Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00
Direkt: 08 624 74 532
Fax: 08 85 13 29
Allmänt: info@wwf.se
mirjam.loof.green@wwf.se
www.wwf.se

WWF *for a living planet*®

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Ulriksdal 28 februari 2017

Referens: ID-nummer: SOU 2015:99

Världsnaturfonden WWFs remissvar avseende Riksintresseutredningens betänkande

Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Sammanfattning

Världsnaturfonden WWF anser i linje med utredningen att all planering måste utgå utifrån en helhetssyn som tryggar långsiktigt ekologiskt, socialt, kulturellt och ekonomiskt hållbart nyttjande av mark, vatten och fysisk miljö inom naturens gränser.

WWF ställer sig positiv till följande:

- förslaget om att införa en definition av riksintressen
- förslaget om definition av väsentliga allmänna intressen
- förslaget om att redovisningen av riksintressen och väsentliga allmänna intressen i översiktsplanerna görs obligatorisk
- förslaget om upprättande av ett nationellt register för riksintressen och väsentliga allmänna intressen
- förslaget om införande av intressekategorierna ”område av väsentligt allmänt intresse av regional betydelse” och ”område av väsentligt allmänt intresse av lokal betydelse”

Tyvärr ser vi inte att en samlad insats för en förbättrad planering utifrån detta helhetsperspektiv tas i beaktande i betänkandet. Vidare tycker vi att man måste stärka miljömålens ställning utifrån en hållbar långsiktig planering för samhällsbyggande och hållbar ekonomisk landskaps- och havsförvaltning. Många vetenskapliga studier och undersökningar har gjorts som påtalar natur, miljö och ekosystemtjänsternas betydelse för hållbara och hälsosamma samhällen.

WWF anser att de förändringar som föreslås i Riksintresseutredningens betänkande sammantaget innebär en oacceptabel försvagning av lagstiftning och planeringssystem. Det skulle allvarligt riskera att försämra Sveriges förutsättningar att nå miljökvalitetsmålen och klara internationella åtaganden, vilket i sin tur skadar utvecklingen mot ett hållbart samhälle.

WWF anser att:

- Systemet endast bör indelas i tre lager: riksintressen, regionala intressen och lokala intressen.
- ”Påtaglig skada” i 3 kap. MB inte kan ersättas av att ”intressena ska tillgodoses”.
- ”Ventilen” är onödig och mekanismen inte transparent.

Förtroenderådets ordförande:
Hans Majestät Konungen

Stiftelsens generalsekreterare:
Håkan Wirtén

Registrerad som
Världsnaturfonden WWF
Org nr: 802005-9823
Plusgiro 90 1974-6
Bankgiro 901-9746
Verksamheten kontrolleras av
Svensk Insamlingskontroll

- Samordningen av riksintressen bör tydligt kopplas till genomförandet och uppföljningen av miljömålen och de globala hållbarhetsmålen.
- En särskild insats bör göras för ett förbättrat genomförande av systemet för riksintressen och väsentliga allmänna intressen på regional och kommunal nivå genom uppföljning, utvärdering och åtgärder för att stärka kompetensen hos berörda myndigheter.
- Systemet och även språkbruket måste vara klart och tydligt utformat samt präglas av enkelhet, transparens, överskådlighet och begripliga begrepp som gör besluten rättssäkra och systemet tillgängligt för alla som jobbar med planering och riksintressen.
- Riksintressen måste värna om de långsiktiga värden som ekosystemtjänster försörjer oss med. Denna aspekt ska ses utifrån ett hållbart/ekosystembaserat samhällsekonomiskt och samhällsbyggande perspektiv där naturen är förutsättningen för samhället och ekonomin.

Ökade behov av planering och beslut för hållbar utveckling

På senare år har insikten om de miljöutmaningar som Sverige och Östersjöregionen står inför ökat avsevärt. På miljöområdet har många av de åtgärder som behövs konkretiserats i miljömålen. Det finns också en rad internationella överenskommelser, exempelvis FN:s hållbarhetsmål, Havsmiljödirektivet och EU:s art- och habitatdirektiv samt Natura 2000, som Sverige förbundit sig att implementera.

