



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: KN2025/01543

Sammanfattning

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget gällande områdesanvändningsbesked. Myndighetens erfarenhet är att hushållningsbestämmelserna i praktiken inte har utgjort knäckfrågorna i tillståndsprövningar av större miljöfarliga verksamheter. Länsstyrelsen bedömer vidare att förslaget inte förväntas ge den effekt som är avsedd utifrån aspekterna tidseffektivitet, förutsebarhet och rättssäkerhet.

Det kan ifrågasättas hur tillbörligt det är att pröva lämpligheten av markanvändningen på tilltänkt sätt på regeringsnivå, eftersom efterföljande prövningsinstanser i övrigt kommer bli bundna av detta och därmed begränsade i den helhetsbedömning samt utgång som kan göras. Opartiskheten i den rättsprövningen kommer kunna ifrågasättas i sin helhet då den riskerar att få en mer politisk hållning än en juridisk/rättslig. Våra grannländers system som studerats där dessa frågor i stället avgörs i nationell fysisk planering, till skillnad från aktuellt förslag där det avgörs i det enskilda fallet genom regeringens exekutiva makt, ger en helt annan legitimitet och bör därför utredas vidare.

Länsstyrelsen motsätter sig följande problembeskrivning som analysen i betänkandet utgår från. Länsstyrelsen anser att kortsiktiga ekonomiska perspektiv (samhällsekonomiska nyttor) redan i dagens system, med hushållningsbestämmelserna i miljöbalken, ges utrymme tillsammans med långsiktiga perspektiv vid tillståndsprövningar. Ett exempel från 2021 är dagbrottet Liikavaara med en total bryttid av 8 år på platsen för två byar och Europaväg 10 som behövde rivas och flyttas.

Avsnitt 5.5.6 Hur går avvägningen mellan oförenliga riksintressen till vid tillståndsprövning enligt miljöbalken?

Länsstyrelsen anser att rennäringens riksintresse ofta bedöms i otillräcklig omfattning, särskilt då det påtagliga försvårandet uppstår kumulativt på lång sikt genom att de funktionella sambanden i landskapet ofta försvagas stegvis vid nya etableringar. Detta sker eftersom de sökta verksamheterna vid vart och ett provningstillfälle inte bedöms vara oförenliga med rennäringens riksintresse genom att deras påverkan inte bedöms nå upp till rekvisitetet *påtagligt*. Detta är det typiska utfallet oavsett om den nya markanvändningen är av riksintresse eller ej. I ett större landskapsperspektiv skulle samma provning likaväl kunna komma fram till att det andra riksintresset är oförenligt med rennäringens.

Rennäringen är en arealbaserad verksamhet som förutsätter stora, sammanhängande markområden. Varje ny exploatering innebär en minskning av betesutrymmet och bidrar till kumulativa effekter där gruvdrift, skogsbruk, vindkraft och annan markanvändning successivt urholkar renskötselns flexibilitet och långsiktiga hållbarhet.

En rättvis och transparent avvägning mellan allmänna intressen förutsätter därför att miljöbalkens helhetsperspektiv bevaras. De ekologiska, kulturella och samhällsekonomiska dimensionerna måste väga lika tungt, i enlighet med balkens mål om en hållbar utveckling för nuvarande och kommande generationer. Att försvaga denna koppling riskerar att minska möjligheten att uppnå just de klimat- och hållbarhetsmål som utredningen samtidigt hänvisar till som motiv för lagändringen.

Avsnitt 7.3 Behov av tidigt besked om områdesanvändning från det allmänna

Den förskjutning av fokus som utredningens förslag innebär – från en helhetsbedömning till ett ökat fokus på samhällsekonomiska nyttor – blir särskilt tydlig i den del av betänkandet som rör införandet av områdesanvändningsbesked. Förslaget väcker frågor om rättssäkerhet, regional förankring och legitimitet i relation till domstolarnas kontrollfunktion.

Det framgår inte att länsstyrelserna ska ges möjlighet att yttra sig innan besked lämnas, eller hur den regionala kompetensen ska tillvaratas. Vidare kommer ett överklagat områdesanvändningsbesked endast att kunna prövas. En sådan prövning omfattar inte en ny bedömning i sak, utan endast en kontroll av om beslutet tillkommit i laga ordning och om avvägningen mellan motstående intressen hållit sig inom ramen för gällande rätt. Detta är något annat än en full domstolsprövning, där sakfrågor och bedömningar kan prövas i sin helhet och företrädare för det allmänna kan få sina sakarguments inverkan på bedömningen omprövade av en överinstans.

