

Mark- och miljööverdomstolen

Klimat- och näringslivsdepartementet

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

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker förslaget att placera hushållningsbestämmelserna i en egen lag och förslaget om att införa en ny regeringsprövning genom områdesanvändningsbesked.

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, har utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta, följande synpunkter på förslagen.

Inledande synpunkter

Utredningarna och förslagen på lagändringar inom miljöområdet har på senare år varit många och förefaller inte avta. Utredningar bedrivs parallellt med olika direktiv och utmynnar i förslag som i vissa avseenden inte är förenliga med varandra. Under tiden för besvarandet av denna remiss har t.ex. Klimat- och näringslivsdepartementet i en promemoria föreslagit ändringar i 4 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken i syfte att möjliggöra utbyggnaden av kärnkraft inom de s.k. obrutna

kustområdena och högexploaterade kustområdena.¹ Under samma tid publicerades också ett utkast till lagrådsremiss avseende omarbetningen av Kärnkraftsprovsningsutredningens förslag som bl.a. innehåller ett förslag på en ny lag om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar (som ett alternativ till dagens reglering i 17 kap. miljöbalken).² Under innevarande år har Mark- och miljööverdomstolen svarat på flera andra remisser som innehåller förslag på lagändringar som inte återfinns i den utredning som detta remissyttrande avser.³

Det nu aktuella betänkandet är omfattande och remisstiden har varit förhållandevis kort. Arbetssättet med korta remisstider samt parallella och svårförenliga utredningsförslag medför svårigheter att skapa en tydlig bild av de lämnade förslagen och de förväntade konsekvenserna av dessa. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att arbetssättet även innebär att det blir svårare för remissinstanserna att lämna synpunkter som kan vara behjälpliga i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

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

Ett av motiven vid införandet av miljöbalken var att miljölagstiftningen med tiden hade blivit allt mer svåröverskådlig och en samordning hade under flera år setts som en angelägen lagstiftningsuppgift.⁴ Huruvida det nu finns skäl att bryta ut delar av miljölagstiftningen och med angivna syften ändra den lagstiftningssystematiken kräver därför noggranna överväganden.

I utredningen framhålls att den stora omfattningen av områden av riksintresse och andra nationella intressen riskerar att äventyra hela riksintressesystemets legitimitet.⁵ Mark- och miljööverdomstolen delar utredningens slutsatser att det

¹ Promemoria Ny kärnkraft i Sverige – fler möjliga platser vid kusten, KN2025/01872, 7 oktober 2025.

² Utkast till lagrådsremiss *En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar*.

³ Se t.ex. SOU 2025:7 *Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter*, samt SOU 2025:21 *Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF)*.

⁴ Prop. 1997/98:45 s. 1.

⁵ s. 222.

nuvarande systemet med riksintressen och hur dessa intressen ska vägas emot varandra i vissa avseenden är svårtillämpat. Riksintressesystemet som sådant är dock inte föremål för utredningens överväganden eftersom det inte ingick i direktiven.

Enligt utredningen ska förslaget att placera hushållningsbestämmelserna i en egen lag förenkla tillämpningen av bestämmelserna vid planläggning och tillståndsprövning.⁶ Mark- och miljööverdomstolen ifrågasätter den slutsatsen eftersom det anges att bestämmelserna i huvudsak inte ska ändras materiellt. I förstudien Nationell fysisk planering (Ds 2023:28) konstateras att det finns ett stort behov av en förnyad fysisk planering i frågor som rör statens anspråk på mark- och vattenområden. Det hade enligt Mark- och miljööverdomstolen varit rimligt att hantera den frågan och den nu föreslagna lagen om hushållning med mark- och vattenområden i ett sammanhang.

Mot denna bakgrund avstyrker Mark- och miljööverdomstolen förslaget att placera hushållningsbestämmelserna i en egen lag.

Enligt konsekvensanalysen kan de lämnade förslagen i sig inte anses ha några direkta konsekvenser för miljö och klimat.⁷ Samtidigt framhålls det att hushållningsbestämmelserna har andra syften än regleringen i miljöbalken.⁸ Mark- och miljööverdomstolen har under dessa förhållanden svårt att förstå förslagen på något annat sätt än att miljöhänsynen ska få stå tillbaka för dessa andra syften.

Tidigt besked om områdesanvändning från det allmänna

Ett av motiven bakom lagstiftningsförslagen är att den nuvarande prövningsordningen i 17 kap. miljöbalken inte fungerar tillfredställande. Enligt utredningen

⁶ s. 33.

⁷ s. 437.

⁸ Se bl.a. s. 305.

tar regeringens prövning av ärenden om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken cirka fyra år.⁹

Frågan är dock om de föreslagna ändringarna kommer att få önskad effekt. I kapitel 5 redovisas de utmaningar som det nuvarande systemet enligt utredningen är förenat med. Som ett exempel behandlas i avsnitt 5.6.2 regleringen av brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § miljöbalken och särskilt bestämmelsens tillämpning i relation till anläggningar för solkraft. För utredningens förslag i relation till dessa identifierade utmaningar hänvisas till avsnitten 7.3 och 7.5. Dessa avsnitt rör den nya regleringen om områdesanvändningsbesked. Enligt branschorganisationen Nätverket för solparker väntade 543 anmälningar avseende markbaserade solparker på beslut från länsstyrelserna vid utgången av 2024.¹⁰ En inte obetydlig andel av dessa kan antas vara tänkta att placeras på jordbruksmark. Solkraftsbranschen förefaller inte vara övertygade om att det föreslagna förhandsbeskedet kommer att medföra någon större förbättring jämfört med dagens system.¹¹ Det bekräftas i någon utsträckning av utredningens konsekvensanalys där prognosen är att regeringen som mest kommer att handlägga en handfull ärenden per år enligt den nya lagen.¹² Med hänsyn till det begränsade antalet ärenden som utredningen ser framför sig har Mark- och miljööverdomstolen svårt att se att den föreslagna prövningen ska komma till rätta med de utmaningar som utredningen identifierat med det nuvarande systemet. Detta gäller inte bara solparker utan tar också sikte på andra verksamheter.

Enligt utredningen ska mark- och miljödomstol vara beredningsmyndighet inför regeringens prövning i områdesanvändningsbesked.¹³ Mark- och miljööverdomstolen anser att förslaget är svårt att förena med tidigare lämnade förslag om att ärenden om miljöprövning ska prövas av en förvaltningsmyndighet i första instans.¹⁴

⁹ s. 318.

¹⁰ Solparksstatus 2024, s. 7.

¹¹ s. 219.

¹² s. 33.

¹³ s. 426.

¹⁴ Se SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*.

Mot denna bakgrund avstyrker Mark- och miljööverdomstolen därför förslaget om att införa en ny regeringsprövning genom områdesanvändningsbesked.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättslagmannen Vibeke Sylten, tekniska rådet Yvonne Eklund, hovrättsrådet Maria L. McMurray, tekniska rådet Johan Hjalmarsson och tf. hovrättsassessorn Peder Mühlenbock.

Föredragande har varit Anna Mirzadeh-Cederlund.

Vibeke Sylten

Anna Mirzadeh-Cederlund