Bostadsbristen är ett av de starkaste motiven till flera av utredningens förslag, konstaterar WWF, samtidigt som det framgår tydligt av betänkandet att bostadsbyggandet är marknadsstyrt och att de förslag som presenteras inte garanterar en lösning på det faktum att viktiga tillväxtcentra i Sverige under många år har haft för låg byggtakt för att möta samhällets behov.

WWF ser därför positivt på att den inriktning som finns i 1 kap MB § 1 förtydligas genom införandet av en bestämmelse i 3 kap MB om *att överväganden om användning av mark- och vattenområden ska göras utifrån en helhetssyn som främjar att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.*

Denna inriktning är helt i linje med WWFs ståndpunkt. För att styra mot denna inriktning och omsätta detta i praktiken krävs ett robust planeringssystem för att balansera olika intressen.

WWF bedömer dock att de många och omfattande förändringar som föreslås i betänkandet sammantaget innebär kraftiga försvagningar av planeringsinstrumenten, som i praktiken leder till att de intressen som systemet ska värna äventyras. Detta gäller i synnerhet de ekologiskt motiverade intressena. Dessutom innebär förslagen en geografisk fragmentering som försvårar en helhetssyn och god hushållning av resurserna. Bland annat försvagas förvaltningen av dricksvattenresurser, samt av stora sammanhängande ekosystem såsom skog och hav, där punktinsatser som skyddade naturområden inte uppfyller krav på sammanhängande nätverk och koherens som är viktigt för att långsiktigt säkra ekosystemtjänsterna.

WWF är en stark förespråkare för integrerad landskaps- och havsförvaltning, och vill betona att ett tydligt planeringsunderlag är en grundförutsättning för detta.

Påtaglig skada

WWF anser att de föreslagna förändringarna i 3 kap. MB där "påtaglig skada" byts ut mot "intresset ska tillgodoses" för riksintressen och "så långt som möjligt tillgodoses" för väsentliga allmänintressen innebär en avsevärd devalvering av intressenas status. "Tillgodoses" är ett väldigt vagt begrepp. Begreppet bör varken användas för riksintressena eller för väsentliga allmänintressen av regional eller lokal betydelse. Vidare anser WWF att "så långt som möjligt tillgodoses" kan riskera att tolkas som att vilka exploateringar som helst kan tillåtas även om det

inte tillgodoser ett väsentligt allmänt intresse. I fall begreppen ska användas i överlappande zoner mellan olika intressen blir det ännu otydligare vad detta kan komma att betyda i den praktiska tillämpningen.

Nationalstadsparken är ett exempel på att riksintresseområdena snarare bör stärkas än försvagas. Nationalstadsparken kap 4:7MB är ett riksintresse som inte får utsättas för påtaglig skada. Det har visat sig svårt att påtala "påtaglig skada" juridiskt. WWF anser att riksintresset i Nationalstadsparkens fall bör skyddet kombineras med naturreservat för att ett rimligt skydd ska uppnås.

Ventilen i 3 kap. 20§ i MB

Ur utredningens direktiv (Dir. 2013:126): *Systemet ska ha en sådan anpassbarhet att ändrade behov ska kunna tillgodoses utan alltför omfattande regeländringar.*

I utredningen föreslås en lösning för att ge systemet anpassningsbarhet genom att införa en "ventil" i 3 kap. 20§ i MB där regeringen får en möjlighet att lyfta ett riksintresse. WWF anser att det är viktigt att planeringssystemet är långsiktigt och ser därför detta som problematiskt. WWF avstyrker därför detta förslag och föreslår att ändrade behov bör hanteras på ett mer systematiskt sätt, exempelvis i samband med den föreslagna aktualitetsprövningen som ska äga rum minst vart åttonde år.

