

PM Rotel IX (Dnr KS 2025/1175)

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

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet
Remisstid den 10 november 2025

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten SOU (2025:88), besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen

Sammanfattning av ärendet

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt Miljöbalk (1998:898), nedan miljöbalken, kan förenklas och förkortas. Utredningens arbete redovisas etappvis i olika delbetänkanden.

I föreliggande delbetänkande har frågor gällande hushållningsbestämmelserna i miljöbalken samt process och reglering avseende tidigt besked från det allmänna om en verksamhets placering på viss plats behandlats.

I delbetänkandet föreslås att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kapitlet miljöbalken flyttas till en ny lag. Syftet är att främja en användning av mark- och vattenområden som är lämplig för samhället vid en allsidig och samlad bedömning – både i ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv.

Det föreslås även att bestämmelserna i 17 kapitlet miljöbalken om regeringens tillåtlighetsprövning upphävs och ersätts av nya bestämmelser i den nya lagen. Det innebära att istället för tillåtlighetsprövning ska regeringen medge ett områdesanvändningsbesked efter en prövning utifrån hushållningsbestämmelserna.

Klimat- och näringslivsdepartementet har remitterat betänkandet till Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttranden som svar på remissen givet den korta tidsramen.

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget att ersätta regeringens tillåtlighetsprövning med områdesanvändningsbesked samt flytten av hushållningsbestämmelserna till en ny lag.

Exploateringskontoret bedömer att de föreslagna författningsändringarna inte påverkar kontorets planering, utveckling eller förvaltning av mark- eller vattenområden, utom i undantagsfall. Förändringarna rör främst nationella intressen och större verksamheter. Kontoret anser att reglerna kan leda till tydligare och smidigare processer och har inga synpunkter på miljötillståndsutredningens förslag.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrker utredningens förslag om att ersätta regeringens tillåtlighetsprövning med områdesanvändningsbesked samt att flytta hushållningsbestämmelserna till en ny lag. Nämnden ser inga förändringar i det materiella skyddet av områden, men anser att flytten markerar behovet av samhälleliga avvägningar.

Stadsbyggnadskontoret bedömer att den föreslagna lagstiftningen tydliggör statens avvägning av allmänna intressen och skapar en effektivare planeringsprocess. Förslaget ligger i linje med tidigare förarbeten och bibehåller hushållningsbestämmelsernas syfte. Kontoret anser att få projekt i Stockholm berörs och har inget att erinra, men framhåller att lagens genomförande beror på hur statliga myndigheter hanterar förvaltningen.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Stockholms stads miljöprogram har en ambitiös vision med tydliga mål om att göra staden klimatpositiv, främja biologisk mångfald och säkerställa en hållbar och rättvis utveckling för både dagens och framtida generationer. Enligt stadens förvaltningar förväntas inte utredningens förslag i någon större utsträckning påverka stadens pågående arbete. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets svar.

Stockholm den 12 november 2025

Åsa Lindhagen

Bilaga

Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten (SOU 2025:88). KS dnr. 2025/1175-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Regeringen beslutade i juni 2023 att tillsätta en utredning med uppdrag att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas, miljötillståndsutredningen. I januari 2025 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2025:2) som ska redovisas som delbetänkanden. Nu aktuellt ärende avser ett av dessa. De frågor som behandlas gäller placering av hushållningsbestämmelserna samt process och reglering avseende tidigt besked från det allmänna om en verksamhets placering på viss plats.

Utredningens slutsats är att det finns flera utmaningar med placeringen, regleringen och tillämpningen av de befintliga hushållningsbestämmelserna. När hushållningsreglerna vid tillkomsten av miljöbalken flyttades in i 3 och 4 kapitlet miljöbalken var syftet att förstärka vikten av att ta hänsyn till miljöintresset men att samtidigt göra en allsidig och bred prövning utifrån samhällsliga intressen. I dagens tillämpning har miljöintresset dock kommit att väga tyngre än andra angelägna intressen.

