



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om SOU 2025:88 - Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten

Er beteckning: KN2025/01543

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att regeringen ska kunna lämna ett *tidigt besked* (s k områdesanvändningsbesked) om huruvida ett specifikt mark- eller vattenområde är *möjlig* för en viss verksamhet enligt hushållningsbestämmelserna, efter inhämtande av kommunfullmäktiges tillstyrkan, genom föreslagna ändringar i 17 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsen tillstyrker vidare förslaget att även *verksamhetsutövare* för verksamheter som listas i nuvarande 17 kap. miljöbalken eller utgör annan samhällsviktig verksamhet ska kunna begära att regeringen lämnar ett sådant områdesanvändningsbesked.

Länsstyrelsen är tveksam till förslaget att lyfta ut 3 och 4 kap. miljöbalken till en ny lag och ställer sig också tveksam till om detta kommer att ha positiv betydelse för att korta tillståndsprocesser. Länsstyrelsen finner att *en samlad prövning* enligt miljöbalkens nuvarande regelverk i *normalfallet* tjänar sitt syfte väl. Enligt Länsstyrelsens erfarenhet kan också de skyddsåtgärder och villkor som den samlade miljöprövningen och slutliga avvägningen som görs enligt hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ha en stor betydelse för om en verksamhet bedöms vara förenlig med ett annat riksintresse. Länsstyrelsen finner det också i viss mån oklart vilket underlag som krävs från sökande respektive länsstyrelserna för regeringens avvägning och miljöbedömning och ser en risk att processen kan komma att uppfattas som en dubbelprövning.

Länsstyrelsen konstaterar att utredningens förslag har beröring med förslag som framförts i betänkandet *Vindkraft i havet – en övergång till ett auktions-system* (SOU 2024:89), *En ny och samordnad miljöbedömningsprocess* (SOU 2024:98) samt förslag till genomförande av bestämmelser i förnybart-direktivet mm. Länsstyrelsen finner att det i nuläget är svårt att överblicka vilka ändringar som avses genomföras och vilka samlade effekter dessa ändringar medför.

Länsstyrelsen konstaterar att riksintressen enligt nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken kan ha betydelse i ärenden enligt plan- och bygglagen som inte innebär ändrad markanvändning och ser behov av ett förtydligande om avsikten med förslaget till ny lag endast avser *ändrad* markanvändning.

Länsstyrelsens bedömningar

Införande av områdesanvändningsbesked i 17 kap. miljöbalken

Gotlands län innefattar ett flertal områden av riksintresseanspråk enligt 3 kap. miljöbalken samt utgör riksintresse i sin helhet enligt 4 kap. 1–2 §§ miljöbalken. Länsstyrelsen delar uppfattningen att det i vissa fall finns ett tydligt behov av tidigt besked om avvägningen mellan olika riksintressen vid tillståndsprövning. Länsstyrelsen finner dock enligt erfarenheter att detta i huvudsak avser avvägningar mellan *riksintresse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § miljöbalken* och olika andra riksintressen, där besked om avvägningen i sent skede i tillståndsprövningen kan innebära onödigt nyttjande av resurser för såväl verksamhetsutövare som myndigheter.

Länsstyrelsen erinrar samtidigt om att sådana förhållanden i huvudsak framgår redan vid det obligatoriska och vägledande samråd enligt 6 kap. miljöbalken, som föregår tillståndsprövning.

Länsstyrelsen tillstyrker därför i huvudsak förslaget om tidigt besked och håller med utredningen i att det skulle minska osäkerheten i planerings- och tillståndprocesser när det gäller vissa verksamheter (som vindelproduktion, särskilt till havs). Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget att verksamhetsutövare för sådana verksamheter som listas i nuvarande 17 kap. miljöbalken eller utgör annan samhällsviktig verksamhet ska kunna begära ett tidigt besked om avvägning ur riksintressesynpunkt, särskilt avseende försvarsintressen.

Länsstyrelsen konstaterar dock att de skyddsåtgärder och villkor som föreskrivs för en verksamhet vid miljöprövningen ofta har betydelse för om en verksamhet bedöms kunna bedrivas inom områden av andra typer av riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Frågor om hållbar mark- och vattenanvändning är ofta direkt relaterade till olika miljöaspekter och frågor om resursutnyttjande, vilket talar för att *en samlad reglering, bedömning och prövning ger bästa långsiktiga helhetsperspektiv*. Detta var också en ambition med att sammanföra olika lagar till den samlade miljölagstiftningen, Miljöbalken 1998.

Ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

Utredningen föreslår att bestämmelserna om hushållning som idag finns i 3 och 4 kap. miljöbalken ska samlas i en ny, särskild lag för att ”tydliggöra och modernisera” regleringen. Detta skulle syfta till en mer enhetlig och tillgänglig rättslig ram för hantering av mark- och vattenresurser samt förtydliga skillnaden mellan hushållningsbestämmelser och miljöprövning.

Länsstyrelsen finner att *en samlad prövning* enligt miljöbalkens nuvarande regelverk i normalfallet tjänar sitt syfte väl. Enligt Länsstyrelsens erfarenhet kan de skyddsåtgärder och villkor som den samlade miljöprövningen och slutliga avvägningen som görs enligt hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ha en stor betydelse för om en verksamhet bedöms vara förenlig med ett annat riksintresse. Enligt Länsstyrelsens uppfattning har riksintresseavvägningar i sig i normalfallet inte haft avgörande betydelse för om en verksamhet erhållit tillstånd eller inte i länet.

Ett undantag och tydligt exempel på när det däremot har haft avgörande betydelse och där ett tidigt besked i riksintresseavvägningen skulle varit av stor betydelse är de havsbaserade vindparker i Östersjön som efter lång beredningstid erhållit regeringens avslag med hänvisning till *riksintresse för totalförsvaret*. I dessa fall hade resurser för såväl företag som myndigheter kunnat besparas om avvägningen gjorts i ett tidigare skede. I Gotlands län finns även ett liknande fall av landbaserad vindkraft med samma motiv för avslag. I övrigt har andra faktorer än riksintresseavvägningen varit avgörande, även när det gäller uppförande av vindkraft som uppförts förhållandevis omfattande i länet redan under 1990-talet och med senare tids generationsväxling av vindkraftverk.

Det har nyligen föreslagits i annan utredning att områden ska pekas ut till havs för havsbaserade vindparker där riksintresseanspråken (särskilt avseende försvarsintressen) är avgjorda på förhand, samt att ett auktions-system för dessa områden ska införas. Det förefaller därför som att den specifika frågan om avvägningen av energiintresset mot vissa andra intressen kommer att lösas på annat sätt.

Länsstyrelsen finner det tveksamt om *omfattande* förändringar i miljölagstiftningen är motiverade samt om det bidrar till enklare processer och kortare handläggningstider.

Länsstyrelsen är vidare tveksam till den generella bilden av att samhällsförändringar sedan miljöbalkens införande för ca 25 år sedan i sig innebär motiv till sådan lagändring. I utredningen konstateras att hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken inte står i strid med miljöbalkens mål samt att prövning enligt miljöbalken syftar till en långsiktigt hållbar utveckling

med såväl ekologiska som kulturella och samhällsekonomiska hänsynstagen- den som bland annat ska innebära god hushållning av landets naturresurser och att de miljökrav som ställs ska vara rimliga. I utredningen refereras bland annat SOU 2002:50 i detta avseende.

Natura 2000

När det gäller Natura 2000, ett riksintresse enligt 4 kap. 8 § miljöbalken, redovisar utredningen att *en samlad bedömning* alltid ska ske, som enligt praxis ska vara fullständig, exakt och slutgiltig. Detta innebär att man inte får ta ställning till tillåtligheten i tidigt skede och senare formulera villkor och andra förutsättningar för den verksamhet som tillståndsprövas.

Länsstyrelsen uppfattar att utredningens förslag inte medför någon förändring i tillståndsförfarandet av Natura 2000-tillstånd.

Miljöbedömning

Enligt förslag till 6 kap. 12 § i ny lag ska regeringen i ett områdesanvändningsbesked

1. godkänna *miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 42 § miljöbalken* om en ansökan om tillstånd för verksamheten har gjorts innan ärendet om områdesanvändningsbesked avslutas, eller
2. göra en *slutlig och samlad bedömning* av beskedets miljöeffekter enligt 6 kap. 43 miljöbalken om ärendet om områdesanvändningsbesked avslutas innan en ansökan om tillstånd görs.

Länsstyrelsen finner det otydligt vilken avgränsning miljökonsekvensbeskrivningen i detta fall ska ha, och vilka frågor som regeringen då gör en slutlig och samlad bedömning för.

