



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: KN2025/01543

Sammanfattning

Länsstyrelsen Skåne anser inte att motiven för en flytt av hushållningsbestämmelserna är tillräckligt övertygande eller att konsekvenserna är tillräckligt beskrivna. Den omständighet att bestämmelserna läggs i en separat lag bör inte ha någon inverkan på tillämpningen. Föreslagen förändring framstår därför som onödig.

Ett avskaffande av regeringens tillåtlighetsprövning till förmån för möjligheten till ett tidigt områdesanvändningsbesked är i huvudsak en positiv åtgärd i förhållande till nuvarande ordning. Länsstyrelsen Skåne anser dock att lokal och regional kännedom om riksintressen och andra intressen behöver tas tillvara inför sådana beslut.

Hushållningsbestämmelserna i särskild lag

Länsstyrelsen Skåne ser inte att en flytt av hushållningsbestämmelserna till en egen lag kan ha någon särskild betydelse. Om bestämmelserna är oförändrade till sin utformning och ska tillämpas i samma situationer kommer den omständighet att bestämmelserna finns i en separat lag inte att ha någon inverkan på tillämpningen. Föreslagen förändring framstår därför som onödig.

Länsstyrelsen ser inte att en flytt av hushållningsbestämmelserna får någon direkt påverkan på planläggning enligt plan- och bygglagen eller att det gör någon skillnad jämfört med dagens placering i miljöbalken. Av utredningen framgår (s. 304) att bestämmelsernas placering i miljöbalken innebär att de omfattas av tillämpnings-anvisningarna i 1 kap. 1 § miljöbalken (vilket innebär att kravet på miljöhänsyn ska understrykas vid tillämpningen av bestämmelserna). Så är inte fallet för t.ex. tillämpningen av hushållningsbestämmelserna utifrån plan- och bygglagen, som enbart hänvisar till 3 och 4 kap. miljöbalken i det sammanhanget.

Samtidigt är konsekvenserna inte ordentligt beskrivna i utredningen, och konsekvenserna som beskrivs för kommunerna antyder att det skulle få stor

effekt, vilket blir motsägelsefullt. Länsstyrelsen anser inte att motiven för en flytt av hushållningsbestämmelserna är tillräckligt övertygande eller att konsekvenserna är tillräckligt beskrivna.

Av konsekvenserna (s. 418) framgår att även om författningsförslaget inte påverkar omfattningen av riksintressen eller andra allmänna intressen görs ändå bedömningen att förslaget i allmänhet bör leda till en tydligare avvägning mellan olika intressen. Länsstyrelsen Skåne kan inte se på vilka grunder denna slutsats görs.

Det uttalade syftet med flytten av hushållningsbestämmelserna är att ”återgå till hushållningsbestämmelsernas ursprungliga syfte” och att de inte ska omfattas av tillämpningsanvisningarna i 1 kap. 1 § miljöbalken.

Hushållningsbestämmelserna ska dock enligt 2 kap. 6 § miljöbalken alltså tillämpas vid provningar enligt miljöbalken där det är fråga om ändrad markanvändning. I den stora majoritet av fallen där hushållningsbestämmelserna kommer att tillämpas inom ramen för en samlad tillståndsprövning enligt miljöbalken har Länsstyrelsen Skåne svårt att se att flytten av dessa till en egen lag skulle påverka prövningsmyndigheternas tillämpning av dessa. Hushållningsbestämmelserna har en sådan central betydelse vid prövningen av miljöfarliga verksamheter att det finns en pedagogisk poäng med att ha kvar dem i miljöbalken som varande ramlagen för miljöprövningarna.

Länsstyrelsen Skåne ifrågasätter därutöver lämpligheten av att flytta 3 och 4 kap. ut ur miljöbalken så att de inte ska omfattas av 1 kap. 1 § miljöbalken. Sverige är fortfarande långt ifrån att klara de flesta av de nationella miljömålen och ett långsiktigt perspektiv för användning av våra naturresurser är fortfarande av stor vikt.