Utredningen har även identifierat utmaningar med regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kapitlet miljöbalken. Dessa är av både konstitutionell och unionsrättslig art. Konstitutionellt genom att domstolarna har en grundlagsskyddad självständighet samtidigt som regeringen kan förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av ett ärende som är anhängigt vid en domstol. Unionsrättsligt genom att en tillåtlighetsprövning separat från den övriga tillståndsprövningen innebär en sådan uppdelad prövning som inte är lämplig med hänsyn till de krav som ställs i art- och habitatdirektivet.

Mot bakgrund av detta föreslås att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kapitlet miljöbalken flyttas till en ny lag: Lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Syftet är att främja en användning av mark- och vattenområden som är lämplig för samhället vid en allsidig och samlad bedömning – både i ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv. Användningen bör leda till en hållbar utveckling och vid bedömningen bör alla samhällsekonomiska konsekvenser beaktas. I lagen förtydligas när och hur hushållningsbestämmelserna ska tillämpas.

I delbetänkandet föreslås även att bestämmelserna i 17 kapitlet miljöbalken om regeringens tillåtlighetsprövning upphävs och ersätts av nya bestämmelser i lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Istället för tillåtlighetsprövning ska regeringen medge ett områdesanvändningsbesked efter en prövning utifrån hushållningsbestämmelserna i samma lag med samma innebörd som nuvarande 3 och 4 kapitlet miljöbalken. Beskedet kan även begäras av verksamhetsutövare och kommer vara bindande vad gäller markanvändningsfrågor men innebär inte en prövning av tillåtligheten för verksamheten eller ett avgörande i sådana miljöfrågor som behöver provas samlat och slutligt vid ett tillfälle.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttranden som svar på remissen givet den korta tidsramen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 13 oktober 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret tillstyrker utredningens förslag på att regeringens tillåtlighetsprövning ersätts med ett nytt områdesanvändningsbesked efter en prövning utifrån hushållningsbestämmelserna.

Vidare tillstyrks flytten av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kapitlet miljöbalken till en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden. Stadsledningskontoret kan konstatera att förslaget inte innebär några förändringar i de materiella reglerna i 3 och 4 kapitlet, vilket innebär att det inte blir någon förändring i det skydd för skyddsvärda områden som finns idag. Dock innebär förändringen en markering ifråga om att en bred samhällelig avvägning mellan olika intressen behöver göras i varje enskilt fall.

Stadsledningskontoret välkomnar denna ambition. Idag kan en miljömässigt hållbar åtgärd inom ett stadsutvecklingsprojekt vara svårt att genomföra på grund av att alltför stor tyngd ges åt det enskilda miljöintresset i avvägningen.

Stadsledningskontoret delar utredningens analys att förutsättningarna för att tillämpa hushållningsbestämmelserna har förändrats sedan de infördes i miljöbalken. Klimatomställningen som innebär krav att vårt samhälle behöver förändras i rask takt är ett sådant exempel.

Stadsledningskontoret anser också att införandet av regeringens möjlighet att lämna områdesanvändningsbesked kan öka möjligheten till snabbare process i fråga om besked för en verksamhet om möjlighet att kunna etablera sig på en viss plats. Om ett sådant besked lämnas i ett tidigt skede vet den sökande verksamheten om det finns skäl att gå vidare i tillståndprocessen eller inte.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 13 oktober 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Miljötillståndsutredningen lyfter fram flera fördelar med föreslagna författningsändringar. Genom att flytta hushållningsbestämmelserna förtydligas att reglering av mark- och vattenområden görs utifrån vad som är hållbart för samhället

och med beaktande av alla samhällsekonomiska konsekvenser och placeringen i en ny lag bör underlätta tillämpningen av bestämmelserna vid planläggning och tillståndsprövning enligt olika lagar. Möjligheten att begära ett områdesanvändningsbesked bedöms underlätta för verksamhetsutövare som behöver ett tidigt besked för att få kännedom om platsen är lämplig och därigenom undvika dyra och utdragna tillståndprocesser om platsen ändå inte bedöms lämplig vid en tillämpning av hushållningsbestämmelserna.

Exploateringskontoret bedömer att utredningens förslag inte berör kontorets planering, utveckling eller förvaltning av mark- eller vattenområden utom möjligen i undantagsfall. Bestämmelserna i föreslagen ny lag rör främst nationella intressen och nya verksamheter som rör kärnteknisk verksamhet, allmänna farleder, geologisk lagring av koldioxid eller större industriella verksamheter. I det fall att kontoret planerar att ändra en mark- eller vattenanvändning som berörs av nationella intressen eller planerar för att möjliggöra för nya verksamheter av ovan nämnda slag så bedömer kontoret att föreslagna författningsändringar inte har en negativ påverkan på kontorets verksamhet då de föreslagna författningsändringarna till stor del innebär att befintliga bestämmelser bibehålls och att planering och prövning snarare skulle kunna få en smidigare och tydligare process. Exploateringskontoret har inga synpunkter på miljötillståndsutredningens förslag.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämndens remissvar, genom delegationsbeslut av förvaltningschef, daterat den 13 oktober 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Nämnden tillstyrker, utifrån de intressen som nämnden har att bevaka som tillsynsmyndighet, utredningens förslag på att regeringens tillåtlighetsprövning ersätts med ett nytt områdesanvändningsbesked efter en prövning utifrån hushållningsbestämmelserna. Vidare tillstyrker nämnden flytt av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken till en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden.

När hushållningsreglerna vid tillkomsten av miljöbalken flyttades in i 3 och 4 kap. miljöbalken var syftet att förstärka vikten av att ta hänsyn till miljöintresset. Syftet med att nu flytta ut reglerna igen till en egen lag är för att betona vikten av en allsidig och bred prövning utifrån samhälleliga intressen, där miljöintresset inte ska väga tyngre än något annat angeläget intresse. Huruvida detta innebär en reell förändring i vilken tyngd som miljöintresset ges idag kan inte nämnden ta ställning till. Förslaget innebär inte några förändringar i de materiella reglerna i 3 och 4 kapitlet, vilket innebär att det inte blir någon förändring i det skydd för skyddsvärda områden som finns idag. Dock innebär förändringen en markering ifråga om att en bred samhällelig avvägning mellan olika intressen behöver göras i varje enskilt fall. Det kan exempelvis handla om att möjliggöra en miljömässigt hållbar åtgärd inom ett stadsutvecklingsprojekt som, även om den innebär en miljömässigt hållbar lösning, försvåras om alltför stor tyngd ges åt det enskilda miljöintresset i avvägningen.

Nämnden bedömer att införandet av regeringens möjlighet att lämna områdesanvändningsbesked kan öka möjligheten till snabbare process i fråga om besked för en verksamhet om möjlighet att kunna etablera sig på en viss plats. Om ett sådant besked lämnas i ett tidigt skede vet den sökande verksamheten om det finns skäl att gå vidare i tillståndsprövningsprocessen eller inte. Vid ett positivt områdesanvändningsbesked sker sedan tillståndsprövning av verksamheten som vanligt, med prövning av verksamheten och de villkor som ska gälla för verksamheten.

Sammantaget bedömer nämnden att förslaget underlättar för syftet med förändringarna.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 27 oktober 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Lagförslaget är en konsekvens av samma sak problematik i samhällsbyggnadsprocessen i Sverige som resulterade i det nya MKB-direktivet. Svenska statens ställningstaganden anses för vagt uttalade jämfört med andra medlemsländers i den europeiska unionen. Syftet är alltså att få till stånd en lagstiftning som är i bättre överensstämmelse med unionsrätten. Det allmänna syn på avvägningen av de allmänna intressena bedöms idag komma för sent. Stadsbyggnadskontoret bedömer att den föreslagna lagstiftningen svarar mot det syftet.

