



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-11-06

Ärendenummer
NV-25-040195

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

Naturvårdsverket ser positivt på och vill medverka till en så effektiv och ändamålsenlig miljölagstiftning och prövningsprocess som möjligt i syfte att främja investeringsviljan.

Vi bedömer dock att utredningens problembeskrivningar brister i flera avseenden. Det är oklart på vilket sätt förändringarna är tänkta att bidra till uppdragets syften, vilket gör det svårt att bedöma om förslagen kommer att få avsedd effekt.

Naturvårdsverket motsätter sig utredningens förslag om att statens anspråk på mark- och vattenområden ska regleras i en egen lag och att bestämmelserna i nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen. Utredningen pekar inte på några direkta fördelar med förslaget. Förändringar i regelverk leder oundvikligen till vissa omställningskostnader, för både företag och myndigheter, och vi ser också att det finns en risk att förändringar som inte är väl underbyggda och tillräckligt analyserade leder till en osäkerhet om hur regelverket kommer att tillämpas. Naturvårdsverket bedömer vidare att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken inte behöver flyttas för att tidigare besked avseende områdesanvändning ska kunna lämnas.

Naturvårdsverket instämmer i bedömningen att det finns ett behov av tidigt besked från det allmänna om lämplig användning av mark- och vattenområden inför planläggning och tillståndsprövning. Vi ser dock att det är tveksamt om möjligheten till områdesanvändningsbesked leder till en tidsbesparing för fler än ett fåtal verksamhetsutövare, och att det därmed är oklart om förslaget kommer att ge mer än en mycket marginell effekt på investeringsviljan.

Naturvårdsverket instämmer i bedömningen att det är lämpligt att ett tidigt besked om användning av mark- och vattenområden lämnas genom planläggning.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

För att förändringar ska falla väl ut är det avgörande att det från början finns en tydlig problembeskrivning. I flera avseenden bedömer Naturvårdsverket att utredningens problembeskrivningar brister. Det är vidare oklart på vilket sätt förändringarna är tänkta att bidra till uppdragets syften, vilket gör det svårt att bedöma om förslagen kommer att få avsedd effekt.

För flera av förslagen i betänkandet saknar Naturvårdsverket också utredning av viktiga aspekter, alternativ och en fullständig konsekvensanalys.

Sammantaget gör detta att Naturvårdsverket motsätter sig vissa förslag, och då särskilt att bestämmelserna i nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden.

Naturvårdsverket noterar att det är flera förslag och ändringar med koppling till bland annat 3, 4 och 17 kap. miljöbalken som är ute på remiss samtidigt och att dessa förslag i delar är motstridiga. Ett genomförande av förslagen i det remitterade utkastet till lagrådsremiss En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar kommer i stora delar att omöjliggöras om förslagen i detta betänkande genomförs. Förslagen i utkastet till lagrådsremiss bygger bland annat på att såväl 3, 4 och 17 kap. miljöbalken ligger kvar i miljöbalken. Naturvårdsverket vill här endast lyfta fram motstridigheterna förslagen emellan men kommer att ta ställning till förslagen i utkastet till lagrådsremiss i svaret på den remissen.

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

Naturvårdsverket motsätter sig utredningens förslag om att statens anspråk på mark- och vattenområden ska regleras i en egen lag om hushållning med mark- och vattenområden och att bestämmelserna i nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen.

Reglering av statens anspråk på mark- och vattenområden i en egen lag

Vi ser gärna ett initiativ till att utifrån ett sektorsövergripande helhetsperspektiv utreda hur en nationell planlagstiftning skulle kunna se ut och utvecklas. Det starkaste skälet för införandet av en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden är enligt Naturvårdsverket att den nya lagen kan samla olika delar av det som kan betecknas som en nationell planlagstiftning. Ett inrättande av en nationell planlagstiftning kräver dock en grundläggande utredning av vad nationell planering innebär för plansystemet i stort och ett vidare perspektiv än vad som varit i den här utredningens uppdrag.

I den nya lagen föreslås vissa rambestämmelser som kommer att påverka hushållningsbestämmelsernas innehåll. Exempelvis innehåller 2 kap. 1 § i förslag till lag om hushållning med mark- och vattenområden, som har rubriken God hushållning en generell bestämmelse om inriktningen för användningen av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt och en definition av vad som avses med god hushållning. Naturvårdsverket bedömer att det här är förändringar som påverkar hushållningsbestämmelsernas innehåll och tillämpning, genom att hushållningsbestämmelserna placeras i en ny kontext med nya tillämpningsanvisningar. Det saknas ett resonemang om hur tillämpningen av hushållningsbestämmelserna kommer att förändras om de flyttas till den nya lagen jämfört med om de behålls i miljöbalken och att det istället införs hänvisningar till 3 och 4 kap. miljöbalken i den nya lagen. Till det hör att utredningen presenterar motstridiga uppgifter om i vilken utsträckning

hushållningsbestämmelserna idag omfattas av miljöbalkens tillämpningsanvisningar i 1 kap. 1 § miljöbalken (avsnitt 7.2.1 och 5.2.2).

Hushållningsbestämmelsernas placering

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är placeringen av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken ändamålsenlig utifrån samhällets behov av att göra avvägningar mellan olika intressen vid konkurrens om mark- och vattenresurser. Naturvårdsverket delar inte utredningens bedömning (s. 306) att placeringen av hushållningsbestämmelserna i en egen lag inte påverkar miljöbalkens funktion som en ramlag för regler avseende miljön. Frågan är komplex och kräver vidare analys. Det har inte varit möjligt för Naturvårdsverket att under remisstiden göra en sådan mer omfattande analys som bland annat skulle behöva innefatta en genomgång av hur hushållningsbestämmelserna tillämpas vid olika beslut inom miljöbalkens tillämpningsområde.

Utredningen presenterar inte några starkt vägande skäl för att flytta hushållningsbestämmelserna från miljöbalken. En placering i den nya lagen bedöms exempelvis inte medföra några direkta eller indirekta konsekvenser för företag (s. 433). Bestämmelsernas placering i miljöbalken beskrivs som problematisk utifrån att det har förts fram att den medför att miljöfrågorna får en större tyngd i avvägningen mellan olika statliga intressen än tidigare (s. 302). Naturvårdsverket ser inte att det i utredningen framgår vad detta antagande bygger på och vi känner inte igen den beskrivningen. Det framgår inte heller om det är utredningens bedömning att det förhåller sig på det sättet.

Vår erfarenhet är att det sällan är en tillämpning av hushållningsbestämmelserna till skydd för natur och friluftsliv eller bestämmelsernas placering i miljöbalken som är det huvudsakliga skälet till att en verksamhet inte ges tillstånd eller att tillståndsprövningen drar ut på tiden. Vi har heller inte noterat någon avsevärd förändring i detta avseende över tid. Vid bedömningen av vad som är tillåtet i relation till riksintressen är vår bild att förändringar av ett områdes mark- och vattenanvändning ofta kan ske, beroende på hur det sker, utan att det bedöms att skadan på riksintresset är påtaglig och därmed inte ska tillåtas. För att kunna dra några säkra slutsatser skulle dock ytterligare utredning behövas, som exempelvis en genomgång av praxis. Av utredningens direktiv framgår också att ett möjligt alternativ kan vara att flytta vissa av bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken till en särskild lag (dir. 2025:2 s. 3). Något sådant alternativ verkar inte ha övervägts av utredningen.

Ett av syftena med att flytta hushållningsbestämmelserna till den nya lagen är enligt utredningen att återgå till hushållningsbestämmelsernas ursprungliga syfte. Naturvårdsverket vill därför särskilt framhålla att hushållningsbestämmelsernas syfte redan från början var att ge tyngd åt sådana långsiktiga intressen som annars inte tillmäts tillräcklig vikt. Någon förändring i det avseendet har därefter inte skett.

