



Klimat-och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia
kn.me.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar på SOU 2025:88, Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten

Er beteckning: KN2025/01543

Länsstyrelsens ställningstagande

Länsstyrelsen i Örebro län bedömer att tidigt besked om markanvändning bör kunna lämnas i särskilda fall, av strategisk betydelse för landets säkerhet och ekonomi och ställer sig positiv i utredningens förslag i denna del. Förslagets utformning behöver dock analyseras ytterligare. Sammantaget bedömer vi att utredningens förslag inte kan förväntas ge den effekt som är avsedd utifrån aspekterna tidseffektivitet, förutsebarhet och rättssäkerhet.

Hushållningsbestämmelserna har en central roll i miljöprövningsprocessen och är av stor betydelse vid lokaliseringsprövning. De utgör dock endast en del av de aspekter som behöver belysas innan tillstånd till förändrad markanvändning kan ges. Att lyfta ur dessa bestämmelser bidrar inte till ökad tydlighet. I stället finns en risk för att det miljöprövningssystem som miljöbalken ska ligga till grund för fragmentiseras om dessa lyfts ut ur miljöbalken till en egen lag. Om miljöbalkens portalparagraf förlorar sin betydelse och hushållningsbestämmelserna lyfts ut från miljöbalken går den tänkta systematiken i miljöbalken förlorad. Kvarvarande bestämmelser handlar i stor utsträckning av objektsskydd, vilket riskerar medföra en fragmentisering och ofullständig balk i stället för en stärkt och effektiv lagstiftning.

Länsstyrelsen anser att förslagen om flytt av hushållningsbestämmelserna till en egen lagstiftning samt införande av ett tidigt områdesanvändningsbesked endast grundats på frågor om det allmännas syn utifrån en avvägning mellan vissa allmänna intressen. Utredaren har inte heller redovisat hur ett väl underbyggt

besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats ska kunna lämnas i ett tidigt skede. Förslaget medför snarare att en förespeglning om tillstånd lämnas och att det därför blir svårt att överblicka konsekvenserna av beskedet.

Vi ser därför sammantaget att förslagen kan medföra en tillståndsprocess som blir krångligare, mindre effektiv, mindre förutsebar och mindre rättssäker.

Sammanfattning av Länsstyrelsens synpunkter

- Länsstyrelsen instämmer i bedömningen att det är nödvändigt med en översyn av regelverket kring miljöbedömningar samt hur dessa är kopplade till hushållningsbestämmelserna.
- Länsstyrelsen anser att det är olämpligt att genomföra genomgripande författningsändringar innan miljöprovningssystemet och dess förhållande till hushållningsbestämmelserna som helhet är tillräckligt utredda och konsekvenserna av föreslagna förändringar är tillräckligt väl belysta. Det gäller både avseende förändringarnas processuella effekter och de faktiska konsekvenserna för den långsiktiga hushållningen med mark- och vattenresurser.
- Hushållningsbestämmelserna har en central roll i miljöprovningsprocessen och är av stor betydelse vid lokaliseringsprovning. Att lyfta ur dessa bestämmelser bidrar inte till ökad tydlighet. I stället finns en risk för att det miljöprovningssystem som miljöbalken ska ligga till grund för fragmentiseras med minskad effektivitet, rättssäkerhet och förutsebarhet som följd.
- Länsstyrelsen är positiv till förslaget att ett tidigt områdesanvändningsbesked införs i särskilda fall, av strategisk betydelse för landets säkerhet och ekonomi.
- Länsstyrelsen anser dock att förslaget, med nuvarande utformning, riskerar att medföra parallella processerna, dvs både områdesanvändningsbesked liksom en tillståndsprovning av en miljöfarlig verksamhet. Vidare har

inte frågor som rör parallella processer till följd av annan lagstiftning hanterats. Det kommer att medföra att den totala handläggningstiden blir längre och mindre effektiv.

- För att ge ett tidigt beslut om områdesanvändningsbesked behöver fler miljö- och hälsoaspekter utredas än de som följer av hushållningsbestämmelserna. Länsstyrelsen avstyrker därför förslaget om att MKB-kravet vid det tidiga områdesanvändningsbeskedet endast kopplas till hushållningsbestämmelserna.

