



Ert dnr: KN2025/01543

Klimat- och näringslivsdepartementet
Miljöprövningsenheten
103 33 Stockholm

Skickas till: kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: kn.me.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm, 27 oktober 2025

Remissvar på "Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten"

Naturskyddsföreningen tackar för tillfället att inkomma med synpunkter på Miljöutredningens andra delbetänkande *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten* (SOU 2025:88). Nedan återfinns föreningens synpunkter.

Sammanfattande synpunkter

Utredningen har tagit emot snävt formulerade direktiv av regeringen. Uppdraget var att utreda möjligheten att lyfta ut hushållningsbestämmelserna i miljöbalken till en separat lag och göra det möjligt att ge ett tidigt besked om hur samhället ser på markanvändningen. Målet var uteslutande att främja investeringsviljan och minska tidsåtgången för tillståndssökande verksamhetsutövare. Ett snävt uppdrag, således.

Naturskyddsföreningen avstyrker det remitterade förslaget i sin helhet eftersom det i många fall finns risk för negativ inverkan på möjligheterna att nå riksdagens miljömål om riksintressebedömningar förs över från domstolar och myndigheter till regeringen.

Förslaget innebär en betydande överföring av makt från domstolarnas kontrollfunktion till regeringens exekutiva makt. Verksamhetsutövare som förutser hinder i prövningen i form av till exempel nationalälvar, rennäring eller obruten kust ska kunna försöka undanröja dessa genom att vända sig till regeringen. Av naturliga skäl blir regeringens prövningar ofta präglad av kortsiktiga dagspolitiska hänsyn, vilket ofta leder till sämre beslut ur hållbarhetssynpunkt. Det gäller särskilt prövningen av riksintressen där domstolarna har en historik av att bättre hålla sig till miljöbalkens krav på att ge företräde för långsiktig hushållning. Att avsikten med förslaget om att ge regeringen större inflytande över riksintressebedömningen verkligen varit att ge utrymme för "både ett kortsiktigt och långsiktigt perspektiv" uttrycks faktiskt redan på sidan 27 och återkommer sedan flera gånger i betänkandet.

Förslaget innebär att en helt ny process införs vid sidan av miljötillståndsprocessen – vilket kommer att betyda betydligt större tidsåtgång i många fall. Det rimmar illa med instruktionerna om att minska tidsåtgången i prövningarna. Förslaget riskerar dessutom att leda till att fördelar ges till en del verksamhetsutövare, men inte andra. Förutom att det öppnar för politiska bedömningar av frågor som bör avgöras strikt rättsligt, skulle en sådan ordning undergräva legitimiteten i regelverket.

Sammantaget kommer förslaget innebära sämre förutsebarhet, längre prövningstider och ökad rättsosäkerhet både för näringslivet och de som bor nära tillståndsprövade verksamheter. Vi befärar också att förslaget, om det realiserar, kommer att användas för att underlätta etablering av verksamheter som annars skulle ha hindrats vid en prövning enligt dagens regelverk. Vilket kan få betydande miljökonsekvenser i enskilda fall.

Förslaget innebär sammantaget stora förändringar i ett system som idag i huvudsak fungerar väl. Det finns enligt föreningens mening inget att vinna med förslaget sett ur ett vidare samhällsperspektiv – men mycket att förlora i former av miljönytta, tidsåtgång, förutsebarhet och rättssäkerhet.

Fördelarna med dagens ordning med en integrerad prövning där alla aspekter av miljöpåverkan kan bedömas i samma prövning överväger starkt. Att lyfta ut de aspekter av prövningen av markanvändningen i 3 och 4 kapitlen kommer att skapa en fragmentiserad prövning som i sin tur kommer att inbjuda till industriella etableringar i områden som tidigare varit förskonade från sådana.

