

Kommittédirektiv

En utvecklad nationell fysisk planering av mark- och vattentillgångar

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juni 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på en utvecklad nationell fysisk planering av mark- och vattentillgångar genom bl.a. moderniserade och mer ändamålsenliga bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden, en stärkt statlig styrning av riksintressemyndigheternas utpekanden av mark- och vattenanspråk samt en ordning för hur avvägning och prioritering ska ske mellan intressen som är oförenliga. Översynen ska syfta till att uppdatera systemet för att utifrån en samlad samhällsekonomisk analys, bättre kunna möta de utmaningar som Sverige står inför.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag till moderniserade, uppdaterade och mer ändamålsenliga hushållningsbestämmelser,
- föreslå på vilka grunder, utöver en samlad samhällsekonomisk analys, riksintressemyndigheterna ska peka ut sina anspråk på mark- och vattenområden,
- föreslå hur statens prioriteringar kan tydliggöras i ett tidigare skede och hur en samlad samhällsekonomisk analys kan användas i avvägningen mellan hur olika intressen ska prioriteras, samt lämna förslag till metod, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 5 maj 2028.

När konkurrensen om mark- och vattentillgångarna ökar behövs en utvecklad nationell fysisk planering

Användningen av mark- och vattentillgångar spelar en central roll för hela landets utveckling. Det har exempelvis avgörande betydelse för näringslivets tillväxt och konkurrenskraft, för livsmedelsförsörjning, för energiproduktion och infrastruktur, för regional utveckling och landsbygdsutveckling, för jord- och skogsbruk, för stadsutveckling och bostäder, för samhällsomställning och totalförsvarets beredskap och för det långsiktiga bevarandet av natur- och kulturvärden.

Sverige är ett till ytan stort land med omfattande mark- och vattentillgångar. I Sverige har kommunerna det största ansvaret för den fysiska planeringen av hur mark och vatten ska användas. I vissa delar av landet bedrivs även en regional fysisk planering. På nationell nivå bedrivs fysisk planering för havet. På statlig och regional nivå bedrivs även annan planering, t.ex. nationell plan för transportinfrastruktur och länsplaner för regional transportinfrastruktur. Investeringsplaner för transmissionsnätet för el ska godkännas av riksdagen och regeringen och är ledande för utbyggnaden. Riksintressesystemet är ett av de viktigaste verktygen staten har för att påverka den kommunala fysiska planeringen och den regionala fysiska planeringen samt tillståndsprövningen av olika verksamheter och åtgärder. Områden av riksintresse beskrivs i miljöbalken (1998:808), dels geografiskt (4 kap.), dels ändamålsvis (3 kap.).

I Sverige och Europa sker omvälvande förändringar som innebär att konkurrensen om mark- och vattenanvändningen ökar. Exempelen på det är flera. Det pågår en nyindustrialisering kopplad till klimatomställningen och en ökad digitalisering sker runt om i landet, däribland utvinning av kritiska och strategiska metaller och mineral samt satsningar på fossilfri produktion av stål och viktiga komponenter för elektrifiering. Sverige behöver en kraftfull utbyggnad av ny fossilfri elproduktion. För att möjliggöra en ökad tillförsel av el krävs i sin tur ett utbyggt och förstärkt elnät. Det försämrade säkerhetspolitiska läget och medlemskapet i Nato medför att totalförsvarets verksamheter behöver utökas och att hänsyn behöver tas till både civila och militära behov i detta avseende. Sverige behöver stärka livsmedelsförsörjningen genom en ökad och robust livsmedelsproduktion. Vidare kan ett förändrat klimat medföra omfattande konsekvenser för mark- och vattenanvändningen som behöver beaktas och omhändertas.

Många av våra städer växer och därmed finns också ett behov av fler bostäder. Det finns också ett behov av annan lokal och regional utveckling, inte minst i landsbygderna där en stor del av mark- och vattentillgångarna finns. Beslut på global nivå och inom EU har allt oftare betydelse för den svenska mark- och vattenanvändningen och Sverige påverkas av krav från EU, exempelvis om skydd och restaurering av natur och utvinning av kritiska metaller och mineral. Samtidigt omfattas urfolket samernas rätt att bedriva renskötsel av regeringsformens regler om egendomsskydd och näringsfrihet. I regeringsformen slås också fast att samernas och andra etniska minoriteters möjligheter att behålla och utveckla sitt kulturliv ska främjas. Medvetenheten om de värden som är kopplade till hållbart förvaltade natur- och kulturmiljöer ökar. Det statliga kulturmiljöarbetet ska främja att kulturmiljön tas tillvara i samhällsutvecklingen.

Fysisk planering – på olika nivåer – är ett centralt verktyg för att på förhand göra avvägningar om hur mark- och vattenområden bör användas, underlätta samexistens, skapa så stor förutsebarhet som möjligt och uppnå effektivitetsvinster vid efterkommande tillståndsprocesser.

Flera utredningar, bl.a. Riksintresseutredningen (betänkandet Planering och beslut för hållbar utveckling, SOU 2015:99) och förstudien Nationell fysisk planering (Ds 2023:28), här kallad förstudien, har pekat på betydande problem kopplade till den nationella nivån som bl.a. utgörs av de s.k. hushållningsbestämmelserna och riksintressesystemet. Den problembild som har framkommit handlar bl.a. om att den statliga styrningen av statens anspråk på mark- och vattenområden inte är tillräcklig, att anspråken beslutas sektorsvis och att det saknas en samlad nationell målbild och tydlighet i hur oförenliga intressen ska prioriteras. Det handlar vidare om att de statliga anspråken är för många, för omfattande och i många fall inaktuella, att transparensen, förutsebarheten och effektiviteten i systemet brister, samt att det idag på nationell nivå saknas tillräckliga förutsättningar att genomföra tvingande EU-rätt. Av utredningarna framgår att det finns en bred samsyn mellan olika aktörer och intressenter om problembilden och att de identifierade problemen leder till bl.a. ineffektivitet i olika plan- och tillståndsprocesser.

Regelverket för statens anspråk på mark- och vattenområden behöver ses över för att bättre möta de utmaningar som Sverige står inför och ge förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv avvägning mellan olika

allmänna intressen och en långsiktigt hållbar användning av mark- och vattenområden, även i ett förändrat klimat. Regelverket behöver ge större möjligheter till statlig styrning och prioritering. Riksintressena behöver uppdateras och moderniseras och statens anspråk behöver sammantaget bli mer ändamålsenliga. De sammantagna anspråken behöver minska i antal och omfattning, och de utpekade oförenliga anspråken behöver bli färre.

Gällande rätt

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), och kommunen reglerar med bindande verkan vilken markanvändning som ska tillåtas genom att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser för ett område. Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som anger inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. I Hallands, Skåne och Stockholms län har regionerna ansvar för regional fysisk planering.

Statens inflytande över den kommunala planeringen av mark- och vattenanvändning tar sig främst uttryck genom att det i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen regleras att planläggning ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov, och att företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning enligt 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken.

Miljöbalkens mål är enligt 1 kap. 1 § att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer försäkras en hälsosam och god miljö. Av de allmänna tillämpningsregler som anges i paragrafens andra stycke framgår att balken ska tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, den biologiska mångfalden bevaras samt att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken innebär att områden som har ett särskilt nationellt intresse för ett visst ändamål eller en viss användning inte ska tas i anspråk för andra ändamål utan att frågan om en långsiktigt lämplig mark- och vattenanvändning har klarlagts. Bestämmelserna tillämpas, förutom vid planläggning och prövning av lov enligt plan- och bygglagen, även vid prövning av mål och ärenden enligt balken och andra lagar.

