

Klimat- och näringsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Datum

2025-11-07

Diarienummer

Ä2025-2043

Remissvar - SOU 2025:88, Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten

Tillväxtverket arbetar för konkurrenskraftiga företag och hållbar utveckling i alla delar av Sverige. Det gör myndigheten genom att skapa förutsättningar för stärkt konkurrenskraft, ökad innovation, stärkt omställningsförmåga och en hållbar utveckling i hela landet. Myndigheten arbetar inom tre politikområden - den regionala utvecklingspolitiken, landsbygdspolitiken och näringspolitiken - som är ömsesidigt förstärkande. Tillväxtverket är riksintressemyndighet med ansvar för industriell produktion. Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.

Sammanfattande synpunkter

- Tillväxtverket stödjer förslag och intentioner om tydliga förutsättningar för företag, förenkling, stärkt konkurrenskraft, effektivare tillståndsprovning och hållbar utveckling. Men vi anser att verktyget för en effektivare tillståndsprocess och hållbar utveckling, en proaktivt god samhällsplanering, helt förbisetts i utredningen. En proaktiv samhällsplanering till stöd för effektivare tillståndsprocesser och vägledning för både företag och berörda offentliga aktörer.
- Tillväxtverket avstyrker förslaget om att flytta hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken till en ny lag. Syftet med en förflyttning till en egen lag uppfylls inte så länge inte Sverige inför ett nationellt system, med tydliga processer, nya arbetssätt och lagstiftning för en nationell tvärsektoriell planeringsnivå.
- Tillväxtverket avstyrker förslaget om ett nytt områdesanvändningsbesked. För en god samhällsplanering och en stärkt statlig prioritering och provning av lämplig markanvändning på en nationell politisk nivå krävs att en proaktiv nationell tvärsektoriell planeringsnivå införs i Sverige, liknande andra EU-länder. Vi ser områdesanvändningsbesked som en reaktiv planering med oförutsägbara planeringsförutsättningar och mål för ett fåtal ärenden.
- Tillväxtverket anser att det redan idag finns möjlighet att lämna tidigt besked från det allmänna avseende lämplig användning av mark- och vattenområden

inför planläggning och tillståndsprövning genom tydliga översiktsplaner, god samverkan på regional nivå och nyttjande av planbesked.

- Tillväxtverket anser att förslagets konsekvenser ensidigt utgår ifrån en tillståndsprövning och inte utifrån god samhällsplanering som en bärande del för hållbar regional utveckling. För ett en åtgärd enligt lagen inte är olaglig betyder det inte att den är lämplig. Förslaget i sin helhet åsidosätter den flernivåsamverkan och samhällsplanering som krävs för en hållbar utveckling. Vi anser även att arbete med det regionala utvecklingsansvaret inte vägs in i effekter och konsekvenser av förslaget.

Generella synpunkter med bäring på flera delar av utredningen

Syftet med utredningen har varit att främja investeringsviljan och korta den totala tidsåtgången för tillståndsprövningar. Tillväxtverket stödjer den intentionen men utredningen missar kopplingen och behoven av en kompletterande och fungerande god samhällsplanering. Vi vill även framhålla behovet av att staten och den nationella nivån ska vara proaktiv, tydligt bidra till effektiva arbetssätt och genom det medverka till effektiva tillståndsprövningar. Vi anser att det är den kommunala nivån som har ansvar för att väga allmänna intressen mot varandra tillsammans med regioner och länsstyrelser på särskilda platser.

Sverige är ett av få EU-länder som saknar både en tvärsektoriell nationell planering för markområden och regional planering i alla delar av landet. Detta lyfts i utredningen på flera sätt. Riksplaneringen avskaffades i samband med införandet av plan- och bygglagen (PBL). PBL kompletterades med nationella allmänna intressen, riksintresseanspråk, i Naturresurslagen (NRL) som infördes samtidigt. Återinförs nationell fysisk planering bör detta göras utifrån samhällsplaneringens logik.

