

Vattenfall AB

Staff Function Communications
Public & Regulatory Affairs Sweden
169 92 Stockholm

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.me.remissvar@regeringskansliet.se

Datum:
2025-11-10

Kontakt: Rebecca Rieschel
E-mail: Rebecca.rieschel@vattenfall.com

Telefon: +46702288659

Diarienummer: KN2025/01543

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

Vattenfall är ett ledande energiföretag på den europeiska marknaden som i mer än 100 år elektrifierat industrier, levererat energi till människors hem och moderniserat vårt sätt att leva genom innovation och samarbete. Vi arbetar för en framtid där det är möjligt för alla att leva fossilfritt och vi ser bortom vår egen bransch för att ta reda på var vi verkligen kan göra skillnad. Tillsammans med våra samarbetspartner tar vi på oss ansvaret för att hitta nya och hållbara sätt att elektrifiera transporter och industri. Vattenfall ägs av svenska staten.

Vattenfall tackar för möjligheten att få lämna synpunkter.

Sammanfattande inställning och synpunkter

Vattenfall välkomnar det uttalade syftet med det lämnade förslaget, att möjliggöra för ett tidigt besked från det allmänna om en viss områdesanvändning i syfte att effektivisera efterföljande tillståndsprocess och minska risken vid investeringar. Vattenfall ser dock störst potential i ett tidigt besked om markanvändningsfrågor som avser målkonflikter mellan exploaterings- och försvarsintressen eftersom Vattenfall ser att just dessa konflikter kan avgöras slutligt i ett tidigt skede. Det bör därför vara möjligt för en verksamhetsutövare att på frivillig väg ansöka om ett tidigt besked i den frågan. Vattenfall anser även att beskedet, om det införs, bör gälla i minst tio år för att förslaget ska få avsedd effekt.

Vattenfall avstyrker utredningens förslag till områdesanvändningsbesked i nuvarande utformning eftersom det inte möter det uttalade syftet. Förslaget riskerar istället att fördröja tillståndsprocessen. Detta eftersom kravet på en specifik miljöbedömning och förenlighet med befintliga detaljplaner medför att ett besked inte kommer kunna lämnas tidigt. Vidare minskar, med förslaget, de fördelar och den säkerhet som dagens tillåtighetsbeslut från regeringen innebär för ett projekt och områdesanvändningsbeskedet bör därför inte ersätta regeringens prövning enligt miljöbalken.

Vattenfall konstaterar att det på kort tid har remitterats ett stort antal förslag på miljöprövningsområdet. Flera av förslagen har ett starkt samband, men det är svårt att överblicka hur de olika förslagen ska eller bör samordnas.

Utredningens förslag vilar på slutsatsen att det föreslagna områdesanvändningsbeskedet träffas av krav i det s.k. MKB-direktivet. I ett samtidigt remitterat utkast till lagrådsremiss (En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar, KN2025/01871) dras en annan slutsats, nämligen den att det s.k. SMB-direktivet istället är tillämpligt (avseende ett plan- och godkännandebeslut, vilket liknar områdesanvändningsbesked). Vattenfall beklagar att det därmed kan anses oklart vad som gäller EU-rättsligt och anser vidare att det i båda lagstiftningsärendena saknas en analys av huruvida de föreslagna besluten (områdesanvändningsbesked och godkännandebeslutet) nödvändigtvis omfattas av något av de två EU-direktiven.

Vattenfall anser att ett tidigt besked enligt de s.k. hushållningsbestämmelserna inte träffas av kraven i något av de nämnda EU-direktiven, framförallt eftersom beskedet och prövningen av det inte kan anses utgöra en del i en miljötillståndprocess.

Utvecklad inställning och synpunkter

Vattenfall ser positivt på införandet av en ny lag men anser att syftet inte nås med nuvarande förslag

Vattenfall ser i grunden positivt på förslaget att 3 och 4 kap. miljöbalken lyfts ut till en egen lag. För att få uppnådd effekt av att bestämmelserna återigen läggs i en egen lag behöver dock ändringen åtföljas av nya, tydliga förarbetsuttalanden om det övergripande målet med bestämmelserna och inte enbart hänvisningar till äldre förarbeten.

Utredningen anger att syftet med att flytta bestämmelserna till en egen lag bl.a. är att återgå till hushållningsbestämmelsernas ursprungliga syfte, dvs. att användningen av mark- och vattenområden bör regleras med det grundläggande syftet att främja en användning av mark- och vattenområden som är lämplig för samhället vid en allsidig och samlad bedömning. Det handlar således om politiska överväganden med prioritering av vissa utpekade intressen och nationella anspråk och inte om en prövning av miljöfrågor som till stor del har sin utgångspunkt i unionsrättsliga direktiv. Genom att placera hushållningsbestämmelserna i en egen lag menar utredningen att skillnaden mellan miljöprövning enligt miljöbalken och tillämpningen av hushållningsbestämmelserna framgår tydligare. Samtidigt konstaterar dock utredningen att bedömningen som ska göras antingen resulterar i en plan eller ett delbeslut i miljötillståndprocessen som triggar det EU-rättsliga kravet på att en miljöbedömning behöver utgöra del av beslutsunderlaget och på så sätt kopplas frågorna ihop igen.