I 3 kap. miljöbalken finns de grundläggande hushållningsbestämmelserna. De innehåller bestämmelser om särskilda markanvändningsintressen, däribland områden av riksintresse. I hushållningsbestämmelserna anges också vilka allmänna intressen som särskilt ska beaktas för att god hushållning ska uppnås. En sådan generell bestämmelse är 3 kap. 4 § första och andra stycket miljöbalken som innebär att brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Utpekandena av riksintressen är inte bindande, men har stor betydelse vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Det är först vid prövningen av ett ärende som prövningsmyndigheten gör en bedömning av om ett område som är utpekat som riksintresse är av riksintresse eller inte. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det ändamål som på lämpligast sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska, enligt 3 kap. 10 § miljöbalken, försvarsintresset ges företräde.

I 4 kap. finns de särskilda bestämmelserna om hushållning med mark och vatten. Där finns bestämmelser om att vissa områden, med hänsyn till deras natur- och kulturmiljövärden i sin helhet, är av riksintresse. Syftet med bestämmelserna är att redovisa vilka intressen som har särskilt betydelse och därför ska ges företräde framför andra intressen när frågor om markanvändning ska avgöras.

Vissa statliga myndigheter (riksintressemyndigheterna) ska enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Myndigheterna ska se till att bedömningen är aktuell och ska lämna uppdaterade uppgifter till länsstyrelserna vid behov eller åtminstone vart åttonde år.

Boverket ska verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av miljöbalkens hushållningsbestämmelser, enligt förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket.

I planprocesser enligt plan- och bygglagen förutsätts eventuella konflikter mellan stat och kommun lösas genom dialog och samråd. I samrådsskedet ska länsstyrelsen bl.a. särskilt ta till vara och samordna statens intressen och verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Om planen är föremål för ett granskningsförfarande ska länsstyrelsen i vissa fall yttra sig över planförslaget i ett granskningsyttrande där frågor som kan föranleda ett ingripande från staten enligt 11 kap. plan- och bygglagen behandlas. När detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta till bl.a. länsstyrelsen, och länsstyrelsen ska inom tre veckor från det att den fick meddelande om kommunens beslut att anta planen avgöra om den ska överpröva kommunens beslut. En sådan överprövning ska ske bl.a. om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses. Om länsstyrelsen vid överprövningen bedömer att beslutet har en sådan innebörd ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut att anta planen helt eller, om kommunen medger det, i en viss del. Länsstyrelsens beslut att efter överprövning upphäva planen får överklagas till regeringen.

Uppdraget att se över vilka anspråk på mark- och vattenområden staten ska ha

Vilka anspråk staten har på mark- och vattenområden påverkar såväl plan- och byggprocessen som helhet som tillståndsprocesser enligt miljöbalken och annan sektorslagstiftning, och har stor betydelse för statliga myndigheter, kommuner och regioner, näringsliv, byggherrar och verksamhetsutövare. Det är därför viktigt att riksintressena och de utpekade riksintresseanspråken inte är fler eller mer omfattande än vad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa statens intressen.

Genom de utredningar som har gjorts, bl.a. Riksintresseutredningen och förstudien, finns redan en relativt god och samstämmig bild av vilka problem som finns med riksintressesystemet kopplat till planläggning och markanvändning samt lov- och tillståndsgivning. Av Riksintresseutredningens betänkande och förstudien framgår att riksintressena behöver uppdateras. De statliga anspråken – som i stort sett reglerades på 1980-talet utifrån problem och prioriteringar som identifierades på 1970-talet – är för många, för otydliga, för omfattande och i många fall inaktuella (se Ds 2023:28 s. 154 och SOU 2015:99 s. 26).