Syftet med förslaget är att tidigarelägga avvägningen mellan allmänna intressen och därigenom öka effektiviteten i tillståndsprocesserna. Utredningen menar att nuvarande ordning kan leda till sena besked om lokalisering och skapa osäkerhet för investerare. Ett områdesanvändningsbesked förväntas därför ge en tydligare och tidigare avvägning samt säkerställa att "alla samhällsekonomiska konsekvenser beaktas" (s. 418).

Prövningstiderna i dagens system är dock enligt Länsstyrelsen främst ett resultat av resursbrist och komplexa bedömningar, inte av brister i lagstiftningens struktur. För att uppnå en effektivare tillståndsprocess bör fokus därför ligga på att stärka prövningsmyndigheternas resurser och utveckla vägledning för intresseavvägningar, snarare än att införa parallella beslutsvägar. En snabbare prövning borde inte ske på bekostnad av rättssäkerhet, regional delaktighet eller miljömässig noggrannhet. De större miljötillståndsprövningar som Länsstyrelsen har erfarenhet av i länet har haft unionsrättens komponenter i miljöbalkens helhetsbedömning som knäckfrågor. Det har handlat om miljö kvalitetsnormer för vatten, Natura 2000 och artskyddet. Det har även funnits en tillståndsprövning (Liikavaara dagbrott i Gällivare kommun) där ett gruvbolag sökte miljötillstånd innan bearbetningskoncession söktes. Trots tre överlappande och motstående riksintresseanspråk var de svåraste frågorna i tillståndsprövningen inte hushållningsbestämmelserna.

Förslaget kan särskilt missgynna rennäringen, då de allmänna intresseområdena enligt hushållningsbestämmelserna under vissa perioder är lika viktiga som riksintresseområdena. En centraliserad beslutsprocess utan krav på regionalt samråd minskar möjligheten att beakta kumulativa effekter och lokala förutsättningar, särskilt i

Norrbotten där samhällsomvandlingars miljöeffekter redan är omfattande. Risken är att huvudregeln blir att markresurser i praktiken används för nationella investeringsintressen utan tillräcklig hänsyn till de ekologiska och kulturella värden som påverkas.

För att ett system med områdesanvändningsbesked ska kunna övervägas behöver det säkerställas att

- regionala myndigheter och berörda samebyar får möjlighet att yttra sig,
- besluten grundas på fullständiga och transparenta underlag, och
- beskeden kan bli föremål för domstolsprövning även i sak

7.5.8 Ett områdesanvändningsbesked bör kunna förenas med villkor

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget att kunna föreskriva villkor i områdesanvändningsbesked då de, som förslaget är skrivet, inte får någon rättskraft i följande tillståndsprövningar. Skälen till detta är följande.

Det refererade avgörandet i HFD (2024 not 36.) konstaterar att det i kommande miljötillståndsprövning kan ställas andra villkor än de som lämnats i den tidiga prövningen av 3-4 kap. miljöbalken. Det finns även en utgångspunkt att oförutsedda effekter ska kunna hanteras med nya villkor i en miljötillståndsprövning, utan att faktiskt veta om det kan vara praktiskt möjligt. Hade den följande prövningen inte innehållit ett tidigt besked skulle den tillståndsprövande myndigheten då exempelvis kunnat göra en slutlig helhetsbedömning om själva tillåtligheten gentemot hushållningsbestämmelserna i stället.

Det anges vidare att villkoren kan utgöra ramar för den efterföljande prövning som den tillståndsprövande myndigheten ska göra. Områdesanvändningsbeskedet med tillhörande villkor avses meddelas med stöd av den nya föreslagna lagen, samtidigt anges det i lagförslaget att bestämmelserna i den nya lagen **inte** ska tillämpas i miljötillståndsprövningar i de fall områdesanvändningsbesked har meddelats. I ett sådant läge kan områdesanvändningsbeskedets

särskilda villkors rättsverkan ifrågasätts då det är meddelat med stöd av ett lagrum (6 kap 15 § nya lagen) som i detta fall inte ska tillämpas i miljöprövningen. I förslaget till ändringen av 2 kap 6 § MB finns ingen hänvisning till att eventuella villkor (enligt 6 kap 14 § nya lagen) i områdesanvändningsbesked ska beaktas.

Med detta förslag inarbetas samma problematik som i dagsläget gäller i miljöprövningar som föregåtts av bearbetningskoncessioner. Länsstyrelsens erfarenhet är att rättsverkan av villkor enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i bearbetningskoncessioner i dagsläget ifrågasätts. Det argumenteras att den tillåtlighetsprövning som Bergstaten gör gällande 3 och 4 § miljöbalken är ett slutligt avgörande i den frågan och villkor enligt 3 och 4 § miljöbalken inte ingår i tillståndsprövningen då 3 och 4 § miljöbalken i sig inte ska ingå i den.