De viktigaste synpunkterna är följande:

- Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget som helhet, eftersom det kommer vara negativt ur miljösynpunkt, leda till sämre beslut, ineffektiva prövningar och undergräva miljölagstiftningens legitimitet.
- Föreningen avstyrker att 3 och 4 kap. miljöbalken lyfts ur till en egen lag, eftersom det tar bort den integrerade miljöprövning vi har idag. Att lyfta ut riksintresseprövningen mellan olika samhällsintressen skulle splittra prövningen och bidra till kortsiktiga beslut om de värden som är allra viktigast att bevara för kommande generationer.
- Föreningen avstyrker även att regeringen ska avgöra beslut enligt hushållningsbestämmelserna i ett särskilt ”områdesanvändningsbesked”. Det överför prövningen från en i huvudsak rättslig prövning där domstolarna har ett avgörande

inflytande till regeringsmakten. Resultatet blir rättsosäkert och skapar ännu en tillståndsprocess vid sidan av miljöbalksprövningen som kommer att förlänga en prövning som idag i huvudsak är snabb och välfungerande.

- Naturskyddsföreningen är kritisk mot att verksamhetsutövare ska kunna ansöka om områdesanvändningsbesked från regeringen. Det innebär att man öppnar för en ny politisk väg att öppna exploatering i områden som tidigare varit i princip stängda, till exempel i orörda kustområden, orörda fjällområden och kanske till och med nationalälvar.
- Om förslaget – mot föreningens inrådan – ändå genomförs tillstyrker vi att regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. utmönstras, den kommunala vetorätten behålls och att områdesanvändningsbeskeden få den begränsade rättsverkan som avses när det gäller prövningen enligt miljöbalken och andra lagar.

Övergripande synpunkter på förslaget

Utredningen har lagt ett betänkande som förmodligen är så väl utformat som är görligt utan att bryta mot intentionerna i regeringens tilläggsdirektiv. Det framgår tydligt av direktiven att det var ett förslag av det här slaget som regeringen efterfrågade. Regeringen upprepade till och med sina önskemål i ett tilläggsdirektiv, när de önskade förslagen inte lämnades i det första delbetänkandet.

Det remitterade förslaget innebär att dagens bristfälliga ordning med tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken utmönstras och ersätts av en parallell prövning enligt en ny lag. Det är en elegant lösning på regeringens problematiska beställning som rent rättsligt innebär vissa fördelar. Den gamla tillåtlighetsprövningens rättsverkan är ifrågasatt bland annat ur EU-rättslig synpunkt och bristfälligt reglerad. Den föreslagna ordningen är tydligare på många sätt. Föreningen anser emellertid att förslaget kommer att få övervägande negativa följder.

Något som kraftigt bidrar till att förvärra de potentiella miljöeffekterna av förslaget är att verksamhetsutövare ska kunna ansöka direkt till regeringen om ett ”områdesanvändningsbesked” om hur hushållningsbestämmelserna ska avvägas. Det skiljer sig mot dagens tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. miljöbalken.

Det finns starka skäl att förvänta sig att just sådan verksamhet som idag hindras av hushållningsbestämmelserna kommer att föranleda sådana ansökningar. Det öppnar för en ny politisk väg förbi regler som idag styr bort verksamheter från oexploaterade och

känsliga områden. I kombination med att riksintressen inte längre ska bedömas under inflytandet av miljöbalkens målparagraf, kan en regering få ännu svårare att motstå dagspolitikens press på att ge områdesanvändningsbesked som öppnar för projekt som på goda grunder tidigare aldrig skulle blivit av.

Det skulle kunna invändas att regeringens möjlighet att släppa igenom extremt olämpliga industriprojekt i till exempel obruten kust skulle hindras i rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen enligt rättsprövningsslagen. Så kan idag regeringens tillåtlighetsbeslut prövas och utredningens bedömning är att även de nya områdesanvändningsbeskeden ska kunna rättsprövas. Det rör sig emellertid av en högst begränsad prövning.

Erfarenhetsmässigt är Högsta förvaltningsdomstolen redan idag synnerligen generös när det gäller regeringens handlingsutrymme i de prövningar av tillåtlighetsbeslut som hittills skett via rättsprövningsslagen. Det ligger i farans riktning att Högsta förvaltningsdomstolen med det remitterade förslaget i *ännu* högre grad kommer godkänna regeringens bedömningar om riksintressen – eftersom de enligt det remitterade förslaget ska placeras i en lag som är utformad just för regeringens prövning. Karaktären av politisk bedömning förstärks.

