

Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten

Delbetänkande av Miljötilståndsutredningen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:88

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

978-91-525-1337-8 (tryck)

978-91-525-1338-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Romina Pourmokhtari

Regeringen beslutade den 8 juni 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar (dir. 2023:78).

Till särskild utredare förordnades från och med samma dag juristen Camilla Adolfsson. Utredningen antog namnet Miljötillståndsutredningen.

Den 16 januari 2025 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för Miljötillståndsutredningen (dir. 2025:2). Tilläggsdirektiven innehåller frågor som ska redovisas vid tre tillfällen. Detta delbetänkande avser frågan om placering av hushållningsbestämmelserna samt process och reglering avseende tidigt besked från det allmänna om en verksamhets placering på viss plats.

I arbetet med detta betänkande har utredningen biståtts av följande sedan tidigare förordnade sakkunniga: ämnesrådet Fredric Gemsjö, kansliråden Håkan Alfredsson, Linn Gloppestad, Lotta Lewin Pihlblad, Filip Vestling och Linn Åkesson, rättssakkunniga Simon Isaksson och departementssekreterarna Sebastian Axelsson, Madeleine Ehlin och Kristin Skeppsby.

Från den 21 januari 2025 förordnades rättssakkunniga Rebecca Riesenfeld som sakkunnig. Simon Isaksson entledigades från och med den 31 januari 2025. Från och med den 1 februari 2025 förordnades departementssekreteraren Jonathan Fransson som sakkunnig i utredningen. Filip Vestling entledigades från och med den 18 februari 2025. Från och med samma dag förordnades departementssekreterarna Simon Engelhardt och Emil Markström som sakkunniga i utredningen. Mats Bigner entledigades från och med den 28 mars 2025. Från och med samma dag förordnades departementssekreteraren Sanna Keivanlo som sakkunnig i utredningen.

Vidare har utredningen biståtts av följande sedan tidigare förordnade experter: chefsjuristen Oscar Alarik (Naturskyddsföreningen), juristen Åsa Hill (LRF), handläggaren Johanna Hjärtberg (Tillväxtverket), advokaten Mikael Hägglöf (Svenskt Näringsliv), juristen Anna Isberg (SKR), tekniska rådet Carl-Philip Jönsson (mark- och miljödomstolarna), branschjuristen Tobias Kluge (Sve-min), enhetschefen Magnus Langendoen (länsstyrelserna), miljöjuristen Christoffer Lundqvist (Naturvårdsverket), handläggaren Lars Nilsson (Energimyndigheten) och handläggaren Teresia Persson (Jordbruksverket).

Magnus Langendoen entledigades från och med den 28 mars 2025. Från och med samma dag förordnades länsarkitekten Magnus Ahlstrand och länsjuristen Sabine Lagerberg som experter i utredningen. Lars Nilsson entledigades från och med den 4 april 2025.

Utredaren har biståtts av ett sekretariat. Med detta betänkande har de sedan tidigare förordnade utredningssekreterarna docenten Henrik Josefsson och juristen Rebecca Wennerberg arbetat. Från och med den 3 februari 2025 har juristen Caroline Appelberg arbetat som sekreterare i utredningen. Från och med den 1 mars 2025 har departementssekreteraren Roger Lind arbetat som sekreterare i utredningen.

Utredningen har tidigare överlämnat betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* (SOU 2024:98).

Betänkandet är skrivet i vi-form. Med detta avses utredaren och utredningssekretariatet. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag.

Härmed överlämnas delbetänkandet *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten* (SOU 2025:88).

Stockholm i juli 2025

Camilla Adolfsson

Caroline Appelberg
Henrik Josefsson
Roger Lind
Rebecca Wennerberg

Innehåll

Förkortningar	19
Sammanfattning	23
1 Författningsförslag	35
1.1 Förslag till lag om hushållning med mark- och vattenområden	35
1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken	51
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig	63
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln	64
1.5 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)	66
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar	69
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn	70
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	72
1.9 Förslag till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950)	73
1.10 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	74

1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.....	79
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg	81
1.13	Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)	84
1.14	Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)	86
1.15	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	87
1.16	Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	88
1.17	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	90
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden	97
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	109
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.....	111
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.....	112
1.22	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.....	114
1.23	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.....	115
1.24	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning	117
1.25	Förslag till förordning om ändring i nationalstadsparksförordningen (2009:55)	118

1.26	Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	119
1.27	Förslag till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341)	121
1.28	Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	122
1.29	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer	125
1.30	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid	126
1.31	Förslag till förordning om ändring i havsplaneringsförordningen (2015:400)	127
1.32	Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)	130
1.33	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:41) om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt	131
1.34	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket	133
1.35	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten	135
2	Inledning	137
2.1	Kapitlets innehåll	137
2.2	Utredningsuppdraget	137
2.2.1	Utredningens direktiv	137

2.3	Utredningens arbetsformer	138
2.3.1	Internt arbete.....	138
2.3.2	Externt arbete.....	139
2.3.3	Analysmetoder	139
2.4	Betänkandets disposition	142
3	Gällande rätt och kort historisk tillbakablick	145
3.1	Kapitlets innehåll	145
3.2	Gällande rätt	145
3.2.1	Inledning.....	145
3.2.2	Nationell rätt	146
3.2.3	Internationell rätt.....	164
3.3	Historisk tillbakablick.....	178
3.3.1	Inledning.....	178
3.3.2	Hushållningsbestämmelserna.....	179
3.3.3	Tillåtlighetsbestämmelserna	180
4	Internationell utblick.....	185
4.1	Kapitlets innehåll	185
4.2	Sammanfattande slutsatser.....	185
4.3	Danmark.....	186
4.3.1	Regleringen.....	186
4.3.2	Planeringen för användningen av mark- och vattenområden.....	187
4.4	Finland	191
4.4.1	Regleringen.....	191
4.4.2	Planering för användningen av mark- och vattenområden.....	192
4.4.3	Placeringsstillstånd	197
4.4.4	Principbeslut.....	198
4.5	Nederländerna	199
4.5.1	Regleringen.....	199
4.5.2	Planering för användningen av mark- och vattenområden.....	200

4.5.3	Förhandsbesked.....	204
4.6	Tyskland	205
4.6.1	Regleringen	205
4.6.2	Planering för användningen av mark- och vattenområden	206
5	Identifierade utmaningar	211
5.1	Kapitlets innehåll	211
5.2	Är placering av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken olämplig?	211
5.2.1	Inledning	211
5.2.2	Allmänt om hushållningsbestämmelsernas placering i miljöbalken.....	211
5.2.3	Särskilt om placeringen och tillämpningen av 4 kap. 8 § miljöbalken.....	216
5.3	Kommer dagens besked om lämplig placering av en verksamhet i relation till allmänna intressen sent i prövningsprocessen?	217
5.3.1	Inledning	217
5.3.2	Vilka verksamhetsutövare är intresserade av ett tidigt besked?	217
5.3.3	Vad är utmaningen i relation till nuvarande bestämmelser?	221
5.3.4	Tidigt besked i separat beslut om tillåtlighet	224
5.3.5	Tidigt besked i beslut om koncession	232
5.3.6	Sammanfattande slutsatser	232
5.4	Hur stor är effektiviteten i genomförandet av nationella anspråk på mark- och vattenområden?	233
5.4.1	Inledning	233
5.4.2	Svag styrning av statens anspråk genom hushållningsbestämmelserna.....	233
5.4.3	Svagt besked vid utpekande i havsplan.....	236
5.4.4	Oklart avseende genomförande av krav på utpekande av accelerationsområden för förnybar energi	239

5.4.5	Oklart förhållande mellan utpekande av Natura 2000-områden och planläggning respektive tillståndsprövning	240
5.4.6	Det kommunala vetots påverkan på etablering av anläggningar för vindkraft.....	250
5.4.7	Identifierade utmaningar i studien om nationell fysisk planering.....	251
5.4.8	Sammanfattande slutsatser	253
5.5	Otydligheter i avvägningen mellan oförenliga allmänna riksintressen	254
5.5.1	Inledning.....	254
5.5.2	Var framgår riksintresseanspråken?	255
5.5.3	Hur tas riksintresseanspråk fram?	256
5.5.4	När krävs en strategisk respektive en specifik miljöbedömning vid avvägning mellan oförenliga riksintressen?	258
5.5.5	Hur går avvägningen mellan oförenliga riksintressen till vid planläggning enligt plan- och bygglagen?	264
5.5.6	Hur går avvägningen mellan oförenliga riksintressen till vid tillståndsprövning enligt miljöbalken?	268
5.5.7	Hur går avvägningen till mellan oförenliga riksintressen vid bearbetningskoncession?.....	270
5.5.8	Sammanfattande slutsatser	273
5.6	Otydligheter i avvägning i förhållande till andra allmänna intressen.....	274
5.6.1	Allmänt om avvägning i förhållande till andra allmänna intressen än riksintressen.....	274
5.6.2	Särskilt om brukningsvärd jordbruksmark.....	276
5.7	Andra oklarheter i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna	280

6	Förslag från tidigare utredningar	283
6.1	Kapitlets innehåll	283
6.2	Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling (SOU 1996:103)	283
6.3	Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande (SOU 2002:50)	284
6.4	Planering på djupet – fysisk planering av havet (SOU 2010:91)	285
6.5	Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten (SOU 2014:50)	286
6.6	Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)	287
6.7	En utvecklad översiktsplanering (SOU 2018:46)	288
6.8	Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse (Fi2020/00252/SPN)	289
6.9	Rätt för klimatet (SOU 2022:21)	289
6.10	En tryggad försörjning av metaller och mineral (SOU 2022:56)	290
6.11	Nationell fysisk planering (Ds 2023:28)	292
6.12	Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet (SOU 2024:11)	294
6.13	Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem (SOU 2024:89)	295
6.14	Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter (SOU 2025:7)	296
6.15	Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) (SOU 2025:21)	297

6.16	En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar (KN2024/01912)	298
7	Våra överväganden och förslag.....	301
7.1	Kapitlets innehåll och inledning	301
7.1.1	Kapitlets innehåll.....	301
7.1.2	Bakgrund och avgränsning av förslagen	301
7.2	Införande av en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden	303
7.2.1	Ny lag om hushållning med mark- och vattenområden.....	304
7.2.2	Disposition av och innehåll i den nya lagen	306
7.3	Behov av tidigt besked om områdesanvändning från det allmänna	313
7.3.1	Uppdraget i denna del.....	313
7.3.2	Vad avses med ett besked från det allmänna?.....	314
7.3.3	Hur tidigt kan ett besked från det allmänna lämnas?.....	314
7.3.4	Vilken myndighet bör vara prövningsmyndighet?	317
7.3.5	Hur bör ett tidigt besked lämnas?	319
7.4	Tidigt besked genom planläggning eller föreskrifter på nationell nivå.....	320
7.4.1	Inledning.....	320
7.4.2	Planläggning av accelerationsområden för förnybar energi	321
7.4.3	Planläggning för områden för geologisk lagring av koldioxid	321
7.5	Tidigt besked om områdesanvändning i särskilt beslut kopplat till en verksamhet.....	322
7.5.1	Inledning.....	322
7.5.2	Ett nytt områdesanvändningsbesked ersätter nuvarande tillåtighetsprövning.....	323
7.5.3	Även vissa verksamhetsutövare ska kunna begära ett områdesanvändningsbesked	336

7.5.4	Processen inför och efter prövningen i områdesanvändningsbesked.....	344
7.5.5	Krav på miljöbedömning och innehåll i en begäran om områdesanvändningsbesked	348
7.5.6	Regeringens prövning i områdesanvändningsbesked.....	378
7.5.7	Kommunfullmäktiges tillstyrkande.....	387
7.5.8	Beslutet om områdesanvändningsbesked ska vara bindande	387
7.5.9	Ersättning för myndigheters arbete i ärenden om områdesanvändningsbesked	397
7.6	Följdändringar i andra författningar	401
7.6.1	Miljöbalken	401
7.6.2	Minerallagen.....	405
7.6.3	Plan- och bygglagen	405
7.6.4	Andra lagar.....	406
7.6.5	Hushållningsförordningen.....	407
7.6.6	Havsplaneringsförordningen	407
7.6.7	Andra förordningar	408
7.7	Frågor för framtida översyn	409
7.7.1	Planläggning i havsplan	410
7.7.2	Tillåtlighetsprövning av vägar, järnvägar och farleder	411
7.7.3	Områdesanvändningsbesked i kombination med ensamrätt.....	412
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	413
8.1	Kapitlets innehåll	413
8.2	Ikraftträdande	413
8.3	Övergångsbestämmelser.....	414
8.3.1	Den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden	414
8.3.2	Övriga författningar	415

9	Konsekvenser	417
9.1	Kapitlets innehåll	417
9.2	Problemet.....	417
9.3	Alternativa lösningar och effekter av om någon förändring inte sker	419
9.3.1	Nollalternativet	419
9.3.2	Alternativa lösningar som avser regeringens tillåtlighetsprövning	420
9.3.3	Stegvisa förändringar	421
9.4	Konsekvenser för staten.....	422
9.4.1	Regeringen.....	422
9.4.2	Länsstyrelserna.....	425
9.4.3	Mark- och miljödomstolarna.....	426
9.4.4	De allmänna förvaltningsdomstolarna.....	427
9.4.5	Trafikverket och Sjöfartsverket.....	427
9.4.6	Övriga myndigheter.....	428
9.5	Statsfinansiella konsekvenser.....	429
9.6	Konsekvenser för kommunerna	429
9.7	Konsekvenser för regionerna.....	432
9.8	Konsekvenser för företag.....	433
9.9	Konsekvenser för enskilda	435
9.10	Konsekvenser för miljö och klimat	437
9.11	Författningsförslagens överensstämmelse med EU-rätten	438
9.12	Övriga konsekvenser.....	438
9.12.1	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	438
9.12.2	Brottsligheten och brottsförebyggande arbetet ..	438
9.12.3	Jämställdhet mellan kvinnor och män	438
9.12.4	Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	438
9.12.5	Personlig integritet.....	438

10	Författningskommentar	439
10.1	Förslaget till lag om hushållning med mark- och vattenområden.....	439
10.2	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	470
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig.....	482
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln	482
10.5	Förslaget till lag om ändring i väglagen (1974:948)	483
10.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar.....	485
10.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.....	486
10.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	487
10.9	Förslaget till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950).....	488
10.10	Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	488
10.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	492
10.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.....	493
10.13	Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857).....	496
10.14	Förslaget till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403) ...	498
10.15	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen.....	498
10.16	Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	499
10.17	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	500

10.18 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden	506
10.19 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	518
10.20 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd	519
10.21 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar	519
10.22 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken	521
10.23 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter	521
10.24 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning	522
10.25 Förslaget till förordning om ändring i nationalstadsparksförordningen (2009:55)	523
10.26 Förslaget till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	524
10.27 Förslaget till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341)	525
10.28 Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	525
10.29 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer	527
10.30 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid	527
10.31 Förslaget till förordning om ändring i havsplaneringsförordningen (2015:400)	528

10.32 Förslaget till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)	530
10.33 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2022:41) om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt	531
10.34 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket	532
10.35 Förslaget till förordning om ändring i förordning (2024:1333) med instruktion till Försvarsmakten	533

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:78	535
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2025:2	549

Förkortningar

Art- och habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
Bet.	betänkande
EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020
EU-förordningen om netto-nollteknik	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1735 av den 13 juni 2024 om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av netto-nollteknik och om ändring av förordning (EU) 2018/1724
Direktivet om geologisk lagring av koldioxid	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006
Ds	departementsserien

Esbokonventionen	FN/ECE:s Esbokonvention från 1991 om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang
EU	Europeiska unionen
FAPT	förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
FMH	förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd (1998:899)
Fågeldirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar
Förnybartdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652
FL	förvaltningslagen (2017:900)
HaV	Havs- och vattenmyndigheten
Havsplaneringsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering
HD	Högsta domstolen
Hushållningsförordningen	förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden
Industriutsläppsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)
IUF	industriutsläppsförordningen (2013:250)

Kap.	kapitel
LOM	lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar
LSV	lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
MB	miljöbalken
MBF	miljöbedömningsförordningen (2017:966)
ML	minerallagen (1991:45)
MKB-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU
MMD	mark- och miljödomstol
MP	lagen (1998:811) om införande av miljöbalken
MPF	miljöprövningsförordningen (2013:251)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
NRL	lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PBF	plan- och byggförordningen (2011:338)
PBL	plan- och bygglagen (2010:900)
Prop.	proposition
RF	regeringsformen
Rskr.	Riksdagsskrivelse
SEA-protokollet	Esbokonventionens protokoll om strategiska miljöbedömningar

SFS	Svensk författningssamling
SGU	Sveriges geologiska undersökning
VL	Väglagen (1971:948)

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har i den del som omhändertas i detta betänkande varit att analysera möjligheterna att samla bestämmelser om hushållning i en särskild lag och ta ställning till hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats skulle kunna lämnas i ett tidigt skede. Av uppdraget framgår att detta bör övervägas utan att utvärdera den betydelse och funktion som de grundläggande bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintressesystemet, har. Syftet med uppdraget har varit att främja investeringsviljan och korta den totala tidsåtgången för tillståndsprövningsprocessen. Se våra utredningsdirektiv i bilaga 1.

När det gäller frågan om hur ett tidigt besked om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna ska kunna lämnas har vi tolkat utredningsdirektiven som att vi också borde överväga ändringar i befintliga regler om tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken eftersom dessa har ett nära samband med frågan om hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas i ett tidigt skede.

Dagens regelverk

Bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden finns i dag i 3 och 4 kap. miljöbalken och i hushållningsförordningen. Bestämmelserna ska tillämpas vid planläggning och prövning enligt en rad lagar bl.a. vid tillåtlighetsprövning och tillståndsprövning enligt miljöbalken, men också vid exempelvis planläggning enligt plan- och bygglagen och bearbetningskoncession enligt mineralagen.

Reformbehovet

Vår översyn visar att det finns flera utmaningar med placeringen, regleringen och tillämpningen av hushållningsbestämmelserna, men också med regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken.

För det första har vi konstaterat att det blev en förskjutning av utgångspunkterna för tillämpning av hushållningsbestämmelserna när de flyttades från naturresurslagen till miljöbalken 1998. Av förarbetena till lagen om hushållning med naturresurser m.m. framgår att god hushållning med landets naturresurser innebar att ekonomiska intressen skulle bedömas i förhållande till ekologiska, sociala eller samhällsekonomiska intressen av mer långsiktig karaktär. Lagen skulle inte ensidigt främja bevarandeintressen och långsiktiga försörjningsbehov utan det grundläggande syftet var att främja en användning av naturresurserna som var förnuftig för samhället vid en allsidig och samlad bedömning – både i ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv. Ett av skälen för flytten av bestämmelserna till miljöbalken var enligt förarbetena bl.a. att understryka vikten av miljöhänsyn. Detta har särskilt kommit till uttryck vid tillståndsprövning enligt miljöbalken då även portalparagrafen i miljöbalken blir tillämplig i förhållande till hushållningsbestämmelserna.

Samtidigt har det framförts att det är av stor vikt att hushållningsbestämmelserna tillämpas lika oavsett om det handlar om planläggning enligt exempelvis plan- och bygglagen eller tillståndsprövning enligt exempelvis miljöbalken. Det har också framförts att nuvarande placering av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken kan försvåra förutsättningarna för andra nationella intressen, bl.a. för en snabb omställning av verksamheter i syfte att nå klimatmålen. Vi har samtidigt konstaterat att förutsättningarna för att tillämpa hushållningsbestämmelserna i enlighet med lagstiftarens intentioner har förändrats i flera avseenden sedan bestämmelserna infördes i miljöbalken. Samhällsutvecklingen har bl.a. inneburit en ändrad näringslivsstruktur och demografi, större arbetsmarknadsregioner och en ökad urbanisering. Klimatomställningen ställer nya krav samtidigt som takten i omställningen måste vara hög. Även ny teknik, nya produkter och nya processer innebär att andra krav behöver ställas vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Mark- och vattenanvändningsfrågorna är nu om möjligt än mer aktuella – utifrån frågor om biologisk mångfald, livsmedelsförsörjning, säkerhet,

energi och klimat. Nationella mål, planer och program har också fått en allt tydligare roll i samhällsplaneringen och nya åtaganden enligt internationella överenskommelser och unionslagstiftningen påverkar svensk samhällsplanering och tillståndsprövning. Detta har bl.a. kommit till uttryck i regleringen om nationell planläggning i havsplan och utpekande av områden för geologisk lagring av koldioxid i 4 kap. miljöbalken.

För det andra har vi konstaterat att det för flera verksamhetstyper i dag saknas möjlighet att få ett tidigt besked om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna inför en tillståndsprövning. Detta uppges resultera i att vissa större projektidéer över huvud taget inte fullföljs för att undvika att omfattande investeringar görs i "onödan".

För det tredje har vi konstaterat att andelen av Sveriges yta som omfattas av ett riksintresseutpekande, närmare 50 procent, vida överstiger lagstiftarens ursprungliga intention med riksintresseregleringen. Att så stor del av landets yta omfattas av ett eller flera riksintressen medför att behovet av tydliga regler och möjlighet till ett tidigt besked om hushållningsbestämmelsernas tillämpning ökar.

För det fjärde har vi konstaterat att det i förhållande till olika planläggnings- och prövningssituationer finns utmaningar i relation till nuvarande bestämmelse i 4 kap. 8 § miljöbalken. Enligt förarbetena ska bestämmelsen tolkas som att ett Natura 2000-tillstånd alltid ska finnas på plats innan hushållningsbestämmelserna får tillämpas för en sådan ny verksamhet eller åtgärd som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Att detta medför en utmaning beror på att den typ av uppgifter som krävs för en Natura 2000-tillståndsprövning inte alltid finns på plats innan hushållningsbestämmelserna behöver tillämpas i samband med planläggning eller ett tidigt besked inför tillståndsprövning.

För det femte har vi konstaterat att det i dag är oklart vilket underlag som bör finnas till hands inför en tillämpning av hushållningsbestämmelserna. Det är också oklart om det bör krävas en miljöbedömning vid utpekanden av områden av riksintresse respektive om det vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i ett beslut som föregår ett tillståndsbeslut bör krävas en strategisk eller specifik miljöbedömning.

När det gäller frågan om nuvarande tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken har vi identifierat flera utmaningar. Utmaningarna är dels konstitutionella, dels unionsrättsliga. Konsti-

tutionellt är regleringen en utmaning i förhållande till domstolarnas grundlagsskyddade självständighet eftersom regeringen kan förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av ett ärende som är anhängigt vid en domstol. Denna ordning strider också mot artikel 6.1 i Europakonventionen. Denna artikel handlar om rätten till en oavhängig och opartisk domstol vid prövningen av tvister om civila rättigheter och skyldigheter. Bestämmelsen ställer därmed krav på att domstolen är oberoende i förhållande till regeringen. Ett förbehåll som görs i ett sent skede kan därmed uppfattas som att regeringen har för avsikt att ändra ett önskat avgörande eller för att säkerställa att utfallet i en överinstans blir detsamma som i underinstansen.

Det kan också ifrågasättas om nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken är lämplig utifrån ett unionsrättsligt perspektiv. Skälet för det är att en tillåtlighetsprövning separat från den övriga tillståndsprövningen innebär en sådan uppdelad prövning som inte är lämplig med hänsyn till de krav som ställs i art- och habitatdirektivet. Högsta domstolen konstaterade redan 2013 att en tillståndsprövning enligt art- och habitatdirektivet förutsätter att myndigheten kan väga in verksamhetens alla aspekter och samlat pröva återverkningarna på ett Natura 2000-område. Domstolen uttryckte att detta i sin tur måste anses innebära att en samlad bedömning ska göras i något skede av prövningen, och att denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig. Ju längre tid som går mellan en prövning av tillåtligheten och ett efterföljande ställningstagande i övriga frågor, desto större är sannolikheten att omständigheter som ligger till grund för regeringens tillåtlighetsbedömning ändras. Även andra frågor där unionsrätten får genomslag kan medföra att den sammanvägda prövningen är svår att dela upp i olika delar. Detta kan exempelvis gälla för prövning i förhållande till miljökvalitetsnormer.

Slutligen har vi konstaterat att regleringen av sådana utpekanden av områden av nationellt intresse som unionsrätten ställer krav på både är bristande och otydlig i svensk rätt jämfört med flera andra medlemsstater. Detta gäller särskilt när unionsrätten ställer krav på utpekande av ett område genom en plan.

Våra förslag

Hushållningsbestämmelserna flyttas till en egen lag

För att tillgodose reformbehovet så som det beskrivs ovan föreslår vi att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till en ny lag. Lagen bör benämnas lagen om hushållning med mark- och vattenområden. I lagen förtydligas när och hur hushållningsbestämmelserna ska tillämpas. I lagen placeras också bestämmelser om nationell områdesplanering och en ny reglering om tidigt besked om avvägning av allmänna intressen i förhållande till en ny verksamhet på en viss plats av regeringen.

Syftet med att flytta bestämmelserna till en egen lag är för det första att återgå till hushållningsbestämmelsernas ursprungliga syfte, dvs. 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. Användningen bör leda till en hållbar utveckling och vid bedömningen bör alla samhällsekonomiska konsekvenser beaktas. Ett mål med reglerna bör också vara att förhindra att områden som är av stor nationell betydelse för viss användning tas i anspråk för ett annat ändamål. Det handlar således ofta om politiska överväganden med prioritering av vissa utpekade intressen.

Genom att placera hushållningsbestämmelserna i en egen lag framgår tydligare skillnaden mellan miljöprövning enligt miljöbalken och tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Samtidigt ger bestämmelsernas placering i en egen lag bättre förutsättningar för att tydliggöra vad som ska ingå i prövningen och hur bestämmelserna bör tillämpas i olika planläggnings- och prövningssituationer i förhållande till olika lagar.

Att hushållningsbestämmelserna placeras i en egen lag bör, enligt vår bedömning, inte påverka miljöbalkens funktion som ramlag för regler som specifikt avser miljön.

Det finns ett behov av tidigt besked från det allmänna

Vi har identifierat att det finns ett behov av tidigt besked från det allmänna om lämplig användning av mark- och vattenområden inför planläggning och tillståndsprövning. När det gäller tidigt besked från det allmänna om lämplig användning av mark- och vattenområden inför planläggning finns i dag en möjlighet för en kommun att söka ett planeringsbesked från länsstyrelsen med stöd av bestämmelser i plan- och bygglagen. Avseende havsområden finns också viss vägledning genom havsplanerna. För att öka investeringsviljan och korta tidsåtgången för tillståndprocesser för verksamheter som avses bedrivas till havs gör vi dock bedömningen att det vore lämpligt att i särskild ordning se över möjligheten att stärka havsplanernas funktion som vägledande instrument genom att i dessa inkludera en tydlig avvägning mellan olika allmänna intressen.

När det gäller tidigt besked från det allmänna om lämplig användning av mark- och vattenområden inför tillståndsprövning lämnas sådant endast för vissa verksamheter i dag. Sådant besked lämnas exempelvis vid bearbetningskoncession enligt minerallagen. Andra verksamheter behöver invänta antingen regeringens besked om lämplig användning av mark- och vattenområden i samband med tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken, en domstols tillåtlighetsprövning enligt 22 kap. 26 § miljöbalken eller ärendets eller målets slutliga avgörande. Dessa besked om lämplig användning av ett mark- eller vattenområde kan dock inte ses som tidiga.

Ett nytt områdesanvändningsbesked införs

Vi föreslår att ett nytt tidigt besked från det allmänna inför tillståndsprövning införs. Beskedet, som bör benämnas områdesanvändningsbesked, bör lämnas av regeringen. I beskedet ska regeringen ta ställning till om ett visst mark- eller vattenområde får användas för en viss verksamhet enligt hushållningsbestämmelserna i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Beskedet bör inte innebära en prövning av tillåtligheten för verksamheten och bör inte innehålla ett avgörande i sådana miljöfrågor som behöver prövas samlat och slutligt vid ett tillfälle.

Beskedet bör ersätta nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Krav på områdesanvändningsbesked ska i huvudsak

ställas för sådana nya verksamheter som i dag omfattas av krav på tillåtlighetsprövning. På i huvudsak motsvarande sätt som i dag gäller vid tillåtlighetsprövning ska regeringen också kunna förbehålla sig rätten att pröva en verksamhet i ett områdesanvändningsbesked. På motsvarande sätt som i dag gäller vid tillåtlighetsprövning ska regeringen också kunna förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked för vissa verksamheter efter en begäran av kommunfullmäktige. Denna rätt ska inte omfatta verksamheter som har fått beslut om bearbetningskoncession.

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en sådan verksamhet för vilken regeringen bör förbehålla sig prövningen i ett områdesanvändningsbesked ska så snart som möjligt underrätta regeringen om verksamheten. Om tillståndsprövning av verksamheten pågår ska myndigheten eller kommunen underrätta regeringen senast vid den sista tidpunkt för synpunkter som anges i kungörelsen av ansökan om tillstånd. Myndigheten eller kommunen ska i samband med underrättelsen till regeringen informera prövningsmyndigheten om att underrättelse till regeringen har gjorts.

En ny möjlighet för regeringen att förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked efter begäran av en verksamhetsutövare införs för verksamhetsutövare av sådana verksamheter som i dag avses i 17 kap. 1 och 4 a §§ miljöbalken. Verksamhetsutövare ska också kunna begära ett områdesanvändningsbesked om de avser att bedriva en annan verksamhet av väsentligt allmänintresse. Regeringen får då förbehålla sig att lämna ett områdesanvändningsbesked inför beslut om tillstånd för verksamheten, om ett sådant förbehåll är möjligt enligt de generella kriterier som gäller för regeringens möjlighet att förbehålla sig prövningen i områdesanvändningsbesked och det inte finns särskilda skäl för att avstå från prövningen.

Eftersom vår översyn i första hand har avsett sådana verksamheter för vilka tillstånd enligt miljöbalken krävs har vi bedömt att behovet av att ersätta nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken för vägar, järnvägar och farleder behöver utredas i särskild ordning. Vårt förslag i denna del innebär endast att regleringen om regeringens tillåtlighetsprövning av sådana projekt flyttas till respektive sektorslag.

Begäran om områdesanvändningsbesked

En begäran om områdesanvändningsbesked ska lämnas till regeringen. En begäran om områdesanvändningsbesked från en verksamhetsutövare ska göras innan en tillståndsansökan har lämnats in till prövningsmyndigheten.

En begäran om områdesanvändningsbesked från en verksamhetsutövare ska innehålla det underlag om verksamheten samt verksamhetens påverkan på ett allmänt intresse som regeringen behöver för att kunna besluta ett områdesanvändningsbesked. Närmare om vilka uppgifter detta är bör regleras i hushållningsförordningen.

I offentlighets- och sekretessregleringen tydliggörs att underlag i en begäran om områdesanvändningsbesked kan omfattas av sekretess.

En efterföljande ansökan om tillstånd enligt miljöbalken ska innehålla uppgifter om regeringen har beslutat ett områdesanvändningsbesked för verksamheten respektive om ett områdesanvändningsbesked har begärts men ännu inte beslutats.

Beredning av ärendet om områdesanvändningsbesked

Om regeringen förbehåller sig prövningen får regeringen överlämna ärendet för beredning till den myndighet som ska pröva ansökan om tillstånd för verksamheten. Den myndighet som bereder ärendet ska se till att begäran kungörs och hålls tillgänglig för allmänheten enligt 39 § första stycket och 40 och 41 §§ miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska överlämna ärendet till regeringen med ett eget ställningstagande avseende miljökonsekvensbeskrivningen. Ett sådant ställningstagande får inte överklagas. Prövningsmyndighetens överlämnande av ärendet till regeringen ska ske senast inom tre månader från det att regeringen beslutade att förbehålla sig prövningen. Om det finns särskilda skäl får denna tidsfrist förlängas med en månad.

På regeringens begäran ska länsstyrelsen tillhandahålla planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter.

Regeringens prövning i områdesanvändningsbesked

I ett ärende om områdesanvändningsbesked tillämpar regeringen hushållningsbestämmelserna i den nya lagen om hushållning av mark- och vattenområden. Vid avvägningen ska bestämmelserna om krav på Natura 2000-tillstånd inte tillämpas. Däremot behöver regeringen inför beslutet om områdesanvändningsbesked göra en inledande bedömning av om den planerade verksamheten kan genomföras på ett sätt som inte påtagligt skadar ett områdes natur- och kulturvärden, även beträffande eventuella Natura 2000-områden.

Områdesanvändningsbeskedet får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Kommunfullmäktiges tillstyrkande

Kommunfullmäktiges tillstyrkande ska, på motsvarande sätt som gäller vid tillåtighetsprövning i dag, krävas innan ett positivt områdesanvändningsbesked ska kunna lämnas för vissa verksamheter.

Områdesanvändningsbeskedets innehåll och rättsverkan

I områdesanvändningsbeskedet ska regeringen göra en slutlig och samlad bedömning av beskedets miljöeffekter enligt 6 kap. 43 § miljöbalken.

Vidare får regeringen, på motsvarande sätt som gäller vid nuvarande beslut om tillåtighet, förena områdesanvändningsbeskedet med särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Om ett ärende om områdesanvändningsbesked avser en verksamhet som senare ska prövas enligt miljöbalken eller annan lag än plan- och bygglagen, väglagen eller lagen om byggande av järnväg, ska bestämmelserna i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden inte prövas på nytt.

Ett områdesanvändningsbesked innebär dock inte att slutlig ställning har tagits i frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller till annat krav enligt miljöbalken eller annan lag som påverkar förutsättningarna för om en specifik verksamhet att tillåtas på en specifik plats.

Beslutas ett positivt områdesanvändningsbesked innan ansökan om prövning görs är beskedet giltigt i fem år från den dag då beslutet om områdesanvändningsbesked fattades, om ansökan om prövning görs inom denna tidsfrist. Regeringen har dock möjlighet att inom tidsfristen och fram tills dess dom meddelats eller beslut fattats ändra beskedet om detta behövs med anledning av ny gemenskapslagstiftning eller Sveriges säkerhet.

Bemyndigande att meddela föreskrifter

Regeringen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om vad en begäran om områdesanvändningsbesked ska innehålla, om beredningen av ärendet inför regeringens prövning, om förutsättningarna för områdesanvändningsbesked i förhållande till olika typer av verksamheter och om förutsättningar för att ta ut en avgift för myndigheters arbete kopplat till regeringens prövning i områdesanvändningsbesked.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Äldre bestämmelser föreslås gälla för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och i mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

I relation till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden bör också gälla att de föreskrifter som gäller vid lagens ikraftträdande ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i den nya lagen, om de har meddelats med stöd av bestämmelser i 3, 4 eller 17 kap. miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i en äldre lag. Vidare bör gälla att beslut om planer, tillstånd och tillåtlighet som har meddelats med stöd av 3, 4 eller 17 kap. miljöbalken ska fortsätta att gälla, om de har meddelats genom beslut enligt bestämmelser i miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser. Besluten ska då anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i den nya lagen eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, om det inte följer något annat av den nya lagen eller av föreskrifterna.

Förslagens konsekvenser

Vi bedömer att förslaget att placera hushållningsbestämmelserna i en egen lag bör underlätta tillämpningen av bestämmelserna vid planläggning och tillståndsprövning enligt olika lagar. En tydligare tillämpning av bestämmelserna är en fördel för alla aktörer som berörs, dvs. kommuner, verksamhetsutövare och allmänheten i stort. Eftersom bestämmelserna i huvudsak inte ändras materiellt bör det statsfinansiella kostnaderna bli marginella. Boverket och andra berörda myndigheter kommer att behöva uppdatera vägledningsmaterial, men detta bedöms kunna hanteras inom befintlig budgetram.

Förslaget om en ny möjlighet för vissa verksamhetsutövare att begära ett områdesanvändningsbesked för att få ett tidigt besked om lämplig användning av ett mark- eller vattenområde i förhållande till olika allmänna intressen bedöms bidra till en ökad investeringsvilja hos de verksamhetsutövare som behöver ett sådant tidigt besked för att få kännedom om platsen är lämplig och därigenom undvika dyra utredningar och en utdragen tillståndsprocess om platsen ändå inte bedöms lämplig vid en tillämpning av hushållningsbestämmelserna. Det är svårt att bedöma vilken mängd områdesanvändningsbesked som kommer att begäras av verksamhetsutövare per år. Eftersom förslaget innebär en begränsning av vilka verksamhetsutövare som får begära ett områdesanvändningsbesked och då antalet initiativ till tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken i dag, som en jämförelse, är få gör vi bedömningen att det kommer att handla om som mest en handfull ärenden per år. Eftersom nuvarande möjlighet för statliga myndigheter att få ersättning för arbete kopplade till regeringens tillåtlighetsprövning förs över till ärenden om områdesanvändningsbesked bör sådana kostnader kopplade till ärendena inte belasta statsbudgeten. Sammantaget gör vi bedömningen att förslaget om ett nytt områdesanvändningsbesked som ersätter nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken bör kunna hanteras inom nuvarande statsfinansiella ramar. Även den kostnadsökning som kommer att uppkomma för de kommuner som behöver gå igenom ett ärende inför ett beslut om områdesanvändningsbesked efter en begäran av en verksamhetsutövare bedöms som marginell.

