



Regeringskansliet, Klimat- och
näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över delbetänkandet Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten (SOU 2025:88)

Er beteckning: KN2025/01543

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Södermanlands län välkomnar utredningens syfte att skapa förutsägbarhet och kortare ledtider. Länsstyrelsen instämmer i flera delar av utredningens problembeskrivning. Bland annat att nutidens krav i vissa fall kan medföra andra perspektiv och fokus än de som var rådande när arbetet med den fysiska riksplaneringen, som ligger till grund för hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken, genomfördes.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om tidiga områdesanvändningsbesked, som i komplexa situationer kan ge vägledning utifrån ett nationellt markpolitiskt perspektiv.

Länsstyrelsen ställer sig även försiktigt positiv till att flytta hushållningsbestämmelserna till en ny lag. En flytt av hushållningsbestämmelserna till en ny lag skulle kunna innebära att riksintressena blir bättre hanterade, eftersom riksintressen är en planeringsförutsättning för åtgärder enligt fler lagar än miljöbalken. Det finns ett otvetydigt behov av att göra allsidiga, samlade och sammanvägda bedömningar av den på kort och lång sikt bästa mark- och vattenanvändningen.

Länsstyrelsen anser dock att en ny lag samtidigt kan medföra att syftet med en sammanhållen miljölagstiftning försvagas. Länsstyrelsen konstaterar att det pågår flera processer som innefattar ändringar i nuvarande 3 kap. och 4 kap. miljöbalken vilket medför att det är svårt att överblicka vilka de samlade konsekvenserna blir om hushållningsbestämmelserna samlas i en egen lag. Länsstyrelsen efterfrågar därför ett helhetsgrepp för att

hantera de brister i riksintressesystemet som identifieras i delbetänkandet.

Länsstyrelsen vill lyfta vikten av att områdesanvändningsbesked samordnas med länsstyrelsens ansvar för civilt försvar och krisberedskap. I utredningen nämns totalförsvarsintresset som ett allmänt intresse, men konsekvenserna av att föra in ett nytt beslutsled på nationell nivå för markanvändning bör även analyseras med avseende på robusthet i energiförsörjning, redundans och samhällskritisk infrastruktur. Ett förtydligande i detta avseende skulle stärka förslaget.

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

Länsstyrelsen kan se fördelar med införandet av en ny lag om hushållning, men utredningen är inte tillräckligt grundlig för att länsstyrelsen tydligt ska kunna ta ställning till införandet. Bland annat löser inte förslaget den grundproblematik som finns med nuvarande ordning. Utredningens förslag introducerar fler lager av lagstiftning vilket gör miljölagstiftningen som helhet än mer komplex.

Länsstyrelsens tolkar utredningen som att den präglas av en bild av att det är svårt med avvägningar mellan motstridiga riksintresseanspråk. Länsstyrelsen instämmer i att det kan uppstå svåra avvägningar mellan intressen, men vill betona att detta är en central och naturlig del av prövnings- och planeringsprocesserna, där länsstyrelserna har ett ansvar.

Mot bakgrund av att endast en mycket liten andel av alla antagna detaljplaner upphävs av länsstyrelserna med hänvisning till att de strider mot ett eller flera riksintressen, delar länsstyrelsen inte utredningens uppfattning att riksintresseanspråken är ett stort problem vid planläggning. Länsstyrelsen bedömer att de problem som uppstår främst beror på olika avvägningars naturliga komplexitet och de utmaningar som detta medför vid tillämpningen, snarare än på lagstiftningens utformning.

Utredningen föreslår inga ändringar i vilka områden som ska anses som allmänna intressen enligt nuvarande 3 kap. miljöbalken, trots att mycket av utredningens problembild baseras på att vad som kan

anses vara ett allmänt intresse antas ha skiftat sen bestämmelserna infördes.

Länsstyrelsen anser att en flytt av bestämmelserna till en ny lag måste utgå från målet om en hållbar utveckling. Utifrån utredningens avgränsning och starka perspektiv på att effektivisera tillståndprocesser riskerar denna målsättning att förbises. En ny lag om hushållning med mark- och vattenområden behöver tydligt bevara insikten om naturens skyddsvärde och människans ansvar för långsiktig förvaltning av resurser. Miljöbalkens två första kapitel är vägledande för hela miljölagstiftningen. Om kapitel 3 och 4 i miljöbalken flyttas till en egen lag är det av stor vikt att det framgår att dessa principer fortsatt gäller för verksamheter som regleras i den nya lagen. Utan sådana hänvisningar kan det uppstå tolkningsproblem, vilka skulle kunna leda till en lägre ambitionsnivå i skyddet av miljön.

