtagligt kan försvåra villkoren för sådana verksamheter och intressen, vars behov det är ett allmänt intresse att skydda. Om så är fallet och om tillkomsten av den ansökta åtgärden i sig själv inte är av allmänt intresse, ligger det oftast i en god hushållning att se till att åtgärden inte kommer till stånd på den platsen. Ett och samma område är emellertid inte sällan lämpligt att utnyttja för flera olika verksamheter samtidigt. I många konkurrenssituationer behöver det inte i första hand vara fråga om att förhindra en viss verksamhet. Det kan i stället gälla att överväga verksamhetens närmare lokalisering inom området eller att ställa upp sådana villkor för verksamhetens bedrivande eller utformning att tillräcklig hänsyn tas till det intresse eller den verksamhet som behöver skyddas.

I departementspromemorians lagförslag har tagits in bestämmelser (2 kap. 1 §) som innebär, att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål vartill de är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov samt att företräde skall ges sådan användning som främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling.

Vissa remissinstanser kammarkollegiet, naturvårdsverket, länsstyrelsen i Stockholms län samt Uppsala, Göteborgs och Örnsköldsviks kommuner anser att uttrycket *föreliggande behov* är alltför snävt och inte inkluderar hänsyn till framtida eller på längre sikt uppkommande behov. För egen del anser jag att denna kritik inte är befogad. Enligt min mening täcker uttrycket såväl anspråk på förändringsåtgärder som anspråk på bevarande och skydd av natur- och kulturmiljö och av pågående användning av marken och vattnet. Den dokumentation som tas fram av myndigheterna för att belysa NRL:s hushållningsbestämmelser kommer, tillsammans med kommunernas planer för bebyggelseutvecklingen i övrigt, att ge uttryck också för långsiktiga behov i olika avseenden. Uttrycket ”föreliggande behov” måste därvid inrymma även behovet att reservera mark och vattenområden för framtida aktiviteter som anses viktiga för samhällsutvecklingen på lång sikt.

Bl. a. samerättsutredningen, Svenska samernas riksförbund och Uppsala kommun menar att ordet *utveckling* inte bör utnyttjas i en bestämmelse om avvägningar i konkurrensfrågor. Enligt Uppsala kommun har ordet en otvetydig innebörd av förändring och är således inte alls neutralt i samband med avvägningar mellan bevarande och förändring. Jag delar denna uppfattning och föreslår att bestämmelsen i stället skall uttrycka att företräde skall ges sådan användning som främjar en från allmän synpunkt god hushållning.

Bilaga 8

Skogsstyrelsen anser, med hänvisning till sin uppfattning att skogsbruk mera sällan är helt oförenligt med andra intressen som behandlas i NRL, att det klart bör framgå av lagtexten att man normalt bör syfta till en *kombinerad användning av mark- och vattenområden*.

Jag delar skogsstyrelsens uppfattning att en mångsidig användning av mark- och vattenområden ofta är både möjlig och lämplig. Detta gäller inte bara för skogsområden. Som framhålls i departementspromemorian ligger "i också allmänt i en god resurshushållning att slå vakt om möjligheterna till mångsidig användning av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Ömsesidig hänsyn behövs i fråga om verksamheter som bedrivs inom ett och samma område eller i det omedelbara grannskapet. Detta bör komma till uttryck genom att det föreskrivs att mark- och vattenområden skall användas för det eller *de* ändamål vartill de är mest lämpade. Jag vill här peka på vikten av att slå vakt om allemansrätten när det gäller att utforma planer och beslut för en effektiv och ändamålsenlig användning av ett område för olika förekommande intressen.

Sammanfattningsvis ansluter jag mig således till förslaget i promemorian att NRL bör innehålla en grundläggande bestämmelse till stöd för avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelsen bör ge stöd för att i fråga om mark- och vattenanvändningen besluta till förmån för det eller de ändamål för vilka berörda områden är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge samt föreliggande behov. Bestämmelsen bör också ge stöd för att ge företräde åt sådan användning som främjar en från allmän synpunkt god hushållning.

Den nu föreslagna grundläggande bestämmelsen täcker i princip de särskilda regler om olika områden och verksamheter som jag kommer att behandla i fortsättningen. Dessa regler skall ses som förhandsuttalanden om hur avvägningar om användningen av naturresurserna normalt bör göras i de fall som reglerna behandlar. De verksamheter och intressen som tas upp är inte rangordnade sinsemellan. Vid konkurrens mellan dessa om ett område får – *om* området inte är av stor betydelse i ett nationellt perspektiv för en viss verksamhet eller ett visst intresse – avvägningar göras utifrån den grundläggande avvägningsbestämmelsen.

Bilaga 8

SIDA 62–69, PROP. 1985/86:3

3.6 Naturvård, kulturminnesvård och friluftsliv

Mitt förslag: I NRL tas in bestämmelser till skydd för mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet. Sådana områden skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt uppmärksammas. Bestämmelserna ger ett särskilt starkt skydd för områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturminnesvården eller friluftslivet.

Promemoriaförslaget: Överensstämmer i sak med mitt förslag (se promemorian s. 61–63 och 74–75).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker promemoriaförslaget. Bl. a. Svenska kommunförbundet och några kommuner anser dock att särskilda regler för områden som är av riksintresse inte behövs och att de angivna intressena således inte skall kunna föranleda att staten ingriper i den kommunala planläggningen enligt PBL. Enligt riksantikvarieämbetet och vissa kommuner kan kulturminnesvårdens ställning behöva förtydligas. Åtskilliga kommuner och länsstyrelser önskar en utförligare belysning av frågan om urval och avgränsning av områden som är av riksintresse.

Skälen för mitt förslag: Den långtgående förändring av natur- och kulturmiljön i vårt land som blivit en följd av industrialisering och urbanisering och av stordriften i jord- och skogsbruket är en av många faktorer som har aktualiserat behovet av skydd av sådana inslag i natur- och kulturmiljön som uppfattas vara särskilt värdefulla. Bedömningen av vad som har skyddsvärde har successivt förändrats. Numera anses ofta områden och miljöer, som tidigare betraktats som relativt vardagliga, ha stort allmänt intresse. I odlingslandskapet gäller det t. ex. ängen och hagmarken. När det gäller naturmiljön kan olika våtmarker tjäna som exempel. I stadsmiljön värdesätts numera också bostads- och arbetsmiljöer som för något decennium sedan ansågs vara helt ointressanta från kulturhistorisk synpunkt.

Vår bebyggelsemiljö har vuxit fram under mycket lång tid. Den har ofta stora kulturella och historiska värden. Den kulturhistoriska byggnadsvården har tidigare främst varit inriktad på vården av enstaka, särskilt värdefulla objekt. Under de senaste årtiondena har dock de värden som finns bevarade i sammanhängande *kulturmiljöer* uppmärksammas alltmer vid sidan av den traditionella monument- och objektvården. En annan viktig förändring är att urvalet av objekt och miljöer

Bilaga 8

inte enbart är en fråga för experter, utan betydande vikt fästs vid allmänhetens och de politiska organens uppfattningar om vad som är värdefullt.

Naturvård innefattar skydd av värden i natur- och kulturlandskapet genom bevarande, hänsynstagande, skötsel och restaurering. Den vetenskapliga naturvården syftar till att skydda och vårda ett så rikt bestånd av naturmiljöer att det finns möjligheter för allmänheten och forskningen att studera och förstå hur natur- och kulturlandskapet har uppstått och förändrats. Den sociala naturvården inriktas främst på att tillgodose allmänhetens behov av områden med rekreativvärden och goda förutsättningar för friluftaktiviteter.

Mångfald i natur- och kulturmiljön beroende på kombinationer av olika natur- och bebyggelse typer gör vissa områden särskilt attraktiva för *friluftsliv*. Andra faktorer som har betydelse för friluftslivet är områdets läge landskapsbilden, intresseväckande företeelser och områdets kapacitet för friluftslivsutnyttjande med hänsyn till storlek, attraktivitet, tålighet mot störningar och slitage m.m. Variationsrikedomen, särskilt genom inslag av vatten och våtmarker liksom växlingar mellan skog och öppen mark, är också av stor betydelse.

Som konstateras i promemorian har åtskilliga inslag i de senaste decenniernas samhällsbyggande medfört minskad tillgång på *områden för rekreation och friluftsliv i de större tätorternas närhet*. Trafikleder och flygplatser, kraftledningar, industri- och arbetsområden, stormarknader, soptippar, deponeringsplatser och upplag har minskat de lämpliga områdena för rekreation och friluftsliv och i vissa fall gjort att de har blivit svårare användbara.

Stadsbyggandet väntas under de närmaste åren få en inriktning mot förtätning och komplettering av den befintliga bebyggelsen. Ökade exploateringsanspråk torde därvid komma att riktas mot friområden och parker inom den samlade bebyggelsen. Grönområden i direkt anslutning till bebyggelsen har stor betydelse för trivsel och välbefinnande. Med hänsyn till klimatet i tätorterna och för stadsbebyggelsens ventilation kan grönområden utgöra ”lungor” i den eljest sammanhängande stadsbebyggelse. Sammanhängande stråk av naturmarker genom tätorten och ut i kringliggande naturområden utgör en viktig resurs i många svenska städer. Särskilt för den stora grupp människor som har begränsad rörlighet till följd av ålder, handikapp eller begränsade ekonomiska förhållanden är det viktigt med tillgång till naturmark nära bebyggelsen.

I likhet med vad som framförs i promemorian anser jag det vara angeläget att mark- och vattenområden som är av betydelse på grund av natur skönhet eller vetenskapliga och kulturella värden eller med hänsyn till friluftslivet, ges ett skydd som innebär att de i första hand används för ändamål som är förenliga med dessa värden. Även från samhällsekonomiska synpunkter är det ett påtagligt intresse att slå vakt om en god natur- och kulturmiljö. Det gäller inte minst i områden där turismen är av stor betydelse för den bofasta befolkningens försörjning. Ett sådant synsätt kommer också till uttryck bl.a. i riktlinjerna för rekreativpolitik.

Bilaga 8

Nya behov måste emellertid kunna tillgodoses när det gäller markens och vattnets användning. Det är därför nödvändigt att acceptera fortlöpande förändringar i natur- och kulturmiljön. Förändringarna måste dock prövas och sättas in i ett långsiktigt sammanhang. Så långt det är möjligt bör exploateringsverksamhet styras till sådana platser att de mark- och vattenområden som har särskilt stora värden från bevarandesynpunkt skyddas mot ingrepp.

Mot den här bakgrunden bör 2 kap. NRL innehålla en bestämmelse till skydd för områden som är av betydelse från allmän synpunkt på grund av natur- eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet. Sådana områden bör skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- och kulturmiljön. Av bestämmelsen bör vidare framgå att behovet av områden för rekreation nära tätorter särskilt skall beaktas.

Enligt gällande riktlinjer i den fysiska riksplaneringen bör naturvårdens och kulturminnesvårdens viktigare intresseområden i landet hävdas särskilt mot förändringar som kan skada bevarandevärdena, bl.a. därför att områdena representerar värden som inte kan återskapas eller ersättas om de en gång förstörs. Vidare bör områden som är särskilt värdefulla för friluftslivet skyddas. Kuster och stränder bör inte undandras allmänt utnyttjande genom t.ex. bebyggelse som utsläcker allemansrätten.

Genom den bestämmelse som jag nyss föreslog ges områden av betydelse för naturvårds-, kulturminnesvårds- och friluftslivsintressena ett generellt grundskydd. Sådana områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet behöver ges ett särskilt starkt skydd. Den nyss föreslagna bestämmelsen bör därför kompletteras med en särskild regel som anger att områden som är av riksintresse för de angivna intressena skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- och kulturmiljön.

Jag vill här ta upp vissa frågor om valet av begrepp för att uttrycka de aktuella bevarandeintressena. Lagrådet har behandlat dessa frågor i anslutning till 2 kap. 6 § i det remitterade förslaget och därvid anfört bl.a. följande:

I paragrafen används begreppen naturvård och friluftsliv var för sig. Lagrådet vill med anledning härav erinra om den betydelse som i tidigare lagstiftningsarbete lagts in i ordet naturvård. I prop. 1964: 148 med förslag till naturvårdslag framhålls på s. 35 att naturvården inte kan ses som ett självändamål utan att den ytterst syftar till att tillfredsställa mänskliga behov, såsom vetenskaplig forskning, ostörd upplevelse av vacker natur och stärkande friluftsliv i därför lämpad miljö. Älven åtgärder i syfte att säkerställa naturområden för sistnämnda ändamål bör sålunda inrymmas under begreppet naturvård, framhålls det i propositionen. Denna betydelse av begreppet naturvård vidhålls också i prop. 1978/79: 110 med förslag till ändringar i skogsvårdslagen där det på s. 15 sägs att begreppet naturvård innefattar både den vetenskapliga och sociala naturvården, dvs. även friluftsliv och rekreation i olika former, varjämte erinras om att i begreppet natur innefattas också den kulturpräglade naturen, t.ex. gamla lövängar och betesmarker. Det må dock anmärkas att i 3 § lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över

Bilaga 8

skogsmark ordet ”friluftslivet” används jämte ordet ”naturvärden”. Enligt lagrådets mening är det inte lämpligt att i NRL använda ett annat uttryckssätt än det som används i naturvårdslagen, särskilt som bestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL skall tillämpas enligt vad som är föreskrivet i bl.a. naturvårdslagen. Skulle det bli aktuellt att företa en allmän översyn av naturvårdstagen bör det nu berörda terminologiska problemet uppmärksammas och en mera enhetlig terminologi eftersträvas. I paragrafens andra stycke bör ordet ”friluftslivet” utgå. I första stycket däremot kan ordet ”friluftslivet” särskilt anges eftersom bestämmelsen kan sägas innehålla en beskrivning av de olika komponenterna i begreppet naturvård.

I första stycket talas om ”vetenskapliga eller kulturella värden”. För att det skall vara klart att det endast är markens vetenskapliga naturvärden och inte andra vetenskapliga ändamål för vilka marken kan utnyttjas som skall skyddas bör ordalydelsen i beskrivningen justeras.

På grund av det anförda bör paragrafen ges följande lydelse.

Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturskönhet, vetenskapliga eller kulturella naturvärden eller kulturella värden i övrigt eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvärden eller kulturminnesvärden skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Med anledning av lagrådets synpunkter och förslag vill jag betona att det är angeläget att begreppsapparaten är så enhetlig och enkel som möjligt så att missförstånd undviks. Jag kan dela lagrådets kritik mot den utformning paragrafens första stycke gavs i lagrådsremissen. Jag kan däremot inte ansluta mig till lagrådets förslag till utformning av paragrafen, bl.a. därför att begreppsapparaten blir splittrad och att de kulturhistoriska värdena kan uppfattas som underordnade i förhållande till ”kulturella naturvärden”. Jag anser dessutom att det nya begreppet ”kulturella naturvärden” är mindre väl valt.

Paragrafen bör utformas enkelt, med väl kända och accepterade samt i den praktiska hanteringen sedan länge tillämpade begrepp. I första stycket bör därför endast begreppen ”naturvärden” och ”kulturvärden” användas tillsammans med begreppet ”friluftsliv”. I sak innebär inte detta någon ändring i förhållande till det remitterade förslaget.

Med anledning av lagrådets förslag till utformning av paragrafens andra stycke vill jag erinra om att man i arbetet med den fysiska riksplaneringen medvetet har angett friluftslivet skilt från naturvärden i övrigt. Detta har ansetts befogat eftersom det bl.a. i vissa fall kan finnas motsättningar mellan friluftslivsintressena och naturvärden i övrigt. Jag är därför inte beredd att frångå mitt förslag på denna punkt.

Bilaga 8

Genom vad jag nu har föreslagit uppnår man även en överensstämmelse mellan uttrycken i första och andra stycket vilket enligt min uppfattning gör bestämmelsen entydigare och lättare att tillämpa.

När jag tidigare talade om skydd för områden av betydelse för yrkesfisket framhöll jag att det föreslagna skyddet också kommer fritidsfisket till del. Som jag där redovisade, anser bl.a. fiskeristyrelsen och Sveriges fritidsfiskares riksförbund att fritidsfiskets och därmed främst handredskapsfiskets intressen måste beaktas på ett bättre sätt än som skett i promemorieförslaget. Jag anser dock att fritidsfiskets intressen, utöver de som är gemensamma med fiskenäringens, bör sammankopplas med friluftslivsfrågorna. De av mig föreslagna bestämmelserna till skydd för områden av betydelse för bl.a. friluftslivet bör således vara tillämpliga också på de reproduktions-, uppväxt- och fångstområden som har särskild betydelse för fritidsfisket. När det gäller tillämpningen av de nu föreslagna bestämmelserna vill jag anknyta till vissa synpunkter som skogsstyrelsen tagit upp. Enligt promemorieförslaget skall åtgärder som innebär att natur och kulturmiljön temporärt påverkas på ett sätt som gör det möjligt att återskapa de skyddade värdena normalt inte beröras av skyddet. Åtgärder inom jord- och skogsbruket som inte kräver tillstånd torde enligt skogsstyrelsen normalt tillhöra denna krets av åtgärder. Styrelsen motiverar utförligt sin anslutning till promemorieförslaget i denna del genom att hänvisa till det dynamiska förlopp som skogsekosystemet genomgår med eller utan människans påverkan. All skog som är yngre än 80 år, dvs. ca 60 % av den svenska skogsmarken, har tillkommit genom aktiva åtgärder i skogsbruket. Styrelsen konstaterar att många av de områden, biotoper och lokaler som i dag är intressanta för naturvård, friluftsliv och kulturminnesvård har tillskapats genom skogliga insatser under detta sekel. Enligt skogsstyrelsen går det således normalt att förena dessa intressen med ett rationellt skogsbruk under ömsesidigt hänsynstagande. Styrelsen konstaterar samtidigt att skogsvårdslagens hänsynsregler naturligtvis inte alltid är tillräckliga. Inom områden där naturvårds- eller kulturminnesvårdsintressen kräver särskilt starkt skydd måste främst naturvårdslagen tillämpas för att erforderligt skydd skall åstadkommas.

För egen del anser jag att det synsätt som skogsstyrelsen ger uttryck åt i åtskilliga fall bör kunna läggas till grund för tillämpningen av de bestämmelser jag här föreslår. När det gäller kulturlandskapets och då även stadsmiljöns utveckling är det angeläget att skilja på ingrepp som har bestående negativ inverkan på de värden som skall skyddas och temporära åtgärder som är förknippade med verksamheten på en viss plats och som inte hindrar att värdena kan återskapas. Som också framhålls i specialmotiveringen till promemorieförslaget (s. 209) bör emellertid även åtgärder som temporärt kan ha mycket stor negativ påverkan så långt möjligt undvikas i här aktuella områden. I fråga om kulturlandskapet och bebyggelsemiljön är det vidare viktigt att uppmärksamma möjligheterna att genom god planering och utformning av åtgärderna skapa nya kvaliteter och bestående värden i vår miljö.

Bilaga 8

Som jag redovisade tidigare har remissinstanserna i allmänhet accepterat promemorieförslaget som ju i sak överensstämmer med mitt förslag. De anmärkningar som har framförts avser dels att staten på grund av anknytningen mellan PBL och NRL skall ha möjlighet att ingripa i den kommunala planeringen med hänvisning till att riksintressen inom naturvårdens, kulturminnesvårdens eller friluftslivets områden står på spel, dels att frågor om avgränsning av de områden som berörs av de föreslagna bestämmelserna inte är tillräckligt belysta.

Malmö kommun anser sålunda att kulturmiljöbegreppets roll i NRL behöver förtydligas. Riksantikvarieämbetet efterlyser en mera samlad behandling av de kulturhistoriska bevarandefrågorna i den nya lagstiftningen (NRL och PBL). Flera remissinstanser diskuterar behovet att anknyta kulturminnesvårdens speciallagstiftning till NRL för att uppnå en väl avvägd tillämpning av bestämmelserna. Det finns därför anledning att här något utveckla vad som enligt min mening bör ligga i NRL:s kulturmiljöbegrepp. Frågorna om vilka lagar som bör anknytas till NRL återkommer jag till senare (avsnitt 7).

Som jag förut nämnde var kulturminnesvården tidigare framför allt inriktad på att skydda och bevara vissa utvalda objekt som kunde uppfylla bestämda kulturhistoriska och konstnärliga kriterier. Successivt har kulturminnesvården kommit att inriktas alltmer mot hela den av människan uppbyggda och påverkade miljön. I rapporten (SOU 1971: 75) Hushållning med mark och vatten understryks hur viktigt det är att vidga intresset från de unika företeelserna till de karakteristiska. I beslut om kulturpolitiken har riksdagen uttalat att insatserna bör gälla hela samhällets historia och inte bara den s.k. högreståndskulturen, liksom att även arvet från det gamla bondesamhället samt den framväxande industrialismen och de därmed sammanhängande folkrörelserna måste föras vidare. För att kulturminnesvårdens urval av skyddsvärda miljöer och objekt skall kunna spegla hela samhällets historia förutsätter detta givetvis att urvalet har en stor bredd. Områden med olika kulturhistoriskt innehåll kan ju t.ex. inte ersätta varandra.

Den viktiga roll som naturlandskapets utnyttjande spelat, liksom miljöaspekterna i det historiska perspektivet ger en självklar anknytning till naturvården. I kulturminnesvårdens urval av skyddsvärda miljöer och objekt har under senare år särskilt lyfts fram vad som är av intresse för turism och rekreation eller har betydelse från pedagogisk synpunkt. Det får anses vara en viktig uppgift för kulturminnesvården att åskådliggöra hur människan lärt sig utnyttja resurserna i naturen och hur samhället utvecklats, om andra tiders näringsliv och sociala villkor, byggnadsskick, estetiska ideal etc. Det kan emellertid också finnas kulturhistoriska värden som är mera svårgripbara men som för den skull inte är av mindre betydelse från social synpunkt. De av mig föreslagna bestämmelserna om skydd för kulturminnesvårdens intressen syftar till att det skall vara möjligt att slå vakt om ett brett urval av skyddsvärda miljöer och objekt såväl på lands bygden som i tätorterna. Även i lagrådsremissen framhöll jag att det kan finnas kulturhistoriska värden som är mera svårgripbara än de som angetts som en uppgift för kulturminnesvården att åskådliggöra. Jag framhöll till detta att miljön t.ex. ger förutsättningar

Bilaga 8

för ett mönster av kontakter, service m. m. i samspelet människor emellan och hänvisade till tätorternas allt rikare och mera sammansatta karaktär. Lagrådet har pekat på att därmed snart sagt vilka som helst värden och synpunkter synes kunna vägas in vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna och efterlyst mera preciserade motiv. Vad jag avsåg med mitt uttalande var enbart att peka på att det inte går att en gång för alla slå fast vad som kan anses vara av kulturhistoriskt värde. Det väsentliga är enligt min mening att bestämmelserna i det här avseendet ger möjlighet att skydda sådana miljöer och objekt som genom förändringar i synsättet befinns vara av kulturhistoriskt värde. Några mera preciserade motiv anser jag inte erforderliga.

Som jag tidigare nämnt har bl.a. Svenska kommunförbundet ifrågasatt behovet av statligt inflytande över kommunernas planläggning i frågor som gäller natur- och kulturmiljön eller friluftslivet. Kommunförbundet, Landstingsförbundet samt Landskrona, Nybro och Nässjö kommuner synes mena att antalet områden som anses vara av riksintresse för naturvärden, kulturminnesvärden och friluftslivet bör starkt begränsas till sitt antal. Dessa remissinstansers mening synes dessutom vara, att riksdagen skall besluta om avgränsningen av dessa områden och att de därför skall behandlas i det kapitel i NRL (3 kap.) som handlar om hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet. Några särskilda regler till skydd för områden av riksintresse för naturvärden, kulturminnesvärden och friluftslivet skulle enligt de nämnda remissorganen därmed inte behövas i 2 kap. NRL.

Som framgår av mitt förslag anser jag att staten har ett särskilt ansvar för utvecklingen när det gäller skyddsvärden som har få motsvarigheter i landet eller i större natur- och kulturgeografiska regioner. Jag vill också erinra om vårt lands internationella ansvar när det gäller skydd av områden som har särskilt stor betydelse för naturvärden, kulturminnesvärden eller friluftslivet. Som exempel kan jag här nämna att regeringen har ställt sig bakom den s.k. CW listan (Convention on Wetlands), vilket innebär ett speciellt ansvar för vissa internationellt betydelsefulla våtmarksområden i vårt land.

Det är enligt min mening inte lämpligt eller praktiskt möjligt att i bestämmelser i NRL konkret ange alla de olika områden, miljöer och objekt som har stora värden i ett nationellt perspektiv. En sådan lagreglering skulle bli otymplig och stelbent. Som jag tidigare framhållit ändras våra värderingar av vad som har skyddsvärde efter hand. Det är angeläget att nya och förbättrade kunskaper på ett smidigt sätt kan föranleda kompletteringar och ändringar i bedömningen av vilka områden, miljöer och objekt som är av riksintresse. Mitt förslag ger goda förutsättningar för det samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner som behövs för att säkerställa från nationell synpunkt viktiga skyddsvärden. Jag vill erinra om att enigheten i allmänhet varit stor mellan staten och kommunerna under 1970 talets planeringsarbete när det gäller behandlingen av områden av här aktuellt slag. Remissopinionen ger mig ingen anledning att anta att situationen i Prop. 1985/86: detta avseende nu skulle vara förändrad.

Bilaga 8

Jag vill också nämna att flera remissinstanser har tagit upp principfrågor för avgränsning och precisering av de områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården och friluftslivet. Jag skall återkomma till detta i samband med att jag behandlar vissa speciella tillämpnings- och kunskapsfrågor (avsnitt 5).

SIDA 79–82, PROP. 1985/86:3

4 Bestämmelser som ersätter de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen

Sammanfattning

- I NRL samlas i ett särskilt kapitel de bestämmelser som ersätter de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Samtliga berörda områden har särskilt stora värden när det gäller naturvård, kulturminnesvård, turism och friluftsliv. Områdena är därför i sin helhet av riksintresse. Staten får därmed ett starkt inflytande över mark- och vattenanvändningen i områdena. Det framgår direkt av lagen vilka områden som omfattas av bestämmelserna.
- De geografiska bestämmelserna behandlar skärgårdarna och kustområdena från gränsen mot Norge till Forsmark, Höga kusten i Ångermanland, Norrbottens skärgård med angränsande kustområde, Öland och Gotland, hela fjällvärlden, älvar och älvsträckor som undantas från vattenkraftsutbyggnad och dessa älvars dalgångar samt vissa områden i övrigt som har särskilt stora värden för turism och friluftsliv. Den fysiska riksplaneringens riktlinjer för större delen av kusten i Norrland, för ett tiotal insjöområden och för delar av ett tiotal älvdalgångar ersätts inte av särskilda geografiska bestämmelser.
- I en inledande bestämmelse i 3 kap. NRL anges att de områden som omfattas av de geografiska bestämmelserna i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Syftet med bestämmelsen är att skydda dessa värden mot exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt kan skada områdenas bevarandevärden. Om det finns särskilda skäl, får dock utvinning av fyndigheter av ämnen och material som är av riksintresse komma till stånd i områdena. Av bestämmelsen framgår också vad som allmänt skall gälla för utvecklingen av befintliga tätorter och lokalt näringsliv samt för anläggningar som behövs för totalförsvaret. De olika områdena och vad som särskilt skall gälla för vart och ett av dem anges i de följande bestämmelserna i 3 kap.