Vid införandet av lagen om hushållning med naturresurser m.m. anförde regeringen att initiativ och planer ofta utgår från överväganden som är knutna till de företags- och kommunalekonomiska villkoren för den verksamhet det gäller och att det är naturligt att sådana ekonomiska intressen tillmäts stor tyngd i beslutssammanhang. Regeringen anförde vidare att de intresseavvägningar som är ofrånkomliga om besluten ska tillgodose kravet på god hushållning i många fall innebär att de ekonomiska intressena ska bedömas i förhållande till

ekologiska, sociala eller samhällsekonomiska intressen av mer långsiktig karaktär och att det är de senare intressena som behöver få stöd av bestämmelser i en naturresurslag så att de får tyngd i avvägningssammanhang (prop. 1985/86: 3 s. 14). Mot den bakgrunden delar Naturvårdsverket inte den uppfattning som framförts till utredningen om att bestämmelsernas placering i miljöbalken riskerar att medföra att andra allmänna intressen och det samhällsekonomiska perspektivet i hållbarhetsbegreppet försvagas, exempelvis den gröna näringens möjligheter att bidra till klimatomställningen (s. 215).

Med anledning av att utredningen bedömer att hushållningsbestämmelsernas placering i den nya lagen inte kommer att medföra några direkta eller indirekta konsekvenser för företag (s. 433) kan de positiva effekterna av förslaget ifrågasättas. Naturvårdsverket delar inte fullt ut bedömningen att förslaget inte kommer att ha negativa konsekvenser. Förändringar i regelverk leder oundvikligen till vissa omställningskostnader, för både företag och myndigheter, och Naturvårdsverket ser också att det finns en risk att förändringar som inte är väl underbyggda och tillräckligt analyserade leder till en osäkerhet om hur regelverket kommer att tillämpas. Det kan i sin tur påverka investeringsviljan negativt. I ett läge som detta, där det inte går att visa tydliga fördelar med att genomföra ett förslag bör förändringar inte göras.

Naturvårdsverket bedömer att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken inte behöver flyttas för att tidigare besked avseende områdesanvändning ska kunna lämnas. Enligt vår bedömning bör bestämmelser om områdesanvändningsbesked kunna införas även med bibehållen placering av hushållningsbestämmelserna. Ett sådant alternativ har inte beskrivits och konsekvensbedömts av utredningen.

7.3 Behov av tidigt besked om områdesanvändning från det allmänna

Naturvårdsverket instämmer i bedömningen att det finns ett behov av tidigt besked från det allmänna om lämplig användning av mark- och vattenområden inför planläggning och tillståndsprövning. Det är dock oklart om aktuellt förslag kommer att ge mer än marginell effekt på investeringsviljan.

Naturvårdsverket instämmer vidare i att beskedet bör innehålla det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet inom ett mark- eller vattenområde och inkludera avvägningar mellan motstående allmänna intressen som rör hushållning med mark- och vattenområden, men inte utgöra ett avgörande i sådana miljöfrågor som behöver prövas samlat och slutligt vid ett tillfälle. Naturvårdsverket instämmer även i att beskedet bör kunna lämnas av regeringen i samband med nationell planläggning, i nationella föreskrifter eller i ett särskilt beslut.

Naturvårdsverket saknar underlag och resonemang för hur förslaget kommer att medföra en ökad investeringsvilja. Naturvårdsverkets erfarenhet är att det generellt är sällan som bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken medför att miljötillståndsprövningar drar ut på tiden eller att ansökan avvisas eller avslås. Mot bakgrund av att ett områdesanvändningsbesked inte kommer innebära ett ställningstagande i frågan om en verksamhet är tillåtlig kommer den tydligaste effekten av en reglering som den förslagna vara en fränstyrande effekt. Därtill ska beaktas att en uppdelad prövning, så som blir fallet när hushållningsbestämmelserna prövas separat av regeringen, kan leda till gränsdragningsproblem i den efterföljande tillståndsprövningen och därmed riskera att förlänga handläggningstiderna. Naturvårdsverket ser att det är tveksamt om möjligheten till områdesanvändningsbesked leder till en

tidsbesparing för fler än ett fåtal verksamhetsutövare, och att det därmed är oklart om förslaget kommer att ge mer än en mycket marginell effekt på investeringsviljan. Avsaknaden av underlag till stöd för utredningens bedömning i frågan gör det dock svårt för Naturvårdsverket att lämna ett tydligare ställningstagande.