Avsnitt 7.3 Behov av tidigt besked om områdesanvändning från det allmänna

Länsstyrelsen anser att det inte framgår tydligt hur samrådsprocessen ska utformas vid tidiga beskeden om områdesanvändning. Om prövningen enligt hushållningsbestämmelserna ska hållas åtskild från den ordinarie tillståndsprövningen, och i första hand avse mark- och vattenpolitiska avvägningar, behöver samrådet organiseras på ett sätt som säkerställer en helhetssyn. Vid ett sådant förfarande är länsstyrelsens medverkan central, eftersom myndigheten har kännedom om lokala och regionala förutsättningar samt besitter kompetens inom olika sakområden och fysisk planering. Länsstyrelsens anser därför att ett välfungerande samråd med länsstyrelsen är avgörande för att bedömningen av områdesanvändningen ska bli välgrundad och samordnad med övriga planeringsprocesser.

Utredningen har i delbetänkandet ett särskilt avsnitt om brukningsvärd jordbruksmark (5.6.2), i vilket svårigheterna vid exempelvis etablering av solcellsparker och även bostadsbyggande blir belysta. Fokus ligger dock i hög grad på verksamheter som kräver tillståndsprövning, medan solcellsanläggningar och bostadsbyggande normalt inte omfattas av sådan prövning. Länsstyrelsen välkomnar att avvägningen om jordbruksmarkens

exploatering ska göras i ett tidigt skede. Länsstyrelsen anser dock att utredningen inte redovisar problematiken kring jordbruksmark i de ärenden där frågan har störst betydelse.

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

Länsstyrelsen är positiv till förslaget om ett nytt tidigt områdesanvändningsbesked som klargör om ett mark- eller vattenområde kan användas för en viss verksamhet enligt hushållningsbestämmelserna. Samtidigt ser länsstyrelsen en risk med att införa parallella processer, då dessa kan förlänga handläggningstiden snarare än att leda till en mer effektiv och rättssäker miljöprövning. Det finns även en risk att det underlag som krävs för ett sådant besked i praktiken kommer att motsvara en komplett ansökan.

Länsstyrelsen anser att förändringen av 17 kap. miljöbalken är vällovlig eftersom systemet med regeringens tidiga tillåtlighetsprövningar inte bedöms harmonisera med EU-rätten.

Om förslaget att ersätta tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken genomförs – inklusive möjlighet för regeringen att förbehålla prövningen i vissa fall eller efter begäran av verksamhetsutövare – anser länsstyrelsen att vissa förtydliganden behöver göras. Det behöver införas en avgränsning av vilka verksamheter som ska omfattas (t.ex. areal/effekt/strategisk påverkan) för att undvika "överanvändning" som skapar flaskhalsar hos regeringen.

Avsnitt 7.5.5 Krav på miljöbedömning och innehåll i en begäran om områdesanvändningsbesked

Utredningen föreslår att regeringen lämnar ett tidigt besked om lämplig användning av mark- eller vattenområde för viss verksamhet genom ett områdesanvändningsbesked, med avvägning mellan allmänna intressen enligt den nya hushållningslagen, men utan slutlig prövning av miljöfrågor som ska avgöras samlat senare. Detta bedöms ersätta dagens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen instämmer i flera delar i inriktningen men

noterar att det inte föreslås någon beslutsfrist för regeringen. Förutsebarheten påverkas om beslut drar ut på tiden.

Länsstyrelsen bedömer att den föreslagna tidsfristen om tre månader för prövningsmyndighetens beredning är ändamålsenlig. För att regeringens områdesanvändningsbesked ska kunna få den förutsebarhet och tillit som utredningen eftersträvar anser länsstyrelsen dock att det bör införas även en tidsfrist för regeringens beslut, exempelvis sex månader från komplett ärende, med möjlighet till viss förlängning i särskilda fall. Utan en sådan beslutsfrist riskerar reformens syfte om kortare ledtider och tydligare planeringsförutsättningar att i praktiken gå förlorat.

Avsnitt 7.5.6 Regeringens prövning i områdesanvändningsbesked

Länsstyrelsen kan inte se att frågan om tillsynsmyndighet för eventuella villkor i beslut om områdesanvändningsbesked har berörts av utredningen, och anser att om villkor ska kunna meddelas i ett områdesanvändningsbesked behöver det också finnas en möjlighet att kunna utpeka en tillsynsmyndighet för att avgöra om villkoren följs i enlighet med regeringens intentioner i områdesanvändningsbeslutet.