Bilaga 8

- För områden som är särskilt viktiga för turismen och friluftslivet, främst det rörliga friluftslivet, föreskrivs att dessa intressen särskilt skall beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön.
- Industriella och liknande anläggningar som har stor inverkan på miljön får inte utföras inom de s.k. obrutna kustområdena eller på Öland. Sådana anläggningar kan få utföras inom de s.k. högexploaterade kustområdena och vid Kalmarkusten och Gotlandskusten på platser där liknande anläggningar redan finns. Inom dessa senare kustområden skall också gälla att fritidsbebyggelse får komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock även viss annan fritidsbebyggelse komma till stånd.
- Om det finns särskilda skäl för att utvinna sådana fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse och som ligger inom ett obrutet fjällområde, får regeringen ge tillstånd till detta. Skogsbruk bör bedrivas med särskild försiktighet inom dessa fjällområden. Frågor om skogsbruk i allmänhet i de fjällnära skogarna övervägs i annan ordning.
- I NRL tas in bestämmelser om förbud mot att utföra vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål i de älvar och älvsträckor som enligt riksdagens beslut är undantagna från vattenkraftsutbyggnad. Bestämmelserna omfattar också bi- och källflöden till de älvar som är helt outbyggda samt biflödena till och vattenområdena uppströms undantagna älvsträckor i de fall områdena uppströms är outbyggda. Förbudet mot vattenkraftsutbyggnad omfattar inte sådana företag som orsakar endast obetydlig miljöpåverkan.
- De områden som omfattas av geografiska bestämmelser avgränsas i NRL grovt med hjälp av ortnamn och geografiska namn som är lokalisering. Den närmare avgränsningen sker i samband med planläggning enligt

Bilaga 8

PBL.4.1 Behovet av särskilda geografiska bestämmelser

Mitt förslag: I NRL samlas i ett särskilt kapitel de bestämmelser som ersätter de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Samtliga berörda områden har särskilt stora värden när det gäller naturvård, kulturminnesvård, turism och friluftsliv. Områdena är därför i sin helhet av riksintresse. Staten får därmed ett starkt inflytande över mark- och vattenanvändningen i områdena. Det framgår direkt av lagen vilka områden som omfattas av bestämmelserna.

Promemoriaförslaget: Överensstämmer med mitt förslag (se promemorian s. 81–82).

Remissinstanserna: Ansluter sig med några få undantag till bedömningen i promemorian av behovet av bestämmelser som ersätter de geografiska riktlinjerna.

Skälen för mitt förslag: När statsmakterna beslutade om den fysiska riksplaneringen år 1972 anfördes i fråga om de geografiska riktlinjerna att de är grundläggande för hushållningen med naturresurserna. Enligt prop.1972: 111 bör de därför gälla som långsiktiga riktlinjer och i sina grunddrag inte frångås utan att synnerliga skäl föreligger. I promemoriaförslaget framhålls att dessa bedömningar av riktlinjernas betydelse fortfarande har giltighet. De remissinstanser som uttalar sig i frågan delar denna uppfattning.

Jag vill till att börja med erinra om att de geografiska riktlinjerna är resultatet av avvägningar som grundas på de verksamhetsanknutna riktlinjerna. Med utgångspunkt i de senare har särskilda överväganden gjorts för sådana större områden i landet som har speciellt stora värden för naturvården, kulturminnesvården och friluftslivet och där konkurrensen om de fysiska resurserna är eller kan förväntas bli särskilt framträdande. För dessa områden, som i sin helhet har bedömts vara av riksintresse, har statsmakterna genom riktlinjerna angett hur avvägningar i frågor om användningen av mark och vatten bör göras. Sådana geografiska riktlinjer finns för kustområdena, fjällområdena, huvudälvarnas dalgångar, vissa insjöområden samt för de s. k. primära rekreativområdena. Riktlinjer finns också om undantag från vattenkraftsutbyggnad i vissa älvar och älvsträckor.

De geografiska riktlinjerna gäller sålunda i första hand skydd för områden som i ett nationellt perspektiv har bedömts vara särskilt viktiga på grund av de natur- och kulturvärden som finns i områdena och därmed deras särskilda förutsättningar för turism och friluftsliv. Större miljöförändringar som skadar dessa skyddsvärden bör enligt riktlinjerna inte få komma till stånd inom områdena. Riktlinjerna innebär att statsmakterna har tagit ställning till hur mark- och vattenanvändningen i vissa viktiga avseenden bör inriktas i områdena. Innebörden är således, som jag nyss angav, att avvägningar redan har gjorts utifrån ett nationellt perspektiv mellan olika intressen att utnyttja områdena.

Bilaga 8

Jag delar de bedömningar som redovisas i departementspromemorian om de geografiska riktlinjernas centrala betydelse för en långsiktigt god hushållning med våra naturresurser och att en motsvarighet till riktlinjerna behövs också framdeles. Jag förordar därför att bestämmelser införs som i allt väsentligt motsvarar de geografiska riktlinjerna. Med hänsyn till att dessa riktlinjer på ett markant sätt skiljer sig från de verksamhetsanknutna, bör bestämmelserna enligt min mening samlas i ett särskilt kapitel i NRL. Av bestämmelserna bör i stort framgå vilka områden som berörs. Därmed garanteras riksdagen inflytande över bl.a. urvalet av områden. Detta har förordats i promemorian och fått ett starkt stöd av remissinstanserna. Jag återkommer senare till frågan om områdenas geografiska avgränsning (avsnitt 4.8).

I promemorian framhålls att bestämmelserna bör få ett starkt genomslag vid planläggning och beslut enligt PBL och enligt annan lagstiftning som innehåller betydelsefulla regler för användningen av mark- och vattenresurserna. Staten bör i förhållande till kommunerna ha det slutliga avgörandet över hur marken och vattnet inom områdena får användas i de avseenden som bestämmelserna behandlar. Det stora flertalet remissinstanser ställer sig bakom promemorieförslaget på denna punkt. Några kommuner som i stor omfattning berörs av förslaget är dock starkt kritiska och menar att förslaget rycker undan den grundläggande principen i PBL om decentralisering till kommunerna av ansvaret för mark- och vattenanvändningen och miljöutformningen i övrigt. Svenska kommunförbundet framför liknande synpunkter.

Jag har förståelse för den kritik som dessa kommuner framför. Som jag tidigare har framhållit anser jag det emellertid nödvändigt att staten tar ett slutligt ansvar för hushållningen med mark- och vattenområden som är av riksintresse. Med hänsyn till vad jag nyss anförde om de geografiska bestämmelsernas centrala betydelse för en god hushållning med våra samlade naturresurser och bestämmelsernas långsiktiga karaktär, anser jag att ett statligt ansvar är naturligt och särskilt viktigt just i fråga om tillämpningen av dessa bestämmelser. Jag vill samtidigt betona att det statliga ansvaret och inflytandet inte sträcker sig över alla markanvändnings- och bebyggelsefrågor inom de avsedda områdena. Det begränsas självfallet till de frågor som behandlas i bestämmelserna. Jag vill också stryka under att det är i huvudsak genom kommunal fysisk planering som de geografiska bestämmelserna kommer att konkretiseras. Detta kommer då, liksom hittills i den fysiska riksplaneringen, att ske i en samrådsprocess mellan berörda kommuner och länsstyrelser, i vilken det ges goda möjligheter att klara ut uppkommande meningsskiljaktigheter m. m.

Av de geografiska bestämmelser som jag nu kommer att föreslå följer att en helhetssyn skall anläggas på vad som är en lämplig utveckling inom de berörda områdena. I många fall behövs ett interkommunalt planeringssamarbete. Eftersom det dessutom gäller områden med starka nationella värden, har länsstyrelserna ett särskilt ansvar för att biträda kommunerna i arbetet med översiktsplanerna och därvid verka bl.a. för att planerna samordnas på ett lämpligt sätt. I flera fall är det

Bilaga 8

önskvärt med samordning också över länsgränserna och i några fall med samordning över riksgränsen mot Norge och Finland.

Jag är övertygad om att det samråd som enligt PBL-förslaget skall ske mellan länsstyrelsen som företrädare för statliga intressen och kommunen i det helt övervägande antalet fall kommer att leda till att eventuella meningsskiljaktigheter i fråga om bestämmelsernas innebörd och tillämpning mellan statliga och kommunala intressen klaras ut. Jag förutsätter härvid att länsstyrelsen som företrädare för staten anlägger ett översiktligt synsätt och koncentrerar sig på frågor som är väsentliga med hänsyn till syftet med bestämmelserna.

Norrköpings kommun sätter i fråga om bestämmelser som skall motsvara de geografiska riktlinjerna bör införas utan att samtliga kommuner som berörs av lagförslaget bereds tillfälle att yttra sig. Med anledning härav vill jag framhålla att staten och kommunerna i samråd har behandlat frågor om mark- och vattenanvändningen inom de aktuella områdena sedan början av 1970 talet i arbetet med den fysiska riksplaneringen. Vidare har samtliga kommuner haft möjligheter att yttra sig över PBL utredningens betänkande år 1979 som innehöll förslag om lagreglering av de geografiska riktlinjerna. I samband med remitteringen av departementspromemorian valdes i samråd med Svenska kommunförbundet ut ca 80 kommuner som beredes tillfälle att yttra sig över förslaget. Under remisstiden lämnades en omfattande information om förslaget i varje län. Till dessa informationstillfällen inbjöds företrädare för samtliga landets kommuner. Jag finner mot denna bakgrund att frågan om en lagreglering av de geografiska riktlinjerna är väl beredd och att det saknas skäl till ytterligare remissbehandling.

SIDA 112–115, PROP. 1985/86:3

4.8 Områdenas geografiska avgränsning

Mitt förslag: De områden som omfattas av geografiska bestämmelser avgränsas i NRL grovt med hjälp av ortnamn och geografiska namn som är lokalisering. Den närmare avgränsningen sker i samband med planläggning enligt PBL.

Promemoriaförslaget: Överensstämmer i stort sett med mitt förslag (se promemorian s. 99–102).

Remissinstanserna: Det stora flertalet instanser har inte framfört några erinringar mot promemoriaförslaget. Några remissinstanser anför dock principiella synpunkter på hur gränserna för områdena bör läggas fast, och ett tiotal instanser har konkreta synpunkter på hur olika områden bör avgränsas.

Bilaga 8

Skälen för mitt förslag: Jag anser att de områden som skall omfattas av geografiska bestämmelser bör vara så väl definierade som möjligt. Kammarkollegiet anser att man i detta avseende bör gå längre än vad som föreslås i promemorian och förordar som en lösning bland flera att man till lagen knyter en karta som anger områdenas utbredning. Andra lösningar som framförs av kammarkollegiet är att preciseringen sker genom en regeringsförordning med tillhörande karta eller att det överlämnas till en central förvaltningsmyndighet att närmare bestämma områdenas gränser med ledning av lagtexten.

Jag anser att det skulle föra för långt att i en karta som bifogas lagen närmare precisera områdenas utbredning. En sådan lösning skulle kunna innebära en olycklig låsning som t. ex. kan förhindra välgrundade justeringar av gränserna som de statliga myndigheterna och kommunerna kommer fram till i samband med det konkreta fysiska planeringsarbetet. Jag är inte heller beredd att ansluta mig till kammarkollegiets övriga förslag. De är inte tillräckligt väl anpassade till den planerings- och samrådsprocess som utvecklats inom ramen för den fysiska riksplaneringen och som enligt PBL-förslaget skall tillämpas också i fortsättningen.

Jag har funnit att promemorieförslaget i huvudsak är väl avvägt i de avseenden jag nu behandlar. Jag ställer mig alltså bakom förslaget att det direkt av lagen, genom att områdena benämns och grovt avgränsas med geografiska namn och ortnamn som är lokalisering, skall framgå vilka områden som omfattas av bestämmelserna. Jag förordar emellertid att benämningarna i promemorian kompletteras med geografiska namn och ortnamn som medför att avgränsningen blir klarare. Områdenas geografiska utbredning i stort framgår av kartfiguren (se kartbilaga). Jag återkommer strax med vissa förtydliganden med anledning av lagrådets yttrande.

Flera remissinstanser har, som jag nyss nämnde, lämnat synpunkter på promemorians förslag till avgränsningar och på den karta som bifogades promemorian. Några instanser, bl.a. länsstyrelsen i Blekinge län och Sydvästra Skånes kommunalförbund, anser att det varit svårt att tolka kartan och efterlyser preciseringar av områdesgränserna. Ett tiotal remissinstanser anger konkret hur man anser att olika områden bör avgränsas. Jag vill erinra om att de områden som jag föreslår skall omfattas av Prop. 1985/86: 3 geografiska bestämmelser, i samtliga fall omfattas av gällande riktlinjer i den fysiska riksplaneringen. Som jag har angett tidigare är områdena i de flesta fall grovt redovisade på kartor i tidigare propositioner och riksdags beslut om den fysiska riksplaneringen. För de obrutna fällområdena har regeringen beslutat om mera preciserade gränser. Bakom de avgränsningar som har redovisats i propositionerna och riksdagsbesluten ligger som jag redan sagt en omfattande planerings- och samrådsprocess som genomförts under den fysiska riksplaneringens program- och planeringsskeden. Därvid har områdena redovisats bl. a. i kommunöversikter och av länsstyrelserna på planeringskartor i skala 1:250000 eller 1:500000. Anpassningar av gränserna till lokala förhållanden har kunnat ske i denna process.

Bilaga 8

Både statliga myndigheter och kommunerna har därför goda kunskaper om de områden det är fråga om och hur de bör avgränsas mera i detalj. Sådana mera detaljerade avgränsningar sker lämpligen i samband med den obligatoriska översiktsplaneringen enligt PBL. Det är först i samband med att fysiska planer upprättas som det är möjligt att beakta de lokala förutsättningarna på sådant sätt att det är rimligt att bestämma mera preciserade gränser med utgångspunkt från bestämmelsernas syfte.

Utöver vad jag nu har anfört bör enligt min mening bl.a. följande utgångspunkter gälla för de överväganden om områdenas avgränsning som skall göras i samband med den kommunala fysiska planeringen.

Kustområdenas gräns ut mot havet bör bestämmas inom en zon på 1-3 sjömil utanför den s.k. baslinjen. Detta stämmer överens med förslaget i promemorian som i denna del har godtagits av remissinstanserna. I begreppet Gotlandskusten bör inbegripas Fårö, Storsudret och Östergarn med hänsyn till dessa områdens mycket stora värden för bl.a. naturvärden och kulturminnesvärden.

De områden som enligt mina tidigare förslag är av särskilt stor betydelse för turism och rekreation bör avgränsas med hänsyn till områdenas värden för naturvärden och kulturminnesvärden och inte med hänsyn till ekonomiska eller organisatoriska önskemål som har samband med turismen som näringsgren. Sådana utvidgningar av kustområdet i Norrbottens län och av området Dalsland Nordmarken till att omfatta hela kommuner som har föreslagits av berörda länsstyrelser bör alltså inte aktualiseras. När det gäller Vänern och Vättern samt övriga sjöar som berörs av bestämmelserna bör sjöytorna ingå helt i områdena.

De obrutna fjällområdena är väl definierade genom tidigare beslut. De gränser som regeringen beslutat har föregåtts av omfattande samråd och planeringsarbete och bör även i fortsättningen ligga fast. Jag vill dock erinra om vad jag anfört om gränsändringar i fall då regeringen ger tillstånd till mineralutvinning i områdena (avsnitt 4.6).

För den övriga fjällvärlden bör gälla som utgångspunkt att ett i stort sett sammanhängande område från fjällområdena i Dalarna till Sveriges nordgräns mot Norge och Finland skall omfattas av de geografiska bestämmelserna. I begreppet fjällvärlden bör ingå kalfjällsdominerade områden och mellanliggande dalgångar. Med kalfjällsdominerade områden avses områden som utgör kalfjäll samt därtill anslutande skogsklädda områden inom 5 km från kalfjällsgränsen. Till fjällvärlden bör också räknas huvuddelen av de primära rekreationsområden som hittills har benämnts Dalafjällen, Härjedalsfjällen, Åre, Tärna Graddis fjällvärld, Abisko Kebnekaisefjällensamt en del av det område som har benämnts Vindelälven.

När det gäller avgränsningen av älvdalarna i anslutning till de älvar och älvssträckor som bör undantas från vattenkraftsutbyggnad, bör utgångspunkten vara de avgränsningar som gjorts i samband med program- och planeringsskedena i den fysiska riksplaneringen. Vattenområdenas avgränsning med hänsyn till tillämpningen av bestämmelserna om undantag från vattenkraftsutbyggnad har jag behandlat tidigare (avsnitt 4.7).

Bilaga 8

I lagrådsremissen uttryckte jag att det system som jag nu har redogjort för med lokalisering av geografiska benämningar på områdena i lagen och en närmare avgränsning av områdena i samband med den kommunala fysiska planeringen – bäst tillmötesgår motstridiga önskemål om, å ena sidan, tillräckligt långtgående preciseringar och, å andra sidan, erforderligt handlingsutrymme så att inte bestämmelserna blir alltför otympliga i den praktiska hanteringen.

Jag anförde vidare att, om statliga myndigheter och kommuner inte kan komma överens om områdenas avgränsning i samband med att kommunala planer enligt PBL upprättas, reglerna i PBL om statlig kontroll beträffande nationella intressen får tillämpas. Därvid kan det bli aktuellt för regeringen att besluta hur ett visst område skall avgränsas mera i detalj.

Lagrådet tar i sitt yttrande upp ett resonemang om avgränsningsfrågan och anför bl. a. följande:

Vad lagrådet erfarit från den försöksverksamhet som pågår i anledning av PBL och NRL visar också att vissa länsstyrelser och kommuner arbetar från utgångspunkten att de geografiska områdena exakt skall anges i planen.

Råder det oenighet mellan länsstyrelsen och en kommun om hur stort det skyddsvärda området bör vara ligger det nära till hands att under samrådsskedet söka lösa konflikten genom en överenskommelse som tar sig uttryck i en gräns på en karta. I sista hand kan det, som departementschefen säger, bli aktuellt för regeringen att besluta hur ett visst område skall avgränsas mer i detalj. Att områdena är klart avgränsade underlättar på sitt sätt statliga och kommunala myndigheters tillämpning av NRL och därtill anknutna lagar. Således torde ett beslut av en länsstyrelse enligt 12 kap. 4 § PBL att pröva bygglov som regel böra avse ett bestämt område. Också för den enskilde är det ofta en fördel att veta vilken mark som faller inom ett skyddsområde. Å andra sidan talar syftet med bestämmelserna om skydd för vissa riksintressanta områden mot en strikt gräns. Det ligger nämligen i sakens natur att gränsen inte kan vara densamma för alla slag av tilltänkta åtgärder. På en plats på ett visst avstånd från en skyddad kust där en stor industrianläggning uppenbarligen aldrig kan tillåtas möter kanske inte hinder mot ett exploateringsföretag av annan inriktning och mindre omfattning. Att gränserna blir olika med hänsyn till exploateringsföretagens typ och miljöstörande effekt utgör ett måhända avgörande argument för att de geografiska områdenas gränser bör vara obestämda och flytande. Svårigheten att bestämma influensområdet exakt illustreras också av departementschefens uttalande (s. 233) att de obrutna fjällområdenas bevarandevärden inte får äventyras genom att exploateringsåtgärder vidtas "alldeles utanför de obrutna områdenas gränser". Enligt lagrådets mening bör departementschefen vid lagstiftningsärendets fortsatta beredning till ledning för kommunernas och de statliga myndigheternas planarbete något närmare utveckla sina synpunkter på den nu berörda frågan.

Som jag redan angett är det min uppfattning att det först i samband med konkret planläggningsarbete enligt PBL är möjligt att bestämma områdes avgränsningarna i detalj. Självfallet bestäms i sådana situationer normalt också en strikt gräns. En sådan underlättar naturligtvis prövningen av bygglov m. m. Den gräns som därvid läggs fast bör utgå från syftet med bestämmelserna i 3 kap. NRL. Det är enligt min mening inte acceptabelt och dessutom onödigt att länsstyrelsen när avgränsningsfrågan behandlas hävdar att "buffertzoner" skall ingå i området av det skälet att

Bilaga 8

länsstyrelsen vill garantera en ingripandemöjlighet om ett exploateringsanspråk skulle dyka upp i denna buffertzonen. Mina förslag i propositionen om PBL innebär nämligen att staten, dvs. i första hand länsstyrelsen, kan gripa in mot kommunala beslut som innebär att ett riksintresse hotas oavsett om hotet ligger inom ett område av riksintresse eller i sådan närhet av området att riksintresset hotas.

Lagrådets resonemang om olika exploateringsföretags typ och miljöstörande effekt är något som kommunen och länsstyrelsen måste ta fasta på i ett konkret ärende då ett exploateringsanspråk aktualiseras som kan innebära påverkan på ett område som är av riksintresse enligt 3 kap. Det är härvid ointressant om exploateringsanspråket ligger inom det riksintressanta området eller utanför den gräns som har bestämts för området på det sätt jag nyss redogjorde för. Det som är intressant är exploateringsföretagets inverkan på riksintresset.

5 Vissa utredningsfrågor m.m.

5.1 Kunskapsunderlag i fråga om områden av riksintresse

De bestämmelser som jag har föreslagit i fråga om områden av riksintresse kommer att få särskild betydelse vid olika beslut om markens och vattnets användning. Vid beslut enligt PBL får bestämmelserna dessutom betydelse när det gäller ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Det finns därför skäl att närmare precisera vilka krav som bör ställas på det kunskapsunderlag som måste finnas för tillämpningen av bestämmelserna. Som jag tidigare har framhållit har den hittillsvarande ordningen fungerat tillfredsställande när det gäller att närmare ange områden som är av riksintresse för olika verksamheter. Den ordningen bör i stort kunna tillämpas även efter en lagreglering av riktlinjerna. Detta innebär att ansvariga centrala sektormyndigheter för resp. verksamhet och intresse måste utarbeta ett kunskapsmaterial som redovisar vad myndigheten bedömer vara områden av riksintresse för sektorn i fråga. Mitt förslag till NRL innebär att man måste se på behovet att ange områden som skall omfattas av bestämmelserna om riksintressen på ett delvis annorlunda sätt än vad som varit fallet i den hittillsvarande fysiska riksplaneringen. Det beror på att riktlinjerna lagregleras som en del i en, vilken även ingår allmänna hushållskrav som till en del bygger på riktlinjerna.....etc.

Ur Specialmotiveringen för 2 kap. 2 §, Sidan 154–156 (Prop. 1985/86)

2 §

Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär.

Bilaga 8

I paragrafen har tagits in bestämmelser om skydd för stora, sammanhängande mark- och vattenområden som är förhållandevis opåverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Skälen till att införa sådana bestämmelser har jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.3).

Intresset i olika delar av landet för skydd av sådana områden beror naturligtvis på vilken utveckling som skett i regionen vad gäller ianspråktagande av landsbygdsområden för urbana ändamål, på efterfrågan vad gäller friluftaktiviteter m.m. under arbetet med den fysiska riksplaneringen har kommuner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter ställt samman ett material som är användbart när det gäller att bedöma vilka områden som kan beröras av bestämmelsen. Av särskilt intresse är de översikter som upprättats inom länsstyrelserna över lokaliseringen av större exploateringsföretag och över utbredningen av s. k. bebyggelseinfluerade områden.

I denna paragraf, liksom i flera andra paragrafer i 2 kap., föreskrivs att det intresse som behandlas i paragrafen skall ”så långt möjligt” skyddas mot vissa ingrepp. Jag har i den allmänna motiveringen när jag behandlade frågor om vattenbruk (avsnitt 3.5) något utvecklat vilka bedömningar detta uttryckssätt bör föranleda vid konkurrens mellan olika intressen. I uttrycket ligger naturligtvis att den avvägning som skall göras mellan det skyddade intresset och motstående intressen skall innefatta hänsynstaganden till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd paragrafen ger. I första hand är avsikten att ge utrymme i det enskilda fallet för samhällsekonomiska hänsynstaganden, t.ex. med hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen skall vägas in. I uttrycket ”så långt möjligt” ligger dock också att enbart ekonomiska hänsynstaganden inte får äventyra de värden som bestämmelsen avser att skydda, annat än om en samlad bedömning i enlighet med 2 kap. 1 § visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning.

I förevarande paragraf liksom i flera andra paragrafer i NRL anges att ett visst intresse skall skyddas mot åtgärder som ”påtagligt kan påverka” detta. Med detta uttryckssätt utesluts bagatellartad påverkan. Endast sådana åtgärder åsyftas som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ inverkan på detta.

På grund av syftet med förevarande paragraf att skydda stora, förhållandevis opåverkade områden mot åtgärder som påtagligt kan påverka deras karaktär, är det endast exploateringsföretag och andra ingrepp av betydande storlek som berörs av bestämmelsen. Paragrafen torde i första hand bli tillämplig i mål och ärenden som avser t.ex. nyetablering av industriell eller liknande verksamhet, tätorts- och fritidsbebyggelse av större omfattning med därtill hörande anläggningar, större trafikleder, större ledningsföretag, gruvor och större täkter, terminalanläggningar, upplag och tippar samt farleder och muddringsföretag. Det gäller alltså sådana anläggningar och åtgärder som kan medföra begränsningar i handlingsfriheten för framtida omdispositioner, ha betydande inverkan på landskapsbilden eller i övrigt

Bilaga 8

ge upphov till väsentliga störningar som bör undvikas i områdena. För gruvor, liksom större läkter av sten, grus, sand eller torv, är lokaliseringmöjligheterna av naturliga skäl i många fall begränsade. I dessa fall bör paragrafen tillämpas endast om det uppenbarligen finns realistiska alternativ att tillgodose de behov som föreligger i den berörda regionen från andra gruvor eller läkter. Jag vill här nämna att lagrådet särskilt behandlat begreppet ”exploateringsföretag”. Lagrådet anför bl.a. följande:

I nu förevarande lagrådsremiss avses med exploateringsföretag enligt specialmotiveringen till denna paragraf etablering av industriell eller liknande verksamhet, tätorts- och fritidsbebyggelse av större omfattning med därtill hörande anläggningar, större trafikleder, större ledningsföretag, gruvor och större läkter, terminalanläggningar, farleder och muddringsföretag. Av specialmotiveringen till 2 kap. 4 § framgår att med exploateringsföretag förstås också företag av mycket mindre omfattning. När det på s. 210 talas om ”små exploateringsföretag” synes därmed avses t. ex. koloniområden med odlingslotter. Också en enstaka byggnad synes omfattas av begreppet exploateringsföretag och detta även om byggnaden endast utgör komplettering av befintlig bebyggelse. Å andra sidan säger departementschefen – något motsägelsefullt – på s. 228 att företag som har endast obetydlig omfattning inte anses som exploateringsföretag. Det är enligt lagrådets mening tveksamt om begreppet ”exploateringsföretag” är så entydigt att det bör användas i lagtext. Lagrådet har emellertid inte kunnat finna något kort och pregnant uttryck som är att föredra. Ordet ”exploateringsföretag” har länge använts i arbetet med den fysiska riksplaneringen. Uttrycket är alltså väl känt just i samband med hushållning med naturresurser och kan knappast välla missförstånd när det används i NRL. Genom ytterligare uttalanden av departementschefen bör emellertid innebörden av de ovan nämnda något motsägelsefulla uttalandena klargöras.

