



Regeringen
Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av SOU 2025:88 - Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten

Er beteckning: KN2025/01543

Beslut

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att om hushållningsbestämmelserna flyttas till en egen lag ökar tydligheten för alla berörda om vilka värden samhället behöver prioritera i det berörda geografiska området. Flytten till en ny lag skulle kunna innebära att riksintressena blir bättre hanterade, eftersom riksintressen är en planeringsförutsättning för åtgärder enligt fler lagar än miljöbalken. För att slå vakt om nationella intressen kan det vara positivt med ett tidigt ställningstagande på nationell nivå om vilken verksamhet som ska ges företräde på en viss plats.

Länsstyrelsen bedömer dock att de värden som skyddas genom miljöbalken kommer få stå tillbaka gentemot exploateringsintresset om hushållningsbestämmelserna inte längre är en integrerad del av miljöbalken.

Länsstyrelsen har en nyckelroll i samhällets gröna omställning. Med ökade resurser kan vi förse verksamhetsutövarna med bättre planerings- och beslutsunderlag inför deras beslut om investeringar i och utveckling av deras verksamhet.

Med ökade resurser till Sveriges länsstyrelser kan vi vara framtunga i dialogen med verksamhetsutövare till gagn för snabbare tillståndprocesser och för att ge företagen ökad tydlighet och bättre förutsättningar för sin utveckling.

Länsstyrelsen har identifierat behov av förtydliganden i utredningens förslag och har också vissa invändningar:

- 1) Vi bedömer inte att en separat handläggning av ett tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten alltid kommer leda till en snabbare tillståndsprocess totalt sett. Det underlag och den handläggning som krävs kan många gånger behöva vara lika detaljerad som i hanteringen av själva tillståndsfrågan.
- 2) En bedömning av ett områdes lämplighet för en viss verksamhet kräver lokalkännedom och kunskap om ett områdes/läns/landsdels förutsättningar, och beslutet bör därför fattas på regional nivå.
Det saknas också en beskrivning av hur denna utredning förhåller sig till förslagen i betänkandet "Rätt frågor på regeringens bord".
- 3) Utredningen bör specificera vilka ärenden som en verksamhetsutövare ska kunna lyfta till områdesanvändningsprövning
- 4) Vi ser en risk för att kulturmiljöer av riksintresse fortsatt underordnas andra riksintressen i avvägningen mellan olika intressen.
- 5) Vi ser en risk för att kulturmiljö som helhet får en svagare ställning i miljöbalken i och med att hushållningsbestämmelserna lyfts ut från miljöbalken.
- 6) Det är oklart hur stor tyngd ett positivt områdesanvändningsbesked kommer få, och hur det kan påverka efterkommande tillståndsprövningar.
- 7) Det är oklart hur den nya lagen om hushållningsbestämmelser ska hanteras vid en prövning som innefattar flera lagstiftningar, till exempel en miljöbalksprövning som bygger på en detaljplan.
- 8) Det behöver förtydligas vilket underlag som krävs för ett områdesanvändningsbesked.
- 9) Det behöver förtydligas på vilket sätt ett områdesanvändningsbesked är bindande för efterföljande prövning.

Utveckling av Länsstyrelsens synpunkter

Nedan utvecklar och förtydligar vi våra synpunkter.

Sämre skydd för natur- och kulturmiljövärden

Länsstyrelsen bedömer att om förslaget att hushållningsbestämmelserna inte längre ska vara en integrerad del av miljöbalken så kommer de värden som skyddas genom miljöbalken få stå tillbaka gentemot exploateringsintresset. Länsstyrelsen ser att ett försämrat skydd för värdefulla naturvärden kan leda till en fortsatt utarmning av den biologiska mångfalden, och att naturens möjlighet att stå emot kommande klimatförändringar försämras. Ett försämrat skydd för kulturmiljövärdena ger framtida generationer sämre förutsättningar att uppleva det tidsdjup i landskapet som våra kulturmiljöer ger och bilden av samhällets kulturhistoriska utveckling riskerar försvinna. Kulturmiljöerna är viktiga för människors livsmiljö och för vår förståelse för det historiska sammanhanget.

