



Yttrande avseende betänkandet Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten, SOU 2025:88

Er beteckning: KN2025/01543

Sammanfattning

Länsstyrelsen instämmer i delar av utredningens problembeskrivning och konstaterar att nutidens krav i vissa fall kan medföra andra perspektiv och fokus än de som var rådande när arbetet med den fysiska riksplaneringen, som ligger till grund för hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken, genomfördes.

Länsstyrelsen anser dock att utredningen inte tydligt visar på hur detta förslag kommer att lösa identifierade problem. Med en ny lag finns det en risk att syftet med en sammanhållen miljölagstiftning försvagas. Vidare pågår flertalet utredningar som föreslår ändringar i nuvarande 3 och 4 kapitel miljöbalken. Länsstyrelsen anser därför att de samlade konsekvenserna av att hushållningsbestämmelserna blir en egen lag är svåröverblickbara. Länsstyrelsen efterfrågar ett helhetsgrepp för att hantera de brister i riksintressesystemet som identifieras i utredningen.

Länsstyrelsen anser att förslaget därför bör utredas vidare.

Länsstyrelsen är positiv till förslaget om "tidiga områdesanvändningsbesked" som i komplexa situationer kan ge vägledning utifrån ett nationellt markpolitiskt perspektiv.

5 Identifierade utmaningar

Länsstyrelsen delar bilden av flera av de utmaningar som utredningen lyfter, men nulägesbeskrivningen i utredningen är delvis bristfällig. Exempelvis är beskrivningen bristande av hur riksintressesystemet tillämpas i plan- och bygglagen och hur

översiktsplanen ska fungera som en överenskommelse mellan stat och kommun i frågan om markanvändningen.

Utredningen beskriver att det finns oklarheter i förhållandet mellan utpekande av Natura 2000-områden och planläggning respektive tillståndsprövning. Länsstyrelsen anser att praxis har utvecklats så att skyddet för Natura 2000-områden och kraven i livsmiljödirektivet tillgodoses vid planläggning, tillståndsprövning och fastställande av planer enligt sektorslagstiftning.

7 Våra överväganden och förslag

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

Länsstyrelsen kan se fördelar med en ny lag om hushållning, men utredningen är inte tillräckligt grundlig för att ett tydligt ställningstagande ska kunna tas.

Länsstyrelsen anser att förslaget inte löser grundproblematiken, snarare introducerar man fler lager av lagstiftning och gör miljölagstiftningen som helhet mer komplex. Länsstyrelsens uppfattning är att utredningen genomsyras av en bild av att det är svårt med avvägningar mellan motstridiga riksintresseanspråk. Länsstyrelsen instämmer i att det kan uppstå svåra avvägningar mellan intressen, men betonar att detta är en central del av prövnings- och planeringsprocesserna, där länsstyrelserna har väl utvecklad kompetens.

Med tanke på att endast cirka 2,4 promille av alla antagna detaljplaner upphävs av länsstyrelserna med hänvisning till att de strider mot ett eller flera riksintressen kan Länsstyrelsen inte dela utredningens uppfattning att riksintresseanspråken är ett stort problem vid planläggning. Länsstyrelsen bedömer att de problem som uppstår främst beror på avvägningars naturliga komplexitet och de utmaningar som detta medför vid tillämpningen, snarare än på lagstiftningens utformning.

Länsstyrelsens uppfattning är att brist på styrning och aktiv förvaltning från sektorsmyndigheterna innebär ett större problem vid tillämpningen av plan- och bygglagen. Kommunala översiktsplaner kan därmed inte göra avvägningar eller tillräckligt tydliga ställningstaganden om påverkan på riksintressen, vilket får till följd

att länsstyrelsens bedömning av en översiktsplans påverkan på riksintressen försvåras. Det försvåras i sin tur detaljplanprocessen.

Det är viktigt med tydliga och tillämpbara riksintresseanspråk och aktiv hantering av sektorsmyndigheterna. Dock kommer detta inte automatiskt av en ny lag utan kräver att regering och sektorsmyndigheter börjar arbeta mer aktivt med sina anspråk. Boverkets roll att samordna riksintressemyndigheterna bör stärkas så att processen och anspråken från sektorsmyndigheterna blir mer enhetlig.

Utredningen föreslår inga ändringar i vilka områden som ska anses som allmänna intressen enligt nuvarande 3 kap. trots att mycket av utredningens problembild baseras på att vad som kan anses vara ett allmänt intresse antas ha skiftat sen bestämmelserna infördes.

Så länge Sverige saknar nationell fysisk planering och dessutom inte har regional fysisk planering i de flesta län, däribland Västra Götaland, så kommer hela systemet att fortsätta att halta. Se departementspromemorian [Nationell fysisk planering - Regeringen.se](#) (Ds 2023:28) som beskriver bristerna i dagens nationella planeringssystem, bland annat riksintressena.