Kommunernas självstyre kommer inte att påverkas då kommunfullmäktiges tillstyrkande av ett positivt områdesanvändningsbesked kommer att krävas på motsvarande sätt som i dag gäller vid regeringens tillåtlighetsprövning. Förslaget kommer inte heller att påverka det kommunala planmonopolet.

Förslaget bedöms inte försämra allmänhetens möjligheter att delta i ärenden som påverkar miljön.

Förslaget bedöms öka det svenska regelverkets överensstämmelse med EU-rätten.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om hushållning med mark- och vattenområden

Härigenom föreskrivs följande

1 kap. Syfte, innehåll och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om nationell fysisk planering och användning av mark- och vattenområden. Bestämmelserna syftar till att främja en god hushållning av mark- och vattenområden och därigenom tillgodose samhällets behov och utveckling.

2 § Bestämmelserna i denna lag om hushållning med mark- och vattenområden ska i fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

Ytterligare bestämmelser om lagens tillämpning utanför territorialgränsen finns i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

2 kap. Hushållningsbestämmelser

God hushållning

1 § Mark, vatten och fysisk miljö i övrigt ska användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Med långsiktigt god hushållning avses att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.

Företråde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Särskilda markanvändningsintressen

2 § Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär.

3 § Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

4 § Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

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.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

5 § Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

6 § Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

7 § Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.

Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

8 § Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

9 § Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

3 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten i vissa områden eller för vissa nationella allmänna intressen

Områden som i sin helhet är av riksintresse

1 § De områden som anges i 3 kap. 2–8 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse.

2 § Inom följande områden ska turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid planläggning och prövning:

Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil,
Kustområdet i Halland,
Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden,

Kustområdet i Skåne från Örnahusen söder om Skillinge till Åhus,
Kustområdena och skärgårdarna i Småland och Östergötland från
Oskarshamn till Arkösund,

Kustområdena och skärgårdarna i Södermanland och Uppland från
Oxelösund till Herräng och Singö,

Kustområdet och skärgården i Ångermanland från Storfjärden
vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde,

Kustområdet och skärgården i Norrbotten från Bondöfjärden till
riksgränsen mot Finland,

Öland,

Gotland,

Sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen i Skåne,

Åsnen med öar och strandområden och områdena söder därom
utmed Mörrumsån och vid sjön Mien till Pukaviksbukten och
Listerlandet,

Vänern med öar och strandområden,

Vättern med öar och strandområden,

Tiveden med områdena vid sjön Unden och sjön Viken samt
området utmed Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp,

Området Dalsland-Nordmarken från Mellerud och sjön Ånimmen
vid Vänern till sjösystemet från Dals-Ed i söder till Årjäng och
Östervallskog i norr,

Fryksdalen från Kil till Torsby samt området utmed övre delen
av Klarälven inom Torsby kommun,

Mälaren med öar och strandområden,

Området Malingsbo-Kloten mellan Storå, Kopparberg, Smedje-
backen och Skinnskatteberg,

Området utmed Dalälven från Avesta till Skutskär,

Siljan och Orsasjön med öar och strandområden samt området
utmed Oreälven, sjön Skattungen och Oresjön med området söder
därom över Gulleråsen och Boda till Rättvik,

Området utmed Ljusnan från Färila till Bergvik,

Vindelådalen,

Fjällvärlden från Transtrandsfjällen i söder till Treriksröset med
undantag för de fjällområden som anges i 5 §.

3 § Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen
mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpe-
varp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ånger-

manälvens mynning till Skagsudde får anläggningar som avses i 6 kap. 2 § 1 och 4 § 1–11 inte komma till stånd.

På Öland får anläggningar som avses i 6 kap. 2 § 1 och 4 § 1–6 och 8–11 inte komma till stånd.

4 § Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 6 kap. 2 § 1 samt 4 § 1–6, 9 och 10 komma till stånd endast på platser där det redan finns anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 6 kap. 2 och 4 §§.

5 § Inom fjällområdena Långfjället-Rogen, Sylarna-Helags, Skäckerfjällen, Burvattnet, Hotagsfjällen, Frostviken-Borgafjällen, Marsfjällen-Vardofjällen, Artfjället, Tärna-Vindelfjällen, Sarek-Mavas, Kebnekaise-Sjaunja, Rostu och Pessinki får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet.

Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

6 § Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte utföras i

1. nationalälvarna Torneälven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven med tillhörande vattenområden, källflöden och biflöden,

2. Dalälven i

a) vattenområdena Västerdalälven uppströms Hummelforsen och Österdalälven uppströms Trängslet med tillhörande käll- och biflöden, och

b) älvsträckorna Västerdalälven nedströms Skiffsforsen och Dalälven nedströms Näs bruk,

3. Ljusnan i

a) vattenområdena Voxnan uppströms Vallhaga med tillhörande käll- och biflöden, och

b) älvsträckorna mellan Hede och Svegsjön och mellan Laforsen och Arbråsjöarna,

4. Ljungan i

a) vattenområdena Ljungan uppströms Storsjön och Gimån uppströms Holmsjön med tillhörande käll- och biflöden, och

b) älvsträckorna mellan Havern och Holmsjön och nedströms Viforsen,

5. Indalsälven i

a) vattenområdena Åreälven, Ammerån, Storån-Dammån och Hårkan med tillhörande käll- och biflöden, och

b) älvsträckan Lången nedströms Landösjön,

6. Ångermanälven i

a) vattenområdena Lejarälven, Storån uppströms Klumpvattnet, Långselån-Rörströmsälven, Saxån, Ransarån uppströms Ransarn och Vojmån uppströms Vojmsjön med tillhörande käll- och biflöden, och

b) älvsträckan Faxälven mellan Edsele och Helgumsjön,

7. Vapstälven med tillhörande käll- och biflöden,

8. Moälven med tillhörande käll- och biflöden,

9. Lögdeälven med tillhörande käll- och biflöden,

10. Öreälven med tillhörande käll- och biflöden,

11. Umeälven i

a) vattenområdena Tärnaån, Girjesån och Juktån uppströms Fjösoken med tillhörande käll- och biflöden, och

b) älvsträckan Tärnaforsen mellan Stor-Laisan och Gäuta,

12. Sävarån med tillhörande käll- och biflöden,

13. Skellefteälven i de delar som utgörs av källflödena uppströms Sädvajaure respektive Riebnes och Malån med tillhörande käll- och biflöden,

14. Byskeälven med tillhörande käll- och biflöden,

15. Åbyälven med tillhörande käll- och biflöden,

16. Luleälven i vattenområdena Stora Luleälven uppströms Akka-jaure, Lilla Luleälven uppströms Skalka och Tjaktajaure och Pärälven med tillhörande käll- och biflöden,

17. Råneälven med tillhörande käll- och biflöden,

18. Emån med tillhörande käll- och biflöden,

19. Bräkneån med tillhörande käll- och biflöden,

20. Mörrumsån med tillhörande käll- och biflöden,

21. Fylleån med tillhörande käll- och biflöden,
22. Enningdalsälven uppströms riksgränsen till Norge med tillhörande käll- och biflöden, och
23. Klarälven mellan Höljes och Edebäck.

Trots första stycket får åtgärder som behövs för att upprätthålla, underhålla eller ändra en anläggning eller verksamhet vidtas, om åtgärderna inte medför någon ökad negativ miljöpåverkan eller endast en tillfällig sådan ökad påverkan.

7 § Området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården är en nationalstadspark.

Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

Trots bestämmelsen i andra stycket får en åtgärd som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark vidtas, om

1. åtgärden höjer parkens natur- och kulturvärden eller tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse, och
2. parken återställs så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada.

8 § En användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats.

9 § Utöver sådana områden som avses i 1 § och som alltid är av riksintresse finns i 7 kap. miljöbalken särskilda föreskrifter om inskränkningar i rätten att använda andra mark- och vattenområden som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har förklarat som skyddade.

4 kap. Hushållningsbestämmelsernas tillämpning vid planläggning och prövning

1 § Bestämmelserna i 2 kap. och 3 kap. 1–7 §§ tillämpas vid planläggning och prövning som innebär en ändrad användning av mark- och vattenområden.

Avvägning mellan intressen

2 § Om ett område enligt 2 kap. 5–8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 3 kap.

3 § I de områden som anges i 3 kap. 2–8 §§ får verksamheter och åtgärder komma till stånd endast om

1. det inte möter något hinder enligt 3 kap. 2–8 §§ och
2. det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i första stycket 2 och i 3 kap. 2–6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 2 kap. 4 § andra stycket.

Planer och planeringsunderlag

4 § Den myndighet som handlägger ett mål eller ärende enligt denna lag ska se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen (2010:900) och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet. Om myndigheten begär det, är kommunen skyldig att tillhandahålla planer enligt plan- och bygglagen samt planeringsunderlaget till dessa.

5 § Länsstyrelsen ska ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen ska på begäran tillhandahålla planeringsunderlaget åt regeringen och de kommuner och myndigheter som ska tillämpa denna lag.

6 § Regeringen får i ett enskilt fall besluta att en eller flera kommuner ska redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (2010:900) avser att tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten enligt 2 och 3 kap. denna lag.

7 § Statliga myndigheter ska anmäla till regeringen om det uppkommer behov av en sådan redovisning som avses i 6 §.

5 kap. Nationell fysisk planering

Områden för geologisk lagring av koldioxid

1 § Regeringen får meddela föreskrifter om var geologisk lagring av koldioxid får ske med hänsyn till lagringsplatsernas avgränsning mot land och vatten, mot allmänt och enskilt vatten samt mot Sveriges och andra staters territorier och ekonomiska zoner.

Havsområden

2 § För vart och ett av havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet ska det finnas en havsplan. Havsplanerna ska omfatta Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav utanför de särskilda avgränsningslinjer, en nautisk mil räknat från baslinjerna, som framgår av bilaga 6 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.

3 § Syftet med havsplanen ska vara att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling.

4 § Havsplanen ska beslutas av regeringen.

5 § Regeringen får meddela närmare föreskrifter om planläggning i havsplan och om sådana förbud eller begränsningar som i fråga om verksamheter och åtgärder inom ett havsplanerat område behövs för att uppnå syftet med planen.

6 kap. Besked om områdesanvändning

Områdesanvändningsbeskedets innebörd

1 § I ett områdesanvändningsbesked ska regeringen ta ställning till om ett visst mark- eller vattenområde får användas för en viss verksamhet.

Krav på områdesanvändningsbesked

2 § Ett områdesanvändningsbesked krävs inför nya verksamheter av följande slag:

1. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, och

2. geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall avstå från att lämna ett områdesanvändningsbesked för en sådan verksamhet.

Områdesanvändningsbesked efter förbehåll

3 § För andra verksamheter än sådana som avses i 2 § får regeringen för ett visst fall förbehålla sig rätten att i områdesanvändningsbesked lämna besked om lämplig användning av ett mark- eller vattenområde enligt bestämmelserna i 2 kap., 3 kap. och 4 kap. 2 eller 3 § om

1. verksamheten i betraktande av de intressen som anges i 2 kap. kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag,

2. verksamheten utanför ett område som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 3 kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området, eller

3. verksamheten omfattas av 3 kap. 6 § andra stycket.

Om ett mål eller ärende pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen så snart som möjligt besluta om förbehåll. Ett sådant beslut får inte fattas efter det att en prövningsmyndighet som första instans har meddelat dom eller beslut i frågan om tillåtlighet.

4 § På kommunfullmäktiges begäran ska regeringen förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked inför beslut om tillstånd för en ny verksamhet av något av följande slag, om ett sådant förbehåll är möjligt enligt 3 § första stycket och det inte finns särskilda skäl för att avstå från prövningen:

1. järn-, stål- och andra metallverk samt ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. förbränningsanläggningar som har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
7. anläggningar för vindkraft som är tillståndspliktiga enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken,
8. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normal kubikmeter naturgas,
9. anläggningar för behandling av farligt avfall där huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat kommer från andra inrättningar och där mer än 10 000 ton farligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt återvinns eller bortskaffas,
10. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 3 kap. 5 § som inte omfattas av ett beslut om bearbetningskoncession,
11. byggande av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden samt annan än helt tillfällig ankring eller förtöjning av sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av någon annan anledning,

12. vattenkraftverk som är avsedda för en installerad generator-effekt av minst 20 megawatt,

13. vattenregleringar varigenom ett vattenmagasin av minst 100 miljoner kubikmeter under året eller tio miljoner kubikmeter under veckan ska utnyttjas,

14. vattenöverledningar eller andra vattenbortledningar från vatten-drag eller sjöar med en normal oregerad lågvattenföring av minst tio kubikmeter i sekunden i bortledningspunkten eller utloppet, om där-igenom en sådan mängd vatten tas i anspråk att vattenföringen under-stiger fyra femtedelar av den normala oregerade lågvattenföringen,

15. grundvattentäkter för tillgodogörande av en större vatten-mängd än 10 000 kubikmeter om dygnet, om inte minst nio tiondelar av det uttagna vattnet återförs till grundvattenmagasinet,

16. andra vattenregleringar, vattenöverledningar och vattenbort-ledningar än som har angetts förut, om verksamheten avser någon av sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren, Storsjön i Jämtland eller Siljan och verksamheten kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag, och

17. flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter.

5 § En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsom-råde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § första stycket ska så snart som möjligt underrätta regeringen om verksamheten.

Om tillståndsprövning av verksamheten pågår ska myndigheten eller kommunen underrätta regeringen senast vid den sista tidpunkt för synpunkter som anges i kungörelsen av ansökan om tillstånd. Myndigheten eller kommunen ska i samband med underrättelsen till regeringen informera prövningsmyndigheten om att underrättelse enligt första stycket har gjorts.

6 § Efter en begäran av den som avser att bedriva en sådan verk-samhet som avses i 2 eller 4 § eller avser att bedriva en annan verk-samhet av väsentligt allmänintresse får regeringen förbehålla sig att lämna ett områdesanvändningsbesked inför beslut om tillstånd för verksamheten, om ett sådant förbehåll är möjligt enligt 3 § första stycket och det inte finns särskilda skäl för att avstå från prövningen.

7 § En begäran enligt 6 § ska innehålla sådant underlag om verksamheten samt verksamhetens påverkan på ett allmänt intresse som regeringen behöver för att kunna besluta ett områdesanvändningsbesked.

Om begäran innehåller brister får regeringen förelägga den som har begärt prövningen att avhjälpa bristen inom viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att begäran kan komma att avvisas om föreläggandet inte följs. Om föreläggandet inte följs får regeringen avvisa begäran om bristen medför att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak.

Förfarandet

8 § Regeringens prövning enligt 2 § inleds efter överlämnande av frågan om områdesanvändningsbesked av den myndighet som ska pröva ansökan om tillstånd för verksamheten.

9 § En begäran enligt 4 eller 6 § ska lämnas till regeringen. En begäran enligt 6 § ska göras innan tillstånd för verksamheten söks.

10 § Om regeringen förbehåller sig prövningen enligt 3 § får regeringen överlämna ärendet för beredning till den myndighet som ska pröva ansökan om tillstånd för verksamheten.

Prövningen

11 § I ett ärende om områdesanvändningsbesked tillämpar regeringen bestämmelserna i 2–4 kap. Vid tillämpningen gäller inte kravet på tillstånd för verksamheten i 3 kap. 8 § innan prövningen får ske.

Områdesanvändningsbeskedet får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

12 § I ett områdesanvändningsbesked ska regeringen

1. godkänna miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 42 § miljöbalken om en ansökan om tillstånd för verksamheten har gjorts innan ärendet om områdesanvändningsbesked avslutas, eller

2. göra en slutlig och samlad bedömning av beskedets miljöeffekter enligt 6 kap. 43 miljöbalken om ärendet om områdesanvändningsbesked avslutas innan en ansökan om tillstånd görs.

Kommunalt tillstyrkande

13 § Kommunfullmäktiges tillstyrkande krävs för ett positivt områdesanvändningsbesked av en verksamhet som

1. avses i 2 § 1, eller
2. avses i 3 § första stycket 1 eller 4 § och inte är en vattenverksamhet eller trafikanläggning.

Regeringen får trots första stycket ge ett positivt områdesanvändningsbesked för mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall eller en verksamhet som anges i 4 § 6, 7, 8 eller 9, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd och det inte finns någon annan plats som bedöms vara lämpligare för verksamheten eller som är lämplig och har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

Särskilda villkor i områdesanvändningsbeskedet

14 § I områdesanvändningsbeskedet får regeringen besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Om verksamheten avser geologisk lagring av koldioxid, får regeringen även besluta om villkor som behövs med hänsyn till synpunkter som Europeiska kommissionen har lämnat.

Områdesanvändningsbeskedets rättsverkan och giltighetstid

15 § Om ett ärende om områdesanvändningsbesked avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 2 kap. och 3 kap. 1–7 §§ tillämpas endast vid den prövning som sker i ärendet om områdesanvändningsbesked.

Ett områdesanvändningsbesked innebär dock inte att slutlig ställning har tagits i frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller till annat krav enligt miljöbalken eller annan lag som påverkar

förutsättningarna för om en specifik verksamhet kan tillåtas på en specifik plats.

Första stycket gäller inte i förhållande till senare beslut om planläggning eller prövning enligt plan- och bygglagen (2010:900), väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

16 § Beslutas ett positivt områdesanvändningsbesked innan ansökan om prövning görs är beskedet giltigt i fem år från den dag då beslutet om områdesanvändningsbesked fattades, om ansökan om prövning görs inom denna tidsfrist. Regeringen har dock möjlighet att inom tidsfristen och fram tills dess dom meddelats eller beslut fattats ändra beskedet om detta behövs med anledning av ny gemenskapslagstiftning eller Sveriges säkerhet.

Bemyndigande

17 § Regeringen får meddela föreskrifter om vad en begäran om områdesanvändningsbesked ska innehålla, om beredningen av ärendet inför regeringens prövning, om förutsättningarna för områdesanvändningsbesked i förhållande till olika typer av verksamheter samt om avgift för myndigheters kostnader för arbete med dessa ärenden.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Föreskrifter som gäller vid lagens ikraftträdande ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i den nya lagen, om de har meddelats med stöd av bestämmelser i 3, 4 eller 17 kap. miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i en äldre lag.

3. Beslut om planer, tillstånd och tillåtlighet som har meddelats med stöd av 3, 4 eller 17 kap. miljöbalken ska fortsätta att gälla, om de har meddelats genom beslut enligt bestämmelser i miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser. Besluten ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i den nya lagen eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, om det inte följer något annat av denna lag eller av föreskrifterna.

4. Äldre bestämmelser i 3, 4 och 17 kap. miljöbalken gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet av den nya lagen och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 3, 4 och 17 kap. ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 2 §, 2 kap. 6 och 9 §§, 6 kap. 20 §, 7 kap. 16 §, 11 kap. 23 §, 16 kap. 1, 4 och 11 §§, 18 kap. 1 och 2 §§, 19 kap. 2 §, 21 kap. 7 §, 22 kap. 1, 21 a och 26 §§ och 29 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 22 kap. 20 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Bestämmelserna i denna balk om *hushållning med mark- och vattenområden*, tillstånd, anmälan och tillåtlighet ska i fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 §, 10 kap. 18 a § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Bestämmelserna i denna balk om tillstånd, anmälan och tillåtlighet ska i fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

2 kap.

6 §²

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., *regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap.* och prövning av verksamheter enligt

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap.

¹ Senaste lydelse 2019:494.

² Senaste lydelse 2013:758.

9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

6 § 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.

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

9 §³

Kan en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt denna balk, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl.

En verksamhet eller åtgärd får inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt.

Vad som sägs i första och andra stycket gäller inte, om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 §.

Vad som sägs i första och andra stycket gäller inte, om regeringen har tillåtit verksamheten.

6 kap.

20 §⁴

En specifik miljöbedömning ska göras i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska prövas

1. för ett tillstånd som avses i 7 kap. 28 a §, om det inte rör sig om brådskande åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till skyddet mot allvarliga olägenheter för människors hälsa, eller

³ Senaste lydelse 2002:175.

⁴ Senaste lydelse 2024:963.

2. för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. *eller för en tillåtelse som avses i 17 kap.*, om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

2. för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap., om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

En specifik miljöbedömning krävs inte för en sådan prövning som avses i 24 kap. 3, 5, 10, 13, 13 a, 14 eller 14 a §.

7 kap. 16 §⁵

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder *som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller* som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

2. verksamheter eller åtgärder som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, eller

4. byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nätkoncession för linje enligt ellagen (1997:857).

⁵ Senaste lydelse 2024:421.

11 kap.**23 §⁶**

Tillstånd ska lämnas till följande vattenverksamheter, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:

1. vattenverksamhet som vid prövning av annan verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 § har angetts som ett villkor för verksamhetens utövande,

2. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg vars anläggande har prövats i särskild ordning,

3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar, och

4. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (2005:403).

1. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg vars anläggande har prövats i särskild ordning,

2. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar, och

3. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (2005:403).

16 kap.**1 §⁷**

Regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen prövar mål och ärenden enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken. Vid prövningen av frågor om straff eller förverkande enligt 29 kap. gäller dock vad som är föreskrivet om brottmål i allmänhet och om hur frågor om förverkande ska prövas.

Närmare bestämmelser om vilka mål och ärenden som prövas av respektive prövningsmyndighet finns i 17 kap. 1–4 §§, 18 kap. 1–2 §§, 19 kap. 1–2 §§,

Närmare bestämmelser om vilka mål och ärenden som prövas av respektive prövningsmyndighet finns i 18 kap. 1–2 §§, 19 kap. 1–2 §§, 21 kap. 1 § och i

⁶ Senaste lydelse 2016:991.

⁷ Senaste lydelse 2024:787.

21 kap. 1 § och i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Beslut eller dom om återkallelse av tillstånd, dispens, godkännande och förbud mot fortsatt verksamhet samt omprövning av tillstånd eller villkor meddelas av tillståndsmyndigheten.

4 §⁸

Tillstånd till en anläggning för vindkraft får endast ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det.

Första stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap.

11 §

Om mål eller ärenden enligt denna balk om tillstånd eller dispens till skilda verksamheter prövas samtidigt och verksamheterna på grund av att de berör samma naturresurs eller av någon annan orsak inte kan utövas vid sidan av varandra i enlighet med ansökningarna, *skall* verksamheterna om möjligt jämkas så att de kan komma till stånd utan väsentlig nackdel för någon av dem. Om en sådan jämkning inte kan göras, *skall* företräde ges åt den verksamhet som bäst stämmer överens med 3 kap.

Om mål eller ärenden enligt denna balk om tillstånd eller dispens till skilda verksamheter prövas samtidigt och verksamheterna på grund av att de berör samma naturresurs eller av någon annan orsak inte kan utövas vid sidan av varandra i enlighet med ansökningarna, *ska* verksamheterna om möjligt jämkas så att de kan komma till stånd utan väsentlig nackdel för någon av dem. Om en sådan jämkning inte kan göras, *ska* företräde ges åt den verksamhet som bäst stämmer överens med 2 kap. *lagen (202X:XXX) om bushållning med mark- och vattenområden.*

Första stycket gäller inte om en samfällighet för de särskilda verksamheterna bildas enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

⁸ Senaste lydelse 2009:652.

18 kap.**1 §⁹**

Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturreservat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning,

2. beslut av försvarsinspektören för hälsa och miljö enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

3. beslut av länsstyrelsen enligt 17 kap. 8 § att tillåta en mindre avvikelse, och

4. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de ska överklagas till regeringen.

2. beslut av försvarsinspektören för hälsa och miljö enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, och

3. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de ska överklagas till regeringen.

2 §

Regeringens prövning av frågor som avses i 17 kap. 1 § sker efter överlämnande, om tillståndsplikt gäller för verksamheten.

Regeringens prövning av frågor som avses i 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § sker efter överlämnande.

19 kap.**2 §¹⁰**

Om en förvaltningsmyndighet eller kommun finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, skall förvaltningsmyndigheten eller kommunen med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. *Det samma gäller om regeringen skall*

Om en förvaltningsmyndighet eller kommun finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, ska förvaltningsmyndigheten eller kommunen med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. *Om regeringen ska pröva verksam-*

⁹ Senaste lydelse 2017:782.

¹⁰ Senaste lydelse 2001:437.

pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig *prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §*.

Att det finns en skyldighet att underrätta regeringen om verksamhet enligt 17 kap. 3 § framgår av 17 kap. 5 §.

heten i ett områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 2 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden eller om regeringen har förbehållit sig rätten att pröva verksamheten i ett områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 3 § *samma lag ska förvaltningsmyndigheten överlämna frågan till regeringens avgörande.*

Att det finns en skyldighet att underrätta regeringen om verksamhet enligt 6 kap. 3 § *lagen om hushållning med mark- och vattenområden* framgår av 6 kap. 5 § *samma lag.*

21 kap.

7 §¹¹

Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. *Det samma gäller om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.*

Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. *Om regeringen ska pröva en verksamhet i områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 2 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden eller om regeringen har förbehållit sig rätten att pröva verksamheten i områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 3 § samma lag ska mark- och miljödomstolen överlämna frågan till regeringen för prövning.*

¹¹ Senaste lydelse 2011:608.

Om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen. Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.

22 kap.

1 §¹²

En ansökan i ett ansökningsmål ska vara skriftlig. Den ska innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, om produktionsmängd eller liknande, om användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen och om energianvändning,

2. uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp och om förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för att förbereda för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,

3. en miljökonsekvensbeskrivning eller ett förenklat underlag när det krävs enligt 6 kap.,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs,

5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,

6. det handlingsprogram och den säkerhetsrapport som krävs enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, om den verksamhet eller åtgärd som målet avser omfattas av den lagen,

7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5,

8. en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när en sådan krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 §, och

9. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–8.

¹² Senaste lydelse 2024:963.

*10. uppgifter om ett områdes-
användningsbesked enligt lagen
(202X:XXX) om hushållning med
mark- och vattenområden har beslu-
tats eller begärts men ännu inte
beslutats.*

20 a §

*Om målet avser geologisk lag-
ring av koldioxid ska mark- och
miljödomstolen till Europeiska
kommissionen alltid skicka*

*1. utkast till lagringstillstånd,
och*

*2. annat material som domstolen
har tagit hänsyn till inför upp-
rättandet av utkastet till tillstånd.*

21 a §¹³

*Om mark- och miljödomsto-
lens mål avser geologisk lagring av
koldioxid får dom i målet med-
delas tidigast när Europeiska kom-
missionen har lämnat synpunkter
över utkastet till dom eller har
meddelat att sådana synpunkter
inte kommer att lämnas.*

*Om mark- och miljödomsto-
lens dom avser tillstånd till
geologisk lagring av koldioxid, ska
domstolen underrätta Sveriges
geologiska undersökning och
Europeiska kommissionen om
innehållet i domen och reger-
ingens beslut i frågan om tillåt-
lighet. Detta ska göras när domen
har vunnit laga kraft.*

*Domstolen ska underrätta
Sveriges geologiska undersökning
och Europeiska kommissionen
om innehållet i domen och
regeringens beslut i områdes-
användningsbesked. Detta ska
göras när domen har fått laga kraft.*

¹³ Senaste lydelse 2010:923.

26 §¹⁴

På yrkande av sökanden får mark- och miljödomstolen i särskild dom avgöra frågan om verksamhetens tillåtlighet om *frågan inte enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § skall prövas av regeringen*.

På yrkande av sökanden får mark- och miljödomstolen i särskild dom avgöra frågan om verksamhetens tillåtlighet om *inte verksamheten först ska prövas i områdesanvändningsbesked av regeringen enligt 6 kap. 2 eller 3 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden*.

Om domstolen funnit att verksamheten är tillåtlig och om verksamhetens snara genomförande är angeläget, får domstolen i särskild dom meddela tillstånd till de arbeten som behöver utföras. Att huvudförhandling inte behöver hållas framgår av 16 § andra stycket.

Meddelas särskild dom, får miljödomstolen förordna att målet i övrigt *skall* vila till dess domen fått laga kraft.

Meddelas särskild dom, får miljödomstolen förordna att målet i övrigt *ska* vila till dess domen fått laga kraft.

29 kap.

4 §¹⁵

För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,

c) bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,

d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,

¹⁴ Senaste lydelse 2010:923.

¹⁵ Senaste lydelse 2021:881.

e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,

f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledande av grundvatten ur bruk,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,

i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,

j) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

k) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

l) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel,

m) bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 528/2012,

n) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av en producent-ansvarsorganisation för avfall från elektriska och elektroniska produkter, eller

o) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, eller

o) bestämmelserna om områdesanvändningsbesked i 6 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, eller

2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

I fråga om ett villkor eller en bestämmelse om buller (bullervillkor) som har angetts i ett sådant tillstånd eller beslut som avses i första stycket 2 ska det förhållandet att en bostadsbyggnad är utsatt

för omgivningsbuller i strid med bullervillkoret inte anses utgöra ett brott mot villkoret, om

1. byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900),

2. det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden, och

3. beräkningen av bullervärdena har gjorts med hänsyn till intresset att förebygga olägenhet för människors hälsa.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöskaktionsavgift.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig

Häri genom föreskrivs att 7 § lagen (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Bestämmelserna om specifik miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken och bestämmelserna i 17 kap. 4 a § miljöbalken ska inte gälla i fråga om vattenverksamhet enligt denna lag.

Bestämmelserna om specifik miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken och bestämmelserna i 6 kap. 4 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska inte gälla i fråga om vattenverksamhet enligt denna lag.

I fråga om vattenverksamhet enligt denna lag ska en liten miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 47 § miljöbalken tas fram.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

¹ Senaste lydelse 2017:956.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

Häriigenom föreskrivs att 3 a § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §¹

Vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den tillämpas 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken. Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Vid prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln tillämpas dessutom 3 och 4 kap. miljöbalken.

Vid prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln tillämpas dessutom 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

För verksamheter och åtgärder som ska prövas för ett tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den ska

1. bestämmelserna om planer och annat underlag i 3 kap. 11 och 12 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas,

1. bestämmelserna om planer och annat underlag i 5 kap. 18 § miljöbalken och 4 kap. 4 och 5 §§ lagen om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas,

2. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

3. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

¹ Senaste lydelse 2024:964.

4. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.5 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om väglagen (1971:948)

dels att 3 a, 13 a och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 15 d §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §¹

Vid prövning av ärenden enligt denna lag tillämpas 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Fastställande av vägplan enligt denna lag ska *da* jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag tillämpas 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken *samt* 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden. Fastställande av vägplan enligt denna lag ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

13 a §²

Planläggning och annan prövning enligt denna lag som avser användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag ska samordnas med den planläggningen och prövningen, om det lämpligen kan ske.

Bestämmelser om planer och annat underlag finns i 3 kap. 11 och 12 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken.

Bestämmelser om planer och annat underlag finns i 5 kap. 18 § miljöbalken och 4 kap. 4 och 5 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

¹ Senaste lydelse 2018:1411.

² Senaste lydelse 2018:1411.

15 d §

Regeringen får förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av ett vägprojekt om projektet kan antas få en betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Trafikverket ska årligen underätta regeringen om byggande av vägar som omfattas av första stycket.

16 §³

Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska den som avser att bygga vägen överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande. Ärendet ska överlämnas när den som avser att bygga vägen har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa.

Ärendet ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och det övriga underlag som behövs för tillåtlighetsprövningen. När underlaget tas fram ska förfarandet för vägplan i 14 b-15, 15 c och 17 §§ tillämpas.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla kraven i 6 kap. 35 och 37 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser och godkännas av berörda länsstyrelser innan ärendet kungörs.

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen tillåta en mindre avvikelse från ett tillåtlighetsbeslut som gäller en väg. Länsstyrelsens beslut om mindre avvikelse får överklagas till regeringen.

³ Senaste lydelse 2017:958.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen dras fram och används och sökanden är lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid koncessionsprövning ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

Vid koncessionsprövning ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken *samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* tillämpas.

För verksamheter och åtgärder som ska provas för en koncession ska

1. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

¹ Senaste lydelse 2024:965.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

Härigenom föreskrivs att 1 a och 1 d §§ lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §¹

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken *samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* tillämpas. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

1 d §²

Regeringen ska pröva tillåtligheten av en ny allmän farled. Om det finns särskilda skäl får regeringen dock avstå från att pröva farleden.

Regeringen får förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en allmän farled eller en allmän hamn som kan antas få en betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Sjöfartsverket *skall* med eget yttrande överlämna frågan om inrättande av en allmän farled till regeringen för prövning enligt

Sjöfartsverket *ska* med eget yttrande överlämna frågan om inrättande av en allmän farled till regeringen för prövning enligt

¹ Senaste lydelse 2018:1414.

² Senaste lydelse 2018:1414.

<i>17 kap. 1 § miljöbalken.</i> Detsamma gäller om regeringen enligt <i>17 kap. 3 § miljöbalken</i> har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten av en allmän farled eller allmän hamn.	<i>första stycket.</i> Detsamma gäller om regeringen enligt <i>andra stycket</i> har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten av en allmän farled eller allmän hamn.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Häriigenom föreskrivs att 5 c § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 c §¹

För en kärnteknisk anläggning som ska provas för ett tillstånd att uppföra, inneha eller driva en sådan anläggning ska

1. bestämmelserna om planer och planeringsunderlag i 3 kap. 11 och 12 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas,

1. bestämmelserna om planer och planeringsunderlag i 4 kap. 4 och 5 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden samt 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas,

2. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

3. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

4. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

¹ Senaste lydelse 2024:967.

1.9 Förslag till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § kulturmiljölagen (1998:950) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

I denna lag finns bestämmelser om ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen, om utförsel och återlämnande av kulturföremål samt om militär användning av kulturegendom.

Länsstyrelsen har ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet.

Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturmiljöarbetet i landet. Riksantikvarieämbetet får överklaga beslut av domstol eller annan myndighet enligt 1–5 kap.

Bestämmelser om kulturmiljön finns också i bland annat miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och skogsvårdslagen (1979:429).

Bestämmelser om kulturmiljön finns också i bland annat miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900), skogsvårdslagen (1979:429) och lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

¹ Senaste lydelse 2017:629.

1.10 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 6 §, 4 kap. 2 och 10 §§, 6 kap. 4 § och 8 kap. 1–3 §§ minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

6 §¹

Undersökningsarbete får inte äga rum inom nationalpark eller område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt ska avsättas till nationalpark eller i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- eller kulturreservat med stöd av 7 kap. miljöbalken.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Undersökningsarbete får inte heller, utan medgivande av länsstyrelsen, äga rum inom

1. tvåhundra meter från skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305) och sådant område utanför detta som regeringen bestämmer,

2. kyrkogård och annan begravningsplats, eller

3. område som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken.

3. område som avses i 3 kap. 5 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Ett medgivande enligt tredje stycket 3 ska förenas med de villkor som är nödvändiga för att förhindra att påtaglig skada uppkommer för områdets natur- och kulturvärden. Länsstyrelsen får även i övrigt förena ett medgivande enligt tredje stycket med villkor.

4 kap.

2 §²

Koncession ska meddelas, om

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats, och

2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

¹ Senaste lydelse 2010:313.

² Senaste lydelse 2024:325.

Koncession för bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 kap., 4 kap. 1–7 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. Vid tillämpningen av 3 kap. 10 § andra stycket miljöbalken och 4 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken ska 4 kap. 8 § i balken inte beaktas.

När en verksamhet senare ska prövas enligt miljöbalken eller andra lagar ska prövningen av frågan om det krävs tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken och, om tillstånd krävs, frågan om tillstånd kan lämnas göras oberoende av de ställningstaganden som har gjorts i koncessionsprövningen.

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken. Uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för prövningen av koncessionsansökan.

Koncessionen får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

I ärenden om beviljande av koncession ska 2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden samt 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. Vid tillämpningen av 4 kap. 2 § andra stycket lagen om hushållning med mark- och vattenområden och 4 kap. 3 § första stycket 1 samma lag ska 3 kap. 8 § samma lag inte beaktas.

10 §³

Koncessionstiden får på ansökan av koncessionshavaren förlängas med högst tio år, om

1. det inte pågår någon regelbunden bearbetning eller sådan verksamhet som anges i 9 § första stycket, och
2. det är motiverat med hänsyn till det allmännas intresse av att mineraltillgångarna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

Vid prövningen ska 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken tillämpas. Vid tillämpningen av 3 kap. 10 § andra stycket miljöbalken och 4 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken ska 4 kap. 8 § i balken inte beaktas.

