



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande avseende delbetänkandet Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten, SOU 2025:88

Er beteckning: KN2025/01543

Sammanfattning

Utredningen ger en delvis bred belysning av de utmaningar som är kopplade till tillämpningen av hushållsbestämmelserna och övriga bestämmelser om tidigt besked avseende användningen av mark- och vattenområden. Samhällsplaneringen har i många fall blivit mer komplex samtidigt som klimatomställningen ställer nya krav på en skyndsam hantering inom den fysiska planeringen. Utvecklingen kan i många fall medföra andra perspektiv än de som gällde då den fysiska riksplaneringen genomfördes och som ligger till grund för hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kapitlet i miljöbalken.

Länsstyrelsen i Västmanlands län avstyrker förslaget att lyfta ut kapitel 3 och 4 ur miljöbalken till en separat lagstiftning. Det fanns en tanke med att skapa en sammanhållen miljölagstiftning. Att bryta ut nämnda kapitel till ny lag riskerar att försvåra den redan komplexa handläggningen inom fysisk planering och miljöprövning. Länsstyrelsen är vidare kritisk till att miljöbalkens portalparagraf inte längre blir tillämplig i lagförslaget. Länsstyrelsen anser därför att detta inte motiverar en förändring av lagstiftningen.

Länsstyrelsen är delvis positiv till förslaget om tidiga områdesanvändningsbesked som kan ge vägledning utifrån ett nationellt markpolitiskt perspektiv i komplexa planärenden. Det finns dock en risk att det kan innebära parallella planprocesser som riskerar att förlänga processen i stället för att miljöprövningen blir snabbare och mer rättssäker. Enligt utredningen kan lagförslagen endast komma att gälla en handfull ärenden per år. Det finns behov av en fördjupad konsekvensanalys.

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

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att flytta 3 och 4 kap. miljöbalken till en separat lagstiftning. Syftet med att ursprungligen införa den tidigare lagen om hushållning med mark- och vattenområden (resurshushållningslagen) i miljöbalken var att skapa ett mer samordnat och heltäckande regelverk för hållbar användning av naturresurser. Den föreslagna förändringen bedöms motverka den avsedda samordningen och överskådligheten, det vill säga att samla alla centrala miljölagar i en balk. Detta riskerar därmed att splittra upp lagstiftningen och försvåra en tydlig överblick, särskilt om vissa frågor placeras i separata lagar med otydligt inbördes förhållande. Detta kan i sin tur leda till mer komplicerade och ineffektiva processer.

Att förslaget inte innefattar någon ändring av regeringens tillåtlighetsprövning av vägar, järnvägar och farleder enligt nu gällande bestämmelser riskerar göra regelverket gällande prövning av verksamheter som innebär en betydande miljöpåverkan än mer komplext och svåröverskådligt.

Länsstyrelsen ifrågasätter om det är resurseffektivt att regeringen i vissa ärenden inom ramen för ett områdesanvändningsbesked ska göra delar av den bedömning som Länsstyrelsen med flera myndigheter idag genomför vid prövningar och planläggning.

Länsstyrelsen ifrågasätter även om det föreslagna prövningssteget med områdesanvändningsbesked verkligen leder till en enklare och kortare process för verksamhetsutövaren eller sökanden. Relativt stora resurser läggs på ett nytt prövningssteg som enligt utredningen endast kommer att tillämpas i ett förhållandevis litet antal ärenden. I övriga miljötillståndsärenden kommer prövningsmyndigheterna, likt idag, att göra en sammanvägd bedömning av en åtgärds förenlighet med hushållningsbestämmelserna och övriga bestämmelser inom ramen för miljöprövningen.

Länsstyrelsen ser också att det föreligger oklarheter beträffande att ett positivt områdesanvändningsbesked får rättskraft samtidigt som en prövningsmyndighet i den efterföljande prövningen ska kunna göra en annan bedömning än regeringen beträffande exempelvis åtgärdens förenlighet med riksintresse, kravet på lämplig

markanvändning i 2 kap. 6 § miljöbalken eller förenligheten med gällande detaljplaner och områdesbestämmelser.

Vidare kan den bedömning som regeringen gör av förenligheten med utpekade riksintressen i områdesanvändningsbeskedet komma att frångås av tillståndsprövande myndighet i den efterföljande prövningen.

Ytterligare ett steg införs där en beredande myndighet i regel ska göra en miljökonsekvensbeskrivning enligt MKB-direktivet. Denna ska skickas på samråd till berörd allmänhet m.fl. Även om områdesanvändningsbesked inte kan överklagas på sedvanligt sätt så kan berörda parter begära rättsprövning. Ett negativt besked har inte negativ rättskraft (vilket från det allmännas sida innebär det att tillståndsmyndigheterna kan behöva pröva och ta ställning till verksamheter som redan fått ett negativt besked av regeringen i det nya prövningssteget).