Tillväxtverket delar inte utredningens syn på att huvudproblemet idag är att hushållningsbestämmelserna ligger i Miljöbalken och då får ett ensidigt bevarandeintresse. Vi anser att analysen bör breddas och att det sannolikt även finns andra orsaker, till exempel länsstyrelsernas och därmed statens förändrade uppdrag över tid. I samband med att det regionala utvecklingsuppdraget flyttats till regionerna försvann länsstyrelsernas verktyg och stor del av den kunskap som krävs för att bidra med samhällsekonomiska analyser och regional utveckling i sin verksamhetsutövning. Flytten av det regionala utvecklingsuppdraget medförde inga krav eller tydligt uppdrag till regionerna att bidra med underlag och vägledning in i plan- och tillståndsprövningar. Mer om länsstyrelsernas minskade möjligheter att bidra fullt ut finns att läsa i Boverkets rapport från 2020; Engström¹.

I kapitel 6 redovisas stora mängder av tidigare och kompletterande utredningar. Antalet utredningar kan tolkas som ett behov av en större, mer genomgripande, översyn och förändring av det svenska planeringssystemet. Denna utredning blir en i raden av förslag på mindre justeringar utan att på något sätt lösa det övergripande behovet. Behovet av ett utvecklat system för den proaktiva tvärsektoriella samhällsplaneringen på fler nivåer än den kommunala.

¹ Riksintresse – en dinosaurie eller en nationell planeringsambition?

Ett diskussionsunderlag i essäform kring förandet av nationella intressen i rumslig planering Carl-Johan Engström. Boverket 2020-09-11 [Länk](#)

Utredningens utgångspunkter och ordval

Tillväxtverket står bakom analysen om att *samhällsutvecklingen har bl.a. inneburit en ändrad näringslivsstruktur och demografi, större arbetsmarknadsregioner och en ökad urbanisering* och att *klimatomställningen ställer nya krav samtidigt som takten i omställningen måste vara hög*. Men om utgångspunkterna för svensk lagstiftning kopplat till mark- och vattenanvändning ska förändras ser vi inte att en flytt av hushållningsbestämmelserna och införande av områdesanvändningsbesked löser problemet. Det krävs ett kompletterande planeringssystem, ändrade arbetssätt, utvecklade mandat eller vägledning för att förändra förutsättningarna.

I utredningen står också att utredningen *konstaterat att det för flera verksamhetstyper i dag saknas möjlighet att få ett tidigt besked om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna inför en tillståndsprövning*. Tillväxtverket delar inte den beskrivningen fullt ut då avvägning mellan allmänna intressen och avvägning mellan intressen inom hushållningsbestämmelserna är en bärande del i en kommunal översiktsplan. Syftet med att en översiktsplan ska redovisas tillsammans med länsstyrelsens granskningsyttrande är att tillsammans visa det allmännas ståndpunkt.

Att översiktsplanen som verktyg inte nyttjas fullt ut i detta syfte är ett stort problem, i synnerhet kopplat till statens tydlighet. Vi anser dock inte att det problemet löses med att flytta lagstiftning eller ändra ordval. För proaktiv planering för tydliga besked krävs förändring av statens, den nationella nivån och den regionala nivåns arbetssätt, roller och resurser för denna typ av frågor. Utöver en kommunal översiktsplan finns också möjlighet för planbesked sen ett par år tillbaka. Utgångspunkten för hushållningsbestämmelserna är mark- och vattenplanering, inte tillstånd för verksamheter.

Rubriceringar i förslaget

5.3 Kommer dagens besked om lämplig placering av en verksamhet i relation till allmänna intressen sent i prövningsprocessen?

Tillväxtverkets håller med om att besked kan komma sent i prövningsprocesser, till exempel utifrån att översiktsplanens vägledande roll har urholkats. Vi stödjer inte idén om att staten ensamt, område för område genom områdesanvändningsbesked, är bäst rustad att ge svar i relation till allmänna intressen och för en långsiktig hållbar utveckling. Vi har själva deltagit i arbete som visar att den statliga nivån saknar underlag och gemensamma arbetssätt för att till exempel bedöma kumulativa effekter av olika typer av förändringar.