Allmänna synpunkter

Föreslagen reglering innebär att regelverket blir mindre överblickbart. Områdesanvändningsbesked kan komma att påkallas vid oförutsägbara tidpunkter i prövningsprocesser.

Ett positivt besked riskerar att ge verksamhetsutövaren intrycket av att frågan om tillåtlighet är avgjord och att efterföljande tillståndsprövning reduceras till en förhandling om villkor för verksamheten. Även om det i ett områdesanvändningsbesked förtydligas att fullständig tillåtlighet inte är säker förrän alla miljö- och hälsoaspekter är utredda och innan en samlad bedömning har gjorts kan detta missförstås.

Det nya lagförslaget innebär inte heller någon lösning på frågor som idag hanteras enligt separat lagstiftning. Exempelvis rörande kulturmiljölagen (KML) där det finns behov av en bättre integrering av de idag parallella prövningsprocesser som följer av tillstånd enligt annan lag. Specialprövning, exempelvis genom KML, kan bli tagen för given, det vill säga att företagaren förutsätter ett tillstånd när den fått ett positivt områdesanvändningsbesked.

Länsstyrelsen ser även en brist i att utredningen inte tydliggör processen för hur underlag för områdesanvändningsbesked ska beredas av berörd myndighet. Länsstyrelsen menar att det är viktigt att denna beredning sker med regional/lokal kännedom, särskilt för att natur- och kulturvärden som har betydelse från allmän synpunkt ska kunna bevakas. Det vill säga de natur- och kulturvärden som inte

utgörs av riksintresse, enligt dagens miljöbalk 3 kap 6 §, första stycket. Ett sätt att säkerställa detta är att ställa krav på att samråd ska ske med berörd länsstyrelse och kommun.

Utredningens båda förslag innebär en tydlig förskjutning från miljöbalkens helhetsperspektiv mot en ordning där en förhoppning finns att samhällsekonomiska överväganden ges ökad tyngd, samtidigt som detta inte regleras i de nya författningsförslagen.

För att uppnå en rättssäker och långsiktigt hållbar samhällsomställning bör hushållningsbestämmelserna därför kvarstå inom miljöbalken. Fokus och förbättringar bör i stället inriktas på att stärka prövningsmyndigheternas resurser, utveckla tydligare vägledning för det underlag som krävs för gällande bedömningar av unionsrättens delar av miljöbalken, tydligare vägledning för intresseavvägningar och säkerställa en transparent, rättssäker och regionalt förankrad beslutsprocess.

Om regeringen går vidare med förslaget att tillskapa en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden är det viktigt att det tydliggörs i lagförslaget att kulturmiljön inte enbart är en hushållningsfråga utan att den kulturpräglade delen av naturmiljön kvarstår i miljöbalken som en del av begreppet "naturmiljö" även efter föreslagna ändringar. Ur den aspekten är kulturmiljön fortfarande en del av miljölagstiftningen som behöver omhändertas vid tillämpning av miljöbalken, oavsett om områdesanvändningsbesked tillämpats eller ej.

Hushållningsbestämmelsernas koppling till människors vardagsmiljö genom helhetsgrepp

Förslaget riskerar att leda till att regelverket blir mindre överblickbart då bestämmelser kommer att finnas dels i miljöbalken, dels i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Förslaget syftar även till att bryta kopplingen till miljöbalkens portalparagraf (MB 1 kap. 1 §) då den anmodar att långsiktiga perspektiv ska ges företräde. Detta får dock följdverkningar av att övriga bestämmelser i portalparagrafen också försvinner i sammanhanget. Genom att separera markanvändnings- och miljöfrågorna skulle det kunna leda till att samordningen mellan dessa frågor försvagas. Det som kvarstår i miljöbalken blir i högre grad objektsskydd av natur- och kulturmiljön. Helhetsgreppet kring hur dessa samspekar med vardagslandskapet och

landskapsbildfrågor (enligt MB 3 kap och 4 kap) riskerar då att gå förlorade.

Allsidig och samlad bedömning

Betänkandets syfte, enligt ovan, är att återskapa en av de ursprungliga utgångspunkterna med hushållningsbestämmelserna; att främja en användning av naturresurserna som var förnuftig för samhället vid en allsidig och samlad bedömning – både i ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv. I praktiken ser dock Länsstyrelsen redan en sådan tillämpning i dagsläget, vilket motsäger det egentliga behovet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Katarina Ljunggren med planhandläggare Jens Haapalahti som föredragande. I den slutliga handläggningen har även enhetschef Annica Lindström deltagit. I yttrandets beredning har Länsstyrelsens enheter för miljöskydd, naturresurs och rennäring, naturskydd, landsbygd samt Länsstyrelsens Rättsenhet och Länsstyrelsens kulturmiljöfunktion.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.