

kn.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: kn.me.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av SOU 2025:88 – Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten

Diarienummer KN2025/01543

Sammanfattning

Svenskt Vatten ställer sig delvis positivt till förslaget i remissen. Vi ser positivt på att ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats ska kunna lämnas i ett tidigt skede. Områdesanvändning är en sådan fråga som ger utrymme för politiska avvägningar och vi håller med utredningen om att det bör vara regeringen som avgör frågor om områdesanvändning för sådana verksamheter som omfattas av 17 kap. miljöbalken.

Samtidigt anser vi att frågorna inte är tillräckligt genomlysta och konsekvensbedömda för att ligga till grund för lagstiftning och att det i vissa delar inte är klarlagt hur de uppfyller det angivna syftet. Det är exempelvis inte tydligt hur de föreslagna förändringarna kommer leda till att den totala tidsåtgången för tillståndprocesser minskar eller till ökad säkerhet och investeringsvilja hos verksamhetsutövarna. Vi avstår därför från att ta ställning till förslaget i den del som innebär att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till en ny lag.

Svenskt Vatten anser vidare att det vore önskvärt med ett helhetsgrepp om hushållnings- och miljöprövningsfrågorna. I nuläget lämnas många olika förslag från regeringen som rör miljöprövning och det är ofta svårt att se hur dessa förhåller sig till varandra.

Bakgrund

Svenskt Vatten

Svenskt Vatten är branschorganisation för Sveriges VA-organisationer. Vi har över 300 medlemmar vars intressen vi företräder både i nationella och internationella sammanhang. Medlemmarna består av kommuner, kommunala bolag och kommunalförbund inom vattentjänsternas område. Svenskt Vattens vision är att Sverige ska ha rent dricksvatten och friska sjöar och hav.

Svenskt Vatten är branschorganisationen för landets viktigaste livsmedelsproducenter och miljövårdsföretag – VA-organisationerna. Vår vision är att Sverige ska ha rent dricksvatten, friska sjöar och hav. Vi företräder alla 290 kommuners VA-organisationer. De förser 9,5 miljoner människor med rent vatten varje dag, året om.

Miljötillståndsutredningen

I juni 2023 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan bli mer flexibel, effektiv och förutsebar. Utredningen, som tog namnet Miljötillståndsutredningen, lämnade i januari 2025 över sitt betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* (SOU 2024:98) till regeringen, samtidigt som utredningen fick nya tilläggsdirektiv.

Av tilläggsdirektiven framgår att utredningen bland annat ska analysera möjligheterna att samla bestämmelser om hushållning i en särskild lag och ta ställning till hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas i ett tidigt skede. Syftet med uppdraget har varit att främja investeringsviljan och korta den totala tidsåtgången för tillståndsprövningsprocesser. Utredningen delredovisade uppdraget i den här frågan i delbetänkandet SOU 2025:88 *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten*.

Klimat- och näringslivsdepartementet har nu remitterat utredningens delbetänkande SOU 2025:88. Svenskt Vatten har valt att svara på remissens huvudförslag.

Utredningens huvudförslag

Utredningen föreslår att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till en ny lag, lagen om hushållning med mark- och vattenområden (hushållningslagen). I lagen förtydligas när och hur hushållningsbestämmelserna ska tillämpas. Syftet med att överföra bestämmelserna till en ny lag är enligt utredningen bland annat att tydligare visa på skillnaden mellan miljöprövning enligt miljöbalken och tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Förslagen innehåller inga materiella förändringar av hushållningsbestämmelserna.

Utredningen föreslår också att ett nytt områdesanvändningsbesked ska införas i den nya lagen. Områdesanvändningsbeskedet ska ersätta den tillåtlighetsprövning som regeringen i dag genomför med stöd av 17 kap. miljöbalken. Ett områdesanvändningsbesked ska innebära att regeringen tar ställning till om ett mark- eller vattenområde får användas för en viss verksamhet enligt hushållningslagen. Beskedet bör inte innebära en prövning av tillåtligheten för verksamheten och det bör inte innehålla ett avgörande i sådana miljöfrågor som behöver prövas samlat och slutligt vid ett tillfälle. Krav på områdesanvändningsbesked ska i huvudsak ställas för sådana nya verksamheter som idag omfattas av bestämmelserna om tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken.

