



Mark- och miljödomstolen

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

Yttrande över betänkandet **Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten – SOU 2025:88** (dnr KN2025/01543)

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, avstyrker förslagen om att flytta hushållningsbestämmelserna till en egen lag och att ersätta den nuvarande tillåtlighetsprövningen med ett områdesanvändningsbesked och anser av följande skäl att utredningens förslag inte bör ligga till grund för lagstiftning.

Allmänt om remissen och möjligheten att ge ett genomarbetat svar

Mark- och miljödomstolen har den 10 september 2025 ombetts att ge ett remissvar avseende betänkandet ”Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten”. Enligt begäran ska svar lämnas senast den 10 november 2025.

Av begäran från Regeringskansliet framgick att det var möjligt för remissinstanserna att på sedvanligt vis beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär tillhandahållet av leverantören Elanders Sverige AB. Domstolen begärde när förfrågan inkom till domstolen att få betänkandet i ett antal tryckta exemplar enligt den anvisning som lämnats. Domstolen fick då beskedet att Elanders Sverige AB inte längre levererade offentligt tryck till Regeringskansliet utan att denna uppgift skulle övertas av en ny leverantör, Åtta45.

Beställningstjänsten hos den nya leverantören blev tillgänglig först den 14 oktober 2025. Domstolen försökte samma dag beställa tryckta exemplar av

betänkandet men fick beskedet att det inte var möjligt då betänkandet var slut i lager.

I betänkandet föreslås att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas från miljöbalken till en ny lag. Vidare ska ett nytt provningssteg införas vid bl.a. tillståndsprövning av vissa verksamheter som ska ersätta nuvarande tillåtighetsprövning av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Vid en översiktlig genomgång av betänkandet kan domstolen konstatera att utredningen föreslår genomgripande förändringar av miljölagstiftningen och provningsordningen. För att överblicka konsekvenserna av en sådan systematisk förändring krävs en ingående analys.

Mark- och miljödomstolen har under den senaste tiden fått ett stort antal förfrågningar från Regeringskansliet om remissvar i olika lagstiftningsärenden som berör rättsområden med anknytning till mark- och miljödomstolens verksamhet. Det gäller i synnerhet inom miljöområdet. Det har i flera fall, liksom i det aktuella ärendet, avsett genomgripande förändringar av gällande lagstiftning. Inte sällan har föreslagna författningsändringar haft samband med förslag i andra lagstiftningsärenden, utan att detta i erforderlig utsträckning tagits i beaktande när ändringar föreslagits. Det har försvårat möjligheterna att bedöma konsekvenserna av föreslagna ändringar. Detta gäller även i det nu aktuella ärendet.

Av 7 kap. 2 § regeringsformen följer ett beredningskrav för regeringsärenden. Regeringen ska innan den fattar beslut i ett ärende ha begärt in behövliga yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra. Genom att myndigheter, organisationer och andra intressenter ges tillfälle att lämna yttranden kan förslag till författningsändringar bli allsidigt belysta och konsekvenserna av förslaget – så långt det är möjligt – bli kända på förhand. Detta förutsätter dock att remisstiden är så väl tilltaget att remissinstanserna ges en reell möjlighet att sätta sig in i förslaget, överväga det och avfatta ett remissvar.

Att regeringen vid beredningen av lagstiftningsärenden inte tillhandahåller remissinstanser betänkanden m.m. i tryckta exemplar har såvitt bekant inte förekommit tidigare. Domstolen konstaterar att i flera samtida lagstiftnings-

ärenden på miljöområdet har tryckta exemplar inte lämnats till domstolen. Det hade varit en sak om detta hade uppmärksammats i begäran om remissvar. Att det inte uppmärksammades, att felaktig information istället lämnades, och att remisstiden till följd av det inträffade inte förlängts är anmärkningsvärt. Med den korta tid för svar som i praktiken lämnats, och mot bakgrund av flertalet lagstiftningsärenden inom samma område samt de genomgripande förändringar som föreslås i betänkandet har det inte varit möjligt att göra en ordentlig genomgång av konsekvenserna av betänkandet. Domstolens synpunkter nedan ska läsas i ljuset av det.

Inledande bedömning

Det framstår av utredningen som att det finns ett behov av en annan eller kompletterande ordning till nuvarande reglering om tillåtlighetsavgöranden i syfte att lämna ett tidigare besked om det allmännas syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats; motivet synes vara att en annan/kompletterande ordning skulle korta tillståndsprocessen, givet att syftet med uppdraget har varit att främja investeringsviljan och korta den totala tidsåtgången för tillståndsprocessen. Förslagen i den här delen handlar om var i lagstiftningen som regleringen placeras samt förutsätter ett behov av en ny reglering om tidigt besked i fråga om avvägningar mellan motstående allmänna intressen.

