

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning¹.

Bakgrund och innehållet i förslaget

Bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden finns i dag i 3 och 4 kap. miljöbalken och i hushållningsförordningen. Bestämmelserna tillämpas vid planläggning och prövning enligt en rad lagar, bl.a. vid tillåtlighetsprövning och tillståndsprövning enligt miljöbalken, men också vid exempelvis planläggning enligt plan- och bygglagen och bearbetningskoncession enligt minerallagen. Miljötillståndsutredningen har haft i uppdrag att analysera möjligheterna att samla bestämmelser om hushållning i en särskild lag, då det bland annat framförts att bestämmelsernas nuvarande placering i miljöbalken riskerar att medföra att andra allmänna intressen och det samhällsekonomiska perspektivet i hållbarhetsbegreppet försvagas, såsom den gröna näringens möjligheter att bidra till klimatomställningen, men även frågor som rör exempelvis livsmedelsförsörjning och säkerhet. Utredningen har vidare haft i uppdrag att ta ställning till hur ett besked om det allmänna grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas i ett tidigt skede, utan att utvärdera den betydelse och funktion som de grundläggande bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintressesystemet, har.

Utredningen anger sammanfattningsvis att utmaningarna med befintlig lagstiftning är en följd av olämplig placering av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken, att besked från det allmänna om lämplig placering av en verksamhet i relation till allmänna intressen ofta kommer i ett sent skede, bristande effektivitet i genomförandet av nationella anspråk på mark- och vattenområden, samt otydlig avvägning mellan oförenliga allmänna intressen, såsom riksintressen och andra allmänna intressen. Utredningen bedömer att dagens reglering inte bara upplevs otydlig och komplex, och därmed ineffektiv, utan också att den stora omfattningen av områden med riksintressen och andra nationella intressen riskerar att

¹ Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft. För kommittéer och särskilda utredare som har tillkallats före nämnda ikraftträdande tillämpas förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

äventyra hela riksintressesystemets legitimitet. Vidare har utredningen identifierat en rad utmaningar med nuvarande tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Sammantaget anges utmaningarna med befintlig lagstiftning bl.a. motverka intresset för investeringar i nya eller ändrade verksamheter i Sverige.

Förslaget innebär att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till en ny lag: lagen om hushållning med mark- och vattenområden. I den nya lagen placeras också bestämmelser om nationell fysisk planering och regeringens tillämpning av hushållningsbestämmelserna i områdesanvändningsbesked. Möjligheten att begära ett frivilligt områdesanvändningsbesked införs. Ett nytt områdesanvändningsbesked ersätter nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Ett områdesanvändningsbesked ska inkludera avvägningar mellan motstående allmänna intressen som rör hushållning med mark- och vattenområden, men ska inte innehålla ett avgörande i sådana miljöfrågor som behöver prövas samlat och slutligt vid ett tillfälle. Regeringens prövning i områdesanvändningsbesked ska på motsvarande sätt som gäller vid nuvarande tillåtlighetsprövning kunna ske på regeringens eget initiativ, efter ett överlämnande av den myndighet som ska pröva ansökan om tillstånd, men också efter en begäran av kommunfullmäktige eller en verksamhetsutövare. En begäran om områdesanvändningsbesked ska lämnas till regeringen. En begäran om områdesanvändningsbesked från en verksamhetsutövare ska göras innan en tillståndsansökan har lämnats in till prövningsmyndigheten. En ansökan om tillstånd enligt miljöbalken ska innehålla uppgifter om ett områdesanvändningsbesked enligt den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden har beslutats eller begärts men ännu inte beslutats.

Genom att placera hushållningsbestämmelserna i en egen lag framgår enligt utredningen tydligare skillnaden mellan miljöprövning enligt miljöbalken och tillämpningen av hushållningsbestämmelserna, som i hög grad har att förhålla sig till lämplig användning av mark- och vattenområden genom planläggning. Samtidigt anges bestämmelsernas placering i en egen lag också ge bättre förutsättningar för att tydliggöra vad som ska ingå i prövningen enligt bestämmelserna och hur bestämmelserna bör tillämpas i olika planläggnings- och prövningssituationer i förhållande till olika lagar. Förslaget på tidigt besked om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i ett områdesanvändningsbesked anges vidare medföra en regeringsprövning av verksamheter som är i bättre överensstämmelse med unionsrätten än nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Ett politiskt områdesbesked som väger samman olika motstående allmänna intressen i ett tidigt skede syftar till att främja investeringsviljan och förkorta den totala tidsåtgången för tillståndprocessen.

Förslagen, som förutom en ny lag även innebär följändringar i ett drygt 30-tal författningar, föreslås träda i kraft den 1 januari 2028.

Konsekvenser för företag

Förslaget att flytta hushållningsbestämmelserna i miljöbalken till en ny lag anges i konsekvensutredningsavsnittet inte medföra några direkta eller indirekta konsekvenser för företag.

Förslaget att ersätta den obligatoriska tillståndsprövningen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken med krav på områdesanvändningsbesked för vissa verksamheter bedöms enbart omfatta ett fåtal större företag. I detta sammanhang nämns att när det gäller anläggningar för kärnteknisk verksamhet finns det i dag tre stora energibolag som äger kärnkraftverk. Några verksamheter

för geologisk lagring av koldioxid finns inte i Sverige i dag. Det kan dock antas att det framför allt är stora bolag som skulle kunna söka sådana tillstånd.

