

Juridiska fakultetskansliet

Klimat- och näringslivsdepartementet

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

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har anmodats yttra sig över remiss över betänkandet Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten (SOU 2025:88).

### Sammanfattning av remissvaret

- Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslaget att lyfta ur reglerna om hushållning med mark-och vattenområden, nuvarande 3 och 4 kap. i miljöbalken och placera dessa i en egen lag.
- Juridiska fakultetsnämnden anser att det angivna syftet med att flytta ut reglerna om hushållning med mark-och vattenområden är svagt motiverade.
- Juridiska fakultetsnämnden ifrågasätter att utredningens förslag i praktiken kommer bidra till att korta den totala tidsåtgången för tillståndsprocessen.
- Juridiska fakultetsnämnden instämmer i att en revision av reglerna i 17 kap. miljöbalken om tillåtlighet kan behövas men är inte eniga i fråga om utformningen av det förslag som läggs fram.
- Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslaget om ”områdesanvändningsbesked”.
- Juridiska fakultetsnämnden avstyrker vidare förslaget att det ska vara ett regeringsbeslut att ge vissa verksamheter ”områdesanvändningsbesked”, om förslaget ändå genomförs.
- Juridiska fakultetsnämnden avstyrker också, om detta förslag genomförs, att områdesanvändningsbesked ska kunna prövas utan krav på att avgränsningssamråd har genomförts.

### Juridiska fakultetsnämnden

## Samlad bedömning

Utredningens förslag är relativt omfattande och innehåller många olika delar som utretts under kort tid. Det är därför svårt att få ihop hela bilden samt att få en överblick över de konsekvenser de olika delarna av förslaget kan få. Remissvaret fokuserar på några av de huvudsakliga beståndsdelarna och går inte in på varje enskild aspekt av de föreslagna ändringarna.

Juridiska fakultetsnämnden ställer sig i huvudsak kritisk till förslagen i utredningen och avstyrker dem. De föreslagna ändringarna har omfattande konsekvenser för det sammanhållna system som miljöbalken utgör när det gäller just att ur olika perspektiv bedöma och begränsa verksamheter och åtgärder med potentiell påverkan på miljö och hälsa, där hushållning med mark- och vattenområden är en grundbult för att kunna uppnå målet om hållbar utveckling. Detta utgör i sig anledning att ifrågasätta utredningen och förslagen.

Juridiska fakultetsnämnden noterar att utredningens förslag i stora delar går i motsatt riktning till de förslag som Regeringsprövningsutredningen lämnade i betänkandet *Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet* (SOU 2024:11).

Det är överhuvudtaget svårt att se vad förslagen syftar till eller motiveringen bakom förslagen. Utredningen pekar på svagheter i det nuvarande systemet samt i hur det tillämpas i praktiken. Det framgår dock av utredningen att de föreslagna ändringarna ”...Bör övervägas utan att utvärdera den betydelse och funktion som de grundläggande bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintresse-systemet, har.” Det innebär alltså att förslaget inte syftar till att faktiskt åtgärda de brister som finns i det nuvarande systemet, vilket ger anledning att ytterligare ifrågasätta förslaget och de direktiv som utredningen har haft att utgå ifrån. Det framstår som en stor svaghet med hela utredningen att den på så vis kringgår själva kärnan i de potentiella problemen med systemet för hushållning med mark och vatten, och utan djupare analys splittrar det system som idag ändå fyller en viktig funktion.

Att föreslå så genomgripande förändringar inom den begränsade tid som stått till utredningens förfogande och utan möjligheter till fördjupad analys och med bristfälliga motiveringar som följd, framstår vidare som en stor svaghet med utredningen. Utredningens förslag skulle således riskera att bryta upp en visserligen delvis bristfällig men likväl fungerande systematik och detta på en ofullständig grund.

Juridiska fakultetsnämnden reagerar också mot att utredningen verkar anse att det är tillräckligt att som miniminivå förhålla sig till EU-rätten och den internationella rätten, i synnerhet när det gäller frågor om samråd och tillgång till prövning. Utgångspunkten bör istället vara en hög ambition vad gäller samråd, kommunikation och beslutsunderlag, och

förslaget bör utformas utifrån vad som är lämpligt, ur ett legitimitets- och rättssäkerhetsperspektiv.