Domstolen anser inledningsvis att de samlade konsekvenserna av att hushållningsbestämmelserna blir en egen lag är svåröverblickbara, särskilt i relation till alla andra utredningar med förslag som i olika omfattning kommer att inverka på miljöprövningen. Utifrån vad som framkommer av utredningen har domstolen emellertid svårt att se att det skulle förenkla tillämpningen att flytta bestämmelserna till en egen lag. Snarare är det rimligt att tro att det skulle göra regleringen mer svårtillgänglig och därmed försvåra tillämpningen samtidigt som det med en ny lag finns en risk att syftet med en sammanhållen miljölagstiftning försvagas.

Mot bakgrund av att det är långa handläggningstider vid regeringsprövning är det oklart på vilket sätt den föreslagna reformen skulle korta tillståndsprocessen. I kombination med att en helt ny process införs vid sidan av miljötillståndsprocessen är det svårt att förstå hur det skulle minska tidsåtgången i

prövningarna. Samtidigt ökar de politiska inslagen i prövningen vilket sannolikt minskar rättssäkerheten i och med att Högsta förvaltningsdomstolens prövning av regeringsbeslut är begränsad.

Sammanfattningsvis kan domstolen inte se behovet av reform, inte heller några fördelar med förslagen eftersom det snarare framstår som att de kommer att innebära sämre förutsebarhet och längre prövningstider.

Tidiga områdesanvändningsbesked och lokaliseringsprövning

Utredningen lyfter fram att det finns flera utmaningar med tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Enligt utredningen har förutsättningarna att tillämpa hushållningsbestämmelserna i enlighet med lagstiftarens intentioner, dvs. att understryka vikten av miljöhänsyn, förändrats i flera avseenden sedan bestämmelserna infördes i miljöbalken. Enligt utredningen har det skett en sådan samhällsutveckling sedan miljöbalken infördes att andra krav behöver ställas vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Utredningen pekar bl.a. på att ny teknik, nya produkter och processer tillkommit.

Tillämpning av hushållningsbestämmelserna innebär generellt att hänsyn ska tas till värden av mera långsiktig karaktär. Utredningens slutsats utifrån samhällsutvecklingen framstår enligt domstolen som något överdriven, även om behov visserligen kan finnas att se över vad som ska anses utgöra ett riksintresse.

På vilket sätt ett tidigt besked om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna inför en tillståndsprövning skulle underlätta för en sökande är svårt att förstå eftersom det sällan är hushållningsbestämmelserna i sig eller att de är placerade i miljöbalken som är avgörande för ett projekts tillåtlighet. Tidiga områdesanvändningsbesked, där regeringen prövar frågan utan hänsyn till miljöbalkens mål och helhetsstruktur, vilket synes vara syftet med att placera hushållningsbestämmelserna utanför balken, kan därför leda till att skapa orealistiska förväntningar och leda till investeringar i projekt som senare ändå inte kan beviljas tillstånd eftersom efterföljande prövning måste ta hänsyn till de miljökrav som följer av EU-rätten. Till det kommer att tidiga områdesanvändningsbesked riskerar att lämnas innan projektens samtliga konsekvenser

är kända och kan därmed komma att bygga på otillräcklig eller inaktuell kunskap.

Vid prövning av bl.a. tillstånd till en verksamhet ska en prövning ske om lokaliseringen är lämplig, se 2 kap. 6 § miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska då tillämpa hushållningsbestämmelserna. Domstolen konstaterar att detta även ska gälla enligt den nya lagstiftning som föreslås.

Enligt förslaget ska regeringen beträffande vissa verksamheter i ett områdesanvändningsbesked bedöma om en verksamhet kommer i konflikt med hushållningsbestämmelserna i den nya lagen.

Rättsverkan av områdesanvändningsbeskedet framstår som något oklar. Enligt sammanfattningen är tanken att om ett områdesanvändningsbesked lämnats ska bestämmelserna i den nya lagen om hushållningsbestämmelser inte prövas på nytt av tillståndsmyndigheten. Innebär det att avsikten är att om regeringen kommit fram till att en verksamhet inte är förenlig med hushållningsbestämmelserna kan tillståndsmyndigheten inte avslå en ansökan om tillstånd med tillämpning av reglerna i den nya lagen?