För de verksamheter där regeringen kommer att kunna förbehålla sig prövningen i områdesanvändningsbesked efter en begäran motsvarande den bestämmelse som i dag finns i 17 kap. 4 a § miljöbalken anges en större krets kunna omfattas. Det rör sig om tillståndspliktiga verksamheter och utredningen hänvisar till siffror från 2022 som anger att cirka 5 630 anläggningar omfattas av tillståndsplikt i Sverige, varav cirka 380 är A-verksamheter och cirka 5 250 är B-verksamheter. För information om storleken på potentiellt berörda företag hänvisas till en undersökning från 2021 där företag av olika storlek tillfrågats om tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken. Utredningen konstaterar att det är fråga om en relativt stor bredd som i teorin skulle kunna komma att omfattas av regeringens förbehåll, men att det i praktiken är betydligt färre verksamheter som blir aktuella för nuvarande tillåtighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken och enbart ett fåtal prövningar per år.

För förslaget att införa en möjlighet för fler verksamheter än de som framgår av nuvarande bestämmelser i 17 kap. 1 och 4 a §§ miljöbalken att kunna få ett tidigt besked genom områdesanvändningsbesked, d.v.s. verksamheter som är av väsentligt allmänintresse, anges att detta bör komma i fråga vid nyetablering. Det görs ett antagande om att detta kommer att bli aktuellt för förhållandevis få företag. Det anges inte vara möjligt att närmare uttala sig om företagets storlek, men det konstateras att även om det i flera fall kan vara fråga om större företag finns det även mindre företag som söker tillstånd till verksamheter av väsentligt allmänintresse, exempelvis mindre etableringar som avser ny och banbrytande teknik.

Möjligheten att begära ett frivilligt områdesanvändningsbesked bedöms kunna leda till ökad investeringsvilja då det för nya verksamheter införs en möjlighet att få ett tidigt besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. De föreslagna ändringarna som avser ett tidigt besked från det allmänna bedöms även bidra till en effektivare hantering av konkurrerande anspråk på mark- och vattenområden. På samma sätt som för andra aktörer anges enklare och tydligare lagstiftning generellt medföra lägre kostnader. Några exempel på sådana lägre kostnader kan vara att minska risken för långa planerings- och prövningsprocesser eller besparingar som kan göras i kostsamma utredningar, eller en minskad risk för förseningar och fördröjningar i samband med omtag eller kompletteringar av utredningar i ett sent skede. Därutöver görs bedömningen att förslaget kommer att leda till minskade kostnader för företagen genom att de ges en möjlighet att i ett tidigt skede och efter ett begränsat antal utredningar få besked om en plats är lämplig för en viss typ av verksamhet i stället för att invänta besked i frågan i samband med tillståndsbeslutet.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Utredningen presenterar på ett grundligt sätt gällande rätt på området och går systematiskt tillväga när det gäller att identifiera och beskriva problembilden. För- och nackdelar med olika alternativa lösningar beskrivs på en mycket detaljerad och utförlig nivå. Till stöd hämtas fakta från en stor mängd tidigare utredningar, rättspraxis, samråd med företag och internationella jämförelser, vilket är positivt.

Redovisningen av berörda företag och konsekvenser för företag är däremot svagare. Det förekommer viss information om antal berörda företag och storlek på dessa. Det förekommer också viss information om förväntade effekter, såsom ökad investeringsvilja och kostnadsbesparingar.

Mot bakgrund av hur problematiskt nuvarande placering av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken beskrivs i betänkandet är det förvånande att en flytt av dessa inte bedöms medföra några direkta eller indirekta konsekvenser för företag. I detta sammanhang hade Regelrådet förväntat sig åtminstone några resonemang kring konsekvenser för olika typer av företag inom olika branscher.

Det hade även varit önskvärt med mer utförliga resonemang kring de potentiellt negativa konsekvenserna för olika företag och branscher beträffande förslaget om tidiga områdesanvändningsbesked från regeringen. Detta gäller exempelvis då det under vissa omständigheter är möjligt för regeringen att ändra sitt tidigare lämnade besked. Då beskeden beskrivs som politiska överväganden med prioritering av vissa utpekade intressen hade det vidare varit relevant att resonera kring konkurrenspåverkan. Detta exempelvis om förslaget kan medföra en beteendeförändring med en ökad prospektering eller annan ökad aktiv eftersökning av attraktiva geografiska platser, drivet av förhållandevis resursstarka aktörer, och om de då kan få förtur för etablering på dessa platser på bekostnad av andra aktörers möjligheter att utveckla eller etablera verksamhet på dessa platser.

Sammanfattningsvis bedömer Regelrådet följande aspekter, för vilka det saknas redovisning, bristfälliga: behov av speciella informationsinsatser, påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag, regleringens påverkan på företag i andra avseenden samt särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet bedömer följande aspekter mycket väl redovisade, och därmed godtagbara: bakgrund och syfte, alternativa lösningar, effekter av om ingen reglering kommer till stånd, överensstämmelse med EU-rätten samt särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande.

Regelrådet bedömer att redovisningen av följande aspekter kunde ha varit bättre, men ändå är godtagbara: berörda företag utifrån antal, storlek och bransch samt påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 4 november 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande