

Stadsbyggnadskontoret
Tomas Johnsson
Ark. SAR/MSA
Stadsarkitekt
0280-18169

Kommunstyrelsen

Dnr KS/2020:471

Remissvar avseende promemorian Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen (Ds 2020:19) Dnr Fi202003324SPN, regeringskansliet

Sammanfattning

Malung-Sälens kommuns kommun har tagit del av Ds 2020:19, Genomförandet av MKB-direktivet i Plan- och bygglagen. Utredningen redovisas på ett tydligt vis, och de flesta förslagen är väl genomtänkta. Malung-Sälens kommun delar utredningens uppfattning att det är oerhört viktigt att genomföra MKB-direktivet på ett sådant sätt att EU-domstolen inte ska kunna fälla Sverige för fördragsbrott med tillhörande vite och straffavgift. Malung-Sälens kommun är övertygad att det går att genomföra förslagen i promemorian i stort, med ett infört undantag avseende detaljplanekravet även för skidliftar och skidbackar, på ett sätt som ändå uppfyller kraven i direktivet.

Det är dock beklagligt att kommissionens synpunkter inte redovisas mera detaljerat i bakgrunden till förslaget. Det är därför svårt att bedöma relevansen i de förslag som framförs, inte minst med avseende på krav om detaljplanläggning av skidbackar och liftar. Malung-Sälens kommun är övertygad att det går att genomföra förslagen i promemorian i stort, med ett infört undantag avseende detaljplanekravet för skidliftar och skidbackar, på ett sätt som inte medför att EU-domstolen kan komma att fälla Sverige för fördragsbrott. Ett undantag från kravet på detaljplan för samtliga skidbackar och liftar kan omöjligt medföra att Sverige inte kan anses ha genomfört MKB-direktivet korrekt.

Förslaget att MKB-direktivet även i fortsättningen delvis ska genomföras i Plan- och bygglagen är bra. Vi välkomnar även att digitalt tillgängliggörande klargörs i lagen. Däremot har Malung-Sälens kommun omfattande synpunkter på hur utredningen bedömer att skidbackar och skidliftar ska behandlas. Malung-Sälens kommun bedömer att konsekvenserna, både för skidanläggningar och kommuner, inte är tillräckligt utredda.

Kort om utredarens olika förslag som de redovisas i sammanfattningen:

MKB-direktivet kvar i PBL

Det är positivt att MKB-direktivet föreslås att även i fortsättningen delvis genomförs i Plan- och bygglagen. Som nämns i utredningen har svenska kommuner ett stort mått av självbestämmande, bl a i det kommunala planmonopolet, och detta är en ordning som Malung-Sälens kommun bedömer fungera väl. Statliga intressen, däribland riksintressen, bevakas i planprocessen av Länsstyrelserna. Avvägningen mellan olika riksintressen samt kommunens egna önskemål hanteras i kommunernas översiktsplaner.

Kombinerad användning småindustri/boende bör fortsatt vara möjlig

Ändringen att *industriområden*, snarare än *industriändamål*, ska omfattas av detaljplanekravet i princip en förnuftig och väl motiverad förändring. Precis som utredaren nämner prövas omfattande industriändamål oftast enligt miljöbalken. Malung-Sälens kommun önskar däremot en möjlighet att differentiera mellan planområden som medger *småindustriändamål* (vilka i regel inte är störande för omgivningen) samt traditionella industriområden. I de turistnäringstäta delarna av vår kommun finns en stor efterfrågan på detaljplanlagd mark för både bostads- resp. småindustriändamål. Detta efterfrågas av småföretagare, hantverkare och entreprenörer inom turistnäringarna, som gärna vill ha möjlighet till boende och lokal för sin verksamhet på samma plats. Malung-Sälens kommun anser inte att dessa områden, trots att de medger viss småindustri, är att likställa med de verksamheter som räknas upp i bilaga II i MKB-direktivet. Här är utredningen något oklar.