Naturvårdsverket vill avslutningsvis framhålla att det är viktigt att kommande information om möjligheten att söka ett områdesanvändningsbesked tydligt anger att ett sådant besked inte innebär att tillåtlighetsfrågan är avgjord. Detta gäller särskilt för verksamheter som kräver Natura 2000-tillstånd. Otydligheter kring institutet riskerar att vilseleda verksamhetsutövare och göra att tillståndsprövningen uppfattas som oförutsägbär.

7.4 Tidigt besked genom planläggning eller föreskrifter på nationell nivå

Naturvårdsverket instämmer i bedömningen att det är lämpligt att ett tidigt besked om användning av mark- och vattenområden lämnas genom planläggning. Naturvårdsverket instämmer i att översikts- och regionplaner inte i tillräcklig grad nyttjas som de strategiska instrument de är för att tydligt visa vilka avvägningar mellan olika allmänna intressen som gjorts och därmed ska vägleda efterföljande beslut gällande användningen av mark- och vattenområden. Många utredningar har konstaterat att det ofta stannar vid ett konstaterande vid vilka allmänna intressen som finns i kommunen, men att avvägningen vad som ska prioriteras där samexistens inte är möjlig uteblir, varför även den vägledande funktionen för efterföljande beslut uteblir.

Naturvårdsverket har i många olika sammanhang lyft värdet av en förstärkt nationell planering som ett sätt att ge en ökad tydlighet avseende nationella avvägningar och prioriteringar som stöd för planeringen på regional och lokal nivå. Även om utredningen inte lyfter fram förslag avseende en förstärkt nationell planering tyder många av de identifierade behoven på att detta vore en effektiv väg att gå för att nå såväl tydlighet avseende nationella prioriteringar och möjlighet till förutsebarhet och därmed kortare total provningstid.

7.5.2 Ett nytt områdesanvändningsbesked ersätter nuvarande tillåtlighetsprövning

Naturvårdsverket instämmer i huvudsak i de förslag som utredningen presenterar i denna del, med tillägg om att föreslagen författning delvis bör ses över och att utredningens resonemang bör förtydligas till viss del.

Naturvårdsverket är positiv till att regeringens prövning om områdesanvändningsbesked begränsas till de intressen som regleras i hushållningsbestämmelserna i nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken. Det är Naturvårdsverkets uppfattning att en sådan ordning ligger närmare EU-rätten och är mer förenlig med domstolarnas grundlagsskyddade självständighet.

Regeringens förbehåll om att lämna ett områdesanvändningsbesked inför beslut om tillstånd för vissa andra verksamheter

Naturvårdsverket ställer sig frågande till om ordalydelsen av föreslagen bestämmelse i 6 kap. 3 § första stycket 1 i förslag till lag om hushållning med mark- och vattenområden verkligen motsvarar nuvarande bestämmelse i 17 kap. 3 § första stycket 1 miljöbalken. Det finns därför skäl att förtydliga utredningen i denna del.

Naturvårdsverket uppfattar utredningens förslag som att utgångspunkten ska vara att den nya bestämmelsen i 6 kap. 3 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden ska motsvara 17 kap. 3 § miljöbalken (med undantag för mindre ändringar i förhållande till 17 kap. 3 § första stycket 2 miljöbalken). Skillnaden mellan bestämmelserna är att nuvarande bestämmelse avgränsas till att regeringen, vid urval av vilka verksamheter som omfattas av regeringens rätt till förbehåll, ska beakta *de intressen som 1 kap. 1 § miljöbalken ska främja* medan den nya bestämmelsen avgränsas till att regeringen vid urvalet ska beakta *intressen som anges i 2 kap.* (dvs. nuvarande 3 kap. miljöbalken). Detta innebär enligt Naturvårdsverkets uppfattning att den nya bestämmelsen har ett potentiellt mindre tillämpningsområde vilket medför att regeringen kommer kunna förbehålla sig rätten till områdesanvändningsbesked för färre verksamheter. Det saknas en konsekvensanalys om detta i utredningen, vilket Naturvårdsverket tolkar är ett resultat av att man utgått från att bestämmelserna ska motsvara varandra.