## Synpunkter på förslagen

### *En ny lag*

Utredningen påstår att det har skett en förskjutning av utgångspunkterna för tillämpning av hushållningsbestämmelserna från när de fördes in i miljöbalken. Vidare menar utredningen att syftet med att flytta bestämmelserna till egen lag är att återgå till reglernas ursprungliga syfte, dvs. att användningen av mark- och vattenområden bör regleras med det grundläggande syftet att främja en användning av mark- och vattenområden och nyttja naturresurser som är viktiga för samhället och ur ekonomisk synpunkt. Samtidigt betonas att avvägningarna i besluten ändå bör leda till en hållbar utveckling, samt att alla samhällsekonomiska konsekvenser beaktas. Detta är ett märkligt ställningstagande. Syftet med att föra in hushållningsbestämmelserna i miljöbalken var, som hela det övergripande syftet med miljöbalken, att tydliggöra målsättningen om hållbar utveckling – det var således en helt avsiktlig och medveten förskjutning av utgångspunkterna. Om hållbar utveckling fortfarande ska kvarstå som en målsättning med bedömningarna av markanvändning enligt vad som anges, bör inte denna förskjutning vara något som ifrågasätts eller motiverar att reglerna separeras från miljöbalken och dess syften. Vidare bör det, med utgångspunkt i utredningens premiss om att hushållningsbestämmelsernas utgångspunkter har förskjutits sedan de infördes i miljöbalken, betonas att naturresurslagen (likt nuvarande förslag till ny lag) växte fram ur en tilltagande konkurrens om mark- och vattenresurser, vilket tydliggjorde behovet av en stärkt statlig kontroll. Av särskilt intresse är att detta inte minst motiverades av behovet av att säkerställa att bevarandeintressen, som ofta överskuggades av ekonomiska drivkrafter, fick tillräcklig tyngd i beslut om mark- och resursanvändning.<sup>1</sup>

De föreslagna ändringarna och det angivna syftet med att flytta ut reglerna om hushållning med mark- och vattenområden är svagt motiverade. Den svaga motiveringen är tydlig särskilt mot bakgrund av de stora konsekvenser förslaget riskerar att få när det gäller både rättssäkerheten i besluten om markanvändning och i att uppnå det övergripande målet om hållbar utveckling.

### *Tidigt besked*

Juridiska fakultetsnämnden ifrågasätter att utredningens förslag i praktiken kommer bidra till ”...att främja investeringsviljan och korta den totala tidsåtgången för tillståndprocessen”. Det framgår i utredningen att processtiden för dagens regeringsbeslut i tillåtlighetsärenden tar upp till fyra år. Det saknas någon tillfredsställande analys kring varför dessa nya beslut skulle gå snabbare. Det främsta syftet med utredningen och de föreslagna ändringarna av ett sammanhållet och funktionellt lagstiftningssystem verkar vara att främja investeringsviljan. Detta är i sig anmärkningsvärt i förhållande till de konsekvenser som den föreslagna lagstiftningen kan få för samhället i stort och för berörda intressen, inte minst för samerna och andra berörda grupper. På flera ställen hänvisar utredningen till behovet av att öka takten för etablering av gröna näringar för att uppnå nationella klimatmål och genomföra en klimatomställning.

<sup>1</sup> Prop. 1972:111, bilaga 2, s. 126 och SOU 1971:75, *Hushållning med mark och vatten*, s. 21–23.

Det vore dock högst olyckligt och ett stort misslyckande om en sådan samhällsomställning skulle ske på bekostnad av målet om hållbar utveckling eftersom att klimatmålen och hållbar utveckling går hand i hand och inte kan hållas isär på det viset.

### *”Områdesanvändningsbesked”*

En betydande del av förslaget är det tidiga besked om markanvändning som enligt utredningen ska ges i vissa fall, s.k. ”områdesanvändningsbesked”. Sådana besked ska enligt utredningen lämnas av regeringen. I beskedet ska regeringen ta ställning till om ett visst mark- eller vattenområde får användas för en viss verksamhet enligt hushållningsbestämmelserna i den nya lagen. Utredningen klargör att beskedet inte bör innebära en prövning av tillåtligheten för verksamheten, att det ska hållas separat från miljöprövningen och inte bör innehålla ett avgörande i sådana miljöfrågor som behöver prövas samlat och slutligt vid ett tillfälle.