Motivering om åtgärdens miljöpåverkan

Förslaget att ett beslut om lov eller förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska innehålla en motivering om åtgärdens miljöpåverkan är i grunden *bra*. Det är däremot svårt att inse vilket värde detta egentligen kommer att ha, då MKB-projekt generellt ska omfattas av detaljplanekravet om förslaget blir verklighet. Åtgärdens miljöpåverkan redovisas då i planbeskrivningen samt den miljökonsekvensbeskrivning som detaljplanen kommer att medföra. Framtida bygglov för åtgärder inom en detaljplan utgör i praktiken ett kvitto på att det som redan prövats i detaljplaneprocessen har uppfyllts. Detta görs som bekant i prövningen av bygglov inom detaljplanlagt område. Det är oklart om förslaget verkligen syftar till lov för planenliga åtgärder ska innehålla ytterligare motiveringar till beslut om lov, förutom motiveringen att ansökan är i enlighet med detaljplanens bestämmelser.

Samråd med annat land

I förslaget föreslås även att Kommunen ska underrätta Naturvårdsverket när samråd ska ske med ett annat land. I förslaget anges däremot oftast ”medlemsstat”. Malung-Sälens kommun delar nationsgräns med Norge,

som bekant inte är en medlemsstat. Huruvida detta innebär praktiska skillnader avseende hur samråd med Norge ska genomföras behöver förtydligas. I praktiken samarbetar fjällkommunerna i gränsområdena mycket bra med kommuner, fylken och statliga myndigheter även i Norge. I samband med omfattande planprojekt som kan få stor påverkan på regionen, som t ex flygplatsen i Sälen/Rörbäcksnäs, har Malung-Sälens kommun ordnat samrådsmöten även i Norge samt bjudit in norska myndigheter till plansamråd.

Längre samrådstid

Att samrådstiden i detaljplanprocessen föreslås bli längre, medan granskningstiden kortare, är också *ett väl avvägt förslag*. Utredaren nämner dock inget om möjligheten att även fortsättningsvis utnyttja möjligheten till s.k. begränsat standardförfarande, dvs. att samrådstiden kan vara mycket kort om samtliga berörda sakägare aktivt ger sitt godkännande till planförslaget. I den händelse att ingen ändring görs avseende förslaget om detaljplanekrav för skidliftar och skidbackar, oavsett deras storlek och påverkan, kommer det sannolikt att finnas stort behov av många och smidiga detaljplaneprocesser. I flertalet fall är de berörda sakägarna få, och ett aktivt medgivande torde relativt enkelt kunna gå att hämta in. Kommer denna möjlighet att försvinna? Utifrån förslaget att redogörelsen för de samråd som har skett med allmänheten ska redovisas i granskningsredogörelsen – och inte samrådsredogörelsen – går att utläsa att ett s k standardförfarande fortfarande ska kunna vara tillämpligt. Lagförslaget är dock otydligt på denna punkt.

Digitalt tillgängliggörande och kungörelse

Förslagen om digitalt tillgängliggörande är i sin helhet bra och välkomna. I praktiken redovisar nog flertalet kommuner planprocessen på sina hemsidor, vilket utredaren också nämner. Att det fastställs i Plan- och bygglagen gör det tydligare. Även förslagen att kungörelser ska anpassas till kraven i MKB-direktivet är i sin helhet bra.

Möjlighet till föreskrifter om undantag från kraven på detaljplaneläggning

Förslaget att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från kraven på att vissa MKB-projekt förutsätter detaljplaneläggning är i grunden bra, *men det förutsätter en ändring avseende krav på detaljplaneläggning för skidbackar, skidliftar och kabinbanor*. Anledningarna till detta är flera, vilket vi återkommer till nedan.

För att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från kraven på detaljplaneläggning föreslås vissa kriterier, däribland måtten på den yta som behöver tas i anspråk. Utöver kraven på begränsad yta anges att undantaget dels inte får strida mot en översiktsplan, och dels inte medföra risker eller olägenheter från omgivningen. Utredaren föreslår vidare att undantaget inte kan vara tillämpligt om det område där åtgärden ska utföras är ett område av