Innebörden av ett områdesanvändningsbesked

Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna lydelsen av 6 kap. 3 § i förslaget till lag om hushållning med mark- och vattenområden är otydlig och behöver ses över.

Innebörden av ett områdesanvändningsbesked definieras i förslaget till 6 kap. 1 § som ett ställningstagande från regeringen till ”om ett visst mark- eller vattenområde får användas för en viss verksamhet”. För anläggningar för kärnteknisk verksamhet och geologisk lagring av koldioxid är sådant besked enligt 2 § obligatoriskt. I föreslagen 3 § anges sedan att regeringen i ett områdesanvändningsbesked får lämna besked om ”lämplig användning av ett mark- eller vattenområde enligt bestämmelserna i 2 kap., 3 kap. och 4 kap. 2 eller 3 §”. Skillnaden i lydelse mellan 1 § och 3 § ger uppfattningen att ett områdesbesked enligt 3 § är begränsat till angivna bestämmelser medan ett besked i fråga om de obligatoriska verksamheterna i 2 § inte är bundet till angivna bestämmelser i 3 §.

Eftersom det i föreslagna bestämmelser i 6 kap. 1 § och 11 § anges vad ett områdesanvändningsbesked *innebär* respektive vad som ska *prövas* ställer sig Naturvårdsverket frågande till varför det behöver anges särskilt på det sättet som det nu görs i 3 §. Naturvårdsverket kan inte hitta någon förklaring till detta i varken avsnitt 7.5.2 eller författningskommentarerna till aktuella bestämmelser.

Underrättelse till regeringen enligt 3 kap. 5 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden

Naturvårdsverket instämmer i att huvudregeln i de fall tillståndsprövning av verksamheten pågår ska vara att myndigheten eller kommunen ska underrätta regeringen senast vid den sista tidpunkt för synpunkter som anges i kungörelsen av ansökan om tillstånd. Naturvårdsverket anser dock att det måste finnas en möjlighet att lämna över ärenden även efter denna tidpunkt. Föreslagen bestämmelse i 6 kap. 5 § i lagen om hushållning med mark- och vattenområden bör därför kompletteras med en sådan möjlighet.

Utredningens förslag bygger på att ansökan är komplett när den kungörs. Enligt Naturvårdsverkets erfarenhet är så inte alltid fallet. I de fall prövningsmyndigheten inte skickat ut ansökan till remissmyndigheter med förfrågan om kompletteringsbehov innan ansökan kungörs kan kompletterande information behöva begäras efter kungörelse. I de fall dessa uppgifter visar att

regeringen behöver underrättas måste det enligt Naturvårdsverkets uppfattning finnas en möjlighet att göra så även efter kungörelse. En sådan möjlighet ligger även i linje med utredningens förslag om att regeringen får fatta beslut om förbehåll fram till prövningsmyndigheten i första instans har meddelat dom eller beslut.

Områdesanvändningsbesked i förhållande till verksamheter som omfattas av minerallagen

Enligt utredningens förslag undantar 6 kap. 4 § p. 10 lagen om hushållning med mark- och vattenområden anläggningar som omfattas av ett beslut om bearbetningskoncession. Av utredningens överväganden framgår att skälet till detta är att sådana verksamheter, genom beslutet om bearbetningskoncession enligt minerallagen, redan har fått ett tidigt besked om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Naturvårdsverket bedömer att verksamheter som omfattas av minerallagen i vissa fall skulle kunna anses vara av väsentligt allmänintresse och därmed även omfattas av 6 kap. 6 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Det är inte heller osannolikt att en sådan verksamhet skulle kunna omfattas av 6 kap. 3 § första stycket p. 1 samma lag.

För att undvika tillämpningsproblem bedömer Naturvårdsverket att det bör framgå av författningen att ett områdesanvändningsbesked inte kan lämnas för verksamheter som omfattas av minerallagens tillämpningsområde.

7.5.3 Även vissa verksamhetsutövare ska kunna begära ett områdesanvändningsbesked

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om att regeringen ska ha möjlighet att förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked efter begäran av en verksamhetsutövare av sådana verksamheter som i dag avses i 17 kap. 1 och 4 a §§ miljöbalken. Naturvårdsverket instämmer i förslaget om att samma möjlighet bör införas för verksamhetsutövare som avser att bedriva en annan verksamhet som är av väsentligt allmänintresse.