Vid prövningen ska 2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas. Vid tillämpningen av 4 kap. 2 § andra stycket och 4 kap. 3 § första stycket 1 lagen om hushållning med mark- och vattenområden ska 3 kap. 8 § samma lag inte beaktas.

6 kap.

4 §⁴

Om verksamhet enligt en koncession ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen beviljades, får prövningsmyndigheten besluta om de villkor för den fortsatta verksamheten som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna. Detsamma gäller arbete enligt undersökningstillstånd för diamant.

I övrigt får villkor i undersökningstillstånd eller koncessioner ändras endast i enlighet med tillstånds- eller koncessionshavarens begäran eller medgivande.

Vid prövningen ska 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken tillämpas. Vid tillämpningen av 3 kap. 10 § andra stycket miljöbalken och 4 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken ska 4 kap. 8 § i balken inte beaktas.

Vid prövningen ska 2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas. Vid tillämpningen av 4 kap. 2 § andra stycket och 4 kap. 3 § första stycket 1 lagen om hushållning med mark- och vatten-

³ Senaste lydelse 2024:325.

⁴ Senaste lydelse 2024:325.

områden ska 3 kap. 8 § samma lag inte beaktas.

8 kap.

1 §⁵

Ärenden om beviljande av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession provas av bergmästaren, om inte annat följer av 2 §.

Bergmästaren får avgöra ärenden om beviljande av undersökningstillstånd utan att någon annan sakägare än sökanden haft tillfälle att yttra sig.

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 3 kap., 4 kap. 1–7 §§ och 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får i dessa fall besluta om arkeologisk utredning enligt 2 kap. 11 § kulturmiljölagen (1988:950).

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden samt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får i dessa fall besluta om arkeologisk utredning enligt 2 kap. 11 § kulturmiljölagen (1988:950).

2 §⁶

Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska överlämnas till regeringens prövning, om

1. bergmästaren bedömer att frågan om koncession är särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt, eller

2. bergmästaren vid tillämpningen av 3 kap. eller 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken finner skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit.

2. bergmästaren vid tillämpningen av 2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden finner skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit.

⁵ Senaste lydelse 2024:325.

⁶ Senaste lydelse 2024:325.

3 §⁷

Ärenden i övrigt om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren.

I ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 § ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ *miljöbalken*, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger.

I ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 § ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ *lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden*, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger.

Följande ärenden ska överlämnas till regeringen för prövning:

1. ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 §, om bergmästaren vid tillämpningen av 3 kap. eller 4 kap. 1–7 §§ *miljöbalken* bedömer att det finns skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit,

1. ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 §, om bergmästaren vid tillämpningen av 2 kap., 3 kap. 2–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ *lagen om hushållning med mark- och vattenområden* bedömer att det finns skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit,

2. ärenden om återkallelse av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession om det finns synnerliga skäl enligt 6 kap. 3 § denna lag eller om bergmästaren bedömer att ärendet är särskilt betydelsefullt från allmän synpunkt.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

⁷ Senaste lydelse 2024:325.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Härigenom föreskrivs att 3 och 6 §§ lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Till skydd för den marina miljön finns det också bestämmelser om

1. geologisk lagring av koldioxid i 1 kap. 2 § och 4 kap. 9 § miljöbalken,

1. geologisk lagring av koldioxid i 1 kap. 2 § och 5 kap. 1 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden,

2. särskilda skyddade naturområden i 7 kap. 27–30 och 32 §§ miljöbalken,

3. allvarliga miljöskador i 10 kap. 18 a § miljöbalken,

4. dumpning i 15 kap. 27–29 §§ miljöbalken,

5. föroreningar från fartyg i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, och

6. hantering och kontroll av fartygs barlastvatten och sediment från sådant vatten i barlastvattenlagen (2009:1165).

6 §²

Vid prövning av tillstånd ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av tillstånd ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas.

För verksamheter och åtgärder som ska prövas för ett tillstånd ska, på samma sätt som om ansökan avser en verksamhet i Sverige,

1. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

¹ Senaste lydelse 2019:495.

² Senaste lydelse 2024:968.

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samråd ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Det som sägs om länsstyrelsen i 6 kap. miljöbalken ska gälla länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det område där verksamheten avses att bedrivas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

dels att 1 kap. 3 och 4 a §§, 2 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 7 a och 8 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §¹

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken *samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg ska hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning ska eftersträvas.

4 a §²

Planläggning och annan prövning enligt denna lag som avser användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag, ska samordnas med den planläggningen och prövningen, om det lämpligen kan ske.

¹ Senaste lydelse 2018:1417.

² Senaste lydelse 2017:963.

Bestämmelser om planer och annat underlag finns i 3 kap. 11–12 §§ och 5 kap. 15 § miljöbalken.

Bestämmelser om planer och annat underlag finns i 5 kap. 15 § miljöbalken samt 4 kap. 4 och 5 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

2 kap.

7 a §

Regeringen får förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av ett järnvägsvägprojekt om projektet kan antas få en betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Trafikverket ska årligen underätta regeringen om byggande av järnvägar som omfattas av första stycket.

8 §³

Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska den som avser att bygga järnvägen överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande. Ärendet ska överlämnas när den som avser att bygga järnvägen har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa.

Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 7 a §, ska den som avser att bygga järnvägen överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande. Ärendet ska överlämnas när den som avser att bygga järnvägen har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa.

Ärendet ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och det övriga underlag som behövs för tillåtlighetsprövningen. När underlaget tas fram ska förfarandet för järnvägsplan i 2–4, 7 och 12 §§ tillämpas.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla kraven i 6 kap. 35 och 37 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser och godkännas av berörda länsstyrelser innan ärendet kungörs.

³ Senaste lydelse 2017:963.

8 a §

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen tillåta en mindre avvikelse från ett tillåtighetsbeslut som gäller en järnväg.

Länsstyrelsens beslut om mindre avvikelse får överklagas till regeringen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.13 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 17, 33 och 35 §§ ellagen (1997:857) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

17 §¹

Vid en prövning av frågor om beviljande av nätkoncession för linje ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

Vid en prövning av frågor om beviljande av nätkoncession för linje ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken *samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* tillämpas.

För en starkströmsledning som ska prövas för en nätkoncession för linje ska

1. frågan om huruvida byggandet eller användandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras genom ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter det att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts, om något annat inte följer av 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Trots första och andra styckena behöver frågor som har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken inte prövas på nytt i ärendet om nätkoncession. Om det i målet eller ärendet om tillstånd enligt miljöbalken finns en miljökonsekvensbeskrivning som beskriver de direkta och indirekta effekter på människors hälsa och miljön som ledningen kan medföra, behöver det inte finnas någon särskild miljökonsekvensbeskrivning i koncessionsärendet.

¹ Senaste lydelse 2024:969.

33 §²

En omprövning enligt 31 § ska inledas, om

1. en omprövning är motiverad med hänsyn till de intressen som anges i 2–4 kap. miljöbalken eller något annat angeläget allmänt intresse, eller

2. nätkoncessionshavaren har ansökt om det och en omprövning är motiverad för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv drift av nätverksamheten.

1. en omprövning är motiverad med hänsyn till de intressen som anges i 2 kap. miljöbalken, i 2 och 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden eller något annat angeläget allmänt intresse, eller

35 §³

Vid en omprövning enligt 31 § ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

Vid en omprövning enligt 31 § ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas.

För den nätkoncession som ska omprövas ska

1. frågan om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas avgöras genom ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter det att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts, om något annat inte följer av 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning görs, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

² Senaste lydelse 2021:741.

³ Senaste lydelse 2024:969.

1.14 Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 7 § naturgaslagen (2005:403) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §¹

Vid prövning av frågor om meddelande av koncession ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av frågor om meddelande av koncession ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken *samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* tillämpas.

För verksamheter och åtgärder som ska prövas för en koncession ska

1. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

¹ Senaste lydelse 2024:971.

1.15 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

23 §

Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, *förhandsbesked inför tillståndsgivning*, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.16 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 6 § luftfartslagen (2010:500) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

6 §¹

Ett tillstånd enligt 5 § får meddelas endast om flygplatsen är lämplig från allmän synpunkt. Vid prövningen ska hänsyn särskilt tas till flygsäkerheten, relationen till övrig luftfart och andra transportslag, totalförsvaret samt särskilda störningar.

Vid tillståndsprövning ska 3 och 4 kap. samt 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas. Ett tillstånd som medverkar till att en miljökvalitetsnorm för annat än vatten som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs får meddelas endast om tillståndet förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 5 kap. 5 § andra stycket miljöbalken. Vid tillståndsprövningen ska prövningsmyndigheten tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Vid tillståndsprövning ska 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas. Ett tillstånd som medverkar till att en miljökvalitetsnorm för annat än vatten som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs får meddelas endast om tillståndet förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 5 kap. 5 § andra stycket miljöbalken. Vid tillståndsprövningen ska prövningsmyndigheten tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Ett tillstånd får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

¹ Senaste lydelse 2018:1423.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.17 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 §, 3 kap. 4, 10 och 16 §§, 4 kap. 42 §, 5 kap. 14 och 22 §, 7 kap. 3 §, 11 kap. 10 § och 14 kap. 25 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §¹

Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag 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. Företråde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas.

Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag 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. Företråde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska tillämpas.

3 kap.

4 §²

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. kan ha en väsentlig betydelse för sådana beslut som avses i 2 § andra stycket. Riksintressen enligt 3

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. kan ha en väsentlig betydelse för sådana beslut som avses i 2 § andra stycket. Riksintressen enligt 2

¹ Senaste lydelse 2014:862.

² Senaste lydelse 2020:76.

eller 4 kap. miljöbalken ska alltid redovisas. eller 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska alltid redovisas.

Av planen ska det även framgå hur kommunen anser att

1. riksintressen ska tillgodoses,
2. gällande miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas, och
3. förhållanden av väsentlig betydelse i övrigt bör beaktas.

10 §³

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
3. verka för att riksintressen enligt 2 och 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

³ Senaste lydelse 2020:76.

16 §⁴

Länsstyrelsen ska under granskningstiden lämna ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen ska i yttrandet enbart ange om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,	1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 2 eller 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden,

2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Lydelse enligt prop. 2024/25:169 Föreslagen lydelse

4 kap.

42 §⁵

Med områdesbestämmelser får kommunen endast reglera

1. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

1. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 2 eller 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden,

2. användningen och utformningen av mark för gemensam användning,

⁴ Senaste lydelse 2020:76.

⁵ Senaste lydelse 2014:900.

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus,

4. placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter och i samband med det bestämma

a) om vegetation och markytans utformning och höjdläge inom ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde,

b) om skyddsanordningar för att motverka sådana störningar från omgivningen som avses i 12 § 1, och

c) i frågor som avses i 16 § 2, 4 och 5.

I samband med en reglering enligt första stycket 2 eller 4 får kommunen även reglera skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § samt för sådan mark för gemensam användning som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Reglering enligt första stycket 4 får endast avse områden inom eller i anslutning till sådana riksintresseområden för totalförsvarets anläggningar som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken och får endast avse krav på bygglov som behövs för att pröva åtgärdernas inverkan på riksintresset.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

14 §⁶

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

2. verka för att riksintressen enligt 2 och 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljö-

⁶ Senaste lydelse 2020:76.

balken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

4. verka för att en bebyggelse inte blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

22 §⁷

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 1. ett riksintresse enligt 2 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses, 3 kap. lagen (202X:XXX) om hus-hållning med mark- och vattenområden inte tillgodoses,

2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,

4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller

5. en bebyggelse annars blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

7 kap.

3 §⁸

Av regionplanen ska det framgå

1. hur hänsyn har tagits till 1. hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap., allmänna intressen enligt 2 kap., hur riksintressen enligt 3 och hur riksintressen enligt 2 och 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts 3 kap. lagen (202X:XXX) om hus-

⁷ Senaste lydelse 2020:76.

⁸ Senaste lydelse 2020:76.

och på vilket sätt miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts,

hållning med mark- och vattenområden har tillgodosetts och på vilket sätt miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts,

2. hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, och

3. hur planen är avsedd att genomföras.

Planen ska även ha det innehåll som följer av 3 kap. 6 b §. Vid tillämpningen ska det som sägs där om översiktsplan i stället gälla regionplan och det som sägs om kommunen gälla regionen.

Länsstyrelsens granskningsyttrande över planförslaget ska redovisas tillsammans med regionplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

11 kap.

10 §⁹

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 30, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

1. ett riksintresse enligt 2 eller 3 kap. lagen (202X:XXX) om *hus-hållning med mark- och vattenområden* inte tillgodoses,

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

3. en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller

⁹ Senaste lydelse 2022:929.

5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

14 kap.

25 §

Om kommunens införande av ett rivningsförbud som avses i 7 § eller en bestämmelse som avses i 10 § har gjorts efter ett planföreläggande enligt 11 kap. 15 § och för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken, är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

Om kommunens införande av ett rivningsförbud som avses i 7 § eller en bestämmelse som avses i 10 § har gjorts efter ett planföreläggande enligt 11 kap. 15 § och för att tillgodose ett riksintresse enligt 2 eller 3 kap. lagen (202X:XXX) om bushållning med mark- och vattenområden, är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

dels att 1, 1 a, 2–7 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 8–14 §§, och närmast före 8 och 10 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

De statliga myndigheter som anges i denna förordning har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Tyngdpunkten i denna verksamhet ska läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Förordningen är meddelad med stöd av

*– 6 kap. 17 § lagen (202X:XXX)
om hushållning med mark- och
vattenområden i fråga om 8–14 §§,
och*

*– 8 kap. 7 § regeringsformen i
fråga om övriga bestämmelser.*

1 a §²

Boverket har uppsikt över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken. Boverket har dessutom allmän uppsikt

Boverket har uppsikt över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av 3 kap. 1–7 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och

¹ Senaste lydelse 2015:401.

² Senaste lydelse 2022:210.

över hushållningen med mark- och vattenområden.

Bestämmelser om att Boverket ska verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken finns i förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket.

vattenområden. Boverket har dessutom allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden.

Bestämmelser om att Boverket ska verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken och 2 och 3 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden finns i förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket.

2 §³

Myndigheterna ska enligt den fördelning som anges i 2 a § lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Myndigheterna ska enligt den fördelning som anges i 2 a § lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 2 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Myndigheterna ska se till att bedömningen är aktuell och ska lämna uppdaterade uppgifter till länsstyrelserna vid behov eller åtminstone vart åttonde år. Innan uppgifterna lämnas ska myndigheten ha gett Boverket samt de länsstyrelser och andra myndigheter som anges i 2 a § och är berörda tillfälle att yttra sig.

För ett område som omfattas av en beslutad havsplan enligt 4 kap. 10 § miljöbalken ska uppgifterna också lämnas till Havs- och vattenmyndigheten.

För ett område som omfattas av en beslutad havsplan enligt 5 kap. 2 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden ska uppgifterna också lämnas till Havs- och vattenmyndigheten.

³ Senaste lydelse 2023:51.

2 a §⁴

De uppgifter som avses i 2 § ska i fråga om områden

1. av riksintresse för rennär-
ingen (3 kap. 5 § miljöbalken)
lämnas av Sametinget,

2. av riksintresse för yrkesfisket
(3 kap. 5 § miljöbalken) lämnas
av Havs- och vattenmyndigheten,

3. av riksintresse för natur-
vården och friluftslivet (3 kap. 6 §
miljöbalken) lämnas av Natur-
vårdsverket och Havs- och vatten-
myndigheten inom sina ansvars-
områden,

4. av riksintresse för kultur-
miljövården (3 kap. 6 § miljöbal-
ken) lämnas av Riksantikvarie-
ämbetet,

5. som innehåller fyndigheter
av ämnen eller material som är av
riksintresse (3 kap. 7 § miljöbal-
ken) lämnas av Sveriges geolo-
giska undersökning,

6. av riksintresse för anlägg-
ningar för industriell produktion
(3 kap. 8 § miljöbalken) lämnas
av Tillväxtverket,

7. av riksintresse för anlägg-
ningar för energiproduktion och
energidistribution (3 kap. 8 § mil-

1. av riksintresse för rennär-
ingen (2 kap. 5 § lagen
(202X:XXX) om hushållning med
mark- och vattenområden) läm-
nas av Sametinget,

2. av riksintresse för yrkesfisket
(2 kap. 5 § lagen om hushållning
med mark- och vattenområden)
lämnas av Havs- och vattenmyn-
digheten,

3. av riksintresse för natur-
vården och friluftslivet (2 kap. 6 §
lagen om hushållning med mark-
och vattenområden) lämnas av
Naturvårdsverket och Havs- och
vattenmyndigheten inom sina an-
svarsområden,

4. av riksintresse för kultur-
miljövården (2 kap. 6 § lagen om
hushållning med mark- och vatten-
områden) lämnas av Riksanti-
kvarieämbetet,

5. som innehåller fyndigheter
av ämnen eller material som är av
riksintresse (2 kap. 7 § lagen om
hushållning med mark- och vatten-
områden) lämnas av Sveriges geo-
logiska undersökning,

6. av riksintresse för anlägg-
ningar för industriell produktion
(2 kap. 8 § lagen om hushållning
med mark- och vattenområden)
lämnas av Tillväxtverket,

7. av riksintresse för anlägg-
ningar för energiproduktion och
energidistribution (2 kap. 8 § lagen

⁴ Senaste lydelse 2023:51.

jöbalken) lämnas av Statens energimyndighet,

8. av riksintresse för anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall (3 kap. 8 § *miljöbalken*) lämnas av Strålsäkerhetsmyndigheten,

9. av riksintresse för anläggningar för kommunikationer (3 kap. 8 § *miljöbalken*) lämnas av Trafikverket och Post- och telestyrelsen inom sina verksamhetsområden,

10. av riksintresse för anläggningar för avfallshantering (3 kap. 8 § *miljöbalken*) lämnas av Naturvårdsverket,

11. av riksintresse för anläggningar för vattenförsörjning (3 kap. 8 § *miljöbalken*) lämnas av Havs- och vattenmyndigheten, och

12. av riksintresse för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § *miljöbalken*) lämnas av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina ansvarsområden.

om hushållning med mark- och vattenområden) lämnas av Statens energimyndighet,

8. av riksintresse för anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall (2 kap. 8 § *lagen om hushållning med mark- och vattenområden*) lämnas av Strålsäkerhetsmyndigheten,

9. av riksintresse för anläggningar för kommunikationer (2 kap. 8 § *lagen om hushållning med mark- och vattenområden*) lämnas av Trafikverket och Post- och telestyrelsen inom sina verksamhetsområden,

10. av riksintresse för anläggningar för avfallshantering (2 kap. 8 § *lagen om hushållning med mark- och vattenområden*) lämnas av Naturvårdsverket,

11. av riksintresse för anläggningar för vattenförsörjning (2 kap. 8 § *lagen om hushållning med mark- och vattenområden*) lämnas av Havs- och vattenmyndigheten, och

12. av riksintresse för totalförsvarets anläggningar (2 kap. 9 § *lagen om hushållning med mark- och vattenområden*) lämnas av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina ansvarsområden.

3 §⁵

Länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att det i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende, ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i den prövningen. Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses i kommunala planer enligt den lagen.

Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de myndigheter som anges i 2 §. För ett område som omfattas av en beslutad havsplan enligt 4 kap. 10 § miljöbalken ska dock länsstyrelsens arbete grundas på planen.

En bestämmelse om tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken i mål och ärenden enligt miljöbalken finns i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Bestämmelser om att 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas i mål och ärenden som prövas enligt andra lagar finns i

Länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att det i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn till 2 och 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 2 och 3 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende, ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i den prövningen. Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses i kommunala planer enligt den lagen.

Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de myndigheter som anges i 2 §. För ett område som omfattas av en beslutad havsplan enligt 5 kap. 2 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden ska dock länsstyrelsens arbete grundas på planen.

En bestämmelse om tillämpningen av bestämmelserna i lagen om hushållning med mark- och vattenområden i mål och ärenden enligt miljöbalken finns i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Bestämmelser om att bestämmelserna i lagen om hushållning med mark- och vattenområden ska

⁵ Senaste lydelse 2016:996.

tillämpas i mål och ärenden som
prövas enligt andra lagar finns i

1. lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
2. väglagen (1971:948),
3. lagen (1978:160) om vissa rörledningar,
4. lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,
5. minerallagen (1991:45),
6. lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
7. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,
8. ellagen (1997:857),
9. naturgaslagen (2005:403),
10. luftfartslagen (2010:500), och
11. plan- och bygglagen (2010:900).

4 §⁶

Länsstyrelsen ska underrätta Boverket och andra berörda myndigheter som anges i 2 § om länsstyrelsen anser att

1. ett ytterligare mark- eller vattenområde bör anges som riksintresse enligt *3 kap. miljöbalken*, eller

2. klassificeringen eller avgränsningen i stort av ett område som riksintresse enligt *3 kap. miljöbalken* bör omprövas.

1. ett ytterligare mark- eller vattenområde bör anges som riksintresse enligt *2 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden*, eller

2. klassificeringen eller avgränsningen i stort av ett område som riksintresse enligt *2 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden* bör omprövas.

5 §⁷

Den myndighet som ska tillämpa *3 och 4 kap. miljöbalken* i ett ärende ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av

Den myndighet som ska tillämpa bestämmelserna i *2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* i ett ärende ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att

⁶ Senaste lydelse 2008:232.

⁷ Senaste lydelse 2015:401.

mark- och vattenresurserna samt med de översiktsplaner, regionplaner och havsplaner som är tillämpliga i ärendet.

företräda med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med de översiktsplaner, regionplaner och havsplaner som är tillämpliga i ärendet.

6 §⁸

Länsstyrelserna och de andra myndigheterna ska vid uppsikten inom sina verksamhetsområden göra regeringen uppmärksam på om urvalet av områden av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken behöver regleras närmare.

Länsstyrelserna och de andra myndigheterna ska vid uppsikten inom sina verksamhetsområden göra regeringen uppmärksam på om urvalet av områden av riksintresse enligt 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden behöver regleras närmare.

7 §⁹

En anmälan som en statlig myndighet lämnar till regeringen enligt 3 kap. 14 § eller 5 kap. 14 § miljöbalken ska innehålla uppgift om vilken samverkan som behövs mellan staten och den eller de berörda kommunerna för att kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska

En anmälan som en statlig myndighet lämnar till regeringen enligt 5 kap. 14 § miljöbalken eller 4 kap. 7 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska innehålla uppgift om vilken samverkan som behövs mellan staten och den eller de berörda kommunerna för att kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska

1. tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, eller

1. tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark- och vattenområden enligt 2 och 3 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden, eller

⁸ Senaste lydelse

⁹ Senaste lydelse 2017:970.

2. skapa förutsättningar för att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs.

*Begäran om
områdesanvändningsbesked*

8 §

En begäran om områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 6 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska innehålla

1. uppgifter om den som begär områdesanvändningsbeskedet,

2. platsens förutsättningar för den planerade verksamheten,

3. en beskrivning av varför intresset för verksamheten bör ha företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt 2 och 3 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden,

4. övriga uppgifter enligt 6 kap. 35 § miljöbalken och miljöbedömningsförfordningen, och

5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 2–4.

Om begäran avser bedrivande av verksamhet av väsentligt allmänintresse ska begäran också innehålla en redogörelse för varför verksamheten bör anses vara av väsentligt allmänintresse.

Uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för prövningen av ärendet.

9 §

När en myndighet enligt 6 kap. 10 § lagen (202X:XXX) om hus-hållning med mark- och vatten-områden ska bereda ärendet om områdesanvändningsbesked inför regeringens prövning ska myndig-heten se till att

1. begäran kungörs och hålls tillgänglig för allmänheten enligt 6 kap. 39 § första stycket och 40 och 41 §§ miljöbalken,

2. ett gränsöverskridande sam-råd hålls när sådant krävs enligt 6 kap. 33 § miljöbalken, och

3. en konsultation med det sa-miska folket hålls när detta krävs enligt lagen (2022:66) om konsul-tation i frågor som rör det samiska folket.

Myndigheten ska överlämna ärendet till regeringen med ett eget yttrande om miljökonsekvensbe-skrivningen har den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att ligga till grund för reger-ingens prövning.

Överlämnandet enligt andra stycket ska ske senast inom tre måna-der från det att regeringen beslu-tade att förbehålla sig prövningen. Om det finns särskilda skäl får denna tidsfrist förlängas med en månad.

Avgifter i ärenden om områdesanvändningsbesked

10 §

Den som begär ett områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 6 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden är skyldig att ersätta en myndighets kostnader för kungörelse av en begäran enligt 9 §.

11 §

Regeringen kan i ett ärende om områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden besluta om en skyldighet för den som avser att bedriva den verksamhet som omfattas av beskedet att stå för statliga myndigheters kostnader i ärendet.

Om regeringen beslutar om betalningsskyldighet enligt första stycket, ska en avgift som ska betalas enligt en bestämmelse i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken sättas ned i den mån betalningsskyldigheten täcker samma kostnader som avgiften.

Betalningsskyldighet som regeringen beslutar om enligt första stycket ska inte omfatta sådana kostnader som en länsstyrelse har rätt till ersättning för enligt förordningen (2022:41) om ersättning till en länsstyrelse för arbete

med ett omfattande infrastruktur-objekt.

12 §

Den som avser att bedriva den verksamhet som avses i en begäran om områdesanvändningsbesked ska svara för kostnaderna för myndigheters arbete i ett ärende som prövas av regeringen enligt 6 kap. 2, 3 eller 6 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden om områdesanvändningsbesked.

Avgiftsskyldighet enligt första stycket gäller inte

1. i fråga om en mark- och miljödomstols arbete,

2. om den åtgärd som arbetet avser omfattas av en avgift enligt 2 kap. 1 § 1 förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, eller

3. om kostnaderna kan täckas genom ersättning för rättegångskostnader enligt miljöbalken.

13 §

Ersättning för en myndighetsarbete enligt 11 § ska betalas som timersättning med 1 000 kronor för varje hel timme handläggningstid. Ersättningen debiteras av den myndighet som har uppmanats att yttra sig.

Med handläggningstid avses den sammanlagda tid som varje tjänsteman vid myndigheten har använt för beredning, föredragning eller

beslut om yttrande inför regeringens prövning.

I handläggningstiden ska inte räknas in sådan restid som vid ett och samma resetillfälle överstiger två timmar.

14 §

Myndigheten ska framställa anspråk på ersättning enligt 11 § senast två månader efter det att myndigheten har lämnat sitt yttrande.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs att 4 och 7 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Om det i ett mål eller ärende enligt 9 kap. miljöbalken är fråga om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet *vars tillåtlighet* enligt Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska verket eller myndigheten i god tid innan målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.

Om det i ett mål eller ärende enligt 9 kap. miljöbalken är fråga om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet *som* enligt Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten bör prövas av regeringen enligt 6 kap. 3 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, ska verket eller myndigheten i god tid innan målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.

7 §²

En sådan ansökan om tillstånd som avses i 9 kap. 6 a eller 6 b § miljöbalken ska prövas av länsstyrelsen. Om verksamheten omfattas av 17 kap. 1 § miljöbalken, ska ansökan i stället prövas av mark- och miljödomstol.

En sådan ansökan om tillstånd som avses i 9 kap. 6 a eller 6 b § miljöbalken ska prövas av länsstyrelsen. Om verksamheten omfattas av 6 kap. 2 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, ska ansökan i stället prövas av mark- och miljödomstol.

¹ Senaste lydelse 2011:625.

² Senaste lydelse 2013:262.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

Härigenom föreskrivs att 7 b § förordningen (1998:904) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 b §¹

Innan undersökningsarbete enligt minerallagen (1991:45) bedrivs inom ett område som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken, skall anmälan göras för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken.

Innan undersökningsarbete enligt minerallagen (1991:45) bedrivs inom ett område som avses i 3 kap. 5 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, ska anmälan göras för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

¹ Senaste lydelse 1998:1255.

1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Härigenom föreskrivs att 3 och 13 §§ förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

En verksamhet eller åtgärd ska alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan, om verksamheten eller åtgärden

1. omfattas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt enligt någon av 2 kap. 1 eller 2 §, 3 kap. 1 §, 4 kap. 8, 9 eller 11–16 §, 6 kap. 1 eller 2 §, 7 kap. 1 eller 2 §, 8 kap. 1 eller 6 §, 9 kap., 11 kap. 1, 2 eller 7–9 §, 12 kap. 1–36 eller 38, 39, 42 eller 43 §, 14 kap. 1–3, 9, 10, 15 eller 16 §, 15 kap. 1–9 eller 11–17 §, 17 kap. 1, 4 eller 5 §, 18 kap. 3, 6, 7 eller 9 §, 19 kap. 2 eller 3 §, 20 kap. 1 eller 3 §, 21 kap. 5, 7–9, 13 eller 14 §, 22 kap., 24 kap. 1, 3 eller 4 §, 28 kap. 1 eller 2 §, 29 kap. 5, 7, 9, 11, 15, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 30, 36, 45, 53, 58–64, 68, 71 eller 72 § eller 30 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251),

2. omfattas av 4 kap. 1, 2 eller 3 § miljöprövningsförordningen och

a) är en torvtäkt som omfattar mer än 150 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 kubikmeter per kalenderår, eller

b) är en täkt för annat än husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter, torv och matjord undantagna, som omfattar mer än 25 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 ton per kalenderår,

3. är en vattenverksamhet med

a) minikraftverk eller annat vattenkraftverk,

b) vattenöverledning av mer än fem procent av normal lågvattenmängd i något av berörda områden, eller

c) muddring i ett miljöriskområde eller muddring för en farled,

4. omfattas av någon av bestämmelserna om regeringens *tillåtlighetsprövning* i 17 kap. 1 § 2 eller 3 eller 4 a § 13–17 miljöbalken,

4. omfattas av någon av bestämmelserna om regeringens *prövning* enligt 6 kap. 2 § 2 eller 3 eller 4 § 13–17 lagen (202X:XXX) om *hushållning med mark- och vattenområden*,

¹ Senaste lydelse 2016:1194.

5. innefattar en rörledning med en diameter som överstiger 800 millimeter och en längd som överstiger 40 kilometer för transport av

- a) gas, olja eller kemikalier, eller
- b) koldioxid för geologisk lagring, eller

6. innefattar en anläggning för starkströmsluftledning med en spänning på minst 220 kilovolt och en längd av minst 15 kilometer.

I fråga om andra verksamheter och åtgärder än de som avses i första stycket samt i fråga om ändring av sådana verksamheter och åtgärder som avses i första stycket ska länsstyrelsen med stöd av de kriterier som anges i bilaga 2 till denna förordning besluta om verksamheten eller åtgärderna kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

13 §²

En underrättelse till regeringen enligt 17 kap. 5 § miljöbalken skall lämnas snarast efter det att en myndighet eller kommun vid samrådsförfarandet enligt 6 kap. miljöbalken har fått kännedom om att en verksamhet förbereds som inte omfattas av *obligatorisk tillåtlighetsprövning* enligt 17 kap. 1 § miljöbalken men som kan antas uppfylla kraven på *tillåtlighetsprövning* efter förbehåll enligt 17 kap. 3 § miljöbalken.

En underrättelse till regeringen enligt 6 kap. 5 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska lämnas snarast efter det att en myndighet eller kommun vid samrådsförfarandet enligt 6 kap. miljöbalken har fått kännedom om att en verksamhet förbereds som inte omfattas av *krav på områdesanvändningsbesked* enligt 6 kap. 2 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden men som kan antas uppfylla kraven på *områdesanvändningsbesked* efter förbehåll enligt 6 kap. 3 § samma lag.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

² Senaste lydelse 2005:356.

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § och 7 kap. 11–13 §§ förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska upphävas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.23 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Om det i ett mål eller ärende är fråga om tillstånd till vattenverksamhet *vars tillåtlighet* enligt Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska myndigheten i god tid innan målet eller ärendet sätts ut till huvudförhandling eller sammanträde eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.

Om det i ett mål eller ärende är fråga om tillstånd till vattenverksamhet *som* enligt Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen bör prövas av regeringen enligt 6 kap. 3 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, ska myndigheten i god tid innan målet eller ärendet sätts ut till huvudförhandling eller sammanträde eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.

2 §²

Om ett mål eller ärende rör sådan vattenverksamhet som avses i 4 kap. 6 § andra stycket miljöbalken, ska Havs- och vattenmyndigheten samråda med länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten. Samråd ska också ske i andra mål och ärenden som är av sådant slag som anges i 1 § denna förordning.

Om ett mål eller ärende rör sådan vattenverksamhet som avses i 3 kap. 6 § andra stycket lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, ska Havs- och vattenmyndigheten samråda med länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten. Samråd ska också ske i andra mål och ärenden som är av sådant slag som anges i 1 § denna förordning.

¹ Senaste lydelse 2024:977.

² Senaste lydelse 2024:977.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Sveriges geologiska undersökning handlägger ärenden enligt minerallagstiftningen, lagstiftningen om kontinentalsockeln och rennäringslagen (1971:437) samt tar emot uppgifter enligt lagen (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnborrning.

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900).

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

¹ Senaste lydelse 2011:379.

1.25 Förslag till förordning om ändring i nationalstadsparksförordningen (2009:55)

Härigenom föreskrivs att 1 och 4 §§ nationalstadsparksförordningen (2009:55) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om sådana nationalstadsparker som avses i 4 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.

Denna förordning innehåller bestämmelser om sådana nationalstadsparker som avses i 3 kap. 7 § andra stycket lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen.

4 §

I denna förordning avses med Kungliga nationalstadsparken det område som i 4 kap. 7 § första stycket miljöbalken kallas Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården.

I denna förordning avses med Kungliga nationalstadsparken det område som i 3 kap. 7 § första stycket lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden kallas Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.26 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att 9 § och punkten 1 till bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Sekretess gäller, i den utsträckning som anges i bilagan till denna förordning, i statliga myndigheters verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

Sekretess gäller, i den utsträckning som anges i bilagan till denna förordning, i statliga myndigheters verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, *förhandsbesked inför tillståndsgivning*, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år, om inte annat anges i bilagan.

Av 30 kap. 26 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att regeringen för ett särskilt fall får besluta om undantag från sekretess som har föreskrivits enligt första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

*Bilaga**Nuvarande lydelse*

1. utredning, planering, tillståndsgivning, prisreglering, tillsyn och stödverksamhet hos regeringen i frågor som rör näringslivet

Föreslagen lydelse

1. utredning, planering, tillståndsgivning, *förhandsbesked inför tillståndsgivning*, prisreglering, tillsyn och stödverksamhet hos regeringen i frågor som rör näringslivet

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.27 Förslag till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341)

Härigenom föreskrivs att 33 § havsmiljöförordningen (2010:1341) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §¹

Bestämmelser om strategiska miljöbedömningar av planer och program finns i 6 kap. miljöbalken och i miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Bestämmelser om planer och planeringsunderlag samt annat beslutsunderlag finns i 3 kap. 11 § och 5 kap. 18 § miljöbalken.

Bestämmelser om planer och planeringsunderlag samt annat beslutsunderlag finns i 5 kap. 18 § miljöbalken och 4 kap. 4 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

¹ Senaste lydelse 2018:2113.

1.28 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 b § plan- och byggförordningen (2011:338) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 b §¹

En åtgärd som avses i 4 kap. 2 § första stycket 3 a plan- och bygglagen (2010:900) ska inte antas medföra en betydande miljöpåverkan om

1. åtgärden avser
 - ett industriområde,
 - ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt,
 - ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse, eller
 - en campingplats, och

2. ytan på det område som berörs av den åtgärd som avses i 1 understiger 5 000 kvadratmeter.

Första stycket gäller inte i följande fall:

1. Åtgärden strider mot den översiktsplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området.

2. Åtgärden kan antas medföra olägenheter eller risker för omgivningen som är mer omfattande än vad som normalt kan förväntas från bostadshus, kontor, detaljhandel eller liknande verksamhet.

3. Åtgärden kan antas påtagligt skada

a) ett område av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, eller

b) ett område av riksintresse enligt 4 kap. 2, 4 eller 5 § miljöbalken.

a) ett område av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet enligt 2 kap. 6 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, eller

b) ett område av riksintresse enligt 3 kap. 2, 4 eller 5 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

¹ Senaste lydelse 2021:786.

4. Åtgärden förvanskar en byggnad eller ett bebyggelseområde som är särskilt värdefull respektive särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt enligt 8 kap. 13 § plan- och bygglagen.

