

Remissyttrande

Handläggare

Joacim Johannesson
Havsplaneringsenheten
joacim.johannesson@havochvatten.se

Datum 2025-11-04

Dnr 2025-002900

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker i huvudsak det förslag om tidigt besked för områdesanvändning som lämnas i SOU 2025:88 – Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. Därtill lämnar Havs- och vattenmyndigheten synpunkter på andra delar av utredningen.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

- Havs- och vattenmyndigheten är positiv till att regeringen ges möjlighet att tidigt lämna beslut om lämplig lokalisering i förhållande till allmänna intressen inkl. riksintressen. Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker därför förslaget om tidigt besked om lämplig användning av mark- och vattenområden, men vill samtidigt lyfta fram att utredningen om havsbaserad vindkraft också visat på ett sätt att få ett tidigt besked kring vilka områden i havet som lämpar sig specifikt för vindkraft.
- Havs- och vattenmyndigheten anser att bedömning av tidigt besked på sikt bör göras utifrån prioriteringar i en sektorsövergripande nationell planering även för områden som inte omfattas av havsplaner.
- Havs- och vattenmyndigheten är tveksam till om föreslagen lag kommer att medföra att prövningsmyndigheterna tar hänsyn till allmänna intressen som inte tidigare har beaktats i prövningen av hushållningsbestämmelserna, vilket är ett av syftena med den nya lagen.
- Havs- och vattenmyndigheten anser att det kommer att behövas en betydligt mer fördjupad utredning innan det går att bedöma om den lagstiftning som krävs för nationell planering i ett bredare perspektiv än i idag, är lämplig att placera i den nya föreslagna lagen om hushållning med mark och vatten.
- Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att säkerställa att samtliga brister i dagens lagstiftning som noterats, både i förevarande och tidigare utredningar, också

omhändertas om ny lagstiftning införs. Myndigheten ser det som angeläget att regeringen gör en samlad bedömning av de förslag som rör hantering av allmänna intressen i prövning och planläggning för att undvika en fragmenterad framtida lagstiftning.

Detaljerade synpunkter

7.2.1 Ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

I utredningen framförs att en del av kritiken mot hushållningsbestämmelsernas placering i 3 och 4 kap. miljöbalken är att denna placering medför att miljöfrågorna får en större tyngd i avvägningen mellan olika statliga intressen än vad som gällde tidigare när bestämmelserna var placerade i lagen med hushållning av naturresurser och att detta i sin tur medför att andra intressen försvagas, exempelvis den gröna näringens möjligheter att bidra till klimatomställningen. Utredningen har även angett att förutsättningarna för att tillämpa hushållningsbestämmelserna i enlighet med lagstiftarens intentioner har förändrats i flera avseenden sedan bestämmelserna infördes i miljöbalken.

Utredningen har gjort bedömningen att det nu är lämpligt att återgå till hushållningsbestämmelsernas ursprungliga syfte, det vill säga 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 – både i ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv. Enligt utredningen bör användningen av hushållningsbestämmelserna leda till en hållbar utveckling och vid bedömningen bör alla samhällsekonomiska konsekvenser beaktas – inte bara de miljömässiga. Utredningen anger att detta i sin tur utgör skäl för att flytta hushållningsbestämmelserna till en egen lag.

Havs- och vattenmyndigheten noterar att utredningen föreslår att stora delar av de bestämmelser gällande till hushållning som idag framgår av 1, 3 samt 4 kap. miljöbalken ska överföras oförändrade till den nya lagstiftningen. I lagens första paragraf finns dock ett nytt stycke där det anges att bestämmelserna i lagen syftar till att främja en god hushållning av mark- och vattenområden och därigenom tillgodose samhällets behov och utveckling.

Frågan är emellertid om syftet med att få en ändrad användning av hushållningsbestämmelserna kommer att uppnås enbart genom att det blir en ny lag, med ny inledande paragraf och att det i förarbetena till denna nya lag redovisas syftet med lagen, när det samtidigt är i huvudsak samma paragrafer som idag som ska användas i själva avvägningen mellan allmänna intressen.

Havs- och vattenmyndigheten är tveksam till om det tillägg som görs i första paragrafen är tillräckligt för att tydliggöra den nya dimension som utredningen anger ska tillkomma inom avvägningen mellan allmänna intressen. Havs- och vattenmyndigheten är även tveksam till om föreslagen lag kommer att medföra att prövningsmyndigheterna tar hänsyn till allmänna intressen som inte tidigare har beaktats i prövningen av hushållningsbestämmelserna.