Det anförda anknyter till en annan närliggande fråga. Hushållningsbestämmelserna tar sikte på att värna samhällseliga intressen av olika slag. Vid en lokaliseringsprövning enligt 2 kap. 6 § miljöbalken kan hushållningsbestämmelserna utgöra ett stöd vid bedömningen av om en verksamhet är lämpligt lokaliserad eller inte. Att något ansetts vara av riksintresse ger en indikation på att det finns ett bakomliggande skyddsvärde av särskild dignitet. Samma värde kan vara skyddat enligt andra bestämmelser i miljöbalken. Det bakomliggande skyddsvärdet kan inte bortses från vid lokaliseringsprövningen även om en bedömning gjorts att verksamheten inte kommer i konflikt med ett riksintresse på sådant sätt att hinder mot att lämna tillstånd föreligger vid tillämpning av hushållningsreglerna, t.ex. på grund av att påtaglig skada på riksintresset uppstår.

De nya reglerna motiveras med att en verksamhetsutövare ska få ett tidigt besked av det allmänna huruvida platsen är lämplig för det avsedda ändamålet. Det besked som lämnas i ett områdesanvändningsbesked kan dock av de skäl som framgår ovan komma att avvika från det slutliga beskedet, som för

verksamhetsutövaren torde vara det centrala. Domstolen ifrågasätter i och för sig inte att ett tidigt, men ej bindande besked från det allmänna, visserligen kan vara av ett visst värde för en verksamhetsutövare. Ett sådant besked bör dock verksamhetsutövaren i normalfallet kunna få inom ramen för det samråd som ska föregå en tillståndsansökan. Möjligtvis kan en särskild ordning övervägas i fråga om vissa myndigheters intressebevakning såsom i fråga om Försvarsmakten samt bestämmelser införs om att ett kommunalt veto mot en verksamhet ska lämnas i ett tidigt skede.

Enligt domstolens bedömning lämpar sig inte hushållningsbestämmelserna att tillämpas fristående skild från den lokaliseringsprövning som ska ske i övrigt.

Sveriges internationella åtaganden

I sammanfattningen redogör utredningen för att nuvarande ordning med regleringsprövning enligt 17 kap. miljöbalken med rätt för regeringen att förbehålla sig prövningen av vissa verksamheter är problematisk utifrån ett konstitutionellt perspektiv. Ordningen strider enligt utredningen mot Europakonventionen och det kan också ifrågasättas om den är förenlig med unionsrätten. Domstolen har inga invändningar mot utredningens slutsatser i dessa frågor.

De författningsändringar som föreslås bedömer utredningen ökar det svenska regelverkets överensstämmelse med EU-rätten. Enligt mark- och miljödomstolen är det närmast en självklarhet att när ny lagstiftning ska ambitionen vara att denna är *förenlig* med grundlagen och Sveriges internationella åtaganden, inte endast att en viss förbättring uppnås jämfört med tidigare.

I detta sammanhang noteras att utredningen föreslår att ytterligare en möjlighet för regeringen att förbehålla sig miljöprövning föreslås jämfört med vad som finns idag. Detta ska enligt förslaget kunna ske på initiativ av verksamhetsutövaren förutsatt att verksamheten är av ett väsentligt allmänintresse, se 6 kap. 6 § lagen om hushållning med mark och vattenområden. En sådan ordning framstår som särskilt problematisk utifrån de aspekter som anges ovan och som utredningen lyft fram.

Domstolen vill här påpeka att Århuskonventionens och MKB-direktivets krav på att allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som rör miljön ska ske i ett tidigt skede när alla alternativ står öppna. Förslaget om områdesanvändnings-

besked riskerar omintetgöra alternativa lokaliseringar. Såvitt domstolen kan se behöver miljöorganisationers konventionsenliga rätt till rättslig prövning av regeringens områdesanvändningsbesked säkerställas genom en hänvisning till art. 9.3 i Århuskonventionen i 2 § lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

I 6 kap. 12 § lagen om hushållning med mark och vattenområden stadgas att regeringen i ett områdesanvändningsbesked ska godkänna en miljökonsekvensbeskrivning om en ansökan om tillstånd för verksamheten har gjorts innan ärendet om områdesanvändningsbesked avslutas. Regeringen ska också göra en slutlig och samlad bedömning av beskedets miljöeffekter.

Områdesanvändningsbeskedet ska såsom domstolen har förstått det utgöra ett led i tillståndsprövningen. Mark- och miljödomstolen ställer sig frågande till vad som menas med områdesanvändningsbeskedets miljöeffekter och hur den specifika miljöbedömningen förhåller sig till den som tillståndsmyndigheten har att göra. Domstolen ställer sig också frågande till att Natura 2000-prövningen skjuts upp till efter regeringens prövning.

Christina Olsen Lundh

Rickard Forsgren

Magnus Fellerfeldt Eklund

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Christina Olsen Lundh, rådmannen Rickard Forsgren (referent) och tekniska rådet Magnus Fellerfeldt Eklund.