riksintresse enligt 3 och 4 kap MB. Stora delar av Dalafjällen omfattas av riksintresse för friluftsliv, och skidanläggningarna i Dalarna strider inte mot detta riksintresse. Tvärtom utgör skidturismen en av de grunder på vilka värdet av riksintresset vilar. Det skäl som utredaren anför som grund för att skidbackar och skidliftar inte ska omfattas av undantag är att dessa ofta är belägna i ”känslig bergsmiljö”. Här delar Malung-Sälens kommun inte utredarens uppfattning. Åtskilliga av de skidanläggningar som drabbas av detaljplanekravet ligger inte i det som kan betraktas som känslig bergsmiljö. Det finns flera stora skidanläggningar i anslutning till svenska städer utanför fjällområdena. I de fall en ny skidanläggning är tänkt att anläggas i ”känslig bergsmiljö” kommer denna anläggning att föregås av både översiktlig planering samt detaljplaneläggning. Men, de många förändringar och kompletteringar i de befintliga anläggningarna som löpande behöver göras är oftast inte belägna i den typ av känslig och orörd bergsmiljö som åsyftas, utan en miljö som redan är ianspråktagen för och präglad av skidturism.

Det är helt nödvändigt att kompletteringar och ändringar av nedfarter och skidliftar i ett befintligt skidområde ska kunna utgöra ett undantag från kravet på detaljplaneläggning.

Sverige har en lång tradition av hänsyn till den anläggningsbundna, alpina skidåkningen

Redan i 1962 års fritidsutredning - ”Friluftslivet i Sverige” - påpekades vikten av att stimulera tillkomsten av anläggningar för friluftslivet samt att det förelåg starka motiv att stödja dessa typer av anläggningar. Här nämns bl a uttryckligen skidliftar som en av de former av friluftsliv, för vilken det är viktigt att stimulera tillkomsten av samt möjligheterna till ekonomiskt stöd! 1973 konstaterade en utredningen att bland de områden som redan då ansågs ha attraktiva koncentrationer av fritidsbebyggelse återfanns Sälen samt Tärnafjällen. Kommittén ansåg att det var av riksintresse, ”och i viss mån ett internationellt intresse” att dessa delar av fjällvärlden gjordes tillgängliga. I utredningen pekas ett antal områden i Sverige ut som primära rekreationsområden. I princip samtliga större skidanläggningar i norra Sverige återfinns idag inom dessa områden, vilka trots allt utgör en mycket begränsad del av den svenska fjällvärlden. I SOU 1973-52 föreslår kommittén ett antal s.k. primära rekreationsområden, och bland dessa återfinns i norra Sverige Dalafjällen, Härjedalsfjällen samt Åre-området. I denna utredning redovisas antalet skidliftar i Sverige år 1970. Enligt utredningen finns det då sammanlagt 255 liftar i landet, varav 40 i Kopparbergs län samt 63 i Jämtlands län.

De befintliga skidanläggningarna har således tillkommit som en följd av flera årtionden av omsorgsfull planering, både på nationell såväl som kommunal nivå. Därför är det olyckligt att det på s. 220 i utredningen står: ”Ändringen bör leda till att fler skidbackar och liftar prövas enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen..” Denna formulering antyder att

många av de skidbackar och liftar som anlagts hittills inte har prövats enligt PBL. Detta är en felaktig och olycklig formulering.

Dagens skidanläggningar

Utvecklingen av anläggningar för alpin skidåkning, dvs utförsäkning, förefaller inte mattas av. Skidområdena i centrala Sälenfjällen omfattar idag 90 liftar, ca 100 nedfarter samt 13 rullband. Anläggningarna Kläppen och Stöten omfattar 21 liftar med 37 pister resp. 21 liftar (Kläppen) och 49 nedfarter (Stöten). *Det innebär sammanlagt ca. 150 liftar och transportband samt runt 200 nedfarter enbart i Sälenfjällen idag. Att varje förändring av dessa skulle innebära detaljplaneläggning är inte realistiskt.*

Befintliga skidanläggningar har prövats enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen

De flesta befintliga skidanläggningar som har några år på nacken har ofta tillkommit som en följd av en successiv utveckling. Så är fallen med skidanläggningarna i Sälenfjällen. Därför finns det aldrig bara en eller flera detaljplaner som täcker hela anläggningarna. Efter Plan- och bygglagens tillkomst har skidanläggningarna tagits med i kommunernas översiktsplaner, oftast i form av en fördjupning av översiktsplanen. Dessa fördjupningar av översiktsplanen pekar ut områden som lämpliga för skidliftar och nedfarter, varvid liftarna har prövats med bygglov. Traditionellt är det oftast endast liftarnas dalstationer som tagits med i en detaljplan. Ibland sträcker sig detaljplanen en liten bit uppåt berget. Där detaljplanen tar slut finns nästan alltid stöd för liften i en fördjupad översiktsplan. Somliga skidanläggningar omfattas där detaljplaner saknas av områdesbestämmelser, vilka anger i vilka områden det är lämpligt att placera liftar och nedfarter.