Vidare anser Länsstyrelsen att utredningen inte tillräckligt redovisar konsekvensen av att lyfta ut regleringen i 3 och 4 kap. miljöbalken till en ny lag och att för vissa ärenden flytta över den prövning som idag görs av sektorsmyndigheter eller domstolar till regeringen. Bland annat saknar Länsstyrelsen en djupare analys av hur effektivitetsvinster ska uppnås genom förslaget.

Vilka blir exempelvis konsekvenserna av att Regeringen får besluta om lämpligheten av en ny verksamhet på en viss plats i ett så kallat tidigt besked om områdesanvändning enbart utifrån den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden och utan det skydd som miljöbalkens portalparagraf tidigare har utgjort vid tillåtlighetsprövningen?

I avsnittet om konsekvenser framhåller utredaren att förslaget inte får några större negativa konsekvenser. Vi ställer oss frågande till om det utifrån det underlag som presenteras i remissen går att göra en sådan bedömning. Vi har svårt att se vilka konsekvenser förslaget får för både Länsstyrelsen och kommunerna. Vad får det för konsekvenser för miljön när stora beslut om markanvändning tas på regeringsnivå och inte på den regionala eller kommunala nivån där lokalkännedom finns?

När man bedömer förslaget behöver man även ha med sig de omfattande förändringar som just nu är på gång att genomföras i

bland annat plan- och bygglagen och att dessa förändringar sker parallellt.

5.6.1 Allmänt om avvägning i förhållande till andra allmänna intressen än riksintressen

Under identifierade utmaningar hanteras avvägning mellan olika intressen generellt, men det utreds inte tydligt hur man kan eller bör rangordna riksintressena vid konflikter. I det lagförslag som presenteras föreslås under 4 kap 2§ att "behov av ett område för totalförsvaret alltid ska ges företräde". Ytterligare utredning krävs för att få klarhet i hur detta förhåller sig till Natura 2000-lagstiftningen som länsstyrelserna har att bevaka.

Om andra intressen i konflikt med Natura 2000-lagstiftningen meddelas områdesanvändningsbesked, bör det av samma besked framgå att detta enbart avser markens lämplighet utan bedömning av om verksamheten är möjlig att genomföra med hänvisning till miljöbalken och att verkställande förutsätter att Natura 2000-tillstånd kan meddelas.

7.3.4 Vilken myndighet bör vara prövningsmyndighet?

Det behöver förtydligas hur en avvägning ska ske vid en intressekonflikt mellan bevarandevärden i ett Natura 2000-område respektive ett annat allmänt intresse som tidigare meddelats områdesanvändningsbesked.

Enligt nytt lagförslag 3 kap 8 § lag om hushållning med mark och vattenområden, får en användning av ett område endast komma till stånd om det erhållit tillstånd enligt 7 kap 28a§ miljöbalken.

Parallellt med detta framgår under avsnitt 7.3.4 (s.318) att det inte bör vara möjligt för en prövningsmyndighet att ifrågasätta regeringens besked om områdesanvändningsbesked.

Eftersom tillstånd enligt 7 kap 28a § miljöbalken inte kan lämnas om det riskerar att skada utpekade arter eller livsmiljöer, så kan ett nekat tillstånd tolkas som en ändring ifråga om områdesanvändningsbeskedet. Det bör tydliggöras redan i lagen om hushållningsbestämmelserna att den slutliga prövningen av sakfrågan i miljöbalken alltid kan innebära att en verksamhet som

fått tidigt områdesanvändningsbesked kan nekas verksamhet i senare skede om förutsättningarna är sådana att skada inte kan undvikas.

7.5.4 Processen inför och efter prövningen i områdesanvändningsbesked

Länsstyrelsen instämmer med utredningen i att det tidsmässigt vore positivt om ett avgränsningssamråd inom den specifika miljöbedömningen kunde samordnas med handläggningen av ett frivilligt sökt områdesanvändningsbesked.

Länsstyrelsen ställer sig dock frågande till varför detta inte är ett krav i förslaget. Länsstyrelsen ser en risk med att ett avgränsningssamråd inte ingår, vilket kan leda till längre processer snarare än kortare. Detta eftersom förankring hos bland annat allmänheten eller andra berörda genom samråd uteblir.

Länsstyrelsen bedömer att risken för överklaganden ökar, främst i kommande tillståndsprövningar, men även av regeringens beslut i form av en rättsprövning. Acceptansen i samhället riskerar att påverkas negativt mot bakgrund av detta.

Länsstyrelsen anser att det skulle underlätta tolkningen av lagen om det tydligt framgår i lagtexten vilka kriterier som avgör om en verksamhet eller åtgärd är att betrakta som ett väsentligt samhällsintresse, liknande de kriterier som exemplifieras i utredningen.