5.4 Hur stor är effektiviteten i genomförandet av nationella anspråk på mark- och vattenområden?

Tillväxtverket anser att rubriceringen av frågeställningen är missvisande då *genomförandet av nationella anspråk* som begrepp är något annat än nationella allmänna intressen, dvs riksintressen. Vi uppfattar att utredningen sammanblandar statliga intressen och riksintressen. Områden av riksintresse är inte direkt kopplat till något genomförande utan har som främsta syfte att skydda unika specifika värden och förutsättningar. Ett område som är unikt och med värden för till exempel industriell produktion ska ses som ett dialogområde där förutsättningarna för en industriell produktion inte ska påtaglig skadas eller förstöras.

5.4.2 Svag styrning av statens anspråk genom hushållningsbestämmelserna

Tillväxtverket anser att *statens anspråk* är ett otydligt ordval kopplat till hushållningsbestämmelserna. Områden bedömda utifrån "hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov" utifrån nationella allmänna intressen är inte detsamma

som statens anspråk. Statens intressen finns omnämnda i plan- och bygglagen bredvid riksintressen men saknar koppling till hushållningsbestämmelserna. Statens intressen och riksintressen ska bevakas av länsstyrelsen i den kommunala planeringen. Staten har inte företräde till territoriet i Sverige. Ur PBL:

PBL 3 kap. 10 § punkt 1 och 3 kopplat till samråd (gäller även detaljplan)

10 § Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses...

5.5 Otydligheter i avvägningen mellan oförenliga allmänna riksintressen.

Riksintresse omfattar en bedömning av ett område utifrån olika lydelser i 3 kap. 5-9 § MB. Område av riksintresse omfattar nationella allmänna intressen. Vi uppfattar att utredningen är oförsiktig och otydlig i användning av begreppen avseende enskilda intressen, en myndighets sakintresse, statliga intressen, allmänna intressen och nationella allmänna intressen (riksintressen). Tillväxtverket anser att det är otydligt vad utredningen avser med *allmänna riksintressen*.

Övriga ordval och antaganden

I utredningen står att, *vi kan konstatera att det finns skillnader mellan de olika riksintressemyndigheternas arbets sätt när det gäller att hävda riksintresseanspråk*. Tillväxtverket anser att ett riksintresseanspråk inte kan eller ska hävdas av en riksintressemyndighet. Riksintressemyndigheten har i uppgift att tillhandhålla underlag kopplat till sitt beslut och bedömning av anspråket, främst till länsstyrelsen. Vi anser att det finns en utbredd problematik med att myndigheter blandar samman sitt uppdrag att vara riksintressemyndighet med sitt sakintresse kopplat till myndighetens verksamhet. Saknas underlag ges inte länsstyrelsen större möjlighet att bevaka intresset än det underlag som finns. Boverket har i uppdrag att samordna riksintressemyndigheterna.

Vad är område av riksintresse

I utredningen ifrågasätts vad som menas med riksintresse och att det inte framgår av lagtexten. Tillväxtverket anser inte att det är oklart vad som menas med område av riksintresse. Det är nationella allmänna intressen, dvs områden med värden för Sverige och Sveriges medborgare. Vissa områden med värden är mer allmänna än vad den kommunala nivån bör hantera i sin översiktsplan, de är nationella. Länsstyrelsen har i uppgift att från statens sida stötta i avvägningen utifrån underlag som tas fram av riksintressemyndigheter. Riksintressemyndigheter har en uppgift att ha uppsikt över sin sektor och tillhandahålla underlag om de nationella allmänna intressena.

Historiebeskrivningen bör nyanseras utifrån kopplingen mellan NRL och PBL. Innan PBL godkände staten kommunernas planer. PBL medförde att staten inte längre godkände kommunala planer utan i stället har möjlighet att pröva planen utifrån fem prövningsgrunder, varav riksintressen är en prövningsgrund.

Nationell markanvändningsplanering och EU

Vi på Tillväxtverket och flera andra utredningar och arbeten har tidigare konstaterat att de allra flesta andra EU länder har någon form av nationell planering för användningen av mark- och vattenområden. Där länderna i hög utsträckning lämnar sina "tidiga besked" om allmänna intressen i relation till användningen av mark- och vattenområden genom planläggning kombinerat med generella föreskrifter. Tillväxtverket anser att Sverige bör införa en tvärspektoriell nationell

samhällsplanering som bidrar till en hållbar utveckling och effektivare tillståndprocesser. Vi anser inte att det lagförslag som nu ligger uppfyller de kvalitéer en nationell planering bör ha. Om detta ska ses som ett steg på vägen till en nationell planering förenklar inte steget förutsättningarna för vare sig företag eller myndigheter utan skapar oklarheter.