Enligt utredningens förslag ska regeringen kunna förbehålla sig rätten att pröva en verksamhet i ett områdesanvändningsbesked på ungefär samma sätt som idag gäller för tillåtlighetsprövningen. Kommunfullmäktige ska på motsvarande sätt som i dag gäller vid tillåtlighetsprövning ha möjlighet att begära att regeringen ska pröva en verksamhet genom ett områdesanvändningsbesked. Denna rätt ska inte omfatta verksamheter som har fått beslut om bearbetningskoncession.

En ny möjlighet för regeringen att förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked efter begäran av en verksamhetsutövare ska införas för sådana verksamheter som i dag avses i 17 kap. 1 och 4 a §§ miljöbalken, exempelvis anläggningar för kärnteknisk verksamhet eller större vattenregleringar, vattenöverledningar och grundvattentäkter (17 kap. 4 a § 13–16 p). Verksamhetsutövare ska också kunna begära ett områdesanvändningsbesked om de avser att bedriva en annan verksamhet av väsentligt allmänintresse. Regeringen får i dessa fall förbehålla sig att lämna ett områdesanvändningsbesked inför beslut om tillstånd för verksamheten.

Om regeringen förbehåller sig prövningen får regeringen överlämna ärendet för beredning till den myndighet som ska pröva ansökan om tillstånd för verksamheten. Den myndighet som bereder ärendet ska se till att begäran kungörs och hålls tillgänglig för allmänheten enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska sedan lämna tillbaka ärendet till regeringen med ett eget ställningstagande avseende miljökonsekvensbeskrivningen. Kommunfullmäktiges tillstyrkande ska, på motsvarande sätt som gäller vid tillåtlighetsprövning i dag, krävas innan ett positivt områdesanvändningsbesked ska kunna lämnas för vissa verksamheter.

I områdesanvändningsbeskedet ska regeringen göra en slutlig och samlad bedömning av beskedets miljöeffekter enligt 6 kap. 43 § miljöbalken. Om ett ärende om områdesanvändningsbesked avser en verksamhet som senare ska prövas enligt miljöbalken eller annan lag än plan- och bygglagen, väglagen eller lagen om byggande av järnväg, ska bestämmelserna i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden inte prövas på nytt. Ett områdesanvändningsbesked innebär dock inte att slutlig ställning har tagits i fråga om andra tillstånd eller krav enligt miljöbalken eller annan lag som påverkar förutsättningarna för om en specifik verksamhet kan tillåtas på en specifik plats. Beslutas ett positivt områdesanvändningsbesked innan ansökan om prövning görs är beskedet giltigt i fem år.

Svenskt Vattens synpunkter

Utgångspunkter

Svenskt Vattens utgångspunkt är att miljöprövningen ska vara noggrann men samtidigt effektiv. Vi behöver en miljöprövning som garanterar att våra vattendrag skyddas från föroreningar samtidigt som kraven på avloppsreningsverk, dricksvattenverk och andra verksamheter måste vara tydliga och relevanta. Tillståndsprocesserna måste vara effektiva och flexibla för att vi snabbt ska kunna anpassa oss efter nya regler och förutsättningar, exempelvis ökade krav på klimatanpassning eller nya EU-direktiv. Riksintressesystemet och övrigt regelverk kring hur områden får användas kan ha stor påverkan på tillståndsprocesserna. Svenskt Vatten vill därför framhålla att det är viktigt att förändringar av regelverket är noggrant analyserade och konsekvensbedömda.

Sveriges VA-organisationer kommer i hög grad påverkas av det nya avloppsdirektivet som trädde i kraft vid årsskiftet.¹ Avloppsdirektivet innehåller bland annat ändrade och utökade krav på rening av avloppsvatten. Vi ser att ett stort antal avloppsreningsverk kommer behöva omprövas och att det i många fall kommer behöva gå fort för att Sverige ska klara kraven i direktivet. Ur det perspektivet är det viktigt att omprövningarna kan ske på ett så effektivt sätt som möjligt. Åtgärder som snabbt kan genomföras för att göra tillståndprocesserna snabbare och tydligare skulle underlätta för möjligheten att klara omprövningskraven i direktivet.