Det står därför klart att denna nyordning kan öppna för industriell utbyggnad i områden som hittills effektivt skyddats av 3 och 4 kapitlen i miljöbalken – till exempel nya industrihamnar i Bohuslän, anläggningar i tidigare orörda fjällområden, byggprojekt i nationalstadsparken i Stockholm, cementindustrier utmed Ölands- och Gotlandskusterna och liknande. Även om sådana projekt kommer att prövas även enligt andra kravregler i miljöbalken, så rör det sig i alla avseenden om en betydande avreglering.

Om förslaget förverkligas tillsammans med förslagen i utredningens första delbetänkande om att verksamhetsutövarna i vissa fall ska kunna ansöka även om miljöbalkstillstånd direkt från regeringen tillsammans med undantag från reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar – blir utsikterna än mer bekymmersamma ur klimat- och miljösynpunkt.¹

Specifika synpunkter på förslaget

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

Föreningen avstyrker förslaget om en ny lag, eftersom det splittrar tillståndsprövningen på ett sätt som försvårar möjligheten att få en sammanhållen och allsidig prövning. Att

¹ Se Miljötillståndsutredningens förslag till 6 kap. 27 a § miljöbalken i SOU 2024: 98, sidan 68. Det rör sig om en sorts utvidgat "lex cementa"-tillstånd.

prövningsmyndigheterna skulle kunna beakta en stor vidd av olika aspekter var en bärande tanke när miljöbalken inrättades, och något som bidragit starkt till effektivitet och bra kvalitet på avgöranden.

Ett ytterligare problem med att bryta ut 3 och 4 kapitlen ur balken är att regeringens beslut ska tas utan inflytande av balkens väl avvägda system av regler som bland annat är till för att efterleva EU-rätten och internationella åtaganden, som MKB-direktivets och Århuskonventionens krav på tidig delaktighet genom samråd.

Ett genuint problem är också att regeringen ska göra tidiga avvägningar innan projekten som bedöms fullt utvecklats i detalj. Det innebär att de villkor som regeringen föreskriver om i områdesanvändningsbeskedet kan ha blivit inaktuella när projektet sedan ska tillståndsprövas enligt miljöbalken. Detta kan leda till avsevärda bekymmer vid utformningen av effektiva villkor för prövningsmyndigheterna.

Avsnitt 7.2.1 Ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

Naturskyddsföreningen är kritisk mot problembeskrivningen som består i att samhällsutvecklingen medfört att ”andra krav” behöver ställas vid prövningen. Det är fullt riktigt att internationella åtaganden, biologisk mångfald, livsmedelsförsörjning och klimatomställning med mera har inneburit ökade krav. Men utredningen lyckas inte visa att det rör sig om krav som innebär att miljöstyrningen i riksintressebedömningarna behöver minska. Om något, så talar det enligt föreningens mening för att miljöskyddet i hushållningsbestämmelserna behöver förstärkas.

Det finns naturligtvis enstaka fall där projekt med klimatfördelar kan möta hinder på grund av riksintressebedömningen, åtminstone i teorin. Enligt föreningens mening håller emellertid inte de allra flesta av de exempel som brukar anföras till stöd för denna teori vid en närmare granskning.²

Avsnitt 7.3 Behov av tidigt besked om områdesanvändning från det allmänna

Föreningen avstyrker förslaget om tidigt besked där regeringen tar ställning till enligt vad som nu regleras i hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken.

I betänkandet anføres att tröskeln kan vara hög för en verksamhetsutövare som vill starta upp en ny verksamhet och att ”ett avgörande i sent skede kan innebära att stora investeringar går förlorade”.

² Se Naturskyddsföreningens rapport ”Till miljölagarnas försvar”, 2023 där ett antal av dessa exempel granskas. Länk: www.naturskyddsforeningen.se/artiklar/till-miljolagarnas-forsvar/

Argumentet haltar betänkligt. Det är snarare så att ett förtida ställningstagande om riksintressena kan leda till en överdriven förväntan på godkännande och att investeringar görs i verksamhet som inte har förutsättningar att klara den senare miljötillståndsprövningen. Det är betydligt vanligare att verksamheter avslås med hänvisning till exempelvis brister i miljökonsekvensbeskrivning, miljökvalitetsnormer för vatten, artskydd, kommunala vatten och strandskydd – än hushållningsbestämmelserna som sådana.

Avsikten att gynna investeringsviljan kan med andra ord infrias till en början, men med en anmärkningsvärt hög risk för bakslag när kollektivet av verksamhetsutövare inser den fulla vidden av att ett områdesanvändningsbesked från regeringen inte binder prövningsmyndigheternas bedömning i den senare miljötillståndsprövningen.

I ett visst avseende finns det emellertid en fördel – när regeringen i ett tidigt skede ger *avslag* på en ansökan enligt det remitterade förslaget. Då medför det förmodligen i vissa fall att stora investeringar i oönskade projekt undviks tidigt, men förmodligen med ett politiskt pris i form av kritik.

Argumentet om att stora investeringar behöver göras i ett tidigt skede känns igen från gruvsektorn och brukar anföras till stöd för särregleringen i minerallagen, där Bergsstaten tar över riksintresseprövningen vid prövning av ansökan om koncession. Där får man just ett sådant tidigt besked som avses i det remitterade förslaget.

Gruvprojekt har ofta en karaktär av högriskplacering där många initiativ rinner ut i sanden, men där en eventuell öppnad gruva kan leda till mycket stora vinster. En koncession används för att skaffa kapital av stora och små investerare som inte alltid fullt ut förstår risken för avslag i miljöbalksprövningen. Det handlar också om möjlighet till tvångsvis tillgodogörande av fyndigheter på annans mark. Föreningen är kritisk till konstruktionen i minerallagen – och ser det som en sektorslagstiftning som snarare avskräcker än visar på en modell för framtidens beslutsfattande.

Avsnitt 7.3.3 Hur tidigt kan ett besked från det allmänna lämnas?

Vi ansluter oss till utredningens slutsats om att det inte är möjligt att vid ett tidigt områdesanvändningsbesked binda den efterföljande miljötillståndsprövningen av till exempel miljökvalitetsnormer, artskydd och Natura 2000-områden.

Avsnitt 7.3.4 Vilken myndighet bör vara prövningsmyndighet?

Föreningen avstyrker att regeringen ska bli prövningsmyndighet enligt förslaget till ny lag. Det öppnar som sagt för politiska bedömning av aspekter som i allt väsentligt bör

avgöras rättsligt. Risken är att besluten blir kortsiktiga och ger för alltför stor vikt åt dagspolitiska hänsyn.

Som föreningen nämnt ovan är de rättsliga säkerhetsspärrarna för regeringens beslut svaga i svensk rättstradition. Högsta förvaltningsdomstolen är klart obenägen att upphäva regeringsbeslut,³ ens när det finns tungt vägande skäl.⁴ Det finns därför anledning att befara att prövningarna av riksintressena med tiden kommer att avvika betydligt från dagens praxis – och öppna för tung industriell exploatering i områden som idag är skyddade genom till exempel riksintressena i form av orörda kuster, nationalälvar och fjällmiljöer i 4 kap. miljöbalken.

En lösare och mer politisk bedömning av riksintressena riskerar att hamna på ett slutande plan. När starka industriella intressen en gång lyckats driva igenom etableringar i förut stängda områden i miljöbalkens fjärde kapitel – kommer också förväntningarna att öka. Vilket i sin tur riskerar att öka antalet ansökningar om projekt i områden där sådana planer tidigare varit utsiktslösa.

En politisering av hushållningsbestämmelserna kan alltså allvarligt förändra Sverige i en grad som är svår att förutse.

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

Avsnitt 7.5.2 Ett nytt områdesanvändningsbesked ersätter nuvarande tillåtlighetsprövning

Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget om områdesanvändningsbesked, men om det ändå genomförs bör prövningen ersätta nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken.