Länsstyrelsen Skåne delar inte utredningens uppfattning att hittillsvarande tillämpning har gett miljöintressena för stor tyngd. De intressen i 3 och 4 kap. som haft störst påverkan i enskilda tillståndsprövningar är bevarandet av jordbruksmark och riksintresset för totalförsvaret. Inga av dessa intressen utgör ett miljöintresse. Länsstyrelsen Skåne har inte upplevt att riksintressena för naturvård eller friluftsliv enligt 3 kap. 6 § har hindrat exploatering eller samhällsutveckling.

Enligt miljöbalksutredningen skulle inordnandet av delar av naturresurslagen i miljöbalken innebära en starkare koppling mellan markanvändnings- och miljöfrågorna och stärka möjligheterna att få till stånd samordnade och sektorsövergripande bedömningar (SOU 1996:103 s. 269). Genom att dessa

bestämmelser nu föreslås separeras skulle det kunna leda till att samordningen mellan dessa frågor försvagas.

Genom att lyfta ur hushållningsbestämmelserna blir det som kvarstår i miljöbalken i högre grad objektsbaserade skydd, vilket kan ge ökad tydlighet, men som samtidigt kan tappa helhetsgreppet kring hur dessa samspelar med vardagslandskap och landskapsbild-frågor. Eftersom korshänvisningar görs mellan lagstiftningarna är den juridiska förändringen marginell, men om detta kommer att påverka tillämpningen är oklart. Sveriges utgångspunkt vid ratificeringen av den Europeiska landskapskonventionen (ELC) 2011 var att vår nationella lagstiftning redan var i linje med konventionen. Att lyfta ur hushållningen till en egen lagstiftning får inte leda till försvagningar av den bedömningen.

Områdesanvändningsbesked

Ett avskaffande av regeringens tillåtlighetsprövning till förmån för möjligheten till ett tidigt områdesanvändningsbesked är i huvudsak en positiv åtgärd i förhållande till nuvarande ordning där tillåtlighetsprövning ibland kommit sent i en process. Möjligheten kan vara värdefull vid framför allt storskaliga projekt att producera energi och i ärenden där försvarsintresset har särskild tyngd.

Länsstyrelsen Skåne delar utredningens uppfattning att det från ett konstitutionellt och unionsrättsligt perspektiv varit tveksamt med den nuvarande ordningen, både när det gäller domstolarnas självständighet och möjligheten till en samlad bedömning enligt EU-rättens krav. Att regeringen i ärenden av större vikt ges möjlighet att göra politiska avvägningar, som angående vilket markanvändningsintresse som ska ges företräde eller att ett riksintresse ska stå tillbaka för en samhällsviktig verksamhet, framstår som rimligt och en inte alltför stor inskränkning i övriga prövningsmyndigheters eller domstolarnas självständiga rättstillämpning. Det är däremot oklart om detta hade behövt ske genom en helt egen lagstiftning eller om förtydligandena kunnat göras inom ramen för befintlig miljöbalk.

Länsstyrelsen Skåne är också tveksam till utvidgningen av vad som kan bli föremål för regeringens prövning. Regeringens prövning bör vara förbehållen större projekt av nationellt intresse som har stor omgivningspåverkan, vilket också framgår av utredningen. Även om regeringen själv gör bedömningen av vad som uppfyller kriterierna och avgör om man ska förbehålla sig prövningen utgör en sådan möjlighet en ökad belastning som kanske inte är motiverad.

Länsstyrelsen Skåne ser en brist i att utredningen inte tydliggör processen för hur underlag för områdesanvändningsbesked ska beredas av berörd myndighet.

Länsstyren Skåne menar att det är viktigt att denna beredning sker med lokal och regional kännedom, särskilt för att natur- och kulturvärden som har betydelse från allmän synpunkt ska kunna bevakas, det vill säga de värden som avses i dagens 3 kap. 6 § första stycke som inte utgörs av riksintresse. Ett sätt att säkerställa detta är att ställa krav på att samråd ska ske med berörda kommuner och länsstyrelser.

Länsstyrelsen Skåne menar också att det är viktigt att det tydliggörs i lagförslaget att kulturmiljö inte enbart är en hushållningsfråga utan att den kulturpräglade delen av naturmiljön kvarstår i miljöbalken som en del av begreppet "naturmiljö" (se MÖD M 4255-18) även efter föreslagna ändringar. Ur den aspekten är kulturmiljön fortfarande en del av vår nationella miljölagstiftning som behöver omhändertas vid tillämpning av miljöbalken, oavsett om områdesanvändningsbesked tillämpats eller ej.