Stadsbyggnadskontorets analys är att förslaget innebär en typ av förhandsbesked avseende hur hushållningsbestämmelserna ska hanteras. Huvudsakligen berörs de speciella verksamheter som omfattas idag, inom miljöbalken. Syftet är att få till stånd en samlad och mer slutlig bedömning av statens syn på avvägningen av olika allmänna intressen för verksamheter som omfattas av bestämmelserna. Därmed uttalar staten vilket allmänt intresse som ska få företräde. Beslutet gäller dock enbart den aktuella verksamheten, och den aktuella platsen, i förhållande till de allmänna intressen som berörs av hushållningsbestämmelserna. Kontoret bedömer att det kan skapa en effektivare och tydligare planeringsprocess, framförallt genom att de allmänna intressen som bevakas av statliga myndigheter kan bli föremål för en tidig avvägning.

Stadsbyggnadskontoret kan konstatera att förslaget är i överensstämmelse med de förarbeten som utgjorde underlag för den tidigare naturresurslagen, liksom till miljöbalken, där frågorna sedan inkorporerades. Genom att samma förarbeten utgör utgångspunkt för det här förslaget till ny lagstiftning så kan det ses som att förslaget innebär att de ursprungliga utgångspunkterna och syftena med hushållningsbestämmelserna ligger fast, men att utredningen anser att de skulle kunna realiseras på ett bättre sätt i den nya lagstiftningen. Stadsbyggnadskontoret delar den bedömningen, men anser att det är avhängigt att den statliga organisationen kan lösa

förvaltningen av den nya lagstiftningen på ett tillfredställande sätt. En konsekvens stadsbyggnadskontoret kan se är att underlag kommer att krävas tidigare än idag, exempelvis avser det underlag från länsstyrelserna avseende riksintressen.

Dagens tillåtlighetsprövning ersätts med en mer begränsad, men mer slagkraftig prövning, vilket innebär att allmänna intressen utifrån hushållningsbestämmelserna inte kan aktualiseras i senare prövning. Det avser dock inte vägar, järnvägar och farleder, som föreslås föras in i respektive sektorslag. Det anges också att det behöver utredas vidare i särskild ordning.

Andra typer av prövningar påverkas dock inte av den föreslagna lagstiftningen. Exempelvis påverkas inte planmonopolet. Däremot innebär lagförslaget att de allmänna intressena, utifrån hushållningsbestämmelserna, i vissa fall kan få en något ändrad roll och hantering inom nämndens processer. Å ena sidan finns förutsättningar att statens synsätt på avvägningen av de allmänna intressena i vissa fall kan vara känd tidigare i en ärendeprocess. Å andra sidan kan det innebära att stadens möjlighet att själv hävda avvägningar mellan allmänna intressen utifrån hushållningsbestämmelserna, i exempelvis en tillståndsprövning, begränsas. Det följer dock naturligt av att en sådan avvägning redan gjorts.

Stadsbyggnadskontoret vill dock understryka att det för Stockholms del är ytterst få ärenden eller projekt som skulle påverkas av lagstiftningen. Det kan handla om större infrastrukturprojekt, eller möjligen någon etablering av en verksamhet som förutsätter användning av material med en hög potentiell miljöpåverkan. Sådana företeelser är ytterst ovanliga i Stockholm. Bestämmelserna i föreslagen ny lag rör främst nationella intressen och nya verksamheter som rör exempelvis kärnteknisk verksamhet, allmänna farleder, geologisk lagring av koldioxid eller större industriella verksamheter. I det fall staden planerar att ändra en mark- eller vattenanvändning som berörs av nationella intressen, eller planerar för att möjliggöra för nya verksamheter av ovan nämnda slag, så bedöms föreslagen lagstiftning innebära att befintliga bestämmelser bibehålls och att planering och prövning skulle kunna få en effektivare och tydligare process.

Stadsbyggnadskontoret har, sammanfattningsvis, ingenting att erinra mot förslaget. Kontoret vill dock understryka att utfallet i praktiken kommer att bli avhängigt berörda myndigheters förvaltning av lagstiftningen.