Länsstyrelsen kan bidra med beslutsunderlag

Den viktigaste faktorn för att få till en snabb tillståndsprocess, oberoende av om den hanteras i Miljöprövningsdelegationen, i Mark- och miljödomstolen eller i en kommande Miljöprövningsmyndighet, är att det tidigt i processen finns ett gott beslutsunderlag. I många fall krävs det att sökande bolag låter utföra kulturmiljöinventeringar och naturvärdesinventeringar som en del av underlaget till sin tillståndsansökan. Inventeringar som ofta är både tids- och kostnadskrävande för att de grundläggande kunskaperna saknas om var värdena finns i landskapet.

Även handläggningen av ett tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten kommer dra ut på tiden på grund av bristerna i det befintliga beslutsunderlaget.

Vi ser att länsstyrelsen har en nyckelroll i att snabba på samhällets gröna omställning. Med ökade resurser till Sveriges länsstyrelser kan bättre planerings- och beslutsunderlag tas fram till gagn för snabba tillståndsprocesser. Det är länsstyrelsen som har vetskapen om var kunskapsluckorna finns när det gäller naturvärden och kulturmiljövärden i regionen. Det är också länsstyrelsen som har en färdig organisation som snabbt kan växlas upp för att ta fram de underlag som saknas.

Punkt 1 – Ett tidigt besked kommer inte alltid leda till en snabbare tillståndsprocess

Vi bedömer inte att en separat handläggning av ett tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten alltid kommer leda till en snabbare tillståndsprocess totalt sett. För att få ett tillräckligt gott underlag för beslut kommer underlaget till det tidiga beskedet oftast behöva vara lika omfattande som de underlag som krävs enligt nuvarande process.

Vissa frågor som berör riksintresse kräver särskild kompetens, och behöver utredas i förhållandevis stor detalj innan det går att bedöma om det blir påverkan på riksintresse. Ett exempel är skyddade vattendrag enligt 4 kap. 6 § miljöbalken som förbjuder utbyggande av vattenkraft, eller effektökning. Tillstånd kan endast ges om åtgärderna inte medför någon ökad negativ miljöpåverkan eller endast en tillfällig sådan ökad påverkan. Att avgöra denna fråga är komplex, och relativt nyligen ändrades även ordalydelsen i lagparagrafen just av skälet att praxisen inte fått det genomslag som den var tänkt eftersom det blir tal om tolkningsutrymme. Detta tolkningsutrymme berör också till exempel frågan om fiskvägars funktion och nödvändig tappning till naturfåran.

Handläggningstiden hos Regeringen kommer att vara avgörande för om syftet att korta tillståndsprocessen med det tidiga beskedet kommer att uppfyllas.

Endast i de fall ett beslut om tidigt besked leder till ett avslag kommer processen med säkerhet bli snabbare.

Punkt 2 – Behov av lokalkännedom

En bedömning av ett områdes lämplighet för en viss verksamhet kräver lokalkännedom och kunskap om ett områdes/läns/landsdels förutsättningar. Vad som är lämpligt på en plats behöver inte nödvändigtvis vara det på en annan även om det är fråga om samma typ av miljö. Det kan därför vara lämpligt att avvägningen mellan olika intressen sker på en lägre nivå än på regeringsnivå.

Punkt 3 – Otydligt om vilka ärenden som en verksamhetsutövare ska kunna lyfta till Regeringen

Utredningen bör specificera vilka andra ärenden som en verksamhetsutövare ska kunna lyfta till områdesanvändningsprövning än de som specificeras i miljöbalken idag. En sådan bestämmelse behövs för att undvika oklarheter för alla inblandade.

I betänkandet "Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet" (SOU 2024:11) hanterades bland annat frågan om Regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. I föreliggande utredning bör det beskrivas hur de två utredningarna hör samman.

Punkt 4 – Försvagad ställning för riksintressen för kulturmiljö

Vi ser en risk för att kulturmiljöer av riksintresse fortsatt underordnas andra riksintressen i avvägningen mellan olika intressen. Kulturmiljöer har redan i dag en underordnad roll när de ställs mot andra riksintressen eller allmänna intressen, trots att de oftast har betydligt mindre geografisk utbredning. Ekonomiska värden ges oftast företräde även om undersökningar visar på att upplevelsevärden med tidsdjup är viktiga där man vistas och bor.