Redan i förarbetena till lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., naturresurslagen, där riksintressesystemet infördes, uttalades att många områden som blivit utpekade som riksintresse av riksintressemyndigheterna var alltför väl tilltagna både till antal och till utbredning och därför behövde ses över, begränsas och preciseras (jfr prop. 1985/86:3 s. 115 f). Med tiden har antalet utpekade områden emellertid ökat kraftigt, liksom deras utbredning. Detta har konstaterats såväl av Riksintresseutredningen (SOU 2015:99 s. 172) som av förstudien. Enligt utredningarna utgör över hälften av landets totala land- och vattenareal områden av riksintresse, vilket varken är i linje med lagstiftarens nuvarande eller ursprungliga intentioner.

Enligt förstudien har riksintressesystemets syfte – att värna utpekade områden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv – urvattnats över tid. Enligt förstudien finns det därför skäl att återbörda utpekanden till områden som är antingen *omistliga* i sina bestående värden eller *kritiska* ur ett försörjningsperspektiv (Ds 2023:28 s. 88). I en del fall är utpekanden av mark- och vattenanspråk kopplade till t.ex. ett internationellt avtal.

Ett annat problem som kan uppstå är när samma område kan vara utpekade som riksintresse för flera olika ändamål. Det är i samband med ett rättsligt bindande beslut om mark- och vattenanvändning som det avgörs om ett utpekade område är av riksintresse, och det är alltså först vid en prövning i det enskilda fallet som frågan om en viss åtgärd är förenlig med riksintresset avgörs och som en avvägning mellan eventuellt oförenliga intressen sker. En utbredd förekomst av riksintressen innebär stor komplexitet, omfattande utredningsbörda och höga kostnader i plan- och tillståndsprocesser. Detta kan leda till att viktiga investeringar och satsningar, både på lokal, regional och nationell nivå, uteblir eller försenas kraftigt. En reducerad utbredning av områden av riksintresse kan underlätta såväl fysisk planering som tillståndsprövningar och samtidigt öka respekten för de värden som är av nationell betydelse och gemensamma för hela landet.

De samhällsintressen som utgör riksintressen har olika karaktär. Vissa avser en långsiktigt god hushållning av tillgångar som jordbruks- och skogsmark och andra områden med stora natur-, kultur- eller friluftslivsvärden som ska skyddas mot exploatering. Andra avser områden där exploatering och viss samhällsutveckling ska prioriteras. För riksintresseområden gäller, med vissa undantag i 4 kap. miljöbalken, att de så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada områdenas angivna värden, försvåra viss

verksamhet eller försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningar. Undantagen i 4 kap. innebär bl.a. att de bestämmelser som rör områden av särskild betydelse för turism och friluftsliv, såsom kustområden, fjällområden och älvar, inte utgör hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet. Det finns inte några motsvarande undantag från bestämmelserna i 3 kap. För de områden som anges i 3 kap. och som inte är av riksintresse gäller att de så långt som möjligt ska skyddas mot vissa åtgärder. Det bör utredas om statusen på riksintressena bör förändras för att bättre bidra till syftet med bestämmelserna. Det bör också utredas om de olika typerna av riksintressen ska ha en enhetlig status eller om statusen på bevarandebestämmelserna respektive exploateringsbestämmelserna bör regleras på olika sätt.

Det är vanligt förekommande att områden som bedömts vara av riksintresse samtidigt är skyddade enligt 7 kap. miljöbalken, t.ex. nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminne, Natura 2000-områden och strandskyddsområden. Möjligheten att utveckla olika typer av verksamheter i ett sådant område måste då bedömas utifrån flera aspekter baserade på olika bestämmelser. Att geografiska områden pekats ut med stöd av olika bestämmelser, med i vissa fall likartade syften, kan leda till att det uppstår otydligheter som försvårar tillämpningen och ökar risken för motstridiga beslut. Det kan därför finnas behov av fler åtgärder för att renodla och samordna regelverken för att förtydliga och förenkla tillämpningen, i syfte att minska överlappningar av anspråk respektive skydd med i vissa fall likartade syften.