7.2.2 Disposition och innehåll i den nya lagen

Första kapitlet Tillämpningsområde

I förslag till 1 kap. 2 § i den nya lagen anges lagens tillämpningsområde. Havs- och vattenmyndigheten noterar att tillämpningsområdet för havsplaner inte framgår här utan i 5 kap. 2 § i samma förslag till ny lag.

Av 1 kap. 2 § i den nya lagen framgår att bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i fråga om geologisk lagring av koldioxid ska tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen samt att ytterligare bestämmelser om lagens tillämpning utanför territorialgränsen finns i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Det är därmed tydligt att bestämmelserna i lagen är tillämpliga inom Sveriges territorium samt att de för geologisk lagring av koldioxid även tillämpas om sådan lagring avses ske på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

För geologisk lagring av koldioxid synes alltså samtliga bestämmelser i den nya lagen vara tillämpliga oavsett var denna lagring avses bedrivas.

När det gäller andra verksamheter inom kontinentalsockeln, exempelvis utvinning av naturtillgångar, samt andra typer av verksamheter som etableras inom Sveriges ekonomiska zon, exempelvis vindkraft till havs, uppfattar Havs- och vattenmyndigheten utredningens förslag till ny lagstiftning som mer begränsat och att enbart den nya lagens 2–4 kapitel ska tillämpas utanför Sveriges territorium vid prövning av dessa verksamheter.

Havs- och vattenmyndigheten upplever att den lagstiftning som föreslås i utredningen i denna del är något motstridig till övriga delar av utredningen då det på flera platser i utredningen talas om fördelen med möjligheten att lämna ett tidigt områdesanvändningsbesked inom havsområden – särskilt för verksamhetsutövare som vill etablera vindkraft till havs. Havs- och vattenmyndigheten kan också se att möjligheten till att få ett sådant områdesanvändningsbesked skulle kunna öka investeringsviljan för verksamheter som vill etablera sig i Sveriges ekonomiska zon. Skulle det vara så att det enbart är verksamheter inom territorialhavet som har möjlighet att få ett sådant besked skulle detta kunna leda till en otillbörlig konkurrensfördel för dessa verksamhetsutövare i förhållande till dem som vill etablera sig längre ut i havet.

Om utredningens avsikt har varit att även andra verksamheter än geologisk lagring av koldioxid som berör kontinentalsockeln eller som ligger inom Sveriges ekonomiska zon också ska kunna begära att regeringen lämnar ett områdesanvändningsbesked för deras verksamhet, bör det göras ett tillägg om detta till lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Femte kapitlet Nationell fysisk planering

Enligt 5 kap. 5 § lagen (202X:XXX) om hushållning om mark- och vattenområden kan regeringen bland annat meddela föreskrifter om planläggning i havsplan. Utredningen anger inrättande av accelerationsområden och områden för geologisk lagring som exempel på sådan planläggning som skulle kunna vara aktuell (kapitel 7.4.2 och 7.4.3). Havs- och vattenmyndigheten menar att

det trots exemplen är otydligt vad som avses med planläggning i havsplan och vad det innebär. Om det bli aktuellt att Havs- och vattenmyndigheten även ska föreslå planläggning i havsplanen bör det framgå av havsplaneringsförordningen på samma sätt som för särskilda föreskrifter 16 § i havsplaneringsförordningen.

Utredningen menar att femte kapitlet framöver kan fyllas på med nya bestämmelser som avser nationell fysisk planering i takt med att krav på planläggning av områden på nationell nivå beslutas inom unionsrätten eller ett sådant behov identifieras nationellt. Havs- och vattenmyndigheten delar bilden av behovet av nationell fysisk planering. Det finns ett behov av en utvecklad nationell fysisk planering för att genom en mer ändamålsenlig mark- och vattenresurshushållning på alla planeringsnivåer kunna möta dagens utmaningar i fråga om bland annat ett förändrat klimat, ett förändrat säkerhetsläge och för att säkra våra livsmiljöer, energiförsörjning och livsmedelsförsörjning. Även förutsättningarna att hantera vissa EU-rättsliga krav som till exempel de som uttrycks genom naturrestaureringsförordningen bedöms öka genom ett införande av nationell fysisk planering i det svenska planeringssystemet. Detta behöver utredas liksom hur en nationell planering bör förhålla sig till kommunal och regional planering. Frågan om nationell planering är således komplex och Havs- och vattenmyndigheten anser att det kommer att behövas mer fördjupad utredning innan det går att bedöma om den lagstiftning som krävs för nationell planering i ett bredare perspektiv är lämplig att placera i lagförslagets femte kapitel.

I samband med en sådan utredning behövs även översyn av dagens hushållningsbestämmelser.

