



Regeringskansliet Klimat- och
näringslivsdepartementet

Remiss om SOU 2025:88 - Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten (KN2025/01543).

Sammanfattning

- Länsstyrelsen i Uppsala län (Länsstyrelsen) avstyrker förslaget om att hushållningsbestämmelserna flyttas till ny lagstiftning.
- Länsstyrelsen avstyrker införande av områdesanvändningsbesked.
- Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser om de utmaningar och brister som dagens havsplanering har.
- Länsstyrelsen avstyrker förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.
- Länsstyrelsen avstyrker förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Ny lag om hushållning med mark och vatten

Utredningens argument för att flytta hushållningsbestämmelserna till en egen lagstiftning är främst förbättrad tydlighet och rättssäkerhet, att separera olika funktioner, en ökad effektivitet och förutsägbarhet. Vidare lyfter utredningen att hushållsbestämmelserna skulle återgå till sitt ursprungliga syfte, nämligen att mark och vattenanvändning ska ske med en allsidig och samlad bedömning, långsiktighet och med hänsyn till samhällsekonomiska konsekvenser.

Klimatförändringarna ställer nya krav på förändring samtidigt som takten i omställningen måste vara hög. Även ny teknik, nya produkter och nya processer innebär att andra krav behöver ställas vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

Grundtanken med miljöbalken var att den skulle utgöra en bred och sammanhållen miljö- och resurslagstiftning, se prop.1997/98:45, Del 1, s 2, och på så sätt skulle kravet på miljöhänsyn strykas under. Förslaget innebär att miljöbalken förlorar denna samordnande roll och som förslaget är utformat i nuläget är det svårt att överblicka konsekvenserna av detta. Utredarens förslag om att lyfta ur hushållningsbestämmelserna ur miljöbalken gör att portalparagrafen för hushållningsbestämmelserna förändras. Tonvikten flyttas

från det långsiktiga syftet att trygga en hälsosam och god miljö för nuvarande och kommande generationer till ett ökat fokus på markens användning utifrån ett mer kortsiktigt perspektiv. Detta ger en förskjutning i balansen mellan skyddet av natur och behovet av mark för exploatering.

Länsstyrelsen kan se att det skulle kunna vara rimligt att, som har föreslagits i flera tidigare utredningar, flytta flera av de bestämmelser som idag ryms i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel till exempelvis en planeringslagstiftning för att skapa ett annat samlat utgångsläge. Däremot kan Länsstyrelsen inte se att det finns någon vinst i att skapa en egen lagstiftning med framförallt hushållningsbestämmelserna. Det riskerar att försvaga systemets rättsliga helhet, skapa en ökad tolkningsosäkerhet och därmed förlänga tiden det tar att hantera ärenden som har bäring på de bestämmelser som flyttas. Bryts vissa frågor ut till egna lagar riskerar det att bilda ett ”lapptäcke” med parallella lagar med otydligt inbördes förhållande. Det riskerar att leda till ökad otydlighet, vilket man tidigare strävat efter att frånga.

Länsstyrelsen anser att riksintresseanspråken i större utsträckning bör användas för att styra olika typer av verksamheter till bäst lämpat område. Till exempel bör lokalisering av ny kärnkraft ske i områden som är utpekade som riksintresse för energiomvandling. Länsstyrelsen är införstådd med att ett utpekande av ett riksintresseanspråk inte föregås av utredningar eller miljöbedömning, ett riksintresseanspråk utgör dock en tydlig statlig prioritering av vad marken främst bör användas till. Systemet med riksintressen är väl integrerat kommunalt, regionalt och statligt. Det finns praxis för hur det hanteras i domstol. Att använda ett befintligt, känt och väl inarbetat system är mycket mer tidseffektivt än att införa en ny lagstiftning.

Områdesanvändningsbeslut

Av utredningen framgår att det behövs ett tidigt besked om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna för olika typer av verksamheter för att öka investeringsviljan hos berörda verksamhetsutövare. Det tidiga beskedet ska underlätta efterföljande tillståndsprövningar genom att vissa statliga målkonflikter redan är avgjorda. Beskedet ska vara mer politiskt och begränsat till att enbart hantera de intressen som regleras i hushållningsbestämmelserna i jämförelse med dagens tillåtighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Enligt utredningen kommer ett positivt områdesanvändningsbesked inte att innebära att frågan om tillåtlighet slutligen är avgjord. Den slutliga bedömningen om verksamheten kan komma till stånd sker vid en efterföljande tillståndsprövning.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det, för de fall förslaget om tidigt besked genomförs, är viktigt att regeringens prövning om