Länsstyrelsen bekräftar de svårigheter som utredningen pekar på kopplat till att hushållningsbestämmelserna har införts i miljöbalken, där beslut genom plan- och bygglagen hänvisar till miljöbalkens 3 och 4 kap miljöbalken, medan tillståndsprövning enligt miljöbalken ska tillämpa miljöbalkens portalparagraf.

Länsstyrelsen anser att en flytt av bestämmelserna till en ny lag måste utgå från målet om en hållbar utveckling. Utifrån utredningens avgränsning och starka perspektiv på att effektivisera tillståndprocesser riskerar detta att missas. En ny lag om hushållning med mark- och vattenområden behöver tydligt bevara insikten om naturens skyddsvärde och människans ansvar för långsiktig förvaltning av resurser. Miljöbalkens två första kapitel är vägledande för hela miljölagstiftningen. Om kapitel 3 och 4 kap. flyttas till en egen lag är det avgörande att det tydligt framgår att dessa principer fortfarande gäller för verksamheter som regleras i den nya lagen. Utan sådana hänvisningar kan det uppstå tolkningsproblem eller brister i hur myndigheter tillämpar bestämmelserna, vilket i praktiken skulle kunna leda till en lägre ambitionsnivå i miljöskyddet.

7.3 Behov av tidigt besked om områdesanvändning från det allmänna

Länsstyrelsen anser att det inte framgår tydligt hur samrådsprocessen ska utformas i samband med de tidiga beskeden om områdesanvändning. Om prövningen enligt hushållningsbestämmelserna ska hållas åtskild från den ordinarie tillståndsprövningen och i första hand avse mark- och vattenpolitiska avvägningar, behöver samrådet organiseras på ett sätt som säkerställer en helhetssyn. I detta sammanhang är länsstyrelsens medverkan central, eftersom myndigheten har kännedom om lokala och regionala förutsättningar samt besitter kompetens inom olika sakområden och fysisk planering. Ett välfungerande samråd med länsstyrelsen är därför avgörande för att bedömningen av områdesanvändningen ska bli välgrundad och samordnad med övriga planeringsprocesser.

Utredningen har ett särskilt avsnitt om brukningsvärd jordbruksmark (5.6.2), där svårigheterna vid exempelvis etablering av solcellsparker och även bostadsbyggande, beskrivs. Fokus ligger dock i hög grad på verksamheter som kräver tillståndsprövning, medan solcellsanläggningar och bostadsbyggande normalt inte omfattas av sådan prövning. Länsstyrelsen välkomnar att avvägningen om jordbruksmarkens exploatering ska göras i ett tidigt skede. Utredningen redovisar dock inte problematiken kring jordbruksmark i de ärenden där frågan har störst betydelse.

7.4 Tidigt besked genom planläggning eller föreskrifter på nationell nivå

Länsstyrelsen anser att utredningen inte i tillräcklig utsträckning hanterar översiktsplanens betydelse och möjlighet att ge tidig vägledning gällande avvägningar. Det är i första hand genom översiktsplanprocessen som dialogen om riksintressen på nationell, regional och lokal nivå är avsedd att ske. Tydliga ställningstaganden och överenskommelser i översiktsplanen mellan stat och kommun kan ge bra stöd i efterföljande besluts- och prövningsprocesser. Denna möjlighet tas inte tillvara i tillräcklig utsträckning idag. Länsstyrelsen upplever ett bristande engagemang från riksintressemyndigheterna i denna del av planprocessen och efterfrågar att tydligare krav ställs genom lagstiftningen.

7.5 Tidigt besked om områdesanvändning i särskilt beslut kopplat till en verksamhet

Länsstyrelsen är positiv till förslaget om ett nytt tidigt "områdesanvändningsbesked" som klargör om ett mark- eller vattenområde kan användas för en viss verksamhet enligt hushållningsbestämmelserna. Samtidigt ser Länsstyrelsen en risk med att införa parallella processer, då dessa kan förlänga handläggningstiden snarare än att leda till en mer effektiv och rättssäker miljöprövning. Det finns även en risk att det underlag som krävs för ett sådant besked i praktiken kommer att motsvara en komplett ansökan.

Länsstyrelsen anser att förändringen av 17 kap miljöbalken är vällovlig eftersom systemet med regeringens tidiga tillåtlighetsprövningar är utmanande i relation till EU-rätten.