Dessa anläggningar är under ständig utveckling

Dagens stora skidområden skiljer sig avsevärt från hur anläggningarna såg ut när den alpina turismen började utvecklas i Sverige. De tidigare anläggningarna var långt mera statiska än de är idag. En lift och en stugby, och så var skidanläggningen klar att ta emot gäster! I de större skidområden som idag utgörs av t ex Sälenfjällen, Idre, Åre, Vemdalen m fl sker en kontinuerlig utveckling med kompletterande boende. Tendensen att dagens gäster föredrar ett skidnära boende med ski in-ski out leder till ständiga kompletteringar och förtätningar av befintliga boendeområden. Detta leder i sin tur till att anläggningarna kontinuerligt behöver komplettera skidsystemens kapacitet med ändamålsenliga transportliftar utöver arbetet med att utveckla de egentliga skidområdena. Även målsättningen att minska bilberoendet på skidanläggningen leder till förtätningar av befintliga områden. Trots att anläggningarna bedriver en ständig planering kan det uppstå situationer då det är av största vikt att en ny transportlift snabbt kan komma på plats, eller en ny skidväg behöver ordnas, för att undvika köer och trängsel. I sådana situationer vore det mycket olyckligt om det alltid skulle ställas krav på en detaljplan för att sätta upp en lift eller ordna en ny nedfart. Detta skulle kunna medföra en fördröjning på minst ett år. Vidare är

det stor skillnad på den naturliga miljöns tålighet i en redan ianspråktagen skidanläggning jämfört med nyanläggning av skidområde. En välskött skidanläggning kännetecknas av en pågående utveckling. Malung-Sälens kommun delar inte utredarens farhågor avseende kumulativa effekter i de redan ianspråkta områdena.

Helt nya anläggningar ska omfattas av detaljplanekravet

De helt nya skidanläggningar som förväntas tillkomma ska naturligtvis omfattas av detaljplanekravet. Detta ska även gälla helt nya skidområden i anslutning till de befintliga. Redan idag upprättas detaljplaner för helt nya skidanläggningar samt nya sammanhängande skidområden i befintliga anläggningar. För dessa mera omfattande åtgärder är detaljplaneinstrumentet ändamålsenligt. Dessutom planeras oftast nya centrumanläggningar i form av hotell och lägenheter i anslutning till nya skidområden, varför det är naturligt att upprätta detaljplaner för att reglera byggrätterna. Dessa detaljplaner kan även omfatta byggrätt för toppstugor och liknande anläggningar, vilka idag omfattas av detaljplanekravet avseende byggnader med avsevärd påverkan på omgivningen.

Krav på detaljplan för nya liftar och nedfarter bör i befintliga anläggningar endast gälla inom redan detaljplanlagda områden, om åtgärden strider mot gällande detaljplan

Som nämnts ovan är det oftast så, att det enbart är liftarnas dalstationer samt den nedersta delen av nedfarterna som idag omfattas av detaljplaner. Om en anläggning skulle behöva anlägga en ny förbindelselift, långt utanför de områden som är detaljplanlagda idag men som omfattas av en fördjupning av översiktsplanen som medger liftar och nedfarter, så vore det märkligt om det skulle krävas en ny detaljplan enbart för den nya liftens sträckning. Detta skulle leda till en oöverskådlig planmosaik, där avlånga "frimärksplaner" till synes slumpvis dyker upp utan sammanhang. Utifrån utredningen går det ej heller att bedöma vilken avgränsning denna nya detaljplan skulle behöva få. Ska den enbart omfatta själva den nytillkomna liftens sträckning, eller ska den även omfatta angränsande liftar och nedfarter?