Föreningen anser inte att det bör vara obligatoriskt för regeringen att pröva anläggningar för kärnteknisk verksamhet, CCS-lagring, allmänna farleder, allmänna hamnar, vägar, järnvägar och föreslagna (men ej fastställda) Natura 2000-områden enligt den föreslagna ordningen. Dessa prövningar är – liksom andra miljöprövningar – bäst föremål för en prövning som fullt ut kan överprövas av domstol.

³ Se SOU 2024:11 sidan 112 och framåt för en beskrivning av den begränsade prövning som sker av regeringsbeslut.

⁴ Se till exempel prövningen av Cementas täktstillstånd av regeringen enligt en tillfälligt införd lagändring, där Högsta domstolen (mål nr 7208-21 resp. 656-22) godtog regeringens beslut, trots att lagrådet tidigare funnit den tillfälliga lagstiftningen strida mot regeringsformen i två avseenden (se lagrådets protokoll 2021-09-16).

7.5.3 Även vissa verksamhetsutövare ska kunna begära ett områdesanvändningsbesked

Föreningen avstyrker av skäl som angivits ovan. Ett ansökningsförfarande kan bidra till att öka förväntningarna på att starta verksamheter i områden som idag anses helt stängda för sådana i fjärde kapitlet miljöbalken. Det öppnar för *går det så går det*-ansökningar.

Föreningen är kritisk mot att det inte görs en snäv avgränsning av vilka typer av verksamheter som kan bli föremål för områdesanvändningsbesked. ”Väsentligt allmänintresse” ska kunna få områdesanvändningsbesked, vilket är ett påfallande vidsträckt och vagt kriterium. På sidan 342 diskuteras om beskeden skulle avgränsas till ”allmänt intresse av synnerlig vikt”, men utredningen anser att det skulle begränsa tillämpningsområdet alltför mycket. Föreningen har motsatt inställning.

Avsnitt 7.5.5 Krav på miljöbedömning och innehåll i en begäran om områdesanvändningsbesked

Naturskyddsföreningen finner det oklart hur den tidiga samrådsplikten med sakägare och andra berörda ska uppfyllas inför ett beslut om områdesanvändningsbesked. Samråd måste ske i ett skede när alla alternativ fortfarande står öppna, så att deltagandet blir meningsfullt (artikel 6.4 MKB-direktivet). Föreningen är av uppfattningen att ett områdesanvändningsbesked enligt betänkandet i praktiken kommer att utsläcka andra lokaliseringsalternativ. Det bör därför förtydligas att regeringen inte kan godkänna en ansökan om markanvändningsbesked innan ett samråd skett med berörda.

Avsnitt 7.5.6 Regeringens prövning i områdesanvändningsbesked

Föreningen avstyrker att Natura 2000-tillstånd ska kunna skjutas upp till efter regeringens prövning enligt den nya lagen. Föreningen anser att en Natura 2000-prövning bör ske senast i samband med regeringens prövning om ett områdesanvändningsbesked kan medges. Bedömningen ska dock inte binda vid en senare miljötillståndsprövning.

Avsnitt 7.5.7 Kommunfullmäktiges tillstyrkande

Föreningen tillstyrker att den kommunala vetorätten behålls enligt det remitterade förslaget om en ny lag.

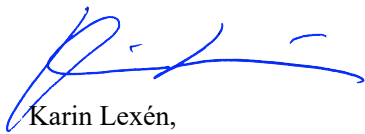
Avsnitt 7.5.8 Beslutet om områdesanvändningsbesked ska vara bindande

Föreningen motsätter sig förslaget som helhet, men tillstyrker att områdesanvändningsbesked endast ska ha bindande verkan avseende de regler som motsvarar

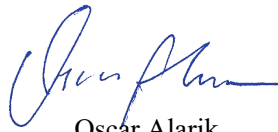
hushållningsbestämmelserna i dagens 3 och 4 kapitel miljöbalken, och inte binda den senare miljöbalksprövningen i andra avseenden.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm, dag som ovan



Karin Lexén,
Generalsekreterare



Oscar Alarik,
Chefsjurist