

Yttrande över "Remiss av betänkandet Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten (SOU 2025:88)"

Boverkets ställningstagande

Boverket avgränsar sitt yttrande till myndighetens verksamhetsområden; bland annat fysisk planering, byggande och boende. Hänvisning till avsnitt avser betänkandets avsnitt.

- Boverket avstyrker med synpunkter förslaget till lag om hushållning med mark- och vattenområden (avsnitt 1.1).
- Boverket avstyrker övriga förslag till författningsförändringar (avsnitt 1.2 – 1.35).

Boverkets synpunkter

Sammanfattning

De lagar som reglerar systemet för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse är svåröverblickbart. Otydligheter och brister i systemet för hushållning med mark- och vattenområden medför att det blir svårt att tillämpa. Enligt Boverkets bedömning skulle ett genomförande av utredningens förslag inte förenkla systemet utan göra det mer komplext och mindre överblickbart.

Boverket är kritisk till att, utan nödvändig utredning, i en ny lag införa nationell fysisk planering och att till den nya lagen flytta över nuvarande bestämmelser i 3 och 4 kap miljöbalken. Myndigheten är även kritisk till att i den nya lagens portalparagraf (1 kap 1 §) felaktigt uppges att lagen innehåller bestämmelser om användningen av mark- och vattenområden. Det är också fel att påstå att riksintressen är nationell planering.

1.1 Förslag till lag om hushållning med mark- och vattenområden

Nationell fysisk planering

Det finns ett tydligt behov av en samlad nationell sektorsövergripande planering, vilket har identifierats i flera utredningar och rapporter. Den nationella nivån i dagens svenska planeringssystem uppfattas av många aktörer – inte minst av kommuner och regioner – som reaktiv, otydlig, med en bristfällig samordning mellan de statliga myndigheterna och med otillräcklig politisk styrning. Att peka ut riksintressen är inte nationell planering.

Samhällsplaneringen är komplex och processorienterad till sin karaktär och måste därför utgå från en dialog mellan en rad företrädare för skilda politikområden. Många frågor av internationellt och nationellt intresse som kräver ett ökat systemperspektiv och en större helhetssyn hamnar på kommunal nivå eller i olika tillståndprocesser att hantera. Detta försvårar, enligt Boverkets uppfattning, hanteringen av konkurrerande markanspråk, såväl vid strategisk planering som detaljplanering. Med nationell planering blir staten också mer samordnad och samlad genom länsstyrelsen till nytta för efterföljande planering.

Utredningen föreslår ett kapitel om nationell fysisk planering som innehåller bestämmelser om områden för geologisk lagring av koldioxid och att Sverige ska ha en havsplan för vart och ett av de tre havsområden. Detta bedömer Boverket ligga långt ifrån vad som krävs för att anse att Sverige har en nationell fysisk planering.

Nationella intressen och översiktsplanen

Det framgår inte helt klart att utredningen tagit hänsyn till översiktsplanen och omkringliggande process. Översiktsplanen kan sägas utgöra en slags överenskommelse mellan stat och kommun rörande utvecklingen av mark- och vattenanvändningen i kommunen, där staten företräds av länsstyrelsen. Översiktsplanen är, tillsammans med länsstyrelsens granskningsyttrande, vägledande för efterföljande planläggning och prövningar och den kan ha viss rättslig verkan, exempelvis vid domstolsprövningar.

I översiktsplaneprocessen hanteras en rad frågor kopplat till mark- och vattenanvändning samlat, exempelvis avvägningar mellan motstående intressen och ställningstaganden kring omgivningspåverkan. När en viss markanvändning pekas ut ställs den i relation till annan markanvändning, både befintlig och planerad.

Utredningens förslag om att regeringen genom besked om områdesanvändning får rätt att ge tillstånd för en verksamhet som saknar stöd i översiktsplan riskerar regeringens besked att komma i konflikt med annan markanvändning då verksamhetens omgivningspåverkan aldrig har utretts eller satts i relation till omgivande bebyggelse, varken befintlig eller planerad. När ny markanvändning eller tillstånd ska prövas fungerar därmed inte översiktsplanen som vägledning eftersom ställningstagandena som gjordes i översiktsplanen inte längre är aktuella.

Utredningens förslag riskerar då att resultera i att utvecklingen av mark- och vattenanvändningen inte kan ske organiserat och det blir inte överblickbar för beslutsfattare, verksamhetsutövare eller allmänheten. Det finns exempelvis en risk att ny markanvändning som pekats ut i översiktsplanen inte kan genomföras på grund av att den inte är förenlig med det tillstånd som regeringen gett eller att miljötillstånd inte kan ges för andra verksamheter. Detta kan även gälla befintliga verksamheter som provas på nytt, till exempel vid utökad verksamhet.

Riksintressesystemet i förslaget till lag om hushållning med mark- och vattenområden I 1 kap 1 § i föreslaget till lag om hushållning med mark- och vattenområden anges att ”Denna lag innehåller bestämmelser om nationell fysisk planering och användning av mark- och vattenområden”. Eftersom nuvarande hushållningsbestämmelser flyttas till den nya lagen skulle en sådan bestämmelse ge riksintressen en helt annan innebörd än de har idag. Riksintressen utgör inte bestämmelse som anger användning av mark- och vattenområden.

Vid en sådan förändring av riksintressenas innebörd behöver planeringssystemet och relevanta aktörers roller och mandat anpassas och förändras. Detta behöver göras samlat, så att förändringarna blir överblickbara och deras konsekvenser kan analyseras innan ett författningsförslag tas fram.

Att flytta över bestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken till en ny lag

Utredningen föreslår att bestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken flyttas över till lag om hushållning med mark- och vattenområden. Äldre förarbeten anses i flertal situationer vara fortsatt tillämpliga.

Att utan en översyn av bestämmelsernas utformning, beskrivning av hur de ska tillämpas och motivskrivning överföra regleringen till en ny lag anser Boverket vara ett olämpligt lagstiftningsarbete.

Bestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap miljöbalken utformades utifrån 1970-talets samhälle och den tidens samhällsutmaningar. Idag befinner vi oss åter i en tid med behovet av en stor samhällsomvandling som behöver ske på kort tid. Det finns starka och angelägna allmänna intressen som står mot varandra. I den situationen är det angeläget att kunna sätta in enskilda projekt i ett större sammanhang och bedöma hur de samlade konsekvenserna blir på motstående intresse. Det har tagits olika initiativ för att belysa hur detta skulle kunna ske, se till exempel utredningen Nationell fysisk planering, Ds 2023:28.

Boverket instämmer i den nu aktuella utredningens bedömning att det i vissa situationer finns behov av att i ett tidigare skede än idag kunna ge besked om grundläggande planeringsförutsättningar så att inte statliga sektorsintressen i mycket sena skeden stoppar planerade projekt. Utifrån behovet av att kunna sätta in enskilda projekt i ett större sammanhang är dock inte lösningen på bristande förutsägbarhet att skapa ett snabbspår för enskilda projekt i och med införandet av besked om områdesanvändning eller områdesanvändningsbesked.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Lars Lennwall. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, avdelningschef Lennart Andersson, enhetschef Sonia Andersson, expert Caroline Stigsdotter, civilingenjör Camilla Burén och expert Otto Ryding deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Lars Lennwall
jurist

Kopia till:
kn.me.remissvar@regeringskansliet.se
helen.ekstam@regeringskansliet.se