I delbetänkandet redogör utredningen för att man genom lagförslagen vill undvika att områdesanvändningsbeskedet blir en otillåten uppdelning av den fullständiga och slutliga prövning av en verksamhets påverkan på ett Natura 2000-område som art- och habitatdirektivet kräver. Länsstyrelsen tillstyrker denna intention och föreslår som ett led i detta att det på lag- eller förordningsnivå uttryckligen anges att Natura 2000-frågor inte avgörs i områdesanvändningsbesked, men att en inledande bedömning av om projektet kan genomföras utan påtaglig skada på natur- eller kulturvärden ska göras och dokumenteras. Beskedet ska innehålla en samlad bedömning av miljöeffekter enligt 6 kap. 43 § MB, men utan bindande ställningstagande i frågor som måste prövas samlat senare. Länsstyrelsen anser således att det i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet (t.ex. i en kommande proposition) bör förtydligas att områdesanvändningsbeskedet inte innebär ett rättsligt bindande ställningstagande som riskerar att uppfattas som en otillåten uppdelning av prövningsprocesser enligt EU-domstolens praxis (jämför bl.a. EU-domstolens avgörande i målet C-411/17). En tydligare markering om icke-bindande karaktär i

EU-rättslig mening bedöms nödvändig för att säkerställa rättssäkerhet och undvika framtida osäkerhet vid unionsrättslig kontroll.

Avsnitt 7.5.8 Beslutet om områdesanvändningsbesked ska vara bindande

Beslutas ett positivt områdesanvändningsbesked innan ansökan om prövning görs är beskedet giltigt i fem år från den dag då beslutet om områdesanvändningsbesked fattades, om ansökan om prövning görs inom denna tidsfrist. För kapitalintensiva projekt och i län med begränsad administrativ kapacitet kan fem år vara kort, särskilt vid överklaganden eller parallella planprocesser. Länsstyrelsen föreslår därför att en möjlighet till förlängning i två år införs.

Avsnitt 7.5.9 Ersättning för myndigheters arbete i ärenden om områdesanvändningsbesked

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag, men föreslår att bemyndigandet uttryckligen omfattar ersättning till länsstyrelser för att ta fram, kvalitetssäkra och leverera planeringsunderlag samt delta i samråd.

Avsnitt 7.7 Frågor för framtida översyn

Länsstyrelsen efterfrågar en process för hur den nationella fysiska planeringen (här områdesanvändningsbeskeden) ska förhålla sig till den regionala och lokala nivån samt riksintressesystemet. Det pågår flera parallella utredningar där förändringar i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken föreslås. Bland annat i Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria *Ny kärnkraft i Sverige – fler möjliga platser vid kusten* föreslås ändringar i miljöbalkens 4 kap. som innebär att förbud mot anläggningar för kärnteknisk verksamhet inom obruten och högexploaterad kust hävs. Dessa förslag berörs inte i denna utredning och det är oklart om de är framtagna med hänsyn till varandra. De olika utredningarna med förslag på förändringar i miljöbalkens 3 kap. och 4 kap. gör det svårt att överblicka de sammantagna konsekvenserna. Länsstyrelsen efterfrågar ett helhetsgrepp för att hantera de brister i riksintressesystemet som identifieras i utredningen.

Avsnitt 9.4 konsekvenser för staten

Avsnitt 9.4.2 Länsstyrelserna

I delbetänkandet anges det att länsstyrelsen, på regeringens begäran, ska tillhandahålla planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen i länet och som finns hos statliga myndigheter. Detta är ändamålsenligt och väl i linje med länsstyrelsens uppdrag. Länsstyrelsen vill dock framhålla att planeringsunderlag från andra statliga aktörer till viss del saknas eller inte är standardiserade vilket medför svårigheter att ge en komplett nulägesbild. Det finns behov av samlad nationell sektorsövergripande planering vilket har identifierats i flera utredningar och rapporter. Länsstyrelsen föreslår en förordningsreglerad skyldighet för berörda sektorsmyndigheter att leverera aktuella underlag till en nationell plattform som länsstyrelserna kan hänvisa till.

I delbetänkandet bedöms effekterna för länsstyrelsen som marginella och man gör bedömningen förslagen handlar om en handfull ärenden per år. Enligt länsstyrelsens bedömning medför flera av förslagen i delbetänkandet nya och mer aktiva arbetsuppgifter för länsstyrelsen, även om dessa arbetsuppgifter tonas ned.

Länsstyrelsen vill med anledning av ovan komplettera den bild som presenteras i delbetänkandet och särskilt belysa några av de förslag som presenteras samt hur de kan komma att påverka länsstyrelsen.

