

Till Klimat- och näringslivsdepartementet via
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.me.remissvar@regeringskansliet.se

diarienummer KN2025/01543

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

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt avstyrker förslagen om att flytta hushållningsbestämmelserna till en egen lag och att ersätta den nuvarande tillåtlighetsprövningen med ett områdesanvändningsbesked.

Utgångspunkter

Det har i närtid presenterats flera betänkanden som rör prövningen av ansökningar om miljötillstånd. Särskilt kan nämnas Regeringsprövningsutredningens betänkande ”Rätt frågor på regeringens bord”, Miljötillståndsutredningens betänkande ”En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess” och Kärnkraftsprövningsutredningens betänkande ”Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter”. Mark- och miljödomstolen utgår i detta remissvar från rådande rättsliga förhållanden och inte de som har föreslagits i andra betänkanden.

Förslaget

Förslaget i betänkandet innebär att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till en ny lag. I lagen förtydligas när och hur hushållningsbestämmelserna ska tillämpas. I lagen placeras också bestämmelser om nationell områdesplanering och en ny reglering om tidigt besked om avvägning av allmänna intressen i förhållande till en ny verksamhet på en viss plats av regeringen.

Enligt kommittédirektivet till Miljötillståndsutredningen i nu aktuella delar ska utredaren dels bedöma om vissa av bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas till en särskild lag, dels ta ställning till hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas så tidigt som möjligt och främst

handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen. Mark- och miljödomstolen noterar att uppdraget såsom det är formulerat lämnar litet utrymme för utredaren att i grunden överväga och föreslå en ändamålsenlig ordning. Enligt mark- och miljödomstolen framgår det tydligt i betänkandet att utredarens förslag inte är en logisk följd av utredningens analys av reformbehovet.

Identifierade utmaningar (kapitel 5)

Bakgrunden anges bl.a. vara 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 grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats (se dir. 2025:2 s. 2 och 3).

Utredningen begränsar sina överväganden och förslag till frågan om lämplig placering av regleringen samt behovet av en ny reglering om tidigt besked om avvägningar mellan motstående allmänna intressen (se s. 303).

För mark- och miljödomstolen är reformbehovet som det beskrivs i betänkandet oklart. Argumentet om en förskjutning av utgångspunkterna för tillämpning av hushållningsbestämmelserna i och med att de flyttades från naturresurslagen till miljöbalken 1998, är svårt att förstå.

I fråga om argumentet att det i dag saknas möjlighet för flera verksamhetstyper att få ett tidigt besked om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna inför en tillståndsprövning, noterar mark- och miljödomstolen att en sådan möjlighet inte efterfrågas av verksamhetsutövarna själva (se s. 217 och 218).

Syftet med uppdraget har varit att främja investeringsviljan och korta den totala tidsåtgången för tillståndprocessen. Mark- och miljödomstolen ser inte att utredningen har redogjort för på vilket sätt den föreslagna reformen leder till att den totala tidsåtgången för tillståndprocessen kortas. Detta gäller särskilt mot bakgrund av de långa handläggningstider som ofta blir fallet vid en prövning av regeringen (se statistik i avsnitt 5.3.4). Nya system och regelverk som inte tidigare har prövats och bedömts i rättspraxis riskerar dessutom att medföra tolknings- och tillämpningssvårigheter, vilket i sin tur kan leda till längre handläggningstider.

Enligt utredningen ökar behovet av tydliga regler och möjlighet till ett tidigt besked om hushållningsbestämmelsernas tillämpning, eftersom andelen av Sveriges yta som omfattas av ett riksintresseutpekande är närmare 50 procent. Enligt domstolen saknas det emellertid underlag i betänkandet för en sådan slutsats.

Utredningen fjärde argument – som rör tillämpningen av den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken – motiverar inte en sådan omfattande reform som förslagen i betänkandet innebär. Detsamma gäller det femte (och sista) argumentet för den föreslagna reformen.

Sammanfattningsvis ser inte mark- och miljödomstolen att utredningen har lyckats att redogöra för något faktiskt behov eller några fördelar som motiverar de huvudsakliga förslagen i betänkandet.

Förslaget om att införa en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

Som utredningen får förstås har placeringen av hushållningsbestämmelserna inneburit att kravet på miljöhänsyn ska understrykas vid tillämpningen av bestämmelserna. Enligt utredningen ställer klimatomställningen nya krav samtidigt som takten i omställningen måste vara hög. Enligt mark- och miljödomstolen kommer inte tillämpningen av hushållningsbestämmelserna att bli enklare genom att de bryts ut från miljöbalken och placeras i andra regelverk. Till skillnad från utredningen gör domstolen bedömningen att om hushållningsbestämmelserna placerades i en egen lag skulle det påverka miljöbalkens funktion som ramlag för regler som specifikt avser miljön negativt och göra den samlade regleringen mer svårtillgänglig.