Förstärkningen av totalförsvaret och den militära utrustningen innebär att frågeställningar kopplade till riksintressen för totalförsvarets anläggningar och deras påverkansområden får ökad aktualitet. Det är bl.a. viktigt att sekretessbelagda uppgifter om totalförsvarets förmågor inte röjs. Fler planeringsmässiga behov av betydelse för Sveriges säkerhet kan innebära ett behov av ett utvecklat system och processer, som både värnar skyddet av sekretessbelagd information och samtidigt är effektivt för efterkommande plan-, lov- och tillståndprocesser.

Riksintressesystemet, med statliga anspråk på mark- och vattenområden vars förenlighet med en åtgärd eller verksamhet avgörs först genom tillämpning i det enskilda fallet, ska behållas. Hushållningsbestämmelserna behöver däremot utvecklas utifrån samlad kunskap om befintliga intressen och

anspråk samt dagens behov. Utgångspunkt bör tas i tidigare utförda problemformuleringar, bl.a. förstudien. Fokus bör främst ligga på 3 kap. miljöbalken. Syftet med översynen ska vara att intressena ska bli uppdaterade, moderniserade och mer ändamålsenliga. Utgångspunkten ska vara att antalet intressen därmed kan bli färre och minska i omfattning samt att antalet överlappande intressen ska bli färre. Bestämmelserna ska också moderniseras och uppdateras utifrån de behov som kan identifieras i dag.

Utredaren ska därför

- föreslå uppdaterade, moderniserade och mer ändamålsenliga bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden (3 och 4 kap. miljöbalken),
- ta ställning till om det finns riksintressen som regleras i 3 kap. miljöbalken som kan utgå eller begränsas,
- ta ställning till vilken status som ska gälla för de olika typer av riksintressen som regleras i 3 och 4 kap. miljöbalken,
- ta ställning till om det behövs samordning mellan hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken samt mellan hushållningsbestämmelserna och bestämmelserna om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken eller andra relevanta lagar, med i vissa fall likartade syften, för att undvika överlappning av liknande ändamål,
- ta ställning till hur utgångspunkter som *omistligt* och *kritiskt* kan användas vid bestämmandet av vilka intressen som ska utgöra riksintressen,
- ta ställning till hur riksintressen för totalförsvarets anläggningar och deras påverkansområden ska tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt,
- föreslå hur de statliga anspråken ska minska i antal och omfattning, vilket även kan innebära att utpekade oförenliga intressen kan bli färre, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå en stärkt statlig styrning över riksintressemyndigheternas utpekanden

Staten har inte reglerat på vilka grunder riksintressemyndigheterna ska peka ut sina respektive anspråk. I stället är det riksintressemyndigheterna själva som bestämmer kriterier och utifrån dem identifierar och pekar ut områden. De uttalanden som finns i förarbetena till naturresurslagen och miljöbalken (prop. 1985/86:3 och 1997/98:45 del 2), och som ska vägleda riksintressemyndigheterna, speglar de problem och de politiska prioriteringar som fanns

på 1970-talet, och många av de kriterier som i dag ligger till grund för att bedöma anspråk på områden av riksintresse är föråldrade och otydliga (Slutredovisning av uppdrag angående tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om riksintressen, Boverkets rapport 2017:5 s. 11). Som redogjorts för ovan har de utpekade områdena ökat kraftigt under årens lopp, vilket inte är en önskvärd utveckling. Till det kommer den utbredda förekomsten av överlappande utpekade riksintressen.