Vattenfall menar att syftet med förslaget att effektivisera prövningen och möjliggöra tidiga besked inte uppnås när krav på miljöbedömning ställs.

Det är olyckligt att utredningen inte utrett hur bedömningen enligt den nya lagen skulle kunna utformas för att bli en nationell intresseavvägning baserad på nationella krav på underlag och utan krav på miljöbedömning enligt EU-lagstiftningen.

Att beskedet inte får lämnas i strid med en befintlig detaljplan hindrar också att beskedet kan lämnas tidigt. I många fall där det finns befintliga detaljplaner behöver dessa ändras för att ett projekt ska kunna genomföras. Kravet skulle således innebära att en process för att anta en ny detaljplan, i många fall innefattande en strategisk miljöbedömningsprocess, skulle behöva

genomgås innan processen för att få ett områdesanvändningsbesked ens kan inledas. I utkastet till lagrådsremiss som nu är på remiss och som avser kärntekniska anläggningar föreslås ett rimligare sätt att hantera ett tidigt beskeds förhållande till befintliga planer (se *En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar*, KN2025/01871, sid. 54). Där anges att regeringen bör ta hänsyn till men inte vara bunden av andra planer och om en detaljplan inte stämmer överens med en plan för kärntekniska anläggningar måste kommunen, genom sitt tillstyrkande av kärnkraftsplanen, anses ha för avsikt att därefter ändra detaljplanen.

Utredningens förslag att ett positivt områdesanvändningsbesked förutsätter kommunens tillstyrkande innebär i praktiken att kommunen ges två tillfällen att hindra en vindkraftpark (där det andra tillfället blir inom ramen för tillståndsprocessen enligt 16 kap. 4 § miljöbalken). Vattenfall avstyrker en sådan ordning och anser att ett områdesanvändningsbesked inte bör förutsätta kommunens tillstyrkande, särskilt inte eftersom en kommun sällan är mogen att fatta ett beslut i frågan i ett så tidigt skede av processen.

Vattenfall noterar att utredningen anser att förslaget kommer innebära att ett tidigt besked kommer kunna lämnas i frågan om markanvändning och att detta besked ska vara bindande. Vattenfall ser få fördelar med att få ett tidigt besked i frågor som rör målkonflikter mellan exploateringsintressen och bevarandebalansen eftersom dessa frågor behöver belysas med ett omfattande underlag som är svårt att åstadkomma i ett tidigt skede. Ett tidigt besked i dessa frågor kommer dessutom behöva prövas enligt mer detaljerade bestämmelser i miljöbalken i den efterföljande miljötillståndsprövningen. Därmed kommer ett besked inte innebära ett slutligt och bindande besked i frågan om lokaliseringens lämplighet ur dessa perspektiv och beskedet blir därmed en falsk trygghet. Däremot bör målkonflikter mellan exploateringsintressen och försvarsintressen kunna lämnas i ett tidigt skede och med ett underlag som är mindre omfattande. Mot den bakgrunden anser Vattenfall att det tidiga beskedet, för att det ska kunna vara just ett tidigt besked, bör kunna begränsas till just den målkonflikten.

Områdesanvändningsbeskedet bör inte träffas av EU-rättsliga krav på miljöbedömning

Frågan är om den föreslagna ärendetypen är att anse som ett sådant ärende om tillstånd som avses i artikel 2.1 i MKB-direktivet och därmed om direktivet är tillämpligt. Enligt artikel 1.2 c i MKB-direktivet är ett tillstånd den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut som ger exploatören rätt att genomföra projektet. Av intresse i det sammanhanget är bl.a. EU-domstolens dom i mål Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, i vilket EU-domstolen uttalar att en miljöbedömning, vid en tillståndsprocess i flera etapper, i princip ska göras så snart det är möjligt att identifiera och bedöma projektets inverkan på miljön.

Om syftet ska nås med den nu föreslagna lagstiftningen förutsätts att områdesanvändningsbeskedet lämnas i ett så pass tidigt skede av processen att det inte är möjligt att identifiera och bedöma projektets inverkan på miljön. Syftet med ett områdesanvändningsbesked är inte heller att ta ställning i de frågor som har med tillståndsgivning avseende projektets inverkan på miljön, det är med andra ord inte en miljöprövning som beskedet syftar till, och det är därmed inte ett tillstånd i MKB-direktivets mening. Mot den bakgrunden kan det inte heller anses utgöra en deletapp i en tillståndsprocess på det sätt som beskrivs av EU-domstolen i mål Wells, C-201/02.