Det är ett inneboende problem i systemet med utpekade riksintressen att det kan vara svårt att i förhand veta vilket intresse som ska bli styrande eller i vilken utsträckning olika intressen kan samexistera. Det kan skapa frustration hos verksamhetsutövare då det skapar en extra osäkerhet och oförutsebarhet när man vill påbörja etablering av en verksamhet. Samtidigt är systemet som helhet funktionellt och i mångt och mycket avhängigt de ställningstaganden som görs inom ramen för tillståndsprövningen. Det är ofta i detaljer kring utformningen och avgränsningen av den planerade verksamheten som det går att avgöra om verksamheten är lämplig markanvändning. Det är därför svårt att se hur ett beslut om markanvändning skulle kunna lämnas i ett tidigt skede, utan att i princip kräva samma underlag som sedan krävs för tillståndsprövningen. Utredningen ger inte något tillfredsställande svar om detta. Därför ifrågasätter Juridiska fakultetsnämnden om förslaget verkligen innebär en snabbare och mer effektiv process och avstyrker förslaget. Även om ett sådant områdesanvändningsbesked ges, så framhåller utredningen att det ska vara fristående och ej bindande i fråga om de bedömningar som görs i tillståndsprövningen. Detta gör att osäkerheter kvarstår in i det sista.

### *Regeringen som beslutsorgan*

Förutom att besluten om markanvändning enligt förslaget frikopplas från miljöbalkens syfte om hållbar utveckling så innebär förslaget att ett sådant tidigt beslut om markanvändning alltså ska fattas på regeringsnivå, vilket medför dålig insyn i beslutsunderlaget och att det saknas möjlighet att överklaga besluten i sak. En sådan förändring riskerar att minska förutsebarheten, rättssäkerheten och legitimiteten för besluten, samt möjligheten att uppnå hållbar utveckling. Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslaget att beslut om områdesanvändning fattas på regeringsnivå, om sådant system införs.

Ett av de argument som lyfts fram för förslaget med regeringens ”områdesanvändningsbesked” är målsättningen att förhindra att områden som är av stor nationell betydelse för viss användning tas i anspråk för ett annat ändamål. Utredningen menar att det ofta måste innebära politiska överväganden av prioriteringen av vissa utpekade intressen. Det stämmer överens med hur tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. miljöbalken är utformad. Utredningen vill i sitt förslag ändra reglerna som de är utformade i 17 kap miljöbalken, bl.a. med anledning av att dessa inte är helt förenliga

med unionsrätten, inte minst när det gäller kraven på en samlad bedömning kopplat till reglerna om Natura2000 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Habitatdirektivet). Juridiska fakultetsnämnden instämmer i att en revision av reglerna om tillåtlighet kan behövas av denna anledning, men är inte eniga i fråga om utformningen av det förslag som läggs fram av de anledningar som förs fram nedan.

En betydande förändring som utredningen föreslår, i jämförelse med reglerna i 17 kap. miljöbalken, är att det föreslagna områdesanvändningsbeskedet ska gälla för fler verksamheter än de som träffas av reglerna om tillåtlighet i dagsläget. De verksamheter som kommer i fråga för ett sådant besked delas upp mellan den typ av verksamheter som idag omfattas av reglerna om tillåtlighetsprövning samt andra verksamheter som efter begäran kan få ett tidigt besked, om de anses bedriva verksamhet av ”väsentligt allmänintresse”. Definitionen av vad som anses vara ”väsentligt allmänintresse” är enligt vad som redogörs i utredningen relativt bred. För dessa verksamheter ska det dessutom vara frivilligt att få ett besked från regeringen. Sammantaget talar detta för att den politiska tyngden i dessa fall väger lätt jämfört med de verksamheter som faller under den obligatoriska prövningen om tillåtlighet i nuvarande lagstiftning. Samtidigt motiverar utredningen införandet av ”områdesanvändningsbesked” med samma argument som man använder för att motivera regeringsprövning enligt dagens regler om tillåtlighet. Utredningen för fram två huvudsakliga argument, vilka både måste ifrågasättas. Det första argumentet är att regeringen historiskt sett ansetts ha de bästa förutsättningarna att göra de allmänna och samlade lämplighetsöverbäganden som krävs mellan olika särskilt starka konkurrerande intressen. Det andra argumentet är att beslutsförfarandet blir mer ”effektivt” om besluten inte är överklagbara i sak och blir bindande även för andra myndigheter i den senare tillståndsprövningen.