I syfte att de utpekade riksintressena ska bli mer adekvata och ändamålsenliga när det gäller antal och utbredning bör den statliga styrningen av riksintressemyndigheternas utpekanden stärkas. Det kan ske exempelvis genom reglering av på vilka grunder myndigheterna får peka ut riksintressen. För att skapa en mer sammanhållen nationell fysisk planering med förbättrade förutsättningar att uttrycka nationella anspråk och minska överlappande utpekade intressen som är oförenliga bör det även övervägas om formen för dessa utpekanden ska regleras. Det bör exempelvis utredas om ett utpekande bör föregås av beredning och samverkan mellan statliga myndigheter, vad ett beslut ska innehålla och hur ett beslut om utpekande ska kommuniceras. Det bör vidare övervägas om ett utpekande i särskilda fall ska kunna överlämnas till regeringen för ett fastställande, och i så fall vilken statlig myndighet som ska ta ett sådant initiativ och på vilka grunder. Det bör också utredas hur det i samband med utpekande av riksintressen kan göras en samlad samhällsekonomisk analys som kan beaktas.

Det bör även fortsättningsvis vara främst de statliga myndigheterna som ansvarar för att ha uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. På samma gång kan det i särskilda fall, t.ex. mot bakgrund av de stora satsningar och investeringar som planeras och pågår runt om i landet, exempelvis inom energiområdet, finnas vissa situationer när regeringen bör ges möjlighet att kunna peka ut statliga mark- och vattenanspråk. Den möjligheten är viktig för att proaktivt och i ett tidigt skede kunna lämna besked om statens syn på ett mark- och vattenområde.

Utredaren ska därför

- föreslå på vilka grunder riksintressemyndigheterna ska peka ut sina respektive anspråk, exempelvis hur bedömningsgrunder som *omistligt* och *kritiskt* kan användas, och i sammanhanget samråda med berörda

riksintressemyndigheter, länsstyrelsen och andra relevanta statliga myndigheter,

- ta ställning till om det är lämpligt att ge likartade grunder för samtliga intressen eller grupper av intressen,
- ta ställning till på vilket sätt en samlad samhällsekonomisk analys kan användas i samband med utpekanden av riksintresseanspråk,
- vid behov föreslå nya formkrav för beslut om utpekanden av riksintressen, och därvid ta ställning till om ett sådant beslut bör föregås av myndighetsgemensam samverkan,
- föreslå hur det nya regelverket ska få genomslag, exempelvis genom krav på omprövning av befintliga utpekanden så att dessa kan minska i antal och omfattning, samt föreslå en ordning för detta,
- ta ställning till om riksintressemyndigheternas utpekanden i vissa fall bör kunna överlämnas till regeringen för fastställande, på vilken grund detta ska ske och vilken statlig myndighet som i så fall ska kunna ta ett sådant initiativ,
- ta ställning till om det i särskilda situationer ska finnas en möjlighet för regeringen att kunna peka ut riksintressen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå en ordning för hur avvägning och prioritering mellan oförenliga intressen kan göras tidigt och på ett enhetligt sätt

Mark- och vattenanvändningen ska grundas på en bred avvägning mellan flera värden. För att säkerställa en helhetssyn behöver den samhällsekonomiska analysen tydliggöras, konkretiseras och stärkas i den praktiska tillämpningen.

Behovet av en stärkt nationell fysisk planering och förbättrade möjligheter att prioritera mellan olika statliga mark- och vattenanspråk har lyfts i flera sammanhang, exempelvis av förstudien som beskriver bl.a. brister i möjligheterna att göra helhetsbedömningar och avvägningar av motstridiga intressen (s. 91 f). Miljötillståndsutredningen menar i sitt delbetänkande Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten (SOU 2025:88) att bl.a. utformningen och placeringen av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken medfört att miljöfrågorna har fått större tyngd vid avvägningen mellan olika statliga intressen än vad som gällde tidigare (s. 215). För att öka förutsebarheten, möjliggöra för en samlad samhällsekonomisk analys och underlätta för investeringar bör det utredas om statens prioriteringar kan tydliggöras ytterligare. Ett sätt kan vara att förtydliga och utveckla den

prioriteringsordning som framgår i 3 kap. 10 § miljöbalken och som tillämpas bl.a. i plan- och tillståndprocesser