Naturvårdsverket är positiv till att ett områdesanvändningsbesked föreslås vara frivilligt för verksamhetsutövare att begära, samt att möjligheten är begränsad till vissa verksamheter. Naturvårdsverket bedömer även att uttrycket ”väsentligt allmänintresse” är lämpligt i det här sammanhanget.

Särskilt om förnybar energi

Naturvårdsverket saknar överväganden i fråga om ett *tidigt* besked om lämplig användning av mark och vatten är förenligt med artikel 16b.2 förnybartdirektivet.¹ Genom bestämmelserna 6 kap. 4 och 6 §§ i lagen om hushållning med mark- och vattenområden ges regeringen möjlighet att förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked inför beslut om tillstånd för en ny verksamhet. Utifrån bestämmelsernas lydelse tillsammans med utredningens resonemang bedömer Naturvårdsverket att både vindkraft och anläggningar för solkraft skulle kunna bli föremål för ett tidigt besked. I artikel 16b.2 i förnybartdirektivet (RED III) finns det, för projekt för förnybar energi, krav på att en miljöbedömning ska utföras i ett enda förfarande som omfattar alla relevanta bedömningar (om miljöbedömning krävs enligt MKB-direktivet eller

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/ 2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652.

art- och habitatdirektivet).² Förutom kravet på accelerationsområden kan Naturvårdsverket inte hitta något resonemang i utredningen kopplat till förnybartdirektivet. Det finns därför skäl att förtydliga utredningen i fråga om ett tidigt besked är förenligt med kravet på att en miljöbedömning för projekt för förnybar energi ska utföras i ett enda förfarande.

Anläggningar för solkraft ges som ett exempel på typer av verksamheter och anläggningar med potentiellt stor påverkan på ett statligt markanvändningsintresse som bör ges möjlighet att begära ett områdesanvändningsbesked. För solkraftsanläggningar bedömer Naturvårdsverket att tillämpningssvårigheter kan uppstå på grund av den ordning som dessa anläggningar för nuvarande provas i. Solkraftsanläggningar provas som huvudregel inte enligt 9 kap. miljöbalken, utan med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken.

Naturvårdsverket har uppmärksammat att det enligt nuvarande ordning är en motsägelsefull lagstiftning i fråga om hur hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas i samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det har bland annat sin grund i ordalydelsen av 2 kap. 6 § miljöbalken och 12 kap. 6 § miljöbalken – att det å ena sidan anges i 2 kap. 6 § att 3 och 4 kap. ska tillämpas i samråden (vid ändrad markanvändning) men å andra sidan anges i 12 kap. 6 § miljöbalken att förelägganden och förbud får utfärdas till skydd för naturmiljön. Detta innebär svårigheter eftersom det i specifikt 3 kap. miljöbalken pekas ut intressen och näringar som i vart fall inte direkt har en koppling till begreppet naturmiljö. Sammantaget är det inte tydligt hur hushållningsbestämmelserna ska kunna tillämpas fullt ut i samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken när förelägganden och förbud [endast] får utfärdas till skydd för naturmiljön.

Tillämpningssvårigheter kan alltså uppstå mot bakgrund av den oklara lagstiftningen. Om solkraftsanläggningar provas som en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken uppkommer dock inte de tillämpningssvårigheter som beskrivs.

7.5.5 Krav på miljöbedömning och innehåll i en begäran om områdesanvändningsbesked

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag om begäran om områdesanvändningsbesked i stort. Naturvårdsverket motsätter sig förslagen i bestämmelsen i 6 kap. 12 § p 1 om när regeringen ska godkänna miljökonsekvensbeskrivningen respektive p 2, göra en slutlig och samlad bedömning av beskedets miljöeffekter. Dessutom motsätter sig Naturvårdsverket den föreslagna tidsfristen om tre månader för den beredande myndigheten (9 § i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden).

