



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar över betänkandet SOU 2025:88 - Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten

Er beteckning: KN2025/01543

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att flytta bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken till en ny lag. Förslaget bedöms förbättra förutsättningarna för en enhetlig tillämpning inom de andra lagar där bestämmelserna ska tillämpas. Förslaget bedöms dock inte lösa den problembild som utredarna beskrivit fullt ut. Ytterligare åtgärder, genom bland annat utbildningsinsatser, är nödvändiga för att uppnå avsedd effekt.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om införandet av ett tidigt besked om områdesanvändning i särskilt beslut kopplat till en verksamhet. Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning att införandet av ett områdesanvändningsbesked skulle leda till en kortare tillståndsprocess totalt sett eller att det generellt skulle bespara verksamhetsutövarna resurser.

Länsstyrelsen konstaterar att flera utredningar har genomförts och pågår som kommer att kunna leda till mycket omfattande förändringar av dagens system för tillståndsprövning enligt miljöbalken. Innan förändringar genomförs anser Länsstyrelsen att en samlad konsekvensanalys behöver genomföras för att bedöma konsekvenserna av de förslag som genomförs, som helhet.

Avsnitt 7.2 – Införande av en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att flytta bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken till en ny lag.

Bestämmelserna om hushållning med mark och vatten är avsedda att tillämpas i en mängd olika lagstiftningar med koppling till bland annat planering och planläggning. Länsstyrelsen delar utredningens analys om att reglernas placering i miljöbalken har bidragit till olikheter i tillämpningen av bestämmelserna beroende inom vilken lagstiftning de tillämpas. Detta var inte det ursprungliga syftet när den tidigare naturresurslagen infördes.

Fortsatt hänsyn till bevarandeintressen

Utredningen konstaterar att det blev en förskjutning av utgångspunkterna för tillämpning av hushållningsbestämmelserna när de flyttades från naturresurslagen till miljöbalken, vilket inte var syftet, och framhåller att lagen inte var avsedd att ensidigt främja bevarandeintressen och långsiktiga försörjningsbehov.

Länsstyrelsen delar bedömningen, men anser att denna upplevda förskjutning inte enbart berott på att reglerna flyttades till miljöbalken. Förskjutningen beror även på en utveckling av praxis, där behovet av att värna bevarandeintressen ökat i takt med att samhällets behov av att ta land- och vattenområden i anspråk för samhällsutvecklingen ökat belastningen på sådana bevarandeintressen. Utvecklingen av praxis har inte bara skett i Sverige utan även inom EU-rätten. Även med en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden anser Länsstyrelsen att stor hänsyn fortsatt behöver tas till bevarandeintressen vid en avvägning mot samhällsekonomiska intressen.

Behov av ytterligare åtgärder för avsedd effekt

Att föra över bestämmelserna till en egen lag kan bidra till en bättre förståelse för hushållningsbestämmelserna i allmänhet. Att endast flytta bestämmelserna till en egen lag löser dock inte i sig självt de utmaningar med ändrad och varierande tillämpning av bestämmelserna som framhålls i utredningen. För att få avsedd effekt bedömer Länsstyrelsen att ytterligare åtgärder behöver vidtas i samband med ett eventuellt genomförande av en sådan reform. Bland annat bör informations- och utbildningsinsatser kring hushållningsbestämmelsernas tillämpning genomföras. Det skulle bidra till att en del av de missförstånd och den misstro mot reglerna, som Länsstyrelsen upplever finns, kan motverkas. Detta gäller inte minst riksintressesystemets utformning.

Avsnitt 7.5 – Tidigt besked om områdesanvändning i särskilt beslut kopplat till en verksamhet

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om införandet av ett tidigt besked om områdesanvändning i särskilt beslut kopplat till en verksamhet. Länsstyrelsen bedömer att hanteringen skulle bli tungarbetad och inte innebära några väsentliga fördelar jämfört med dagens prövningar enligt 17 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen anser att det vore bättre att vidareutveckla systemet för prövning enligt 17 kap. miljöbalken för att få en effektivare och mer förutsägbar prövning.

Länsstyrelsen bedömer även att ett nytt regelverk med regeringens beslut om områdesanvändningsbesked skulle riskera att undergräva det nuvarande planeringssystemet enligt plan- och bygglagen, med kommunen som planeringsansvarig och länsstyrelsen som ansvarig för statlig kontroll och samordning. Med en väl utförd översiktsplanering, där också länsstyrelser och övriga statliga myndigheter tar sitt ansvar för att precisera och avväga de statliga angelägenheterna, ska behoven av tidiga ställningstaganden från staten om angelägna samhällsbyggnadsprojekt kunna tillgodoses ändå.

Om bindande besked av regeringen önskas i tidigt skede så finns redan i dagens system en möjlighet för kommunen att söka planeringsbesked och, om sådant besked inte medges av länsstyrelsen, överklaga till regeringen.

Tveksamt om processen blir mer effektiv

Införandet av ett områdesanvändningsbesked uppges kunna främja investeringsviljan och leda till att den totala tidsåtgången för tillståndprocessen minskar. Länsstyrelsen delar inte den bedömningen. Införandet av en separat process, som ska föregå en slutlig tillståndsprövning, minskar sannolikt inte den sammanlagda handläggningstiden då verksamhetsutövaren behöver genomgå två processer i stället för en.