Den förändrade terminologin innebär tolkningsproblem

Utredaren föreslår en korrigerande av terminologin så att kravet på bygglov för skidbackar med liftar och kabinbanor ändras till "skidbackar, skidliftar och linbaneanläggningar". På sidan 87 framförs synpunkten att med nuvarande terminologi skulle en ny lift utan en ny skidbacke inte skulle omfattas av lovplikten. På samma vis skulle en "skidbacke" utan liftar inte omfattas av lovplikten. Denna slutsats är långsökt och obefogad. Det finns ingen anledning att tro att nuvarande bestämmelser skulle tolkas så, att en lift utan en ny skidbacke inte skulle omfattas av kravet på bygglov. Malung-Sälens kommun har konsekvent bedömt att samtliga liftar, från enkla transportband och knappliftar till gondolbanor, är bygglovspliktiga. Inte

minst då byggnadsnämnden även ansvarar för tillsyn över liftar är det befogat att bedöma att samtliga liftar kräver bygglov.

Det resonemang som förs kring terminologin i utredningen har flera brister. Till att börja med är det värt att överväga om begreppet ”skid-” över huvud taget ska finnas med i terminologin. Barmarkssäsongen blir allt viktigare för anläggningarna, och s.k. downhill med mountainbike blir allt vanligare på destinationerna. För detta används både stolliftar såväl som ankarliftar/släpliftar. Det går utmärkt att ta med cykeln i sittliften likaväl som att med cykel kroka fast sig i en ankarlift. En del orter som specialiserat sig på mountainbike uppvisar enligt uppgift liknande intäkter från liftar under barmarkssäsongen som under vintersäsongen. Vidare har utvecklingen av s.k. fatbikes (mountainbike-cyklar med breda däck för att möjliggöra cykelåkning på snö) lett till att cykling blivit ett alternativ till skidåkning vintertid.

Terminologin synes vara hämtad direkt från den lista över projekt som avses i artikel 4.2 (bilaga II) i direktivet. Med det krav på språklig exakthet som dagens lagstiftning kräver är dock terminologin olyckligt vald. Om Plan- och bygglagen uttryckligen ska använda prefixet ”skid-” för att precisera lovplikt torde det vara fullt möjligt att istället benämna dessa cykelliftar och cykelbackar.

Konsekvenser

De ytterligare krav som nu formellt föreslås ställas på kommunerna i detaljplaneprocessen, bl a gällande digitalt tillgängliggörande, är i stor utsträckning sådant som redan görs. Konsekvenserna generellt kommer inte att bli omfattande. *Det stora undantaget utgörs dock av detaljplanekravet för skidliftar och skidbackar.* Malung-Sälens kommun delar inte utredarens uppfattning att förslagen i promemorian enbart kommer att leda till begränsade konsekvenser. Det är redan idag svårt för en glesbygdskommun att rekrytera och bibehålla kompetent personal för att kunna hantera det stora antal detaljplaner som verkligen behövs för orternas utveckling. Malung-Sälens kommun har idag ca. 70 detaljplaner på gång. Det skulle innebära en orimlig ökning av arbetsbördan om detta ökas med 15-20 nya detaljplaner enbart för att hantera förändringar i befintliga skidsystem. Redan idag har flera av landets skidkommuner resursbrist, vilket leder till väntetid och lång handläggning av detaljplaneärenden.

Konsekvenser även för längdåkningsspår?

Vidare får förslaget om bygglovsplikt för skidbackar även utan tillhörande liftar andra konsekvenser. Utredaren skriver på s. 87 att det för att bygglovsplikt ska inträda fordras ”att fastighetsägaren vidtar åtgärder av något slag för att bereda marken för det nya ändamålet”. I fråga om skidbackar kan sådana åtgärder bestå i trädfällning och markarbeten. *Detta är kriterier som stämmer in på de flesta spårssystem som idag anordnas för längdåkning i och kring skidanläggningarna.* Även för dessa krävs trädfällning. För att möjliggöra effektiv spårläggning och för att underlätta

snöläggning är det nödvändigt med markarbeten för att jämna ut spårunderlaget för att därmed minska snöåtgången. Åtskilliga längdspår har idag ansenliga topografiska skillnader, och innehåller partier med backar som i branthet och längd kan motsvara pister för nybörjare i de alpina skidbackarna. Som förslaget är utformat skulle det medföra att även längdspår i stor utsträckning skulle komma att omfattas av bygglovsplikt för ”skidbackar”, då det enligt utredningen inte ska vara nödvändigt att anordna en skidlift för att bygglovsplikten ska gälla. Detta är ogenomtänkt, och skulle medföra oerhört mycket merarbete i skidorternas planering.