Det bör även utredas om det bör införas en möjlighet för staten att på förhand prioritera mellan oförenliga riksintressen, exempelvis i sådana situationer där förutsägbarhet behövs för verksamheter eller byggprojekt av stort allmänintresse som innebär större investeringar. Regeringen har tagit flera initiativ till att utreda en sådan möjlighet, bl.a. för havsbaserad vindkraft (SOU 2024:89) och kärnkraft (promemorian KN 2025/01872). Vidare har Miljötillståndsutredningen i sitt betänkande Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten (SOU 2025:88) föreslagit att regeringen ska kunna lämna en ny typ av tidigt besked – områdesanvändningsbesked – inför tillståndsprövning. I sammanhanget kan även nämnas Havs- och vattenmyndighetens uppgift att ta fram förslag till vägledande havsplaner som därefter fastställs av regeringen. Det kan finnas behov av ett samlat regelverk eller andra åtgärder för statens möjligheter att på förhand prioritera mellan oförenliga riksintressen. Mot bl.a. den bakgrunden behöver utredningen beakta de initiativ och betänkanden som berör uppdraget.

Hushållningsbestämmelserna ska garantera långsiktighet, men behöver samtidigt medge flexibilitet för att säkerställa att besluten leder till största möjliga samhällsnytta och för att kunna hantera förändringar och situationer som samhället inte kan förutse. När bestämmelserna togs fram hade denna flexibilitet inte någon framträdande roll. Systemet behöver därför framtidssäkras. Ett sätt kan vara att införa en möjlighet för regeringen att besluta om företräde åt ett annat allmänt intresse av väsentlig nationell betydelse framför ett visst riksintresse.

Särskild hänsyn ska tas till totalförsvarets långsiktiga behov. Den särställning som totalförsvaret har i riksintressesystemet genom dess företrädesrätt vid oförenliga riksintressen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ska behållas.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka utpekade riksintressen som typiskt sett är oförenliga och var någonstans de i huvudsak finns,
- föreslå hur oförenliga intressen ska prioriteras, med bibehållande av totalförsvarets överordnade ställning,

- ta ställning till om den prioriteringsordning som regleras i 3 kap. 10 § miljöbalken och som tillämpas i tillstånds- och planprocesser m.m. bör ändras,
- utveckla en samlad samhällsekonomisk analysmetod som kan användas i avvägningen mellan olika intressen, samt lämna förslag till en sådan avvägningmetod och hur den kan användas,
- ta ställning till om det bör införas en möjlighet för staten att på förhand, inom ett specifikt geografiskt område, prioritera mellan oförenliga intressen, och i så fall föreslå sådana åtgärder,
- ta ställning till, med beaktande av totalförsvarets överordnade roll, en möjlighet för regeringen att ge företräde åt ett annat allmänt intresse av väsentlig nationell betydelse framför ett visst riksintresse,
- redovisa förslagets innebörd i förhållande till andra förslag och initiativ på området, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över berörda statliga myndigheters uppgifter i riksintressesystemet

Länsstyrelserna, riksintressemyndigheterna samt Boverket har uppgifter i riksintressesystemet. I länsstyrelsens fall handlar det bl.a. om att samordna och företräda statens samlade intressen, tillhandahålla underlag, vägleda kommuner, utöva tillsyn och se till att riksintressen tillgodoses i den fysiska planeringen. Riksintressemyndigheterna ska bl.a. lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse. Boverket har bl.a. allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden.