Tillhandahålla samlat planeringsunderlag på regeringens begäran
Det handlar inte bara om att vidareförmedla befintlig information – utan att göra ett samlat och kvalitetssäkrat urval utifrån länets planeringsunderlag och sektorsmyndigheternas data. Detta gör på ett nytt sätt länsstyrelsen till en aktiv processpart och kräver en form av beredskapskapacitet hos myndigheten.

Säkra att underlagen är aktuella, digitala och sökbara
Utredningen förutsätter att respektive länsstyrelse har ständigt uppdaterade och digitalt harmoniserade planeringsunderlag (riksintressen, värdetrakter, försvaret, klimatrisk, friluftsliv etc.). För små länsstyrelser kan kontinuerlig dataförvaltning, GIS-mässig kvalitetssäkring och harmonisering bli ett påtagligt löpande uppdrag som inte bara gäller ”vid behov”.

Tidig samverkan eller samråd inför områdesanvändningsbesked
Länsstyrelsen behöver redan i förberedelseskedet delta i samråd med kommuner och ibland även regionen och andra berörda intressenter, så att regeringsärendet blir korrekt underbyggt. Det är en slags ny rådgivande och koordinerande roll, skild från prövningsmyndighetsrollen enligt miljöbalken.

Förväntat deltagande i remisser

Även om förslagen i delbetänkandet inte skärper remisstvånget, blir det praktiskt så att länsstyrelsen kommer att vara en återkommande aktör och remissinstans i ärenden om områdesanvändningsbesked. Tidsfristerna är dessutom snäva (3 månader i första ledet), vilket kräver prioriterings- och bemanningsberedskap.

För en mindre länsstyrelse kan även ett fåtal ärenden med krav på heltäckande underlag, GIS-bearbetning och tidspress bli kännbara.

Länsstyrelsen ser därför ett behov av ökade medel för:

- Att hålla planeringsunderlag aktuella och öppna, samt delta i remisser på kort varsel.
- Dataköp, lagring och drift av geodata.

Länsstyrelsen vill framföra att förslagen i delbetänkandet medför nya eller mer omfattande arbetsuppgifter för länsstyrelsen. Om förslagen ska kunna realiseras förutsätter det en tydlig ökning av länsstyrelsens finansiering för att länsstyrelsen ska kunna utföra uppdraget.

Länsstyrelsen vill betona vikten av att tillämpningen av områdesanvändningsbesked sker på ett likvärdigt sätt i hela landet. Utan tydlig nationell styrning och stöd riskerar arbetssätt, beredskap och prioriteringar att utvecklas olika beroende på länens storlek och resurser. Ett förtydligande om detta behov av nationell samordning vore önskvärt. Utredningen presenterar ett antal tidigare utredningar som visar att hushållningsbestämmelserna har tillämpningsproblem och så har haft i många decennier. Hela systemet med hushållningsbestämmelserna bygger på att frågorna hanteras rätt på både central, regional och kommunal nivå. Länsstyrelsen ser därför ett behov av en kompetensökning kring de olika allmänna intressena samt behov av utbildningsinsatser kring hushållningsbestämmelserna på alla dessa nivåer. Länsstyrelsen

föreslår därför en utbildningsinsats kring tillämpningen av den nya lagen i samband med flytt av miljöbalkens tredje och fjärde kapitel.

Bilaga 2 – Avsnitt Uppdraget att nyttja befintlig flexibilitet i ramdirektivet för vatten för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprocessen

I tilläggsdirektivet till miljötillståndsutredningen (KN 2023:029) framgår att utredaren ska analysera om det bör ställas krav på miljörapportering för vissa vattenverksamheter för att bidra till att tillgängliggöra behov av data och underlag, förbättra bedömningarna av vattenförekomsternas status, förbättra statusklassificering och öka tillämpningen av undantagen samt ta ställning till hur ofta en sådan miljörapportering bör ske.

Länsstyrelsen kan inte se att detta tas upp i delbetänkandet men vill ändå framföra en synpunkt avseende denna fråga. I den senaste revideringen av ramdirektivet för vatten, kommer endast data som rapporterats in till datavärd innan statusklassningen påbörjas få användas som underlag till kommande statusklassningar (efter år 2027). Länsstyrelsen ställer sig med anledning av ovan tveksam till huruvida det som framförs i tilläggsdirektivet kan komma att uppnå den målsättning som anges.

De som medverkat i beslutet

Beslut om yttrandet har fattats av länsråd Anna-Karin Lindblad Wieslander med avdelningschef David Hansevi som föredragande. I den slutliga handläggningen har också handläggare Catharina Edelsvärd och chefsjurist Christian Finnerman deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

kn.me.remissvar@regeringskansliet.se