Andra utredningar

Länsstyrelsen finner att utredningens förslag har beröring med förslag som framförts och delvis beslutats i nyligen redovisade och parallella utredningar på miljörättens område, som i betänkandena *Rätt frågor på regeringens bord* (SOU 2024:11), *Vindkraft i havet – en övergång till ett auktionssystem* (SOU 2024:89), *En ny och samordnad miljöbedömningsprocess* (SOU 2024:98) samt förslag till genomförande av bestämmelser i förnybartdirektivet mm. När det gäller *havsbaserad vindkraft* (och *havsplanering*) finns förslag om en övergång till ett auktionssystem för havsbaserad vindkraft redan från den 1 juli 2026, där staten pekat ut områden lämpliga och önskvärda för detta ändamål med författningsförslag. Länsstyrelsen finner det därför oklart hur föreliggande utredningsförslag samspelar med de förslag som redan lämnats

i andra utredningar. Länsstyrelsen finner att det i nuläget är svårt att överblicka vilka ändringar som avses genomföras och vilka samlade effekter dessa ändringar medför.

I Regeringsprövningsutredningens betänkande SOU 2024:11, framfördes bland annat vikten av förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas oberoende och självständighet i beslutsfattandet för rättssäkra processer till skillnad från mer kortsiktiga politiska ställningstaganden. Regeringens roll och prövning beskrevs motiverade till *"verksamheter som syftar till att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner men som samtidigt står i konflikt med intressen miljöbalken syftar till att värna"*. Länsstyrelsen konstaterar vidare att redan beslutade ändringar som bland annat upprättande av tidplaner för varje tillståndsprövning mm bör ge effekter på handläggningstiderna. Länsstyrelsen kan vidare konstatera att alla lagändringar medför en omställningsperiod innan processer och praxis tydliggörs.

Stärkta havsplaner

För att underlätta investeringar och korta ned tillståndprocesser för verksamheter till havs föreslås i utredningen att havsplanernas funktion stärks. Genom att inkludera tydliga avvägningar mellan olika allmänna intressen skulle havsplanerna bli ett mer effektivt verktyg för vägledning i planerings- och tillståndprocesser. I utredningen föreslås också att planläggning i havsplan utreds vidare.

När det gäller havsplanernas funktion föreslås att dessa ska stärkas genom att inkludera en tydlig avvägning mellan olika allmänna intressen. Förslaget innebär dock inte att havsplanerna blir juridiskt bindande eller att de får rättslig verkan vid beslut av regeringen eller tillsynsmyndigheter. Utredningen framhåller däremot behovet av att ge havsplanerna rättslig status, i likhet med systemen i Danmark och Tyskland. En sådan ordning skulle innebära att miljökonsekvensbedömningen genomförs av staten, som därefter utpekar de områden som bedöms lämpliga för exploatering, medan verksamhet utanför dessa områden inte skulle tillåtas.

Enligt nuvarande 4 kap. 10 § miljöbalken ska det för var och ett av havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet finnas en havsplan som ger vägledning till myndigheter och kommuner vid planläggning och prövning av anspråk på användning av området. Havsplanerna ska omfatta Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav utanför de särskilda avgränsningslinjer, en nautisk mil räknat från baslinjerna, som framgår av bilaga 6 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. Syftet med havsplanerna ska vara att

bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Havsplanerna ska beslutas av regeringen.

I det aktuella förslaget flyttas bestämmelserna till den nya lagen och skrivningen ändras något. Syftet får uppfattas vara att havsplanerna ska kunna bli bindande genom planläggning och att regeringen får meddela föreskrifter om detta, till skillnad från tidigare då havsplanerna var uttalat vägledande. Länsstyrelsen konstaterar att ett liknande förslag finns i utredningen om auktionssystem för havsbaserad vindkraft.

Länsstyrelsen vill understryka behovet av kunskap om potentiella effekter på marina ekosystem som planläggningen av havet kan resultera i. Om flera områden utses samtidigt genom områdesanvändningsbesked eller planläggning är det också mycket viktigt att det finns ett tillräckligt kunskapsunderlag för bedömning av kumulativa effekter. Länsstyrelsen vill särskilt framhålla kunskapsbristen gällande undervattensbuller. Det är vidare Länsstyrelsens bedömning att staten bör ta ett större ansvar för kunskapsutvecklingen om påverkan på marina ekosystem, snarare än att bedömningar hänvisas till ett inhomogent underlag från olika verksamhetsutövare.

Förslaget i betänkandet avser möjliggöra kortare och mer effektiva tillståndprocesser samtidigt som tillståndsgivningen förenklas. För att detta inte ska medföra negativ påverkan på Östersjön krävs en nationell, grundlig bedömning av vilka verksamheter som är möjligt att tillåta i Östersjön utan att riskera att havet inte når *god ekologisk status* eller att arter och habitat inte når *gynnsam bevarandestatus*. Detta förutsätter en mer omfattande kumulativ påverkansanalys än den som i dag genomförs inom ramen för Symphony samt att man beaktar påverkan från andra länders verksamheter i Östersjön. Östersjön är ett hav under stark press med klimatförändringar, miljögifter, överfiske, undervattensbuller och ambitioner att nyttja havet för olika former av exploatering som ökande sjöfart och etablering av vindkraftparker. Samtidigt lever här många unika arter och hotade habitat och populationer, som till exempel ålgräsängar och Östersjötumlare.