Naturvårdsverket ser att det bör övervägas om föreslagen bestämmelse i 6 kap. 10 § förslaget till ny lag om hushållning även ska inkludera en möjlighet för regeringen att lämna över ärendet till en myndighet för beredning även vid obligatorisk prövning enligt 2 § samma lag.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU (MKB-direktivet) och Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Art- och habitat-direktivet).

Vad gäller utredningens förslag att avgränsningssamråd inte bör vara ett krav inför en begäran om områdesanvändningsbesked kvarstår Naturvårdsverket vid den uppfattning avseende avgränsningssamråd som framfördes i yttrande daterat 5 juni 2025 över delbetänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* (s. 19 f. och 22 ff.).³

Avslutningsvis noteras att nuvarande skyldighet i 3 kap. 12 § miljöbalken för länsstyrelsen att på begäran tillhandahålla planeringsunderlaget även åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. förefaller ha försvunnit i samband med bestämmelsens flytt till den nya lagen. Naturvårdsverket kan inte se att detta berörs i betänkandet och uppfattar därför att skyldigheten inte tagits bort medvetet.

Naturvårdsverket har svårt att följa utredningens resonemang avseende slutsatsen att det bör vara en skillnad i miljöbedömningsförfarandet beroende på om beslutet om områdesanvändningsbesked meddelas innan eller efter att ansökan om tillstånd har lämnats in. Vi saknar en tydlig analys av hur förslaget är i linje med MKB-direktivet och kan därför inte ta ställning till om den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 12 § i förslag till lag om hushållning med mark- och vattenområden är förenlig med MKB-direktivet.

Vidare konstaterar vi att det är oklart hur utredningen menar hur 6 kap. 42 och 43 §§ miljöbalken ska tillämpas. Utredningen verkar ha utgått ifrån att godkännandet av miljökonsekvensbeskrivningen ingår i slutförandet av miljöbedömningen. Naturvårdsverket delar inte den uppfattningen. Ett beslut om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 42 § miljöbalken behöver alltid ske innan miljöbedömningen kan slutföras enligt 6 kap. 43 § miljöbalken, detta oavsett om det sker i samma beslutsdokument eller inte. Att regeringen i sitt beslut om områdesanvändningsbesked skulle kunna slutföra miljöbedömningen i någon del utan att först ha godkänt miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 42 § miljöbalken är därför en felaktig slutsats. Naturvårdsverket bedömer därför att utformningen av den föreslagna bestämmelsen i 12 § i förslag till lag om hushållning med mark- och vattenområden bestämmelserna i är felaktig eftersom den hanterar 6 kap. 42 och 43 §§ miljöbalken som alternativa.

Naturvårdsverket bedömer vidare att föreslagen bestämmelse i 6 kap. 12 § i förslag till lag om hushållning med mark- och vattenområden, oaktat dess slutliga utformning kopplat till 6 kap. 42 och 43 §§ miljöbalken, behöver förtydligas. Det behöver framgå att godkännandet och den samlade bedömningens omfattning enbart avser de hushållningsfrågor som områdesanvändningsbeskedet omfattar och inte miljökonsekvensbeskrivningen som helhet. Att detta är avsikten framgår tydligt av utredningens överväganden men behöver tydliggöras i föreslagen bestämmelse.

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att det vid regeringens prövning av områdesanvändningsbesked kommer att krävas ett förhållandevis omfattande underlag för att möjliggöra en bedömning av om samexistens ska kunna äga rum eller om intressen är oförenliga och i så fall vilket intresse enligt nuvarande 3–4 kap. miljöbalken som bör ges företräde. Vidare är inte sällan aktuella ärenden inte bara omfattande utan även komplexa och komplicerade. Naturvårdsverket

³ Naturvårdsverket (2025). Yttrande över SOU 2024:98 – En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (KN2025/00288), NV-01103-25, 2025-06-05.

bedömer därför den föreslagna tidsfristen om tre månader för den beredande domstolen eller myndigheten som olämplig. En kort tidsfrist riskerar att ge ett mindre bearbetat underlag för regeringens prövning, vilket är olyckligt i förhållande till vikten av de frågor som prövas. En otillräcklig tid för beredning kan också leda till merarbete och längre prövningstid hos regeringen.

