

Klimat- och näringslivsdepartementet

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

Klimat- och näringslivsdepartementet dnr KN2025/01543

Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, har granskat remissen och lämnar följande synpunkter.

Sammanfattande anmärkningar

Domstolen saknar skäl att ifrågasätta problembeskrivningen och/eller syftena bakom lagda förslag. Tanken att regeringen ska fatta de mer politiska besluten i frågor om markanvändning har enligt domstolen goda skäl för sig. Vidare delar domstolen synen att det i vissa fall finns ett behov av att verksamhetsutövare i ett tidigare skede kan få klarhet i om en planerad verksamhet kan samexistera med ett riksintresse.

Domstolen har emellertid svårt att se hur de presenterade förslagen skulle uppnå det som åsyftas och lösa identifierade problem. Så som förslagen är utformade kan de att försvåra identifierade utmaningar genom risk för längre total handläggningstid, ökad osäkerhet och ökad regelkomplexitet. Förslagen är i delar bristfälligt motiverade, otydligt beskrivna, för översiktligt utredda och för snävt avgränsade.

Mot den bakgrunden avstyrker domstolen förslaget om införande av en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden och förslaget om områdesanvändningsbesked.

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

Hur bestämmelserna om riksintressen ska tillämpas och hur avvägningarna mellan olika riksintressen ska göras innefattar komplexa bedömningar. Utredningen lämnar inga förslag på förtydliganden i dessa delar, utan förslagen innebär endast att rådande lagstiftning flyttas till en ny lag. Domstolen har svårt att uppfatta på vilket sätt utredningen menar att tillskapandet av en ny lag i sig innebär ökad tydlighet, transparens och förutsägbarhet.

Det skulle vara önskvärt att förslaget tydligare avspeglar vilken förändring som åsyftas, och om det är att "den gröna omställningen" ska ges tydligare

företråde måste det klargöras i lagstiftningen så att osäkerhet i tillämpningen undviks och ”lagstiftning genom förarbeten” undviks.

Miljöbalken blir genom förslaget mindre övergripande, och den tidigare uttryckta målsättningen att samla miljölagstiftningen på ett ställe frångås. Det noteras vidare att flera andra utredningar pågår där förändringar i 3 och 4 kap. miljöbalken övervägs och föreslås, (SOU 2025:51 om klimat-anpassning samt departementets promemoria om ny kärnkraft), vilket bör samordnas med utredningens förslag i denna del så att riksintressesystemet ses över som helhet.

Områdesanvändningsbesked

Domstolen är av rättssäkerhetsskäl i grunden positiv till de föreslagna ändringarna i 17 kap. miljöbalken som innebär att regeringens prövning avseende tillåtlighet till miljöfarlig verksamhet begränsas till ett besked om ett område kan användas för en viss verksamhet, men ser också behov av en gemensam analys av regeringens prövningsfunktion i ljuset av tidigare utredningar och förslagen i SOU 2024:11 *Rätt frågor på regeringens bord*.

Domstolen delar synen att det i vissa fall finns ett behov av att verksamhetsutövare i ett tidigare skede kan få klarhet i om en planerad verksamhet kan samexistera med ett riksintresse. Domstolen är emellertid, vilket utvecklas i någon mån nedan, tveksam till om det här presenterade förslaget innebär att sådan klarhet uppnås, eller om en bättre väg skulle vara att framarbeta nya planer för riksintressen för exempelvis energiutvinning med hänsyn tagen även till, bland annat, Försvarsmaktens riksintressen (innefattande även sådana som omfattas av försvarssekretess).

Det framstår som att förslaget om områdesanvändningsbesked i fråga om tillåtlighet till vissa verksamheter kommer att fungera på ungefär samma sätt som bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45). I det sammanhanget vill domstolen peka på förslaget som lämnades i SOU 2022:56 ”En tryggad försörjning av metaller och mineral” att bestämmelsen i 4 kap. 2 § minerallagen tas bort. Förslaget innebär att 3 och 4 kap. samt 5 kap. 15 § miljöbalken inte längre ska tillämpas vid koncessionsprövningen. Domstolen instämmer i de huvudsakliga skäl som framfördes till stöd för det förslaget. Tvåstegsprövningen (först koncession enligt minerallagen, sedan miljö-tillstånd enligt miljöbalken) skapar osäkerhet för såväl sökande som myndigheter och det finns oklarhet kring vilka miljö- och markanvändningsfrågor som ska hanteras i de olika prövningarna. Dessa synpunkter gör sig gällande även vad avser de förslag om områdesanvändningsbesked som denna utredning lämnar.