5. Åtgärden skadar ett område som är upptaget på världsarvslistan i enlighet med Unescos konvention av den 16 november 1972 om skydd för världens kultur- och naturarv.

6. Åtgärden har betydelse för möjligheten att följa en miljökvalitetsnorm.

7. Åtgärden ska utföras i ett område som omfattas av strandskydd eller något annat skydd enligt 7 kap. miljöbalken. Dessutom ska åtgärden inte omfattas av en dispens från strandskyddet och det ska inte heller finnas skäl att anta att en sådan kommer att kunna ges.

8. Det område där åtgärden ska utföras

a) är ett mark- eller vattenområde som inte alls eller endast obetydligt är påverkat av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön enligt 3 kap. 2 § miljöbalken,

b) är ett mark- eller vattenområde som är särskilt känsligt från ekologisk synpunkt enligt 3 kap. 3 § miljöbalken,

c) består av brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken, eller

d) är en nationalstadspark enligt 4 kap. 7 § miljöbalken.

a) är ett mark- eller vattenområde som inte alls eller endast obetydligt är påverkat av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön enligt 2 kap. 2 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden,

b) är ett mark- eller vattenområde som är särskilt känsligt från ekologisk synpunkt enligt 2 kap. 3 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden,

c) består av brukningsvärd jordbruksmark enligt 2 kap. 4 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden, eller

d) är en nationalstadspark enligt 3 kap. 7 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

Härigenom föreskrivs att 23 § förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §

Vid tjänstgöring utanför miljöprövningsdelegationen får en ordförande inte besluta i eller delta i handläggningen av ärenden som avser

1. yttranden till en mark- och miljödomstol i mål om miljöfarliga verksamheter som domstolen prövar i första instans,

2. tillsyn över miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken,

3. yttranden i ärenden enligt
17 kap. miljöbalken,

3. yttranden i ärenden enligt
6 kap. lagen (202X:XXX) om hus-
hållning med mark- och vatten-
områden,

4. verksamheter som kan komma att prövas av miljöprövningsdelegationen, och

5. talan enligt 22 kap. 6 § miljöbalken.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2014:21) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna förordning syftar till geologisk lagring av koldioxid på ett miljömässigt säkert sätt som innebär permanent inneslutning av koldioxid på ett sätt som förhindrar och, där detta inte är möjligt, i möjligaste mån eliminerar negativa effekter och eventuella risker för miljön och människors hälsa.

Förordningen är meddelad med stöd av

– 4 kap. 9 § miljöbalken i fråga om 10 §,	– 5 kap. 1 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden i fråga om 10 §,
– 9 kap. 6 § och 15 kap. 40 § miljöbalken i fråga om 9, 11–25, 27–37, 39–41, 45, 46, 48–54, 58, 59, 64, 67, 68 och 70 §§,	
– 15 kap. 37 a § miljöbalken i fråga om 38 §,	
– 26 kap. 19 § miljöbalken i fråga om 42–44 §§,	
– 26 kap. 20 § miljöbalken i fråga om 47 §,	
– 27 kap. 2 § miljöbalken i fråga om 55–57 §§, och	
– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.	

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

¹ Senaste lydelse 2019:296.

1.31 Förslag till förordning om ändring i havsplaneringsförordningen (2015:400)

Häriigenom föreskrivs att 1–4 §§ havsplaneringsförordningen (2015:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Denna förordning är meddelad med stöd av 5 kap. 5 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

2 §

Enligt denna förordning ska det tas fram förslag till sådana havsplaner som avses i 4 kap. 10 § miljöbalken. Förslagen ska

Enligt denna förordning ska det tas fram förslag till sådana havsplaner som avses i 5 kap. 2 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden. Förslagen ska

1. för Bottniska viken avse havsområdet från gränsen mot Finland i Haparanda kommun till Östhammars kommuns gräns mot Norrtälje kommun,

2. för Östersjön avse havsområdet från Norrtälje kommuns gräns mot Östhammars kommun till Helsingborgs kommuns gräns mot Höganäs kommun, och

3. för Västerhavet avse havsområdet från Höganäs kommuns gräns mot Helsingborgs kommun till gränsen mot Norge i Strömstads kommun.

3 §

Ett förslag till havsplan ska bestå av

1. en karta som redovisar

a) grunddragen för användningen av havsområdet,

b) de områden inom havsområdet som är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken, och

b) de områden inom havsområdet som är av riksintresse enligt 2 kap. lagen (202X:XXX)

om hushållning med mark- och vattenområden,

- c) andra allmänna intressen av väsentlig betydelse, och
- 2. en planbeskrivning som ska
 - a) ange inriktningen för användningen av havsområdet,
 - b) ange och beskriva de områden inom havsområdet som är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken,
 - b) ange och beskriva de områden inom havsområdet som är av riksintresse enligt 2 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden,
- c) redogöra för andra allmänna intressen av väsentlig betydelse, den nuvarande användningen av havsområdet och de planeringsförutsättningar i övrigt som planen tar hänsyn till,
- d) redovisa de överväganden som legat till grund för planen,
- e) ange hur frågor om oförenliga ändamål bör lösas, och
- f) tydligt redovisa innebörden och konsekvenserna av användningen av havsområdet enligt planen.

4 §

Ett förslag till havsplan ska utformas så att planen

- 1. integrerar näringspolitiska mål, sociala mål och miljömål,
- 2. bidrar till att
 - a) god miljöstatus i havsmiljön nås och upprätthålls,
 - b) havets resurser används hållbart så att havsanknutna näringar kan utvecklas, och
 - c) främja samexistens mellan olika verksamheter och användningsområden, och
- 3. ger den vägledning som behövs för att de områden som omfattas av den kan användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till områdenas beskaffenhet och läge samt de behov som finns.

Förslaget ska vara förenligt med 3 och 4 kap. miljöbalken.

Förslaget ska vara förenligt med 2 och 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.32 Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)

Härigenom föreskrivs att 26 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 §

En underrättelse till regeringen enligt 17 kap. 5 § miljöbalken ska göras snarast efter det att myndigheten eller kommunen i samrådet enligt 6 kap. miljöbalken har fått kännedom om att en verksamhet förbereds som inte omfattas av obligatorisk *tillåtlighetsprövning* enligt 17 kap. 1 § miljöbalken men som kan antas kunna bli föremål för *tillåtlighetsprövning* efter förbehåll enligt 17 kap. 3 § miljöbalken.

En underrättelse till regeringen enligt 6 kap. 5 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska göras snarast efter det att myndigheten eller kommunen i samrådet enligt 6 kap. miljöbalken har fått kännedom om att en verksamhet förbereds som inte omfattas av obligatorisk *prövning* enligt 6 kap. 2 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden men som kan antas kunna bli föremål för *prövning* efter förbehåll enligt 6 kap. 3 § samma lag.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.33 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:41) om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt

Härigenom föreskrivs att 3 och 4 §§ förordningen (2022:41) om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Ersättningen ska avse sådana kostnader för en länsstyrelses arbete med ett infrastrukturobjekt som föranleds av en tillämpning av 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Kostnaderna ska ha uppstått innan byggande och anläggning av infrastrukturobjektet har avslutats.

Ersättningen ska avse sådana kostnader för en länsstyrelses arbete med ett infrastrukturobjekt som föranleds av en tillämpning av 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken *eller 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden*. Kostnaderna ska ha uppstått innan byggande och anläggning av infrastrukturobjektet har avslutats.

Om regeringen med stöd av andra bestämmelser redan har beslutat om ersättning till en länsstyrelse för sådana kostnader som avses i första stycket, ska ersättning enligt denna förordning inte betalas.

4 §

Ersättning enligt 3 § ska betalas som en timersättning. Vid beräkning av timersättningen ska bestämmelserna i 7 kap. 12 § *förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken* tillämpas.

Ersättning enligt 3 § ska betalas som en timersättning. Vid beräkning av timersättningen ska bestämmelserna i 13 § *förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden* tillämpas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.34 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Myndigheten ska

1. bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljö- och klimatpåverkan samt utveckling,

2. i förhållande till myndigheter, allmänheten och andra berörda ge vägledning i frågor inom sitt verksamhetsområde,

3. i frågor inom sitt verksamhetsområde verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900),

3. i frågor inom sitt verksamhetsområde verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och 2 och 3 kap. lagen (202X:XXX) om bushållning med mark- och vattenområden,

4. utöva tillsyn, inklusive marknadskontroll, ge tillsynsvägledning och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar,

5. följa och analysera tillämpningen av bland annat

– lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar,

– lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader,

– lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag,

– plan- och bygglagen – plan- och bygglagen,

(2010:900),

– lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar, och

– lagen (2021:787) om klimatdeklarationer för byggnader,

6. verka för en god arkitektur och en ändamålsenlig utformning av den bebyggda miljön,

¹ Senaste lydelse 2022:1204.

7. bedriva ett samlat arbete med arkitektur och gestaltad livsmiljö, innefattande samordning av berörda myndigheters arbete samt kompetensstöd till och främjande insatser för andra offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå,

8. samordna, utveckla, följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag som myndigheten har ett centralt administrationsansvar för, redogöra för resultat och fördelning när det gäller stöden och bidragen samt informera om dem,

9. i fråga om sitt miljöarbete enligt 3 § 3 och 8 § 1, efter samråd med Naturvårdsverket om vilken rapportering som behövs, rapportera till den myndigheten, och

10. beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för personer med funktionsnedsättning, barn, ungdomar och äldre samt för integration, boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.35 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten

Härigenom föreskrivs att 25 § förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 §

Försvarsmakten ska tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken samt plan- och bygglagen (2010:900) i fråga om militärt försvar.

Försvarsmakten ska tillhandahålla underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden i fråga om militärt försvar.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

2 Inledning

2.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet redovisar vi vårt utredningsuppdrag, våra arbetsformer och betänkandets disposition.

2.2 Utredningsuppdraget

2.2.1 Utredningens direktiv

Vi har den 21 januari 2025 lämnat betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*.¹ Den 16 januari 2025 beslutade regeringen tilläggsdirektiv för utredningen.² Av tilläggsdirektiven framgår att utredningen fram till den 31 mars 2026 ska lämna tre ytterligare betänkanden. Ett den 1 juli 2025 avseende frågor om hushållning med mark- och vatten, ett den 31 december 2025 avseende kortad tidsåtgång för prövning i plan- och byggprocessen och i samband med överklagande enligt miljöbalken och ett den 31 mars 2026 avseende övriga delar om genomförandet av vattendirektivet samt det reviderade industriutsläppsdirektivet m.m.

Detta betänkande avser det första deluppdraget i tilläggsdirektiven. Av direktiven framgår att uppdraget i denna del för det första innebär att vi ska bedöma om vissa av bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas till en särskild lag.

För det andra framgår att vi ska ta ställning till hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas så tidigt som möjligt och

¹ Se SOU 2024:98.

² Se dir. 2025:2.

främst handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen. Detta bör övervägas utan att i detta sammanhang utvärdera den betydelse och funktion som de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintresse-systemet, har.

Syftet med uppdraget är att öka incitamenten att investera i industri, energiproduktion, djurhållning eller andra verksamheter med moderna miljövillkor. Målet ska vara att besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats ska kunna lämnas så tidigt som möjligt. Beskedet ska handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen enligt delar av nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken som rör hushållning med mark-och vattenområden.

Bakgrunden till uppdraget är att nuvarande integrerade prövning med möjlighet att lägga samman mål och ärenden i en prövningsinstans i projekteringsstadiet kan innebära flera nackdelar för den som avser att ansöka om ett miljötillstånd. Tröskeln kan vara hög för den som vill starta en ny verksamhet att dels säkra tillräckligt kapital, dels skaffa sig den kunskap som behövs för att förstå de miljörättsliga krav som ställs och hur kraven ska uppfyllas. Ett avgörande i ett sent skede som innebär att tillstånd inte ges kan innebära att stora investeringar går förlorade. Nuvarande process kan därmed sägas innebära ett högt risktagande för en sökande.³

2.3 Utredningens arbetsformer

2.3.1 Internt arbete

Vårt arbete enligt uppdraget i tilläggsdirektiven påbörjades i januari 2025. Sekretariatet har från denna tidpunkt varit bemannat med två utredningssekreterare, från den 3 februari 2025 med tre utredningssekreterare och från den 1 mars 2025 med fyra utredningssekreterare. Den sammanlagda arbetstiden inom sekretariatet har från januari 2025 till och med juni 2025 varierat med mellan 1,5 och 3,5 årsarbetskrafter. Därutöver har även vår särskilde utredare arbetat heltid med utredningen.

³ Se dir. 2025:2 s. 2 och 3.

2.3.2 Externt arbete

Expertgrupp

Av tilläggsdirektiven framgår att vi löpande ska ha kontakt med myndigheter, berörda branschföreträdare och andra berörda aktörer.

I huvudsak har de sakkunniga och experter som förordnats av Klimat- och näringslivsdepartementet inför arbetet med ursprungsdirektiven fortsatt för arbetet med uppdragen i tilläggsdirektiven. Vilka personer som har varit förordnande som sakkunniga respektive experter under perioden januari 2025 till och med juni 2025 framgår av betänkandets missiv. De förordnande experterna och sakkunniga har ingått i utredningens expertgrupp. Expertgruppen har träffats vid tre tillfällen under våren 2025 för arbete med detta betänkande, men har också stämt av de frågor som ingår i detta betänkande med expertgruppen vid några tillfällen under 2024.

Särskilda informationsutbyten

Utöver expertgruppen har utredningen varit i kontakt med företrädare för myndigheter, organisationer och verksamhetsutövare med koppling till de frågor som omfattas av detta betänkande, exempelvis Accelerationskontoret, Energiföretagen, Fortum, Kärnkraftsprovvningsutredningen, Nätverket för solparker, Svensk Solenergi, Svenskt Näringsliv, Svensk Vindenergi, Sveriges bergmaterialindustri, Teknikföretagen och Vattenfall.

Våra texter om regleringen och processen i Danmark, Finland, Tyskland och Nederländerna har stämts av med berörda myndigheter i länderna.

2.3.3 Analysmetoder

Inledning

För att utföra detta uppdrag har vi delat in arbetet i sex delar. Vi har:

- kartlagt och analyserat de utmaningar som finns inom området,
- studerat äldre och gällande rätt samt förarbeten och rättspraxis,
- studerat tidigare gjorda utredningar inom området,

- studerat andra nordeuropeiska länders process för besked från det allmänna, i synnerhet Danmark, Finland, Nederländerna och Tyskland,
- arbetat fram ett förslag på ny reglering och process för tidigt besked från det allmänna, och
- utrett konsekvenserna av förslagen.

Våra texter och förslag har stämts av vid våra expertmöten.

Kartläggning och analys av utmaningarna

En kartläggning av utmaningarna med koppling till tilläggsdirektiven påbörjades direkt i januari 2025 och har pågått under större delen av utredningstiden. Syftet med kartläggningen har varit att få en bild av samtliga utmaningar med nuvarande miljöprövningsprocess i relation till frågan om tidigt besked från det allmänna, men också i relation till tillämpningen av hushållningsbestämmelserna som en följd av deras placering i 3 och 4 kap. miljöbalken. Underlag för kartläggningen har inhämtats genom diskussioner i expertgruppen, men också via andra möten (se beskrivning i avsnitt 2.3.2). Underlag för kartläggningen av utmaningarna har också inhämtats genom studier av de senaste årens praxis från i första hand EU-domstolen, Högsta domstolen och Mark- och miljööverdomstolen. Vilka avgöranden som omfattas av vår studie framgår i första hand av fotnotshänvisningar i kapitel 3, 5 och 7.

Vår samlade bild av utmaningarna har stämts av med deltagarna i expertgruppen. Utmaningarna beskrivs i första hand i kapitel 5.

Studie av äldre och gällande rätt samt förarbeten och rättspraxis

En övergripande studie av gällande rätt utfördes tidigt i utredningsarbetet. Syftet med studien var dels att få en övergripande bild av den nuvarande regleringen, dels att placera regelverket i en bredare kontext. Studien resulterade i en beskrivning av gällande rätt som framgår av avsnitt 3.2.

I anslutning till denna studie gjorde vi också en kort genomgång av relevant historisk lagstiftning inom området. Syftet med denna

fördjupning var att samla fakta om tidigare krav och reglering, men också att få en förståelse för tidigare bestämmelser och bakgrunden till tidigare reglering. Materialet är en grund för förståelsen av hur processen och regelverket har utvecklats över tid. Studien av äldre rätt återfinns i avsnitt 3.3.

Vid beskrivningen av nuvarande regelverk och dess tillämpning har framför allt förarbeten och rättspraxis nyttjats. Ytterligare viktiga källor har varit de lagkommentarer som behandlar miljöbalken och andra aktuella författningar samt även vägledningsmaterial från Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter.

Studie av tidigare gjorda utredningar inom området

För att få en god förståelse för nuvarande regelverk och de utmaningar som tidigare har identifierats i samband med framtagande av dessa regler har vi studerat ett antal äldre utredningsförslag, myndighetsrapporter, remissammanställningar och andra förarbeten. Se vår översiktliga redovisning av andra utredningar och uppdrag av betydelse för vårt uppdrag i kapitel 6.

Internationell utblick

Parallellt med övrigt utredningsarbete har vi studerat fyra andra nordeuropeiska länders, Danmarks, Finlands, Nederländernas och Tysklands regelverk. Syftet med denna utblick har dels varit att få kunskap om alternativa processer som har sin utgångspunkt i samma internationella krav, dels varit att få inspiration för våra överväganden och förslag. Informationen för beskrivningen inhämtades från respektive lands officiella webbplats för de aktuella regelverken, men också genom kontakter med företrädare för respektive land. Studierna beskrivs i kapitel 4.

Förslag till ny process och nödvändiga regeländringar

Utifrån vår kartläggning av utmaningarna och vår studie av gällande rätt, historisk reglering, internationella utblick m.m., har vi under den avslutande delen av utredningstiden tagit fram de författnings-

förslag som framgår av kapitel 1 med de motiv som framgår av kapitel 7 och 10. Samtliga överväganden och förslag har stämts av med expertgruppen.

Utredning av förslagets konsekvenser

Parallellt med utarbetandet av våra överväganden och förslag har vi utrett förslagets konsekvenser. Analysen har genomförts i enlighet med kraven i våra utredningsdirektiv och i enlighet med vad som framgår av bestämmelserna om konsekvensberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar i kommittéförordningen (1998:1474) och i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Konsekvenserna av våra förslag redogör vi för i kapitel 9.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller totalt 10 kapitel och följer den mall som finns för utformning av betänkanden. Inledningsvis finns en lista över de förkortningar som används i betänkandet och en sammanfattning av förslagen.

Därefter följer kapitel 1 med våra författningsförslag.

Kapitel 2 innehåller en redogörelse för utredningsuppdraget och våra arbetsformer.

I kapitel 3 finns en beskrivning av gällande rätt och en kort historisk utblick avseende regelverket.

I kapitel 4 finns en internationell utblick avseende motsvarande processer och regelverk i några nordeuropeiska länder.

I kapitel 5 redovisar vi de utmaningar vi har identifierat kopplat till frågorna i uppdraget.

I kapitel 6 beskriver vi lämnade förslag inom området av tidigare utredningar.

I kapitel 7 återfinns våra samlade överväganden och förslag. Vi har valt att placera dem samlat eftersom fråga om hushållningsbestämmelsernas placering och frågan om tidigt besked från det allmänna hänger nära samman.

I kapitel 8 behandlas frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser för våra förslag.

Kapitel 9 innehåller vår konsekvensbeskrivning av förslagen.

Kapitel 10 innehåller författningskommentaren.

Till betänkandet finns bifogat våra utredningsdirektiv.

3 Gällande rätt och kort historisk tillbakablick

3.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet beskriver vi inledningsvis det regelverk som är relevant i förhållande till uppdraget (se beskrivning av uppdraget i avsnitt 2.2.1). Beskrivningen avser både nationell och internationell rätt. Därefter gör vi en kort historisk tillbakablick avseende regelverkets ursprung.

3.2 Gällande rätt

3.2.1 Inledning

Bestämmelser med koppling till frågan om tidigt besked från det allmänna avseende lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats återfinns i första hand i hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, hushållningsförordningen samt i bestämmelserna om tillåtlighet i 17 kap. miljöbalken. Det finns även en viss koppling till portalparagrafen i 1 kap. miljöbalken, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, bestämmelserna om områdeskydd i 7 kap. miljöbalken och bestämmelserna om skydd för biologisk mångfald i 8 kap. miljöbalken samt bestämmelser i förordningar som är beslutade med stöd av bestämmelser i dessa kapitel i miljöbalken.

Samtidigt ställer både EU:s mål- och policydokument samt EU-rätten krav på medlemsstaterna att på nationell nivå säkerställa att vissa intressen med koppling till anspråk på mark- och vattenområden tillgodoses. Vi redogör för tre sådana exempel i avsnitt 3.2.3. Exemplet avser kravet på utpekande av områden som är lämpliga för geo-

logisk lagring av koldioxid i direktivet om geologisk lagring av koldioxid,¹ kravet på utpekande av s.k. accelerationsområden för förnybar energi i den senaste ändringen av förnybartdirektivet² respektive kravet på havsplanering i havsplaner enligt havsplaneringsdirektivet.³ Vi beskriver också de krav på utpekande av skyddsområden som följer av art- och habitatdirektivet⁴, fågeldirektivet⁵ och vattendirektivet.⁶

Slutligen redogör vi för delar av den internationella rätt som innehåller generella krav på beslutsprocesser som påverkar miljön. Det handlar om Århuskonventionen, EU-förordningen om netto-nollteknik samt SMB- och MKB-direktiven.

3.2.2 Nationell rätt

Hushållningsbestämmelserna

Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden finns i 3 och 4 kap. miljöbalken. I 3 kap. miljöbalken finns de grundläggande bestämmelserna och i 4 kap. miljöbalken de särskilda bestämmelserna för vissa geografiska områden (jfr 4 kap. 2–8 §§ MB).

Enligt 3 kap. 1 § miljöbalken innebär god hushållning att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

I 3 kap. 2–9 §§ miljöbalken anges ett antal särskilda markanvändningsintressen, exempelvis jordbruk (3 kap. 4 § MB), naturvärden

¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006.

² Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/ 2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652.

³ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering.

⁴ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

(3 kap. 6 § MB) och totalförsvaret (3 kap. 9 § MB). Vissa är dessutom områden av riksintresse (jfr 3 kap. 5–9 §§ MB). Vad som menas med riksintresse framgår inte av lagtexten. I förarbetena anges att det ska vara av stor betydelse från nationell synpunkt att skydda området mot förändringar eller att utnyttja området för mineralutvinning, industriproduktion, energiproduktion eller infrastrukturanläggningar eller för totalförsvaret.⁷ Områden som är av riksintresse ska skyddas mot vissa åtgärder.

Hushållningsbestämmelserna rör främst mark- och vattenområden, men i den paragraf som rör naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet (3 kap. 6 § MB) finns även tillägget ”fysisk miljö i övrigt”. Tillägget syftar på att paragrafen även skyddar kulturmiljön, det vill säga framför allt den bebyggda miljön och landskapsbilden.

Av 3 kap. 10 § miljöbalken framgår att om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste 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 försvarsintresset ges företräde. För bedömningen av frågor om hushållning av mark eller vatten ska prövningsmyndigheten ha tillgång till sådana planer eller sådant planeringsunderlag som behövs (jfr 3 kap. 11–14 §§ MB).

För de områden som i sin helhet bedöms vara av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken finns en särskild avvägningsbestämmelse i 4 kap. 1 § miljöbalken.

I 4 kap. 8 § miljöbalken finns en bestämmelse om att en användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken (Natura 2000-område) och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats. Se mer om utmaningarna vid tillämpningen av denna paragraf i avsnitten 5.2.3 och 5.3.4.

I 4 kap. 9 § miljöbalken finns en bestämmelse om att regeringen får meddela föreskrifter om var geologisk lagring av koldioxid får ske med hänsyn till lagringsplatsernas avgränsning mot land och vatten, mot allmänt och enskilt vatten samt mot Sveriges och andra staters territorier och ekonomiska zoner.

⁷ Se prop. 1985/86:3 s. 161.

I 4 kap. 10 § miljöbalken finns bestämmelser med krav på havsplaner för vissa havsområden.

Av 2 kap. 6 § miljöbalken framgår att hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid prövning av frågor enligt 7 kap. miljöbalken, tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. miljöbalken, regeringens tillåtighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken och prövning av anmälningsskyldiga verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § miljöbalken endast i de fall som gäller *ändrad användning* av mark- eller vattenområden. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken kan således inte användas exempelvis för ingripanden mot pågående markanvändning.⁸

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska också beaktas exempelvis vid planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen (2 kap. 2 § PBL). I detta sammanhang har länsstyrelserna ett särskilt ansvar för att upphäva beslut som innebär att riksintressena inte blir tillgodosedda inom ramen för kommunal och regional planläggning (jfr 11 kap. 10 § PBL). Även regeringen har en möjlighet att gripa in med ett planföreläggande om det behövs för att tillgodose ett riksintresse (11 kap. 15 och 16 §§ PBL).

Vissa bestämmelser om vilka områden som bedöms vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken och om myndigheternas ansvar för uppsikten över hushållningen med mark- och vattenområden m.m. finns i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. Av 1 a § hushållningsförordningen framgår exempelvis att Boverket ska ha uppsikt över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken. Boverket ska dessutom ha allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Boverket ska också verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken (jfr förordningen [2022:208] med instruktion för Boverket).

Sammantaget är det 12 olika statliga förvaltningsmyndigheter som räknas som riksintressemyndigheter. Inom ramen för sitt verksamhetsområde har dessa myndigheter i uppgift att fatta beslut om vilka områden som de bedömer är av riksintresse. I miljöbalken och i förarbetena till riksintressebestämmelserna anges ramarna för vilka områden som kan utpekas som riksintressen. Ett beslut om

⁸ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (JUNO) kommentaren till 3 kap. (besökt 2025-01-27).

att peka ut ett visst område som riksintresse bör vara så klart och tydligt formulerat så att det utifrån beslutet är möjligt att vid planläggning och prövning bedöma om en viss åtgärd kan antas medföra en påtaglig skada på riksintresset. I den kommunala översiktsplanen ska kommunen redovisa hur man anser att de olika riksintressena ska tillgodoses. Det ger kommunerna en möjlighet att precisera och förhålla sig till riksintressemyndigheternas riksintresseanspråk. Delar länsstyrelsen kommunens bedömning, bör kommunen kunna lita på den uttolkning av riksintresset som har gjorts i översiktsplanen och kommunen bör kunna fullfölja sina intentioner enligt planen.⁹

När riksintressemyndigheterna fattar beslut om att peka ut ett område som riksintresse, är det den myndighetens bedömning, men inget rättsverkande beslut om att området faktiskt är av riksintresse. För att markera detta används ofta termen riksintresseanspråk. När kommunen redovisar riksintresseanspråken i en översiktsplan, som inte är rättsligt bindande (jfr 3 kap. 2 § PBL), påverkar det således inte riksintressenas rättsliga status. De är fortfarande bara anspråk.

Det är först när en myndighet fattar ett beslut enligt någon av de tolv lagar genom vilka bestämmelserna om riksintressen blir tillämpliga, som det avgörs om ett visst område är av riksintresse. Vid ett överklagande har en sakägare sedan möjlighet att ifrågasätta områdes status av riksintresse.¹⁰

Bestämmelser om miljöbalkens mål och tillämpningsområde

I 1 kap. miljöbalken återfinns bestämmelser om miljöbalkens syfte, hur den ska tillämpas och något om tillämpningsområdet.

Miljöbalkens inledande paragraf reglerar balkens syfte i första stycket och hur balken ska tillämpas i andra stycket. Av första stycket framgår att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 142.

¹⁰ Se [https://www.boverket.se/sv/PBL-](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/riksintressen/riksintresseansprak-3-kap-mb/)

[kunskapsbanken/teman/riksintressen/riksintresseansprak-3-kap-mb/](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/riksintressen/riksintresseansprak-3-kap-mb/) (besökt 2025-03-03).

Regleringen kan sägas spegla idén att genom lagstiftning driva samhällsutvecklingen i en bestämd riktning, nämligen att främja en hållbar utveckling så att nu levande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Lagstiftning ska givetvis inte ses som det enda hjälpmedlet i denna process, utan utgör ett av flera instrument som ska styra utvecklingen i önskad riktning. Naturen ska skyddas inte bara som livsmiljö för människan utan också för att den anses ha ett eget värde. Detta blir tydligt genom det förvaltaransvar som framkommer genom första stycket och som innebär att de som lever nu inte får uppträda på ett sätt som skadar miljön och utarmar naturresurserna, utan varje generation anses ha ett ansvar för att förvalta arvet inför kommande generationer.¹¹

Vid sidan av miljöbalkens mål finns de av riksdagen beslutade nationella miljömålen. Dessa nationella, politiska miljömål har överförts till miljökvalitetsmål. Miljökvalitetsmålen har i sin tur brutits ner av länsstyrelser och kommuner genom regionala och lokala miljömål. Den koppling som finns mellan myndigheternas arbete med att uppnå en viss angiven miljö kvalitet och regelverket i miljöbalken återfinns genom uttrycket ”hållbar utveckling”.¹² Att miljöbalken är avsedd att användas som verktyg för att nå miljömålen och att miljömålen ska tjäna som ledning när det gäller tolkningen av vad uttrycket ”hållbar utveckling” i den inledande paragrafen innebär framgår av förarbetena.¹³

Av andra stycket i portalparagrafen framgår att miljöbalken ska tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och

¹¹ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (JUNO), kommentaren till 1 kap. 1 § (besökt 2025-01-27).

¹² Se prop. 2009/10:155.

¹³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 8.

5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Av bestämmelsen framgår således vad som ska gälla för att miljöbalkens mål ska uppnås. De i punkten 2 angivna skyddsobjekten regleras närmare i 7 kap. miljöbalken och även bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska beaktas i tillämpliga delar. Även om inte uppräknningen i portalparagrafens andra stycke ska tolkas som en uttömmande beskrivning av hur det i första stycket angivna målet ska uppnås, kan bestämmelserna sägas ge den grundläggande rättsliga ramen för hur långt miljöbalken sträcker sig, och andra stycket kan därmed sägas innebära en viss precisering i fråga om hur uttrycket ”hållbar utveckling” i första stycket ska tolkas.¹⁴

Av bestämmelserna i 1 kap. 3 § första stycket miljöbalken framgår att balkens bestämmelser gäller parallellt med andra lagar. Endast i de fall andra föreskrifter är mer preciserade i miljöskyddshänsenande än vad som följer av miljöbalken ska dessa bestämmelser ha företräde framför miljöbalkens hänsynsregler.¹⁵

Genom bestämmelserna i 1 kap. 6 § miljöbalken framgår att hänsyn behöver tas till EU-rätten. Bestämmelsen medför att svenska domstolar och myndigheter i första hand ska tillämpa en unionsrättslig föreskrift om en svensk regel strider mot en sådan föreskrift.¹⁶ Även i de fall unionsrätten ger medborgarna klara och tydliga rättigheter som saknas i nationell rätt, ska domstolar och myndigheter direkt tillämpa unionsrätten.

De allmänna hänsynsreglerna

I 2 kap. miljöbalken finns de allmänna hänsynsreglerna. Dessa är grundläggande handlingsregler för var och en som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan påverka människors hälsa eller miljön. Hänsynsreglerna är också utgångspunkten för miljömyndigheterna i deras prövnings- och tillsynsverksamhet.

Kapitlet inleds med en allmän bestämmelse bl.a. om bevisbördans placering i frågan om hänsynsreglerna har iakttagits (2 kap. 1 § MB). Därefter följer en rad regler som kräver hänsyn i vissa

¹⁴ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (JUNO), kommentaren till 1 kap. 1 § (besökt 2025-01-27).

¹⁵ Se prop. 1997/98:90 s. 244 och 245.

¹⁶ Se RÅ 1997 ref. 82.

avseenden: krav på behövlig kunskap (2 kap. 2 § MB), krav på att vidta försiktighetsmått och använda bästa möjliga teknik (2 kap. 3 § MB), krav på att välja så ofarliga produkter m.m. som möjligt (2 kap. 4 § MB), krav på hushållning med råvaror och energi (2 kap. 5 § MB), och krav på hänsyn vid lokalisering av verksamheter och åtgärder (2 kap. 6 § MB). Vi återkommer till bestämmelsen om val av plats. I 2 kap. 7 § miljöbalken modifieras krav genom en skälighetsregel. Kraven får således inte vara orimliga. En särskild hänsynsregel finns i 2 kap. 8 § miljöbalken, som går ut på avhjälpande av skador och olägenheter för miljön. Kapitlet avslutas med två bestämmelser som begränsar möjligheten att tillåta verksamheter och åtgärder som innebär allvarliga risker för miljön. I 2 kap. 9 § miljöbalken förbjuds vissa sådana verksamheter, vilka dock enligt 2 kap. 10 § miljöbalken i regel kan tillåtas av regeringen om det finns synnerliga skäl från allmän synpunkt.

Hänsynsreglerna är rättsligt bindande och kan läggas till grund för förelägganden och förbud enligt miljöbalken (se 26 kap. 9 § MB). Bestämmelserna gäller också när regeringen eller annan myndighet meddelar generella föreskrifter enligt balken. Hänsynsreglerna slår fast vissa riktlinjer för hur hälso- och miljörisker ska motverkas, varvid en avvägning ska ske mot andra allmänna och enskilda intressen. Denna avvägning kommer särskilt till uttryck i den nämnda skälighetsregeln (2 kap. 7 § MB), som innebär att ekonomiskt orimliga krav inte får ställas. I motiven påpekas att kraven inte heller får medföra orimlig olägenhet och orimligt intrång i den personliga valfriheten. Vidare framhålls att även andra typer av avvägningar kan göras, t.ex. mellan å ena sidan kortsiktigt effektiva åtgärder för att förebygga olyckor, å andra sidan mera långsiktiga konsekvenser för den yttre miljön. Vid tillståndsprövning kan villkor meddelas som bygger på hänsynsreglerna (16 kap. 2 § MB). Sådana villkor kan ibland begränsa tillståndshavarens skyldighet att följa reglerna. Tillståndet som sådant medför att den som utövar verksamheten som huvudregel inte riskerar att myndigheterna ställer ytterligare krav med stöd av hänsynsreglerna (jfr 24 kap. 1 § MB). Rörande frågor som inte har prövats vid tillståndsgivningen och därför ligger utanför tillståndsbeslutets rättskraft kan dock myndigheterna ställa vissa krav.¹⁷

¹⁷ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 207 och del 2 s. 252.

Avsikten är att de materiella krav som ställs i miljöbalken, bl.a. i 2 kap., normalt ska utgöra en miniminivå.¹⁸ Hänsynsreglerna är inte bara avsedda att tillämpas vid prövning enligt miljöbalken utan också vid prövning enligt andra lagar i den utsträckning som framgår av dessa lagar.¹⁹ Sådana tillämpningsföreskrifter finns exempelvis i väglagen, lagen om vissa rörledningar, lagen om byggande av järnväg och ellagen.

Eftersom frågan om lokalisering av en verksamhet från miljösynpunkt är väsentlig vid all markanvändning är regleringen om val av plats i 2 kap. 6 § miljöbalken av särskilt intresse för den fråga som behandlas i detta kapitel. Av första stycket framgår att den plats ska väljas som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Bestämmelsen i första stycket får störst betydelse när en verksamhet ännu inte har påbörjats eller en anläggning planerats, men den ska också tillämpas när en befintlig verksamhet ändras eller ett tillstånd omprövas. Normalt sett blir bestämmelsen bara aktuell vid näringsverksamhet. Paragrafen omfattar även helt tillfälliga verksamheter och åtgärder. Undantag kan göras om verksamheten eller åtgärden är av försumbar betydelse för miljön (se 2 kap. 1 § andra stycket MB).

Finns det alternativa lokaliseringar för att uppnå ändamålet med en verksamhet eller åtgärd ska man välja den lokalisering som medför minsta intrång och olägenhet från miljösynpunkt.²⁰ Väsentligt blir då hur verksamheten beskrivs i ansökan. Om verksamheten består i att utnyttja en viss naturresurs kan och bör alternativa platser diskuteras och vägas mot varandra om fyndigheter av jämförbar kvalitet finns på platserna. Om verksamheten i praktiken inte kan lokaliseras till en annan plats konstateras ofta bara att den valda platsen är lämplig eller olämplig utan att ett alternativ diskuteras. Lokaliseringsprövningen hänger då nära samman med frågan om verksamheten alls kan tillåtas. I andra fall står det klart att en önskvärd omlokalisering visserligen är möjlig, men att den skulle medföra orimliga kostnader enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, och det därför inte är rimligt att kräva en sådan.²¹ När det gäller hur en sådan verksam-

¹⁸ Se prop. 1997/98:90 s. 148–150.