Särskilt om Natura 2000

Länsstyrelsen Skåne delar uppfattningen att nuvarande 4 kap. 8 § miljöbalken fungerar väl och bör behållas. Länsstyrelsen delar vidare uppfattningen att det är rimligt att ett Natura 2000-tillstånd inte alltid behöver finnas innan ett områdesanvändningsbesked lämnas, och instämmer i att det finns bättre förutsättningar att göra en fullständig Natura 2000-prövning i samband med den påföljande tillståndsprövningen eller som en självständig provning längre fram i processen.

Länsstyrelsen vill dock påpeka att regeringens inledande bedömning av om den planerade verksamheten kan genomföras på ett sätt som inte påtagligt skadar ett områdes natur- och kulturvärden behöver nyanseras när det gäller Natura 2000-områden. Tröskeln för när tillstånd krävs och kan lämnas är, enligt Länsstyrelsens uppfattning, betydligt lägre än vad påtaglig skada på något av de övriga riksintressena innebär. Verksamheter som kommer att provas med områdesanvändningsbesked är av den karaktären att det sannolikt kommer att krävas Natura 2000-tillstånd om de förläggs inom eller nära ett Natura 2000-område. En inledande bedömning att en verksamhet inte riskerar att påtagligt skada ett Natura 2000-område riskerar därför att bli alltför generös i relation till den efterföljande Natura 2000-prövningen, vilket i sin tur skulle kunna göra det svårare att få till en oberoende Natura 2000-prövning.

Särskilt om havsplanering

Länsstyrelsen Skåne anser att utredningen inte redovisar innebörden av att havsplaneringen flyttas till ett eget kapitel och inte längre regleras tillsammans med övriga hushållningsbestämmelser. I förslag till ändrade havsplaner för

Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet (HaV dnr 00764-2022) finns resonemang om havsplanens vägledande roll vid tillståndsprövning. I propositionen Hushållning med havsområden (Prop 2013/14:186) finns tydliga resonemang om placeringen i dagens 4 kap. miljöbalken.

Bland annat går det att läsa i Förslag till ändrade havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet att:

Lagbestämmelsen om havsplaneringen är placerad i 4 kapitlet miljöbalken för att samlas med de övriga hushållningsbestämmelserna då havsplaneringen avser den hushållning för hållbar utveckling som regleras i 3 och 4 kapitlet miljöbalken. Genom havsplaneringens placering i 4 kapitlet blir det även tydligt att havsplanerna är ett sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med vatten och de ska utgöra underlag vid avgörande av mål och ärenden enligt miljöbalken (Prop. 2013/14:186 s.17).

Förslaget att bryta ut havsplaneringen i ett eget kapitel får även konsekvenser för skrivningen i kapitel 4 om Hushållningsbestämmelsernas tillämpning vid planläggning och prövning där följande lydelse föreslås i 2 §, sista stycket: ”Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 3 kap.” då kap. 3 inte omfattar havsplanering.

Utredningen anger på s. 238 att avvägningar mellan olika allmänna intressen inte görs i havsplanerna. Länsstyrelsen Skåne delar inte den bilden. Även om samexistens eftersträvas och olika allmänna intressen kan finnas inom samma planområde, så görs avvägningar där vissa intressen vägs bort. Även om Länsstyrelsen delar bilden av att det finns vissa utmaningar med dagens havsplanering, t.ex. avvägningar i förhållanden till totalförsvarets intressen eller avvägningar mot påverkan på intressen på land, så vill Länsstyrelsen ändå betona att Sveriges första havsplaner beslutades i februari 2022. De har således inte funnits som vägledande dokument under så lång tid och det kan vara för tidigt att dra alltför stora slutsatser. Någon regelrätt uppföljning av de första havsplanerna har inte gjorts, då uppdrag om revidering av havsplanerna gavs i samband med beslutet av de första.

Länsstyrelsens konsekvensanalys

Under handläggningen har löpande jämförbarhetsanalys och barnkonsekvensanalys genomförts, samt har perspektiv kring mänskliga rättigheter beaktats.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Ola Melin med miljöhandläggare Åsa Hedmark som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia

kn.me.remissvar@regeringskansliet.se