Förslaget att ett nytt områdesanvändningsbesked ersätter nuvarande tillåtlighetsprövning

Enligt utredningen bör den nuvarande tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken ersättas med ett förfarande som resulterar i ett mer politiskt besked från regeringen. Beslutet bör lämnas tidigt i processen och innehålla en avvägning mellan olika allmänna intressen utifrån ett nationellt perspektiv i förhållande till en önskad användning av ett visst mark- eller vattenområde. Ett positivt beslut bör innebära att intresset för den aktuella verksamheten har företräde framför eventuellt konkurrerande allmänna intressen enligt hushållningsbestämmelserna.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att utredningen beskriver statens styrning av sina anspråk genom hushållningsbestämmelserna som svag (se avsnitt 5.4.2), samtidigt som utredningens förslag innebär att regeringens prövning begränsas jämfört med nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken (se s. 326).

Enligt utredningen bör syftet med områdesanvändningsbeskedet vara att ge ett så tidigt besked som möjligt i frågan om ett visst mark- eller vattenområde får användas för en viss verksamhet (se s. 327). Å andra sidan betonas i betänkandet att det ligger i sakens natur att det normalt sett är svårt att göra en fullständig prövning av frågan om tillåtlighet när det närmare innehållet i tillståndet, exempelvis i form av villkor och andra försiktighetsmått, inte ännu har hanterats (se s. 316). Som utredningen får tolkas är det (enda) besked som eventuellt kan lämnas på tidigt stadie från det allmänna just synen på tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.

Mark- och miljödomstolen kan konstatera att frågor om förenligheten med 3 och 4 kap. miljöbalken inte brukar uppta särskilt stort utrymme vid tillståndsprövningen. Domstolen delar vidare utredningens syn på de generella svårigheterna med att från statens håll ge ett bindande besked om markanvändning i ett tidigt skede. Som framgår ovan ifrågasätter domstolen dessutom att ett tidigt besked från statens håll om tillämpningen av hushållningsbestämmelser efterfrågas av verksamhetsutövarna.

Med detta sagt så kan det inte uteslutas att det i fråga om vissa specifika verksamheter kan finnas ett behov av att konkurrerande anspråk på markanvändningen avgörs i ett tidigt skede och på ett bindande sätt. I den mån detta inte kan tillgodoses genom dagens tillåtlighetsprövning så bör särslagstiftning övervägas för de fallen. Konsekvensen av det föreliggande förslaget torde överlag bli att verksamhetsutövare får betydligt mindre klara besked än vad den nuvarande tillåtlighetsprövningen ger.

I sammanhanget vill domstolen även lyfta frågan om den föreslagna miljöbedömningsprocessens förenlighet med art. 6.4 i MKB-direktivet och underliggande krav i Århuskonventionen. Allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som rör miljön ska ske i ett tidigt skede när alla alternativ står öppna. Domstolen konstaterar vidare att 2 § lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut bör kompletteras med en hänvisning till art. 9.3 i Århuskonventionen i syfte att säkerställa miljöorganisationers konventionsenliga rätt till rättslig prövning. Detta i första hand för att ingen osäkerhet ska uppstå i fråga om rätten till rättsprövning av regeringens områdesanvändningsbesked.

Ett positivt områdesanvändningsbesked innan en ansökan om prövning görs föreslås vara giltigt i fem år från den dag då beslutet om områdesanvändningsbesked fattades, förutsatt att ansökan om prövning görs inom denna tidsfrist. Mark- och miljödomstolen konstaterar att den föreslagna giltighetstiden får anses som relativt lång med tanke på de förändrande behov som klimatomställningen kan tänkas medföra.

Mot bakgrund av just klimatomställningen och den höga takt som kommer att krävas i den omställningen bör inför det fortsatta arbetet med utredningens förslag avslutningsvis frågan ställas om en så pass ingripande förändring av ett inarbetat system (tillämpningen av hushållningsbestämmelserna och tillåtlighetsprövningen) skulle gynna verksamhetsutövarna och klimatomställningen. Detta särskilt mot bakgrund av att det beskrivna behovet och nyttan av reformen kan ifrågasättas.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmännen Åsa Marklund Andersson och Magnus Hermansson, rådmannen Joel Björk-Werner och tekniska rådet Christina Borg.

Åsa Marklund Andersson

Magnus Hermansson

Joel Björk-Werner

Christina Borg