¹⁹ Se prop. 1997/98:90 s. 154 och 155.

²⁰ Se exempelvis MÖD 2004:29.

²¹ Se exempelvis MÖD 2013:12.

het närmare ska ordnas på platsen bör den dock utformas på ett sätt som är så lite störande som möjligt.²²

I den miljökonsekvensbeskrivning eller det förenklade underlag som ingår i en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken ska det finnas en redovisning och diskussion av möjliga alternativa lokaliseringar (jfr 6 kap. 35 § MB). I övrigt kan många faktorer inverka på bedömningen, t.ex. avståndet till närmaste bostäder, inverkan på landskapsbilden och förväntade störningar genom transporter från verksamheten. Beträffande vissa typer av ofarliga, men irriterande störningar brukar man traditionellt också ta hänsyn till om de är normala på orten. Även vid tillämpning av 2 kap. 6 § miljöbalken blir skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken aktuell. Det kan således ibland framstå som orimligt att begära ett annat alternativ än det av verksamhetsutövaren avsedda. Så är fallet inte sällan vid utökning eller ändring av befintliga verksamheter.

Lokaliseringsprövningen kan också påverkas av de försiktighetsmått som kan krävas för att minska olägenheterna i omgivningen, bl.a. med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken. Vidtas sådana åtgärder kan en lokalisering ofta framstå som både lämplig i sig och bättre än andra alternativ.²³

Av andra stycket i 2 kap. 6 § miljöbalken framgår att vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § miljöbalken ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden. Det går alltså inte att ställa krav på en omlokalisering av en befintlig verksamhet med stöd av dessa bestämmelser.²⁴

Av tredje stycket i 2 kap. 6 § miljöbalken framgår att ett tillstånd eller en dispens inte får ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Principen är således att kommunens planläggning ska vara avgörande för användningen av mark och vatten på så sätt att en verksamhet inte får tillåtas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser.

²² Se exempelvis MÖD 2006:32.

²³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 20.

²⁴ Se prop. 2005/06:182 s. 122–124.

Förbudet gäller också i förhållande till en detaljplan vars genomförandetid har gått ut (jfr 4 kap. 38 § PBL).

Även den markanvändning som anges i kommunens översiktsplan har betydelse vid en prövning.²⁵ Enligt praxis ska en aktuell och väl underbyggd kommunal översiktsplan tillmätas stor betydelse vid bedömningen av vad som kan anses vara en lämplig lokalisering av en verksamhet som kräver tillstånd enligt miljöbalken. Översiktsplanen med dess tillägg är dock inte bindande vid lokaliseringsprövningen. Platsvalet måste ändå prövas utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Därvid är det av betydelse vad planen innehåller i form av konkurrerande anspråk på marken och andra vägledande uppgifter.²⁶ Att kommunen i en översiktsplan ger uttryck för att vilja stoppa etablering av vissa verksamheter inom kommunen brukar dock inte tillmätas någon större betydelse, åtminstone inte om det saknas redovisning av motstående allmänna intressen och vilka avvägningar som kommunen har gjort mellan dessa intressen.²⁷

Högsta domstolen har i några avgöranden som rör tillämpningen av plan- och bygglagen ansett att kommunens inställning enligt en översiktsplan kan få stor betydelse. Om en översiktsplan anger aktuella och tydliga riktlinjer för markanvändningen inom området kan dessa riktlinjer ges särskild tyngd.²⁸ I vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömning- och tillståndsprövningsprocess* lämnar vi förslag på en kodifiering av denna praxis genom förslag på tydliggöranden i 2 kap. 6 § miljöbalken.²⁹

Vid bedömningen av om en verksamhet kan innebära en mindre avvikelse från en detaljplan bör kommunen alltid höras även om kommunens uppfattning inte behöver vara avgörande.³⁰

²⁵ Se exempelvis MÖD 2009:4.

²⁶ Se MÖD 2005:66, MÖD 2008:41 och MÖD:s domar den 27 november 2015 i mål nr M 3352-15 och den 9 februari 2023 i mål nr M 11988-21.

²⁷ Se MÖD:s dom den 25 januari 2013 i mål nr P 3385-12.

²⁸ Se NJA 2021 s. 321.

²⁹ Se SOU 2024:98 s. 63, 64 och 1361–1365.

³⁰ Se exempelvis MÖD:s dom den 16 februari 2005 i mål nr M 8661-04.

Bestämmelser om områdesskydd

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om skydd av vissa områden.

Kapitlet inleds med en regel som kräver hänsyn och varsamhet när allemansrätten utövas (7 kap. 1 § MB). Därefter följer en rad bestämmelser om nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminne, biotopskyddsområde, växt- och djurskyddsområde, strandskydd samt marinvetenskaplig forskning (7 kap. 2–18 h §§ och 23 § MB). I kapitlet regleras också miljöskyddsområde och vattenskyddsområde (7 kap. 19–22 §§ MB). Kapitlet innehåller också allmänna regler om interimistiska förbud (7 kap. 24 § MB) samt om intresseprövningen vid områdesskydd i allmänhet (7 kap. 25 § MB) och vid dispens (7 kap. 26 § MB). I 7 kap. 27–29 b §§ miljöbalken finns bestämmelser om bl.a. s.k. särskilda skydds- och bevarandeområden. Bestämmelserna har införts som en del i genomförandet av kraven i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet (se beskrivning i avsnitt 3.2.3). Syftet med bestämmelserna är att skydda arter och livsmiljöer som förekommer i ett europeiskt ekologiskt sammanhängande nät av områden (Natura 2000). Kapitlet avslutas med en allmän bestämmelse om ordningsföreskrifter (7 kap. 30 § MB).

Närmare bestämmelser om tillämpningen av 7 kap. miljöbalken finns i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I förordningen återfinns bl.a. allmänna regler om förfarandet i ärenden enligt 7 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskyddet, utom avseende kulturresevat. För kulturresevatens ansvarar Riksantikvarieämbetet. När det gäller vissa frågor om biotopskydd har också Skogsstyrelsen ansvar. På länsnivå ansvarar länsstyrelserna för områdesskyddet. Detta ansvar omfattar dock inte sådant områdesskydd som kommun har förordnat om. För sådana områdesskydd har kommunen ansvar.

Bestämmelser om skydd för biologisk mångfald

Bestämmelserna om skydd för biologisk mångfald i 8 kap. miljöbalken avser både vilda djurarter och vilda växter. Bestämmelserna kan ses som ett komplement till bl.a. jakt- och fiskelagstiftningen och innebär ett genomförande av art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet i svensk rätt.

Bestämmelserna i 8 kap. miljöbalken innehåller inte några direkt tillämpliga materiella bestämmelser om artskydd utan bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela olika föreskrifter om artskydd. Det närmare artskyddet regleras i artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelserna i artskyddsförordningen har nära samband med bestämmelserna om skyddade områden i 7 kap. 27–29 §§ miljöbalken och kan ses som en precisering av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i detta hänseende.³¹

Tillåtlighetsbestämmelserna

Av bestämmelserna i 2 kap. 9 § första stycket och 10 § samt 7 kap. 29 § miljöbalken framgår att regeringen i vissa fall kan tillåta verksamheter som annars skulle vara otillåtna. Vidare är vissa verksamheter av så betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet att de typiskt sett påverkar viktiga samhällsintressen och därför bör tillåtlighetsprövas av regeringen. Vilka dessa verksamheter är framgår av bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken.

Miljöbalkens 17 kap. inleds med en bestämmelse om i vilka fall regeringens tillåtlighetsprövning är obligatorisk (17 kap. 1 § MB). Av paragrafen framgår att regeringen *ska* pröva tillåtligheten av nya verksamheter av vissa slag. Det handlar om anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, allmänna farleder och geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid. Regeringen ska dock inte pröva tillåtligheten av verksamheter som är förbjudna enligt föreskrifter som är meddelade med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. Sådana förbudsföreskrifter finns exempelvis för gruvdrift eller gruvanläggning för utvinning av uran.

Ursprungligen var det en lång rad verksamheter som räknades upp i 17 kap. 1 § miljöbalken. Det handlade om sådana verksamheter som regeringen skulle pröva enligt lagen om hushållning med naturresurser m.m. och vattenlagen, med undantag för vissa vattenverksamheter och med tillägg av trafikanläggningar. Efter lagändringar

³¹ Se MÖD 2013:13.

den 1 augusti 2005 samt den 1 och 4 januari 2013 ska dock endast kärntekniska anläggningar och vissa därmed sammanhängande verksamheter samt allmänna farleder och geologisk lagring av koldioxid vara underkastade obligatorisk prövning. Övriga verksamheter har flyttats till den kategori, där regeringen kan förbehålla sig prövningen.

Av 17 kap. 2 § miljöbalken framgår att regeringen, om det finns särskilda skäl, i ett visst fall får avstå från att pröva en sådan verksamhet som avses i 1 §. Så kan t.ex. vara fallet om en verksamhet kan antas få mindre omfattning eller bli av mindre ingripande beskaffenhet eller om det annars framstår som onödigt med en prövning av regeringen.³²

I 17 kap. 3, 4 och 4 a §§ miljöbalken finns bestämmelser som ger regeringen rätt och i vissa fall skyldighet att efter förbehåll tillåtlighetspröva andra omfattande eller ingripande verksamheter. Skyldigheten för en myndighet eller kommun att underrätta regeringen om förbehållsfall regleras i 17 kap. 5 § miljöbalken.

Av 17 kap. 3 § miljöbalken framgår att regeringen, för ett visst fall, *får* förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 §, om

1. verksamheten i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § miljöbalken ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag,
2. verksamheten utanför ett område som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § miljöbalken kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området, eller
3. verksamheten omfattas av 4 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.

Rätten till förbehåll enligt punkten 2 gäller enbart verksamhet som är tillståndspliktig enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Om ett mål eller ärende enligt miljöbalken pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen omedelbart lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen eller myndigheten. Bortsett från att regeringens prövning sker först efter förbehåll skiljer sig inte tillåtlighetsprövningen enligt detta lagrum från den prövning som sker enligt 17 kap. 1 § miljöbalken.³³

³² Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 218.

³³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 218.

Exempel på fall där det kan vara aktuellt för regeringen att förbehålla sig prövningen enligt första punkten är bl.a. verksamheter som medför utsläpp inom särskilt föroreningskänsliga områden, mineralutvinning eller täktverksamhet som orsakar betydande påverkan på omgivningen. Ett annat exempel är vattenkraftverk som i det särskilda fallet kan antas orsaka betydande eller ingripande påverkan på miljön. Ytterligare ett exempel är anläggande av vägar och järnvägar i särskilt känsliga eller värdefulla naturområden som t.ex. fjällområden eller skärgårdar.³⁴

Förbehåll enligt andra punkten kan behövas bl.a. för att Sverige ska kunna genomföra vissa krav på områdesskydd enligt EU-direktiv. Förbehåll får även göras för att genomföra andra internationella åtaganden eller nå nationella mål om skydd för naturområden. Skyddet gäller för såväl områden som bör beredas skydd som områden som har beretts skydd.³⁵

Förbehåll enligt tredje punkten gäller sådana vattenkraftverk, vattenanläggningar och vattenöverledningar för kraftändamål i skyddade älvsträckor som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan och därför kan få komma till stånd.³⁶

Förbehåll enligt första och tredje punkterna förutsätter inte att verksamheten är tillståndspliktig enligt miljöbalken. Samtidigt kan det noteras att regeringen i ett förvaltningsbeslut inte kan föreskriva att det ska ankomma på mark- och miljödomstol att pröva en fråga om tillstånd beträffande en tillståndsfri verksamhet eftersom en domstols rättsskipningsuppgifter enligt regeringsformen ska vara bestämda i lag. Jämför 9 kap. 6 a § miljöbalken varigenom en tillsynsmyndighet kan förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd.³⁷

I samband med prövningen av en verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 § miljöbalken får regeringen, enligt 17 kap. 4 § miljöbalken, också förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av en annan verksamhet, om ansökan avser tillstånd till båda verksamheterna och dessa hänger samman med varandra eller om det är fråga om jämkning eller företräde mellan verksamheterna enligt 16 kap. 11 § miljöbalken. Även i detta fall ska regeringen i så fall omedelbart lämna

³⁴ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 219.

³⁵ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 219.

³⁶ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 219.

³⁷ Se Sylten, Miljöbalken, 17 kap. 3 §, Karnov (JUNO) (besökt 2025-01-27).

besked om förbehållet till den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen eller myndigheten.

Bestämmelsen avser att underlätta prövningen av verksamheter som konkurrerar om samma naturresurs. Eftersom konkurrenssituationer sällan uppstår angående andra naturresurser än vatten torde regeln ha sin praktiska betydelse främst beträffande vattenverksamhet. Exempelvis kan en verksamhet som gäller ett enskilt uttag av vatten för bevattning av jordbruksmark eller för industri-försörjning konkurrera med en verksamhet som avser den allmänna vattenförsörjningen.³⁸

Enligt 17 kap. 4 a § miljöbalken ska regeringen förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en ny verksamhet av visst slag efter begäran av kommunfullmäktige. Detta får dock bara göras om ett sådant förbehåll är möjligt enligt 17 kap. 3 § miljöbalken och det inte finns särskilda skäl för att avstå från prövningen. I detta fall kan det handla om exempelvis stålverk, massafabriker och cementfabriker. Vad som avses med att verksamheten ska vara ny får bedömas från fall till fall. Särskilda skäl för att avstå från prövningen kan finnas t.ex. om det handlar om en verksamhet med liten omfattning eller som inte är av så ingripande beskaffenhet att det är motiverat med en regeringsprövning. Etableringar inom industriområden eller exploaterade områden kan utgöra exempel på särskilda skäl.³⁹ Effekten av att kommunfullmäktige kan kräva regeringsprövning är att det s.k. kommunala vetot enligt 17 kap. 6 § miljöbalken slår igenom.⁴⁰

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken ska underrätta regeringen om verksamheten. Motsvarande skyldighet gäller för Trafikverket som årligen ska underrätta regeringen om byggande av vägar och järnvägar. Detta framgår av 17 kap. 5 § miljöbalken. Inget hindrar dock att även andra, t.ex. miljöorganisationer och privatpersoner, gör anmälan till regeringen om ifrågasvarande verksamheter.⁴¹

Kommunfullmäktiges tillstyrkande krävs för att regeringen ska få tillåta en anläggning för kärnteknisk verksamhet eller för brytande av ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle (17 kap. 6 § MB). Sådant tillstyrkande krävs också om det handlar om en

³⁸ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 220.

³⁹ Se prop. 2004/05:129 s.95.

⁴⁰ Se Sylten, Miljöbalken, 17 kap. 4 a §, Karnov (JUNO) (besökt 2025-01-27).

⁴¹ Se prop. 1997/98:45 del s. 221.

verksamhet som i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § miljöbalken ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag eller om det är sådan verksamhet som avses i 17 kap. 4 § miljöbalken och verksamheten inte är en vattenverksamhet eller trafikanläggning. Även utan kommunfullmäktiges tillstyrkande får regeringen dock tillåta mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall eller en verksamhet som anges i 17 kap. 4 a § 6, 7, 8 eller 9 miljöbalken, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd och det inte finns någon annan plats som bedöms vara lämpligare för verksamheten eller som är lämplig och har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

Om regeringen finner att en verksamhet får komma till stånd får regeringen enligt 17 kap. 7 § miljöbalken besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Om verksamheten avser geologisk lagring av koldioxid, får regeringen även besluta om villkor som behövs med hänsyn till synpunkter som Europeiska kommissionen har lämnat i samband med tillåtighetsprövningen.

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen tillåta en mindre avvikelse från ett tillåtighetsbeslut som gäller en väg eller järnväg (17 kap. 8 § MB). Genom tillåtighetsbeslutet fastställs en korridor inom vilken järnvägen eller vägen ska byggas. Det kan i ett senare skede av planeringen framkomma behov av justeringar. Länsstyrelsen får tillåta en mindre avvikelse. Av betydelse vid den helhetsbedömning som ska göras är främst storleken på avvikelsen och vilka miljövärden som finns i området. Av störst praktisk betydelse torde anordningar av olika slag utgöra, t.ex. trafikplatser, sedimentationsdammar och liknande. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen (18 kap. 1 §).⁴²

Vid regeringens prövning ska samma miljökrav gälla som vid annan prövning enligt miljöbalken. Det är dock att märka att regeringen enligt 2 kap. 10 § miljöbalken får tillåta en verksamhet som annars inte skulle få bedrivas enligt stoppregeln. Ett regeringsbeslut om tillåtighet, vilket kan förenas med villkor, innebär att frågan om tillåtighet inte omfattas av den efterföljande tillståndsprövningen.⁴³

Den förvaltningsmyndighet eller mark- och miljödomstol som ska besluta i tillståndsfrågan ska bereda ärendet och se till att tillåt-

⁴² Se prop. 2011/12:118 s. 173 och s. 174.

⁴³ Se Sylten, Miljöbalken, 17 kap., Karnov (JUNO) (besökt 2025-01-27).

lighetsfrågan överlämnas till regeringen (jfr 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § MB). Skyldigheten att lämna över ett mål gäller enligt 23 kap. 7 och 9 §§ miljöbalken i vissa fall även för Mark- och miljööverdomstolen respektive Högsta domstolen.

När det gäller verksamheter som inte är tillståndspliktiga enligt miljöbalken finns reglering i respektive specialförfattning om hur tillåtlighetsfrågan ska överlämnas till regeringens prövning.⁴⁴ Tillåtlighetsprövningen ska således göras som ett led i den normala tillståndsprövningen. Ansökan om tillstånd ska alltså ges in till den ordinarie tillståndsmyndigheten och det är också denna som efter regeringens tillåtlighetsprövning har att besluta i frågan om tillstånd eller motsvarande, se 18 kap. 2 § och 21 kap. 7 § första stycket andra meningen miljöbalken samt 1 d § lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled. Eftersom regeringens prövning utgör ett led i den normala tillståndsprövningen och sker efter underställning, har det utan särskild bestämmelse ansetts klart att regeringens beslut normalt är bindande för den ordinarie tillståndsmyndigheten. Denna ska alltså inte kunna avslå en ansökan om tillstånd till en verksamhet som regeringen vid prövning enligt 17 kap. funnit tillåtlig.⁴⁵ Den ska inte heller kunna bifalla en ansökan om tillstånd som regeringen vid prövning enligt 17 kap. funnit otillåten. Som en följd av tillämpning av unionsrätten kan frågan om bundenheten dock ifrågasättas.⁴⁶ Se mer om detta i avsnitt 5.3.4.

Prövningen enligt balken ska avse övergripande frågor såsom anläggningarnas lokalisering, art och omfattning samt frågor om verksamhetens effekter på markanvändning och miljö, energi, transporter m.m. Det handlar i första hand om en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och de särskilda tillåtlighetsreglerna i 16 kap. miljöbalken samt, såvitt gäller inverkan på ett Natura 2000-område, 7 kap. 29 § miljöbalken, eller vattenverksamhet, 11 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken. Är det fråga om inverkan på vattenmiljö, som omfattas av miljökvalitetsnormer, gäller 5 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken och för områden där miljökvalitetsnormer för annat än vatten föreskrivits gäller 5 kap. 5 § miljöbalken. En mycket viktig utgångspunkt är också det grundläggande stadgandet

⁴⁴ Se Sylten, Miljöbalken, 17 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2025-01-27).

⁴⁵ Se HFD 2011 not. 26, MÖD 2006:4, RÅ 2008 ref. 89 och MÖD 2009:38.

⁴⁶ Se NJA 2013 s. 613.

i 1 kap. 1 § miljöbalken, liksom 1 kap. 6 § miljöbalken om EU-rättens tillämpning. Som vi nämnde inledningsvis framgår av 2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken att det endast är regeringen som kan förklara en verksamhet tillåtlig, även om denna kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. I sådana fall ska det föreligga särskilda skäl för att förklara verksamheten tillåtlig. Regeringen kan till och med tillåta en verksamhet som medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt, men då endast om verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Möjligheten gäller dock inte om verksamheten kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet. De båda sistnämnda stadgandena ger alltså utrymme för regeringen att vid sin prövning enligt miljöbalken göra den sammanvägning av miljömässiga bedömningar med andra viktiga samhällsintressen, såsom regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik, näringspolitik och energipolitik, som är tanken med regeringsprövningen enligt 17 kap. miljöbalken.⁴⁷

Står en verksamhet i strid med gällande miljökvalitetsnormer, kan den ändå tillåtas. Gäller det miljökvalitetsnormer för annat än vatten anges förutsättningarna för tillåtlighet i 5 kap. 5 § andra stycket miljöbalken samt beträffande miljökvalitetsnormer för vatten med stöd av 5 kap. 6 § miljöbalken meddelade undantag i 4 kap. 11–13 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

I förarbetena uttalas att regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan bör anses omfattas av lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (numera lagen 2006:304 om rättsprövning av vissa regeringsbeslut).⁴⁸ Under åren har åtskilliga rättsprövningar skett. Högsta förvaltningsdomstolen ska alltså efter ansökan om rättsprövning pröva om regeringens avgörande strider mot någon rättsregel.

En bestämmelse om tillåtlighet finns också i 22 kap. 26 § första stycket miljöbalken. Bestämmelsen innebär att tillåtlighetsfrågan kan avgöras av mark- och miljödomstol genom deldom och kan jämföras med regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Paragrafen har sitt ursprung i vattenlagen och överfördes i princip ordagrant från 13 kap. 48 § vattenlagen. Syftet med bestäm-

⁴⁷ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 435 och 436.

⁴⁸ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 443.

melsen är framför allt processekonomiskt och i förarbetena lyfts fram att det faktum att tillåtlighetsfrågan kan avgöras genom del-dom kan spara pengar.⁴⁹ Detsamma gäller för tillstånd enligt 22 kap. 26 § andra stycket miljöbalken genom s.k. byggnadsdom för sådana brådskande arbeten som behöver genomföras.

3.2.3 Internationell rätt

Århuskonventionen

Århuskonventionen är en FN-konvention från 1998 om tillgång till information i miljöfrågor, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som rör miljön och tillgång till överprövning i miljöfrågor. Konventionen bygger på antagandet att en större allmän medvetenhet om och deltagande i miljöfrågor kommer att leda till ett bättre miljöskydd.

Syftet med konventionen är enligt artikel 1 att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande.

Med allmänheten menas enligt artikel 2.4 i Århuskonventionen eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer. Vissa av kraven i konventionen gäller endast den berörda allmänhetens rätt. Med det menas enligt artikel 2.5 den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. Sådana icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som ställs upp i nationell rätt anses ha ett sådant intresse.

Konventionen består av tre olika delar (pelare):

- tillgång till information, det vill säga allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter,
- allmänhetens deltagande, det vill säga allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser om miljön, samt
- tillgång till rättslig prövning, det vill säga allmänhetens rätt att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

⁴⁹ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 246.

Såväl EU som samtliga medlemsländer i EU är parter till Århuskonventionen. Eftersom EU är part till konventionen är den en del av unionens rättsordning. Det har antagits flera unionsrättsliga rättsakter för att genomföra Århuskonventionen, exempelvis miljöinformationsdirektivet, SMB-direktivet och MKB-direktivet. Att EU är part till Århuskonventionen och har genomfört flera lagstiftningsåtgärder har påverkat svensk rätt både genom ny lagstiftning och genom ny praxis i EU-domstolen.

Vi återkommer till Århuskonventionen i avsnitten 7.3.3, 7.5.5 och 7.5.8.

EU-förordningen om netto-nollteknik

EU-förordningen om netto-nollteknik är från 2024. Förordningens mål är att förbättra den inre marknadens funktion genom att inrätta en ram i hela unionen för att säkerställa unionens tillgång till en säker och hållbar försörjning av netto-nollteknik (artikel 1).

Med netto-nollteknik avses all teknik som är slutprodukter, specifika komponenter eller specifika maskiner som huvudsakligen används för produktionen av dessa produkter inom bl.a. solteknik, landbaserad vindkraft och batterilagringsteknik (artiklarna 2 och 3 a).

I förordningen ges medlemsstaterna en möjlighet att utse s.k. netto-nollaccelerationskluster till specifika områden för accelererad industriell netto-nollverksamhet, särskilt för ett accelererat genomförande av tillverkningsprojekt för netto-nollteknik, inbegripet strategiska netto-nollprojekt eller kluster av sådana, eller för att testa innovativ netto-nollteknik. Målen för klustren ska vara att skapa kluster för industriell netto-nollverksamhet och att ytterligare effektivisera de administrativa förfarandena (artikel 17). För tillståndsgivning inom sådana kluster gäller ett förenklat förfarande (artikel 18). När det gäller den miljöpåverkan eller de miljöskyldigheter som avses i artikel 4.7 i vattendirektivet, artikel 9.1 a i fågeldirektivet, artiklarna 6.4 och 16.1 i art- och habitatdirektivet och i unionslagstiftningsakter om restaurering av natur ska tillverkningsprojekt för netto-nollteknik i kluster i unionen anses vara av allmänintresse och kan anses vara av ett allt överskuggande allmänintresse och till gagn för folkhälsan och säkerheten, förutsatt att alla villkor i akterna är uppfyllda.

Vi återkommer till förordningen i framför allt avsnitten 4.4.3, 5.4.2, 5.4.4 och 7.5.5.

SMB-direktivet

Direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, det s.k. SMB-direktivet är från 2001. Syftet med direktivet är att säkerställa att ”planer och program” som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir föremål för en miljöbedömning (artikel 1). En plan eller ett program som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och som krävs i lagar och andra författningar faller under direktivet (artikel 2.a).

Som utgångspunkt ska en miljöbedömning genomföras för planer och program som utarbetas för sektorer som jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning om dessa planer och program anger förutsättningar för kommande tillstånd för projekt som omfattas av bilagorna 1 och 2 till MKB-direktivet artikel (artikel 3.2 a).

Planer och program som fastställer användningen av små områden på lokal nivå eller mindre ändringar i befintliga planer och program ska endast kräva en miljöbedömning om medlemsstaten finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan (artikel 3.3). Medlemsstaterna ska också avgöra om andra planer och program än de som nämns ovan kan antas medföra betydande miljöpåverkan (artikel 3.4). För att säkerställa att alla relevanta planer och program omfattas av SMB-direktivet, ska medlemsstaterna enligt artikel 3.5 ta hänsyn till kriterierna i bilaga 2 till direktivet. Enligt kriterierna ska hänsyn särskilt till

- i vilken utsträckning planen eller programmet anger förutsättningarna för projekt och andra verksamheter när det gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden eller genom att fördela resurser,
- i vilken utsträckning planen eller programmet påverkar andra planer eller program, inklusive sådana som ingår i ett hierarkiskt system, och

- planens eller programmets betydelse för integreringen av miljöaspekter särskilt för att främja en hållbar utveckling.

När en undersökning av varje enskilt fall görs, eller när olika slags planer och program förtecknas, ska samråd äga rum med de myndigheter som har utsetts i enlighet med artikel 6.3 i SMB-direktivet. Medlemsstaterna ska också se till att slutsatserna från dessa undersökningar, inklusive skälen till att inte kräva en miljöbedömning, görs tillgängliga för allmänheten (artikel 3.6). En miljöbedömning ska utföras under utarbetandet av en plan eller ett program och innan de antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande för att på så sätt säkerställa bl.a. allmänhetens deltagande i processen (artikel 6.1 och 6.2).

Vi återkommer till SMB-direktivet i framför allt avsnitten 5.5.4, 7.3.3 och 7.5.5.

Direktivet om geologisk lagring av koldioxid

Direktivet om geologisk lagring av koldioxid från 2009 innehåller bestämmelser om att medlemsstaterna ska bibehålla rätten att själva bestämma vilka områden som kan komma i fråga för val av lagringsplatser enligt kraven i direktivet. Detta innefattar en rätt för medlemsstaterna att inte tillåta lagring i vissa delar av eller på hela sitt territorium (artikel 4.1).

I Sverige har kravet genomförts genom bestämmelser i 4 kap. 9 § miljöbalken.⁵⁰ Av paragrafen framgår att regeringen får meddela föreskrifter om var geologisk lagring av koldioxid får ske med hänsyn till lagringsplatsernas avgränsning mot land och vatten, mot allmänt och enskilt vatten samt mot Sveriges och andra staters territorier och ekonomiska zoner. Närmare föreskrifter är meddelade i förordningen (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid. Av förordningens 10 § framgår att geologisk lagring av koldioxid som avser en sammanlagd planerad lagring av mer än 100 000 ton koldioxid endast får ske i Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav från en nautisk mil utanför baslinjen. Vidare framgår att sådan lagring inte får ske i den vertikala vattenmassan (vattenpelaren) mellan vattenytan och botten-

⁵⁰ Se prop. 2011/12:125.

sedimentet, eller i lagringskomplex som sträcker sig utanför en stat inom Europeiska unionens territorium eller utanför den ekonomiska zonen till en sådan stat.

I kapitel 4 beskriver vi hur några andra länder har genomfört direktivet. Vi återkommer till direktivet i avsnitt 7.4.3.

MKB-direktivet

Direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) är från 2011. Bestämmelserna i direktivet gäller för sådana projekt som kan antas medföra en betydande påverkan på miljön (artikel 1.1). Med projekt avses dels utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten, dels andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning (artikel 1.2). Alla projekt som är redovisade i bilaga 1 till direktivet, exempelvis kärnkraftverk, stålverk och vissa kemiska anläggningar, ska genomgå en bedömning (artikel 4.1). Projekt som redovisas i bilaga 2 till direktivet, exempelvis jordbruk, livsmedelsindustri och infrastrukturprojekt, ska granskas från fall till fall, eller utifrån gränsvärden eller kriterier, bedömas om de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och därmed genomgå en bedömning (artikel 4.2). Enligt direktivet ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges (artikel 2.1). Bedömningen av miljöpåverkan kan integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projektet eller, om detta inte är möjligt, i andra förfaranden eller i sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningarna i direktivet ska uppfyllas (artikel 2.2). Vilka effekter som ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen framgår av artikel 3. Inför bedömningen ska exploatören lämna de uppgifter som anges i bilaga 4 till direktivet (artikel 5). Innan ett beslut fattas ska ett samråd om uppgifterna från exploatören och i ansökan om tillstånd ske med berörda myndigheter (artikel 6.1). Allmänheten ska underrättas om ansökan, miljökonsekvensbeskrivningen, utkast till beslut m.m. (artiklarna 6.2 och 6.3). Berörd allmänhet ska också ges möjlighet att delta i pro-

cessen och samråd ska ske med den (artikel 6.4). För de olika etapperna ska det fastställas rimliga tidsramar som ger tillräckligt med tid för att informera allmänheten och för den berörda allmänheten att förbereda sig och på ett effektivt sätt delta i processen på miljöområdet (artikel 6.6). Direktivet innehåller också bestämmelser om gränsöverskridande samråd (artikel 7). Resultaten av samråden ska beaktas vid tillståndsgivningen (artikel 8). Allmänheten ska informeras om beslutet (artikel 9). Sådan berörd allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet har kränkts ska få beslutet prövat i domstol eller av annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag (artikel 11). I Sverige är direktivet genomfört genom bestämmelser i 6 kap. miljöbalken (20–47 §§ MB) samt genom bestämmelser i annan sektorslagstiftning som hänvisar till dessa bestämmelser i 6 kap. miljöbalken (jfr exempelvis 4 kap. 34 § PBL).

Vi återkommer till MKB-direktivet i framför allt avsnitten 5.5.4 och 7.5.5.

Havsplaneringsdirektivet

Havsplaneringsdirektivet är ett EU-direktiv från 2014 som ställer krav på att alla medlemsländer ska ha lagstiftning om havsplanering senast 2016 och ska ha antagit havsplaner senast 2021. Syftet är att främja hållbar tillväxt i havsrelaterade ekonomier, hållbar utveckling i havsområden och hållbar användning av marina resurser. Av direktivets artikel 2 framgår bl.a. att direktivet normalt inte ska tillämpas på kustvatten eller delar av kustvatten som omfattas av en medlemsstats fysiska planering eller på verksamhet vars enda syfte är försvar eller nationell säkerhet. Direktivet ska inte tillämpas på stads- och bebyggelseplanering. Vid upprättande av havsplaner ska medlemsstaten identifiera den rumsliga och tidsmässiga utbredningen av relevanta befintliga och framtida verksamheter och användningsområden i deras marina vatten (artikel 8). Tänkbara verksamheter, användningsområden och intressen kan inbegripa:

- vattenbruksområden,
- fiskeområden,

- anläggningar och infrastrukturer för prospektering efter, exploatering och utvinning av olja, gas och andra energikällor, av mineral och aggregat och för produktion av energi från förnybara energikällor,
- sjötransportvägar och trafikflöden,
- militära övningsområden,
- reservat för skydd och bevarande av naturområden och arter och skyddade områden,
- områden för utvinning av råvaror,
- vetenskaplig forskning,
- sträckningar för kabel och rörledningar under vatten,
- turism,
- kulturarv under vatten.

Riksdagen beslutade 2014 om lagstiftning för nationell havsplanering i Sverige och planerna regleras genom 4 kap. 10 § miljöbalken. En närmare reglering av den nationella havsplaneringen finns i havsplaneringsförordningen (2015:400).

Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig myndighet för den nationella havsplaneringen och för att ta fram förslag till havsplaner som sedan beslutas av regeringen. De senast beslutade havsplanerna är från 2022. I januari 2025 överlämnade Havs- och vattenmyndigheten förslag på ändrade havsplaner. Förslagen togs fram inom ramen för ett regeringsuppdrag att möjliggöra för ytterligare 90 terawattimmar årlig elproduktion till havs utöver den planering som finns i de nuvarande havsplanerna.⁵¹ Den samlade målbilden uppgår då till 120 terawattimmar.

Havsplanerna är inte rättsligt bindande. Däremot är de ett planeringsunderlag för myndigheter och kommuner när de planlägger, ger tillstånd eller förvaltar havet. Anspråken på olika riksintressen i havsområdet har beskrivits i havsplanerna.

Den nationella havsplaneringen omfattar både territorialhavet, undantaget det område som ligger en sjömil utanför baslinjen, och den svenska ekonomiska zonen. Havsplanerna består av tre olika

⁵¹ Se regeringsbeslut i ärende M2022/00276.

planer för havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Havsplanerna omfattar Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav från en nautisk mil utanför den baslinje som avses i lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.

I kapitel 4 beskriver vi hur några andra länder har genomfört havsplaneringsdirektivet. I avsnitten 5.4.3, 7.3.5 och 7.7.1 beskriver vi de utmaningar respektive det utredningsbehov vi har identifierat i relation till frågan om tidigt besked genom planläggning i havsplan.

Förnybartdirektivet (inklusive RED III) och EU-förordningen om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi

Syftet med förnybartdirektivet är att upprätta en gemensam ram för främjande av energi från förnybara energikällor (artikel 1). För detta ändamål anges ett bindande unionsmål för den totala andelen energi från förnybara energikällor av unionens slutliga energianvändning år 2030 (artikel 3). Direktivet innehåller också bestämmelser om ekonomiskt stöd till el från förnybara energikällor, om egenanvändning av sådan el och användning av energi från förnybara energikällor inom värme- och kylsektorn och transportsektorn, om regionalt samarbete mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och tredjeländer, om ursprungsgarantier, om administrativa förfaranden och om information och utbildning (artiklarna 4–28). I direktivet fastställs hållbarhetskriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp för biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (artikel 29).

I Sverige är förnybartdirektivet genomfört genom ändringar i bl.a. lagen (1994:1776) om skatt på energi, drivmedelslagen (2011:319) och lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel samt genom bemyndiganden för regeringen i lagen (2021:755) med bemyndiganden att meddela föreskrifter om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi.⁵² Med stöd av lagen har regeringen meddelat bestämmelser om tidsfrister för handläggning av ansökningar om tillstånd, dispenser och anmälningar för anläggningar för produktion av förny-

⁵² Se prop. 2020/21:181.

bar el i 5–11 a §§ förordningen (2021:757) om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi.

Mellan den 30 december 2022 och den 30 juni 2025 gäller EU-förordningen om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi.⁵³ Syftet med förordningen är att fastställa tillfälliga regler av brådskande karaktär för att påskynda det tillståndsförfarande som är tillämpligt på produktion av energi från förnybara energikällor, med särskild inriktning på specifik teknik för förnybar energi eller specifika typer av projekt för förnybar energi, vilka på kort sikt kan påskynda takten i utbyggnaden av förnybar energi i unionen. Förordningen är tillämplig på alla tillståndsförfaranden som har ett startdatum som infaller inom dess tillämpningsperiod och påverkar inte tillämpningen av nationella bestämmelser som fastställer kortare tidsfrister än de som framgår av förordningen (artikel 1).