Jag vill med anledning av lagrådets yttrande endast framhålla att även företag som har liten omfattning är att hänföra till exploateringsföretag. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen till 3 kap. 1 §. Vissa områden på landsbygden, som endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag, kan vara av betydelse som friområden mellan tätorter eller som rekreativsområden o.d. Det kan i dessa och andra fall vara av betydelse att undvika även smärre ingrepp som, om de förekommer i större antal, kan få stor inverkan på det skyddsvärda området. Grunder för skydd av sådana områden även mot mindre ingrepp, t.ex. enstaka byggnader, finns i andra bestämmelser i NRL, bl.a. 2 kap. 4 och 6 §§. Jag vill framhålla att den nu föreslagna 2 § inte är avsedd att användas för att styra bebyggelsens normala utveckling, t.ex. viss utvidgning av befintlig bebyggelse, eller för att påverka brukningsformerna i jord- och skogsbruket.

Om ett större exploateringsföretag aktualiseras i den typ av område som avses i 2 §, bör utredning göras av möjligheterna att i stället lokalisera verksamheten till områden som redan är påverkade, dvs. i anslutning till samlad bebyggelse, till industri- och arbetsområden eller inom korridorer i landskapet som redan har tagits i anspråk för trafikleder eller ledningar.

Bilaga 8

Ur Specialmotiveringen för 3 kap. 6 §, Sidan 161–165 (Prop. 1985/86)

6 §

Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturminnesvärden eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Som har framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.6) måste sådana åtgärder så långt möjligt undvikas som påtagligt skulle skada värden i natur- och kulturmiljön som har betydelse från allmän synpunkt och som inte kan återskapas eller ersättas om de en gång förstörs. Bestämmelser härom har tagits in i 6 §. Paragrafens utformning har jag behandlat i den allmänna motiveringen.

Första stycket anknuter i allt väsentligt till gällande ordning. 19 § byggnadsstadgan finns sålunda bestämmelser om att bebyggelse med särskilt värde ur historisk eller kulturhistorisk synpunkt eller ur skönhetssynpunkt såvitt möjligt skall bevaras. Vidare föreskrivs i fråga om naturmiljön att områden med särskild naturskönhet eller säregna naturförhållanden samt områden som är särskilt lämpade och behövliga för friluftsliv såvitt möjligt skall bevaras. I förslaget till PBL återfinns ingen motsvarighet till dessa bestämmelser. Det har nämligen förutsatts att en reglering med motsvarande innebörd skall göras i NRL på det sätt som nu föreslås.

De områden som berörs av bestämmelsen i första stycket finns i allt väsentligt kartlagda i kommunala planer samt i utredningar och program som upprättats hos kommunerna och länsstyrelserna.

Inom ett område av betydelse från naturvårdssynpunkt kan bevarandevärdet ligga i t.ex. ett rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt för förståelsen av naturen. Bevarandevärdet hos ett område av intresse för friluftslivet kan hänga samman med goda möjligheter till bad, fritt strövande i obebyggda områden, goda förutsättningar för fritidsfiske, båtliv och camping, goda förutsättningar för vintersport o.d. Hos områden av betydelse för kulturminnesvärden ligger bevarandevärdet ofta i äldre värdefull bebyggelse eller i karaktären hos ett odlingslandskap med dess kombination av brukningsformer inom jord- och skogsbruket, bebyggelsens struktur, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar. Ofta är bevarandevärdena gemensamma för naturvärden, kulturminnesvärden och friluftslivet.

När det gäller områden som behövs för närrekreation är naturligtvis markens användbarhet för utevistelse och rekreation av stor vikt. Naturmark med goda växtbetingelser och god motståndskraft mot slitage har särskilt intresse. I slättbygder kan områden som är fria från bebyggelse och tekniska anläggningar vara viktiga för upplevelsen av sammanhang i landskapet. Ett helhetsperspektiv bör där

Bilaga 8

anläggas på friområdena, som innefattar hänsynstaganden både till produktionsintressen och till rekreativa, estetiska och kulturella värden.

Ett långsiktigt perspektiv måste naturligtvis anläggas på användningen av mark- och vattenområden i tätorternas närhet. Vid lokalisering av ny bebyggelse med därtill hörande anordningar i områden inom och i anslutning till den samlade bebyggelsen behöver omsorgsfulla överväganden alltid göras. I dessa områden råder särskilt stör konkurrens mellan olika anspråk på användning av marken och vattnet. Tätortsbefolkningens behov av områden för närrekreation i olika former och för upplevelser av olika värden i natur- och kulturmiljön måste avvägas mot behovet av skydd för områden för biologisk produktion och önskemålen att ta områden i anspråk för bostadsbebyggelse, industriell och liknande produktion och för olika andra samhällsbyggnadsändamål. För att begränsa markkonkurrensen är det önskvärt att bebyggelse och anläggningar i tätortsnära områden ges en utformning som innebär ett så effektivt markutnyttjande som möjligt utan att kraven på goda bostads- och arbetsmiljöer åsidosätts. Många kommuner har gjort betydande insatser för att göra attraktiva naturområden intill tätorterna tillgängliga för närrekreation genom promenad- och cykelvägar och genom att ordna anläggningar för fritids- och sportaktiviteter på lämpliga platser. Ett ökat intresse finns också för välbelägna odlingslotter och koloniträdgårdar.

De områden som är av intresse för närrekreation har i många fall samtidigt stor ekonomisk betydelse för jord- och skogsbruket. Det är därför angeläget att söka undvika eller begränsa motsättningar mellan jord- och skogsbrukets intressen och olika former av friluftsliv i tätorternas närhet. Utöver kommunala markförvärv och inrättande av naturreservat eller naturvårdsområden kan civilrättsliga avtal mellan kommunen och markägarna många gånger vara en lämplig lösning liksom informella överenskommelser om åtgärder som ger markägaren möjlighet att dra nytta av positiva sidor av ett omfattande friluftsliv på fastigheten.

Vid tillståndsprövning av åtgärder som kan påtagligt skada viktiga värden i natur- och kulturmiljön bör naturligtvis först undersökas om det finns möjligheter att tillgodose syftet med åtgärden inom annat område eller på annat sätt som inte medför bestående skador. Som jag tidigare har påpekat är det särskilt angeläget att förhindra bestående skador i natur- och kulturmiljön. I fall då det visar sig nödvändigt att tillåta ett exploateringsföretag eller ett annat ingrepp inom eller i anslutning till ett sådant område som här avses, bör därför åtgärden utformas så att bestående skador i natur- och kulturmiljön i görlig mån begränsas. För att begränsa den påverkan som hänger samman med de direkta ingreppen i landskapet måste stor vikt fästas vid omhändertagande av överskottsmassor och restprodukter, utformning av byggnader och konstruktioner samt efterbehandling av brytningsområden och eljest påverkade områden. Sådana åtgärder har stor betydelse om bestående skador i mark och miljö skall kunna förhindras eller begränsas.

Bilaga 8

Det kan naturligtvis också vara så att den åtgärd som skall prövas har begränsad betydelse för det värde som skall skyddas eller att den berör en sådan del av ett bevarandeområde som inte är särskilt känsligt för förändringar. Det kan t.ex. vara fråga om en byggnadsplats för ett fritidshus i utkanten av ett stort, något oklart avgränsat bevarandeområde av betydelse för naturvården. Om fritidshuset ges en lämplig detaljlokalisering och utformning, kan det bli så väl anpassat till förhållandena på platsen att det inte vållar någon olägenhet. Självfallet måste frågan emellertid också ses i relation till den bebyggelseutveckling som kan vara att vänta om ett bygglov beviljas. I ett annat fall, t.ex. om det gäller en öppen hed- eller skärgårdsnatur, kan ett enstaka hus ha betydande negativ inverkan på bevarandeintresset och på den grunden strida mot förevarande paragraf.

Innebörden i begreppet ”så långt möjligt” har kommenterats i special motiveringen till 2 kap. 2 §.

I andra stycket har tagits in bestämmelser angående skydd av områden av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet. Ett område kan vara av riksintresse för naturvården, därför att det särskilt väl belyser viktiga skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper och biotoper. Det kan vara av särskilt stort intresse också därför att det hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper, biotoper eller arter. Områden med nu angivna kvaliteter ges genom bestämmelsen i andra stycket ett särskilt starkt skydd. Bestämmelsen är vidare avsedd att skydda sådana kulturmiljöer som dokumenterar olika utvecklingsperioder i vårt lands historia och är av särskilt värde för forskningen och som sevärdheter för en bred allmänhet. Bestämmelsen skyddar också områden för friluftslivet som har så stora rekreativvärden på grund av natur- och kulturkvaliteter att de är attraktiva för besökare från stora delar av landet.

För att 6 § andra stycket skall vara tillämpligt bör krävas att området eller miljön i fråga skall ha få motsvarigheter i landet. Det kan gälla områden med representativa exempel på landskapstyper eller naturtyper. Områdena bör särskilt väl belysa olika skeden i natur- och kulturlandskapets utveckling. Det kan också gälla områden av stor betydelse som referensområden för utbildningen och den vetenskapliga forskningen.

När det gäller områden som är av riksintresse för friluftslivet spelar förutsättningarna för naturupplevelser och friluftsverksamhet samt tillgängligheten för allmänheten stor roll. Värderingen hänger samman med hur stort och ostört ett område är, om natur- och kulturföreteelserna är särskilt attraktiva för en nationell publik, t.ex. genom att området har tilltalande utsiktspunkter och utflyktsmål. Att det finns för landet särskilt goda förutsättningar för bad, fiske, båtsport, kanotfärder, vandring eller vintersport kan också innebära att området är av riksintresse. Områdenas tillgänglighet för en bred allmänhet beror bl.a. av kommunikationer till området, övernattningsmöjligheter samt olika anläggningar och anordningar i övrigt.

Bilaga 8

I samband med programskedet i den fysiska riksplaneringen redovisade naturvårdsverket vilka områden som enligt verkets uppfattning är av riksintresse för naturvården och friluftslivet. Riksantikvarieämbetet gjorde en motsvarande redovisning för kulturminnesvården. Som nämnts i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.1) har dessa områden behandlats av kommunerna i deras arbete med kommunöversikter och markanvändningsplaner under program- och planeringsskedena i den fysiska riksplaneringen. Därvid har de statliga myndigheterna och kommunerna i stort varit överens om hur områdenas värden bör beaktas vid planläggning och tillståndsprövning. Kännedomen om landets natur- och kulturvärden har avsevärt ökat under den tid som har förflutit sedan de nämnda anspråken redovisades. Regionala program för naturvård och kulturminnesvård finns eller håller på att utarbetas inom flertalet län. Rikstäckande inventeringar har genomförts eller genomförs beträffande t. ex. urskogar och våtmarker. Regeringen har också ställt sig bakom den s.k. CW listan (Convention on Wetlands), vilket innebär ett speciellt ansvar för vissa internationellt betydelsefulla våtmarksområden i landet. Dessa förbättrade kunskaper m. m. Kan föranleda kompletteringar eller ändringar av de urval av områden som är av riksintresse. Naturvårdsverket och riksantikvarieämbetet har ansvaret för detta urval. I den allmänna motiveringen (avsnitt 5.1) har jag vidare framhållit att de relativt odefinierade, stora områden som i vissa fall angetts som riksintressanta för friluftslivet eller kulturminnesvården nu bör kunna begränsas och preciseras närmare.

Det nya lagtekniska sammanhanget och de ytterligare kunskaper som föreligger, motiverar att naturvårdsverket och riksantikvarieämbetet ser över sitt kunskapsunderlag i fråga om de områden som myndigheterna anser bör omfattas av 6 § andra stycket.

SIDA 170–175, PROP. 1985/86:3

3 kap. Särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet

1 §

De områden som anges i 2 6 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i dessa områden endast om hinder inte möter enligt 2 6 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Bestämmelserna i detta kapitel utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 2 kap. 7 § andra stycket.

I paragrafen har tagits in bestämmelser som skall gälla för samtliga områden som omfattas av 3 kap. Syftet med bestämmelserna är, som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1 och 4.3), att uttrycka det som är grundläggande också för

Bilaga 8

gällande geografiska riktlinjer i den fysiska riksplaneringen, nämligen att skydda de betydelsefulla natur- och kulturvärden som områdena inrymmer så att dessa värden inte går förlorade genom olika typer av exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön.

I *första stycket* första meningen uttrycks att de områden som anges i 2–6 §§, på grund av de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet är av riksintresse. Det innebär som jag tidigare har påpekat bl. a. Att staten med stöd av 12 kap. 1 § PBL kan ingripa mot sådana plan- och tillståndsbeslut enligt PBL som innebär att natur- och kulturvärdena inte tillräckligt beaktas. Det framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2) vilka bedömningar som ligger bakom urvalet av områdena. Urvalet baseras på den process av kunskapsinsamling, programarbete och planeringsåtgärder som vidtagits inom ramen för den fysiska riksplaneringen allt sedan förarbetena startade under senare delen av 1960 talet. Frågor om hur områdena avgränsas har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.8).

I första stycket andra meningen har tagits in en bestämmelse till skydd för områdenas natur- och kulturvärden. Som jag har utvecklat i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1) och när jag behandlade 2 kap. 10 §, innebär bestämmelsen – i likhet med övriga bestämmelser i 3 kap. – att en avvägning mellan olika intressen redan är gjord och att således natur- och kulturvärdena skall ges företräde i konkurrenssituationer. För att bestämmelsen skall kunna tillämpas med önskvärd fasthet, fordras ett tillräckligt väl underbyggt kunskapsunderlag om natur- och kulturvärdena. Även frågor om kunskapsunderlaget har jag behandlat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4 och 5) och i specialmotiveringen till bestämmelserna i 2 kap. Av vad jag där anfört framgår att ett tillfredsställande underlag i stort ett redan finns tillgängligt och att detta har genomlöpt en planeringsprocess i vilken både ansvariga statliga myndigheter och kommunerna aktivt har deltagit. Kunskapsunderlaget är därför väl känt och förankrat hos dem som i första hand har att tillämpa bestämmelsen.

När första stycket andra meningen skall tillämpas i ett visst ärende måste man utgå från de samlade natur- och kulturvärden som finns i hela det geografiska område som är berört i ärendet. Det underlag som finns för tillämpning av 2 kap. 6 § är därvid av stort värde. Jag vill emellertid betona att man – till skillnad från vad som skall iaktas vid tillämpningen av 2 kap.6 § – inte bara skall göra en bedömning huruvida en viss exploateringsåtgärd påverkar natur- eller kulturvärdena i den närmaste omgivningen. Vid tillämpning av förevarande bestämmelse skall således anläggas ett helhetsperspektiv på vad som är en lämplig utveckling i hela det geografiska område som bestämmelsen omfattar.

Med exploateringsföretag avses de typer av företag som jag har behandlat i specialmotiveringen till 2 kap. 2 §. Med anledning av lagrådets påpekande om begreppet ”exploateringsföretag” som jag återgav i specialmotiveringen till 2 kap. 2 § vill jag här bara lägga till att exploateringsföretag av mindre omfattning i ett normalfall går att förena med bestämmelserna i 3 kap. med undantag för 3 kap. 5–6 §§. En bedömning måste emellertid göras från fall till fall med utgångspunkt i

Bilaga 8

bestämmelsernas syfte. Med uttrycket ”andra ingrepp i miljön” avser jag sådana ingrepp som kan bli en direkt följd av ett visst exploateringsföretag. Det kan gälla upplag, schaktningsarbeten, ingrepp i vegetationen, utsläpp osv.

I andra meningen används uttrycket ”påtagligt skadar”. Därmed avses sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på de skyddade intressena eller som tillfälligt kan ha stor negativ inverkan på dessa.

Av andra meningen framgår vidare att även 2–6 §§ innehåller regler om förutsättningar för tillkomsten av exploateringsföretag m. m. i områdena.

Jag vill här lägga till att man, när man bedömer vilka exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som kan ha en sådan påverkan som avses i bestämmelsen, måste beakta egenskaperna både hos verksamheten i fråga och hos den plats där den är tänkt att förläggas. Härvid måste naturligtvis bedömas inte bara uppkommande miljöföroreningar och andra störningar för omgivningen utan också de ingrepp i miljön som skulle bli följden av att verksamheten lokaliseras till den aktuella platsen. Så kan t.ex. en verksamhet som allmänt sett borde få endast liten betydelse för den samlade hushållningen med mark- och vattentillgångarna inom ett av de områden som bestämmelsen avser, i ett visst fall få stor betydelse för hushållningen på grund av verksamhetens lokalisering till just den plats det är fråga om. Av andra meningen följer att man skall göra noggranna överväganden när det gäller valet av plats för exploateringsföretag. Särskilda krav måste också vid behov kunna ställas på utformningen av de anläggningar som kan komma i fråga, så att de t.ex. anpassas till landskapsbilden och de värden som finns i kulturmiljön i övrigt. Enligt min uppfattning bör t.ex. anläggningar inom huvudparten av industrins olika grenar kunna tillåtas i flertalet av områdena, under förutsättning att lokaliserings- och utformningsfrågorna behandlas med tillräcklig omsorg. Jag vill med anledning av remissynpunkterna också betona att bestämmelserna inte hindrar ett normalt jord- och skogsbruk inom huvuddelen av områdena. I sådana delar av områdena där naturvårds- och friluftslivsintressena är särskilt starka, torde det dock i många fall bli aktuellt att utnyttja de möjligheter som naturvårdslagen ger att reglera de areella näringarna till förmån för friluftsliv m.m.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3) har jag angett att fritidsbebyggelse självfallet inbegrips i begreppet ”exploateringsföretag”. Jag framhöll då bl.a. att bestämmelserna i 3 kap. bör ge möjlighet till ett differentierat synsätt beträffande fritidsbebyggelse inom varje område. Jag återkommer strax till vad jag avser med detta. Redan nu vill jag dock betona att en utveckling av enkel, tätortsnära fritidsbebyggelse enligt min mening är önskvärd inom många av de områden som berörs av bestämmelserna i 3 kap. under förutsättning att tillräcklig hänsyn tas till bevarandointressena och friluftslivets intressen.

I enlighet med vad jag anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3) har i andra stycket första meningen tagits in en bestämmelse om att skyddet för natur- och kulturvärdena inte skall hindra utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet. Med uttrycket ”utveckling av befintliga tätorter” avser jag förändringar av bebyggelse och anläggningar som behövs med hänsyn till en

Bilaga 8

normal befolkningsutveckling, förändringar i bostadsstandarden, behovet av trafikleder, grönområden, service, sysselsättning etc. Med ”utveckling av lokalt näringsliv” menar jag en tillväxt i befintliga näringsgrenar eller tillkomst av nya verksamheter i en omfattning som innebär att det finns tillräckliga sysselsättningstillfällen för befolkningen. Vid de bedömningar som görs när bestämmelsen tillämpas bör man också ta i beaktande den befintliga näringslivsstrukturen, tätortsstorleken etc. En utveckling av nya former av vattenbruk, liksom utveckling av småbåtsvarv m. m. får t.ex. anses vara en utveckling av lokalt näringsliv inom kustområdena. Likaså får utbyggnad av turistanläggningar, utveckling av viss fritidsbebyggelse i anslutning till jord- och skogsbruksföretag etc. anses ingå i begreppet lokalt näringsliv i flertalet av de berörda områdena.

I andra stycket första meningen har också tagits in en bestämmelse som innebär att anläggningar som behövs för totalförsvaret får komma till stånd inom områdena utan hinder av paragrafens första stycke och 2 6 §§. Bestämmelsen tar sikte på nödvändiga anläggningar för vårt lands gränsförsvaret, liksom på annan försvarsverksamhet där alternativ lokalisering inte kan väljas, t.ex. den verksamhet som bedrivs vid Vättern.

I andra meningen i andra stycket har tagits in en bestämmelse om förutsättningarna att utvinna fyndigheter av ämnen eller material i områdena. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3) har lagtexten i enlighet med lagrådets påpekande preciserats så att det direkt framgår att det endast är utvinning av fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse som kan komma i fråga.

När det gäller tillämpningen av andra stycket vill jag också betona att, när ett visst företag har förklarats tillåtligt, självfallet skälig hänsyn skall tas till bevarandevärdena i området vid företagets utförande.

Bestämmelserna i 1 § skall givetvis tillämpas med beaktande av de skilda förutsättningar som gäller för de olika områdena. I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2 4.7) har jag behandlat sådana förutsättningar för varje områdestyp. Till ledning för tillämpningen vill jag dessutom anföra följande.

Kustområdenas natursköna och kulturellt intressanta områden har ett särskilt stort värde för rekreation och turism för en bred allmänhet. Det är framför allt större industriella anläggningar, täktverksamhet m.m. Som utgör ett hot mot bevarandevärdena liksom en exploatering med fritidsbebyggelse som bl.a. utestänger allmänheten från att utnyttja områdena för strövande och bad etc. Det är också viktigt att friluftslivet och turismen utvecklas på ett sådant sätt att områden som är särskilt känsliga t.ex. för slitage eller med hänsyn till floran och faunan skyddas så att erforderlig hänsyn tas till naturvårdsintressena. Detta gäller framför allt för vissa skärgårdsområden. Också olika former av utnyttjande av vattenområden, t.ex. för odling av fisk, måste anpassas till bevarandevärdena. Vissa områden – främst de ytterskärgårdar som bara är obetydligt påverkade av exploatering

Bilaga 8

– bör med hänsyn till flora och fauna undantas från ytterligare bebyggelse och anläggningar för friluftsliv, t.ex. anläggningar för båtlivet.

Jag vill betona att exploatering med fritidsbebyggelse bör kunna tillåtas inom delar av kustområdena. Det är emellertid viktigt att exploateringen föregås av en omsorgsfull planering där tillräcklig hänsyn tas till bevarandebestämmelserna. Vidare måste fritidsbebyggelsen självfallet förläggas så att själva strandzonen hålls fri och så att det är lätt att nå stränderna från vägarna. Med begreppet strand avser jag då inte bara det område som omfattas av strandskyddet enligt reglerna i naturvårdslagen. De föreskrifter som jag föreslår har ett vidare syfte. Lämplig omfattning av det område som bör bevaras fritt från bebyggelse och andra anläggningar får avgöras i den kommunala planeringen med hänsyn till förhållandena på platsen och rån den viktiga utgångspunkten att det ligger ett stort värde i att bevara områden med förutsättningar för friluftsliv oexploaterade i anslutning till stranden. Också bebyggelsens utformning och syfte har enligt min mening betydelse för hur man bör se på omfattningen av de områden som bör hållas fria från bebyggelse.

Det är även angeläget att utvecklingen av bebyggelse m.m. sker så att större, sammanhängande områden som är förhållandevis opåverkade av bebyggelse kan bevaras i detta skick. Detta följer redan av 2 kap. 2 §. Motsvarande utgångspunkter som jag nu angett för kustområdena bör också gälla när bestämmelserna skall tillämpas på områdena vid *Vänern*, *Vättern* och *Mälaren*.

Öland och *Gotland* karaktäriseras dels av landskapstyper med en särpräglad natur, dels av ett odlingslandskap där den brukade marken och bebyggelsen bildar en enhetlig och under lång tid framvuxen struktur som är av mycket stort kulturhistoriskt värde. Det är dessa särpräglade natur- och kulturvärden som bestämmelsen tar sikte på att skydda. Det öppna landskap som dominerar Öland och vissa delar av Gotland – särskilt Fårö, Storsudret och Östergarn – är speciellt känsligt för ingrepp av olika slag. Bebyggelse och andra anläggningar m.m. bör därför lokaliseras på ett sätt som är anpassat till landskapet och det befintliga bebyggelsemönstret. Nya byggnader bör t.ex. ges en skala och utformning som knyter an till den lokala bebyggelsetraditionen. Särskild försiktighet bör i vissa fall iakttas med att tillåta spridd bebyggelse, speciellt i områden av den öppna karaktär som jag nyss nämnde och i områden som i huvudsak är opåverkade av bebyggelse eller i övrigt har en orörd prägel. Utnyttjandet av de kustnära havsområdena för nya näringsfångar liksom förutsättningarna för att tillåta fritidsbebyggelse bör bedömas på motsvarande sätt som för de kustområden som jag just har behandlat.

I fjällområdena är det, som framgår av den allmänna motiveringen, framför allt önskemål om mineralbrytning, vattenkraftsutbyggnad, ytterliggare fritidsbebyggelse, utveckling av turismen och önskemål om att få bedriva ett intensivt skogsbruk som kan utgöra hot mot natur- och kulturvärdena. I kulturvärdena inbegrips då också rennäringen som en förutsättning för samekulturen. De obrutna fjällområdena innehåller för landet unika bevarandevärden. Bestämmelser till skydd för dessa områden har därför tagits in i en särskild paragraf (5 §).

Bilaga 8

Bevarandevärdena är emellertid mycket betydande också i övriga fjällområden. De områden som är mest värdefulla för friluftslivet och som är lätt tillgängliga från turistorterna och från olika turistanläggningar bör så långt möjligt bevaras obebbyggda. Med hänsyn till behoven att utveckla bebyggelse och anläggningar i turistorterna är det enligt min mening nödvändigt med en sträng hushållning med marken i turistorternas närhet. Jag vill också erinra om att fritidsfisket är en viktig del av friluftslivsintressena i fjällvärlden.

Bestämmelserna för fjällområdena innebär att skogsbruket bör bedrivas så att de delområden som har stora bevarandevärden inte föröds. I de för naturvärden och friluftslivet särskilt attraktiva och värdefulla områdena kan därför förordnanden enligt naturvårdslagen behöva utfärdas. Jag hänvisar i övrigt till vad jag anfört om skogsbruket i fjällområdena i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.6).

Bestämmelserna i 1 och 5 §§ medför vidare att de obrutna fjällområdenas särskilda bevarandevärden inte får äventyras genom att anläggningar upp förs eller andra exploateringsåtgärder vidtas alldeles utanför de obrutna områdenas gränser, om det inte finns särskilda skäl till detta. Försiktighet bör därvid iakttas inom den zon som har varit utgångspunkten för den närmare avgränsningen av de obrutna fjällområdena (se avsnitt 4.2). Ett huvudsyfte med en sådan försiktighet är att anläggningar inte skall byggas ut så att delar av de obrutna fjällområdena börjar tas i anspråk för ett intensivt friluftsliv. Jag anser därför att man bör vara mycket restriktiv med att tillåta att vägar byggs ut från turistanläggningar och bebyggelseområden mot de obrutna fjällområdena. Det kan däremot naturligtvis vara lämpligt att en turistort som är belägen i anslutning till ett obrutet fjällområde kompletteras och utvecklas i andra riktningar.

För *älvdalarna* till de älvar och älvsträckor som anges i 6 §, bör erinras om att det, vid sidan av det material som har ställts samman av naturvårdsverket och riksantikvarieämbetet om bl.a. områden av riksintresse, finns en särskild dokumentation av bevarandevärdena genom de utredningar om vattenkraft och miljö som har genomförts.

Älvdalarna sinsemellan är mycket olika till sin karaktär, beroende bl.a. på det geografiska läget och de skilda naturförutsättningar och bebyggelseförhållanden som råder. Även längs en och samma älvdal är variationerna stora. Markanvändningen i älvdalarna och de anspråk som finns på att utnyttja marken för bebyggelse och andra ändamål varierar starkt. Tillämpningen av bestämmelserna i 1 § måste därför anpassas till de förutsättningar som råder i det särskilda fallet. I områden med ett stort bebyggelsetryck eller i områden av särskilt orörd karaktär kan även ett litet tillskott av bebyggelse eller ett annat ingrepp, som allmänt sett inte kan anses vara särskilt omfattande, få stora återverkningar på bevarandevärdena. Samtidigt kan i andra områden, som delvis är bebbyggda och där anspråken på mark från olika intressen inte är särskilt framträdande, även en förhållandevis omfattande exploatering i vissa fall gå att förena med bevarandeintressena.