Grunderna för Länsstyrelsens synpunkter

Utgångspunkten för utredningen är att förslagen i utredningen ska leda fram till en tillståndsprocess och en reglering av miljöprövningssystemet som är så enkel, effektiv, förutsebar och rättssäker som möjligt inom de ramar som internationell rätt sätter.

Länsstyrelsen instämmer i uppfattningen att det idag finns omfattande problem inom miljöprövningssystemet, framför allt rörande projekt som medför större markanvändningsanspråk. Svårigheterna uppstår särskilt i de fall flera motstående intressen ska sammanvägas och då en ändrad markanvändning medför en mycket stor miljöpåverkan, exempelvis i form av ekologisk påverkan, ingrepp i kulturlandskapet och negativ inverkan på landskapsbilden. Länsstyrelsen är därför positiv till en översyn av miljöprövningssystemet och hushållningsbestämmelserna. Resultatet av en sådan översyn bör leda till att behovet av en sammanhållen och effektiv miljö- och resurslagstiftning tillgodoses. Länsstyrelsen vill dock understryka att det inte är lämpligt att genomföra större författningsförändringar innan hela systemet tillräckligt väl genomlyst för att säkerställa att förändringarna tillgodoser internationella och nationella åtaganden samt en långsiktigt hållbar utveckling av vår miljö.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att det i vissa fall krävs beslut på nationell nivå och att det därför kan finnas skäl att stärka planeringen på nationell nivå rörande vissa strategiska frågor. Vi ser dock risk med att centraliseringen av allt fler beslut om användning av mark och vatten medför att viktiga kunskaper om lokala regionala förhållanden inte förs in tillräckligt tidigt i miljöbedömningsprocesserna för att väl grundade beslut ska kunna fattas. Det riskerar i förläningen att medföra att processerna i stället för att bli snabbare och enklare blir mer utdragna. Vidare finns en

risk att de långsiktiga perspektiven på en god hushållning med mark- och vattenresurser utifrån flera aspekter försvagas.

Länsstyrelsen bedömer därför att det inte är tillräckligt att endast koppla det tidiga besked om områdesanvändningsbesked endast till de utredningskrav i samband med miljökonsekvensbeskrivning som är kopplade till hushållningsbestämmelserna. Dessa krav ska, tillsammans med samrådskravet, redan idag vara uppfyllda, varför förslaget framstår som ändamålslost.

Förslaget att flytta ut hushållningsbestämmelserna till ny lag

Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3-4 kap. MB utgör i dag ett viktigt ramverk för både samhällsplanering och prövning av tillstånd i olika processer som får effekter på miljön i vid bemärkelse. Förslagen i utredningen har stor påverkan på ett flertal olika processer.

Den nuvarande miljöbalken är resultatet av ett omfattande och långvarigt lagstiftningsarbete, som inleddes år 1989 med att Miljöskyddskommittén fick uppdraget att göra en översyn av miljöskyddslagstiftningen. Miljöbalken trädde sedan i kraft tio år senare, 1999. Grundtanken med miljöbalken är en hållbar utveckling, det vill säga att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I huvudbetänkandet till miljöbalken (SOU 1996:103) uttrycktes att målet om att på lång sikt nå en hållbar utveckling av samhället är en global målsättning och den slogs fast av världssamfundet vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992. Vidare skulle miljöbalkens genomförande innebära en starkare koppling mellan markanvändnings- och miljöfrågorna och stärka möjligheterna att få till stånd samordnade och sektorsövergripande bedömningar (SOU 1996:103 s. 269). Detta kommer tydligt i uttryck i miljöbalkens portalparagraf, som understryker att balkens syftar till ett förvaltningsperspektiv med långsiktigt hållbar och holistisk utveckling av miljön som övergripande mål.