Enligt förstudien finns det brister och otydligheter gällande myndigheternas roller och mandat i riksintressesystemet. Till exempel anser många av de aktörer som förstudien fört dialog med att vägledningen från berörda statliga myndigheter till kommuner, regioner och byggherrar m.fl. är otillräcklig och att tillsynen över statens intressen brister (förstudien s. 97 och 98). Många aktörer framför i förstudiens dialog och enkät att samordningen mellan statliga myndigheter brister. Många anser också att det saknas en samsyn mellan statliga aktörer. De otydligheter och brister som lyfts fram av förstudien kan leda till att statens intressen inte tillgodoses i tillräcklig omfattning men också till oförutsägbarhet och otillräcklig vägledning för bl.a. kommuner, regioner och byggherrar.

Med utgångspunkt bl.a. i de problem som lyfts i förstudien behöver de statliga myndigheternas uppgifter ses över. Länsstyrelsernas och Boverkets samordnande roller bör också ges bättre förutsättningar.

Utredaren ska därför

- utifrån en fördjupad problembild kartlägga och analysera de statliga myndigheternas uppgifter i riksintressesystemet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att tillhandahålla grunddata

Information om riksintresseanspråk tillhandahålls i dag av flera statliga myndigheter och i olika format. Informationen finns tillgänglig på olika digitala plattformar, exempelvis på riksintressemyndigheternas, Boverkets, Lantmäteriets och flera av länsstyrelsernas webbplatser. Inom ramen för Lantmäteriets arbete med att digitalisera samhällsbyggnadsprocessen pågår även ett arbete med att tillgängliggöra vissa riksintressen och deras anspråk i enlighet med nationella specifikationer i den nationella geodataplattformen. Något krav på riksintressemyndigheterna att tillhandahålla data finns dock inte.

Eftersom riksintressesystemet tillämpas genom flera olika lagstiftningar och har stor betydelse för förutsebarheten vid plan-, bygg- och tillståndsprojekt behöver information och grunddata avseende de statliga mark- och vattenanspråken tillhandahållas på ett sätt som garanterar att grunddata och tillhörande information är korrekt, relevant och standardiserad.

Utredaren ska därför

- föreslå hur de statliga mark- och vattenanspråken kan tillhandahållas och redovisas på ett korrekt, relevant och standardiserat sätt,
- ta ställning till vilken information som ska tillhandahållas och var informationen ska lagras och tillgängliggöras, med hänsyn till att information om vissa riksintressen är skyddsvärd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Skulle utredaren komma fram till att genomförande av EU-rätt berörs kopplat till de förslag som lämnas i de olika deluppdragen ska

utgångspunkten vara att så långt som möjligt åstadkomma förutsebarhet och effektivitet.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag som utredningen lämnar ska ha sin grund i en konsekvensutredning enligt förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska särskilt uppmärksamma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, regioner, företag och enskilda samt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. Vidare ska konsekvenserna för de ändamål som regleras i hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken samt konsekvenserna för de områden som regleras i 4 kap. miljöbalken redovisas. Vid eventuella finansiella konsekvenser för det offentliga ska utredaren föreslå finansiering.

Utredaren ska redovisa exempel på hur förslagen leder till att områden av riksintresse sammantaget minskar i antal och utbredning i förhållande till befintliga riksintresseområden.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med de statliga myndigheter som berörs av uppdraget, kommuner och regioner, Sveriges Kommuner och Regioner samt övriga aktörer som berörs av uppdraget. Utredaren ska även ha en dialog med relevanta aktörer inom svenskt näringsliv och det civila samhället. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, inom kommittéväsendet och inom EU.

Utredaren bör även följa övriga relevanta, pågående processer som t.ex. Uppdrag att föreslå ändringar i plan- och byggregelverket som underlättar för utbyggnaden av totalförsvarets militära del (LI2025/02131), Uppdrag om nationella riktlinjer för val av klimatscenarier (KN2026/00181), den nationella klimat- och sårbarhetsanalys som Expertrådet för klimatanpassning ska presentera samt Strandskyddsutredningen (KN 2025:01).

Utredaren ska ha löpande kontakt med Regeringskansliet. Uppdraget ska redovisas senast den 5 maj 2028.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)