Bilaga 8

För de områden som omfattas av 2 § och som inte sammanfaller geografiskt med de områdeskategorier som jag nu har kommenterat bör i tillämpliga delar gälla vad jag har angett för kustområdena och älvdalarna.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1) har jag tagit upp behovet av samordnad översiktlig fysisk planering för de områden som berörs av bestämmelserna i 3 kap. Det är först i en sådan planering som de närmare avvägningar som jag nu har behandlat kan redovisas mera konkret. Den obligatoriska översiktsplaneringen enligt PBL blir därför central för tillämpningen av bestämmelserna i bl.a. 3 kap. Jag vill i detta sammanhang också erinra om vad jag anförde i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.8) om sambandet mellan planläggning och den närmare avgränsningen av de områden som omfattas av 3 kap.

För att syftet med bestämmelserna i förevarande paragraf skall nås behöver, som jag redan varit inne på, skyddsåtgärder av olika slag vidtas inom vissa delområden, t.ex. sådana med ett särskilt känsligt växt- eller djurliv. Detta gäller bl.a. inom vissa skärgårdsområden och för delar av Öland, Gotland och fjällvärlden. Möjligheterna att utnyttja naturvårdslagens instrument torde ha särskild betydelse i sådana fall. Ett viktigt underlag när åtgärder av detta slag övervägs är enligt min mening sådana samlade bedömningar av behov av och förutsättningar för säkerställande som kan göras i regionala program för naturvården. Sådana program finns numera för flertalet län i landet.

För kulturhistoriska värden i landskap och bebyggelse utarbetas regionala program för kulturminnesvården i många län. Också för skydd av sådana värden kan inte sällan naturvårdslagens instrument utnyttjas.

Bilaga 8

SOU 1983:56, Naturresursers nyttjande och hävd. Betänkande av Naturresurs- och Miljökommittén (sidan 45–49, 307–310)

SIDA 45–49, SOU 1983:56

2.5 Den fysiska riksplaneringen (FRP)

Redan omkring 1945 diskuterades behovet av en riksplanering. Frågan aktualiserades i olika utredningar och motioner i samband med arbetet på det som senare skulle bli 1947 års byggnadslag (som fortfarande gäller). Men i byggnadslagen nöjde man sig med de fyra planinstitutens byggnadsplan, stadsplan, generalplan och regionplan. Under 1960 talet väckte stora etableringar, bl.a. i Vindelälven, Värö och Brofjorden, en debatt som utmynnade i förnyade krav på riksplanering.

De övergripande utgångspunkterna för den fysiska riksplaneringen angavs främst vara ekologisk grundsyn, ökad vaksamhet beträffande miljöutvecklingen i stort samt långsiktigt tidsperspektiv i hushållningen med naturresurserna.

I proposition 1972:111 bilaga 2 rörande hushållning med mark och vatten konstateras:

Av grundläggande betydelse för den fysiska riksplaneringens inriktning är på vad sätt man i planeringen skall beakta bedömningar av ekologisk art och frågor om miljöutvecklingen i stort samt önskemålet om ekonomisk tillväxt. Frågan om vilket tidsperspektiv som tas till utgångspunkt för planeringen är i detta sammanhang av stor betydelse.

Vidare finns i samma proposition en allmän beskrivning av en ekologisk grundsyn i den fysiska planeringen. Denna bör jämföras med den naturvård som beskrivs i förarbetena till 1964 års naturvårdslag. En ekologisk grundsyn innebär enligt propositionen bl.a. att:

....den fysiska planeringen skall medverka till att samhällsutvecklingen sker inom de ramar som naturresurserna och naturmiljön anger och att mångformigheten i naturliga ekosystem bevaras så att förutsättningarna ges för rika biologiska utvecklingsmöjligheter i framtiden. Samhällsutvecklingens störningar på ekosystemen bör därvid hållas under kontroll .

.....restriktioner på en utveckling som medför att icke förnyelsebara naturresurser förbrukas och att naturmiljöns tillstånd försämras så att framtida handlingsalternativ försvinner. Från ekologiska utgångspunkter kan även vårt nuvarande sätt att utnyttja naturens biologiska produktionsförmåga för t.ex. areell produktion delvis behöva ändras
.....ställa samman ekologiska modeller som kan användas inom fysisk planering. Det är därvid särskilt angeläget att ingående studera markmiljön eftersom denna torde vara mindre känd än vatten- och luftmiljöerna. I studierna bör även ingå frågor om markens känslighet för utsläpp av förorenande ämnen, slitage och annan påverkan. Här bör även innefattas undersökningar av jordarter, jordmåner, vegetation och inte minst grundvattnet.....

Bilaga 8

Det är angeläget att en ekologisk grundsyn tillämpas på alla planeringsnivåer. Inte minst är detta nödvändigt för att tillgodose de ekologiska krav människor som biologiska varelser ställer socialt, psykiskt och fysiskt på t.ex. stads- och bostadsmiljön.

Regering och riksdag har angett utgångspunkter för prioriteringen av markanvändningen i vissa områden – geografiska riktlinjer. Dessutom har man angett hur vissa verksamheter bör behandlas i den fysiska planeringen verksamhetsanknutna riktlinjer.

Arbetet med FRP har skett i tre olika etapper: inventerings-, program- och planeringsskede. Arbetet startade 1967 och har genomförts i samverkan mellan regering, riksdag, olika centrala myndigheter (främst statens planverk, statens naturvårdsverk och riksantikvarieämbetet), länsstyrelser och kommuner. Kommunerna har grundläggande uppgifter genom att riktlinjerna till stor del förutsätts komma till uttryck i kommunernas fysiska planläggning. Härigenom har främst den översiktliga planeringen förbättrats.

I Mark och vatten I (SOU 1971:75) redovisades ett flertal frågor, bl.a. konflikter om mark och vatten i landets kustområden till följd av anspråk på fritidsbebyggelse samt miljöstörande och resurskrävande industri. Vidare behandlades bl.a. förändringar i markanvändningen till följd av utvecklingen inom jord- och skogsbruket (dikning, kalavverkning, vattenreglering, sammanslagning till större enheter osv.). Utredningen konstaterade vidare att det saknades samlad kunskap om marken och markförhållandena.

Rapportens förslag togs upp i propositionen 1972:111, som förutom riktlinjer för hushållningen med mark och vatten även innehöll ett regionalpolitiskt handlingsprogram. Därigenom markerades sambandet mellan den regionala och den fysiska planeringen. I samband med riksdagens beslut om riktlinjer för hushållning med mark och vatten gjordes vissa ändringar i bl.a. byggnadslagstiftningen.

Staten förutsattes bevaka sina intressen i riksplaneringen i samband med samrådet mellan länsstyrelser och kommuner. Om detta samråd inte leder till för staten acceptabelt resultat, kan regeringen utnyttja byggnadslagens möjlighet (10 a §) att föreskriva att kommunen skall upprätta en generalplan och även ge anvisningar om planeringens inriktning.

I samband med riksdagens beslut om den fysiska riksplaneringen kompletterades byggnadslagen med en bestämmelse (136 a §) som innebär att regeringen skall pröva tillkomsten och lokaliseringen av sådan industri som behandlas i den fysiska riksplaneringen. Regeringens tillstånd får ges endast om kommunerna tillstyrkt (kommunalt veto).

Bilaga 8

När FRP startade var kraven på att hänsyn skulle tas till naturförutsättningarna inte uttalade för de flesta verksamheter, men en del sådana frågor berördes redan i det första riksdagsbeslutet 1972 om hushållning med mark och vatten. I riksdagens beslut betonades en ekologisk grundsyn som utgångspunkt för planeringen. Enligt riktlinjerna ansågs det angeläget att jordbruket och skogsbruket ägnades särskilt stor uppmärksamhet. Vid konflikter mellan jordbruksintressen och tätortsutbyggnad bör man i den kommunala planeringen försöka hitta sådana lösningar att bördig jordbruksmark i minsta möjliga utsträckning utnyttjas för bebyggelse.

Fritidsbebyggelsen bör planeras så, att tillgängliga resurser för rekreation kan utnyttjas av alla. I områden där konkurrensen om mark är stor måste tätare former väljas.

1972 års beslut innehöll också geografiska riktlinjer för naturresursernas utnyttjande och behandlade de obrutna kusterna, de högexploaterade kusterna, mark för vissa typer av industrier vid de högexploaterade kusterna, övriga kustområden, utbyggnaden av kärnkraftverk, väglösa vildmarksområden, vildmarkskärnor samt vissa huvudälvar och källflöden i norra Sverige opåverkade av vattenkraftutbyggnad.

Efter 1972 års beslut arbetade kommunerna i samråd med länsstyrelserna fram förslag till hur riktlinjerna skulle fullföljas i ett sk programskede.

Regeringen tog ställning till programmen genom bl.a. beslut för varje län under våren 1975. I propositionen 1975/76:1 redovisade regeringen det samlade resultatet av programskedet. I allt väsentligt godtog de av kommunerna upprättade programmen. Riksdagen godtog också i stort sett regeringens förslag (11).

I regeringens beslut i samband med programskedet gavs närmare riktlinjer för arbetet under planeringsskedet. I vissa fall innebar detta preciseringar av tidigare givna riktlinjer. Bland annat underströks det angelägna i att bevara högvärdig jordbruksmark för jordbruksproduktion. Kommunerna i landets viktigare jordbruksbygder borde därför utarbeta program för hushållning med jordbruksmarken i samarbete med varandra och i samråd med bl.a. länsstyrelse och lantbruksnämnd. För expansiva tätorter inom jordbrukets primära intresseområden borde översiktliga planer för markanvändningen upprättas som beaktar jordbrukets intressen.

Vissa huvudälvar och älvsträckor i norra Sverige har undantagits från utbyggnad av vattenkraft. Torne älv, Kalix älv, Pite älv och Vindelälven bör undantas i sin helhet. I Lule älv, Skellefte älv, Umeälven och Ångermanälven bör opåverkade källflöden bevaras outbyggda (prop. 1975:30). I ett senare beslut kom även en rad outbyggda älvsträckor i älvar som i övrigt redan har byggts ut att omfattas av riktlinjerna (prop. 1977/78:57).

Bilaga 8

I fjällvärlden har skobrutna fjällområden fått ett förstärkt skydd. Det gäller bl. a. vägar, vattenkraftutbyggnad och gruvor samt ett intensivt skogsbruk (prop. 1977/78:31). Genom proposition 1980/81:71 ändras avgränsningen av ett par av de skobrutna fjällområdena. Regeringen har genom beslut hösten 1981 avgränsat de skobrutna fjällområdena mera i detalj.

Kommunerna redovisade resultatet av planeringsskedet till länsstyrelserna i mars 1977. Detta gjordes i form av kommunöversikter, översiktsplaner samt åtgärdsredovisning och vissa särskilda redovisningar. Länsstyrelserna gjorde en sammanställning av kommunernas planer och en bedömning av hur riksdagens riktlinjer hade följts. På regeringens uppdrag utarbetade planverket en rapport om hela planeringsskedets arbete. (12)

Under 1978–1979 fattade regeringen beslut för varje län och resultatet av planeringsskedet redovisades i proposition 1978/79:213. Regeringen konstaterade i propositionen bl.a. att riksdagens beslut 1977 om nya riktlinjer för jordbrukspolitikken innebär, att den nuvarande åkerarealen i stort sett bör bibehållas. Enligt propositionen skulle som utgångspunkt för den fortsatta riksplaneringen gälla "att brukningsvärd jordbruksmark inte får tas i anspråk för bebyggelse om en från samhällets synpunkt tillfredsställande lösning kan åstadkommas på annan mark". Vid riksdagsbehandlingen framfördes viss kritik bl.a. i följande avseenden. Riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen ansågs ha en oklar ställning i förhållande till vad som gäller för den fysiska planeringen i övrigt. Vidare anfördes att begreppet "brukningsvärd" jordbruksmark var alltför långtgående jämfört med "högvärdig efter regionala bedömningar", som användes i 1977 års jordbrukspolitiska beslut.

Riksdagen godtog 1979 regeringens förslag om riktlinjer beträffande jordbruksmarken och regeringens förslag till precisering av riktlinjerna för fritidsbebyggelse.

Länsstyrelserna har under 1980 redovisat och skall 1982 i vissa avseenden redovisa för regeringen hur långt arbetet med att fullfölja riktlinjer för mark och vatten har fortskridit.

Under 1979 publicerade bostadsdepartementet en ny rapport om hushållning med mark och vatten (13). Där redovisas olika verksamheters anspråk på mark och vatten och förslag lämnas till kompletterande och nya riktlinjer. Framtida anspråk på naturresurserna motiverar enligt rapporten en huvudinriktning på det fortsatta riksplanearbetet på följande nya frågor, som bör uppmärksammas särskilt i den fortsatta utvecklingen av den fysiska riksplaneringen:

Bilaga 8

1. *Begränsning av miljöföroreningarna* – stor restriktivitet när det gäller att tillåta ytterligare påfrestning på naturmiljön.
2. *Skydd för vattenresurserna* – medvetna åtgärder för att hushålla med sötvatten och med havets resurser.
3. *Ökad vaksamhet vad gäller miljöutvecklingen i stort* – konsekvenserna för naturvärden, friluftslivet och kulturminnesvärden av de miljöförändringar som orsakas av rationaliseringarna i jord och skogsbruket behöver uppmärksammas ytterligare.
4. *Fortsatt satsning på friluftsliv och alternativa former för fritidsboende* – mark måste reserveras för friluftsliv och fritidsboende som gör de attraktiva områdena tillgängliga för så många människor som möjligt.
5. *Handlingsberedskap inför introduktion av nya energikällor* – ett ökat utnyttjande av inhemska energikällor kräver att resurser reserveras; hänsyn måste samtidigt tas till annan markanvändning och kraven på en god miljö.
6. *Bättre överblick över och reservation av resurser för produktion* – naturresurser m.m. som är av särskilt värde för industri och gruvverksamhet bör skyddas så att ett framtida utnyttjande inte försvåras. Lokaliseringsförutsättningarna bör bedömas samlat och med hänsyn till naturens känslighet för föroreningar.
7. *Medveten styrning av bebyggelseutveckling och viktigare investeringar i transport- och energidistributionssystem.*
8. *Förenkling av arbetsformerna* – riktlinjerna för hushållning med mark och vatten bör regleras i en ny plan- och bygglagstiftning. Riktlinjerna bör i ökad utsträckning kunna fullföljas i det löpande planerings- och utredningsarbetet på i första hand kommunal nivå.

En proposition om fortsatt fysisk riksplanering (prop. 1980/81:183) har avlämnats till riksdagen på grundval av rapporten och remissyttrandena över denna. Riksdagen har godkänt propositionen (CU 80/81:39, rskr 80/81:377, CU 81/82:1).

Enligt förslaget till ny plan- och bygglag (SOU 1979:65 66) skall huvuddelen av riktlinjerna för hushållning med mark och vatten lagregleras. På det sättet får de riktlinjer som riksdagen anger i anslutning till den fysiska riksplaneringen en klarare rättsverkan.

Enligt förslaget till ny plan- och bygglag omfattar riksintressena såväl bevarandehänsynerna som exploateringshänsynerna. Bevarandehänsynerna avser områden som är särskilt värdefulla för jordbruket, kulturminnesvärden, naturvärden m.m. Exploateringshänsynerna avser utbyggnad av kommunikationer och möjligheter att ta till vara viktiga råvaror. Till riksintressena hör också det militära och civila försvarets hänsynerna. Bland riksintressena ingår även huvuddelen av de geografiska riktlinjer som riksdagen har beslutat om i den fysiska riksplaneringen.

Bilaga 8

REFERENSER TILL 1:2

Prop 1947:75, JoU 1947:2, rskr 427, prop 1976:95, JoU 1967:25, rskr1967:280 och prop 1977/78:19,JoU 1977/78:10,rskr 1977/78:103.

Prop 1978/79:136, JoL1 1978/79:29, SkU 1978/79:47, rskr 1978/79:399–400.

Prop 1978/79:163,JoU 1978/79:33,rskr 1978/79:402.

Mål och medel i skogspolitiken. Betänkande av skogspolitiska utredningen. SOU 1973:14.

Ny skogspolitik. Betänkande av 1973 års skogsutredning. SOU 1978:6. Skog för framtid. Bilaga till 1973 års skogsutrednings betänkande SOU 1978:7. Prop 1978/79:110, JoU 1978/79:30, rskr 1978/79:387.

Skogsindustrins virkesförsörjning. Betänkande av virkesförsörjningsutredningen. SOU 1981:81.

Prop 1981/82:30, 100, 177 och 182.

Mineralpolitik. Betänkande av mineralpolitiska utredningen. SOU 1980:12.

Grus och sand på land och i hav. SIND 1980:1.

Naturvård och täktverksamhet. Betänkande av naturvårdskommittén. SOU 1979:14.

CU 1975/76:1,rskr 1975/76:45.

Den fysiska riksplaneringens planeringsskede. Underlag för fortsatt fysisk riksplanering. Statens Planverk, rapport 44. Underlagsmaterial nr 3:78, 1978.

13 Hushållning med mark och vatten 2. Del 1. Överväganden. Del II. Bakgrundsbeskrivning. Rapport 1979, bostadsdepartementet. SOU 1979:54–55.

Bilaga 8

SIDA 307–310, SOU 1983:56

2.8 Fysisk riksplanering

Den fysiska riksplaneringen påbörjades 1967. I den första rapporten (13) sägs att den fysiska riksplaneringen skall söka forma ett sådant mönster för hushållning med naturresurserna att de allmänna målen för samhällsverksamheten främjas. Förenklat anges att den fysiska riksplaneringens uppgift är att göra en avvägning, där önskan att bevara dessa resurser intakta, d.v.s. nyttiggöra dem utan att förändra dem, ställs mot olika önskemål att exploatera dem, dvs. utnyttja dem så att de förändras. Vid denna avvägning bör eftersträvas en inriktning som ligger i linje med vad som ter sig riktigt från ekologisk synpunkt. I den proposition (1972:111) som följde utredningens remissbehandling anfördes:

Den vetenskapliga naturvården bör tillmätas stor tyngd som restriktion vid planering av andra verksamheters markanvändning. Friluftsliv och naturvård bör ges en samlad behandling för att åtgärder som rör planering och säkerställande skall kunna samordnas bättre. Under planeringsskedet bör i första hand naturvårdens mest omedelbara skyddsbehov tillgodoses.

Riksplaneringen har lett fram till att 660 områden i landet anses vara av riksintresse för den bevarandeinriktade naturvården och 170 områden av riksintresse för friluftslivet. De båda områdestyperna sammanfaller till stora delar. Sammantaget är det en betydande del av landets yta som ingår i de riksintressanta områdena.

Under planeringens gång har naturvårdens riksintressen inordnats i den kommunala planeringen. Det mycket omfattande planeringsarbete som detta nödvändiggjort har inneburit att miljövården flyttat fram sina positioner i samhällsplaneringen och samhällsbyggandet. På många nivåer i samhället har man fått en bättre förståelse för naturvårdens intressen och målsättningar. Vid inordningen av riksintressena i den kommunala planeringen har områden föreslagits som riktlinjeområden, förordnandeområden, kvarstående utredningsområden eller ingående i område för detaljplanering. Naturvårdsverket anser att 80 % av riksobjekten vid denna planering fått en tillfredsställande behandling så långt det varit möjligt i den kommunala planeringen.

När det gäller säkerställande av riksobjekten i form av naturreservat har arbetet inte varit lika framgångsrikt. Under planeringsskedet (1974–77) fastställdes i genomsnitt två nya naturreservat per län och år. Därefter har takten varit ännu lägre. Den övervägande delen av dessa är belägna inom riksintressanta områden. Cirka 15 % av ytan av riksintressena var vid rapportens tidpunkt säkerställda (se fig. IV:2 2). Motsvarande siffra för friluftsområdena var 12 %. Om endast helt genomfört säkerställande tas med i statistiken framgår det att endast vart tionde riksobjekt helt eller delvis skyddats genom ett naturvårdsförordnande. Naturreservat har av länen och kommunerna angetts som behövlig skyddsåtgärd för omkring två tredjedelar av områdena medan endast 6 % av riksobjekten anses klara sig utan särskilda skydds-förordnanden. För de riksintressanta friluftsområdena är säkerställandeläget ännu

Bilaga 8

sämre men här räknar naturvårdsverket å andra sidan med att reglering av bebyggelse och samrådskontroll skall i många fall räcka.

Erfarenheterna av riksplaneringens planeringsskede visar att arbetet med att säkerställa objekten i enlighet med åtgärdsprogrammen fordrar avsevärt större insatser än vad som hittills varit möjligt att åstadkomma och vad som tidigare bedömts. I sitt beslut över redovisningarna av planeringsskedet (prop 1978/79:213) anser regeringen att tyngdpunkten i de närmaste årens arbete bl.a. bör läggas vid att fortsätta arbetet med att säkerställa naturvårdens, friluftslivets och kulturminnesvårdens intressen. Regeringen konstaterar också att:

Erfarenheterna från planeringsskedet visar att alla de förslag till förordnanden enligt naturvårdslagen som har redovisats inte kan genomföras inom överskådlig tid. De statliga anslag som står till förfogande för säkerställande av värdefulla naturområden bör i första hand användas för sådana områden som är av riksintresse från naturvårdssynpunkt eller för friluftslivet och vars bevarandevärde är särskilt hotade eller som av annan anledning snarast behöver skyddas.

Regeringen säger vidare att ”Den fortsatta planeringen även bör inriktas på att pröva i vilken utsträckning det finns andra vägar för att skydda områden av särskilt intresse för naturvården, friluftslivet och kulturminnesvården”. Sådana vägar skulle enligt regeringen vara ökade insatser av kommunal planering, delegering till kommun och striktare tillämpning av hänsynsreglerna i speciallagstiftningen. Regeringen pekar särskilt på att de kommunala markanvändningsplanerna bör vidareutvecklas så att de i ökad utsträckning kan ge underlag för tillämpningen av hänsyns- och samrådsreglerna i skogsvårdslagen och naturvårdslagen.

Länsstyrelserna och naturvårdsverket anser att det begränsade säkerställandet i huvudsak orsakas av bristande ekonomiska och personella resurser. Den personella bristen har varit särskilt uttalad inom länsstyrelserna. Antalet anställda vid naturvårdsenheterna har i stället minskat som en följd av de allmänna besparingsbeting länsstyrelserna ålagts under en följd av år.

1971 när den första sammanställningen av riksintressanta naturområden gjordes var kunskaperna om dessa begränsade. Förteckningen har under hand reviderats allteftersom ny kunskap tillkommit. Riksobjekten har under program- och planeringsskedena vandrat genom de lokala, regionala och centrala myndigheterna och därvid blivit föremål för en lång rad successiva beslut. Det grundliga tillvägagångssättet vid arbetet har haft den nackdelen att det varit svårt att införa nya riksobjekt i planeringen under arbetets senare skede. Det kan därför inte uteslutas att den nu pågående genomgången av den samlade kunskapen omlandets natur resulterar i en delvis annorlunda förteckning både vad gäller urvalet av objekt samt deras antal och avgränsning. Arbetet har påbörjats av naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Bilaga 8

I rapporten Hushållning med mark och vatten 2 (14) anges flera motiv för att göra en översyn av urvalet av riksintressen. Man pekar bl.a. på den ökade kunskapen genom inventeringar och möjligheten att systematisera urvalet av objekt med hjälp av den naturgeografiska regionindelningen av Norden (15).

I proposition 1980/81:183 om Hushållning med mark och vatten 2 behandlas den fortsatta inriktningen av den fysiska riksplaneringen. De nya frågor som tas upp motiverar inga särskilt betonade planeringsinsatser. I stället anser man att nuvarande rutiner för hantering av riksintressena i ett systematiserat samarbete mellan kommuner, länsstyrelser och stat kan behållas och användas för att lösa de frågor som kommer upp. Det centrala för varje areellt intresse är att aktuella ärenden ges en lösning inom ramen för den kommunala översiktliga markanvändningsplaneringen. Därigenom kan man ange en målsättning och objektet liksom ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Den årliga länsplaneringen föreslås bli det planeringsinstrument inom vilket de fysiska frågorna behandlas. I förslaget till ny plan- och bygglag (PBL) (16) har också behandlats vikten av en kommunal översiktlig markanvändningsplan (kallad marköversikt), i vilken bl.a. naturvårdsfrågorna avses få en kommunal behandling. Det vidgade ansvaret som därmed åläggs den kommunala planeringen fordrar då en större insats än när det gäller naturinventeringen. I PBL föreslås också en lagreglering av den fysiska riksplaneringen. Som ovan antytts finns det flera skäl att granska det nuvarande urvalet men även den mer principiella sidan av beteckningen riksobjekt måste få en klarare bestämning. PBL-förslaget tar bl.a. sikte på en klarare ansvarsfördelning mellan stat och kommun samtidigt som det sker en förskjutning av ansvaret till kommunerna.

Bilaga 8

SOU 1979:54, Hushållning med mark och vatten, del 1 (sid 13–19, 33–37)

SIDA 13–19, SOU 1979:54

1 Bakgrund

- 1.1 Den hittillsvarande fysiska riksplaneringen
- 1.2 Den fysiska riksplaneringens syfte och innehåll
- 1.3 Den fysiska riksplaneringens arbetssätt och styrmedel

1.1 Den hittillsvarande fysiska riksplaneringen

Arbetet med den fysiska riksplaneringen påbörjades i slutet av 1960-talet. Bakgrunden var bl.a. att det i vissa delar av landet hade uppstått knapphet på vissa typer av naturtillgångar och konflikter om deras användning. För att lösa sådana konflikter i syfte att hushålla med landets mark- och vattentillgångar krävdes ställningstaganden från nationella utgångspunkter.

De konflikter i större skala som gjorde sig gällande var av olika slag. De stora industrilokaliseringar på västkusten som aktualiserades under 1960-talet berörde områden som också var attraktiva för naturvården och friluftslivet. Utvecklingen inom skogsnäringen visade att såväl anspråken på mark i samband med utbyggnad av skogsindustrier som skogsbrusets driftsformer kan medföra betydande markanvändnings- Tätorternas tillväxt skedde i vissa områden på goda åkerjordar. En fortsatt lokalisering av den växande fritidsbebyggelsen enligt tidigare mönster skulle allvarligt försvåra den allmänna tillgängligheten till framför allt attraktiva fjäll- och kustområden. Också mellan rekreationsintressen och riksintressen för naturvård uppstod ibland skilda meningar om hur olika områden borde utnyttjas

Efter vissa metodstudier tillsattes år 1969 en särskild arbetsgrupp inom dåvarande civildepartementet för att närmare utreda behovet av och formerna för en fysisk riksplanering. Utredningsarbetet redovisades i rapporten (SOU 1971:75) Hushållning med mark och vatten. Rapporten innehöll inventeringar och planöverväganden om vissa naturresurser samt underlag för ställningstaganden till dels hur en fortlöpande fysisk riksplanering borde bedrivas, dels vilka planeringsriktlinjer som behövdes för att få ett långsiktigt lämpligt utnyttjande av landets naturresurser. I en särskild departementspromemoria lämnades förslag till vissa lagändringar. Rapporten remitterades till myndigheter, kommuner och organisationer.