Med tanke på samhällsutvecklingen och den vidgade mängd verksamheter som det nu är tal om, anser Juridiska fakultetsnämnden att utredningens argument för beslutsnivå bör bedömas utifrån andra utgångspunkter. Till att börja med innebär förslaget att den politiska vikten i besluten blir lägre jämfört med rådande regler i 17 kap. miljöbalken. Vidare har samhället förändrats sedan miljöbalken infördes, vilket också beskrivs i utredningen på s. 304. Denna utveckling talar i sig för att sådana beslut som det är fråga om här, är allt svårare att bedöma och därför gagnas av en rättslig och oberoende genomlysning, baserat på väl grundade underlag där alla parter får komma till tals. Det finns snarare ett ökat behov av att beslut fattas med tydlig legitimitet och att det finns effektiva rättsmedel för att tillgodose grundläggande rättigheter – så som rätten att överklaga och få sina rättigheter prövade i sak, vilket har sin grund i såväl grundlag som i Europakonventionen och i Århuskonventionen. Sammantaget går detta emot förslaget att lägga större beslutsmyndighet på regeringsnivå.

### *Underlag och samråd*

Det är oklart av utredningen vilka krav på underlag och miljöbedömning som kommer att ställas på verksamheterna, samt i vilken utsträckning regeringen i samband med beslutet också kommer att samråda med berörda grupper. Med tanke på de många intressenter som berörs av sådana beslut riskerar det att skapa en låg legitimitet för de beslut som fattas, framförallt kan bristande kommunikation med samerna få drastiska konsekvenser.

Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslaget att det ska vara möjligt pröva områdesanvändningsbesked utan krav på att ett avgränsningssamråd har genomförts. Av utredningen framstår det vidare som oklart hur man rent praktiskt har tänkt genomföra ett tidigt besked om lämplig markanvändning på ett sätt som både uppfyller internationellrättsliga och EU-rättsliga krav och samtidigt effektiviserar tillståndprocessen. Det förekommer exempelvis frågetecken kring hur kraven i Direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar) (MKB-direktivet) ska hanteras på ett tillfredsställande sätt, så att det inte bara görs till en formsak. Huruvida ett avgränsningssamråd ska krävas för bedömningen av områdesanvändningsbesked är inte tydligt och det framgår heller inte tydligt vilket underlag i övrigt som krävs för att dessa avvägningar ska kunna göras på ett rättssäkert sätt.

Att utredningen även bemöter samernas rättigheter som något som kan hanteras lättvindigt genom ett allmänt samrådsförfarande, föranleder vidare att det verkligen måste ifrågasättas om utredningen har gått till botten med sin analys av konsekvenserna. Centrala frågor om påverkan, avgränsning och alternativa lösningar klagörs ofta just i samrådsskedet och genom deltagandet av dess olika aktörer. Bristande insyn och begränsat deltagande i processen kan underminera möjligheten berörda att tillvarata sina rättigheter, försämma beslutsunderlaget, och därmed miljöhänsynen i besluten och dessutom underminera beslutens legitimitet, vilket i sin tur kan fördröja beslutsprocessen.

Utredningens förslag vad gäller underlag och samråd är sammanfattningsvis svåröverskådligt. Det verkar finnas en uppenbar risk att utredningens förslag snarare leder till att tillståndprocessen blir mer utdragen om inte miljöbedömningarna görs fullständigt redan inledningsvis. Det är vidare uppenbart att förslaget inte kommer att uppnå det angivna syftet att främja en användning av mark- och vattenområden som är lämplig för samhället vid en allsidig och samlad bedömning, som även leder till hållbar utveckling och där alla samhällsekonomiska konsekvenser beaktas.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekan, professor Pernilla Leviner. Yttrandet har beretts av universitetslektor Brita Bohman och forskarstuderande Edith Lalander. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Pernilla Leviner

Karolina Alveryd