Samordningen och kommunernas roll

Ur utredningens direktiv (Dir. 2013:126): *Det ska vara lätt att tillämpa på ett sätt som är likartat i hela landet och för de olika intressena.*

WWF konstaterar att de förslag som presenteras i betänkandet innebär att kommunerna får ett ökat ansvar för att genomföra samhällsplanering enligt samhällets mål. Vi bedömer att en positiv effekt av detta kan vara att det ansvar som kommunerna redan har för genomförandet av miljömålen tydliggörs i processen där lokala väsentliga allmänna intressen pekas ut. Även processen med att peka ut regionala väsentliga allmänna intressen kan få positiva effekter på motsvarande sätt. Det finns många områden där en sammanhållen regional strategi kan vara positiv, inte minst när det gäller bostadsförsörjningen och tydliggörandet av kopplingen mellan stad och land.

Ur det kommunala och regionala planeringsperspektivet innebär detta ökade krav på att kompetensförsörjning och kapacitet att planera, handlägga och göra balanserade avvägningar ökar. Därför anser vi att det behövs en satsning på utbildning om riksintressen och väsentliga allmänintressen och på vilka sätt de kan bidra till utvecklingen. En sådan satsning bör även riktas till politiker på kommunal nivå. Detta kan bidra till en mer nyanserad planering.

Vi anser att det finns mycket starka skäl till att värna allmänintresset av natur- och grönområden för alla och att det är särskilt viktigt att dessa långsiktiga intressen pekas ut i en situation där det råder ökat tryck på mark för bostadsbyggande.

Systemets utformning

Systemet bör vara klart och tydligt utformat. Det bör präglas av enkelhet, tydlighet, överskådlighet och begripliga begrepp som gör besluten rättssäkra. Vi anser att utredningens förslag där systemet får en indelning i fyra olika lager - *områden av riksintresse, lokalt väsentligt allmänt intresse, regionalt väsentligt allmänt intresse och nationellt väsentligt allmänt intresse* - samtidigt som flera nya kategorier tillförs, snarare gör systemet som helhet mer komplicerat och svåröverskådligt. Enligt vår bedömning kommer överlappningen mellan motstående intressen som ingår i det föreslagna systemet sannolikt att öka. WWF anser, att detta är ett starkt skäl för att statens intressen uttrycks med största möjliga tydlighet och ges status som riksintresse och att kategorin väsentliga allmänintressen av nationell betydelse helt

stryks. I annat fall kan den senare kategorin riskera uppfattas som ett verktyg för att nedgradera tidigare riksintressen. Rent språkligt har "riksintresse" och "väsentligt allmänintresse av nationell betydelse" väldigt likartad betydelse, enligt WWFs tolkning.

WWF anser att områden i följande intressekategorier ska kunna pekas ut som riksintresse:

- Dricksvattenförsörjning, både för grundvatten och ytvatten
- Stora opåverkade områden, ekologiskt känsliga områden samt områden som har betydelse för att säkerställa värdefulla strukturer, såsom gröna kilar i våra storstadsområden, eller för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4§
- Begränsad klimatpåverkan, klimatanpassningsåtgärder eller åtgärder som i övrigt har betydelse för att anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat
- Naturvärden, kulturvärden och friluftsliv

Dricksvattenförsörjning

WWF anser att dricksvattenförsörjningen är av fundamentalt värde för samhället. WWF är kritisk till att endast grundvattenresurser föreslås kunna ges status som riksintresse. En förstörd dricksvattenresurs kan innebära omfattande samhällskostnader eller i värsta fall försämra livsvillkoren så att möjligheten att bo, leva och verka i ett område begränsas. WWF anser därför att både ytvattenresurser och grundvattenresurser ska kunna pekas ut som riksintressen. I denna fråga är det ett riksintresse och nationellt intresse att ha rent dricksvatten. Där får inte bli en olycklig fokusering på storleken på den berörda ytan. Ekonomin kan försämras betydligt om det inte finns bra regelverk och skydd av detta intresse från början. Utan vatten, intet liv.