Som en del i Fit for 55-paktet beslutade EU den 18 oktober 2023 om ändringar i förnybartdirektivet. Ändringen kallas här för RED III, där RED står för renewable energy directive. I RED III införs flera nya artiklar om det administrativa förfarandet. För det första införs elva nya artiklar, 15 a–15 e och 16 a–16 f. Vidare ersätts den tidigare artikel 16 med en ny artikel 16. Av intresse i detta sammanhang är det nya kravet på medlemsstaterna att senast den 21 februari 2026 säkerställa att behöriga myndigheter antar en eller flera planer i vilka accelerationsområden för förnybar energi från en eller flera typer av förnybara energikällor utses (artikel 15 c). Avsikten med bestämmelsen är dels att se till att EU 2030 har minst 42,5 procent förnybar energi, dels att sådana verksamheter ska få en snabbare och enklare tillståndprocess inom de utpekade accelerationsområdena.

I Sverige gav regeringen i mars 2024 Energimyndigheten i uppdrag att genomföra en kartläggning av Sveriges territorium och ekonomiska zon för att identifiera områden med potential för fossilfri energiproduktion och tillhörande energidistribution. Energimyndigheten redovisade sitt uppdrag i oktober 2024.⁵⁴ Av redovisningen framgår att andelen förnybar energi för Sveriges del i EU:s basscenario blir 67 procent. Energimyndighetens kartläggning visar på områden där det finns teknisk potential inom Sveriges territorium och

⁵³ Se rådets förordning (EU) 2022/2577 av den 22 december 2022 om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi och förordning (EU) 2024/223.

⁵⁴ Se Energimyndighetens rapport ER 2024:22.

ekonomiska zon för att tillgodose behovet av en snabbt ökad energitvinning och för att nå andelen 67 procent förnybar energi. Samtidigt framhåller Energimyndigheten att den realiserbara potentialen är betydligt lägre på grund av de många aspekter som begränsar möjligheterna till utbyggnad. En aspekt som tas upp är hur ett genomförande av förnybartdirektivet kan kombineras med det svenska planmonopolet och miljöbalkens bestämmelser om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Energimyndighetens bedömning är att det utifrån gällande lagstiftning är svårt att på nationell nivå peka ut områden där det går att garantera att tillståndprocessen kan hållas inom förnybartdirektivets tidsramar för accelerationsområden. Att peka ut fler kraftslag än solceller och värmepumpar som accelerationsområden skulle enligt Energimyndighetens bedömning kräva förändringar i miljöbalken och det kommunala planmonopolet.⁵⁵ Även för utpekande av områden för solenergi och värmepumpar skulle utpekandet bli så detaljerat att det är svårt att hantera i en nationell översiktskarta. Energimyndigheten ser därför ett stort behov av att arbetet med accelerationsområden tas vidare på lokal och regional nivå där denna typ av arbete bäst hanteras i den fysiska planeringen. I redovisningen presenterar Energimyndigheten i stället exempel och hänvisningar till underlag för det vidare arbetet med accelerationsområden.

I kapitel 4 beskriver vi hur några andra länder har genomfört regleringen om accelerationsområden. I skrivande stund är regleringen inte genomförd i svensk rätt. I avsnitt 5.4.4 beskriver vi de utmaningar vi har identifierat i denna fråga.

Art- och habitatdirektivet

I art- och habitatdirektivet från 1992 finns bestämmelser om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Syftet med direktivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium. Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska dels syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse, dels vidtas på ett sätt som tar hänsyn till

⁵⁵ Se Energimyndighetens rapport ER 2024:22 s. 91 och 92.

ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag (artikel 2).

Av artikel 3.1 framgår att ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden ska inrättas under beteckningen Natura 2000. Vilka livsmiljötyper som ska bevaras framgår av bilaga 1 till direktivet och vilka arter som ingår framgår av bilaga 2. Nätet omfattar också skyddsområden enligt fågeldirektivet.

Varje medlemsstat ska utse sina Natura 2000-områden (artikel 3.2). Detta ska göras utifrån de kriterier som anges i bilaga 3 och relevant vetenskaplig information. Medlemsstaterna får föreslå att listan anpassas mot bakgrund av resultaten av den övervakning av områdena och arterna som avses i artikel 11.

Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett sådant område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, ska på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området ska de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt (artikel 5.3).

Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, ska på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, ska de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt (artikel 6.3).

Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, ska medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Med-

lemsstaten ska underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som har vidtagits. Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse (artikel 6.4).

Art- och habitatdirektivet ställer vidare krav på medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a till direktivet. Detta innebär förbud bl.a. mot att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser (artikel 12.1 d). På motsvarande sätt ska medlemsstaterna inför ett strikt skyddssystem för de växtarter som finns förtecknade i bilaga 4 b till direktivet (artikel 13.1). Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde får medlemsstaterna, under vissa förutsättningar, göra undantag från dessa förbud. Det gäller bl.a. om det behövs av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön (artikel 16.1 c).

I Sverige har art- och habitatdirektivet i första hand genomförts genom bestämmelser i 7 kap. 27–29 b §§ miljöbalken och 15–20 b §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken. Bestämmelser om skydd av djur och växter finns också i artskydds-förordningen (2007:845).

I 7 kap. 27 § första stycket 2 miljöbalken finns bestämmelser om särskilt områdesskydd. Av 7 kap. 28 § andra stycket miljöbalken framgår att det är regeringen som förklarar området som ett bevarandehet. Av 7 kap. 28 a § första stycket miljöbalken framgår vidare att det krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Förutsättningarna för att få lämna tillstånd för en verksamhet eller åtgärd i ett Natura 2000-område framgår av bestämmelserna i 7 kap. 28 b och 29 §§ miljöbalken. I 7 kap. 29 a § miljöbalken finns bestämmelser med krav på kompensationsåtgärder och i 7 kap. 29 b § miljöbalken finns bestämmelser om vilken myndighet som ska pröva

åtgärden. En upplysning om kravet på Natura 2000-tillstånd har införts i 4 kap. 8 § miljöbalken. I flera andra lagar bl.a. plan- och bygglagen finns krav på tillämpning av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken och därigenom bestämmelserna om krav på Natura 2000-tillstånd.

I kapitel 4 beskriver vi hur några andra länder har genomfört direktivet. I avsnitt 5.4.5 beskriver vi de utmaningar vi har identifierat avseende tillämpningen av den svenska regleringen.

Fågeldirektivet

I fågeldirektivet från 2009 finns bestämmelser om bevarande av vilda fåglar som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium. Bestämmelserna omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter och fastställer regler för exploatering av dem. Direktivet gäller för fåglar samt för deras ägg, bon och livsmiljöer (artikel 1).

Medlemsstaterna ska, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av fågelarterna på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå (artikel 2).

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga dessa fågelarter. Skyddet avser i första hand att avsätta skyddade områden, att vidta underhålls- och skötselåtgärder inom och utanför de skyddade områdena, att återställa förstörda biotoper och att skapa nya biotoper (artikel 3).

För de arter som anges i bilaga I till direktivet ska särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer (artikel 4).

Medlemsstaterna ska också vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga de fågelarter som naturligt finns inom territoriet (artikel 5). Om det inte finns någon annan lämplig lösning får medlemsstaterna dock, under vissa förutsättningar, medge undantag från detta krav. Detta gäller exempelvis av hänsyn till flygsäkerheten (artikel 9).

I Sverige har fågeldirektivet i första hand genomförts genom bestämmelser om särskilt områdesskydd i 7 kap. 27 § första stycket 1 miljöbalken. Av 7 kap. 28 § första stycket miljöbalken framgår att det är regeringen som förklarar området som ett särskilt skyddsområde. Av 7 kap. 28 a § första stycket miljöbalken framgår vidare att det krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant särskilt skyddsområde. Förutsättningarna för att få lämna tillstånd för en verksamhet eller åtgärd i ett sådant särskilt skyddsområde framgår av bestämmelserna i 7 kap. 28 b och 29 §§ miljöbalken. I 7 kap. 29 a § miljöbalken finns bestämmelser med krav på kompensationsåtgärder och i 7 kap. 29 b § miljöbalken finns bestämmelser om vilken myndighet som ska pröva åtgärden.

Bestämmelser om skydd av fåglar finns också i artskyddsförordningen (2007:845).

I kapitel 4 beskriver vi hur några andra länder har genomfört direktivet.

Vattendirektivet

I vattendirektivet från 2000 finns bestämmelser om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Syftet med bestämmelserna är att upprätta en ram för skyddet av inlandsytvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten. Detta görs bl.a. för att hindra ytterligare försämringar och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem, främja en hållbar vattenanvändning baserad på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser, eftersträva ökat skydd och förbättring av vattenmiljön, säkerställa en gradvis minskning av förorening av grundvattnet och förhindra ytterligare förorening och bidra till att mildra effekterna av översvämning och torka (artikel 1).

Direktivet innehåller bestämmelser om samordning av administrativa arrangemang inom avrinningsdistrikt (artikel 3) och mål som ska nås för vattenförekomster inom ramen för särskilda åtgärdsprogram (artikel 4).

I artikel 6 finns bestämmelser med krav på medlemsstaterna att se till att det upprättas ett eller flera register över alla områden inom varje avrinningsdistrikt som har förklarats kräva särskilt skydd enligt

viss gemenskapslagstiftning för skyddet av deras yt- och grundvatten eller för bevarandet av livsmiljöer och arter som är direkt beroende av vatten. Enligt artikel 7 ska medlemsstaterna också, för varje avrinningsdistrikt, identifiera alla vattenförekomster som används för uttag av vatten som är avsett att användas som dricksvatten och som ger mer än 10 kubikmeter per dag i genomsnitt eller betjänar mer än femtio personer och de vattenförekomster som är avsedda för sådan framtida användning. För sådana vattenförekomster ska medlemsstaterna säkerställa erforderligt skydd.

Till vattendirektivet finns flera dotterdirektiv exempelvis grundvattendirektivet⁵⁶ och dricksvattendirektivet⁵⁷.

I Sverige har vattendirektivet i första hand genomförts genom bestämmelser i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Vi återkommer till utmaningarna i relation till vattendirektivet i framför allt avsnitten 5.4.2 och 5.5.4.

3.3 Historisk tillbakablick

3.3.1 Inledning

Som vi beskrev i vårt första betänkande har frågor med koppling till miljön och miljöprövning historiskt förekommit ända sedan medeltiden.⁵⁸ Regleringen har utvecklats över tid utifrån en civilrättslig och en offentligrättslig linje. Den civilrättsliga linjen tog förenklat sin utgångspunkt i fastighetsägarens rätt i förhållande till omgivande fastighetsägare. Avsikten var bl.a. att skapa en trygghet för fastighetsägaren så att tvister med t.ex. grannar om störningar från en verksamhet på fastigheten förebyggdes. Den offentligrättsliga linjen tog sin utgångspunkt i ett allmänt behov av generell förhandsprövning av verksamheter utifrån ett hälsoskyddsperspektiv. Under senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet behövdes, som en effekt av industrialisering och växande tätorter, någon form av prövning för att bedöma möjligheterna från allmänna utgångspunkter att tillåta och kontrollera olika omgivningspåverkande företeelser. En mängd

⁵⁶ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring.

⁵⁷ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (omarbetning).

⁵⁸ Se SOU 2024:98 s. 468.

regleringar inom vatten- och miljöområdet växte fram. Med Sveriges inträde i Europeiska unionen 1995 ökade antalet bestämmelser inom miljöområdet markant.

År 1999 samlades 16 lagar i miljöbalken. Det handlade om naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle, lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark, renhållningslagen (1979:596), hälsoskyddslagen (1982:1080), vattenlagen (1983:291), lagen (1983:292) om införande av vattenlagen (1983:291), lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, lagen (1985:426) om kemiska produkter, miljöskadelagen (1986:225), lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer och lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter (jfr 2 § MP).

I samband med miljöbalkens införande tillkom också helt nya bestämmelser. Det handlar exempelvis om bestämmelserna om miljöbalkens syfte, mål och tillämpningsområde i balkens portalparagraf (1 kap. 1 § MB) samt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Läs mer om dessa bestämmelser i avsnitt 3.2.2.

De ändringar som har gjorts av miljöbalken under 2000-talet har i stor utsträckning varit en följd av nya och reviderade EU-förordningar och EU-direktiv, men också till följd av annan internationell rätt. År 2004 trädde exempelvis nya bestämmelser om miljöbedömningar av planer och program i kraft i 6 kap. miljöbalken som en följd av SMB-direktivet och SEA-protokollet till Esbokonventionen.⁵⁹

3.3.2 Hushållningsbestämmelserna

Hushållningsbestämmelserna har funnits i 3 och 4 kap. miljöbalken sedan balkens tillkomst. Bestämmelserna har sitt ursprung i 1947 års regler om fysisk riksplanering i byggnadslagstiftningen och det ökade fokus på resurshushållning som uppkom under 1960-talet. Denna reglering följdes i sin tur av 1972 års riktlinjer för fysisk riksplanering.⁶⁰ Riktlinjerna var mycket allmänt hållna och reglerades inte i

⁵⁹ Se protokollet om strategiska miljöbedömningar till konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang.

⁶⁰ Se prop. 1972:111.

lag. De saknade alltså rättsverkningar, men skulle ändå beaktas vid kommunernas planläggning och vid tillståndsprovning i enskilda ärenden.

I samband med tillkomsten av 1987 års plan- och bygglag lagreglerades riktlinjerna i en ny lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (NRL).⁶¹ I lagens 2 kap. reglerades s.k. verksamhetsanknutna riktlinjer, i 3 kap. reglerades s.k. geografiska riktlinjer, i 4 kap. reglerades regeringens tillåtlighetsprovning av industrianläggningar och i 5 kap. reglerades miljökonsekvensbeskrivningar.

Hushållningsbestämmelserna var avsedda att tillämpas vid planläggning och provning av lov enligt plan- och bygglagen, men också i mål och ärenden enligt väglagen samt dåvarande vattenlagen, miljöskyddslagen m.fl. äldre lagar.⁶²

Lagen om hushållning med naturresurser m.m. var en av de lagar som upphävdes i samband med att miljöbalken trädde i kraft (se 2 § MP). Lagens hushållningsbestämmelser i 2 och 3 kap. fördes, med några undantag i 3 kap. 4 § första stycket och 6 § första stycket samt 4 kap. 6 § första stycket, i sak oförändrade över till miljöbalken, där de verksamhetsanknutna riktlinjerna togs in i 3 kap. miljöbalken och de geografiska riktlinjerna i 4 kap. miljöbalken. Bestämmelserna i 4 kap. naturresurslagen fördes in i 17 kap. miljöbalken och bestämmelserna i 5 kap. naturresurslagen placerades i 6 kap. miljöbalken.

3.3.3 Tillåtlighetsbestämmelserna

Bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken har i huvudsak sitt ursprung i 1918 års vattenlag. De avsåg då större vattenregleringar. År 1971 utvidgades regeringens tillåtlighetsprovning till att avse även andra vattenverksamheter av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet. Vilka dessa verksamheter var angavs i en kungörelse, men regeringen kunde även förbehålla sig provningen av andra vattenverksamheter än dessa.⁶³

Denna ordning behölls i 1983 års vattenlag, med en uppräkningslista av de vattenverksamheter som alltid skulle tillåtlighetsprövas av regeringen och med möjlighet för regeringen att förbehålla sig provningen

⁶¹ Se prop. 1985/86:3.

⁶² Se prop. 1985/86:3 s. 1.

⁶³ Se prop. 1971:106.

av annan vattenverksamhet av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet.⁶⁴

För andra verksamheter än vattenverksamheter utformades ett annat system. I samband med arbetet med den fysiska riksplaneringen, som inleddes i slutet av 1960-talet, uppmärksammandes behovet av en särskild lokaliseringsprövning av tyngre, miljöstörande industri. För denna prövning ansågs regeringen lämplig. Detta ledde till att man i 1947 års byggnadslag införde en ny paragraf om val av plats.⁶⁵ Bestämmelsen innebar att om valet av plats för industriell eller liknande verksamhet var av väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar skulle verksamhetens lokalisering prövas av regeringen, i vissa fall var prövningen obligatorisk och i andra fall skedde prövning efter förbehåll. Prövningen kopplades till tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagen. Utgångspunkten var att Koncessionsnämnden inte fick pröva förutsättningarna för tillstånd enligt miljöskyddslagen, innan lokaliseringsprövningen av regeringen hade gjorts. Regeringens beslut var också bindande vid prövningen enligt miljöskyddslagen. Till skillnad mot regeringsprövningen enligt vattenlagen, som var en tillåtighetsprövning inom ramen för den ordinarie prövningen, var lokaliseringsprövningen enligt byggnadslagen en särskild tillståndsprövning. I samband med införandet av 1987 års plan- och bygglag ersattes bestämmelserna om regeringsprövning i byggnadslagen av 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.⁶⁶ Även denna prövning var en tillståndsprövning.

Tanken med regeringsprövningen enligt vattenlagen, byggnadslagen och 4 kap. lagen om hushållning med naturresurser m.m. var att lokaliseringsfrågan för större miljöstörande och resurskrävande verksamheter var så viktig, att den borde prövas av ett politiskt ansvarigt organ och då var det endast regeringen som kunde komma i fråga. I fråga om tillståndsprövningen enligt sistnämnda båda lagar framhölls det särskilt i motiven att regeringens beslut i lokaliseringsfrågan borde fattas i ett tidigt skede i planerings- och prövningsprocessen och att prövningen fick en övergripande karaktär utan tidsödande granskning av olika detaljfrågor.⁶⁷ Med åren blev dock regeringsprövningen allt omständligare och tidsödande, kanske beroende

⁶⁴ Se prop. 1981/82:130.

⁶⁵ Se prop. 1972:111 bilagorna 2 och 3.

⁶⁶ Se prop. 1985/86:3.

⁶⁷ Se prop. 1985/86:3 s. 125.

på tillståndsbeslutets bindande verkan vid en efterföljande prövning enligt miljöskyddslagen.⁶⁸

Vid införandet av miljöbalken framhöll regeringen att det fortfarande var viktigt att regeringen behöll tillåtlighetsprövningen som en tidig och betydelsefull länk i prövningskedjan med andra myndigheter och domstolar och därigenom kunde utöva en politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler. Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan skulle vara bindande för den efterföljande prövningen på så sätt att om regeringen hade prövat tillåtligheten av en verksamhet kunde domstolar och andra prövningsmyndigheter inte pröva den frågan. Regeringen skulle pröva tillåtligheten av framför allt sådana verksamheter som både är viktiga ur ett samhällligt perspektiv, riskerar att skada människors hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp i miljön samt tar i anspråk värdefulla naturresurser.⁶⁹

Regeringen ansåg att ett viktigt skäl för att regeringen och inte en förvaltningsmyndighet skulle pröva vissa verksamheter var att det bör finnas ett politiskt ansvar för stora eller på annat sätt viktiga verksamheter som har betydelse för samhällsplaneringen i stort. Även om det skulle finnas en möjlighet för domstol att hänskjuta ärenden till regeringen för prövning, var det med hänsyn till ärendenas karaktär lämpligast att regeringen i ett tidigt skede av beredningen fattade beslut om en verksamhet skulle anses tillåtlig.⁷⁰

Regeringen ansåg att naturresurslagens och vattenlagens bestämmelser om regeringsprövning skulle arbetas in i miljöbalken. Regeringens prövning skulle utgå från miljöbalkens allmänna hänsynsregler och övriga tillståndsregler. Samma miljökrav skulle ställas på en verksamhet som prövades av regeringen som på annan verksamhet. Naturresurslagen uppfattades inte som tydlig i detta avseende, även om tillämpningen hade inneburit hänsynstagande också till miljökrav. Regeringen förordade därmed ett klarläggande av att prövningen ska göras till skydd för människors hälsa och miljön i syfte att leva upp till miljöbalkens mål. Regeringen konstaterade vidare att gemensamt för de verksamheter som kan komma i fråga för regeringsprövning är att de generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas

⁶⁸ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (JUNO), kommentaren till 17 kap. (besökt 2025-01-27).

⁶⁹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 436.

⁷⁰ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 436.

samman för att nå den bästa lösningen. Nästan all tillståndsprövning enligt miljöbalkens bestämmelser innebär visserligen att olika hänsyn måste beaktas och vägas mot varandra. Denna avvägning av olika intressen är dock särskilt markant vid den typ av verksamheter som var aktuell för regleringsprövning. Prövningen av vilken påverkan på omgivningen som kan tolereras i dessa fall rymmer inte sällan samhällsfrågor som bör lösas utifrån ett nationellt perspektiv. De bedömningar som ska göras omfattar ytterst politiska ställningstaganden. Regeringen framhöll att enskilda intressen ofta kan ställas mot allmänna intressen eller olika allmänna intressen mot varandra. Prövningen skulle därför enligt regeringen utformas så att en så allsidig sammanvägning som möjligt av olika hänsyn kunde åstadkommas.⁷¹

Bestämmelserna har därefter successivt ändrats så att färre verksamheter omfattas av regeringens obligatoriska tillåtighetsprövning. Den senaste ändringen gjordes 2018.⁷²

⁷¹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 437.

⁷² Se prop. 2017/18:212, bet. 2017/18:NU13.

4 Internationell utblick

4.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet beskriver vi den process och de regler om tidigt besked om lämplig användning av mark- och vattenområden från det allmänna som finns i Danmark, Finland, Nederländerna och Tyskland.

I arbetet med beskrivningen har vi utgått från den information om ländernas regelverk som finns på ansvarig myndighets hemsida,¹ men också ifrån beskrivningar i olika rapporter, vägledningar och litteratur på området. Arbetet med utblicken har avslutats med att texterna om länderna har stämts av med representanter från ländernas ansvariga departement, myndigheter eller universitet. Syftet med det har varit att säkerställa att vi har uppfattat ländernas regelverk och system rätt.²

4.2 Sammanfattande slutsatser

Vi kan konstatera att de studerade länderna har någon form av nationell planering för användningen av mark- och vattenområden. Samtliga studerade länder har exempelvis en nationell planering för havsplanering i enlighet med havsplaneringsdirektivet. Inom ramen för havsplaneringen pekar länderna bl.a. ut lämpliga områden för vindkraft till havs. Det är dock endast utpekandena i den danska och tyska havsplanen som är bindande för efterföljande beslut. Samtliga studerade länder har också reglerat frågan om utpekande av områ-

¹ Se www.retsinformation.dk, www.finlex.fi/sv/, miljogodkendelsesvejledningen.dk/, <https://business.gov.nl/regulation/environment-and-planning-permit> och miljo.fi, <https://ym.fi/sv/markanvandningsplanering>, <https://www.gesetze-im-internet.de/>, <https://www.umweltbundesamt.de/>.

² Se svar från Danmark den 18 och 26 mars 2025, från Finland den 20 mars 2025, från Nederländerna den 15 april 2025 samt från Tyskland den 28 april och 23 maj 2025.

den för geologisk lagring av koldioxid enligt direktivet om geologisk lagring av koldioxid. Normalt gäller att även dessa områden ska pekas ut i havsplanen. När det gäller frågan om utpekande av s.k. accelerationsområden för förnybar energi enligt den senaste ändringen av förnybartdirektivet har eller planerar flera av länderna för ett utpekande eller reglering på nationell eller regional nivå. Några länder har också annan bindande fysisk planering på nationell eller regional nivå på land. Sådan planering finns exempelvis i Danmark, Finland och Tyskland. I samtliga länder finns dessutom en reglering av nationella intressen eller riksomfattande mål för områdesanvändningen. Regionala och kommunala planer följs upp emot dessa.

Vår bild är att de studerade länderna i hög utsträckning lämnar sina "tidiga besked" om allmänna intressen i relation till användningen av mark- och vattenområden genom planläggning kombinerat med generella föreskrifter. Någon motsvarighet till den svenska tillåtlighetsprövningen i 17 kap. miljöbalken finns inte. Det beslut som har närmast koppling till denna prövning är de finska principbesluten i relation till kärnkraftsanläggningar. Möjligheten till och prövningen av frågor inom ramen för principbeslut i Finland genomgår dock just nu en översyn.

4.3 Danmark

4.3.1 Regleringen

Några särskilda bestämmelser om tidigt besked från den behöriga myndigheten avseende en åtgärds eller en verksamhets tillåtlighet i förhållande till allmänna intressen finns inte inom ramen för tillståndsprövningen i Danmark. I stället får de allmänna intressena genomslag genom den fysiska planeringen på nationell och kommunal nivå. Planeringen är i sin tur är styrande för lokaliseringen av projekt eller åtgärder.

Användningen av mark- och vissa vattenområden regleras i planlagen (planloven) från 2017. Lagens syfte är att säkerställa en sammanhållen planering, medverka till att förena de samhällsintressen som har betydelse för markanvändningen och bidra till ett nationellt miljöskydd. Vidare är lagens syfte att skapa goda förutsättningar för tillväxt och utveckling i hela landet samt säkerställa att samhälls-

utvecklingen kan ske på ett långsiktigt hållbart sätt med hänsyn till människors levnadsvillkor, bevarande av djur- och växtliv och ett ökat ekonomiskt välbefinnande.

För planeringen av vattenområden, inklusive havsplanering, finns även andra regelverk. Havsplaneringen sker enligt havsplanlagen (lov om maritim fysisk planlægning). Övrig vattenplanering finns i vattenplaneringslagen (lov om vandplanlægning). Kustskydd regleras i kustskyddslagen (Kystbeskyttelsesloven).

Utöver ovanstående regelverk finns även generella föreskrifter för vissa branscher som exempelvis anger vilka avstånd som ska hållas till bostäder (se exv. bekendtgørelse om planlægning for lokalplanpligtige solcelleanlæg i det åbne land).

4.3.2 Planeringen för användningen av mark- och vattenområden

Nationella planinstrument

Danmark har tre nationella planinstrument med syfte att säkerställa att planeringen på den kommunala nivån är förenlig med nationella intressen.

1. Översikt över nationella intressen i kommunplanläggningen (Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen),
2. Nationella planredogørelser (Landsplanredogørelser), och
3. Nationella plandirektiv (Landsplandirektiv).

De fem övergripande nationella intressena preciseras och fastställs i ett dokument, Översikt över nationella intressen i den kommunala planeringen, som beslutas av landsbygdsministern. I dokumentet sammanfattas de nationella hänsyn som staten tar i kommunernas planering. I dokumentet beskrivs även vilka statliga sektorsmyndigheter som bedriver tillsyn över att de kommunala planinstrumenten är förenliga med de nationella intressena. Därutöver tillhandahåller Plan- och Landdistriktsstyrelsen en GIS-karta som ger en geografisk överblick av de olika riksintressena.

De fem nationella intressena är följande:

1. Tillväxt och näringslivsutveckling (Vækst og erhvervsudvikling),
2. Natur- och miljövård (Natur- og miljøbeskyttelse),
3. Klimatskydd (Klimabeskyttelse),
4. Kulturarv och landskapsvård (Kulturarvs- og landskabsbevarelse),
och
5. Hänsyn till nationella och regionala anläggningar (Hensyn til nationale og regionale anlæg).

En nationell planredogörelse (Landsplanredegørelse) beskriver ramarna för kommunernas planarbete och förutsättningarna för att på kommunal nivå genomföra regeringens nationella planering. Planredogörelsen är inte juridiskt bindande utan ett strategiskt och visionärt dokument.

Nationella plandirektiv (Landsplandirektiv) är förordningar eller cirkulär genom vilka landsbygdsministern kan fastställa bindande ramar för innehållet i den kommunala planeringen. Nationella plandirektiv är bindande för kommunerna och innebär att staten helt eller delvis tar över kommunens planering.³ Direktiven kan omfatta såväl hela landet som ett särskilt geografiskt utpekat område.⁴ Av det skälet varierar omfattningen på direktiven beroende på vad de avser. Det finns t.ex. direktiv avseende placering av mobilmaster som gäller nationellt och direktiv avseende specifika projekt som avser högspänningsledningar. En översikt över samtliga gällande direktiv finns på Plan- och Landdistriktstyrelsens hemsida.⁵

Havsplan

Marin fysisk planering regleras i havsplanen. Havsplanen beslutas med stöd i lov om maritim fysisk planering (havplanloven) varigenom Danmark har genomfört havsplaneringsdirektivet. Danmarks havsplan är beslutad som en digital förordning som har tillgänglig-

³ Se Boverket, Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering, rapport 2020:29, s. 40.

⁴ Se <https://www.planinfo.dk/landsplanlaegning/landsplandirektiver> (besökt 2025-02-13).

⁵ Se <https://www.planinfo.dk/landsplanlaegning/landsplandirektiver> (besökt 2025-02-17).

gjorts på internet. Det innebär att den digitala kartan med tillhörande föreskrifter är en del av förordningen och således rättsligt bindande. I havsplanen beskrivs bl.a. Natura 2000-områden och vilka föreskrifter som gäller i dessa områden. I havsplanen pekas även ut vilka områden som är lämpliga för utbyggnad av vindkraft till havs.

Havsplanen är ett juridiskt bindande dokument som anger ramarna för användningen av marina vattenområden. Det innebär att statliga och kommunala myndigheter som huvudregel inte får besluta om planer eller meddela tillstånd till verksamheter och åtgärder som står i strid med havsplanen (§ 14). Myndigheter har fortfarande möjlighet att meddela tillstånd till andra aktiviteter än de som anges i havsplanen så länge som tillståndet inte kommer i konflikt med det användningsområde som redovisas i planen.

Om vissa förutsättningar är uppfyllda får behörig myndighet eller minister göra avsteg från havsplanen. Möjligheten till undantag är begränsad till planer eller åtgärder som har till syfte att säkerställa uppfyllandet av EU-rättsliga eller internationella förpliktelser eller om antagandet av planen eller tillståndet inte kan avvakta en ändring av havsplanen (§ 15). Därutöver kan näringsministern, om det är nödvändigt och brådskande, vidta åtgärder, meddela förbud eller meddela förelägganden eller upprätta navigationssystem och markeringar enligt sjösäkerhetslagen (lov om sikkerhed til søs).

Trots att havsplanen är juridiskt bindande är planen i sig inte en garant för att tillstånd för en viss verksamhet kan meddelas. Tillstånd meddelas i enlighet med tillämplig sektorslagstiftning.

Ansvarig myndighet för havsplanen är Sjöfartsstyrelsen.

Områden för geologisk lagring av koldioxid

Områden för geologisk lagring av koldioxid regleras i lov om anvendelse af Danmarks undergrund (Undergrundsloven) och i Bekendtgørelse om geologisk lagring af CO₂ på under 100 kt med henblik på forskning, udvikling eller afprøvning af nye produkter og processer (CCS-bekendtgørelsen). Det är Klima-, energi- og forsyningsministeren (§ 3) som meddelar tillstånd till undersökningar i syfte att utreda om en plats är lämplig för lagring av koldioxid samt tillstånd till lagring.

Lämpliga områden till havs redovisas i havsplanen.

Accelerationsområden för förnybar energi

Efter att ändringen av förnybartdirektivet (RED III) trädde i kraft har Danmark genomfört kravet om att peka ut accelerationsområden i lagen om främjande av förnybar energi (VE-loven). Accelerationsområdena beslutas av Klima-, energi- og forsyningsministeren (§ 3). Därutöver kan ministeren for byer og landdistrikter, efter överenskommelse med Klima-, energi- og forsyningsministeren, besluta om accelerationsområden på land.

I Bekendtgørelse om kontaktpunkt og tidsfrister for VE-tilladelsesprocessen fastställs tidsfrister för tillståndprocessen avseende anläggningar som omfattas av RED II (§ 7–9).

Danmark har pekat ut accelerationsområden för vindkraft till havs.

Natura 2000-områden

I Danmark finns det 250 Natura 2000-områden som tillsammans utgör 9 procent av landarealen och 28 procent av havsarealen.

Uttekandet av Natura 2000-områden görs med stöd av miljömålslagen (Miljømålsloven) och skogslagen (Skovloven). För varje Natura 2000-område finns upprättat en Natura 2000-plan och en strategisk miljöbedömning som revideras vart sjätte år. Revideringen sker samlat för samtliga Natura 2000-områden.

I miljömålslagen anges ramarna för hur Natura 2000-områden ska pekas ut. Områdena beslutas av ministern för grön omställning (ministeren for grøn trepart). När ett Natura 2000-område är beslutat är regionsråd, kommunstyrelser och statliga myndigheter skyldiga att förhålla sig till området. I förhållande till kommunal planläggning ska innehållet i en lokalplan vara förenligt med Natura 2 000-regelverket.

Kommunala planinstrument

På kommunal nivå finns ett antal kommunala planinstrument varav de viktigaste är kommunplaner och plantillägg (Kommuneplaner och kommuneplantillæg) som motsvarar översiktsplaner fast med bindande verkan samt lokalplaner som motsvarar detaljplaner.

Innehållet i de kommunala planinstrumenten ska vara förenliga med de nationella intressena. Om så inte är fallet finns en s.k. statlig invändningsrätt som innebär att respektive ansvarig sektorsmyndighet har en skyldighet att invända mot planförslaget inom de frister som fastställs i planlagen. En sådan invändning motsvarar ett veto. Om en sådan invändning framställs av en ansvarig sektorsmyndighet får kommunen inte slutligt anta planen innan nödvändiga ändringar har gjorts av planförslaget och sektorsmyndigheten inte längre invänder mot antagandet. Om frågan är av mindre betydelse behöver staten inte ingripa. Tidsfristen för en invändning är för exempelvis en lokalplan vanligtvis minst åtta veckor. Dock kan fristen i det enskilda fallet bestämmas till som minst två veckor om det är fråga om en lokalplan av mindre betydelse.

4.4 Finland

4.4.1 Regleringen

I Finland är lagen om områdesanvändning och bygglagen de viktigaste styrmedlen för markanvändning. Lagarna var tidigare en del av markanvändnings- och bygglagen, men i och med att en ny bygglag trädde i kraft den 1 januari 2025 flyttades de bestämmelser som gäller byggande, och namnet på den återstående delen av lagen ändrades till lagen om områdesanvändning. Ett utkast till ny lag om områdesanvändning färdigställdes under hösten 2024 och kommer att skickas på remiss under våren 2025. Utkastet till ny lag om områdesanvändning innehåller bestämmelser om riksomfattande mål för områdesanvändningen, planläggningssystemet och havsplaneringen. De pågående reformerna är en fortsättning på en totalreform av markanvändnings- och bygglagen som inleddes 2018 och där reformen av bestämmelserna om områdesanvändning inte slutfördes. Målet med den nya lagstiftningen är bland annat att främja en smidig planläggning, en god livsmiljö, städernas och kommunernas tillväxt, regionernas livskraft, företagens konkurrenskraft och Finlands attraktionskraft för nya investeringar.⁶

⁶ Se <https://ym.fi/sv/-/bygglagen-och-de-andringar-som-gjorts-i-den-trader-i-kraft-vid-ingangen-av-aret> (besökt 2025-03-10).

4.4.2 Planering för användningen av mark- och vattenområden

Inledning

I systemet för planering av markanvändningen ingår utöver riks-omfattande mål även landskapsplaner, generalplaner och detaljplaner. Markanvändningen påverkas också genom olika slags regionala och kommunala strategier samt genom kommunens markpolitik och byggnadsordning. Alla planer är juridiskt bindande.

Nationell nivå

Statsrådet fattar beslut om de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Målen innehåller riktlinjer för områdesanvändningen i Finland. De riksomfattande målen för områdesanvändning omfattar nationella och internationella frågor som är av betydelse för planeringen. Vilka mål som ska behandlas regleras inte i lagstiftning utan avgörs i samband med beredning. Den senaste sammanställningen av mål omfattar ett 20-tal teman. Målen är relativt generella vilket ger ett tolkningsutrymme för efterföljande nivåer att begrippliggöra dem beroende på kontext. De statliga myndigheterna ska i sin verksamhet ta hänsyn till de riksomfattande målen för områdesanvändningen, främja möjligheterna att uppnå dem och bedöma vilka konsekvenser myndigheternas åtgärder har för regionstrukturen och områdesanvändningen. Även vid planering på landskapsnivå och annan områdesplanering (generalplan och detaljplan) ska hänsyn tas till de riksomfattande målen för områdesanvändningen på ett sådant sätt att möjligheterna att uppnå dem främjas.

Miljöministeriet ansvarar för beredningen av målen för områdesanvändningen, men regeringen antar dem. Under beredningen involveras ett olika berörda departement, myndigheter på nationell och regional nivå, ett urval kommuner, landsomfattande organisationer såsom kommunförbund samt miljöorganisationer. Under beredningen blir målen också föremål för samråd med allmänheten. Hur ofta målen uppdateras är inte reglerat, men sedan de infördes 2000 har två revideringar gjorts, senast 2017.