Ett riksintresse behöver inte stå i konflikt med skidanläggningar

På sid 12 i remissen står att undantag från kraven på detaljplaneläggning för vissa MKB-projekt inte är tillämpliga om området där åtgärden ska utföras i är ”ett område av riksintresse... ...för friluftslivet enligt 3 kap MB.” Då hela Sälenfjällen är riksintresse för friluftsliv torde detta tolkas så, att kraven på detaljplaneläggning för MKB-projekt ovillkorligen kommer att gälla. Detta krav måste vägas mot riksintressets art. Skidanläggningar står inte i konflikt med att ett område är utpekad som riksintresse för friluftsliv.

Slutsatser:

I den kritik av Europeiska kommissionen som sammanfattas på sidorna 69-71 i utredningen framgår inte någonstans att kommissionen anser att skidbackar och skidliftar hanterats bristfälligt i Sverige. Dock framgår att Europeiska kommissionens kritik inte nödvändigtvis avser regleringen i Plan- och bygglagen. Som förslaget är utformat står det enligt 4 kap 2 § klart att en skidbacke, skidlift eller linbana ska prövas med en detaljplan. Förslaget att *alla* skidbackar, skidliftar och linbanor och tillhörande anläggningar såsom MKB-projekt ska omfattas av detaljplanekravet är inte genomtänkt. Det skulle få stora konsekvenser för både anläggningarna såväl som för kommunerna om detta skulle bli verklighet.

En snabb sammanställning av de projekt som gjorts de senaste två åren enbart i Lindvallen, Tandådalen och Hundfjället i Sälen ger vid handen att det rör sig om 20-30 åtgärder som skulle omfattas av detta detaljplanekrav. I exempelvis Vemdalen i Härjedalens kommun rör det sig om 15-20 åtgärder. Dessa åtgärder är oftast mindre kompletteringar av liftar och nedfarter i befintliga system. Det kan gälla exempelvis uppsättning av ett transportband, breddning av en nedfart, flytt av en knapplift, utbyte av släplift till stollift med mera. Enligt förslagen till ny lydelse av 4 kap 2 § PBL skulle dessa åtgärder prövas av detaljplan. Det skulle innebära ett merarbete som inte står i proportion till nyttan. Förslaget med detaljplanekrav för skidliftar, skidbackar och linbanor kommer även att medföra betydande fördyringar för föreningar såväl som skidanläggningar och kommuner. Således skulle miljönyttan av en ordning som föreskriver att alla skidbackar och skidliftar ovillkorligen ska omfattas av detaljplanekrav vara begränsad och inte stå i proportion till det merarbete och merkostnader som detta krav skulle medföra.

Förslag:

Malung-Sälens kommun anser att det, trots utredningens bedömning på sidorna 114-118, är rimligt med ett undantag från kravet på reglering med detaljplan. Undantag från kravet på reglering med detaljplan ska omfatta *åtgärder utanför detaljplanelagt område i befintliga skidanläggningar* där det finns en fördjupad översiktsplan, områdesplan, områdesbestämmelser. De sistnämnda kan innehålla bestämmelser att liftar och nedfarter får anordnas. Se 4b§. Malung-Sälens kommun hävdar att ett undantag för skidbackar och skidliftar i en befintlig skidanläggning som prövats med exempelvis fördjupad översiktsplan, områdesplan eller liknande, och som medger skidanläggning med liftar bör införas i punkt 6.2.3, dvs. som ytterligare en punkt i 2 kap 4a § plan- och byggförordningen (undantag från kravet på reglering med detaljplan).

Malung-Sälens kommun bedömer att ett väl motiverat undantag från kravet på detaljplan för skidbackar och skidliftar enligt ovan inte behöver medföra att Sverige inte kan anses ha genomfört MKB-direktivet korrekt.