7.5.6 Regeringens prövning i områdesanvändningsbesked

Naturvårdsverket instämmer i förslagen som betänkandet presenterar i denna del.

7.5.8 Beslutet om områdesanvändningsbesked ska vara bindande

Naturvårdsverket instämmer i huvudsak i de förslag som utredningen presenterar, men är av uppfattningen att författningstexten gällande områdesanvändningsbeskedets rättsverkan behöver förtydligas.

I artikel 8 a i MKB-direktivet anges att den ansvariga myndigheten ska förvissa sig om att myndighetens motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan är aktuell när den ansvariga myndigheten fattar beslut om att bevilja eller avslå en tillståndsansökan. Naturvårdsverket ser att det finns skäl att förtydliga utredningens förslag avseende områdesanvändningsbeskedets bindande verkan för efterkommande miljötillståndsprövning med att det enbart gäller i förhållande till de omständigheter som prövats. I det fall förutsättningarna ändras mellan områdesanvändningsbeskedets meddelande och prövningsmyndighetens ställningstagande till en ansökan om miljötillstånd, har prövningsmyndigheten skyldighet att beakta dessa förändringar. En sådan ordning gäller oaktaget formuleringen i bestämmelsen, men vi ser att det finns pedagogiska skäl att ändå överväga att förtydliga detta. Detta kan ske genom ett kortare tillägg i förslagen bestämmelse i 6 kap. 15 § första stycket med ”så vitt avser de förutsättningar som prövats av regeringen” efter ”som sker i ärendet om områdesanvändningsbesked”. Tydlighet i fråga om vad som är prövat och inte är särskilt viktigt i förhållande till att beskedet föreslås vara giltigt i fem år, en tid under vilken förhållanden kan förändras.

7.7 Frågor för framtida översyn

Naturvårdsverket instämmer i att möjligheterna att tydligare avväga olika allmänna intressen i havsplanerna bör utredas.

För att havsplaner ska få en tydligare vägledande funktion finns det enligt vår uppfattning ett behov av att utreda förutsättningarna för ett starkt utpekande i planerna. Detta gäller oavsett om det kommer införas ett auktionssystem för vindkraft till havs eller inte. Ju tydligare havsplaner är i fråga om avvägningar för användning av havsområden desto mer kan planerna bidra till en förkortad och smidigare samråds- och tillståndsprövningsprocess för verksamheter etablerade till havs. Naturvårdsverket instämmer även i bedömningen att en översyn av planläggning i havsplan lämpligen bör göras samordnat och samtidigt med en översyn av förutsättningarna för nationell fysisk planering på land.

9 Konsekvenser

Naturvårdsverket saknar beskrivning av förslagets konsekvenser i flera avseenden, vilket har beskrivits tidigare i yttrandet kopplat till de enskilda förslagen. Utöver de behov som lyfts i de delarna ser Naturvårdsverket att det vid så här genomgripande förändringar också finns behov av att analysera vilka konsekvenser det får för miljöbalken och dess vidare tillämpning om 3, 4 och

delar av 17 kap. lyfts ut. Miljöbalken är en ramlag med en tydlig systematik och ett systemperspektiv. Om delar av systemet lyfts ut kan det få följdverkningar för övriga delar av systemet.

Naturvårdsverket bedömer att beskrivningen av konsekvenser för miljö och klimat är inkonsekvent och bristfällig (avsnitt 9.10). I samband med förslagen motiveras förflyttningen av 3 och 4 kap. miljöbalken till ny lag bland annat med att tillämpningen hittills givit en alltför stor tyngd till miljöhänsynen i och med placeringen i miljöbalken. Att flytta hushållningsbestämmelserna från miljöbalken borde mot den bakgrunden innebära konsekvenser för miljön. Några sådana konsekvenser beskrivs inte.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand, miljöjuristerna Karin Bäckström Jensen, Tove Eriksson Molin, Elin Källgren Thyr och Anna Lindberg samt handläggarna Lena Odeberg och Johanna Enberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Marie Uhrwing

Kopia till:
kn.me.remissvar@regeringskansliet.se