Bilaga 8

Regeringen redovisade i proposition 1972:111 bilaga 2 förslag till riktlinjer för hushållning med mark och vatten och till former för en fortlöpande fysisk riksplanering. Riktlinjerna var översiktliga och skulle fullföljas och vidareutvecklas i efterföljande planeringsarbete främst i kommunerna. Förslagen i propositionen godtogs i allt väsentligt av riksdagen i december 1972 (CU 1972:35, rskr 1972:348). Arbetet har därefter gått vidare i ett programskede och ett planeringsskede.

Under programskedet redovisade kommuner och länsmyndigheter hur man avsåg att följa upp den fysiska riksplaneringens intentioner i främst den kommunala planeringen. Efter yttranden från verk och myndigheter tog regeringen i beslut län för län ställning till programförslagen. I proposition 1975/76:1 redovisade regeringen resultatet av programskedet. Riksdagen hade inga erinringar mot programarbetets resultat och godkände de av regeringen förslagna principerna för det fortsatta arbetet (CU 1975/76:1, rskr 1975/76:45).

Erfarenheterna från planeringsskedet har redovisats av statens planverk i Rapport 44:1978. I bostadsdepartementets serie Underlag för fortsatt fysisk riksplanering har redovisats resultat från en studie utförd vid statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet om arbetsmetodik i den fysiska riksplaneringen (Underlag för fortsatt fysisk riksplanering 1977:11). För en ingående beskrivning av erfarenheterna hänvisas till dessa publikationer. Mer allmänt kan sägas att arbetet har lett till påtagliga resultat och medfört något av ett genombrott för kommunomfattande översiktlig fysisk planering i landet. Alla kommuner har numera någon form av dokument som redovisar kommunens syn på planeringsfrågorna inom hela kommunens område.

Regeringen har i proposition 1978/79:213 tagit ställning till arbetet i kommuner och län under planeringsskedet. Regeringen har i sitt ställningstagande funnit att planeringsarbetet i huvudsak ligger i linje med riktlinjerna för hushållning med mark och vatten. För vissa områden anges dock att betydande planerings- och säkerställandeåtgärder återstår att genomföra. Uppläggning och tidsplan för det fortsatta arbetet under de närmaste åren med att fullfölja uppställda riktlinjer redovisas. Riksdagen avser att behandla propositionen under hösten 1979.

Bilaga 8

1.2 Den fysiska riksplaneringens syfte och innehåll

I proposition 1972:111 angavs tre huvuduppgifter för en fortlöpande fysisk riksplanering. En sådan är att kartlägga dels de långsiktiga önskemål som skilda intressen riktar mot mark och andra naturtillgångar, dels de tillgångar som svarar mot anspråk som kan förutses. En andra huvuduppgift är att analysera i vilken utsträckning det föreligger konflikter mellan olika anspråk och klarlägga konsekvenserna av alternativa sätt att utnyttja naturresurserna. Den tredje huvuduppgiften är att, i den mån det är motiverat av riksintresse, dra upp riktlinjer för hushållningen med sådana naturtillgångar som är eller kan väntas bli efterfrågade av skilda intressen eller som är särskilt känsliga för miljöpåverkan.

Inom ramen för dessa huvuduppgifter skall den fysiska riksplaneringen bidra till att skapa nationell överblick över naturresurserna. Frågor som gäller användningen av mark och vatten som påverkar miljösituationen i stort och som statsmakterna har ett övergripande ansvar för i samhällsplaneringen skall särskilt uppmärksammas. En god framförhållning är härvid nödvändig vilket ställer krav på konsekvensanalyser som kan visa på framtida problemområden och konfliktrisker. Den fysiska riksplaneringen skall mot bakgrund av analyser av olika utvecklingstendenser föreslå åtgärder vad gäller den långsiktiga användningen av fysiska resurser av nationellt intresse. Det kan ske t.ex. genom att formulera riktlinjer för hur konflikter mellan olika anspråk på mark- och vattenresurser som är av betydelse från rikssynpunkt skall förebyggas eller begränsas och genom att föreslå handläggningsrutiner som underlättar ställningstaganden som syftar till att användningen av fysiska resurser av riksintresse skall ske på ett ändamålsenligt sätt. I många fall måste överväganden av detta slag ske i en samlad bedömning var vid aspekter som andra övergripande planeringsformer företräder måste beaktas. Regionalpolitik och näringspolitik är i sådant sammanhang av särskild betydelse.

För att i den fysiska riksplaneringen kunna åstadkomma en långsiktig hushållning med naturresurserna med avseende på såväl bevarande som utnyttjande blir det i praktiken ofta fråga om en avvägning mellan olika intressen. Skyddet av jordbruksmark gentemot bebyggelseexpansion samt fjällock vildmarksområden mot en oplanerad utveckling av fritidsbebyggelsen är exempel på avvägningar som skall förhindra en alltför kraftig exploatering av vissa områden. Överväganden som syftar till att åstadkomma en rationell användning av landets produktiva tillgångar måste göras i samspel mellan bl.a. regionalpolitik, näringspolitik och fysisk planering. Exempel på kartläggningar av produktionsresurser som den fysiska riksplaneringen kan svara för är de lägen med förutsättningar för viss industri som har angetts i den fysiska riksplaneringen. Andra exempel är att kartlägga råvarufyndigheter av särskilt intresse för landet eller områden som är särskilt lämpade för visst slag av energiproduktion så att råvaruutvinning resp. energiproduktion inte omöjliggörs eller allvarligt försvåras. Den fysiska riksplaneringen skall vidare medverka till att centralt underlagsmaterial av betydelse för långsiktig sektorövergripande

Bilaga 8

planering och för beslutsfattande på såväl central som regional och kommunal nivå ställs samman på ett rationellt sätt.

Av grundläggande betydelse för hushållningen med naturresurserna är kunskap om och hänsynstagande till de ekologiska sammanhangen. Riksdagen har uttalat att den fysiska riksplaneringen skall baseras på en ekologisk grundsyn. Som utgångspunkt för tillämpningen av en sådan grundsyn har bl.a. angetts att samhällsutvecklingen skall ske inom de ramar som naturresurserna och naturmiljön anger. Centrala inslag i denna strävan är att visa på hur mångformighet i naturen skall bevaras, hur störningar i naturmiljön skall hållas under kontroll, hur förbrukning av ändliga resurser skall kunna begränsas och hur en balanserad förbrukning av förnybara resurser skall åstadkommas. Fortlöpande studier av naturmiljöns tillstånd och känslighet är exempel på underlag som erfordras för att de ramar som naturmiljön anger skall kunna förtydligas och göras hanterbara i praktisk planering.

Kommuner och länsstyrelser svarar för en väsentlig del av underlaget för den fysiska riksplaneringen i form av inventeringar och planstudier m.m. Det är ytterst i den kommunala planeringen som den fysiska riksplaneringen förverkligas genom fullföljande och vidareutveckling av riktlinjerna för hushållning med mark och vatten.

Den fysiska riksplaneringen bidrar till att stärka samhällets inflytande över användningen av mark och vatten och får inverkan på enskilda människors planer och önskemål. Avvägningen mellan utbyggnads- och bevarandebestånden kan t.ex. medföra att fritidshus inte får byggas på en plats om en samlad bedömning ger vid handen att friluftslivs-, naturvårds- eller kulturminnesvårdsintressen bör gå före. Behovet att exploatera en viss resurs kan på motsvarande sätt behöva gå före ett bevarande. Det är viktigt att det finns ett starkt medborgarinflytande i planeringen. Genom sambandet mellan den fysiska riksplaneringen och den kommunala fysiska planeringen är det naturligt att medborgarinflytandet i första hand sker via den kommunala beslutsprocessen. Den fysiska riksplaneringen skall i detta sammanhang medverka genom att i olika skeden av planeringsarbetet informera om underlagsmaterial, om förslag till åtgärder, om hur planeringen går vidare, om hur den kan påverkas osv.

Det svenska samhällets utveckling och användning av naturresurser måste ses i ett internationellt sammanhang. Av intresse i den fysiska riksplaneringen är särskilt sambanden med miljöpolitiken i andra länder. Även den svenska ekonomins stora utlandsberoende är av intresse genom att utvecklingen på världsmarknaden kan medföra förändringar i anspråken på naturresurser för olika produktionsanläggningar. Exempel på detta är effekter på den svenska produktionsapparaten till följd av förändringen på den internationella marknaden för energiråvaror.

Insikter om olika länders starka beroende av varandra i strävandena att skydda miljön föranledde Sverige att i slutet av 1960-talet ta initiativ till en bred internationell diskussion om miljöproblemen, vilket ledde fram till 1972 års FN konferens om den mänskliga miljön. Insikterna och kunskaperna om miljöproblemen har kommit att uppmärksammas i allt fler länder under 1970-talet.

Bilaga 8

Konventioner och överenskommelser av skilda slag och mellan olika ländergrupper har ingåtts för att komma till rätta med de gränsöverskridande föroreningarna.

I det mellanstatliga samarbetet om utvecklingsfrågor har användningen och fördelningen av jordens resurser, t.ex. mark, vatten, mineraltillgångar, olja m.m., fått ökad uppmärksamhet. Insikten om behovet av en nationell resurshushållning har vunnit insteg i de flesta länder under 1970-talet, bl.a. som resultat av flera stora temainriktade FN-konferenser om bl.a. miljö, befolkning, livsmedel, boende och bebyggelse, sysselsättning, vatten och ökenutbredning.

Konsekvenserna för Sverige av den strävan mot en ny ekonomisk världsordning, som har vuxit fram under 1960- och 1970-talen är självfallet svåra att överblicka. På den långa sikt som den fysiska riksplaneringen omfattar kan förändringar av produktionsmönster m.m. få effekter på den svenska resursanvändningen, både med avseende på resurser som importeras, t.ex. bränslen, och på ianspråktagande av inhemska resurser, t.ex. mark, vatten, mineraltillgångar m.m.

1.3 Den fysiska riksplaneringens arbetsätt och styrmedel

Den fysiska riksplaneringens uppgift att skapa nationell överblick över naturresurserna och att analysera behovet av åtgärder för en långsiktig resurshushållning förutsätter en systematisk kunskapsinsamling. Kartläggning och analyser av anspråk som från skilda verksamheter och intressen ställs på bevarande och utnyttjande av naturresurserna, kartläggningar av naturtillgångar av olika slag och studier av naturresursernas känslighet för olika slags påverkan är väsentliga inslag i den fysiska riksplaneringen. Underlag av detta slag har även stor betydelse för den fortlöpande fysiska planeringen och för beslutsfattandet i kommuner och län.

Enligt de arbetsformer för den fysiska riksplaneringen som har lagts fast av statsmakterna ankommer det i första hand på de myndigheter som företräder olika sektorsintressen att redovisa de anspråk av betydelse från rikssynpunkt som respektive sektor ställer på landets mark- och vattentillgångar. Dessa anspråk har kommit att betraktas som riksintressen från den ifrågavarande sektorns synpunkt. Mot bakgrund av bl.a. sådana redovisningar av riksintressen har regering och riksdag angett utgångspunkter för planeringen i vissa områden, geografiska riktlinjer, samt angett riktlinjer för hur vissa sektorintressen bör behandlas i planeringen, verksamhetsanknutna riktlinjer. De geografiska riktlinjerna kan när det gäller begränsade områden vara relativt preciserade, som t.ex. riktlinjer om att i vissa områden avsätta mark för eventuellt framtida industriellt utnyttjande. När det gäller större områden kan de vara mer allmänna, som t.ex. riktlinjer om att beakta naturvårdens intressen i vissa värdefulla skärgårdsområden. Exempel på sektorer som omfattas av verksamhetsanknutna riktlinjer är jordbruk, skogsbruk, naturvård, friluftsliv, kulturminnesvård och viss industri. Riktlinjerna är av översiktlig natur

Bilaga 8

och förutsätter precisering och vidareutveckling genom fortsatt planering, främst i kommunerna. Som tidigare har nämnts har de av statsmakterna år 1972 fastlagda riktlinjerna av länsstyrelser och kommuner vidareutvecklats i ett program- och planeringsarbete.

De former som har valts för den fysiska riksplaneringen medför att planeringsarbetet engagerar ett stort antal myndigheter på olika nivåer. Kommunerna har grundläggande uppgifter genom att riktlinjerna till stor del förutsätts bli behandlade i ett kommunalt programarbete och komma till uttryck i kommunernas fysiska planläggning. Ämbetsverkens uppgifter består i att framställa underlagsmaterial för planeringen, delta i samråd och ställa samman och analysera de kommunala planerna. Länsstyrelserna har viktiga uppgifter som förmedlande länk mellan kommunerna samt regeringen och de centrala myndigheterna. Länsstyrelserna har också ansvar för rådgivning till kommunerna och för samordning av planeringen mellan kommunerna.

Som framhålls i proposition 1978/79:213 är de riktlinjer som anges i den fysiska riksplaneringen inte förenade med några omedelbara rättsverkningar. Riktlinjerna skall emellertid vara vägledande för regeringen och underställda myndigheter vid alla beslut om sådan markanvändning som riktlinjerna avser (KU 1977/78:35, s. 23). De riktlinjer som ställs upp i den fysiska riksplaneringen får således inverkan på efterföljande planering och beslut. Väsentliga avsteg från riktlinjerna förutsätts inte ske utan riksdagens hörande. I arbetet med en ny plan- och byggnadslagsstiftning övervägs hur riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen skall regleras i lagstiftningen.

Enligt 136 a § byggnadslagen skall regeringen pröva tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi, med träfiberråvara eller med landets samlade mark- och vattentillgångar. (SFS 1976:213)

SIDA 33–37, SOU 1979:54

3 Inriktningen av den fortsatta fysiska riksplaneringen

Enligt regeringens beslut med anledning av planeringsskedet återstår betydande arbetsuppgifter för att fullfölja beslutade riktlinjer för hushållning med mark och vatten. Tyngdpunkten i de närmaste årens arbete med detta bör läggas vid att upprätta områdesplaner för tätorter vars expansion kan komma att beröra jordbruksmark, att upprätta mer preciserade planer beträffande fritidsbebyggelsens utveckling i vissa områden samt att fortsätta arbetet med att säkerställa naturvårdens, friluftslivets och kulturminnesvårdens intressen.

Det arbete som under program- och planeringsskedena har utförts av kommuner och myndigheter har medfört nya kunskaper om mark och vatten-

Bilaga 8

användningen som inte har kunnat beaktas i regeringens beslut med anledning av planeringsskedet. Mot bakgrund av dessa kunskaper och det nya underlagsmaterial som har tagits fram i arbetet med denna rapport har i kap. 2 de dominerande anspråk som riktas mot naturresurserna i olika delar av landet beskrivits översiktligt. Den redovisade anspråksbilden motiverar att vissa frågor, som i sina huvuddrag beskrivs i följande åtta punkter, särskilt uppmärksammas i den fortsatta utvecklingen av den fysiska riksplaneringen.

Begränsa miljöföroreningarna

Belastningen på naturmiljön som en följd av de stora utsläppen av försurande ämnen från olika verksamheter är ett av de allvarligaste miljöproblemen i vårt land. År 1975 uppskattades antalet sura sjöar till omkring 10 000. Sannolikt har antalet fördubblats till i dag. Även marken och de rinnande vattnen påverkas av försurningen. Försurningen kan medföra problem både för naturmiljön och människans hälsa, bl.a. genom en ökad utlösning av skadliga tungmetaller i vattnet.

Utsläppen av kväve har ökat under 1970-talet. Jordbruket svarar för ca 2/3 av kväveutsläppen. Årligen används ca 230 000 ton kväve i handelsgödsel inom jordbruket. Kväveutsläppen medför att växtproduktionen i vattendrag, sjöar och hav ökar samt att grundvattnet kan bli olämpligt som dricksvattenresurs. Även utsläppen av tungmetaller och svårnedbrytbara ämnen medför skador på naturmiljön och människors hälsa.

Från ekologiska utgångspunkter bör utsläpp av förorenande ämnen undvikas. Den grundläggande handlingslinjen i den fysiska riksplaneringen är att stor försiktighet måste iaktas när det gäller att tillåta ytterligare påfrestning på naturmiljön. De utsläpp av föroreningar som kan behöva medges skall ske så att störningarna begränsas. Som framgår av föreliggande rapport finns regionala variationer i naturmiljöns känslighet för olika typer av miljöföroreningar. Det är en väsentlig uppgift för den fysiska riksplaneringen att klarlägga och i överväganden rörande mark- och vattenanvändningen beakta dessa regionala variationer.

Miljöföroreningarna behandlas främst i kap. 4 Areella näringar och bevarandebestånd, kap. 8 Industri samt i kap. 12 Miljöpåverkan av olika föroreningar.

Skydda vattenresurserna

Inom vissa områden finns vattenbrist eller många konkurrerande intressen vad gäller sötvattentillgångarna. Det är främst den ökade jordbruksbevattningen som i vissa områden och under vissa perioder har medfört stor brist på vatten. Idag kan ca 100 000 ha jordbruksmark bevattnas under ett torrår. År 1985 beräknas denna areal ha fördubblats. Vattnets kvalitet har starkt försämrats av förorenande utsläpp från bl.a. jordbruk och industri. I åtskilliga sjöar och havsområden har förbud införts mot försäljning av fisk.

Långsiktiga åtgärder för vård och utnyttjande av sötvattenresurserna är angelägna. I vissa områden behövs ett planeringsarbete. Se vidare kap. 10 Sötvatten.

Bilaga 8

I flera havsområden finns ett flertal delvis oförenliga anspråk. Transporter av miljöfarliga ämnen och utsläpp av föroreningar kan medföra svåra skador på den marina miljön. Som exempel kan nämnas att mellan 30 000 – 60 000 ton olja årligen släpps ut i Östersjön från olika källor. Oljeutsläppen påverkar bl.a. förutsättningarna för friluftslivet och naturvården. Hamnutbyggnader, muddringsverksamhet, utvinning av sand och grus samt ledningsdragningar kan också vålla betydande skador på den marina miljön och hamna i konflikt med riksintressen. Fisket behöver skyddas från förorenade utsläpp och olika typer av exploatering i havet. Det är nödvändigt att planera utnyttjandet av havets resurser. Se vidare kap. 11 Havet.

Ökad vaksamhet beträffande miljöutvecklingen i stort

De areella näringarnas bruksformer förändras i riktning mot ett mer industriellt utnyttjande av mark och vattenresurserna. Detta medför bl.a. att möjligheterna att samutnyttja jord- och skogsbruksmarken för friluftsliv blir mindre. Vidare finns anspråk från de areella näringarna på att få utnyttja områden som är av väsentlig betydelse för naturvården, friluftslivet och kulturminnesvården. Under senare år har t.ex. intresset för skogsbruk på myrmark och på svårföryngrade marker ovan skogsodlingsgränsen ökat. Utvecklingen inom jordbruket med bl.a. borttagning av odlingshinder och sammanläggning av bruksenheter påverkar natur- och kulturmiljön, bl.a. förändras förutsättningarna för djurlivet. Ett ökat hänsynstagande till faunan från de areella näringarna är vidare nödvändigt för att slå vakt om mångformigheten i naturen.

Det är en väsentlig uppgift för den fysiska riksplaneringen att bedöma omfattningen av de miljöförändringar i stort som åstadkoms av utvecklingen inom de areella näringarna. Se vidare kap. 4 Areella näringar och bevarandebeståndet.

Fortsatt satsning på friluftsliv och alternativa fritidsboendeformer

Konflikterna mellan friluftslivets intressen och fritidsbebyggelsens utveckling har blivit allt påtagligare under senare år. Under perioden 1970-75 tillkom ca 90 000 fritidsbostäder. Årligen tillkommer ca 15 000 fritidsbostäder. Antalet fritidsbostäder kan f.n. beräknas uppgå till ca 640 - 650 000. Fritidsbebyggelsens utveckling och behovet av mark för friluftslivet både i tätorternas närhet och på större avstånd från bostadsorten kräver fortsatt uppmärksamhet i den fysiska riksplaneringen. Det långsiktiga samhällsintresset att bevara en god miljö och ställa tillräckliga rekreativsmöjligheter till de många människornas förfogande bör väga tungt i förhållande till kortsiktiga och enskilda intressen. Det är angeläget att mark reserveras för fritidsboende i sådana former som gör de attraktiva rekreativsområdena tillgängliga för så många människor som möjligt. Se vidare kap. 5 Fritidsboende och turism.

Bilaga 8

Handlingsberedskap inför introduktion av nya energikällor.

Energiproduktion av olika slag medför ofta betydande anspråk på mark och andra resurser. För att ge handlingsfrihet beträffande den framtida energiförsörjningen bör i den fysiska riksplaneringen klarläggas de fysiska förutsättningarna för och konsekvenserna av skilda energiproducerande anläggningar, energidistribution och utvinning av energiråvaror. Den fysiska planeringen blir härigenom också ett viktigt hjälpmedel för att uppnå en god beredskap inför introduktion av nya energikällor. Ett ökat utnyttjande i framtiden av inhemska energikällor ställer stora krav på planering för att lämpliga resurser av riksintresse skall kunna reserveras och för att tillräckliga hänsyn skall kunna tas till annan markanvändning och kraven på en god miljö. Se vidare *kap. 7 Energi*.

Bättre överblick över och reservation av resurser för produktion.

Det kan förutsättas att det även i framtiden kommer att ställas betydande krav på utnyttjande av speciella naturresurser för industri och gruvverksamhet även om utvecklingen inom dessa näringar får en annorlunda inriktning än under 1960-och 1970-talen. Eftersom osäkerheten om den framtida utvecklingen är stor är det viktigt att en rimlig handlingsfrihet upprätthålls vad gäller skilda produktionsförutsättningar och lokaliseringmöjligheter. Naturresurser och andra fysiska tillgångar av särskilt värde för industri och gruvverksamhet bör så långt möjligt skyddas för sådana förändringar av markanvändningen som omöjliggör eller allvarligt försvårar ett framtida utnyttjande. Lokaliseringsförutsättningarna för dessa verksamheter bör vidare bedömas samlad och med hänsyn till bl.a. annan markanvändning och naturmiljöns tillstånd och känslighet för föroreningar och annan påverkan. Se vidare *kap. 8 Industri* och *kap. 9 Mineralråvaror*.

Bättre samordning i samhällsplaneringen av bebyggelseutveckling och viktigare investeringar i transport- och energidistributionssystem

Den byggda miljön har lång livslängd. Gjorda investeringar är starkt styrande för utvecklingen av landets bebyggelsestruktur. Kompletteringar av den befintliga bebyggelsen och transport- och energidistributionssystemen förstärker de långsiktiga bindningarna. I vissa fall kan ny bebyggelse och infrastruktur ha betydande konsekvenser för markanvändning och miljö. För att åstadkomma ett bebyggelsemönster och ett transport- och energidistributionssystem som både skapar goda produktionsförutsättningar i olika delar av landet och tillgodoser kraven på sysselsättning och service samt hushållning med mark och vatten på lång sikt bör samordningen mellan den fysiska riksplaneringen och den regionalpolitiska planeringen och den därtill anknutna regionala trafikplaneringen stärkas. Se vidare *kap. 6 Tätorter och infrastruktur*.

Bilaga 8

Förenkling av arbetsformerna

Formerna för att i planerings- och utredningsarbetet på olika nivåer behandla frågor om hushållning med mark och vatten har successivt utvecklats i samband med fullföljandet av de av riksdagen år 1972 beslutade riktlinjerna för hushållning med mark och vatten. Ansvaret för att genomföra statsmakternas intentioner i den fysiska riksplaneringen bör liksom hittills i första hand ligga på kommunerna. Det bör vara möjligt att i ökad utsträckning fullfölja riktlinjerna i det löpande planerings- och utredningsarbete som sker inom olika statliga myndigheter och på kommunal nivå. Se vidare *kap. 15* Former för fortsatt fysisk riksplanering.

Bilaga 8

Prop. 1972:111, Regional utveckling och hushållning med mark och vatten (sida 1–19, samt Bilaga 2 Civildepartementet sida 126–136)

SIDA 1–19, PROP. 1972:111

Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten; given Stockholms slott den 20 oktober 1972.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikes- och civilärenden för den 29 september 1972 och för denna dag, dels föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen statsministern hemställt, dels bereda riksdagen tillfälle att avge yttrande över vad statsministern förordat.

Under Hans Maj:ts
Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro

CARL GUSTAF
OLOF PALME

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om ett regionalpolitiskt handlingsprogram för hela landet och riktlinjer för hushållningen med mark och vatten.

Det regionalpolitiska handlingsprogrammet grundas på länsprogram 1970, som länsstyrelserna har upprättat i samverkan med kommunerna och som lades fram i slutlig form vid årsskiftet 1971/1972. Insatserna för att förverkliga de långsiktiga och ambitiösa mål för regionalpolitiken som ställdes upp av 1964 och 1970 års riksdagar måste fortsätta för att de regionala obalansproblemen skall få godtagbara lösningar. Propositionens utgångspunkt är därför att arbetet på att tillförsäkra människorna i olika delar av landet så långt möjligt likvärdiga levnadsbetingelser måste fullföljas med all kraft.

I propositionen preciseras de regionalpolitiska målen mer än som skett tidigare. Sammanfattningsvis uttalas att våra successivt ökade resurser målmedvetet skall utnyttjas för att i länen bygga upp orter av olika karaktär som inbördes kompletterar varandra så att de i möjlig mån kan ge människorna samtidig tillgång till yrkesarbete, god service och en positiv yttre miljö. Till ledning för planeringen i länen och för fördelningen av de samhälleliga resurserna mellan dessa föreslås ramar i form av befolkningstal för tiden t.o.m. år 1980. Planeringstalen anger det

Bilaga 8

intervall inom vilket utvecklingen förutsätts ligga. I länen inom det allmänna stödområdet, vilka nu har uttalade regionala obalansproblem, för planeringen grundas på en i stort sett oförändrad befolkning år 1980. Utanför stödområdet bör planeringen inriktas på vad en rimlig prognos för utvecklingen kan innebära utan insats av speciella tillväxtfrämjande åtgärder. I fråga om storstadsområdena förutsätts någon dämpning av tillväxttakten.

I huvudsaklig överensstämmelse med förslag som lagts fram i länsprogrammen förordas i propositionen en plan för utveckling av den regionala strukturen. I denna beskrivs vilka funktioner olika ort- och regiontyper bör fullgöra i regionala sammanhang. Följande ortstyper anges: storstadsområden, primära centra, regionala centra och kommuncentra. Vid sidan av de tre storstadsområdena redovisas 22 primära centra och ett sjuttiofem regionala centra. Övriga huvudorter i kommunerna enligt den snart genomförda kommunindelningen betecknas kommuncentra.

Regionalpolitiken arbetar med ett brett register av åtgärder. Åtgärderna berör många olika former av samhällsaktivitet som har betydelse för den geografiska fördelningen av näringsliv och befolkning. Regionalpolitiken arbetar därför inte enbart med medel som direkt syftar till att påverka den regionala utvecklingen – lokaliseringstöd – utan i lika hög grad med effekterna av den offentliga sektorns expansion och regionala utveckling. En rad konkreta åtgärder inom olika samhällssektorer förutsöks i propositionen för att förverkliga den förordade regionala strukturen. Åtgärderna berör bl.a. reformerad skatteutjämning, utlokalisering av statlig verksamhet, industripolitiska åtgärder, åtgärder på trafikområdet, förbättrat regionalpolitiskt stöd och särskilda åtgärder i glesbygderna. I fråga om vissa regionala centra och kommuncentra, främst inom inre stödområdet, förutsätts särskilda åtgärder efter hand bli nödvändiga för att människorna där skall få tillgång till en tillfredsställande service.