Den prövning som återstår efter att ett områdesanvändningsbesked meddelats kommer fortsatt att vara omfattande då de frågor som återstår att hantera (prövning av tillåtlighet, föreskriva relevanta villkor, val av bästa teknik m.m.) ofta är de som är mest

komplikerade och kräver detaljerade utredningar och svåra avvägningar.

I utredningen föreslås även att, utöver de verksamheter som idag avses i 17 kap. 1 och 4 a §§ miljöbalken, ska samma möjlighet införas för verksamhetsutövare som avser att bedriva en annan verksamhet som är av väsentligt allmänintresse. Denna utökning av berörda verksamheter kan komma att leda till ett ökat antal ärenden, vilket i sig kan påverka handläggningstiderna, eller åtminstone behovet av resurser för beredning, negativt.

Detta påverkar inte bara regeringen, då utredningen anser att sådana ärenden som inleds genom en begäran om områdesanvändningsbesked, innan ett tillståndsärende har inletts, bör beredas av en annan instans, innan regeringen tar upp ärendet till prövning. Detta föreslås genomföras av den miljöprövningsmyndighet som senare ska pröva verksamheten enligt miljöbalken. Det blir därmed en belastning även för denna myndighet.

Utifrån erfarenheter från ansökningar om bearbetningskoncession bedömer Länsstyrelsen även att en uppdelad prövning medför problem att avgränsa vilket underlag som krävs för respektive prövning. Tveksamheter kring detta kan i sig leda till en längre process. Osäkerheter hos verksamhetsutövaren kan även leda till att ett mer omfattande underlag än vad som bör anses vara nödvändigt tas fram av verksamhetsutövaren för att inte riskera att fällas på grund av osäkerheter kring underlagets innehåll. Om förslaget genomförs ser Länsstyrelsen därför ett ännu större behov av sådana informations- och utbildningsinsatser som nämns ovan.

Begränsad potential att spara resurser för verksamhetsutövaren

För att bedöma om det är lämpligt att ta ett område i anspråk för en viss verksamhet, utifrån hushållningsbestämmelserna, krävs inte ett lika omfattande eller detaljerat underlag som för en fullständig tillåtighets- eller tillståndsprövning. I utredningen lyfts att det underlag som behövs i detta sammanhang främst tas fram genom skrivbordsstudier. Länsstyrelsen delar därför utredningens inställning att förslaget kan spara resurser för verksamhetsutövare som planerar för en verksamhet i ett område med starka motstående intressen, men bara i de fall verksamhetsutövaren

senare får ett negativt områdesanvändningsbesked. Även om den avgränsade prövning som ska genomföras inte kräver ett lika omfattande eller detaljerat underlag som för en slutlig tillståndsprövning är det i flera avseenden samma frågor som ska belysas. Det kan till exempel handla om påverkan på riksintresse för naturvård som motiverar underlag om hur specifika naturvärden är fördelade inom området, påverkan på riksintresse för friluftsliv som motiverar underlag om påverkan genom buller eller påverkan på riksintresse för kulturmiljö som motiverar underlag om påverkan på landskapsbild. Länsstyrelsen bedömer att det sannolikt är mer kostnadseffektivt att utreda sådana frågor fullt ut i ett sammanhang än att dela upp detta i två separata utredningar med olika utgångspunkt. För de flesta verksamhetsutövare bör det därmed vara mest kostnadseffektivt att ta fram ett samlat underlag i en tillståndsprövningsprocess. Länsstyrelsen delar därför inte utredningens bedömning att införandet av ett tidigt besked har stor potential för kostnadsbesparingar för företag genom att de få möjlighet att begära ett tidigt besked från det allmänna.

Allmänna synpunkter

Den nu aktuella utredningen har gjorts efter ett tilläggsdirektiv för Miljötillståndsutredningen. Resultatet av Miljötillståndsutredningen redovisades i januari 2025 genom betänkandet En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98). I betänkandet föreslås mycket omfattande förändringar av dagens system för tillståndsprövning enligt miljöbalken. De förslag som lämnas i den nu aktuella utredningen ska läggas till detta. Därutöver pågår flera ytterligare utredningar som, om de genomförs, kommer att påverka framtidens prövningssystem på olika sätt.

Konsekvenserna av helheten av alla dessa förslag är svåra att överblicka och bedöma, särskilt som det i dagsläget inte är klarlagt vilka av de föreslagna förändringarna som faktiskt kommer att genomföras. Genom att endast genomföra vissa delar av förslag som varit tänkta att genomföra som en helhet kan helt andra konsekvenser uppstå än de som kunnat förutses för varje enskild förändring i sig. För att få ett väl fungerande system bör därför en samlad konsekvensanalys ske innan förslag från olika utredningar genomförs, med syfte att säkerställa att de förändringar som faktiskt genomförs inte motverkar varandra och att inte luckor uppstår i systemet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av avdelningschef Jonas Källming med miljöskyddshandläggare Karl-Martin Axelsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också lantbrukskonsulent Anders Eliasson och länsarkitekt Jan Persson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till

kn.me.remissvar@regeringskansliet.se