7.5.6 Regeringens prövning i områdesanvändningsbesked

Av förarbetena till 17 kap. 7 § miljöbalken framgår att regeringen med stöd av bestämmelsen bland annat kan besluta om särskilda villkor för att tillgodose närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen. Företrädesvis bör enligt Länsstyrelsens uppfattning tillåtlighetsvillkor föreskrivas för sådana aspekter som inte omhändertas i efterföljande prövningar, t.ex. viktiga frågor för att tillgodose allmänna intressen som annars inte skulle kunna kompenseras.

Det saknas möjligheter för tillsyn över efterlevnaden av vad som beslutats med stöd av 17 kap. miljöbalken. Eventuella villkor i en tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken kan således inte tillsynas och får endast betydelse som handlingsdirigerande för följdprövningar, t.ex. fastställande av vägplan eller en tillståndsprövning enligt miljöbalken. Länsstyrelsen kan inte se att frågan om tillsynsmyndighet för eventuella villkor i beslut om tidigt områdesanvändningsbesked har berörts av utredningen, och anser att om villkor ska kunna meddelas i ett områdesanvändningsbesked behöver det också finnas en möjlighet att kunna utpeka en tillsynsmyndighet för att avgöra om villkoren följs i enlighet med regeringens intentioner i områdesanvändningsbeslutet.

Utredningen beskriver en process där prövande myndighet inte bara tar ställning till beslutade riksintresseanspråk utan även kan ta bort eller identifiera nya (sid. 380). Länsstyrelsen vill framhålla att

hushållningsbestämmelserna sällan tillämpas på detta sätt. Länsstyrelsen känner inte till att en prövningsmyndighet bedömt att ett område är av riksintresse trots att det inte är utpekad som sådant av en sektorsmyndighet. Det är nödvändigt att områdesanvändningsbeslut som underkänner en riksintresseförklaring eller som bedömer ett nytt område som riksintresse införlivas i riksintresseprocessen. Detta för att säkerställa att anspråket omhändertas i kommande planeringsprocesser.

7.6 Följdändringar i andra författningar

Länsstyrelsen noterar att en grundligare genomgång av följdändringar i andra författningar behövs. Länsstyrelsen har därför valt att inte vidare kommentera detta stycke.

7.7 Frågor för framtida översyn

Länsstyrelsen instämmer i att möjligheterna att tydligare avväga olika allmänna intressen i havsplanerna bör utredas i syfte att öka investeringsviljan och korta tidsåtgången för tillståndsprocessen för verksamheter som avses bedrivas till havs.

Länsstyrelsen efterfrågar en process för hur den nationella fysiska planeringen (här områdesanvändningsbeskeden) ska förhålla sig till den regionala och lokala nivån samt riksintressesystemet.

Det pågår flera parallella utredningar där förändringar i 3 och 4 kap miljöbalken föreslås. I SOU 2025:51 "Bättre förutsättningar för klimatanpassning" föreslås att en ny lag införs om statligt kustskydd för översvämning. Områden som anges i lagen ska skyddas genom ändring i miljöbalkens 4 kap. I Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria "Ny kärnkraft i Sverige – fler möjliga platser vid kusten" daterad 7 oktober 2025, föreslås ändringar i miljöbalkens 4 kap som innebär att förbud mot anläggningar för kärnteknisk verksamhet inom obruten och högexploaterad kust hävs. Dessa förslag berörs inte i denna utredning och det är oklart om de är framtagna med hänsyn till varandra. De olika utredningarna med förslag på förändringar i miljöbalkens 3 och 4 kap gör det svårt att överblicka de sammantagna konsekvenserna. Länsstyrelsen efterfrågar ett helhetsgrepp för att hantera de brister i riksintressesystemet som identifieras i utredningen.

7.7.2 Tillåtlighetsprövning av vägar, järnvägar och farleder

Betydelsen av att tillåtlighetsprövningen flyttas till respektive sektorslag och att bundenheten vid tillåtligheten inte längre avser miljöbalken klargörs inte i utredningen. Länsstyrelsen anser att otydligheten innebär en uppenbar risk att genomförandet av angelägna väg- och järnvägsprojekt försvåras. Länsstyrelsen anser att det behöver förtydligas vilka rättsverkningar ett tillåtlighetsbeslut enligt sektorslag får jämfört med dagens tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. miljöbalken, med avseende på miljöprövningsmyndigheternas bundenhet av tillåtlighetsbeslutet.

9. Konsekvenser

Länsstyrelsen vill erinra att riksintressemyndigheterna kommer behöva uppdatera befintliga vägledningar och behovet av att uppdatera och hålla sina riksintresseanspråk aktuella kan öka.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Jörgen Peters med länsmiljöingenjören Therese Byström som föredragande. Miljöskyddsavdelningens chef Monique Wannding har medverkat i den slutliga handläggningen av yttrandet.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.