områdesanvändning innefattar en tydlig och transparent prövningsram, samt att det framgår under vilka förutsättningar beskedet är bindande och vägledande för efterföljande prövning och planläggning. Den som begär ett tidigt områdesanvändningsbesked ska vara införstådd med att den slutliga prövningen av verksamheten inte är avgjord. Om tillståndsprövningen skulle innebära att den föreslagna verksamheten inte kan tillåtas, vilket inte är ovanligt inom ramen för en tillståndsprövning, behöver sökande begära ett nytt områdesanvändningsbesked. Länsstyrelsen ser en stor risk att ett positivt områdesanvändningsbesked vilseleder verksamhetsutövaren att tro att lokaliseringen och möjligheten att uppföra verksamheten är avgjord.

Utredningen anger att verksamhetsutövare som bedriver en annan verksamhet som är av *väsentligt allmänintresse* ska kunna begära ett områdesanvändningsbesked.

Länsstyrelsen anser att begreppet *väsentligt allmänintresse* behöver definieras och förtydligas ytterligare, se författningskommentaren nedan.

Utredningen anger att en begäran om områdesanvändningsbesked ska innehålla en strategisk miljökonsekvensbeskrivning och det underlag om verksamheten samt dess påverkan på ett allmänt intresse som behövs för att kunna genomföra prövningen i sak och besluta om ett områdesanvändningsbesked.

Länsstyrelsen befarar att det underlag som krävs för att genomföra prövningen och besluta om ett områdesanvändningsbesked i ett tidigt skede kan komma att vara mycket översiktligt och att många detaljfrågor som kan ha stor betydelse för en avvägning om lämplig lokalisering kan komma att vara outredda. Det medför en stor risk att avvägningen mellan olika allmänna intressen kommer att vara bristfällig. För att få ett komplett underlag kan det komma att krävas ett omfattande utredningsarbete som motsvarar det som krävs i en kommande tillståndsprocess. Länsstyrelsen bedömer att förslaget om ett tidigt besked om områdesanvändning kommer att medföra ett tids- och resurskrävande arbete för både verksamhetsutövare och prövningsmyndigheten.

Beslutet om områdesanvändningsbesked ska vara bindande

Enligt utredningen ska ett positivt områdesanvändningsbesked vara bindande för efterföljande prövning. Regeringens prövning av vad som är ändamålsenlig och lämplig användning av de områden som omfattas av begäran ska anses vara slutlig. Det framgår dock att regeringen har möjlighet att ändra sitt beslut om det till exempel uppstår nya förutsättningar, exempelvis förändrade militära anspråk på en viss plats.

Beslut om områdesanvändningsbesked innebär inte att tillåtligheten för en viss verksamhet på en viss plats slutligt är avgjord. För ett sådant avgörande behövs ett mer komplett och detaljerat underlag. Det underlaget är ofta svårt att ta fram tidigt i planeringsprocessen samtidigt som verksamhetsutövaren inte med säkerhet kan veta om verksamheten är tillåtlig eller inte. Bedömningen enligt 2 kap. och 3 kap. 1–7 §§ lagen om hushållning av mark- och vattenområde riskerar att göras på ett generellt och översiktligt underlag.

I efterföljande tillståndsprocess kommer underlaget vara mer komplett då verksamhetsutövaren har mer detaljerade och platsspecifika utredningar.

Områdesanvändningsbeslut förväntas inte bli aktuellt i någon större mängd ärenden, då utredaren jämför med dagens prövning enligt 17 kap. miljöbalken. Av utredningen framkommer att det under perioden 2015–2025 har prövats ca 15 ärenden enligt 17. kap. miljöbalken. Länsstyrelsen anser att införandet av ett områdesanvändningsbeslut för ett litet antal ärenden ger liten eller ingen vinst till en hög kostnad i form av risk för förlängning av andra ärendeprocesser till följd av omfattande förändring i lagstiftningen.

Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser om de utmaningar och brister som dagens havsplanering har. Även om havsplanen är tänkt att ge uttryck för statens samlade syn på hur havsområdena bör förvaltas, är den inte ett slutgiltigt avgörande om ett riksintresse. Den slutliga avvägningen görs ofta först vid tillståndsprövningen. Havsplanens utpekanden blir svaga eftersom tydliga avvägningar mellan olika allmänna intressen inte görs i planen. Detta skapar osäkerhet för investerare, särskilt för projekt som havsbaserad vindkraft, vilket leder till omfattande merarbete för både myndigheter och projektörer. Länsstyrelsen ser att det kan finnas risker med att tidiga besked ges på felaktiga grunder med stöd av havsplanen som underlag och vägledande dokument. Om avvägningar i havsplanerna är felaktiga eller saknas eller att de rent av baseras på otillräcklig kunskap om havet och havsbotten kan det leda till att viktiga naturvärden eller andra intressen får otillräckligt skydd vid senare tillståndsprövningar.