Lokaliseringsprövningen i plan- och bygglagen och andra lagar

Länsstyrelsen är tveksam till utredningens tes om att prövningen mot riksintressen och andra allmänna intressen skulle skilja sig vid prövning enligt de olika andra lagar som hänvisar till 3 och 4 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsen bedömer att utredningens förslag i sig inte innebär någon betydande förändring för hur riksintressena hanteras eller får genomslag i frågor om bygglov, detaljplanering, översiktsplanering eller vägplaner. I den mån förslaget har betydelse för dessa processer skulle det kunna innebära ett visst förtydligande.

Vad avser plan- och bygglagen (PBL), anger 2 kap. 2 § PBL idag att bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 miljöbalken ska tillämpas vid planläggning och i prövning av ärenden om lov eller förhandsbesked. Så som lagförslaget är formulerat ska hushållningsbestämmelserna dock endast tillämpas vid *ändrad markanvändning*, vilket innebär en skillnad mot hur bestämmelserna tillämpas nu. Den tillkommande paragrafen 4 kap. 1 § i förslaget till lag om hushållning med mark och vattenområden innebär att riksintresse endast ska beaktas när markanvändningen *ändras*.

Det framstår därmed som oklart om de nya hushållningsbestämmelserna ska kunna tillämpas vid prövning enligt 2 kap. 2 § PBL om åtgärden kan ha en betydande påverkan eller innebära påtaglig skada på ett riksintresse *men samtidigt inte innebär ändrad markanvändning*. Riksintressena enligt 3 och 4 kap. miljöbalken enligt dagens regelverk kan ha betydelse även i ärenden som inte innebär ändrad markanvändning. Ändringen kan få stora konsekvenser för riksintressenas genomslag vid tillämpningen av PBL. Länsstyrelsen ser därför ett behov av att lagförslaget förtydligas i denna del.

Ett par exempel illustrerar fall som inte innebär ändrad markanvändning men som kan medföra mycket stor påverkan på riksintresset i fråga:

- En tillbyggnad av ett bostadshus utanför detaljplanlagt område beläget inom ett påverkansområde för ett utpekad *riksintresseområde för totalförsvarets militära del*.
- En ny detaljplan eller ett bygglov som innebär att en betydligt högre byggnad uppförs inom befintlig kvartersmark eller på en befintlig tomt i ett område av *riksintresse för kulturmiljön*.

Länsstyrelsen konstaterar att konsekvenser av den ändrade lydelsen inte behandlas i utredningen och att den därför framstår som inte avsedd.

Ärendet

Regeringen beslutade den 8 juni 2023 att tillsätta en utredning med uppdrag att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar (dir. 2023:78). Utredningen antog namnet *Miljötillståndsutredningen*. Den 16 januari 2025 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv med frågor som ska redovisas vid tre tillfällen.

Länsstyrelsen har tidigare lämnat yttrande över Miljötillståndsutredningens delbetänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* (SOU 2024:98).

Föreliggande delbetänkande, *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten* (SOU 2025:88), avser frågan om placering av hushållningsbestämmelserna samt process och reglering av tidigt besked från det allmänna om en verksamhets placering på viss plats.

Förslaget i betänkandet innebär i huvudsak att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till en ny lag; att staten för vissa verksamheter ska kunna lämna tidigt besked om avvägningen mellan olika riksintressen genom statlig planering (havsplaner mm) eller genom att regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken ersätts av regeringens s.k. *områdesanvändningsbesked* i det specifika ärendet.

I *områdesanvändningsbeskedet* ska regeringen ta ställning till om ett visst mark- eller vattenområde får användas för en viss verksamhet och föreslås i huvudsak ersätta nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Beskedet bör enligt utredningen *inte innebära en prövning av tillåtligheten* för verksamheten och inte innehålla avgöranden i sådana miljöfrågor som behöver prövas samlat och slutligt vid ett tillfälle, jfr Natura 2000-prövning.

Utredningen föreslår att också en *verksamhetsutövare* kan begära att regeringen lämnar ett *områdesanvändningsbesked* inför tillståndsprövning av verksamheten.

De som medverkat i beslutet

Yttrandet avges av landshövdingen Charlotte Petri Gornitzka med Lena Kulander som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Stefan Persson, samhällsplanerare Hamlet Mirjamsdotter, kust- och havshandläggarna Alexandra Colbing och Elida Lundgren samt länsjuristen Martin Fritz medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.