Vad avser den praktiska hanteringen konstaterar domstolen att det än så länge råder osäkerhet om vilken myndighet som ska bereda underlaget. Oavsett vilken det blir är domstolen tveksam till att en handläggningstid om tre månader är praktiskt genomförbar. Detta torde i vart fall inte vara fallet om avsikten är att myndigheten också har ansvar att föra dialog med sökanden/förelägga om kompletteringar för det fall inlämnat material inte är tillräckligt fullständigt för den bedömning regeringen ska göra. Så som utredningen konstaterar kommer det vid prövning i frågor om områdesanvändningsbesked, på motsvarande sätt som vid dagens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. MB, att krävas ett förhållandevis omfattande underlag för att bedöma om samexistens ska kunna äga rum eller om intressena är oförenliga och i så fall vilket intresse enligt 3–4 kap.

miljöbalken som bör ges företräde. Det synes emellertid som att dessa kompletteringar ska beslutas av och inhämtas av regeringen själv, vilket torde innebära en inte obetydande arbetsinsats och tidsutdräkt.

Då utredningen på goda grunder (framför allt i ljuset av Sveriges internationella åtaganden) utgår från att ett tillräckligt och fullständigt underlag måste finnas innan regeringen kan lämna områdesanvändningsbesked är frågan hur mycket tid verksamhetsutövaren sparar på att ansöka om ett sådant besked. Det är domstolens erfarenhet att den typen av underlag sällan finns så tidigt i projekteringar som här avses. Bedömningarna om vilka kompletteringar som behövs för att uppfylla kraven i bland annat MKB-direktivet är komplexa och kräver en betydande erfarenhet. Förslaget behöver förtydligas med en djupare analys i förhållande till övriga europarättsliga förpliktelser i fråga om hur omfattande miljökonsekvensbeskrivningarna ska vara i detta skede för att regeringen ska fatta beslut enligt den föreslagna 6 kap. 12 § lag om hushållning med mark- och vattenområden. Det är också av stor vikt att tidiga samråd hålls för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden – förslagen behöver förtydligas i hur detta ska genomföras.

Den totala tidsåtgången till miljötillstånd i fall där områdesanvändningsbesked begärs torde, mot bakgrund av regeringens handläggningstider och de politiska avvägningar som sådana beslut kommer att innefatta, komma att överstiga dagens handläggningstider. Därtill kommer osäkerheten som själva beskedet kommer att vara behäftat med – alltså på vilket sätt områdesanvändningsbeskedet är bindande i senare prövningar.

Å ena sidan argumenteras i utredningen för att beskedet är bindande och eftersträvansvärt som en trygghet för företag och investerare, å andra sidan är utredningen också tydlig med att tillåtlighetsfrågan i övriga delar, samt de villkor som verksamheten ska lyda under, alltså kommer att avgöras av ordinarie prövningsinstanser. För en verksamhetsutövare kan alltså ett tidigt områdesanvändningsbesked följas av ett nekat miljötillstånd.

Domstolen instämmer i utredningens slutsats om att det på grund av Sveriges internationella åtaganden inte är möjligt att vid ett tidigt områdesanvändningsbesked binda den efterföljande miljötillståndsprövningen av till exempel miljökvalitetsnormer, artskydd och Natura 2000-områden då europarätten ställer krav på en fullständig och komplett prövning vid ett tillfälle.

Regeringen ska enligt förslaget kunna föreskriva villkor inom ramen för områdesanvändningsbeskeden. Från domstolens perspektiv framstår det som svårt att kunna sätta relevanta villkor vid den tidpunkten i projekteringen, och förutsättningarna riskeras att ha förändrats till den efterföljande tillståndsprövningen. Hur dessa områdesanvändningsbesked kommer att utformas är av stor vikt för den efterföljande prövningen – om det till exempel anges att prövningsmyndigheten avseende tillståndsfrågan ska föreskriva närmare villkor för att tillse att verksamheten bedrivs så att den kan samexistera med exempelvis rennäringen eller andra skyddsvärda intressen så kan konsekvensen bli att verksamheten på grund av sin lokalisering föranleder så stränga villkor att tillståndet i praktiken blir svårt att ta i anspråk.

Tillståndsprövningen skulle alltså i praktiken riskera att både ta längre tid och skapa ytterligare osäkerhet, vilket står i motsats till vad utredningen åsyftat med förslagen.

Domstolen avstår från att lämna synpunkter på bestämmelserna om nationell områdesplanering i övrigt.

Umeå dag som ovan

Anne Lillieroth

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Anne Lillieroth i samråd med rådmannen Carin Wiklund (föredragande) och tekniska rådet Åsa Engman Ölund (föredragande).