Övervägandena om hushållningen med mark och vatten innefattar vissa allmänna riktlinjer för lokal och regional planering i sådana fall då anspråken på naturresurser från olika verksamhetsområden står i konflikt med varandra. De verksamheter som behandlas är främst de areella näringarna, friluftsliv, fritidsbebyggelse, vetenskaplig naturvård, kulturminnesvård och sådan industri som har särskilda behov av naturresurser eller förorsakar betydande miljöstörningar. Vidare anges riktlinjer anknutna till geografiska områden, främst kusterna, fjällen och älvdalarna. Genom dessa riktlinjer avgränsas för det första områden vilkas vetenskapliga och rekreativa värde i riksperspektiv bedöms vara sådant att större miljöstörningar, t.ex. genom lokalisering av miljöstörande industri, inte bör få komma till stånd. Dessa riktlinjer bör bli långsiktigt bestämmande för naturresurshushållningen och inte frångås utan att synnerliga skäl föreligger. För det andra anges vissa riktlinjer för lokalisering av den behandlade industrin. Dessa riktlinjer måste kunna revideras bl.a. med hänsyn till den tekniska utvecklingen.

Bilaga 8

Riktlinjerna skall detaljeras och preciseras i ett fortsatt planeringsarbete inom län och kommuner. Väsentliga avsteg från riktlinjerna bör inte kunna göras utan riksdagens hörande. I propositionen anges huvuddragen i organisationen av det fortsatta arbetet med att dels fullfölja planeringsriktlinjerna, dels vidareutveckla den fysiska riksplaneringen inom ramen för en mera integrerad samhällsplanering. Ett förlöpande samarbete mellan stat och kommun förutsätts.

I propositionen läggs också fram förslag till lagstiftning som skall säkra att planeringsriktlinjerna fullföljs i den kommunala planeringen och vid beslut om lokalisering av viss industri. I detta syfte föreslås att regeringen skall kunna lämna direktiv rörande en kommunal översiktsplanering och att regeringen skall överta avgörandet i frågor om var sådan industri får förläggas.

Vidare föreslås lagändringar för att stärka samhällets, i synnerhet kommunernas, ställning i den lokala planeringen. Enligt förslaget skall i fortsättningen all bebyggelse föregås av en prövning av var och när den från allmän synpunkt bör få komma till stånd. För att motverka markspekulation och opåkallad markvärdestegring föreslås att vid bl.a. generalplanering och förordnanden enligt naturvårdslagen ersättning i framtiden skall utgå för faktiska intrång som kan förorsakas av planeringen men inte, som f.n. är fallet, för bortfall av förväntningsvärden.

Bilaga 8

PROP. 1972:111

Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen Regenten på Stockholms slott den 29 september 1972.

Närvarande: statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Statsministern anför efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter.

Svenskt näringsliv har under efterkrigstiden genomgått en snabb omvandling. Stora delar av befolkningen har förlorat sin tidigare anknytning till jord- och skogsbruket och gått över till andra näringar. Företagare och löntagare har gemensamt byggt upp en effektiv industri. Ny teknik och nya vetenskapliga rön har möjliggjort en betydande produktionsökning. Utbyggnaden av kraftförsörjning och kommunikationer har också spelat stor roll för den industriella utvecklingen.

Industrins produkter har med framgång kunnat säljas på världsmarknaden. Folkhushållets gemensamma resurser har ökat kraftigt. Därmed har förutsättningar skapats för en välstandsökning som kommit folkflertalet tillgodo. Inkomsterna har höjts och arbetstiden förkortats. Den offentliga sektorn har byggts ut kraftigt. Med hjälp av de gemensamma resurserna har vi kunnat åstadkomma ökad social trygghet, bättre utbildningsmöjligheter och bättre bostadsstandard för alla grupper i samhället. För den enskilde har utvecklingen betytt både ökad trygghet och vidgad frihet.

Men den industriella expansionen har inte bara lagt grunden till välstånd. Den har också ställt människorna inför stora problem. Inom arbetslivet har rationaliseringar och effektivitetssträvanden drivit upp tempot och ökat påfrestningarna på löntagarna. Näringsliv och befolkning har i växande omfattning koncentrerats till vissa tätorter och vissa begränsade delar av landet. Folkomflyttningen har gått från norr till söder, från inland till kuster och från landsbygd till större tätorter. De problem som dessa förändringar har skapat har att göra med sysselsättningen och fördelningen av välfärden mellan olika grupper av befolkningen och olika delar av landet men också med miljön på arbetsplatserna, i bostadsområdena och i naturen.

Bilaga 8

I de bygder och orter som drabbats av folkminskning är arbetstillfällena färre och inkomsterna i regel lägre än i de delar av landet som gynnats av expansionen. En stor del av dem som i dag saknar arbete gör detta därför att det inte finns sysselsättningsmöjligheter på hemorten eller i närheten av hemorten. På åtskilliga håll har industrin inte kunnat ge arbete åt dem som brutit upp från jord- och skogsbruksnäringarna. I många industriorter är arbetsmarknaden så ensidig att den enskilde inte har några valmöjligheter. Härtill kommer de risker för sysselsättningen som kan uppstå genom att vissa branscher är starkt koncentrerade till vissa regioner i landet - textilindustrin till Sjuhäradsbygden, glasindustrin till sydöstra Småland, järnbruken till Bergslagen osv. Svårigheter som drabbar en sådan bransch slår hårt mot befolkningen i den landsända där företagen i branschen har sin huvudsakliga produktion. Inte heller storstäderna saknar sysselsättningsproblem. Arbetsmarknaden i storstadsregionerna har fått vissa balansproblem på grund av rationaliseringar och vikande sysselsättning inom industrisektorn. Det gäller framför allt Storstockholm där arbetsmarknaden länge dominerats av privat och offentlig service och industrisektorn krymper snabbt.

Bristfälliga arbetsmiljöer och uppskrivade prestationskrav gör att många slås ut ur arbetslivet. Framför allt äldre och handikappade löper risk att bli ställda vid sidan av välfärden. I de större tätorterna är trängseln och köerna ofta besvärande. Många människor känner främlingskap i snabbt framväxande nya bostadsområden. Industrialiseringsprocessen har också medfört att vi kommit att tära hårt på värdefulla naturresurser. Luft- och vattenföroreningarna har under senare år blivit ett allvarligt problem. Konkurrensen om den mest välbelägna marken har blivit allt hårdare – inte minst vid våra kuster. Den tyngre industrin söker sig till områden där det finns tillgång till djuphamn, kylvatten m.m. Det är ofta samma områden som är särskilt värdefulla för friluftslivet och som också är mycket efterfrågade för fritidsbebyggelse.

De problem som följt i industrialismens spår har gjort sig gällande i större eller mindre omfattning i alla utvecklade länder. Många industriländer upplever nu vikande industrisysselsättning. Inget land har kunnat förhindra att stora grupper av befolkningen står utanför arbetslivet. Knappast något land har gått fritt från regionala balansproblem med bristfälliga miljöer i storstäderna och uttalade sysselsättningssvårigheter i industrifattiga områden. Hotet mot miljön väcker oro i hela världen. Detta kom till klart uttryck vid 1972 års FN konferens i Stockholm om den mänskliga miljön. Vid en jämförelse med de stora industriländerna ter sig de sociala problemen och miljöproblemen i vårt land trots allt ganska begränsade.

Problem av det slag som vi och åtskilliga andra industriländer brottas med har ett påtagligt samband med marknadskrafterna. Den koncentration av näringslivet som ligger i botten på problemen är ett samlat resultat av en mångfald beslut som fattats i företagen och grundats på bedömningar av utsikterna till avkastning på investerat kapital. Marknadsekonomin förtjänster ligger i dess effektivitet och dess förmåga att stimulera till teknisk förnyelse och till snabb anpassning efter förändringar i efterfrågan. Men marknadsekonomin har inget socialt innehåll.

Bilaga 8

Det företagsekonomiska lönsamhetstänkande som den bygger på utgör inte något värn för människor och miljö. Därtill fordras politiska beslut.

Det är lätt att måla den industriella utvecklingens sociala skadeverkningar i dystra färger. Men som helhetsbild blir en sådan skildring inte rättvisande. Man får inte glömma att industrialiseringen har öppnat möjligheter till en förbättring av ekonomisk standard och social välfärd som tidigare generationer inte kunde drömma om. Fortsatt produktivitetsökning inom industrin är också både nödvändig och önskvärd. Nödvändig, därför att vi för att bevara den välfärd vi uppnått är helt beroende av att våra företag kan hävda sig i den internationella konkurrensen. Önskvärd, bl.a. därför att det inte finns någon annan väg att skaffa resurser till förbättringar och reformer inom olika samhällsområden. Industrialismen rymmer fortfarande stora möjligheter.

Strukturförändringarna inom näringslivet kommer att fortsätta. Därmed förstärks visserligen de sociala riskerna. Men slutsatsen kan inte bli att vi i framtiden bör avstå från industriell expansion. Stagnation är i verkligheten liktydig med tillbakagång. Svaret på påpekanden om de sociala riskerna måste i stället bli att vad som behövs är att den tekniska och ekonomiska utvecklingen underordnas människornas behov och önskemål. Därvid står sysselsättningen i förgrunden. Arbete åt alla är ett rättvisekrav. Men det är också ett krav som har att göra med önskemål att utnyttja resurserna i samhället på ett rationellt sätt. Det kan förverkligas endast genom en politik som ger samhället och löntagarna möjligheter att i högre grad än hittills påverka besluten i näringslivet och styra den ekonomiska utvecklingen i stort.

Det är sedan åtskilliga decennier en huvuduppgift för samhällets organ att tränga tillbaka arbetslösheten och öppna arbetsmarknaden för nya grupper. 1930 talets krispolitik var det första försöket i stor skala att korrigera marknadskrafterna och övervinna lågkonjunktorens verkningar genom sysselsättningsskapande och produktionsfrämjande åtgärder. Under efterkrigstiden har arbetsmarknadspolitiken utvecklats till en slagkraftigt organiserad verksamhet med många medel till sitt förfogande för att hjälpa dem som drabbas av arbetslöshet till ny sysselsättning. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har under 1960 talet och början av 1970 talet successivt kompletterats med en aktiv närings- och regionalpolitik. Den offentliga sektorn har vuxit snabbt. Som en följd av allt detta har den totala sysselsättningen ökat. Enbart under de senaste tio åren rör det sig om en ökning med ca 5 % – vilket betyder omkring 200 000 människor fler i arbete.

Bilaga 8

Arbetet på att bygga upp den nutida regionalpolitiken började år 1959 med en utredning om lokaliseringssöd. I den mötte då hårt motstånd inom näringslivet och betydande grupper i riksdagen. Men i mitten av 1960 talet kunde stödverksamheten inledas. Därefter har den lokaliseringpolitiska verksamheten snabbt utvidgats och vuxit ut till en regionalpolitik som omfattar både den privata och den offentliga sektorn. Inom de ca 900 företag som hittills fått lokaliseringssöd hade före utgången av år 1971 skapats inemot 14 000 nya arbetstillfällen. Insatserna har främst koncentrerats till de norra delarna av landet men punktinsatser har gjorts också i södra och mellersta Sverige. Inom stödområdet har dessutom under åren 1965-71 ca 130 företag av regionalpolitiska skäl fått tillstånd att ta i anspråk investeringsfondsmedel på sammanlagt drygt 600 milj. kr. för investeringar. Den beräknade sysselsättningseffekten av detta uppgår till ca 4 000 arbetstillfällen. Slutligen får man i detta sammanhang inte glömma de samhällsägda industrierna. Statsföretag AB sysselsatte år 1970 ca 13 000 personer inom stödområdet.

Den offentliga sektorns betydelse i regionalpolitiska sammanhang kan exemplifieras med utvecklingen inom utbildningsväsendet. Utbyggnaden under senare år av gymnasieskolan och den högre utbildningen och forskningen har präglats av en medveten decentraliseringssträvan. Det har betytt ett stort antal nya arbeten i de områden dit utbildningsanstalterna lokaliserats och samtidigt ökat dessa områdens möjligheter att dra till sig annan verksamhet. Men det har framför allt betytt att utbildningsmöjligheterna blivit jämnare fördelade över landet än tidigare och att den regionala fördelningen av utbildad arbetskraft också har blivit jämnare.

De regionalpolitiska insatserna har hittills i första hand siktat till att lösa de akuta problemen i skogslänen. Det har varit en primär uppgift för statsmakterna att medverka till framväxten av en livskraftig industri i dessa län för att därigenom skapa nya bestående sysselsättningstillfällen i stället för dem som gått förlorade inom jord- och skogsbruk. I det sammanhanget har Norrlandsfondens insatser betytt mycket vid sidan av andra stödåtgärder. Samtidigt kan konstateras att de statliga företagen i norra Sverige sedan en tid befinner sig i en period av kraftig expansion. LKAB:s, NJA:s och ASSI:s investeringar i Norrbottens län under första hälften av 1970-talet beräknas uppgå till över 2 miljarder kr. I norra Sverige har de samhällsägda industrierna länge utgjort en bas för sysselsättningen. Allteftersom det nu aktuella investeringsprogrammet genomförs förstärks denna bas ytterligare.

Bilaga 8

Den från regional jämlikhetssynpunkt viktigaste satsningen torde emellertid vara den som sker via skatteutjämningsbidragen till kommunerna. Dessa bidrag uppgår f.n. till ca 2 miljarder kr. per år. Merparten av bidragen går till kommuner och landsting i de norra delarna av landet. Effekterna för den enskilde kan belysas med några siffror. I genomsnitt för hela landet motsvarar bidragen i år 2:10 kr. per skattekrona medan den sammanlagda medelutdebiteringen utgör 23:79 kr. I t.ex. Jämtlands län motsvarar bidragen i genomsnitt 11 :58 kr. per skattekrona. Det betyder för en jämtländsk tvåbarnsfamilj med 30 000 kr. i årsinkomst att deras kommunal- och landstingsskatt blir 2 872 kr. lägre för år 1972 än den annars skulle ha varit.

Inkomstskillnaderna mellan olika delar av landet har minskat under 1960-talet och även de regionala skillnaderna i kvinnornas möjligheter till yrkesverksamhet tenderar sedan flera år att minska.

Som samlat omdöme om den hittills förda regionalpolitiken kan sägas att den har gett goda resultat. Den har bidragit till att bristen på balans i sysselsättning och service mellan olika delar av landet blivit mindre framträdande än tidigare. Den uppbromsning av folkminskningen i stödområdet som har skett under senare år kan visserligen delvis förklaras av konjunkturutvecklingen. Men regionalpolitiken har utan tvivel medverkat till att industrin utvecklats positivt i skogslänen under slutet av 1960-talet. Samtidigt som industrisysselsättningen minskat i övriga delar av landet har den inom stödområdet under perioden 1965-69 ökat med 2,5 %.

På det miljöpolitiska området har under senare år gjorts stora satsningar för att komma till rätta med luft- och vattenföroreningar. Den miljöstörande industrin är numera underkastad koncessionstvång och särskild kontroll från naturvårdsmyndigheternas sida. Naturvårdslagen ger möjligheter att slå vakt om särskilt värdefulla mark- och vattentillgångar. När det gäller den fysiska planeringen för boende- och fritidsmiljöer ligger ansvaret väsentligen på kommunerna. Kommunerna har hittills främst planerat för utvecklingen av tätorterna. Men på senare år har allt fler kommuner påbörjat en översiktlig planering som syftar till att ge riktlinjer för utnyttjandet även av områden utanför tätorterna.

Det kan inte vara något tvivel om att vi är på rätt väg. Men nu gäller det att gå vidare. Vi har uppnått förbättringar. Men de regionala balansproblemen och miljöproblemen är ingalunda lösta. För att kunna gå vidare behöver vi nu främst en bättre planering, en precisering av vissa mål för regional- och miljöpolitiken samt en komplettering av de medel som samhällsorganen förfogar över för att styra utvecklingen. Det utmärkande för samspelet mellan företag och samhälle i näringslivets lokaliseringsfrågor har hittills varit att företagen varit den aktiva och initiativtagande parten. Ibland har länsstyrelser och centrala organ överhuvudtaget

Bilaga 8

inte haft tillfälle att ta ställning till lokaliseringsvalet. Ibland har kommunala och statliga organ kommit in i bilden först på ett relativt sent stadium när vederbörande företag i realiteten redan träffat sitt val och vidtagit förberedelser, t.ex. genom markinköp. Härvidlag måste en ändring ske så att samhällets överväganden kommer in tidigare och utvecklingen redan på planeringsstadiet kan länkas in i banor som stämmer överens med de enskilda människornas krav på sysselsättning, service och god miljö.

Regionalpolitiken måste vidareutvecklas till en välfärdspolitik för alla delar av landet. Hela samhällsverksamheten måste engageras i strävandena att åstadkomma större jämlikhet mellan människorna i olika regioner i fråga om både sysselsättning och service. När det gäller den yttre miljön är en av de angelägnaste uppgifterna att stärka samhällets möjligheter att sörja för en hushållning med mark- och vattentillgångar som tar hänsyn till intressen som är gemensamma för hela folket.

Under senare år har förutsättningar skapats för en effektiv regional och miljöpolitisk planering. Kommunindelningsreformen, som snart i huvudsak är genomförd, och länsstyrelsernas omorganisation är av avgörande betydelse i detta sammanhang. På central nivå har en förstärkning av planeringsresurserna skett med tillkomsten av statens planverk och statens naturvårdsverk. Samordningen på regeringsnivå av den regional- och miljöpolitiska planeringen med andra former för samhällsplanering – ekonomisk planering, näringspolitisk branschplanering, trafikplanering, utbildningsplanering osv. – har bl.a. inneburit en kraftigt ökad kontaktverksamhet mellan de i planeringsarbetet engagerade departementen.

På regionalpolitikens område har planeringsverksamheten under senare hälften av 1960-talet byggts upp systematiskt i nära samverkan mellan stat och kommun. Efter en omfattande försöksverksamhet fick samtliga länsstyrelser år 1969 i uppdrag att utarbeta regionalpolitiska handlingsprogram. Länsprogrammen redovisades till inrikesdepartementet omkring årsskiftet 1971/72.

Parallellt med detta arbete har sedan 1967 bedrivits omfattande förberedelser för en fysisk planering på riksnivå. Förberedelserna har innefattat såväl en inventering av anspråk och tillgångar på mark och vatten som planöverväganden och synpunkter på behov av skydd för naturtillgångar av riksintresse. De har redovisats i en rapport, Hushållning med mark och vatten (SOU 1971:75), som publicerades av civildepartementet ungefär samtidigt som länsprogrammen blev färdiga. I rapporten har också lagts fram förslag till ändringar i plan- och naturvårdslagstiftningen och till organisation för en fortlöpande fysisk riksplanering.

Det finns alltså vid det här laget ett rikt material och en god grund för mer preciserade ställningstaganden än tidigare till målen för regional- och miljöpolitiken. Tiden är också inne för vissa överväganden och beslut beträffande de ytterligare medel som samhället måste ha för att påverka näringslivets regionala utveckling och användningen av särskilt värdefulla naturtillgångar.

Bilaga 8

En diskussion om målen för samhällets regionala struktur och hushållningen med mark och vatten måste ta sin utgångspunkt i vad jag nyss sagt om betydelsen av industriell expansion. Ett expansivt näringsliv är den säkraste garantin för ökad sysselsättning i de underförsörjda områdena. All erfarenhet visar att det är tillväxten i näringslivet som är lättast att lokalisera. Omlokalisering av redan befintliga driftställen är av flera skäl ofta förenad med stora svårigheter. Detta gäller i princip både industri och annan verksamhet. För att de regionalpolitiska strävandena skall ge varaktiga framgångar är det väsentligaste därför att vi lyckas skapa ett stort antal nya produktiva arbetstillfällen både inom privat och offentlig verksamhet.

I länsprogram 1970 har förts fram långtgående krav på nya arbetstillfällen. Svårigheterna att få fram ett tillräckligt antal nya arbeten som kan lokaliseras till regioner och orter som behöver en förstärkning är visserligen stora på grund av tillbakagången under senare år i den totala industrisysselsättningen. Enligt långtidsutredningens beräkningar kommer denna tillbakagång att fortsätta under 1970 talets första hälft. Men desto angelägnare måste det vara att vi genom målmedvetna näringspolitiska insatser försöker ytterligare stimulera den industriella utvecklingen och hejda nedgången i sysselsättningen. Dessutom är det viktigt att intresset i regionalpolitiken mer än tidigare inriktas på den enskilda serviceverksamheten. Tillväxten inom den offentliga serviceverksamheten måste också få spela en strategisk roll i ett långsiktigt perspektiv.

Det kan visserligen sägas att tillgängliga resurser knappast kommer att räcka till för en så kraftig förstärkning av glesbygdens och de minsta orternas arbetsmarknad och service som ett förverkligande av förslagen i länsprogrammen skulle kräva. Men om insatserna samordnas och fördelas rationellt bör det finnas goda möjligheter att nå ett väsentligt stycke på väg mot en rättvis regional fördelning av sysselsättning och service.

Både den regionalpolitiska planeringen och den fysiska planeringen måste bygga på de enskilda människornas behov och önskemål. Det är därför en utomordentligt väsentlig uppgift att försöka få så god kännedom som möjligt om människornas levnadsförhållanden och deras egen inställning till olika faktorer som har betydelse för trivsel och välfärd.

Vi har efter hand fått allt bättre kunskap om dessa ting, inte minst tack vare det omfattande kartläggningsarbete som låginkomstutredningen har utfört. Utredningen har visat hur en rad faktorer var för sig och sammantagna påverkar levnadsvillkoren för det stora flertalet människor: hälsa, sysselsättning, arbetsförhållanden, utbildning, inkomster, bostadsförhållanden samt fritid och rekreation. De viktigaste faktorerna kan sammanfattas i tre begrepp: arbete, service och miljö. Med service avser jag då både social och kommersiell service och med miljö både arbetsmiljö, boendemiljö och yttre miljö.

Bilaga 8

Kraven på arbetsmarknaden skiftar mellan olika åldersgrupper. Den äldre lokalt bundna arbetskraften har betydligt blygsammare anspråk än de stora grupper av ungdom som under de senaste åren genomgått gymnasial eller annan högre utbildning. Eftersom morgondagens arbetsmarknad kommer att få ett stort inslag av välutbildad ungdom och eftersom de gifta kvinnorna i allt större utsträckning efterfrågar yrkesarbete, finns det starka skäl som talar för att målet bör sättas högt i fråga om kvaliteterna hos den lokala arbetsmarknad som regionalpolitiken bör sikta in sig på. Målet bör vara en arbetsmarknad som erbjuder både välbetald och säker sysselsättning och goda möjligheter för den enskilde att välja arbete efter sin yrkesinriktning och utbildning.

När det gäller kraven på service bör målen utformas med särskild hänsyn till de behov och önskemål som glesbygdsbefolkningen har eftersom det är denna befolkning som har de svåraste problemen. Målsättningen bör vara att människorna även i glesbygder skall ha tillgång till en god dagligservice utan stort besvär och inom rimligt avstånd. Även den mer kvalificerade service som finns på regional nivå bör kunna nås utan alltför stor tidsåtgång. Detta är delvis en fråga om bättre trafikplanering och bättre kommunikationer.

I de senaste årens debatt om miljöfrågorna har utkristalliserats vissa allmänt accepterade uppfattningar. De delar av landet som är mindre tätbefolkade har obestriddligen vissa fördelar när det gäller möjligheterna till rekreation. Där finns i allmänhet god tillgång på mark för fritidsbebyggelse och rörligt friluftsliv. Samtidigt är vattnet ofta renare och luften bättre där än i regioner med koncentrerad befolkning. Tillgången till en god yttre miljö värdesätts högt.

Mot denna bakgrund framstår det som ganska givet att det bör vara en ambition både vid regionalpolitisk planering och vid fysisk planering att alla vuxna personer i arbetsför ålder så långt det över huvud taget är möjligt skall kunna få tillgång till yrkesarbete i hemorten eller inom rimligt avstånd från den och att medborgarna i gemen skall komma i åtnjutande av en god samhällsservice och samtidigt ha möjlighet att leva i en positiv yttre miljö.

Med denna övergripande målsättning som utgångspunkt måste den praktiska politiken utformas. År 1969 uttalade riksdagen att regionalpolitiken borde syfta till att skapa nya eller utveckla redan existerande tillväxtbetingelser för ett antal utvecklingsbara tätortsregioner i olika delar av landet. För att detta syfte skulle nås borde den starka tillväxten i de tre storstadsregionerna dämpas något. Detta önskemål står kvar. Det är både i storstadsinvånarnas och i andra medborgares intresse. En lugnare tillväxt i storstadsregionerna ökar inte bara utrymmet för ekonomisk tillväxt i andra delar av landet. Den gör det också lättare för storstäderna att klara utbyggnaden av samhällsfunktionerna och bemästra miljöproblemen.

Förhållandena är emellertid inte desamma överallt i storstadsområdena. Jag vill framhålla att det inte kan få bli fråga om att generellt hålla tillbaka utvecklingen av näringslivet i storstadsområdena eller att dämpa tillväxten där på sådant sätt att man inte får en tillräckligt differentierad arbetsmarknad. Inte heller i dessa

Bilaga 8

områden är det önskvärt att industrisysselsättningen fortsätter att gå tillbaka på det sätt som har skett t.ex. i Stockholm under de senaste åren.

Storstadsregionen har otvivelaktigt stora fördelar att erbjuda sina invånare i form av bl.a. en differentierad arbetsmarknad och ett väl kvalificerat serviceutbud. De krav som de enskilda människorna ställer på en arbetsmarknad som skall erbjuda såväl goda inkomster som valmöjligheter förutsätter emellertid inte nödvändigtvis att arbetsmarknaden är mycket stor. Den yttre miljön är i regel bättre på mindre orter med en begränsad arbetsmarknad. Erfarenheten visar dock att mindre orter ofta är sårbara för både strukturförändringar och konjunktursvängningar. Det är också svårt att där upprätthålla en tillräckligt allsidig service. Ambitionerna måste därför inriktas på att det skall finnas ett relativt betydande antal orter som är så pass stora att de ger människorna valmöjligheter och att de tål de påfrestningar som strukturförändringarna för med sig.

En viss koncentration av insatserna är en förutsättning för en decentraliserad ortsstrukturer med utsikter att bli bestående. Om de tillgängliga resurserna splittras på ett alltför stort antal orter som var och en får en relativt svag arbetsmarknad och begränsad service kommer konkurrenskraften gentemot de stora tätorterna att gå förlorad. Följden blir då att företagen bryter upp och människorna tvingas flytta från hembygden. Koncentrationen till de tätast befolkade regionerna kommer då att fortsätta.

I den allmänna debatten förekommer ibland tendenser att söka skapa ett motsatsförhållande mellan storstadsregionerna och övriga delar av landet. För min del vill jag kraftigt understryka att regionalpolitiken måste vara en välfärdspolitik för alla medborgare oavsett var de bor i vårt land. Det är visserligen en huvuduppgift för regionalpolitiken att bistå de områden i landet som drabbas av sysselsättningsproblem. Målmedvetna insatser måste göras för att lösa dessa problem. Men det får inte ske så att man skapar svårigheter för de människor som har sin sysselsättning och utkomst i storstadsregionerna. En krympning av offentliga investeringar för service eller minskat bostadsbyggande i storstadsregionerna är varken en möjlig eller godtagbar metod att vända befolkningsströmmen och stärka näringslivet i andra delar av landet. Inte heller kan man lösa problemen med bristande balans i sysselsättningen mellan olika delar av landet genom att vägra arbetslösa i avfolkningsbygder rätt till flyttningsbidrag när utkomst och sysselsättning inte kan erbjudas i hemregionen.