Utredningen konstaterar att det är svårt för staten, genom regeringen, att driva igenom att ett visst riksintresse ska tillvaratas på ett visst sätt. Utredningen lyfter också att regeringens begränsade möjlighet att driva att ett visst intresse ska tillvaratas på ett visst sätt är en tydlig brist i nuvarande system och reglering och lyfter brister kopplat till krav utifrån unionsrätten. Tillväxtverket vill lyfta att detta inte kan anses som en brist i nuvarande system utan mer handlar om en avsaknad av en sådan möjlighet då det nuvarande svenska planeringssystemet utgår från den kommunala planeringsnivån. Sverige har ingen nationell planering för markanvändning och önskas en statlig eller nationell planering krävs en betydligt mer omfattande utredning och förslag än det som anges i denna utredning.

Tillåtelse blir områdesanvändningsbesked

Tillväxtverket ser stora behov av att förenkla för företag och skapa effektiva tillståndprocesser. Men att helt byta syfte och innebörd i regeringens arbete från att tillåtlighetspröva verksamheter som skulle vara otillåtna till att, utan omfattande nya proaktiva nationella arbetssätt, peka ut lämplig markanvändning genom områdesanvändningsbesked är ett stort steg. Ett steg som borde kräva omfattande nationell och regional planering för en ansvarsfull, hållbar planering och hantering av kumulativa effekter.

Att nyttja områdesanvändningsbesked för vissa verksamheter och fortsatt tillåtelse för andra skapar inte förenkling för företag utifrån ett helhetsperspektiv utan bidrar till fragmentisering av lagstiftningen, roller och förfaranden. Tillsammans med förslagen om slopat avgränsningssamråd för miljöbedömningar minskar förutsägbarheten för lokalsamhället. Vi ser även att det handlar om ganska få fall som omfattas av förändringen och att effekten av förslagen utifrån nytta av speciallagstiftning kan ifrågasättas.

Kommentarer på lagförslaget

1 kap. Syfte, innehåll och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om nationell fysisk planering och användning av mark- och vattenområden

Att införa ordval om nationell fysisk planering utan att införa ett heltäckande system för en planeringsnivå för en nationell fysisk planering anser vi är felaktigt. God samhällsplanering omfattar tvärsektoriell planering med tydliga processer, allmänna samråd och väl utvecklade planeringsunderlag.

5 kap. Nationell fysisk planering

Att införa ordval om nationell fysisk planering utan att det införs ett system för den nationella fysiska planeringen står vi inte bakom. Sverige är i stort behov att i likhet med andra EU-länder införa en nationella tvärsektoriell planeringsnivå men det bör ske utifrån samhällsplaneringens principer och inte utifrån specifika tillståndprocesser.

6 kap. Besked om områdesanvändning

Vi står inte bakom lagförslaget att ersätta dagens tillåtlighetsprövning med områdesbesked. Vi anser att den proaktiva samhällsplanering som krävs saknas i förslaget

och att områdesbesked blir en reaktiv speciallagstiftning som inte förtydligar och förenklar det svenska planeringssystemet som helhet. Förslaget tar inte heller hänsyn till de ojämna förutsättningar och villkor vi har idag för regional strategisk planering.

Konsekvenser

Konsekvenserna som belyses i förslaget utgår ifrån olika aktörer. Tillväxtverket anser att förslaget får stora konsekvenser på det svenska planeringssystemet och inte bidrar till effektivitet i planeringssystemet eller förenkling av fysisk planering eller tillstånd som var avsikten. Konsekvenserna för den rumsliga planeringen kopplat till hållbar regional utveckling och god samhällsplanering belyses inte alls. Vi ser en stor risk att förslagen kopplat till ordval och utrymme ger staten en makt i planeringssystemet som systemet inte är riggat för att hantera.