Den finska motsvarigheten till länsstyrelserna bevakar att landskapsplanen, som inkluderar de riksomfattande målen, tas omhand

på lokal nivå. Statens miljöförvaltning har utvecklat ett datasystem för uppföljning av planläggningen och tagit fram en blankett för uppföljning av detaljplaner. På detta sätt underlättas datainsamlingen och förmedlingen av informationen till olika instanser.

En väsentlig del av utvecklingen av den nationella nivån är också framtagandet av en utvecklingsbild för områdesanvändningen. Denna bild syftar till att skapa en övergripande strategi för hur Finland ska utvecklas och använda sina områden. Det handlar om att integrera olika sektorer, såsom miljö, infrastruktur, och samhällsplanering, för att skapa hållbara och effektiva utvecklingsprocesser.⁷

Havsplan

Finlands havsplan 2030 antogs 2020 och omfattar Finlands territorialvatten och ekonomiska zon och följer av dåvarande markanvändnings- och bygglagen. Planen är en kartbaserad framställning av både territorialvattnet och den ekonomiska zonen. I planen identifieras exempelvis betydande och potentiella marina natur- och kulturvärden samt områden för energiproduktion (inklusive havsbaserad vindkraft), fiske, vattenbruk, sjöfart och turism. Målet är att samordna olika branschers behov och på så sätt skapa bättre förutsättningar för marina näringar och förbättra havsmiljöns tillstånd.

I Finland är havsplanerna strategiska och allmänna planer utan rättsverkan. Havsplaneringen innebär således inte att bindande reservationer av områden har bestämts eller att en begränsning av områdesanvändningen eftersträvas. Havsplaneringen är inte heller en del av planeringssystemet för områdesanvändningen i enlighet med markanvändnings- och bygglagen och placerar sig inte hierarkiskt ovanför övriga planeringsinstrument. Havsplanerna styr inte heller annan planläggning eller tillståndsprövning enligt olika sektorlagar. Däremot innehåller havsplanen information som är av vikt vid planläggning på regionala nivå, för regionutveckling och för tillståndsförfaranden.

Havsplanen finns tillgänglig digitalt.⁸

Lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program gäller vid havsplanering. Den myndighet som

⁷ Se <https://ym.fi/sv/utvecklingsbilden-av-omradesanvandningen> (besökt 2025-03-03).

⁸ Se www.merialuesuunnitelma.fi (besökt 2025-03-03).

ansvarar för havsplanen ska se till att miljökonsekvenserna av planen utreds och bedöms i tillräcklig utsträckning. Däremot omfattas inte havsplanerna av de krav på miljöbedömning av planer och program som avses i lagens 4.1,1 eller 5 §, eftersom havsplanerna inte skapar ramar för olika projekts tillståndsbeslut eller beslut om godkännande.

Områden för geologisk lagring av koldioxid

I Finland är permanent geologisk lagring av koldioxid förbjuden eftersom marken i Finland inte är lämplig för detta (se 3 § lag om avskiljning och lagring av koldioxid 416/2012). Avskiljning och utnyttjande av koldioxid är ändå ett av de viktigaste temana i den finska regeringens klimatpolitik. I Finland pågår flera olika projekt som främjar avskiljning och utnyttjande av koldioxid, i synnerhet biogen koldioxid. Finland rapporterar också till kommissionen om åtgärder för att främja gränsöverskridande transport av koldioxid.⁹

Accelerationsområden för förnybar energi

Såvitt vi kan se har Finland ännu inte genomfört den del av RED III som handlar om införande av accelerationsområden för förnybar energi. Dock har ett förslag på genomförande av RED III varit ute på remiss. Förslaget innebär ändringar i lagen för tillståndsförfarande för förnybar energi. Om förslaget genomförs blir det tydligt att staten ska utse sådana områden. Enligt förslaget är det statens nya tillstånds- och tillsynsmyndighet som ska utse accelerationsområden för förnybar energi och därigenom påskynda tillståndsförfarandena för förnybar energi. I det första skedet är det meningen att accelerationsområden ska utses för solenergi.

⁹ Se <https://ym.fi/sv/-/finland-rapporterar-till-eu-om-losningar-for-avskiljning-av-koldioxid> (besökt 2025-03-04).

Natura 2000-områden

I Finland omfattar nätverket Natura 2000 en areal på cirka fem miljoner hektar. Av den här arealen är ungefär tre fjärdedelar markområden och en fjärdedel vattenområden. Det finns sammanlagt 1 866 områden.¹⁰

I Finland bedöms planeringsbehoven i anslutning till nätverket Natura 2000 ungefär vart tionde år i de s.k. översiktsplanerna för Natura 2000. Översiktsplanerna ska prioritera och rikta in den områdesspecifika planeringen på de viktigaste och mest skyndsamma objekten, bl.a. utifrån de centrala skyddsvärdena, naturtyperna, arternas betydelse, skötsel- eller restaureringsbehoven och det hot och tryck som områdena är utsatta för.

Planerna är skötsel- och nyttjandeplaner som täcker hela Natura 2000-området. Det kan vara nödvändigt att precisera skötsel- och nyttjandeplanerna med åtgärdsplaner som hänför sig till restaurering, naturvårdande skötsel, åtgärder inom artskyddet eller styrningen av användningen av skyddsområdet. I många Natura 2000-områden kan en åtgärdsplan i sig räcka som planeringsredskap.

Andra områdesspecifika planer kan t.ex. vara en skogsbruksplan som beaktar skyddsmålen för Natura 2000-området, en plan för restaureringen av fågelvatten, naturtyper eller arters livsmiljöer, en plan för ett privat naturskyddsområde eller vilken annan plan som helst som syftar till att trygga skyddsgrunderna för ett Natura 2000-område eller förbättra tillståndet för dessa.

Utvecklingsplaner kan framför allt gälla Natura 2000-områden där skyddet helt eller till stora delar genomförs med andra åtgärder än dem som avses i naturvårdslagen. Dessa åtgärder kan t.ex. vara planer enligt markanvändnings- och bygglagen samt planer för användningen av skog eller för vattenvården.

Vid genomförandet av en plan i eller nära ett Natura 2000-område ska en bedömning göras avseende dess påverkan på skyddsmålen för området. För sådana planer som sannolikt har betydande verkningar för naturvärdena i ett Natura 2000-område ska en s.k. naturbedömning göras eller så kan verkningarna bedömas i samband med miljökonsekvensbedömningen. Den som genomför planen ska låta bedöma konsekvenserna. Den myndighet som godkänner planen ska se till att bedömningen görs. Myndigheten ska också begära

¹⁰Se <https://ym.fi/sv/natura-2000-omraden> (besökt 2025-03-03).

utlåtande om bedömningen av den regionala närings-, trafik- och miljöcentralen och av den som förvaltar naturskyddsområdet. Utlåtandet ska ges senast inom sex månader.

Om bedömnings- och utlåtandeförfarandet visar att planen betydligt försämrar de naturvärden för vilkas skydd området har införts i nätverket Natura 2000, får myndigheten inte godkänna planen. Sådana planer kan godkännas endast när det från ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att planen inte kan ha en skadlig inverkan.

Regional nivå

Landskapsplanen avgör områdesanvändningen på landskapsnivå, medan generalplanen anger målen för områdesanvändningen i kommunen. Landskapsförbundet utarbetar och fattar beslut om landskapsplaner. En landskapsplan är en plan över region- och samhällsstrukturen i landskapet. Planen presenteras på en karta. Den beskriver utvecklingen av byggandet och omgivningen i landskapet de kommande årtiondena. Landskapsplanen är den mest översiktliga planen, och den har rättsverkan som särskilt hänger samman med planhierarkin, det vill säga landskapsplanen har en styrande verkan vid upprättande av planer på lägre nivå. Landskapsplanerna förverkligas genom kommunernas och andra myndigheters mera detaljerade planläggning och övriga planer. Genom deltagande, växelverkan samt utlåtan- den som ges i samband med framtagandet av de mer detaljerade planerna säkerställs att dessa planer är förenliga med landskapsplanen.

Kommunal nivå

I generalplanen anges övergripande riktlinjer för hur kommunen ska utvecklas och planområdet användas, till exempel var bostadsområden, arbetsplatser och trafikleder ska placeras. En del generalplaner kan utarbetas för exempelvis strandområden, och den kan vara mer detaljerad än generalplanen.

Kommunen ansvarar för utarbetandet av generalplanen. Planen godkänns av kommunfullmäktige. Om flera kommuner har utarbetat en gemensam generalplan, godkänns den av kommunernas gemensamma organ. Generalplanen, som är juridiskt bindande, styr ut-

arbetandet av de juridiskt bindande detaljplanerna. Detaljplanen utgör den mest detaljerade plannivån.

Av miljöskyddslagen framgår också att tillståndspliktig, anmälningspliktig eller registreringspliktig verksamhet inte får placeras i strid med en detaljplan. På ett område för vilket det finns en gällande landskapsplan eller en generalplan med rättsverkningar ska det dessutom säkerställas att placeringen av verksamheten inte gör det svårt att använda området för det ändamål som anges i planen (Miljöskyddslag 527/2014).

4.4.3 Placeringstillstånd

I vissa fall kan krav på planläggning åsidosättas genom ett s.k. placeringstillstånd för omställning till ren energi inom industrin. Placeringsstillståndet är en del av bygglovet och beviljas av den kommunala byggnadstillsynsmyndigheten. I placeringstillståndet granskas förutställningarna för placering av en verksamhet inom ett område. Bestämmelserna är placerade i den nya bygglagen från 2025. Även regleringen om placeringstillstånd är ny och innebär att tillståndprocessen för och byggandet av industriprojekt som uppfyller kriterierna blir effektivare eftersom planläggningsfasen inte behövs. Industriprojekt för omställning till ren energi kan således i fortsättningen byggas med placeringstillstånd utan föregående detaljplan eller generalplan, om den som ska påbörja ett byggprojekt så önskar. Projektens miljökonsekvenser ska bedömas på normalt sätt och principen att projektet ”inte ska orsaka betydande skada” ska följas. Likaså ska konsekvenserna av ett placeringstillstånd utredas på samma sätt som konsekvenserna av en detaljplan. Frågor som ska utredas är miljökonsekvenserna, inklusive de samhällsekonomiska, sociala och kulturella konsekvenserna, samt övriga konsekvenser av planen och av undersökta alternativ. Utredningarna ska omfatta hela det område där placeringstillståndet kan tänkas ha väsentliga konsekvenser. Industriprojekt för omställning till ren energi ska vidare uppfylla alla krav i MKB-direktivet.

Ett industriprojekt för omställning till ren energi kan vara till exempel en anläggning som producerar förnybar energi, ett industriprojekt för elektrifiering, produktion och utnyttjande av väte, avskiljning, utnyttjande och lagring av koldioxid eller en batterifabrik. Det

kan också handla om investeringar för omställning till ren energi inom förädlingsindustrin i områden som avses i artiklarna 17 och 18 i EU-förordningen om netto-nollteknik eller projekt som genomförs i ett accelerationsområde för förnybar energi enligt artikel 2 andra stycket led 9a och artikel 15c i det ändrade förnybartdirektivet (Red III). Det viktiga är att projektet inte producerar eller använder fossila bränslen. Vind- och solkraftsprojekt omfattas dock inte av möjligheten till placeringstillstånd, eftersom det i lagen om områdesanvändning föreskrivs om generalplaner som gäller för dem.

4.4.4 Principbeslut

I Finland kan regeringen fatta ett principbeslut inför tillåtandet av viss verksamhet. Ett principbeslut tas bl.a. fram vid inledande av kärnkraftsprövning. Regeringens beslut godkänns av parlamentet efter beredning av ministeriet med stöd av bland annat Strålsäkerhetscentralen (STUK; finska motsvarigheten till Strålsäkerhetsmyndigheten). Denna procedur gäller för kärnanläggningar med stor allmän betydelse, bl.a. anläggningar för utvinning av kärnenergi vilkas värmeeffekt överstiger 50 megawatt. Precis som i det svenska systemet måste den kommun där en kärnkraftsreaktor är tänkt att uppföras godkänna verksamheten. Principbeslutet innebär en bedömning av att ”uppförandet av en kärnanläggning med stor allmän betydelse är förenligt med samhällets helhetsintresse” och föregås av en miljökonsekvensbeskrivning samt en övergripande granskning av den planerade verksamheten avseende säkerhet och strålskydd samt framtagning av yttrande från STUK. Myndigheten granskar sedan den föreslagna konstruktionen i varje prövningssteg inför regeringens beslut (byggnationstillstånd, drifttillstånd samt avvecklingstillstånd).

Principbeslutet innefattar en bedömning av att platsen är lämplig för kärnkraftsverksamhet och beslutet är giltigt under en viss tid. Frågor som särskilt övervägs är anläggningens nödvändighet för landets energiförsörjning, om den föreslagna placeringsorten är lämplig ur säkerhets- och beredskapsaspekter och på andra sätt, utifrån kärnanläggningens miljökonsekvenser samt ordnandet av kärnbränsle- och kärnavfallshanteringen. Beslutet är således inte enbart politiskt utan innehåller även en säkerhetsmässig bedömning.

En översyn av provningsmodellen pågår i syfte att uppnå ökad flexibilitet vid provning av nya kärnanläggningar och i det arbetet förs diskussioner om att den sedan tidigare etablerade formen för statsrådets principbeslut bör renodlas till ett politiskt beslut. Det innebär en svagare koppling till såväl bedömning av miljöpåverkan, med en miljökonsekvensbeskrivning som grund, som en ”preliminär säkerhetsuppskattning” av STUK. Förslaget innebär att kopplingen till en specifik plats slopas och beslutet blir mer övergripande, troligen på regional nivå. Den föreslagna verksamheten inklusive platsens lämplighet avseende strålsäkerhet och miljöskydd/lokalisering ska i stället bedömas i separata processer.¹¹ Århuskonventionen bedöms däremot alltjämt bli tillämplig för principbeslutet och på så sätt tillförsäkras allmänheten insyn i processen. Eftersom platsen då inte fastslås i beslutet är bedömningen att något kommunalt tillstyrkande inte heller behövs. En skillnad mot Sverige, både vad gäller dagens process enligt lagen om kärntekniks verksamhet och den process som föreslås av Kärnkraftsprövningsutredningen, är att det är den finska regeringen som även fortsättningsvis kommer att fatta beslut om tillstånd både för byggnation och drift. Regeringen återkommer således som tillståndsmyndighet i processen.¹²

4.5 Nederländerna

4.5.1 Regleringen

I Nederländerna regleras användningen av mark- och vattenområden i miljö- och planlagen (Omgevingswet) som fastställer ramarna för hur mark- och vattenanvändning ska planeras och genomföras. Miljö- och planlagen trädde i kraft den 1 januari 2024 och innebär att 26 regelverk har samlats till en gemensam lag som reglerar all fysisk planering inklusive tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter.

Nederländerna är indelade i tolv provinser och 342 kommuner samt 21 vattendistrikt. Syftet med den nya lagen är att samla och förenkla regelverket för nationell, regional, provinsiell och kommunal planering samt miljöskydd. Som exempel hade vissa kommuner över 100 olika planer för markanvändning. Enligt den nya lagen får en kommun enbart ha en plan som gäller för hela kommunen.

¹¹ Se SOU 2025:7 s. 163.

¹² Se SOU 2025:7 s. 222–224.

Systemet innebär även en s.k. ”one-stop shop” för efterföljande tillståndsprövning eftersom alla tillstånd och anmälningar söks digitalt på en plattform. Därefter tas beslut på kommunal eller provinsiell nivå beroende på vad för slags åtgärd eller verksamhet som det är fråga om. Slutligen innebär den digitala plattformen att samtliga undersökningar och rapporter, exempelvis efter markprovtagning, sparas ner och tillgängliggörs på den digitala plattformen för framtida användning vid kommande ansökningar.

4.5.2 Planering för användningen av mark- och vattenområden

Inledning

Vägledning om allmänna intressen ges i första hand genom fysisk planering. Miljö- och planlagen reglerar vilka miljöaspekter som ska regleras på statlig, regional, provinsiell respektive kommunal nivå.

Enligt miljö- och planlagen ska statliga myndigheter, provinser och kommuner ta fram en gemensam plan för användningen av mark- och vattenområden (Omgevingsvisie) i Nederländerna och som därefter är styrande för de planer och program som tas fram på regional och kommunal nivå.

Nationell nivå

På nationell nivå regleras övergripande frågor om luftkvalité till följd av genomförandet av olika EU-direktiv, exempelvis takdirektivet¹³ och vattendirektivet. På nationell nivå regleras även generella föreskrifter för olika verksamheter och åtgärder.

Därutöver finns det ett nationellt regelverk avseende genomförandet av den nationella lagstiftningen (Omgevingsregeling) som fastställer vad som får regleras på provinsiell respektive statlig nivå. De nationella reglerna kan handla om exempelvis digitalisering, tekniska egenskapskrav för byggnader, vad en tillståndsansökan ska innehålla, tillsyn och nationell övervakning av utsläpp till luft. En kommunal plan får vare sig lägga till nya krav eller på annat sätt stå i strid med

¹³ Se Europaparlamentets och rådets direktiv om minskade nationella utsläpp av vissa luftföroreningar (2016/2284/EU).

beslut eller regelverk som är meddelade på nationell eller regional nivå (art. 2.11). Regelverket gör det möjligt att från nationell nivå styra den kommunala planeringen.

Havsplan

Marin fysisk planering sker på nationell nivå genom Nordsjöprogrammet (Programma Noordzee 2022–2027). Inom en kilometer från kustlinjen delas planeringsansvaret med kommuner och provinser. Den första havsplanen antogs 2009. Den har därefter förnyats vid två tillfällen. För närvarande pågår en revidering och ett gränsöverskridande samråd enligt Esbokonventionen förväntas i skrivande stund ske under hösten 2025.

Havsplanen är juridiskt bindande. I havsplanen beskrivs bl.a. Natura 2000-områden och vilka hänsyn som ska tas i dessa områden. I havsplanen pekas även områden ut för utbyggnad av vindkraft till havs.

I planen ska hänsyn tas till interaktioner mellan land och hav samt säkerhetsaspekter. Syftet är att underlätta fartygstrafik, reglera kommersiell användning, stödja vetenskapliga ändamål och skydda den marina miljön.

Områden för geologisk lagring av koldioxid

Geologisk lagring av koldioxid regleras i gruvlagen (Mijnbouwwet) som innehåller bestämmelser om gruvverksamhet inklusive prospektering, utvinning och underjordisk lagring av koldioxid (art. 25).

Av gruvlagen följer att det som utgångspunkt krävs tillstånd för att dels lagra koldioxid, dels utforska lämpliga lagringsplatser. Gruvlagen innehåller även materiella bestämmelser så som vad en ansökan respektive tillstånd ska innehålla (art. 26–32).

Lämpliga områden för geologisk lagring av koldioxid redovisas i havsplanen.

Accelerationsområden för förnybar energi

Ändringen av förnybartdirektivet (RED III) med krav på utpekande av s.k. accelerationsområden för förnybar energi är genomförd genom ändringar i miljö- och planlagen och lagen om havsbaserad vindkraft (Wet windenergie op zee). Genom ändringarna har två nya beslutstyper införts, beslut om att peka ut accelerationsområden och planbeslut i accelerationsområden. I planbesluten regleras specifika bestämmelser för accelerationsområdet i fråga. Inför att planbeslutet beslutas krävs en miljökonsekvensbeskrivning. Verksamheter som uppfyller de specifika bestämmelserna i planbeslutet för ett accelerationsområde anses tillåtliga och behöver inte ta fram en ny miljökonsekvensbeskrivning. I stället görs en s.k. screening av verksamheten eller åtgärden för att identifiera om verksamheten eller åtgärden kan ha andra negativa eller kumulativa effekter som inte på förhand har identifierats i planbeslutet. Om ingen sådan påverkan identifieras anses verksamheten eller åtgärden vara tillåtlig.

Provinserna är ansvariga för att peka ut accelerationsområden, med undantag för områden till havs och större nationella projekt på land. Dessa pekas ut av ansvarig minister.

Tidsfristerna i förnybartdirektivet är genomförda genom bestämmelser i miljö- och planförordningen (Omgevingsbesluit).

Natura 2000-områden

I Nederländerna regleras utpekandet av Natura 2000-områden i miljö- och planlagen.

Verksamhetsutövare som ska vidta åtgärder eller verksamheter i eller i närheten av ett Natura 2000-område måste ansöka om ett miljö- och plantillstånd (omgevingsvergunning). Prövningen av påverkan på Natura 2000 sker samlat tillsammans med övriga frågor som aktualiseras i det enskilda ärendet.

Provinsiell och regional nivå

Nederländerna består, som nämnts ovan, av tolv provinser. Provinserna utvecklar strategiska planer och samordnar regionala intressen avseende användning av mark- och vattenområden. Frågor om infrastruktur regleras vanligtvis på provinsiell nivå då dessa ofta berör flera kommuner.

På provinsiell nivå kan exempelvis generella regler för buller och fastställas. Det är även möjligt att reglera frågor om översvämnings-skydd.

Nederländerna är vidare uppdelade i 21 vattendistrikt. Vattendistriktet är en central del av Nederländernas vattenförvaltning, som syftar till att säkerställa en hållbar och säker vattenförsörjning och att minimera riskerna för översvämnings-ningar.

Kommunal planläggning

På kommunal nivå regleras användningen av mark- och vatten i s.k. miljöplaner (Omgevingsplan) (art. 2.4). Dessa är juridiskt bindande. Vad en miljöplan närmare ska innehålla regleras i fyra rättsakter (exempelvis i beslut om livsmiljökvalité [Besluit kwaliteit leefomgeving]) som fastställer vissa krav på hur de kommunala planerna ska tas fram och vad de ska innehålla.

I miljöplanen får kommunen reglera exempelvis luftkvalité, buller, vibrationer, jord och lukt. Det kan ske genom krav på tillståndsprövning eller genom generella regler. Kommunerna får dock inte reglera gränser för emissioner. Detta då kommunerna inte ansvarar för sådan reglering. Eftersom kommunerna saknar rådighet över nationell infrastruktur får de inte heller reglera exempelvis bullernivåer som är acceptabla från större vägar i miljöplanen.

De flesta verksamheter och åtgärder som påverkar miljön kräver antingen en anmälan eller ett miljö- och plantillstånd (Omgevingsvergunning). Tillstånd krävs för åtgärder och verksamheter som påverkar miljön, byggnationer, renoveringsåtgärder, avverkningar av träd, anläggande av vägar m.m.¹⁴ Vilka åtgärder och verksamheter som kräver anmälan respektive tillstånd skiljer sig åt mellan olika

¹⁴ Se <https://business.gov.nl/regulation/environment-and-planning-permit/> (besökt 2025-02-28).

kommuner. En verksamhet eller åtgärd som riskerar att påverka ett Natura 2000-område är alltid tillståndspliktig.

För att undersöka om en verksamhet eller åtgärd kräver tillstånd är det möjligt att besöka en digital plattform (Omgevingsloket) där kommunala, provinsiella och regionala regelverk är samlade. På plattformen kan en verksamhetsutövare även anmäla eller ansöka om tillstånd.

4.5.3 Förhandsbesked

Enligt miljö- och planlagen finns möjlighet att ansöka om förhandsbesked (vooroverleg eller voorbesluit) som innebär att den behöriga myndigheten ger en preliminär bedömning av en planerad åtgärd eller ett planerat projekt innan en tillståndsansökan ges in till myndigheten. Genom förhandsbeskedet får sökanden en bedömning av om åtgärden eller projektet är förenligt med gällande planer och regelverk samt om det finns några potentiella hinder eller krav som behöver beaktas. Processen för att få ett förhandsbesked är utformad för att kunna anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet.

Exempel på när ett förhandsbesked kan underlätta tillståndsprocessen är vid projektbeslut (projectbesluit) som krävs för att genomföra vissa större projekt. Med ”projekt” avses i nederländsk rätt större och komplexa verksamheter som är av allmänt intresse. Definitionen omfattar uppförande av byggnader eller inrättande av anläggningar eller arbeten och annan verksamhet som ändrar delar av den fysiska livsmiljön, inklusive verksamhet för utvinning av mineraler. Projektbeslut fattas på statlig nivå och inom ramen för den prövningen kan ett s.k. förhandsbesked ges om projektet är tillåtligt (art. 5.49).

Ett förhandsbesked är inte bindande för den behöriga tillståndsmyndigheten.

4.6 Tyskland

4.6.1 Regleringen

Som en federation är Tyskland en union av delvis självstyrande delstater vilka är förenade under den centrala förbundsregeringen. Tysklands administration utgör på så sätt en tre-nivåstruktur, bestående av den federala nivån, delstatsnivån och den kommunala nivån.

På federal nivå fastställer förbundet (Bund) de grundläggande målen och principerna för planläggning i Tyskland, med särskilt fokus på sektoriell planering och offentliga investeringar ur ett nationellt och regionalt strukturpolitiskt perspektiv. Den federala planlagstiftningen Raumordnungsgesetz (ROG) fastställer villkor, uppgifter och riktlinjer för delstats och regional planläggning. En central aspekt av den federala planeringen är att formulera vägledande principer och handlingsplaner för utveckling i samverkan med delstaterna.

Framtagande av federala planer har blivit alltmer ovanligt och i praktiken begränsar sig förbundsregeringen till att utarbeta och genomföra allmänna principer. Dessa riktlinjer och principer är bindande för delstaterna, men är generellt formulerade för att ge delstaterna stort utrymme i sin planläggning. Ett undantag är att den federala regeringen har nyttjat möjligheten att skapa strategier för samordning över delstatsgränser, och planer för den exklusiva ekonomiska zonen i Nordsjön och Östersjön. Ansvar för den federala planläggningen ligger hos förbundsministeriet för transport och digital infrastruktur. Delstaterna har befogenhet att avvika från federala planeringsföreskrifter i sin lagstiftning, särskilt när det gäller processuella bestämmelser för territoriell planering. Detta är något som exempelvis Bayern har gjort.

Planläggning i Tyskland är på så sätt i huvudsak en delstatlig uppgift. Delstaterna ansvarar för omfattande och bindande planeringsåtgärder inom sina respektive områden, vilket också är bindande för underordnade myndigheter, såsom kommuner. Den regionala planeringen organiseras olika beroende på delstat. Schleswig-Holstein och Saarland har en helt delstatlig regional planering. Nordrhein-Westfalen, Hessen och Bayern har en blandmodell där både delstaten och kommunala myndigheter deltar och i Niedersachsen är det vanligtvis distriktsnivån som ansvarar för den regionala planeringen.

Sammanlagt finns 83 organisatoriska enheter i Tyskland som arbetar med (del)statlig planering: en federal planeringsmyndighet, 14 delstatliga planeringsavdelningar och 68 regionala planeringsinstitutioner.

För att säkerställa att samordning mellan delstaterna och federala myndigheter sker finns ett lagkrav på att det ska finnas en kommitté för samordning av planering mellan nämnda myndigheter (Ministerkonferenz für Raumordnung, 24 § ROG).

4.6.2 Planering för användningen av mark- och vattenområden

Nationell nivå

Det federala ministeriet för transport, byggnation och stadsutveckling (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) upprättar, i samråd med berörda federala ministerier, en fysisk planeringsplan för den exklusiva ekonomiska zonen (se mer om havsplanen nedan). Ministeriet kan även upprätta transnationella planeringsåtgärder inom ramen för den federala transportinfrastrukturplaneringen (17.2 § ROG). Syftet med sådana planeringsåtgärder är att hantera översvämningar och skapa lokaliseringsförutsättningar för hamnar och flygplatser.

Vid framtagandet av federala planer ska relevanta offentliga organ ges möjlighet att delta. Planerna offentliggörs via myndighetens webbplats och i officiella kungörelser (18 § ROG). Federala planeringsplaner publiceras även i den federala officiella tidningen.

Om en planeringsåtgärd på regional nivå avviker från de federala planeringsmålen ska detta prövas av relevant myndighet utifrån planeringens omfattning och betydelse. Om en avvikelse beviljas inom ramen för en annan beslutsprocess ska samråd ske med det federala ministeriet för bostäder, stadsutveckling och byggande (19 § ROG).

Havsplan

Den nationella havsplan som ska utarbetas för den tyska exklusiva ekonomiska zonen innehåller föreskrifter för att hantera konkurrerande användningsområden i dessa vatten (17 § ROG). I detta sam-

manhang måste hänsyn tas till sjöfart och hamnindustri, utvinning av råvaror, energiproduktion – särskilt genom vindkraft – samt miljö- och kustskydd, fiskeindustrin, försvarsintressen och turism.

Planen som omfattar både Nordsjön och Östersjön utarbetades av den federala sjöfarts- och hydrografiska myndigheten (Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie) i samråd med de angränsande förbundsstaterna och grannländerna. Planen trädde i kraft i september 2009 genom en förordning utfärdad av det federala ministeriet för transport, byggnation och stadsutveckling.

Planen fastställer

- mål – som är rättsligt bindande
- principer – riktlinjer som ska beaktas, exempelvis vid beslut om tillståndsprövning och vid bedömning av relevanta intressen.

Den maritima planen är rättsligt bindande, vilket innebär att havsbaserad vindkraft endast kan utvecklas inom de områden som specificeras i planen. I vissa av områden som pekats ut för havsbaserad vindkraft har sedan ansvarig myndighet upprättat en utvecklingsplan som anger när varje område ska auktioneras ut, bebyggas och anslutas till elnätet. I dessa områden har delar av den miljöbedömning som krävs av MKB-direktivet gjorts av den planläggande myndigheten för att på så sätt underlätta exploatering.

Den federala sjöfarts- och hydrografiska myndigheten utgör sedan en s.k. ”one-stop shop” för efterföljande tillståndsprövning.¹⁵

Områden för geologisk lagring av koldioxid

Geologisk lagring av koldioxid regleras i huvudsak i Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (KSpG). Av regleringen framgår att det federala ministeriet för ekonomi och energi, i samförstånd med det federala ministeriet för miljö, naturskydd och kärnsäkerhet, ska utarbeta och uppdatera ett register som beskriver potentialen hos bergskikt som förefaller lämpliga för permanent lagring av koldioxid (5 § KSpG). Underlagen för bedömningen tas fram av det federala institutet för geovetenskap och naturresurser i samråd med behöriga delstatsmyn-

¹⁵ Se SOU 2024:89 bilaga 3 s. 38 och 39.

digheter (5 § KSpG). Det krävs sedan bl.a. ett undersökningstillstånd samt ett förhandsgodkännande av ansvarig delstatlig myndighet för att genomföra geologisk lagring av koldioxid. En ansökan om geologisk lagring begränsas inte av det register som har tagits fram på federal nivå.

Accelerationsområden för förnybar energi

För att påskynda omställningen till en hållbar och växthusgasneutral elproduktion fastställdes 2022 bindande mål för utbyggnaden av landbaserad vindkraft i delstaterna i en federal lag om fastställande av markbehov för landbaserade vindkraftverk (1(2) § WindBG). Enligt lagstiftningen är varje delstat skyldig att avsätta en viss andel av sin yta för vindkraft och redovisa måluppfyllelse senast 2027 och 2032 (3.1 § WindBG). För att möta dessa krav måste delstaterna definiera nödvändiga områden i sina regionala planer och säkerställa att kommunala myndigheter anvisar tillräckliga ytor.

Exempelvis har Niedersachsen ålagts att avsätta 2,2 procent av sin yta för vindkraft till 2032, medan Bayern har en lägre andel på 1,8 procent. Skillnaderna i målsättning speglar de regionala förutsättningarna och behovet av att anpassa planeringen efter geografiska och ekonomiska faktorer.

När en ansökan inkommer om att uppföra, ändra eller driva ett vindkraftverk inom ett redan utpekat vindkraftsområde ska en miljökonsekvensbedömning genomföras som en del av godkännandeförfarandet. Denna process frångår vissa krav i lagen om miljökonsekvensbedömning, särskilt avseende artskyddsprövning enligt den federala naturskyddslagen (6.1 § WindBG).

För att detta förenklade förfaranden ska tillämpas krävs att en miljöbedömning genomfördes vid tidpunkten för utpekandet av vindkraftsområdet och att området inte är beläget inom exempelvis ett Natura 2000-område, ett naturreservat eller en nationalpark. Den behöriga myndigheten ska vid planläggningen besluta om lämpliga och proportionella skyddsåtgärder för att säkerställa efterlevnad av naturskyddslagstiftningen. Dessa åtgärder kan inkludera driftbegränsningar, särskilt för att skydda fladdermöss genom akustiska mätningar och anpassade driftsvillkor (6.1 § WindBG).

Om adekvata skyddsåtgärder inte kan vidtas eller om det saknas tillräckliga data, ska operatören i stället erlagga en kompensationsavgift, vars belopp bestäms utifrån anläggningens kapacitet och graden av påverkan på fågel- och djurliv. Avgiften varierar mellan 450 och 3 000 euro per installerad megawatt och förvaltas av det federala ministeriet för miljö, naturskydd, kärnsäkerhet och konsumentskydd och används för åtgärder som syftar till att förbättra bevarandestatusen för de arter som påverkas av vindkraftsetableringen (6.1 § WindBG).

Det förenklade tillståndsförfarandet gäller för ansökningar som lämnas in senast den 30 juni 2025 och sökanden måste kunna visa att denne har säkrat marken för uppförandet och driften av vindkraftverket genom avtal. Bestämmelserna kan även tillämpas retroaktivt på pågående processer där ansökan inkom före den 29 mars 2023, men ännu inte har avgjorts (6.2 § WindBG).

Efter att RED III trädde i kraft har Tyskland genomfört kravet på att peka ut accelerationsområden för förnybar energi genom det sedan tidigare upprättade planformatet för vindkraft genom att de vindkraftsområden som har utsetts före den 19 maj 2024 är accelerationsområden förutsatt att dessa planer har genomgått en miljöbedömning och att vindkraftsområdet inte är beläget i exempelvis ett Natura 2000-område, ett naturreservat, eller en nationalpark (6a § WindBG).

Natura 2000-områden

Hänsynstagande till Natura 2000-områden sker som utgångspunkt i den regionala planeringen, förutom när federala myndigheter exempelvis planlägger den ekonomiska zonen i syfte att planlägga för havsbaserad vindkraft.

Utgångspunkten är att den federala regeringen och delstaterna tillsammans fullgör skyldigheten att peka ut Natura 2000-områden i enlighet med art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet (31 § Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege [BNatSchG]). Delstaterna väljer ut de områden som enligt nämnda direktiv ska skyddas och inleder samråd med det federala ministeriet för miljö, naturskydd och kärnsäkerhet, även andra berörda federala ministerierna kan höras inför att de utvalda områdena skickas in till EU-

kommissionen (32 § BNatSchG). Avseende Natura 2000-områden till havs i den ekonomiska zonen och på kontinentalsockeln ska urvalet av områden göras av den federala naturskyddsmyndigheten med deltagande av de myndigheter vars ansvarsområde berörs och med deltagande av allmänheten och med samtycke från det federala ministeriet för miljö, naturskydd och kärnsäkerhet. Det federala ministeriet för miljö, naturskydd och kärnsäkerhet ska involvera de berörda federala ministerierna och samråda med angränsande delstater (57 § BNatSchG).

Regional nivå

Planläggning sker som utgångspunkt i regionala planer, en delstatlig plan och en eller flera regionala planer. Planerna syftar till att samordna markanvändning (1.1 § ROG). Planeringen utgår från principen om hållbar utveckling, där sociala och ekonomiska behov balanseras mot ekologiska hänsynstaganden för att uppnå en varaktig och jämlik rumslig ordning (1.2 § ROG). Förenklat går det att säga att planerna innehåller olika nivåer av rättsligt bindande element. Planerna ska bl.a. innehålla förslag på bebyggelseutveckling som ska eftersträvas samt infrastrukturutveckling som ska säkras.

5 Identifierade utmaningar

5.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet beskriver vi de utmaningar vi har identifierat i relation till tillämpningen av hushållningsbestämmelserna och övriga bestämmelser om tidigt besked från det allmänna avseende användningen av mark- och vattenområden.

5.2 Är placering av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken olämplig?

5.2.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi de utmaningar vi har identifierat i relation till placeringen av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken. Vi beskriver också närmare de tillämpningsproblem som har uppkommit som en följd av placeringen av 4 kap. 8 § miljöbalken i 4 kap. miljöbalken.

5.2.2 Allmänt om hushållningsbestämmelsernas placering i miljöbalken

Som framgår av vår redovisning i avsnitt 3.2.2 tillämpas bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden vid planering och prövning enligt flera olika lagar. Bestämmelserna tillämpas således inte bara vid prövning enligt miljöbalken utan också enligt elva andra lagar, exempelvis plan- och bygglagen, väglagen, lagen om byggande av järnväg och minerallagen. Hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i dessa lagar ser dock delvis olika ut och det

samlade regelverket upplevs som spretigt. Detta bidrar i sin tur till vissa otydligheter och oklarheter vid tillämpningen.