Kulturmiljöerna av riksintresse visar på ett tidsdjup i landskapet, representerar Sveriges historia och ger en bild av samhällets kulturhistoriska utveckling. De är viktiga för människors livsmiljö och är helhetsmiljöer som ska kunna läsas och upplevas i landskapet.

Punkt 5 – Kulturmiljövärdenas ställning i miljöbalken

Det finns även en risk att kulturmiljö som helhet får en svagare ställning i miljöbalken när hushållningsbestämmelserna lyfts ut från balken. Riksintressebestämmelserna ger kulturmiljöerna en tydlig ställning gentemot andra frågor som hanteras i miljöbalksärenden, och det är oklart hur det blir när hushållningsbestämmelserna inte längre är en del av miljöbalken.

Punkt 6 - Signalvärdet i ett områdesanvändningsbesked

Utredningen är tydlig med att ett områdesanvändningsbesked inte är ett slutgiltigt tillstånd, och en verksamhet fortsatt kan nekas på grund av andra lagstiftningar som till exempel miljöbalkens 7:e kapitel. Ett positivt områdesanvändningsbesked har dock ett starkt signalvärde och det är sannolikt att det kan påverka efterkommande tillståndsprövningar.

Punkt 7 – Prövning inom fler än ett lagstiftningsområde

Det finns oklarheter kring tillämpningen av den nya lagen när en åtgärd ska prövas enligt flera lagstiftningar efter varandra. Till exempel när ett område detaljplaneras enligt PBL och den nya

lagens hushållningsbestämmelser, men en åtgärd enligt detaljplanen i ett senare skede behöver tillståndsprövas enligt miljöbalken. Det behöver tydliggöras om den nya lagens hushållningsbestämmelser prövas igen i miljöbalksärendet, eller ska anses prövade i detaljplaneläggningen.

Punkt 8 – Förtydliga kraven på underlaget till ett områdesanvändningsbesked

Det finns oklarheter kring hur underlaget som krävs för ett områdesanvändningsbesked skiljer sig från underlaget som ska tas fram vid till exempel en tillståndsansökan enligt miljöbalken.

Utredningen föreslår att regeringen ska "godkänna miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 42 § miljöbalken om en ansökan om tillstånd för verksamheten har gjorts innan ärendet om områdesanvändningsbesked avslutas". Det behöver tydliggöras om den miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som godkänns av regeringen i samband med ett områdesanvändningsbesked är samma som den i det parallella tillståndsärendet eller om det är en separat MKB. Om det är samma bör man utreda om regeringen kan godkänna MKB trots att de inte prövar tillståndsfrågan.

Punkt 9 – Hur bindande är ett områdesanvändningsbesked

Områdesanvändningsbesked bör vara bindande i den mening att det avgör vilken verksamhet som området lämpar sig för men bör inte vara bindande i den utsträckning att man överhuvudtaget inte kan pröva hänsyn och anpassningar enligt hushållningsbestämmelserna i efterkommande tillståndsansökan.

Det är positivt att regeringen kan besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen men det finns risker med att den nya lagen endast ska tillämpas vid den prövning som sker i ärendet om områdesanvändningsbesked.

Eftersom skador på ett riksintresse för till exempel kulturmiljö eller ett område med höga kulturmiljövärden ibland kan förhindras genom väl anpassad detaljutformning av åtgärder och verksamheter är det problematiskt om man inte kan påtala detaljutformning av åtgärder för att minska skadan på ett riksintresse inom ramen för exempelvis ett miljöbalkstillstånd där det finns ett positivt områdesanvändningsbesked.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Maria Arnholm med enhetschef Rune Liljenberg som föredragande. Medverkande i beslutet har varit länsarkitekt Leila Aalto, vattenhandläggare Patrik Larsson, miljöjurist Henrik Skanert, kulturmiljöhandläggare Ida Stern och naturskydds-handläggare Ingunn Tryggvadotter. I den slutliga handläggningen har också tf länsråd Carin Lamme Lindh och avdelningschef Maria Levin medverkat.

Kopia till

kn.me.remissvar@regeringskansliet.se