Stora opåverkade områden

WWF bedömer att värdet av stora opåverkade områden kommer att öka i framtiden, både i ett nationellt och inte minst i ett internationellt perspektiv. Aspekter som bör vägas in i bedömningen är tystnad och frånvaro av ljud- och ljusföroreningar. Sådana områden bör kunna pekas ut som riksintressen med anledning av behovet att värna värden av särskild nationell vikt.

Ekologiskt känsliga områden samt områden som har betydelse för att säkerställa värdefulla strukturer eller för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 §

WWF anser att områden inom denna kategori bör pekas ut som riksintresse för att värna värden som är av betydelse för Sverige ska kunna uppfylla internationella åtaganden och miljömål. WWF anser att värdetrakter för biologiskt värdefulla skogar bör ingå här för att stödja utvecklingen av en grön infrastruktur. Även ekosystembaserad havsförvaltning med blå korridorer bör stödjas i utvecklingen av en hållbar blå infrastruktur.

Naturvärden, kulturvärden och friluftsliv

Integrerad miljö och naturförvaltning är viktig för att naturvård kan bidra med värde, inte bara för miljön men också för lokala samhällen och ekonomin.
Områden av riksintresse ska redovisas i kommunernas översiktsplaner. WWF anser att det är viktigt att Riksintressen för friluftsliv t ex tas i beaktning i tätortsnära natur och att där finns utrymme till att dessa realiseras genom kommunala naturreservat, också i tillväxtregioner.

Exploatering

Flera av riksintressena drivs av exploaterings- eller andra intressen som knappast kan anses hållbara. Infrastruktur för att nyttja dessa exploateringsmöjligheter, t ex. vid gruvdrift kan på grund av konjunktursvängningar eller efter sin ekonomiska livslängd bli en miljö- och samhällsekonomisk belastning, där ägaransvaret för nedmontering eller sanering inte kan fastställas. Det är därför viktigt att tillståndsprövningen inkluderar möjligheterna att kräva en säkerställning av finansieringen av en miljömässigt korrekt avveckling.

Fiske

WWF förstår beskrivningen av fisket men formuleringen måste grundas på en ekosystem-baserad fiskeförvaltning med betoning på resursen. Hållbara fiskbestånd är grunden för en möjlig långsiktig ekonomi i fisket. WWF anseratt man inte har tagit ett helhetsperspektiv i relation till fiskbeståndens status. Övergripande planering och områdesskydd måste ses över noga för de olika riksintressen som kan överlappa, som t ex förökning-och födosöksområden. Fisk är inte bara en exploateringsresurs utan också en viktig del av fungerande ekosystem.

Havsplanering

WWF anser att haven som ekosystem måste ingå i riksintressetänket för att värna om de ekosystem som bland annat bidrar med syre för att vi ska kunna andas samt liksom skog binder CO_2 vid rätt förutsättningar. Det går inte att skydda haven om man inte vet vad som finns under ytan. Vi rör oss snabbt mot en nollpunkt för haven där det finns ett akut behov av restaurering av marina ekosystem för att vi fortsatt ska kunna njuta av haven som en källa till försörjning. Flera fiskbestånd är hotade och halterna av miljögifter, både i Östersjön och i insjövatten, gör vissa fiskarter ohälsosamma för konsumtion. Utsläpp och övergödning bidrar till döda bottnar, som i sin tur bidrar till låg ekologisk status i ett bredare perspektiv.

Vi måste veta vilka effekter våra aktiviteter och exploatering ger och hålla oss inom de hållbara gränser framtagna i Havsmiljödirektivet för att bevara intakta ekosystem och biologisk mångfald, vilket är grundläggande för ett hållbart samhälle.

Finansiering

Enligt utredningens förslag föreslås medel hämtas från anslaget för uppfyllelse av miljömålen. Då utredningens förslag även omfattar förslag som syftar till uppfyllelse av andra samhällsmål, som exempelvis regional utveckling, anser inte WWF att det är rimligt att hela kostnaden ska belasta miljömålsbudgeten och därmed miljön.

Detta remissvar är framtaget av Mirjam Lööf Green och Metta Wiese med inspel från flera experter.

För Världsnaturfonden WWF



Håkan Wirtén

Generalsekreterare