Havs- och vattenmyndigheten delar utredningens bedömning att en översyn av planläggning i havsplan lämpligen bör göras samordnat och samtidigt med en översyn av förutsättningarna för nationell fysisk planering på land. Se även kommentar under rubriken *7.7 Frågor om framtida översyn*.

7.3 Behov av tidigt besked om områdesanvändning från det allmänna

Havs- och vattenmyndigheten delar bilden av behovet av ett tidigt besked från det allmänna om lämplig användning av mark- och vattenområden. Havs- och vattenmyndigheten delar också uppfattningen att ett sådant tidigt besked bör innehålla en bredare avvägning mellan olika allmänna intressen. Erfarenheter från havsplaneringen visar att enbart avvägningar mellan oförenliga riksintresseanspråk inte är tillräckligt för att vägleda om mest lämplig användning av havsområdena utan att andra allmänna intressen av väsentlig betydelse också måste beaktas och ibland även prioriteras. Havs- och vattenmyndigheten delar även bilden av att regeringen anses lämpad att ge sådana tidiga besked utifrån förutsättningar att se till helhetsbild och att hantera försvarssekretess. Inte minst gäller detta etablering av havsbaserad vindkraft.

Myndigheten delar även bilden av att ett sådant tidigt besked lämpligen lämnas genom planering. En nationell planering behöver visa på nationella och politiska prioriteringar som syftar till att nå ställda planeringsmål utifrån sektorsövergripande analys- och planeringsunderlag samt konsekvensbedömningar.

Myndighetens bedömning är att ett områdesanvändningsbesked kan fylla en funktion som ett komplement till en nationell planering. Utan den nationella planeringens prioriteringar är det dock svårt att ge ett välavvägt områdesanvändningsbesked knuten till en specifik verksamhet eftersom

möjlighet till helhetsblick, analys av möjliga alternativ och bedömning av kumulativ påverkan är begränsad.

7.5.8 Beslutet om områdesanvändningsbesked ska vara bindande

I utredningens förslag till ändring av 2 kap. 6 § miljöbalken anges att vid prövning av frågor enligt miljöbalken ska bestämmelserna i 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas endast om regeringen inte redan har lämnat besked om tillämpningen av bestämmelserna i det enskilda fallet i ett giltigt områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Av texten på sid 392 i utredningen framgår dock att eftersom ett negativt områdesanvändningsbesked inte får rättskraft om det ges *innan* en ansökan om tillstånd har lämnats till prövningsmyndigheten så behöver prövningsmyndigheten tillämpa bestämmelserna i 2–4 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden på nytt, trots att regeringen i detta fall redan kan sägas ha lämnat besked om tillämpningen av bestämmelserna i det enskilda fallet. Det är alltså bara om regeringen har lämnat ett positivt områdesanvändningsbesked som efterföljande prövningsmyndighet inte ska tillämpa bestämmelserna i 2–4 kap. i den nya lagen. Detta förhållande är något som inte kan utläsas direkt av den föreslagna lagtexten utan är något som blir tydligt först vid läsning av förarbetena.

Ett förtydligande om vad som gäller för det fall regeringen lämnat ett negativt områdesanvändningsbesked *innan* en ansökan om tillstånd har lämnats till prövningsmyndigheten bör göras i förslag till ändring av 2 kap. 6 § miljöbalken.

7.7.3 Områdesanvändningsbesked i kombination med ensamrätt

Idag finns inga regler om uttrycklig exklusivitet för en viss typ av verksamhet inom ett visst havsområde. Havsplanerna är inte bindande och de föreskrifter som kan meddelas med stöd av dessa planer kan enbart ange att en viss verksamhet inte får begränsas eller bedrivas inom ett område, inte att det enbart är en viss verksamhetsutövare som har exklusiv rätt att bedriva verksamhet inom ett område. Däremot kan exklusivitet uppkomma genom användning av 16 kap. 11 § miljöbalken som reglerar hur skilda verksamheter – om de provas samtidigt och verksamheterna på grund av att de berör samma naturresurs eller av någon annan orsak inte kan utövas vid sidan av varandra - ska jämkas eller vilken verksamhet som ska ges företräde. Denna paragraf kan dock bara tillämpas inom territorialhavet.

Under rubriken *7.7 Frågor för framtida översyn* anges att utredningen anser att möjligheten att i vissa fall förena ett områdesanvändningsbesked med ensamrätt till den aktuella användningen av området är något som bör utredas i särskild ordning.

Havs- och vattenmyndigheten vill här lyfta fram att det – om frågan om exklusivitet fortsätter utredas i särskild ordning – är viktigt att beakta hur dagens reglering i 16 kap. 11 § miljöbalken förhåller sig till en framtida prövning av exklusivitet för områdesanvändningsbesked.