Utredningens förslag innebär att en specifik miljöbedömning behöver göras vid två tillfällen. En verksamhetsutövare måste först genomföra en specifik miljöbedömning för områdesanvändningsbeskedet och sedan ytterligare en miljöbedömning i den efterföljande tillståndsprov-

ningen enligt miljöbalken, vilket både riskerar att fördröja processen och öka kostnaderna utan motsvarande miljönytta.

Vattenfall anser således att förslaget innebär en överimplementering av EU-rätten som inte kan motiveras av miljöskäl eller några andra skäl. Utredningen verkar ha som utgångspunkt att antingen SMB-direktivet eller MKB-direktivet måste vara tillämpligt på den aktuella prövningen. Vattenfall menar att det är en felaktig utgångspunkt. Vattenfall delar utredningens bedömning att SMB-direktivet inte kan anses tillämpligt, men menar alltså, till skillnad från utredningen, att inte heller MKB-direktivet är tillämpligt.

Områdesanvändningsbeskedet bör inte ersätta regeringens prövning enligt miljöbalken

Utredningen föreslår att ett nytt områdesanvändningsbesked ska ersätta regeringens nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Beskedet ska vara obligatoriskt för de verksamheter som idag omfattas av obligatorisk tillåtlighetsprövning av regeringen. På motsvarande sätt som idag ska regeringen kunna förbehålla sig sådan prövning och kommun och myndigheter ska underrätta regeringen om de får kännedom om sådan verksamhet. Till skillnad från nuvarande tillåtlighetsprövning ska dock prövningen begränsas till en avvägning enligt den nya lagen, dvs. i huvudsak nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken. Förslaget läggs i syfte att hantera konstitutionella och unionsrättsliga utmaningar med nuvarande tillåtlighetsprövning och möjliggöra ett tidigt politiskt besked.

Vattenfall kan se fördelar med att målkonflikter kan hanteras och lösas av regeringen med tillämpning av hushållningsbestämmelserna i nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken och att detta sker i ett tidigt skede på initiativ av verksamhetsutövaren. På så vis skulle t.ex. målkonflikter som uppstår mellan försvarsintresset och intresset av att etablera fossilfri energiproduktion kunna finna sin lösning innan verksamhetsutövaren lägger ner omfattande tid och resurser på den tillstånds- och miljöbedömningsprocess som följer av miljöbalken. Att denna prövning skulle ersätta den nuvarande tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. miljöbalken ser Vattenfall dock inte som en naturlig eller bra lösning. Den tillståndsprövning som ska göras enligt miljöbalken innehåller t.ex. en lokaliseringsprövning som följer av 2 kap. miljöbalken och det innebär att lokaliseringen inte är avgjord i och med det föreslagna områdesanvändningsbeskedet. Vattenfall anser att det även fortsatt finns goda skäl för att regeringen prövar sådana verksamheter som omfattas av bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken inom ramen för en tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Vattenfall har inte sett regeringens tillåtlighetsprövning av kärnteknisk verksamhet som något stort effektivitetshinder i den prövningen. Den stora osäkerheten och ineffektiviteten ligger istället i sammankopplingen av den kärntekniska prövningen och miljöprövningen och att tillåtlighetsbeslutet enligt miljöbalken anses behöva fattas samtidigt som tillståndsbeslutet enligt lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt i dubbelprövningen som t.ex. kravet på att även den kärntekniska tillståndsansökan ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning innebär.

Vattenfall menar att förslagen i Regeringsprövningsutredningens remitterade betänkande SOU 2024:11 (remiss KN2024/755) på ett enklare sätt löser flera av de identifierade utmaningarna med regeringens tillåtlighetsprövning. Såsom Vattenfall tidigare påpekat i sitt remissvar avseende Regeringsprövningsutredningens förslag var utredningens uppdrag däremot alltför snävt avgränsat. Vattenfall anser att det är viktigt att det tydliggörs i vilka fall regeringen ska tillåtlighetspröva en verksamhet och hur förutsättningarna för tillåtlighetsprövning förhåller sig till de fall då regeringen ska tillståndspröva en verksamhet efter överlämnande från domstol. Förutsättningarna kan i vissa fall vara uppfyllda för regeringen som prövningsmyndighet både enligt 17 kap. och enligt 21 kap. miljöbalken. Denna

fråga bör få sin lösning och det kan även övervägas om den nuvarande tillåtlighetsprövningen bör övergå till en tillståndsprövning, mot bakgrund av de inneboende problem som finns med tillåtlighetsprövningen (och som utredningen belyst i avsnitt 5.3.4).

Slutligen noterar Vattenfall att möjligheten att söka områdesanvändningsbesked inte kommer att gälla för projekt som lokaliseras i Sveriges ekonomiska zon. För projekt som ligger inom både territorialhavet och ekonomisk zon riskerar förslaget att öka komplexiteten ytterligare och cementera två olika förfaranden.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Anja Alemdar
Chef Public & Regulatory Affairs Sweden