Även Sveriges dricksvattenverk måste anpassa sig efter bland annat klimatförändringar och ökade krav på PFAS-rening. Också för dem ser vi ett behov av mer flexibla och snabbare processer.

En ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

Utredningens förslag innebär att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken bryts ut och placeras i en egen lag. Svenskt Vatten noterar dock att utredningens förslag inte innehåller några egentliga materiella förändringar av hushållningsbestämmelserna. Att flytta bestämmelserna till en ny lag kommer inte i sig ha någon nämnvärd påverkan på tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Vi bedömer därför att förslaget i den här delen inte skulle innebära några större förenklingar eller förändringar för huvuddelen av de tillståndprocesser som är aktuella för våra medlemmar.

Svenskt Vatten anser också att utredningens förslag skulle behöva utredas vidare. Enligt utredningen kommer förslagen inte att få någon miljöpåverkan. Samtidigt konstateras att miljöintressena inte ska få samma framträdande roll som idag eftersom miljöbalkens portalparagraf (1 kap. 1 § miljöbalken) inte längre blir tillämplig på bedömningen enligt hushållningsbestämmelserna. De båda uttalandena är motsägelsefulla och det vore önskvärt om det klargjordes om och i så fall hur förslagen kan påverka miljön. Vidare vore det önskvärt med en analys av hur en flytt av bestämmelserna kan påverka tillämpningen av riksintressesystemet i andra sammanhang, exempelvis vid kommunal planering.

Sammantaget anser Svenskt Vatten att utredningens förslag inte innebär några tydliga förändringar men att det vore önskvärt om konsekvenserna av utredningens förslag tydliggjordes. Vi avstår därför från att ta ställning till förslaget i den här delen.

Förslaget att övergå från tillåtlighetsprövning till områdesanvändningsbesked

Utredningen föreslår att regeringens tillåtlighetsprövning av verksamheter enligt 17 kap. miljöbalken ska övergå till ett så kallat områdesanvändningsbesked enligt den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Svenskt Vatten noterar att förslaget i den här delen skulle kunna påverka prövningar som berör våra medlemmar, exempelvis i fråga om större vattenregleringar, vattenöverledningar och grundvattentäkter. Dessa kan

¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2024/3019 av den 27 november 2024 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (omarbetning)

idag tillståndsprövas enligt 17 kap. 4 a § 13–16 p miljöbalken om kommunfullmäktige begär det. Vidare kan våra medlemmars verksamhet givetvis påverkas av hur tillståndprocessen ser ut för andra verksamheter som har påverkan på vattenkvalité och vattenkvantitet.

Genom regeringens nuvarande tillåtlighetsprövning görs en fullständig bedömning av om en verksamhet kan tillåtas. Villkor för verksamheten sätts i regel i en efterföljande process i mark- och miljödomstol, men det är regeringen som avgör om verksamheten uppfyller kraven i miljöbalken och annan aktuell lagstiftning. Regeringen tar exempelvis ställning till frågor som om verksamheten har en lämplig lokalisering (2 kap. 6 § och 3–4 kap. miljöbalken), om det är möjligt att sätta sådana villkor och lämna sådana dispenser som gör att verksamheten kan tillåtas och om miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas. Mark- och miljödomstolens efterföljande prövning är därmed mycket begränsad och en verksamhetsutövare som har fått ett positivt beslut om tillåtlighet av regeringen kan i regel känna sig säker på att verksamheten kommer bli av.

Som utredningen har konstaterat kan det dock ifrågasättas om dagens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken är helt förenlig med gällande EU-rätt. Anledningen är att 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.² Utredningens förslag innebär att regeringen endast kommer ta ställning till frågor om områdesanvändning (nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken), vilket innebär att frågor som rör art- och habitatdirektivet kommer tas i ett sammanhang i den efterföljande tillståndprocessen vid mark- och miljödomstolen. Svenskt vatten ser positivt på att processen därmed justeras på ett sätt som är mer förenligt med gällande EU-rätt.

Svenskt Vatten kan se fördelar med att en prioritering av ett områdes användning avgörs tidigt i processen. Vi håller med utredningen om att det för verksamheter med särskilt stor omgivningspåverkan är lämpligt att det är regeringen som avgör avvägningen mellan motstående allmänna intressen som rör hushållning med mark- och vattenområden. Vi kan också se fördelar med att prövningen hos regeringen begränsas till frågor som har tydlig politisk karaktär, till skillnad från idag när regeringen även ska avgöra om en ansökan uppfyller kraven i miljöbalken och annan närliggande lagstiftning.