7.7 Frågor om framtida översyn mm.

Ställningstagande om allmänna intressen i havsplaner (kapitel 5.4.3)

Utredningen menar på s. 238 att havsplanerna inte innehåller ställningstaganden om allmänna intressen, detta stämmer inte fullt ut. Av havsplaneringsförordningen (2015:400) framgår att havsplanen bland annat ska innehålla en planbeskrivning som anger hur frågor om oförenliga ändamål bör lösas. Havsplanen ska även främja samexistens. Såväl gällande havsplaner som de förslag till havsplaner som överlämnades till regeringen i januari 2025 innehåller därför ställningstaganden om allmänna intressen som ska vara vägledande för prövning och planering av anspråk på användning av havsområdet. Däremot saknas vissa ställningstaganden om bl.a. energiutvinning (havsbaserad vindkraft) i förhållande till försvarsintressen. I havsplaneringsprocessen för förslagen till havsplaner som lämnades till regeringen 2025 gavs det som regel ingen möjlighet att använda underlag om hemliga försvarsintressen för att bedöma mest lämplig användning i havsplanerna, då det riskerade att röja uppgifter som kan medföra betydande men för totalförsvaret eller i annat fall för rikets säkerhet. Försvarsmaktens intressen var därmed inte helt kända i havsplaneringsprocessen. I andra fall saknas tillräcklig kunskap om exempelvis natur- eller kulturvärden för att ställningstagande ska anges i havsplanen.

Förslag till utredning om tydligare avvägningar i havsplaner (kapitel 7.7)

Utredningen bedömer att möjligheterna till att tydligare avväga allmänna intressen i havsplanerna bör utredas i syfte att öka investeringsviljan och korta tillståndprocessen för verksamheter till havs. Havs- och vattenmyndigheten delar utredningens bedömning att en eventuell översyn av planläggning i havsplan lämpligen bör göras samordnat och samtidigt med en översyn av förutsättningarna för nationell fysisk planering på land. Även förslaget om anvisningssystem för havsbaserad vindkraft (SOU 2024:89) bör tas i beaktande, liksom dagens möjlighet för regeringen att besluta om föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för verksamheter eller åtgärder inom ett havsplanerat område.

Kap. 6 Förslag från tidigare utredningar

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att säkerställa att samtliga brister i dagens lagstiftning som noterats, både i förevarande och tidigare utredningar, också omhändertas om ny lagstiftning införs. Myndigheten ser det som angeläget att regeringen gör en samlad bedömning av de förslag som rör hantering av allmänna intressen i prövning och planläggning för att undvika en fragmenterad framtida lagstiftning.

Utredningen har sammanfattat förslag i tidigare statliga utredningar och förslag som har kopplingar till uppdraget, men förslagen har ännu inte lett till några författningsändringar.

Särskilt följande förslag är relevanta:

Förstudie om Nationell fysisk planering (Ds 2023:28) vars huvudförslag innebär att en ny samlad planlagstiftning utarbetas med en nationell fysisk planeringsnivå som resulterar i en nationell plan beslutad av regeringen.

Utredningen om havsbaserad vindkraft har i sitt betänkande Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem (SOU 2024:89) föreslagit att Sverige ska övergå till ett auktionssystem för

vindkraft till havs och att staten i ett tidigt skede kan peka ut områden där det är lämpligt och önskvärt att bygga ut vindkraften utifrån de samlade intressena i havet. Havs- och vattenmyndigheten menar att förslaget om tidigt besked kan ses som ett steg på vägen mot tidigt avgörande när det gäller allmänna intressen i avvaktan på att förslagen utredningen om havsbaserad vindkraft eventuellt genomförs.

Även utredningen Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter (SOU 2025:7) föreslår en ny form av politiskt ställningstagande i ett tidigare skede för kärnteknisk verksamhet. Klimat- och näringslivsdepartementet har omarbetat detta förslag och i en promemoria lämnat ett eget förslag som innebär att en sökande, som alternativ till nuvarande krav på tillåtighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken, ges möjlighet att ansöka om ett godkännande av den kärntekniska anläggningen enligt den nya lagen. För att ett godkännande ska få ges behöver regeringen ha antagit en plan för kärntekniska anläggningar.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Anna Ledin efter föredragning av avdelningschefen Mats Svensson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningscheferna Eva-Britt Eklöf Petrusson och Niclas Törnell, enhetschefen Per Olsson, verksamhetsjuristen Ann Lundahl samt utredarna Elin Celik, Jonas Bjärnstedt och Joacim Johannesson, medverkat.



Anna Ledin



Mats Svensson

Kopia till:

kn.me.remissvar@regeringskansliet.se