Att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling innebär inte bara att miljöförstöringen måste hejdas utan i hög grad även att en långsiktigt god hushållning med naturens resurser måste säkerställas. Skyddsobjekt är människan, naturen, kulturlandskapet och miljön i övrigt. Miljöbalken utgör en central och övergripande lagstiftning vad gäller skyddet av naturen, vissa aspekter av kulturlandskapet och miljön i övrigt. Ett huvudsyfte med att arbeta fram en miljöbalk var just att samordna all lagstiftning som reglerar detta för att få en helhetssyn. En översyn av miljöbalken och det miljöprövningssystem som följer av denna bör i stället säkerställa att

detta baseras på ett holistiskt perspektiv på miljön. Det innebär att fler aspekter av miljön kan behöva tydliggöras inom ramen för miljöbalken, snarare än att viktiga förutsättningar för beslut om långsiktig markanvändning, såsom hushållningsbestämmelserna, separeras från miljöbalken.

Länsstyrelsen anser således att en ny, separat hushållningslag riskerar att bryta upp lagstiftningens systematik i stället för att stärka densamma. Den integrerade prövningen uteblir och förslagen försvårar en enhetlig tillämpning av hushållningsprinciperna i praktiken. Balkens helhetsperspektiv skulle därmed gå förlorat om hushållningsbestämmelserna bestämmelser bryts ut, i strid med intentionerna bakom miljöbalkens samlande grepp. Vi anser sammanfattningsvis att det är ett ingripande förslag att lyfta ur bestämmelserna i 3 och 4 kap till en ny lag, i synnerhet innan konsekvenserna för miljösystemet som helhet är tillräckligt väl utredda.

Förslaget om införande av områdesanvändningsbesked

När det gäller förslaget om områdesanvändningsbesked anser vi att detta inte kommer att resultera i en enklare och effektivare process rörande beslut om markanvändning. Det finns en uppenbar risk för att handläggningstiderna ökar om beslut ska fattas på regeringsnivå, vilket också framgår av utredningen.

Beträffande rättssäkerhet och förutsebarhet finns en uppenbar risk för att ett sådant besked ger en förespegling om att ändrad markanvändning är tillåtlig, innan alla miljö- och hälsoaspekter är tillräckligt väl utredda och innan en samlad bedömning har gjorts.

Vidare hanterar det områdesanvändningsbesked från regeringen som föreslås inte alla frågor, såsom artskydd, miljökvalitetsnormer och Natura 2000. Dessutom kvarstår processuell problematik rörande frågor som idag hanteras enligt separat lagstiftning, exempelvis rörande kulturmiljölagen. Det finns ett uppenbart behov av en bättre integrering av de idag parallella prövningsprocesser som t ex följer av tillstånd enligt annan lag. Den miljöprövande myndigheten skulle då, när alla allmänna intressen beaktas, kunna komma fram till att användningen inte är en lämplig hushållning. Regeringens prövning tar således bara hänsyn till vissa allmänna intressen.

De parallella processerna, dvs både områdesanvändningsbesked liksom en tillståndsprövning av en miljöfarlig verksamhet, kan också medföra att den totala handläggningstiden blir längre och mindre effektiv. Det skulle i princip bli två separata ramverk, ett för

resurshållning i ett tidigt skede och därefter ett för miljöskydd i övrigt. Dessa dubbla prövningar skulle kunna medföra gränsdragningsproblem både vad gäller underlag och efterföljande prövning. Förslaget innebär också en ökad otydlighet i rollfördelning och mandat rörande olika myndighetsnivåer. Det gäller i synnerhet Länsstyrelsens roll i det framtida miljöprövningssystemet. Länsstyrelsen vill åter framhålla att myndigheten besitter viktig kunskap om regionala och lokala förhållanden och har en nära samverkan med kommunerna. Myndigheten spelar idag och kan även i framtiden spela en central roll i miljöprövningssystemet medan en ökad centralisering kan leda till att viktiga miljö- och hälsoaspekter utreds alltför sent. Det kan i förlängningen leda till både minskad effektivitet, sämre underbyggda och avvägda beslut samt minskad förutsebarhet och rättssäkerhet.

Vi ser sammanfattningsvis inte att utredningen har kunnat visa att utredningen om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats skulle kunna lämnas i ett tidigt skede om ett sådant förslag baseras på det föreliggande förslaget.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tf landshövding Anneli Hulthén med länsarkitekt Gustav Hellund som föredragande. I ärendet har även antikvarie Mia Geijer och enhetschef på miljöskydd Malin Ahlm deltagit.