En flytt av delar av miljöbalken till en ny lag enligt förslaget kan komma att stärka skillnaderna i arbetssätt och tolkning av lagen mellan till exempel olika riksintressemyndigheter. Vi kan inte se att förslagen bidrar till en tydligare och mer proaktiv nationell nivå då inga eller få nya arbetssätt eller resurser föreslås mellan nationella myndigheter. Förslagen är mer reaktiva än proaktiva och vi ser inga direkta effekter för att förenkla för företag utifrån ett helhetsperspektiv.

I konsekvensbedömningen kopplat till besked om områdesanvändning på sidan 429 står att *myndigheterna berörs* utifrån att de riksintressen de *hävdar* kan *behöva vägas av mot andra riksintresseanspråk och allmänna intressen*. Att stöd i det arbetet innebär en *tillkommande arbetsuppgift* men att *detta arbete ryms inom befintliga budgetramar*. Vi ser inte att utredningen tydlig skiljer mellan myndigheters sakintressen, kunskap om den egna verksamheten och den uppgift och uppsikt myndigheten har kopplat till riksintressesystemet. Områden av riksintresse ska inte "hävdas" av en riksintressemyndighet och flertalet riksintressemyndigheter, till exempel Tillväxtverket, har ingen egen verksamhet eller sakintresse i de områden vi har uppsikt över som riksintressemyndighet. Uppgiften som riksintressemyndighet är *att lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken*². Att svara på remisser och tillhandahålla omfattande underlag till regeringen utifrån införandet av områdesanvändningsbesked bör därför ses som en helt ny uppgift som kräver helt nya och andra resurser.

I konsekvensbeskrivningen lyfts regionerna mycket översiktligt. Regionerna är alla regionalt utvecklings-ansvariga och tar fram en regional utvecklingsstrategi som ska beaktas av statliga myndigheter. Tre regioner har mandat att enligt PBL ta fram en regionplan, en plan som syftar till att ange "grunddrag för användningen av mark- och vattenområden". Det pågår dessutom en uppväxling av den regionala strategiska planeringen³ utifrån det regionala utvecklingsuppdraget som utredningen helt förbiser. Tillväxtverket anser att regionerna som aktör inte belyses fullt i konsekvensbeskrivningen vad gäller roll, mandat och process för avvägning mellan olika intressen med hänsyn till länets utveckling. Tillväxtverket noterar att enbart fyra regioner finns med som remissinstanser och att ingen av dessa har rollen som regionplaneorgan enligt PBL. Förslagets påverkan på regionerna, regionplaneorganen, dess roll och mandat är omfattande.

² [Förordning \(1998:896\) om hushållning med mark- och vattenområden | Sveriges riksdag](#)

³ [Uppdrag att erbjuda stöd om strategisk planering i det regionala utvecklingsarbetet - Regeringen.se](#)

Tillväxtverket som riksintressemyndighet

Utreddningen skriver att Tillväxtverkets *sju riksintresseområden kan jämföras med att det i dagsläget finns 336 utpekade områden av riksintresse för friluftsliv*. Tillväxtverket anser att det är irrelevant att ställa antalet riksintressen mot varandra.

Tillväxtverket har uppsiktsansvar för industriell produktion och har regelbunden översyn över de ca 110 områden med befintliga anläggningar för industriell produktion som lagen avser och rutiner för uppsikt över sektorns behov. I detta arbete får vi stort stöd av både berörda kommuner, regioner och länsstyrelse. Tillväxtverket deltar i Lantmäteriverkets arbete med digital specifikation och digitalisering av riksintressen. Tillväxtverket har bedömt elva områden som områden av riksintresse för industriell produktion i november 2025.

Tillväxtverket vill uppmärksamma att industriell produktion främst handlar om områden för basindustrin utifrån krav på naturgivna förutsättningar, ofta kopplat till möjlighet för hamn eller fyndighet. Det bör också noteras att flera stora industrietableringar har kunnat genomföras, planeras eller påbörjas i Sverige inom befintligt riksintressesystem och utan att områdets bedömts som område av riksintresse för industriell produktion.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Kristina Zetterström. Enhetschef Åsa Bjelkeby har deltagit och Johanna Stenberg har varit föredragande.

Kristina Zetterström

Johanna Stenberg