Svenskt vatten noterar dock att den föreslagna förändringen av prövningen till områdesbesked betydligt kommer begränsa regeringens inflytande över vilka verksamheter som kan tillåtas. Även om regeringen har lämnat ett positivt områdesbesked kommer det kvarstå ett stort antal frågor som måste utredas i den efterföljande domstolsprocessen. Av utredningens direktiv framgår att ett av syftena med uppdraget är att främja investeringsviljan. Enligt vår bedömning är det dock inte självklart att de föreslagna förändringarna i processen har positiv påverkan på

² Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

risktagandet för verksamhetsutövare. Den föreslagna processen kan tänkas gå något snabbare, men det kommer vara mindre säkert att en verksamhetsutövare verkligen får tillstånd efter regeringens besked. Enligt vår bedömning bör konsekvenserna av en sådan förändring därför utredas ytterligare.

Förslaget om en ny möjlighet för vissa verksamhetsutövare att begära ett områdesanvändningsbesked skulle kunna öka säkerheten för de verksamhetsutövare som behöver ett sådant tidigt besked för att få kännedom om platsen är lämplig. Förfarandet kommer dock innebära ytterligare två processer hos regeringen, först för att avgöra frågan om regeringen överhuvudtaget ska lämna områdesbesked och sedan beslut i sakfrågan om områdesanvändning. Enligt förslaget ska ärendena dessutom lämnas över till och beredas av en myndighet, vilket kan antas avlasta Regeringskansliet men riskerar att leda till långa totala handläggningstider. För verksamhetsutövarna kommer det innebära en betydligt ökad tidsutdräkt jämfört med om ärendet hade avgjorts i ett sammanhang i domstol. Förslaget framstår därför som relativt tidsineffektivt och det kan ifrågasättas om det uppfyller syftet med att minska den totala tidsåtgången för tillståndprocesserna.

Vidare vore det önskvärt med en djupare analys av hur den fortsatta prövningen av en ansökan enligt miljöbalken påverkas av ett lämnat områdesanvändningsbesked. Kommer ett områdesbesked begränsa möjligheten att i tillståndet föreskriva villkor enligt 2 kap. 3 § miljöbalken för att minska påverkan på människors hälsa och miljön, exempelvis vad gäller vattenkvalité? Det är också rimligt att anta att regeringen i vissa fall måste föreskriva villkor eller begränsa den verksamhet som tillåts redan i områdesanvändningsbeskedet. Den efterföljande miljöprövningen blir i så fall låst av regeringens beslut även om det i efterhand skulle visa sig att det finns alternativa lösningar. Hur detta ska hanteras framgår inte av betänkandet.

Riksintressesystemet och miljöprövningsfrågorna bör ses över i ett sammanhang

Svenskt Vatten anser att det vore fördelaktigt om en översyn av riksintressesystemet görs i ett sammanhang och att regeringen tar ett helhetsgrepp om frågorna. Att regeringen avgör ett områdes användning i den enskilda prövningen kommer alltid begränsas av en verksamhetsutövares ansökan och beslutet kommer ha en begränsad rättsverkan. Risker med det föreslagna systemet är att regeringen kommer få lägga mycket tid på enskilda prövningar. I vissa fall, särskilt när det är fråga om verksamheter av nationell betydelse, vore det kanske bättre om regeringen i stället hade ökade möjligheter att på förhand peka ut lämpliga platser för viss verksamhet, eller helt stänga känsliga områden för exploatering.

Slutligen vill Svenskt Vatten framhålla att det vore önskvärt om regeringen även tog ett samlat grepp om miljöprövningsfrågorna. I nuläget kommer ett stort antal förslag som var för sig innebär små förändringar, men det är svårt att få en överblick över de samlade effekterna. Risker finns att förslagen inte hänger ihop eller att konsekvenserna sammantaget blir annorlunda än vad som framgår av varje förslag för sig.

Vi tar i övrigt inte ställning till utredningens förslag.



Anders Almgren
Ordförande
Svenskt Vatten AB: styrelse



Pär Dalhielm
VD
Svenskt Vatten AB