För att sådana allmänna synpunkter på regionalpolitiken som jag här har utvecklat skall kunna konkretiseras i ett handlingsprogram fordras ett fast planeringsunderlag. Redan vid 1970 års riksdag uttalade statsmakterna att ett angivande av befolkningsramar för länen kunde tjäna som allmän vägledning för samhällsplaneringen. I själva verket torde det förhålla sig så att vissa bedömningar av befolkningsutvecklingen är ett ofrånkomligt inslag i all samhällsplanering. Befolkningsstal kan användas som riktpunkter i sådana sammanhang. Jag avvisar emellertid bestämt tanken att man skulle uppställa befolkningsstal som orubbliga

Bilaga 8

mål i den meningen att man försöker låsa utvecklingen vid t. ex. oförändrad befolkningsnivå i varje län eller kommun. En politik med den innebörden är inte genomförbar. Jag vill också understryka att planeringsunderlag i form av befolkningstal måste bestämmas med reservation för att vissa faktorer är svåra att bedöma i utgångsläget, t.ex. takten i den ekonomiska tillväxten och effekten på näringsstrukturen av förändringar i den internationella efterfrågan. För att befolkningsramar skall bli meningsfulla krävs en realistisk syn på utvecklingsmöjligheter och utvecklingstendenser i de skilda regionerna liksom på de regionalpolitiska medel som kan beräknas stå till samhällets förfogande.

Ingen ansökan om lokaliseringstöd har hittills avvisats på grund av brist på medel. De sysselsättningseffekter som uppnåtts ger därför ett översiktligt mått på vad som under perioden har kunnat åstadkommas med direkt sysselsättningskapande lokaliseringspolitiskt stöd. Det finns all anledning att räkna med successivt förbättrade resultat av denna stödverksamhet under de närmaste åren. De överväganden som nu pågår i inrikesdepartementet för att förbättra och bygga ut de lokaliseringspolitiska stödformerna är uttryck för en strävan att ge stödverksamheten största möjliga slagkraft. En utredning har dessutom nyligen tillsatts för att utreda behovet av nya och starkare medel att styra näringslivets regionala utveckling. Enligt sina direktiv skall denna utredning klargöra om etableringskontroll eller annat restriktivt medel som t.ex. avgifter bör införas i främst storstadsområdena. I avvaktan på utredningsresultatet övervägs inom inrikesdepartementet vilka åtgärder som kan vidtas för att göra det nuvarande samrådet till ett bättre instrument för att påverka företagens lokalisering. Den offentliga sektorns utbyggnad kommer naturligtvis också i framtiden att vara ett oumbärligt medel för att påverka näringslivets lokalisering och sysselsättningsstrukturen i landet.

Med tanke på de medel som kommer att stå till förfogande i den fortsatta regionala politiken finns det anledning att räkna med att det skall vara möjligt att vända den negativa utvecklingen i de län som utsatts för stark folkminskning. Det vore emellertid fel att söka inge människorna den föreställningen att tillgängliga resurser också skulle förslå till att åstadkomma en betydande ökning av befolkningen i dessa län. En löftespolitik av detta slag skulle snabbt komma att korrigeras av verkligheten.

I de förslag som chefen för inrikesdepartementet lägger fram senare i dag är huvudalternativet för planeringen i län som nu har sysselsättningssvårigheter på grund av regional obalans att befolkningen där skall vara i stort sett oförändrad år 1980. Liksom hittills bör huvuddelen av regionalpolitikens sysselsättningsskapande insatser förbehållas de delar av landet som ingår i det allmänna stödområdet. Planeringen för övriga delar av landet bör inriktas på vad en prognos för utvecklingen rimligen kan innebära utan insats av speciella tillväxtfrämjande åtgärder. Det utesluter inte att särskilda åtgärder liksom hittills bör kunna komma i fråga för att lösa akuta sysselsättningsproblem också där. I fråga om storstadsområdena utgår förslaget från att bl.a. en något lägre framtida invandring medför att inflyttningen

Bilaga 8

dit i absoluta tal räknat per år under återstoden av 1970 talet blir lägre än genomsnittet för åren 1966-70.

Den regionala planeringen måste beakta att problemen skiftar starkt inom länen. En likartad välståndsutveckling förutsätter därför en betydande differentiering av åtgärderna. Vissa typer av åtgärder måste kunna knytas till särskilda orter eller regioner. Den plan för utveckling av den regionala strukturen som chefen för inrikesdepartementet kommer att anmäla syftar till att möjliggöra detta. Därigenom förstärks också effekterna av den kommunindelingsreform som nu snart är genomförd.

Förverkligande av handlingsprogrammet förutsätter åtgärder som spänner över ett brett register. Det är åtgärder som berör många olika former av samhällsaktivitet som har betydelse för den geografiska fördelningen av näringsliv och befolkning. Chefen för inrikesdepartementet kommer att presentera dessa åtgärder i anslutning till en redogörelse för länsprogrammen. För min del nöjer jag mig i detta sammanhang med att erinra om att åtskilliga av åtgärderna har en omedelbar aktualitet. Dels är det fråga om utredningar som nyligen har tillsatts eller inom kort skall tillsättas. Jag har nyss nämnt utredningen om etableringskontroll. Chefen för kommunikationsdepartementet begär i dag bemyndigande att tillkalla en utredning som skall pröva grundläggande trafikpolitiska problem och överväga vilka åtgärder som behövs för att få en samhällsekonomiskt riktig utveckling av transportsektorn. I den utredningen blir de regionalpolitiska aspekterna av stor vikt. Dels är det fråga om förslag som kommer att bli föremål för proposition till riksdagen innevarande år eller nästa år. Jag kan sammanfatta de viktigaste förslagen som med säkerhet kommer att kunna föreläggas riksdagen inom ett år i några punkter:

Utbyggnad av samhällsfunktionerna

- förslag till 1973 års riksdag på grundval av skatteutjämningsrevisionens förslag.
- förslag till 1973 års riksdag på grundval av förslag från delegationen för utlokalisering av statlig verksamhet.

Industripolitiska åtgärder

- förslag till 1972 års höstriksdag om ett system för vidgat informationsutbyte mellan företag och samhälle.
- förslag till 1972 års höstriksdag om uppförande av ett koksverk i anslutning till Norrbottens Järnverk.
- förslag till 1973 års riksdag om inrättandet av ett industripolitiskt verk samt om ökat statligt stöd till företagareföreningarna.

Bilaga 8

Regionalpolitiskt stöd

- förslag till 1973 års riksdag om lokaliseringsstöd till vissa slag av serviceverksamhet och turistanläggningar, förhöjt lokaliseringsbidrag i vissa fall i det inre stödområdet, förhöjt sysselsättningsstöd samt ändringar beträffande formerna för det obligatoriska lokaliseringssamrådet.
- förslag till 1973 års riksdag på grundval av industricentrautredningens förslag.

Åtgärder på trafikområdet

- förslag till 1973 års riksdag om system för statsbidrag till icke lönsamma busslinjer.
- förslag till 1973 års riksdag om det fortsatta regionalpolitiska transportstödet.

Glesbygdsåtgärder

- förslag till 1973 års riksdag om särskilda stödåtgärder i glesbygden i fråga om bl. a. sysselsättningsplanering, utbildning och stöd till varuförsörjningen.

Mellan den regionalpolitiska verksamheten och den fysiska planeringen finns ett klart samband. De bör ses som komplement till varandra när det gäller att främja en god regional utveckling. Den fysiska planeringen har till uppgift att klarlägga förutsättningarna för och ge anvisningar om användningen av våra naturtillgångar. Därför måste målsättningar och beslut inom andra former för samhällsplanering, bl.a. inom regionalpolitiken, återspeglas i den fysiska planeringen. Men genom att den klarlägger förutsättningarna för användning av befintliga mark- och vattenresurser påverkar den fysiska planeringen i sin tur inriktningen av regionalpolitiska åtgärder.

Förberedelsearbetet för en fysisk riksplanering har bekräftat att det föreligger behov av att bättre överblicka naturresurserna och öka i möjligheterna att styra hushållningen med dem. Det torde vara en allmän uppfattning att en fortlöpande fysisk riksplanering med denna inriktning är angelägen. En sådan planering bör mynna ut i riktlinjer för hushållningen med värdefulla naturtillgångar om vilka konkurrensen är stor eller som är särskilt känsliga för miljöpåverkan. För att dessa riktlinjer skall få avsedd verkan fordras vissa organisatoriska åtgärder och ändringar i lagstiftningen som jag strax återkommer till.

Det råder redan i dag knapphet på några av våra mest värdefulla naturtillgångar. Trots att vårt land har långsträckta kuster är det bara en mycket begränsad del av dem som är obebyggd och allmänt tillgänglig för bad och rekreation. I fjällvärlden är tillgången på orörda mark- och vattenområden visserligen riklig men där gör sig ändå gällande ett behov av skydd för naturen. I konkurrensen om den mark

Bilaga 8

som det råder knapphet på är industrin och fritidsbebyggelsen de intressen som har lättast att hävda sig. Risker är påtagliga att konkurrensen går ut över det rörliga friluftslivet som för många människor är den enda möjligheten till kontakt med naturen. De riktlinjer som nu bör fastställas för den fysiska riksplaneringen bör ta sikte på sådana naturtillgångar där rikssynpunkterna och den stora allmänhetens intressen har stor tyngd. Det gäller just kusterna, fjällvärlden och vissa vattendrag.

Riktlinjerna bör vara av skilda slag. För det första bör de innehålla allmänna direktiv för avvägningen mellan olika anspråk som riktas mot användningen av naturresurserna. Vidare bör de innefatta en avgränsning av områden vilkas vetenskapliga och rekreativa värden bedöms vara av sådan art att kraftverk, oljeraffinerier, massfabriker eller annan särskilt miljöstörande industri inte bör få förläggas dit. Även andra restriktioner kan behöva uppställas i sådana områden främst för att trygga allmänhetens tillgång till rekreativsmöjligheter. Ytterligare måste riktlinjerna ge besked om vart man vill hänvisa sådan industri som jag nyss har nämnt och vilka områden som bör reserveras för detta ändamål.

Dessa riktlinjer bör – efter vederbörlig riksdagsbehandling – bli vägledande för regering, myndigheter och kommuner vid beslut om markanvändningen.

Den fysiska planeringen är av gammalt en samhällsangelägenhet. Redan genom 1947 års byggnadslagstiftning ersattes markägarens fria exploateringsrätt med en befogenhet för kommunerna att genom planläggning bestämma var och när bebyggelse får komma till stånd. Detta gällde närmast bebyggelse i tätorter. Efter hand har samhällets möjligheter att – bl.a. i naturvårdens och friluftslivets intressen verka för en lämplig bebyggelseutveckling även utanför tätorterna vidgats. När riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen antagits kommer detta emellertid inte att vara tillräckligt. I framtiden bör principen vara att all bebyggelse skall föregås av en prövning av var och när den från allmän synpunkt bör få komma till stånd. Chefen för civildepartementet lägger nu fram förslag med denna innebörd. Han föreslår i samband därmed också ändringar i byggnads- och naturvårdslagstiftningens ersättningsregler, som kompletterar förra årets reformer på marklagstiftningens område. Syftet med dessa förslag är att ytterligare minska riskerna för markspekulation och opåkallad markvärdestegring och att samtidigt stärka samhällets ställning i miljövårdsplaneringen.

De riktlinjer för den fysiska riksplaneringen som läggs fast under medverkan av riksdagen måste fullföljas i en fortsatt planering. Denna planering bör i väsentliga delar utföras av kommunerna. Här om torde råda en betydande enighet. Med en sådan ordning kan man bygga på den största förtroendet med de lokala förhållandena och bäst säkra en medborgerlig förankring av planeringen.

Enligt gällande byggnadslagstiftning har staten redan nu ett visst inflytande över den kommunala planeringen. Hittills har emellertid staten fullföljt denna uppgift huvudsakligen genom formell efterhandsgranskning av kommunala planer. För att säkerställa att de i den fysiska riksplaneringen fastlagda riktlinjerna blir fullföljda måste staten tilldelas en mer aktiv roll i planeringen än tidigare. Det är med andra ord ofrånkomligt med en viss förskjutning av relationerna mellan stat

Bilaga 8

och kommun. Förskjutningen bör emellertid inte ske i riktning mot en stel i statlig kontroll eller styrning utan den bör i stället komma till uttryck i ett mer utvecklat samarbete mellan stat och kommun – ett samarbete där den primära uppgiften för staten blir att ge underlagsmaterial för den kommunala planeringen i de delar denna behandlar frågor av riksintresse. I sista hand måste emellertid staten ha lagliga möjligheter att garantera att riksintressen blir tillgodosedda. Även de lagändringar och organisatoriska åtgärder som behövs för detta ändamål ingår i de förslag som chefen för civildepartementet i dag lägger fram.

Vid prövningen av frågor om lokalisering av industri kommer, som jag tidigare har sagt, samhällets organ ofta in först på ett sent stadium i beslutsprocessen. Beträffande den särskilt miljöstörande industrin förändras nu denna situation genom den fysiska riksplaneringen. Ett allsidigt översiktligt material samlas centralt som skall göra det möjligt att från samhällets sida ta ställning till enskilda lokaliseringsoönskemål. Det är angeläget att ordningen för den koncessionsprövning som ifrågasvarande industri är underkastad anpassas till den nya situationen. Chefen för civildepartementet föreslår i sådant syfte vissa ändringar i prövningsordningen som bl.a. innebär att regeringen övertar avgörandet i nu ifrågasvarande lokaliseringssärenden. Därigenom markeras regeringens ansvar för att de riktlinjer som dragits upp i den fysiska riksplaneringen blir fullföljda.

Den regional- och miljöpolitik som jag här har presenterat innebär att samhället får ett väsentligt ökat ansvar för näringslivets utveckling och för hushållningen med vissa mark- och vattentillgångar. Det regionalpolitiska handlingsprogrammet och de åtgärder som ansluter till detta innebär en komplettering av de centrala och regionala statliga organens instrument för att påverka utvecklingen. Den fysiska riksplaneringen och ändringarna i bl.a. byggnadslagstiftningen innebär också nya uppgifter för dessa organ. Men även kommunerna får ökat ansvar och vidgade befogenheter. Kommunerna kommer i fortsättningen att spela en framträdande roll både i den regionala utvecklingsplaneringen och i den fysiska riksplaneringen. Det är en nödvändig garanti för att verksamheten skall få bredast möjliga demokratiska förankring.

I relationerna mellan stat och kommun betyder de förslag som nu läggs fram att centrala och regionala statliga organ på vissa punkter får ett fastare grepp över samhällsverksamheten. Det är emellertid inte här fråga om ett motsatsförhållande mellan stat och kommun utan om en samverkan för gemensamma mål med ett vidgat ansvarsområde för båda parter. Ett inslag av förstärkt inflytande på riksnivå är en ofrånkomlig konsekvens av tanken att välståndet bör fördelas rättvist mellan olika regioner. En politik som syftar till att ge medborgare i olika delar av landet så långt möjligt likvärdiga levnadsförhållanden kan inte förverkligas enbart genom beslut av kommunala organ.

I relationerna mellan samhället och det privata näringslivet betyder reformerna nya uppgifter och ökade befogenheter för både stat och kommun. Den verkliga innebörden av denna förstärkning av samhällets inflytande är emellertid att de ekonomiska krafter motverkas som strävar mot en koncentration av näringsliv och

Bilaga 8

befolkning. Om man vill ge näringslivet i alla delar av landet utvecklingsmöjligheter och vill utjämna regionala skillnader mellan människorna i fråga om sysselsättning och inkomster är en sådan förstärkning av demokratiska samhälleliga organ den enda framkomliga vägen.

Det långsiktiga arbetet för regional utveckling är ett led i en politik som syftar till att ge alla rätt till arbete, trygghet och god miljö. Det är en politik som ställer stora krav på samhällssolidaritet och förutsätter en effektiv demokrati.

De riktlinjer för regionalpolitiken och för hushållning med mark och vatten som jag här har redogjort för bör underställas riksdagen för godkännande. Frågan om proposition i ämnet bör anmälas när yttrande från lagrådet föreligger över vissa förslag som chefen för civildepartementet i dag kommer att begära remitterade dit. F.n. begränsar jag mig till att hemställa att vad jag här har anfört tas till protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Kungl. Höghet Kronprinsen Regenten.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

Bilaga 8

Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen Regenten på Stockholms slott den 20 oktober 1972.

Närvarande: statsministern PALME, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, ASPLING, NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖPBERG, LIDBOM, FELDT.

Statsministern anför efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter.

I anförande till statsrådsprotokollet för den 29 september 1972 redogjorde jag för riktlinjerna för regionalpolitiken och för hushållningen med mark- och vattentillgångar. Senare samma dag anmälde cheferna för inrikes- och civildepartementen vissa, på dessa riktlinjer grundade förslag, vilka Kungl. Maj:t beslutade skulle föreläggas riksdagen (bilaga 1 och 2). Chefen för civildepartementet anmälde dessutom förslag till ändringar i vissa lagar, bl.a. byggnadslagen (1947:385), över vilka Kungl. Maj:t beslutade att, i vissa delar, inhämta lagrådets yttrande (bilaga 2J).

Jag avslutade mitt anförande till protokollet för den 29 september 1972 med att uttala att de riktlinjer för regionalpolitiken och hushållningen med mark och vatten för vilka jag sålunda redogjort, borde underställas riksdagen för godkännande. Frågan om propositionen i ämnet borde emellertid inte anmälas förrän yttrande från lagrådet förelåg över de lagförslag som chefen för civildepartementet senare samma dag skulle komma att begära remitterade dit. Detta yttrande har nu inkommit.

På hemställan av chefen för civildepartementet (bilaga 3) har Kungl. Maj:t tidigare denna dag beslutat dels att föreslå riksdagen att antaga de av lagrådet granskade lagförslagen med de ändringar som vidtagits i dem och de övriga författningsförslag, för vilka han lämnat en redogörelse till statsrådsprotokollet för den 29 september 1972, dels att bereda riksdagen tillfälle att avge yttrande över förslag till ändringar i vissa andra författningar för vilka han också lämnat en redogörelse till sistnämnda protokoll. Författningsförslagen har fogats som bihang 2 till bilaga 3.

Jag hemställer nu att Kungl. Maj:t

dels föreslår riksdagen

att godkänna de riktlinjer för regionalpolitiken och för hushållningen med mark- och vattentillgångarna, för vilka jag lämnat en redogörelse till statsrådsprotokollet för den 29 september 1972,

dels föreslår riksdagen

1. att godkänna de förslag till

- a. uttalande om de allmänna regionalpolitiska målen,
- b. ramar för planeringen av verksamheten i länen och

Bilaga 8

- c. plan för utveckling av den regionala strukturen, om vilka Kungl. Maj:t enligt utdrag av statsrådsprotokollet för den 29 september 1972 fattat beslut (bilaga 1, punkterna 1-3),
2. att besluta om ett regionalpolitiskt handlingsprogram i enlighet med det av Kungl. Maj:t enligt utdrag av statsrådsprotokollet för den 29 september 1972 fattade beslutet (bilaga 1, punkt 4),
- dels* bereder riksdagen tillfälle att avge yttrande över det förslag till riktlinjer för hushållningen med mark och vatten, om vilket Kungl. Maj:t enligt utdrag av statsrådsprotokollet för den 29 september 1972 fattat beslut (bilaga 2),
- dels* föreslår riksdagen att godkänna det förslag till riktlinjer för organisationen för en fysisk riksplanering, om vilket Kungl. Maj:t enligt utdrag av statsrådsprotokollet för den 29 september 1972 fattat beslut (bilaga 2),
- dels* föreslår riksdagen att antaga de på de angivna riktlinjerna grundade lagförslag, om vilka Kungl. Maj:t enligt bilagda utdrag av statsrådsprotokollet för denna dag fattat beslut (bilaga 3),
- dels* bereder riksdagen tillfälle att avge yttrande över de förslag till
- kungörelse om ändring i byggnadsstadgan (1959:612) och
 - kungörelse om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617), om vilka Kungl. Maj:t enligt bilagda utdrag av statsrådsprotokollet för denna dag fattat beslut (bilaga 3).

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen Regenten att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Margit Edström

Bilaga 8

SIDA 126–136, PROP. 1972:111 BILAGA 2 CIVILDEPARTEMENTET

2.3 Departementschefen

2.3.1 Utgångspunkter och mål för den fysiska riksplaneringen. Huvudlinjer för arbetets fortsättning

2.3.1.1 Inledning

Flera drag i samhällsutvecklingen har lett till att den tidigare huvudsakligen som sektoriell fackplanering uppbyggda och relativt kortsiktiga riksplaneringen under de senaste decennierna kompletterats med en regionalt inriktad långsiktig planering i olika former. Chefen för inrikesdepartementet har tidigare i dag uppehållit sig vid en av dessa planeringsformer, den regionalpolitiska planeringen. Denna griper sig i första hand an brister i den regionala balansen när det gäller utvecklingen av arbetsmarknad och servicetillgång.

Samhällsutvecklingen har, utöver dessa regionala balansproblem, fört med sig problem av annat slag som påkallar insatser i form av statlig, långsiktig planering. Den ökade fritiden, industrins utveckling och den snabba rationaliseringen inom jord- och skogsbruket hör till de omständigheter som orsakat skärpta konflikter om hur landets naturtillgångar skall utnyttjas. Allt oftare har från två eller flera håll riktats anspråk på att få utnyttja samma, från skilda synpunkter särskilt värdefulla mark- och vattentillgångar. Därvid har de som önskat exploatera naturtillgångar i allmänhet haft lättare att hävda sina intressen än de som önskat bevara ett område oexploaterat. En långsiktig planering av naturresursernas användning i syfte att förebygga miljöskador och konflikter om dessa resurser har blivit allt mer angelägen. Konflikternas art gör det nödvändigt att i en sådan planering anlägga ett perspektiv som gör att hela landet kan ses i ett sammanhang. Det har därför varit naturligt och nödvändigt att staten tagit på sig denna planeringsuppgift.

Förarbeten för en sådan fysisk planering på riksnivå har bedrivits sedan år 1967. Det är nu dags att summera erfarenheterna från förarbetena och mot denna bakgrund dra upp riktlinjerna för det fortsatta arbetet. Detta bör bedrivas inom ramen för en fastare organisation och med stöd av erforderlig lagstiftning.

2.3.1.2 De utförda förarbetenas syfte och inriktning

De i rapporten Hushållning med mark och vatten redovisade förarbetena för en fysisk riksplanering hade i huvudsak två syften. Det ena var att ge underlag för ställningstaganden till hur en fortlöpande fysisk riksplanering skall bedrivas. Det andra var att till ledning för beslut, som kan behöva fattas redan under de närmaste åren, redovisa sådana förslag till planeringsriktlinjer som kan grundas på nu tillgängligt underlag, i syfte att förebygga att dessa beslut leder till ett på sikt olämpligt utnyttjande av mark- och vattenresurserna.

Bilaga 8

I förarbetena har också ingått att utreda behovet av medel för att säkerställa en god hushållning med mark och vatten. Utredningsarbetet har lett till de förslag till lagstiftning som jag senare kommer att redovisa.

Förfarbetena har självfallet fått utgå från den förda politiken på olika områden, t.ex. den ekonomiska politiken och regionalpolitiken. Förfarbetena har därför bedrivits i nära samverkan med företrädare för andra departement och med beaktande av där bedrivna planering. Arbetet har i huvudsak inriktats på att klarlägga natur och miljömässiga restriktioner i vissa hänseenden och att i fysiska termer dra upp riktlinjer för hushållningen med vissa naturresurser. Som jag närmare kommer att utveckla i det följande återverkar emellertid den fysiska riksplaneringen på politiken på andra områden genom att den klarlägger fysiska förutsättningar för och konsekvenser av olika handlingslinjer. Detta har redan tagit sig uttryck i att flera utredningar har inletts för att studera vissa speciella problem.

I förarbetena har studerats de samhällssektorer som bedömts ställa anspråk på utnyttjande eller bevarande av sådana fysiska resurser som endast finns i vissa regioner, som har särskilt begränsad omfattning, som från vetenskapliga synpunkter har speciella värden eller som har betydelse för miljöutvecklingen i stort. Studierna har begränsats till följande sektorer: försvar, vissa vetenskapliga och tekniska verksamheter, areella näringar, vetenskaplig naturvård, kulturminnesvård, friluftsliv, olika former av fritidsboende samt industri med betydande miljöstörningar eller anspråk på speciella naturresurser. I förarbetena redovisas inventeringar av resurser som svarar mot anspråken, liksom också dagens kunskaper om variationer i naturmiljöns tillstånd och känslighet. Vidare har studier av regional karaktär beträffande västkusten utförts inom statens planverk på uppdrag av Kungl. Maj:t, och frågan om lokalisering av skogsindustri i södra Sverige har studerats i en särskild utredning.

Planövervägandena har i förarbetena inriktats på att utarbeta riktlinjer för hushållningen med mark och vatten inom sådana områden där konkurrensen om de fysiska resurserna redan är eller inom en snar framtid kan väntas bli starkt framträdande och där överregionala aspekter har särskild vikt. Riktlinjer lämnas främst i fråga om kusterna, fjällområdet och vissa älvdalar.

Rapporten om förarbetena har varit föremål för en omfattande remissbehandling. Remissinstanserna har lagt ner ett betydande arbete på analys av rapporten och på konstruktiv kritik och genomarbetade förslag i många hänseenden. Jag vill särskilt framhålla det engagemang som många ideella organisationer och även enskilda visat. Vissa av de synpunkter och uppgifter som redovisas i remissyttrandena är som jag har framhållit redan i inledningen av sådan karaktär att de inte har intresse vid en diskussion om principiella riktlinjer för en fysisk riksplanering. Det gäller bl.a. förslag som avser mer detaljerade konkreta planöverväganden, frågor om innehåll i och genomförande av föreslagna inventeringar, forskningsprojekt o.d. eller detaljsynpunkter på frågor om arbetsmetoder i den fortsatta planeringen. Enligt min mening är dessa synpunkter av stort värde och de kommer att studeras närmare inför den fortsatta planeringen. Detsamma gäller de mera detaljerade

Bilaga 8

överväganden och förslag som redovisas i planverkets rapporter beträffande västkusten och de remissynpunkter som förts fram med anledning av dessa.

Remissinstanserna framhåller i allmänhet att rapportens redovisning av anspråk och tillgångar på mark och vatten och av miljöns tillstånd och känslighet har ett betydande informationsvärde. Jag räknar därför med att materialet kommer att bli till stor nytta för planering som nu pågår i skilda sammanhang och att nya planeringsinitiativ kommer att aktualiseras som en följd av materialets publicering.

Remissinstanserna har i allmänhet funnit den gjorda avgränsningen vad gäller behandlade sektorer i denna etapp lämplig men framhåller att vissa ämnesområden är bristfälligt behandlade. Detta gäller främst kommunikationerna, tätorterna och övrig industri. Jag återkommer senare till dessa frågor.

Begränsningen av planövervägandena till att i första hand avse de mest akuta konfliktområdena finner flertalet remissinstanser naturlig. Jag återkommer även till denna fråga men vill redan nu framhålla att jag delar denna uppfattning och anser förarbetenas inriktning i detta avseende väl motiverad.