Områdesanvändningsbeslutets förhållande till översiktlig planering behöver förtydligas. Det behöver framgå i vilken utsträckning regeringens beslut kommer förhålla sig till de avvägningar som har gjorts i översiktsplanen.

De demokratiska processerna

Utredaren framhåller att allmänheten ska ges möjlighet att lämna synpunkter vid prövning av områdesanvändningsbesked, samt att processen ska innefatta kungörelse. Länsstyrelsen anser att allmänhetens möjlighet att medverka i

processen bör preciseras vad gäller former, tidsfrist, skeden och tillgång till beslutsunderlag.

Enligt förslaget ska den beredande myndigheten överlämna ärendet till regeringen med ett eget yttrande om huruvida miljökonsekvensbeskrivningen har den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att ligga till grund för regeringens prövning. Överlämnandet ska ske senast inom tre månader från det att regeringen beslutade att förbehålla sig prövningen. Om det finns särskilda skäl får tidsfristen förlängas en månad. Tiden som anges för beredning, inklusive gränsöverskridande samråd och konsultation med det samiska folket, är kort med beaktande av att förfarandet med områdesanvändningsbesked avses användas för stora och komplexa anläggningar eller åtgärder. Vid ett gränsöverskridande samråd kan underlaget också behöva översättas. Länsstyrelsen anser att tidsfristen behöver förlängas om ärendet ska kunna beredas enligt vad som framgår av utredningen. Länsstyrelsen anser också att det bör finnas utrymme för komplettering av handlingarna före kungörelse, gränsöverskridande samråd och konsultation med det samiska folket. Detta för att förkorta den totala handläggningstiden och skynda på processen från begäran till områdesanvändningsbeslut.

Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

Den föreslagna ändringen avstyrks.

Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln tillsammans med lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och Förenta nationernas havsrättskonvention reglerar kuststaters rättigheter och jurisdiktion samt andra staters rättigheter och friheter i den ekonomiska zonen. Regelverket är komplext och behöver sättas in i det sammanhang som följer av en tillståndsprövning. Den föreslagna ändringen i kontinentalsockellagen och lagen om Sveriges ekonomiska zon lämpar sig därför inte att omfattas av den föreslagna förändringen om att inkluderas i en lag om tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten.

Vidare finns det, både i 5 § kontinentalsockellagen samt 8 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, bestämmelser som gör att staten kan bli skadeståndsskyldig om inskränkningar görs i meddelade rättigheter på ett sätt som skiljer sig från bestämmelserna inom svenskt territorium. Bestämmelserna i dessa lagar har sin grund i Sveriges åtaganden enligt havsrättskonventionen och kan inte avgränsas på det sätt som nu föreslås. Om ett beslut om tidigt besked inte följs av att tillstånd ges kan detta leda till att skadeståndsanspråk riktas mot Sverige. En lagändring om tidigt besked med utgångspunkt från bestämmelserna i

nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken bör därför inte omfatta Sveriges ekonomiska zon.

Det finns också en risk att ett tidigt besked används som en ”inmutning” av ett område inom Sveriges ekonomiska zon för eventuellt senare utnyttjande och därmed stänger ute andra verksamheter som kan ge stor samhällsnytta om de uppförs. Den generella giltighetstiden, som föreslås vara fem år, är lång. Detta med beaktande av att lagförslaget inte innehåller några ekonomiska incitament för att snabbt komma till nästa steg, till exempel i form av årliga avgifter för innehav av ett tidigt besked.

Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Den föreslagna ändringen avstyrks.

Mot bakgrund av Länsstyrelsens erfarenhet av tillståndsprövningsprocessen, bedöms att det saknas behov av att ändra reglerna. Att lyfta ur lokaliseringsfrågan, enligt förslaget i utredningen, riskerar att skada den demokratiska förankringen.

En tidsvinst kan snarare vinnas via hantering i parallella processer av vissa andra frågor som kopplar till framtagande och beslut av detaljplaner. De föreslagna förändringarna i utredningen bedöms inte leda till någon större tidsvinst utan kan snarare leda till mer arbete.