7.5.5 Krav på miljöbedömning och innehåll i en begäran om områdesanvändningsbesked

Länsstyrelsen anser att det kan framgå tydligare i föreslagen till ny lagstiftning att en miljöbedömningsprocess ska genomföras och att en MKB ska tas fram, då detta krav framgår först i samband med att regeringen ska godkänna MKB:n (5 kap. 12§).

Av utredningen tolkar Länsstyrelsen att underlaget till prövningen bör vara på en översiktlig nivå. Länsstyrelsen vill understryka vikten av att ansökan med tillhörande MKB har relevant och tillräckligt omfattande innehåll. Bedömningen är att underlaget i stort kan komma att motsvara det som krävs vid en tillståndsprövning, för att ge ett tillräckligt beslutsunderlag.

9.4.2 Konsekvenser för länsstyrelserna

Utredningen anger att konsekvenserna för länsstyrelserna troligen är begränsade, och att miljöprövningsdelegationens beredning främst blir av administrativ karaktär vid enskild ansökan om områdesanvändningsbesked.

Länsstyrelsen menar att arbetsuppgifter kommer att uppstå även för andra länsstyrelser i samband med ett områdesanvändningsbesked bereds, då dessa kommer vara remissinstanser under beredningen.

Om en verksamhet själv ansöker om områdesanvändningsbesked kan den, enligt Länsstyrelsens tolkning, påbörja samråd med Länsstyrelsen i det aktuella länet om kommande MKB:s omfattning och detaljeringsgrad (likt vid ordinarie tillståndsprövning). Detta innebär att en Länsstyrelse kan få dubbla roller i samma ärende – dels som ansvarig för samrådet i miljöprövningsprocessen, dels som remissinstans i ansökan om områdesanvändningsbesked.

9.8 Konsekvenser för företag

Utredningen anger att möjligheten att begära ett frivilligt områdesanvändningsbesked kan öka investeringsviljan hos verksamheter.

Länsstyrelsen saknar en djupare analys av hur effektivitetsvinster ska uppnås genom förslaget, och ifrågasätter om detta verkligen kommer att öka investeringsviljan. Detta mot bakgrund av att ett positivt beslut från regeringen i en efterföljande tillståndsprövning kan följas av ett negativt beslut och processen kan därmed upplevas mer oförutsägbart.

9.9 Konsekvenser för enskilda

Länsstyrelsen anser att det inte är tillräckligt redovisat hur allmänhetens rätt till prövning enligt Århuskonventionen tillgodoses med det nya prövningssystemet som förslaget innebär.

Länsstyrelsen håller inte fullt ut med om utredningens slutsats om allmänhetens möjligheter att påverka vid en verksamhets ansökan om områdesanvändningsbesked. Eftersom allmänheten får ta del av ansökningshandlingarna så pass sent i processen, riskerar viktig information, som kunde ha varit till nytta i utredningsmaterialet, att inte komma till kännedom.

Detta kan även få indirekta negativa konsekvenser för sökande verksamheter, som kan behöva göra större omtag i framtagna utredningar, både i processen för områdesanvändningsbesked och i miljöprövningsprocessen.

9.10 Konsekvenser för miljö och klimat

De föreslagna ändringarna i lagstiftningen, särskilt avseende att bryta ut grundläggande delar av miljöbalken (kapitel 3 och 4), med syfte att minska miljöintressenas betydelse, bör enligt Länsstyrelsen föranleda en mer fördjupad analys av konsekvenserna för miljö och klimat, både på kort och lång sikt. Länsstyrelsen ser även behov av att konsekvenser för människors hälsa redovisas, vilket saknas.

I det fall 3 och 4 kapitlen bryts ut ur miljöbalken blir dess portalparagraf om hållbar utveckling, 1 kap. 1 §, vilken bland annat innebär att både nuvarande och kommande generationens behov en hälsosam och god miljö tillförsäkras, inte längre blir tillämplig. Detta kan ytterst få konsekvenser för miljö, klimat och människors hälsa, då ett långsiktigt helhetsperspektiv vid prövning riskerar att försvagas.

Det behöver även framgå tydligare vilka konsekvenser utredningen kan få på kulturmiljöer och kulturhistoriska värden så som riksintressen för kulturmiljöer, byggnadsminnen, kyrkor, fornlämningar, världsarv och kulturresevat om ändringarna genomförs. Det behöver också framgå hur flertalet utredningar som nu är ute på remiss eller förbereds sammantaget kan få för konsekvenser på de kulturhistoriska värdena.

Utredningen har inte heller analyserat hur förslagen förhåller sig till de nationella miljömålen eller FN:s hållbarhetsmål Agenda 2030.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Johan Sterte med utredare Åsa Sars som föredragande. I den slutliga handläggningen har också vikarierande länsråd Stefan Renlund, chefsjurist Louise Klofelt, avdelningschef Åsa Halldorf och enhetschef Anna Onsten-Molander medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till

Kn.me.remissvar@regeringskansliet.se