2.3.1.3 Behovet av och syftet med en fysisk riksplanering

I rapporten belyses hur stigande ekonomiskt välstånd, ökad fritid och bättre kommunikationer under senare år har medfört att naturens värde för rekreation kommit att tillmätas allt större betydelse. Vid sidan härav har en ökad insikt om naturens känslighet för olika slag av ingrepp och de långsiktiga konsekvenserna av ett olämpligt utnyttjande av naturresurserna lett till att miljökonflikterna tilldragit sig allt större uppmärksamhet. Strukturförändringar inom industrin och ny industriell teknik har medfört behov av att i betydande utsträckning ersätta äldre industrianläggningar med nya. Vissa industrier riktar härvid anspråk mot naturresurser som finns bara på vissa platser eller i vissa delar av landet. Dessa industrier medför också ofta olika slag av miljöstörningar, eller risker för sådana, som kan beröra stora områden. Från företagsekonomisk synpunkt gynnsamma lokaliseringsslägen för industrier av denna typ sammanfaller ofta med områden som bedöms ha särskilt värde för rekreation och/eller naturvård. De konflikter som kan göra sig gällande i dylika fall kan illustreras av de svåra avvägningsproblem som uppstod t. ex. i samband med önskemålen att lokalisera massafabrik och kärnkraftanläggningar till väröområdet, kärnkraftverk till trosaområdet och oljeraffinaderi till Brofjorden.

Inom rekreationssektorn har det rörliga friluftslivets och det fasta fritidsboendets anspråk mot samma områden lett till alltmer uppenbara konflikter. Behovet av goda rekreationsmöjligheter i och nära tätorterna har ökat. Attraktiva naturområden även på större avstånd från tätorterna efterfrågas i ökad utsträckning för rekreationsändamål. Fritidsbebyggelsen har ökat snabbt. Antalet fritidshus har nära nog fördubblats under de senaste tio åren. I betydande utsträckning har mark tagits i anspråk för enskilda fritidsbostäder på sådant sätt att möjligheterna att utnyttja välbelägna områden med goda naturliga förutsättningar för friluftsliv starkt besku- rits. Samtidigt innebär utvecklingen inom de areella näringarna i stora delar

Bilaga 8

av landet sådana förändringar av landskapet att dess värde från friluftslivets synpunkt minskar.

En ändamålsenlig hushållning med fysiska resurser kräver insatser av både stat och kommun. Den fysiska planering som bedrivs av kommunerna är, som framhålls av många remissinstanser, av grundläggande betydelse när det gäller att skapa en god miljö. Denna planering har hittills främst inriktats på tätortsutbyggnaden. Först under senare år och ännu i relativt begränsad omfattning har en planering påbörjats som syftar till att ge riktlinjer för utnyttjandet av och utvecklingen inom områden utanför tätorterna. Den kommunindelingsreform som snart är genomförd ger förbättrade förutsättningar för en kommunal planering för tätorter och omgivande landsbygd i ett sammanhang. Det är en uppgift för bygglagutredningen att utreda och lämna förslag om hur den kommunala fysiska planeringen i framtiden skall utformas.

Det är naturligt att den kommunala planeringen främst lägger vikt vid lokala värderingar och mål. Inom vissa områden berör emellertid utformningen av miljön och utnyttjandet av de fysiska resurserna inte bara en enskild kommuns invånare utan är ett intresse för en vidare region eller hela riket. I många fall torde också en förutsättning för ett lämpligt utnyttjande av resurserna vara att sådana ekonomiska och andra insatser görs som en enskild kommun inte kan svara för. I båda dessa situationer måste bedömningar av hur naturresurserna skall utnyttjas göras i ett riksperspektiv.

Vad jag nu har anfört pekar på behovet av att i ökad utsträckning på ett planmässigt sätt hushålla med våra naturresurser. De analyser som redovisas i rapporten visar enligt min mening klart att det föreligger ett behov av att överblicka dessa resurser i riksperspektiv och av ökade möjligheter att utifrån bedömningar på riks-nivå styra hushållningen med vissa resurser. I likhet med en enig remissopinion finner jag en fortlöpande fysisk riksplanering med denna inriktning angelägen.

En sådan planering bör ha till uppgift att:

- kartlägga, dels de långsiktiga önskemål som skilda intressen riktar mot mark och andra naturtillgångar, dels de tillgångar som svarar mot anspråk som kan förutses
- analysera i vilken utsträckning det föreligger konflikter mellan olika anspråk och klarlägga konsekvenserna av alternativa sätt att utnyttja naturresurserna
- i den mån det är motiverat av riksintresse, dra upp riktlinjer för hushållningen med sådana naturtillgångar som är eller kan väntas bli efterfrågade av skilda intressen eller som är särskilt känsliga för miljöpåverkan.

De riktlinjer för planeringen som sålunda anges i den fysiska riksplaneringen bör enligt min mening dels avse utnyttjandet av vissa grovt avgränsade områden, dels vara av mer allmän karaktär och syfta till att, förutom att utgöra en utgångspunkt för de nyssnämnda geografiskt inriktade riktlinjerna, tjäna till ledning för den

Bilaga 8

regionala och lokala planeringen även i andra delar av landet. Jag vill understryka vad som sägs i rapporten och som också flera remissinstanser har betonat att de geografiskt inriktade riktlinjer för markanvändningen som kan motiveras av riksintresse kommer att gälla bara mindre delar av landet och att de i allmänhet blir mycket översiktliga.

I enlighet med de förslag som förs fram i rapporten och som vunnit anslutning hos en bred remissopinion förordar jag att det i huvudsak bör ankomma på kommunerna att fullfölja de uppdragna riktlinjerna. Som jag senare skall utveckla blir det i allmänhet inom ramen för den kommunala fysiska planeringen som riksintressen slutligen skall tillgodoses. Detta bör ske i ett sådant samspel mellan stat och kommun som medger att den kommunala planeringen tjänar som instrument både att precisera och vidareutveckla de centralt utformade riktlinjerna och att påverka deras utformning.

Det ligger i kommunernas eget intresse att genomföra en planering för hela kommunernas områden. Som jag nyss antydde har i vissa fall sådan planering redan påbörjats. Jag är övertygad om att den kommer att vinna ökad tillämpning även oberoende av den fysiska riksplaneringen. De överväganden och den planering som föranleds av riksintressen måste på längre sikt ingå som ett led i denna kommunernas översiktliga planering.

2.3.1.4 Vissa grundläggande utgångspunkter

Av grundläggande betydelse för den fysiska riksplaneringens inriktning är på vad sätt man i planeringen skall beakta bedömningar av ekologisk art och frågor om miljöutvecklingen i stort samt önskemålet om ekonomisk tillväxt. Frågan om vilket tidsperspektiv som tas till utgångspunkt för planeringen är i detta sammanhang av stor betydelse.

Jag kommer i det följande att utveckla min syn på dessa frågor. Innan jag där efter mera konkret går in på de bedömningar som bör göras inom ramen för denna etapp av den fysiska riksplaneringen, kommer jag också att behandla den för det fortsatta arbetets uppläggning betydelsefulla frågan om samordningen mellan den fysiska riksplaneringen och andra former av statlig riksövergripande planering. Jag kommer härvid särskilt att beröra bl.a. det av många remissinstanser påtalade sambandet med den regionalpolitiska planeringen och transportplaneringen.

Enligt rapporten bör den fysiska planeringen ges en långsiktig inriktning som ligger i linje med vad som från ekologiska utgångspunkter ter sig rationellt i ett längre tidsperspektiv. Remissmaterialet speglar en principiell enighet i fråga om sambanden mellan ekologi och fysisk planering. Däremot framförs delade meningar om hur dessa samband skall beaktas i planeringen. Flera remissinstanser anser att ekologiska principer måste överordnas de politiska målen samt att den kunskap om naturmiljön som finns i dag skall användas i planeringsprocessen. Andra remissinstanser framhåller däremot att dagens kunskap på några undantag när inte kan anses ge stöd åt mer långtgående restriktioner för näringslivet. Vidare framhålls att en alltmer förfinad reningsteknik och ändringar i

Bilaga 8

tillverkningsprocesserna för med sig att restriktioner när det gäller lokalisering av miljöstörande industri inom en nära framtid inte kommer att vara befogade.

En tillämpning av ett ekologiskt synsätt innebär enligt min mening att den fysiska planeringen skall medverka till att samhällsutvecklingen sker inom de ramar som naturresurserna och naturmiljön anger och att mångformigheten inom naturliga ekosystem bevaras så att förutsättningar ges för rika biologiska utvecklingsmöjligheter i framtiden. Samhällsutvecklingens störningar på ekosystemen bör därför hållas under kontroll. Detta innebär bl.a. att krav ställs på produktionsteknik med fullständig återanvändning eller – om detta inte är möjligt – produktionsteknik som bara ger små avfallsmängder och utsläpp. Dessa skall vidare genom återvinnings- resp. reningsteknik ytterligare reduceras så att de kan tolereras från ekologisk synpunkt. En ekologisk grundsyn innebär enligt min mening också restriktioner på en utveckling som medför att icke förnyelsebara naturresurser förbrukas och naturmiljöns tillstånd försämras så att framtida handlingsalternativ försvinner. Från ekologiska utgångspunkter kan även vårt nuvarande sätt att utnyttja naturens biologiska produktionsförmåga för t.ex. areell produktion delvis behöva ändras.

Det är angeläget att en ekologisk grundsyn tillämpas på alla planeringsnivåer. Inte minst är detta nödvändigt för att tillgodose de ekologiska krav människor som biologiska varelser ställer socialt, psykiskt och fysiskt på t.ex. stads- och bostadsmiljön.

Som flera remissinstanser påpekat uppstår avsevärda svårigheter när de nyss nämnda ekologiska principerna skall tillämpas i den praktiska planeringen. Kunskaperna om sambanden i naturen är ofullständiga. Detta gäller inte minst de kunskaper som behövs för att i planeringen väga samman effekter i kortare och längre tidsperspektiv. Hänsynstagandena till ekologiska faktorer kan därför nu bara bli begränsade. Kännedomen om landets naturförhållanden är vidare otillräcklig. Tillämpningen även av förbättrade kunskaper om ekologiska samband blir därför behäftad med osäkerheter. Slutligen kommer utvecklingen av ny teknik att ta avsevärd tid. Detta innebär bl.a. att mer eller mindre begränsade utsläpp av miljöstörande ämnen under lång tid framöver måste beaktas i den fysiska planeringen, liksom risker för driftstörningar och nya typer av utsläpp som följd av nya industriprocesser.

I likhet med många remissinstanser måste jag alltså konstatera att en ekologisk grundsyn, såsom jag nyss sökt beskriva den, inte är möjlig att tillämpa fullt ut i dag. Jag vill emellertid erinra om vad som underströks vid FN-konferensen om den mänskliga miljön om att det, speciellt vid beaktande av den globala situationen, framstår som nödvändigt att forskning och planering inriktas så att mera välgrundade ekologiska överväganden så snart som möjligt kan inlemmas i beslutsunderlaget. Därför måste enligt min mening åtgärder vidtas för att utveckla den tillämpade ekologin och skapa metoder för dess användning i fysisk planering.

Bilaga 8

Jag vill emellertid betona att man i avvaktan på bättre kunskaper inte bör avstå från att ta hänsyn till vad som redan är känt. Det är mot denna bakgrund som de i rapporten gjorda övervägandena om naturmiljön skall ses. Handlingslinjen har varit att restriktivitet bör iakttas när det gäller ytterligare påfrestning på naturmiljön. Jag vill också fästa uppmärksamheten på att de i rapporten förda diskussionerna har baserats på den grundläggande förutsättningen att utsläpp av miljöstörande ämnen i första hand skall undvikas och att de förorenande utsläpp som likväl måste medges skall anordnas så att miljöstöringarna blir så små som möjligt. I rapporten lämnas en redovisning av de geografiska variationerna i naturmiljöns störningskänslighet och störningsreaktionernas karaktär så långt dessa faktorer i dag är kända. En sådan redovisning är enligt min mening ändamålsenlig och en förutsättning för att de beslut som måste fattas innan fullständigare kunskaper föreligger ändå så långt möjligt skall ligga i linje med ett ekologiskt synsätt. Det är en av den fysiska riksplaneringens uppgifter att påvisa och beakta denna regionala dimension i miljö-
vårdspolitiken.

Vid sidan av en ekologisk grundsyn bör enligt min mening också en ökad vaksamhet beträffande miljöutvecklingen i stort ligga till grund för hushållningen med landets naturresurser.

Som framhålls i rapporten har fritidsbebyggelsens utveckling avsevärt kommit att påverka miljön i stora delar av landet. De areella näringarna genomgår f.n. en snabb strukturomvandling och förändring mot nya bruksformer. För den fysiska miljön i allmänhet har också denna utveckling väsentlig betydelse.

Svårigheterna att utan vissa störningar utnyttja områden för både areell produktion, friluftsliv och fritidsbebyggelse blir allt påtagligare. Stora delar av vårt land måste emellertid även i framtiden kunna utnyttjas på ett mångsidigt sätt. Enligt min mening måste därför miljöförändringar ske under ökat hänsynstagande till berörda intressen. Behovet av sådana hänsynstaganden bör klarläggas genom översiktlig planering. Det måste vara samhällets företrädare och inte den enskilde markägaren som har att avgöra i vilken utsträckning miljöförändringar bör få komma till stånd. Väsentliga miljöförändringar som framkallas av utvecklingen inom de areella näringarna eller genom bebyggelse i glesare former bör enligt min mening i planeringen behandlas på ett i princip likartat sätt som miljöförändringar orsakade av tätbebyggelse eller anläggningsverksamhet.

Bara genom en sådan ordning kan t.ex. tätortsbefolkningens önskemål om områden för friluftsliv vägas mot önskemål att ta i anspråk ett visst område för fritidsbebyggelse eller mot behovet av rationaliseringar inom de areella näringarna och en sådan ömsesidig anpassning komma till stånd som är nödvändig för att förebygga allvarliga motsättningar i dessa frågor mellan tätorter och landsbygd.

Det bör vara en uppgift för den fysiska riksplaneringen att i stort bedöma omfattningen av den typ av miljöförändringar som jag nu har berört och att mot denna bakgrund dra upp översiktliga riktlinjer för den mera detaljerade planering som skall ske inom län och kommuner.

Bilaga 8

Nära samband med de frågor jag nu berört har frågan om relationerna mellan den allmänna välfärdspolitiken, miljöpolitiken och strävandena mot en gynnsam ekonomisk utveckling.

En starkt ökad insikt om naturresursernas begränsning och om miljöproblemens omfattning har under senare år växt fram världen över. Den syn som i mycket präglat handlandet – att naturresurser som luft och vatten skulle vara obegränsade, oförstörbara och möjliga att utnyttja utan restriktioner – har eftertryckligt påvisats vara felaktig. Allt fler har kommit att uppleva rådande utvecklingstendenser som katastrofhotande. Många av de naturresurser som i dag utnyttjas produktivt kan inte återskapas på naturlig väg. Viktiga resurser förbrukas i en takt som på sikt ter sig ohållbar.

Ett stort antal remissinstanser har behandlat de samband som föreligger mellan produktionsökning och miljöfaktorer. Man har därvid ofta pekat på den motsättning som råder mellan nuvarande inriktning av produktion och konsumtion och intresset av att bevara en god miljö.

I rapporten anförs att den ekonomiska tillväxten inte är ett självändamål utan ett medel att uppnå överordnade mål. Jag är angelägen att understryka att dessa mål inte avser bara försörjningen med materiella förnödenheter utan också sociala och kulturella förhållanden, arbetsförhållanden och den fysiska miljöns kvalitet.

Att det tidigare har ansetts möjligt att utan starkare restriktioner utnyttja luft, vatten och mark i produktionen, bl.a. som mottagare av avfallsprodukter, har gett vår konsumtion och produktion en inriktning som enligt min mening i vissa avseenden innebär en allvarlig misshushållning med naturresurser. Skadorna därav har ofta kommit att drabba andra än dem som förorsakat dem. I den mån förstörd miljö återställts har det oftast varit samhället som i efterhand har fått ta på sig ansvaret för detta till förfång för andra centrala samhällsuppgifter. Den av chefen för jordbruksdepartementet i oktober 1971 tillkallade utredningen rörande kostnaderna för miljövården (Jo 1971 :8) har till uppgift bl.a. att närmare undersöka miljövårdsinsatsernas ekonomiska förutsättningar och konsekvenser i olika avseenden. Som allmän riktlinje härvidlag angavs i direktiven principen om förorenarens kostnadsansvar.

Det hittills viktigaste instrumentet för skyddet av miljön har i vårt land varit en ingripande lagstiftning som reglerar myndigheters, industriens och andra organs handlande i frågor av betydelse för miljövården. Den centrala delen av denna lagstiftning utgörs av miljöskyddslagen (1969: 387) (ML), som avser att ge ett allmänt skydd mot vatten- och luftföroreningar, buller och andra miljöstörningar. ML:s bestämmelser kompletteras av bestämmelser i en rad andra författningar rörande speciella former av miljöskador.

Den fortsatta utvecklingen av vår ekonomi måste – inte minst med hänsyn till vårt internationella ansvar i dessa hänseenden – ske i former som bättre beaktar kraven på en riktig hushållning med naturresurserna. Om vår slutliga konsumtion av varor och tjänster skulle belastas i förhållande till de miljökostnader som är förenade med dem skulle avsevärda förskjutningar i nuvarande konsumtions- och

Bilaga 8

produktionsmönster sannolikt följa. Detta behöver i och för sig inte nödvändigtvis leda till en uppbromsad utveckling av försörjningen med materiella förnödenheter. Det får dock anses mycket troligt att det starka betonandet av värdet av en god miljö också kommer att medföra en dämpning i konsumtionsökningen när det gäller materiella förnödenheter.

Anspråken på resurser för att lösa angelägna försörjningsproblem ökar emellertid ständigt, sett både i globalt och nationellt perspektiv. Det framhölls vid FN:s miljökonferens att den alltför långsamma takten i den ekonomiska utvecklingen för många av världens fattiga länder är det största hotet mot den mänskliga miljön. Även i ett utvecklat land som vårt eget upplever många människor alltför en stor skillnad mellan sina materiella behov och sina egna och samhällets resurser. Krav ställs att samhället skall åstadkomma bättre förhållanden för de sämst lottade, garantera meningsfull och väl avlönad sysselsättning och en rimlig servicenivå i alla delar av landet, ge trygghet åt gamla och sjuka, höja den allmänna utbildningsnivån och bidra med hjälp till utvecklingsländer och krigshärjade länder. Även lösningen på många av våra nuvarande miljöproblem förutsätter en ekonomisk utveckling som medger ökade resurser till forskning och teknisk utveckling och som ställer kapital till förfogande för förnyelse av äldre produktionsanläggningar med från arbetsmiljösynpunkt och föreningssynpunkt oacceptabla förhållanden.

I den fysiska riksplaneringen som syftar till en god långsiktig hushållning med naturresurserna kan man därför enligt min mening inte bortse från kravet på att landets produktiva tillgångar utnyttjas på ett från samhällsekonomisk synpunkt rationellt sätt. Den fysiska riksplaneringen innebär emellertid att miljövärdsaspekterna kan föras in på ett tidigare stadium i den process som leder fram till beslut om naturresursernas utnyttjande. Detta medför såväl att miljövärdsintressena kan tas till vara bättre som att effektivitetsförluster kan undvikas.

Överväganden rörande hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar bör självfallet göras i ett långsiktigt tidsperspektiv. Sådana överväganden måste grundas på analyser av de olika anspråk som på lång sikt kan komma att riktas mot naturtillgångarna. De kan dock inte göras med bortseende från de problem och konflikter som redan föreligger. Jag vill betona att målmedvetna insatser för att lösa sådana problem som redan har gett sig till känna i många fall torde medföra att riskerna för konflikter i framtiden blir mindre. Sättet att lösa dagens problem måste emellertid i hög grad påverkas av de bedömningar som kan göras beträffande utvecklingen på längre sikt.

I rapporten redovisas analyser av önskemålen om att exploatera mark, vatten och andra fysiska resurser under de kommande trettio åren. Vid redovisningen av områden som bör skyddas med hänsyn till naturvårdens, kulturminnesvårdens eller friluftslivets intressen har däremot inte gjorts någon begränsning av tidsperspektivet.

Bilaga 8

Ett mycket stort antal remissinstanser understryker vikten av ett långsiktigt perspektiv i den fysiska planeringen. Många remissinstanser framhåller, bl.a. med hänvisning till vikten av ett ekologiskt betraktelsesätt, att ett trettioårigt perspektiv inte är tillräckligt framåtsyftande för en fysisk riksplanering.

De konsekvenser för naturmiljön som skilda sätt att ta i anspråk naturresurserna medför måste ses i samband med ständigt fortlöpande biologiska utvecklingsförlopp. Det ligger enligt min mening i sakens natur att sådana bedömningar inte kan göras i ett begränsat tidsperspektiv. Inte heller kan mark, som med hänsyn till friluftslivet eller vetenskapliga intressen bör bevaras i huvudsak opåverkad, avsättas för någon viss bestämd tidsperiod. Sådana områden måste avsättas med hänsyn till dels långsiktiga behov och önskemål, dels önskemålet att bevara en betydande handlingsfrihet för framtida beslutsfattare.

Det torde knappast finnas möjlighet att med någon grad av säkerhet bedöma önskemålen om exploatering av fysiska resurser för längre tid än ett trettiotal år. Även i ett sådant tidsperspektiv blir bedömningarna osäkra. Trots detta har de enligt min mening ett betydande värde när det gäller att belysa i vilken utsträckning åtgärder behövs bl.a. för att skydda naturresurser och miljö mot oönskad exploatering. De kan också tjäna till ledning för de beslut som måste fattas inom de närmaste åren genom att påvisa framtida risker och möjligheter.

De närmaste årens handlande måste emellertid enligt min mening vägledas också av mera detaljerade bedömningar av det slag som görs i rapporten beträffande önskemålen att ta i anspråk mark och vatten under de kommande 10-15 åren. Mot bakgrund av de mera långsiktiga analyserna bör sådana bedömningar ligga till grund för riktlinjer för lokalisering av resurskrävande eller miljöpåverkande industrier under den närmaste tioårsperioden.

Samhällsutvecklingen leder, som många remissinstanser påpekar, till att de ställningstaganden som nu görs i den fysiska riksplaneringen relativt snart kan förlora sin aktualitet. Vissa remissinstanser uttrycker farhågor för att ställningstagandena rentav kan få en inte avsedd konserverande effekt. Som exempel anføres bl.a. att tekniken kommer att utvecklas för att möta skärpta krav, vilket på sikt bör leda till att en friare lokalisering av många av de aktuella industrityperna blir möjlig. Jag är medveten om dessa problem. De överväganden som skall vägleda de närmaste årens handlande måste göras i klart medvetande om att bl.a. Teknikens utveckling och de nya möjligheter denna erbjuder. Det är emellertid angeläget att också ha blicken öppen för att en överdriven framtidsoptimism kan leda till felaktiga beslut. Jag anser t.ex. att det skulle vara förknippat med betydande risker att, med hänvisning till reningsteknikens utveckling, nu bedöma lokaliseringen av en i dag starkt miljöstörande industrianläggning utan hänsyn till effekterna på miljön.

Bilaga 8

Samhället kommer självfallet framdeles att undergå betydande förändringar som leder till nya möjligheter och nya problem. Värderingar och attityder ändras, vilket påverkar sättet att se på användningen av våra naturresurser. De överväganden som görs i dag måste dock grundas på dagens verklighet och den kunskap som nu finns tillgänglig. De måste därför inriktas på att skapa handlingsfrihet för framtiden och omprövas från tid till annan. Genom att utgå från vad som nu är känt kan man emellertid med större grad av säkerhet ange sådana ramar för ianspråktagandet av naturresurserna att de inte heller på längre sikt skall behöva överskridas.

2.3.1.5 Behovet av en samordnad långsiktig samhällsplanering

Frågan om en god hushållning med mark och vatten har självfallet nära samband med politiken på andra områden. Den fysiska riksplaneringen måste vid sidan av de grundläggande utgångspunkter som jag tidigare har nämnt utgå också från målen för t. ex. den ekonomiska politiken, regionalpolitiken, industripolitiken, jordbrukspolitiken och trafikpolitiken. Som flera remissinstanser har påpekat ter sig de mål som var för sig ställts upp inom dessa områden delvis motstridiga. åtgärder som bedöms angelägna ur en aspekt kan ibland få oönskade konsekvenser ur en annan. En samordning av planeringen inom olika områden är därför nödvändig för att i möjlig mån undvika att sådana oönskade effekter uppstår.

Mellan tre övergripande planeringsformer med geografisk inriktning, den fysiska riksplaneringen, den regionalpolitiska planeringen och transportplaneringen är samordningsbehovet särskilt stort. En samordning mellan dessa planeringsformer sker redan inom Kungl. Maj:s kansli. De förslag i fråga om den regionalpolitiska planeringen som chefen för inrikesdepartementet tidigare i dag har lagt fram och vissa av de riktlinjer för markhushållningen som jag senare skall återkomma till har utarbetats i nära samverkan mellan departementen. I det fortsatta planeringsarbetet är det, som också många remissinstanser starkt understrukt, angeläget med en mera långtgående och på långsiktiga frågor inriktad integration mellan dessa olika planeringsformer. Jag skall i det följande något utveckla inom vilka områden en sådan samordning enligt min mening får särskild betydelse.

I nästa etapp av den fysiska riksplaneringen bör ökad uppmärksamhet ägnas inlandsfrågorna. Därvid förstärks behovet av samordning med annan planering. Den övervägande delen av de industrityper som nu tilldragit sig stort intresse har i första hand efterfrågat kustläge för eventuella nylokaliseringar. Orsaken till detta är dels dessa industritypers önskemål att utnyttja vissa specifika naturresurser som t.ex. goda hamnförutsättningar, dels det förhållandet att den skada på miljön som med nuvarande teknik orsakas av dessa typer av anläggningar ofta blir mindre vid kustlokalisering än vid lokalisering till inlandet.

Riksintresse för naturvård och friluftsliv

HANDBOK 2005:5

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 91-620-0140-X
ISSN 1650-2361

Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, Miljöbalken

Mark- och vattenområden som har nationell betydelse för vissa vitala samhällsintressen kan enligt miljöbalkens tredje kapitel betecknas som områden av riksintresse för något eller några av dessa intressen. Berörda centrala myndigheter lämnar uppgifter till länsstyrelsen om de områden som de bedömer vara av riksintresse. I dagligt tal säger man att de centrala myndigheterna ”pekar ut” områden av riksintresse.

Syftet med utpekandet är att hävda det nationella intresset i den fysiska planeringen och i andra beslut om markanvändning.

Naturvårdsverket har ansvar för att peka ut områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och att vägleda myndigheterna i tillämpningen.

Syftet med denna handbok med allmänna råd är att ge länsstyrelser och kommuner stöd i tillämpningen av bestämmelserna. Den ger även information till domstolar, myndigheter, verksamhetsutövare, ideella organisationer, markägare och allmänheten om bestämmelserna av riksintresse för naturvård och friluftsliv.

Handboken redovisar gällande bestämmelser och belyser tillämpningen av dem mot bakgrund av förarbeten och praxis på området. En omfattande bilagedel innehåller bl.a. rättsfall, historik, bedömningskriterier och en sammanställning av viktiga förarbeten.

Det allmänna rådet ger myndigheterna stöd för att bedöma vad som kan vara en påtaglig skada på ett riksintresse.