Kärntekniska verksamheter är inte att jämföra med annan storskalig industriell verksamhet. Detta mot bakgrund av att de risker som är förknippade med kärnteknisk verksamhet kräver konstant upprätthållande av en mycket hög kompetens hos den som driver anläggningen och de som övervakar att gällande bestämmelser följs och att verksamheten utvecklas utifrån erfarenheter från drift och underhåll. På samma vis behöver också prövningsprocessen för den typen av verksamhet bygga på samlade erfarenheter ur flera aspekter och hållas samman, där frågan om lokaliseringen och de bestämmelser som finns i 3 och 4 kap i miljöbalken prövas i ett större sammanhang.

Kommentarer på författningsförslag

1 kap. lagen om hushållning med mark och vatten

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om nationell fysisk planering och användning av mark- och vattenområden. Bestämmelserna syftar till att främja en god hushållning av mark- och vattenområden och därigenom tillgodose samhällets behov och utveckling. Länsstyrelsen anser att formuleringen, som

portalparagraf, är urvattnad och något enkelspårigt jämfört med skrivningen i miljöbalkens portalparagraf, då bevarandefrågor och säkerställande av goda levnadsvillkor för kommande generationer helt har utgått.

2 kap. lagen om hushållning med mark och vatten

Bestämmelserna i 3 kap. 4 § miljöbalken avses överföras ordagrant till 2 kap. 4 § lagen om hushållning med mark och vatten. Då miljöbalkens portalparagraf inte längre gäller stycket förändras innebörden. Paragrafen skulle behöva förtydligas med synen på de längre hushållningsperspektiven utifrån ett flergenerationsperspektiv och biologisk mångfald, till exempel avseende nationell försörjningsmöjlighet i händelse av krig eller kris. Beredskapen mot sjukdomar och skadedjur i livsmedelsproduktionen genom biologisk mångfald och en långsiktig hushållning är särskilt viktig i och med de klimatförändringar som pågår.

6 kap. lagen om hushållning med mark och vatten

I författningskommentarerna till 6 kap. 4 § anges att punkt 10 förändras i förhållande till anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom område som anges i 4 kap. 5 § miljöbalken. Justeringen bör innebära att sådana verksamheter som har fått bearbetningskoncession bör undantas. Här behövs ett förtydligande om vad som gäller för utökning av sådana verksamheter avseende behov av lokaliseringsprövning vid tillståndprocess. Länsstyrelsen anser att en utökning i areal, djup eller omfattning, av verksamheter som tidigare fått bearbetningskoncession behöver omfattas av en ny lokaliseringsprövning.

I 6 § anges att uttrycket "*väsentligt allmänintresse*" avser verksamheter som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen, regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Länsstyrelsen anser att begreppet ska avse verksamheter som är av nationell betydelse för samhällsutvecklingen och för att skydda människors hälsa, säkerhet och miljö eller som är grundläggande för staten och samhället. Bland de exempel som listas finns till exempel. inte dricksvatten- och livsmedelsförsörjning uppräknade.

Att bedömningen av om en verksamhet utgör ett väsentligt allmänintresse ska göras från fall till fall, som utredningen föreslår, innebär en otydlighet för verksamhetsutövare och prövningsmyndigheten. Det behöver finnas tydliga kriterier för när en verksamhet bedöms utgöra "*väsentligt allmänintresse*".

Enligt 11 § kan regeringen pröva områdesanvändningsbesked utan föregående prövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Det behöver förtydligas hur den

fristående efterföljande prövningen kan påverka det beslut som lämnats i områdesanvändningsbestämmelsen.

Enligt 12 § ska regeringen i ett områdesanvändningsbesked godkänna miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 42 § miljöbalken eller göra en slutlig och samlad bedömning av beskedets miljöeffekter enligt 6 kap. 43 § miljöbalken.

I författningskommentarerna framgår att det enbart är områdesanvändningsbeskedets miljökonsekvensbeskrivning som ska bedömas och godkännas. Det bör dock förtydligas att så är fallet samt hur bindande beslutet är.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Stefan Attefall med planhandläggare Märta Alsén som föredragande. I den slutliga handläggningen har även länsråd Cecilia Magnusson, avdelningschef samhällsavdelningen Kristina Jansson, tf. enhetschef plan- och bostadsenheten Anna Silver, länsantikvarie Roger Edenmo, vattenhandläggare Helena Stenemo, miljöskyddshandläggare Pia Holmberg Persson, miljöskyddshandläggare Marie Låås, miljöskyddshandläggare Bernt Forsberg, planhandläggare Erik Myr, planhandläggare Samu Manselius, energistrateg David Lingfors, samt länsassessor Mikaela Öster medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.