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.2 flyttades hushållningsbestämmelserna, i princip oförändrade från 2 och 3 kap. lagen med hushållning av naturresurser m.m. till 3 och 4 kap. miljöbalken i samband med miljöbalkens införande 1999. Några remissinstanser ifrågasatte flytten och pekade dels på den nära kopplingen till fysisk planering, dels på att bestämmelserna inte hade integrerats i balken i tillräcklig utsträckning. *Lagrådet* godtog dock förslaget med en placering i miljöbalken.¹

En fråga som har uppkommit under utredningsarbetet är dock om flytten av bestämmelserna var avsedd att innebära en ändrad tillämpning trots att bestämmelserna som sådana var desamma. En annan fråga som har uppkommit är huruvida placeringen av bestämmelserna i miljöbalken innebär att de tillämpas på olika sätt vid prövningar enligt miljöbalken respektive enligt andra lagar.

Av förarbetena till lagen om hushållning med naturresurser m.m. framgår att god hushållning med landets naturresurser innebar att ekonomiska intressen skulle bedömas i förhållande till ekologiska, sociala eller samhällsekonomiska intressen av mer långsiktig karaktär. Lagen skulle inte ensidigt främja bevarandointressen och långsiktiga försörjningsbehov utan det grundläggande syftet var att främja en användning av naturresurserna som var förnuftig för samhället vid en allsidig och samlad bedömning – både i ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv.² Vidare framgår av förarbetena att lagen hade en inriktning mot arealhushållning eftersom det i första hand är vid ianspråktagande av områden för skilda verksamheter som beslut enligt olika lagar med olika utgångspunkter kan komma i konflikt med varandra.³

Vid Miljöbalkskommitténs översyn av bestämmelsernas placering i miljöbalken 2002 fann kommittén att bestämmelserna stämde väl in i miljöbalkens regelverk och att det inte skulle ge någon ökad klarhet att flytta dem till t.ex. plan- och bygglagen. Samtidigt gjorde kommittén bedömningen att det är viktigt att bestämmelserna är desamma vid prövningarna i de lagar som hänvisar till 3 och 4 kap. miljöbalken.⁴

¹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 185 och 186.

² Se prop. 1985/86:3 s. 14.

³ Se prop. 1985/86:3 s. 21.

⁴ Se SOU 2002:50 s. 86.

Vi kan konstatera att hushållningsbestämmelsernas placering i miljöbalken innebär att de, åtminstone vid tillståndsprövning av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken, omfattas av tillämpningsanvisningarna i 1 kap. 1 § miljöbalken. Av förarbetena framgår att syftet med 1 kap. 1 § miljöbalken bl.a. är att genomföra miljöpolitiska mål och att paragrafens bestämmelser medför en ny och vidare tillämpning av de bestämmelser som har sin förebild i äldre lagstiftning. För att nå miljömålen innehåller miljöbalken också allmänna hänsynsregler som gäller för alla och som innehåller en skyldighet att beakta allmänna principer för miljöarbetet som t.ex. försiktighetsprincipen, lokaliseringsprincipen, kretsloppsprincipen och produktvalsprincipen.⁵ Se beskrivning av dessa bestämmelser i avsnitt 3.2.2.

I miljöbalken finns hänvisningar till samtliga eller delar av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken på fem ställen – i 2 kap. 6 §, 11 kap. 24 §, 16 kap. 11 § och 17 kap. 3 och 4 a §§ miljöbalken. Av 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken framgår att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av val av lämplig plats vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 §. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. ska dock endast tillämpas i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden. Av 11 kap. 24 § miljöbalken framgår att en damm ska vara klassificerad i en dammsäkerhetsklass bl.a. om dammen vid ett dammhaveri kan medföra förstörelse av områden som är av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Av 16 kap. 11 § miljöbalken framgår att företräde ska ges åt den verksamhet som bäst stämmer överens med 3 kap. miljöbalken om jämkning inte kan göra utan väsentlig nackdel för någon verksamhet när skilda verksamheter prövas samtidigt och verksamheterna på grund av att de berör samma naturresurs eller av någon annan orsak inte kan utövas vid sidan av varandra i enlighet med ansökningarna. Av 17 kap. 3 § miljöbalken framgår att regeringen för ett visst fall får förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av sådana åtgärder för vattenkraftverk och vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål i vattenförekomster som är skyddade enligt 4 kap. 6 §, men som behövs för att upprätthålla,

⁵ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 166.

underhålla eller ändra en anläggning eller verksamhet vidtas och som inte medför någon ökad negativ miljöpåverkan eller endast en tillfällig sådan ökad påverkan. Av 17 kap. 4 a § miljöbalken framgår att regeringen, på kommunfullmäktiges begäran, under vissa omständigheter ska förbehålla sig tillåtighetsprövningen av en ny anläggning för att utvinna ämnen eller material inom de fjällområden som är skyddade enligt 4 kap. 5 § miljöbalken.

Sammantaget kan vi konstatera att hänvisningarna i miljöbalken till bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken kopplar till en specifik prövningssituation och dessutom ett specifikt riksintresse i tre av fem situationer (11 kap. 24 §, 17 kap. 3 och 4 a §§ MB).

Av förarbetena till miljöbalken framgår att avsikten vid överflyttningen av bestämmelser från äldre lagar till miljöbalken rent generellt var att kravet på miljöhänsyn skulle understrykas.⁶

Vid Miljöbalkskommitténs analys 2002 av om det finns en konflikt mellan bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § miljöbalken fann kommittén dock att detta inte är fallet. Enligt kommittén är miljöbalkens mål att främja en hållbar utveckling. Miljöbalken är därigenom inte någon renodlad skydds- eller bevarandelagstiftning. Det framkommer bl.a. genom att bestämmelserna ska säkerställa att exploatering sker på ett sätt som främjar en hållbar utveckling och hur avvägning ska ske mellan miljöintressena och intressena att bedriva miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet eller täkt. Miljöbalkskommittén påpekade också att bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken inte avser att skydda enskilda intressen, utan är ett planeringsinstrument som är avsett att tillvarata statens allmänna intressen beträffande vissa geografiskt anknutna naturresurser. Vid exempelvis en avvägning mellan två oförenliga riksintressen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken, bör alltså 1 kap. 1 § miljöbalken ge vägledning när det gäller vilket riksintresse som ska ges företräde. I förarbetena framhålls att den användning som på lämpligaste sätt främjar en hushållning med mark- och vattenområden i ett långsiktigt perspektiv ska ges företräde.⁷ Bedömningen ska ”i enlighet med balkens mål innefatta ekologiska, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden”.⁸ Även Sveriges internationella åtaganden ska beaktas vid avvägningen mellan oförenliga riks-

⁶ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 2.

⁷ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 35.

⁸ Se Michanek, Miljöbalken, 3 kap. 10 § Karnov (JUNO) (besökt 2025-03-13).

intressen.⁹ Det gäller oavsett om prövningen avser en verksamhet eller åtgärd som provas enligt miljöbalkens regler eller om det är fråga om en prövning enligt någon av de andra lagar som hänvisar till hushållningsbestämmelserna.¹⁰

Samtidigt har i vårt utredningsarbete framförts att hushållningsbestämmelsernas placering i miljöbalken riskerar att medföra att andra allmänna intressen och det samhällsekonomiska perspektivet i hållbarhetsbegreppet försvagas, exempelvis den gröna näringsens möjligheter att bidra till klimatomställningen. Enligt kommentaren till miljöbalken har placeringen av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken också medfört att miljöfrågorna har fått större tyngd vid avvägningen mellan olika statliga intressen än vad som gällde tidigare.¹¹ Vi kan också konstatera att utformningen av hänvisningarna till miljöbalken i olika sektorslagar medför att hushållningsbestämmelserna tillämpas på olika sätt vid olika prövningssituationer. Både hushållningsbestämmelsernas placering i miljöbalken och de hänvisningar som finns till dessa och andra bestämmelser i miljöbalken i andra lagar påverkar således bestämmelsernas tillämpning. Samtidigt har förutsättningarna för att tillämpa hushållningsbestämmelserna i enlighet med lagstiftarens intentioner förändrats i flera avseenden sedan bestämmelserna infördes i miljöbalken. Samhällsutvecklingen har bl.a. inneburit en ändrad näringslivsstruktur och demografi, större arbetsmarknadsregioner och ökad urbanisering. Klimatomställningen ställer nya krav samtidigt som takten i omställningen måste vara hög. Även ny teknik, nya produkter och nya processer innebär att andra krav behöver ställas vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Mark- och vattenanvändningsfrågorna är nu om möjligt än mer aktuella – utifrån frågor om biologisk mångfald, livsmedelsförsörjning, säkerhet, energi och klimat. Nationella mål, planer och program har också fått en allt tydligare roll i samhällsplaneringen och nya åtaganden enligt internationella överenskomelser och unionslagstiftningen påverkar svensk samhällsplanering och tillståndsprövning. Även tidigare utredningar har gjort bedömningen att synen på vilka intressen som samhället har anledning att betrakta som allmänna får anses ha förändrats något sedan miljöbalken infördes. Detta gäller exempelvis behovet av att ta hänsyn

⁹ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 35.

¹⁰ Se SOU 2002:50 s. 88 och 89.

¹¹ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (JUNO) kommentaren till 3 kap. (besökt 2025-02-10).

till klimatpåverkan, bostadsförsörjning och näringslivsutveckling som allmänna intressen.¹²

Våra överväganden i frågan om lämplig placering av hushållningsbestämmelserna återfinns i avsnitt 7.2.1.

5.2.3 Särskilt om placeringen och tillämpningen av 4 kap. 8 § miljöbalken

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2.2 finns i 4 kap. 8 § miljöbalken en bestämmelse som innebär att en användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken (Natura 2000-område) och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats. Paragrafen infördes den 1 juli 2001. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att planer godkänns eller tillstånd meddelas om den prövade verksamheten eller åtgärden riskerar att orsaka en betydande miljöpåverkan i ett Natura 2000-område.¹³

Avsikten med placeringen av bestämmelsen i 4 kap. miljöbalken var således att säkerställa att frågan om Natura 2000-tillstånd prövas innan en bedömning av en verksamhet eller åtgärd enligt hushållningsbestämmelserna görs. Både bestämmelsens utformning, innehåll och placering har medfört tillämpningsproblem. Detta framgår bl.a. av bakgrunden till de ändringar av hänvisningar till 4 kap. miljöbalken i minerallagen som genomfördes 2024.¹⁴

Vi beskriver dessa utmaningar närmare i avsnitt 5.4.5.

¹² Se SOU 2015:99 s. 31.

¹³ Se prop. 2010/11:111 s. 47.

¹⁴ Se prop. 2023/24:126.

5.3 Kommer dagens besked om lämplig placering av en verksamhet i relation till allmänna intressen sent i prövningsprocessen?

5.3.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi de utmaningar vi har identifierat avseende tidigt besked från det allmänna om lämplig placering av en verksamhet i relation till allmänna intressen. Problembeskrivningen avser både vad som avses med ett tidigt besked från det allmänna, vilka verksamheter som är intresserade av ett sådant besked och de utmaningar som finns avseende nuvarande tidiga besked genom tillåtlighetsprövning och beslut om koncession.

I avsnitt 5.3.6 återfinns våra sammanfattande slutsatser avseende de identifierade utmaningarna.

5.3.2 Vilka verksamhetsutövare är intresserade av ett tidigt besked?

Under utredningsarbetet har vi stämt av frågan om intresset och behovet av att få ett tidigt besked i fråga om tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken med olika verksamhetsföreträdare. Vi har då i första hand tagit kontakt med sådana branscher som behöver ta stora landarealer i anspråk eller där etableringen av verksamheten många gånger innebär att motstående allmänna intressen kan komma att påverka bedömningen av verksamhetens möjlighet att få bedrivas på önskad plats. Vi har även studerat de förslag på tidiga besked som Utredningen om havsbaserad vindkraft, Kärnkraftsprövningsutredningen respektive Klimat- och näringslivsdepartementet har lämnat.¹⁵

Den bild som har vuxit fram avseende intresset av och synen på ett tidigt besked är något spretig och i vissa fall motsägelsefull. En övergripande synpunkt är att det skulle behöva säkerställas att en möjlighet till tidigt besked bidrar till en snabbare tillståndprocess. En annan synpunkt som är gemensam för de olika branscherna är att en möjlighet till tidigt besked bör vara frivilligt att begära. Även om

¹⁵ Se SOU 2024:89, SOU 2025:7 och KN2024/01912.

det är en fördel att få besked tidigt i processen skulle det vara negativt om ett nytt obligatoriskt steg införs i tillståndprocessen. Detta särskilt mot bakgrund av de långa handläggningstider som ofta blir fallet vid en prövning av regeringen (se statistik i avsnitt 5.3.4).

För *gruvverksamheter* har det förts fram att ett frivilligt tidigt besked i frågan om tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken endast skulle vara av intresse om ett sådant besked skulle få en giltighetstid på 25 år, på motsvarande sätt som nuvarande beslut om bearbetningskoncession.

När det gäller *anläggningar för vindkraft* har det förts fram att konflikter vid nyetableringar ofta uppkommer i relation till totalförsvarets och rennäringens riksintresseanspråk, men även i förhållande till riksintresseanspråk för kulturmiljö. Sammanfattningsvis ser vindkraftsbranschen vissa fördelar med en möjlighet att begära ett tidigt besked genom att ett sådant besked skulle kunna ge förutsebarhet och möjliggöra planering av verksamheten på ett sätt som innebär att resurser kan läggas på rätt projekt. Ett besked skulle dock behöva lämnas tidigt i processen för att fylla en sådan funktion. För ett positivt tidigt besked räknar branschen med att det skulle komma att krävas att underlagen visar att det geografiska området är lämpligt för etableringen i förhållande till natur, kultur och friluftsliv. Vidare skulle beskedet behöva vara välgrundat och bygga på sådana fakta som innebär att utförliga utredningar och karteringar av till exempel buller, skugga, hydrologi, landskapsbild kommer att behöva tas fram. Kraven på underlag kommer då i princip att motsvara de som gäller för en specifik miljöbedömning. Omfattningen av underlaget kommer att vara beroende av vilket allmänt intresse som påverkas och vilken ny verksamhet som avses bedrivas. Påverkan på område av riksintresse för rennäringen är ett exempel på fråga som kan tänkas medföra omfattande utredningar innan ett tidigt besked kan ges. Vindkraftsbranschen för fram att det är av vikt att det inte ställs krav på för mycket utredningar av verksamhetsutövarna i ett tidigt skede. Samtidigt gör de bedömningen att det är svårt att se några fördelar med ett besked som lämnas först i ett senare skede av processen. Det är också av stor vikt att kravet på kommunal tillstyrkan hanteras inom ramen för ett tidigt besked så att det inte krävs ytterligare besked i denna fråga senare i processen. De flesta inom vindkraftbranschen anser att ett tidigt besked bör vara bindande för efterföljande prövning, annars finns det risk

för att beskedet inte skulle fylla någon annan funktion än dagens samrådsyttrande. Det förs också fram som viktigt att det tidiga beskedets giltighetstid bör gälla under hela tillståndsprcessen så att det inte riskerar att påverkas av exempelvis politiska förändringar efter ett riksdagsval. Dock finns det aktörer inom vindkraftbranschen som anger att de prövande myndigheterna bör ha sista ordet avseende verksamhetens tillåtlighet och att ett tidigt besked endast bör vara vägledande.

När det gäller *anläggningar för solkraft* har det förts fram att det främst är bestämmelserna i 3 kap. 4 § miljöbalken avseende brukningsvärd jordbruksmark samt totalförsvarets riksintresseanspråk som kan komma i konflikt med etableringen av verksamheten. Frågan om lämplig plats är oftast den fråga som är mest avgörande för utfallet av prövningen för dessa verksamheter. Solkraftsbranschen anger att ett förhandsbesked eventuellt skulle kunna ge verksamhetsutövare värdefull information om en viss plats är lämplig, dock är det beroende av vilken instans som ska pröva frågan samt vilket underlag som kan komma att krävas. Exempelvis ser branschen stora risker med att låta länsstyrelsen vara prövande instans i dessa frågor. Branschen anser inte heller att beskedet bör vara bindande för det efterföljande tillståndsbeslutet. I denna del drar branschen paralleller med elnätsföretagens förhandsbesked avseende tillgänglig kapacitet för mer elproduktion i elnätet. Vidare menar branschen att avvägningar inte borde behöva göras om två intressen kan samverka, såsom solenergi på jordbruksmark. Utgångsläget bör alltid vara att prioritera markanvändning där flera allmänna intressen kan samverka. Dessa intressen kan vara såväl ekonomiska som miljömässiga.

När det gäller *täktverksamheter* har det förts fram att ett tidigt besked avseende lokaliseringen av verksamheten skulle kunna vara av intresse om ett sådant besked kan lämnas snabbt i ett tidigt skede av processen. Dock är branschen generellt skeptisk till en utveckling mot parallella processer likt den som sker vid bearbetningskoncession. Branschföreträdarna menar att parallella processer riskerar att förlänga processen i stället för att miljöprövningen blir snabbare och mer rättssäker. Det är därtill av synnerlig vikt att prövningen av täkter inte omfattas av en obligatorisk förprövning av lokaliseringen samt att ett eventuellt negativt tidigt besked är överklagbart för den sökande. Precis som övriga branscher har det

även förts fram farhågor avseende omfattningen på det underlag som behövs för en process som ska leda fram till ett bindande besked. Risken är att underlaget i princip behöver motsvara en komplett ansökan.

När det gäller *anläggningar för kärnkraft* omfattas de i dag av ett obligatoriskt krav på tillåtighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Även enligt Kärnkraftsprövningsutredningens förslag omfattas de av ett obligatoriskt krav på förprövning genom ett principbeslut som föreslås ersätta dagens tillåtighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken.¹⁶ Utredningen anger att syftet med förslaget är att regeringen tidigt ska ta ställning till om det är förenligt med samhällets helhetsintresse att uppföra och driva en kärnteknisk anläggning på en viss plats. Den politiska dimensionen är väldigt viktig för att nya kärntekniska anläggningar ska kunna uppföras och kärnteknisk verksamhet kunna bedrivas. Allmänhetens acceptans är central och det finns många aspekter som bör bedömas både på central nivå av regeringen och på lokal nivå av kommunfullmäktige. Även Klimat- och näringslivsdepartementets förslag innebär att ett tidigt besked ska kunna ges inför uppförande av en kärnteknisk anläggning. Förslaget är en omarbetning av Kärnkraftsprövningsutredningens förslag. Enligt promemorian är ambitionen att göra prövningen mer flexibel, så att de aktörer som efterfrågar ett tidigare ställningstagande från regeringen har möjlighet att få det.¹⁷

Med en möjlighet att ersätta dagens krav på obligatorisk tillåtighetsprövning av regeringen under tillståndsprocessen med en möjlighet att antingen begära ett tidigt besked i frågan om tillämpningen av hushållningsbestämmelser innan tillståndsprocessen påbörjas eller få ett sådant besked under tillståndsprocessen är vår bild att ett sådant besked bör vara av intresse inför uppförande av kärntekniska anläggningar. Skälet för det är dels att prövningsprocessen i sin helhet kan snabbas upp om frågan kan avgöras tidigt, dels att stora investeringar på fel plats kan undvikas. Vid kontakt med verksamhetsutövare för kärntekniska anläggningar har det framkommit att i de fall den tidiga prövningen enbart avser besked i frågan om tillämpning av hushållningsbestämmelserna bör möjligheten att ansöka om ett sådant tidigt besked vara frivilligt.

¹⁶ Se SOU 2025:7.

¹⁷ Se Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria KN2024/01912.

5.3.3 Vad är utmaningen i relation till nuvarande bestämmelser?

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2.2 ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid miljöprövning enligt miljöbalken, men också vid planläggning och prövning enligt elva andra lagar, exempelvis enligt plan- och bygglagen. Gemensamt för tillämpningen är att bestämmelserna ska tillämpas i den enskilda planläggnings- eller prövningssituationen.

Detta medför att det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats avgörs slutligt först i samband med att beslutet om planen eller tillståndet (se dock nedan avseende sådana verksamheter som föregås av beslut om koncession). Är fråga om tillståndsprövning av en verksamhet eller åtgärd enligt miljöbalken räcker det dessutom sällan att få besked om det allmännas grundläggande syn på markanvändningen genom en befintlig plan enligt plan- och bygglagen eftersom frågan om val av plats ska bedömas på nytt i samband med miljöprövningen (2 kap. 6 § MB). För den som vill bedriva en viss verksamhet eller vidta en viss åtgärd innebär detta således att frågan om lämplig lokalisering i relation till statens nationella anspråk på mark- eller vattenområden är svåra att förutse. Att beskedet i denna del kommer först i samband med att beslut om tillstånd meddelas uppges resultera i att vissa större projektidéer över huvud taget inte fullföljs för att undvika att omfattande investeringar görs i "onödan".

Samtidigt kan vi konstatera att utbredningen av anspråken på områden av riksintresse både är stor och ökande i Sverige. Enligt en uppskattning gjord 2014 motsvarar den drygt hälften av Sveriges land- och vattenareal (46 procent omfattades av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ MB och 13 procent omfattades av riksintresse enligt 4 kap. 2–8 §§ MB).¹⁸ Boverket lät 2020 göra en ny uppskattning över omfattningen av några riksintresseanspråk enligt 3 kap. miljöbalken, dvs. naturvård, kulturmiljövård, friluftsliv, vindbruk och kommunikation. Den visar att skillnaderna mellan 2014 och 2020 i det närmaste är försumbara för flera av anspråken. För friluftsliv och i viss mån även för kulturmiljövården har det dock skett en utökning av områdena med 6 respektive 3 procent.¹⁹ Även om det

¹⁸ Se SOU 2015:99 bilaga 3 Länsvis fördelning av områden av riksintresse.

¹⁹ Se Boverkets rapport 2020:26 Översyn kriterier riksintressen, s. 16.

till synes är relativt små procentuella förändringar över tid så uppmärksammade Riksidresseutredningen att det förekommer att myndigheternas bedömningar när det gäller områden av riksintresse i vissa fall kan upplevas som inaktuella. Det kan gälla både områdesvärde och dess avgränsning. Som exempel nämner utredningen ett skogsområde av riksintresse för naturvården eller friluftslivet som kan ha blivit kalavverkat vilket medfört att intresset inte längre är aktuellt. Ett annat exempel är område av riksintresse för kulturmiljövården där en byggnad som utgör värdebäraren kan ha blivit inaktuell eftersom byggnaden har förfallit.²⁰

Förstudien om nationell fysisk planering lät 2022 göra en ny kartläggning över riksintresseanspråkens utbredning, överlapp och förändring över tid. Den använder en annan metod och går inte direkt att jämföra med tidigare uppskattningar gjorda 2014 och 2020. Förstudiens kartläggning visar att den största arealen av områden av riksintresse finns inom ändamålet friluftsliv. För riksintresseanspråk som är utpekade enligt 3 kap. miljöbalken har areella förändringar skett sedan de först pekades ut för naturvård, energiproduktion samt friluftsliv. Riksidresset för naturvård och friluftsliv har ökat med vardera 7 procent och för riksidresset energiproduktion skedde en stor utökning i och med att områden för vindkraft pekades ut. Den enskilt största förändringen i anspråk finns inom områden som är av riksintresse för att totalförsvarets anläggningar.²¹

För cirka två femtedelar av den totala arealen är samma område av riksintresse för två eller flera olika ändamål. I sådana områden kompliceras planläggningen eller tillståndsprövningen ytterligare. Sannolikheten för att ett ärende berör ett område av riksintresse är således stor och detta påverkar också på olika sätt möjligheterna att utveckla olika typer av verksamheter i områdena.²²

Även om länsstyrelsen alternativt annan berörd statlig myndighet ska yttra sig över tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i samband med planläggning och tillståndsprövning, bidrar otydligheten och osäkerheten i hushållningsbestämmelsernas tillämpning i den enskilda planläggnings- eller tillståndsprövningssituationen tillsammans med den stora omfattningen av områden av riksintresse och andra nationella intressen, enligt vår bedömning, inte bara till

²⁰ SOU 2015:99 s. 403.

²¹ Se Ds 2023:28 s. 67 och 91.

²² Se SOU 2015:99 s. 303.

sena besked utan riskerar också att äventyra hela riksintressesystemets legitimitet. När riksintressesystemet infördes avsågs endast få och unika områden komma i fråga för ett utpekande.²³ Att närmare hälften av Sveriges yta nu omfattas av ett eller flera utpekanden och därmed ges ett särskilt starkt skydd är knappast i linje med lagstiftarens intentioner.

Riksintresseutredningen fann 2015 att det finns en acceptans för att staten har legitima skäl att hävda vissa intressen framför andra, men att tillämpningen av regleringen ofta medför att beskrivningen av områden av riksintresse inte alltid är tillräckligt utvecklad och preciserad för att områdets värde och utbredning ska kunna förstås. Utredningen föreslog ett antal ändringar i regleringen, bl.a. att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta att ett område är av riksintresse. Regeringen skulle vidare genom bestämmelser i hushållningsförordningen uppdra åt sektorsmyndigheterna att inom sina respektive ansvarsområden besluta om att ett område är av riksintresse. Sådana beslut skulle föregås av en samrådsprocess som innefattade dialog med Boverket samt de länsstyrelser, regionala organ, kommuner och sektorsmyndigheter som är berörda. I underlaget för samrådsprocessen skulle det föreslagna området avgränsas på en karta och beskrivas så att det är möjligt för kommunen att i översiktsplanen redogöra för hur kommunen avser att tillgodose riksintresset. Av underlaget skulle också framgå hur de av regeringen beslutade kriterierna är uppfyllda. Boverket föreslogs få meddela närmare föreskrifter om hur underlaget skulle utformas. För att ge kommunen större möjligheter att hävda sina synpunkter i dialogen föreslog Riksintresseutredningen att sektorsmyndigheten i vissa fall skulle ge regeringen möjlighet att pröva ett förslag om att ett område är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Om en berörd kommun beträffande ett förslag till område av riksintresse ansåg att de av regeringen beslutade kriterierna inte var uppfyllda eller att underlaget till förslaget var bristfälligt skulle kommunen kunna begära att sektorsmyndigheten gav regeringen möjlighet att pröva förslaget före myndighetens beslut. Avsikten var inte att regeringen skulle avgöra ett stort antal beslut om riksintresseområden, utan var en möjlighet att i särskilda fall få en politisk prövning till ledning för fortsatt arbete. Sektorsmyndigheten skulle alltså bifalla eller avslå kommunens begä-

²³ Se prop. 1985/86:3 s. 116–118.

ran att ge regeringen möjlighet att pröva förslaget före myndighetens beslut.²⁴

Riksstyrelsens förslag har inte genomförts. Däremot har regeringen beslutat om ändringar av hushållningsförordningen som innebär att ansvariga myndigheter ska se till att bedömningen av vilka områden som är riksstyrelsen är aktuell och att uppdaterade uppgifter ska lämnas till länsstyrelsen vid behov eller åtminstone vart åttonde år. Kopplat till detta har regeringen beslutat ett antal myndighetsuppdrag.²⁵

5.3.4 Tidigt besked i separat beslut om tillåtlighet

Inledning

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2.2 finns bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning av verksamheter i 17 kap. miljöbalken.

Vissa verksamheter förutsätter att regeringen har prövat tillåtligheten av dem för att tillstånd ska kunna meddelas. Regeringen kan under vissa omständigheter också på eget initiativ förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en verksamhet.

Om en förvaltningsmyndighet eller en domstol finner att en verksamhet förutsätter att regeringen prövar tillåtligheten av den eller om regeringen har förbehållit sig prövningen ska förvaltningsmyndigheten eller domstolen lämna över frågan om verksamheten kan tillåtas till regeringen med eget yttrande. Skyldigheten att lämna över ett mål gäller i vissa fall även för Mark- och miljööverdomstolen respektive Högsta domstolen. Därutöver kan kommunfullmäktige hänskjuta mål till regeringen för prövning.

Efter det att regeringen har prövat och beslutat att tillåta en verksamhet ska den ordinarie prövningsmyndigheten pröva de frågor som återstår. Prövningsmyndigheten ska bl.a. besluta om vilka ytterligare villkor som ska gälla för verksamheten. Regeringens tillåtlighetsbeslut är enligt förarbetena till miljöbalken bindande i tillståndsprövningen.

²⁴ Se SOU 2015:99 s. 400 och 401.

²⁵ Se regeringsbeslut den 23 januari 2020 i ärende Fi2020/00252/SPN och regeringens beslut den 17 juni 2021 i ärende Fi2021/02423.

Statistik avseende regeringens tillåtlighetsprövningar

Vi har inhämtat statistik avseende regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Av denna framgår att regeringen under tidsperioden från 2015 till 2025 har fattat beslut i frågan om att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen i sammanlagt femton ärenden. Ärendena har i första hand avsett tillåtlighet för vindkraftsparker, men även för gruvverksamhet och infrastruktur. I sju av de femton ärendena har regeringen beslutat att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen. Dessa ärenden har avsett utbyggnad av anläggning för slutförvaring av kortlivat låg- och medelaktivt avfall i Forsmark, verksamhet vid Preemraff i Lysekil, de nya stambanedelarna Göteborg-Borås respektive Hässleholm-Lund, en vindkraftsanläggning inom Hästliden i Piteå kommun, den havsbaserade vindkraftsparken Västvind inom territorialhavet i Kungälv och Öckerö kommuner samt Sveriges ekonomiska zon respektive den havsbaserade vindkraftsparken Najaderna inom territorialhavet i Tierps kommun och Sveriges ekonomiska zon, samt vindkraftsparken Polargrund Offshore som är belägen inom territorialhavet i Kalix kommun.

Ärendena har initierats på flera olika sätt och av olika aktörer. Ibland har ärendena initierats på regeringens initiativ, ibland har verksamhetsutövaren direkt eller i samband med ansökan om tillstånd anført att det vore bra om regeringen kunde förbehålla sig prövningen. Ett ärende har initierats efter en begäran av en kommunfullmäktige enligt 17 kap. 4 a § miljöbalken. Underrättelse om behov av förbehåll enligt 17 kap. 5 § miljöbalken, dvs. myndigheters skyldighet att underrätta regeringen om sådana verksamheter som omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken, har aktualiserats i två av ärendena.

Vi har utifrån tillgängliga uppgifter beräknat den genomsnittliga handläggningstiden för de sammanlagt femton ärendena från det att de kom in till dess beslut i förbehållsfrågan togs till åtta månader. Handläggningstiden för de ärenden där regeringen har valt att inte förbehålla sig prövningen är i genomsnitt tolv månader. De ärenden där regeringen har beslutat att förbehålla sig prövningen har en genomsnittlig handläggningstid på ungefär fyra månader.

Det bör dock i sammanhanget nämnas att regeringens beslut om att förbehålla sig prövningen eller inte endast är ett första delbeslut. Därefter följer tillåtlighetsprövningen som sådan. Enligt vår uppföljning har flera av de ärenden som regeringen förbehållit sig tillåtlig-

hetsprövningen av under den senaste tioårsperioden ännu inte avslutats. Vi har dock fått uppgifter om tre avslutade ärenden. Ett sådant avslutat ärende avsåg tillåtlighetsprövningen för utbyggnad av Ostlänken i Stockholms, Södermanlands och Östergötlands län. Detta ärende hade en handläggningstid på cirka tre år.²⁶ Ett annat avslutat ärende gällde tillåtlighetsprövning för utbyggnad av slutförvaring av kortlivat låg- och medelaktivt avfall i Forsmark, Östhammars kommun. Även i det ärendet var handläggningstiden cirka tre år. Det tredje avslutade ärendet är regeringens tillåtlighetsprövning av anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle.²⁷ Det ärendet tog fyra år från det att ansökan inkom till regeringen 2018 till dess beslut fattades 2022. Även om det inte är lämpligt att dra några långtgående slutsatser om den genomsnittliga handläggningstiden på ett så begränsat antal ärenden, ger dessa ändå en bild hur lång tid handläggningen av ett ärende om tillåtlighetsprövning har tagit hos regeringen, dvs totalt cirka fyra år.

Vi har också försökt få en bild av hur lång tid handläggningen av dessa tre ärenden har tagit hos regeringen respektive den myndighet som har berett ärendet inför regeringens prövning. Det vi då noterat är att ärendet avslutas efter beslutet i förbehållsfrågan. Ett nytt ärende öppnas när den myndighet som bereder ärendet inför regeringens tillåtlighetsprövning överlämnar ärendet för prövning. Tiden från förbehållsbeslutet till dess ett nytt ärende öppnas varierade kraftigt i de aktuella tre ärendena. Från cirka fem månader i ärendet om Ostlänken till sju år i ärendet om slutförvaring av använt kärnbränsle. Ärendet om slutförvaring av kortlivat låg- och medelaktivt avfall i Forsmark bereddes under cirka två och ett halvt år. Om beredningstiden ska räknas in tar handläggningen i tillåtlighetsärendet totalt från 3,5 till 11 år.

Konstitutionella utmaningar

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.3 har regeringen haft en möjlighet att förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en viss verksamhet sedan lång tid tillbaka. Redan i 1918 års vattenlag angavs i 4 kap. 13 § att

²⁶ Se regeringens beslut den 7 juni 2018 i ärende M2015/03829.

²⁷ Se regeringens beslut den 27 januari 2022 i ärende M2018/00217 m.fl.

besked om regeringens förbehåll skulle lämnas innan domstolen slutligen hade avgjort målet. Bestämmelsen upphävdes och ersattes 1971 av 4 kap. 17 § samma lag i vilken angavs att besked om regeringens förbehåll skulle lämnas innan domstolen hade avgjort frågan om tillåtlighet. I förarbetena till bestämmelsen motiverades ändringen med att lydelsen var en anpassning till gällande praxis att domstolen skulle få del av ett beslut om förbehåll i ett så tidigt skede som möjligt av målets handläggning och åtminstone före den tidpunkt då avgörandet i tillåtlighetsfrågan meddelas.²⁸ I 1983 års vattenlag angavs i 11 kap. 3 § att regeringen skulle lämna sitt förbehåll innan dom eller beslut hade meddelats om tillåtlighet.

En utgångspunkt i nuvarande reglering om tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken är att regeringsprövning ska ske tidigt i processen och som ett led i det ordinarie tillståndsförfarandet.²⁹ Den nuvarande ordningen som innebär att prövningsmyndigheten lämnar över ett yttrande till regeringen i samband med att handläggningen avslutas kan dock knappast anses skapa förutsättningar för en regeringsprövning tidigt i processen (jfr 21 kap. 7 § första stycket MB). Den nuvarande processen för regeringens tillåtlighetsprövning kan samtidigt jämföras med nuvarande bestämmelse för ansökningsmål som innebär att mark- och miljödomstolen, om huvudförhandling har hållits, ska meddela dom inom två månader efter det att förhandlingen avslutades (22 kap. 21 § andra stycket MB).

Vid införandet av miljöbalken uttalade regeringen att gemensamt för de verksamheter som kan komma i fråga för regeringens prövning av dess tillåtlighet är att de generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen.³⁰ Avvägningen mellan olika intressen har således en särskilt framskjuten betydelse vid den typ av verksamheter som kan bli aktuell för regeringsprövning enligt 17 kap. 3 § första stycket miljöbalken och de bedömningar som då ska göras bottnar ytterst i politiska ställningstaganden.

Det finns dock ett antal problem med att regeringen kan förbehålla sig tillåtligheten av en verksamhet. Det har inte ansetts vara möjligt att uttömmande ange alla verksamheter som bör omfattas av en prövningsplikt i 17 kap. 1 § miljöbalken. Det har dock bedömts

²⁸ Se prop. 1971:106 s. 62.

²⁹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 436.

³⁰ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 437.

vara angeläget att kunna ge regeringen möjlighet att i vissa fall pröva en verksamhets tillåtlighet. Genom regleringen i 17 kap. 3 § miljöbalken kan regeringen efter förbehåll få till stånd en sådan prövning.

I 17 kap. 3 § miljöbalken grundar sig prövningen på att regeringen har förbehållit sig prövningen av en verksamhets tillåtlighet. I 21 kap. 7 § första stycket miljöbalken grundar sig regeringens prövning i stället på att en domstol har bedömt att kriterierna i 2 kap. 9 eller 10 §§ eller 7 kap. 29 § miljöbalken är uppfyllda och att tillåtligheten därmed ska prövas av regeringen. Enligt nuvarande 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska mark- och miljödomstolen lämna över målet till regeringen för prövning bl.a. om den finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken. Bestämmelserna i 21 kap. 7 § miljöbalken är genom 23 kap. 7 § miljöbalken även tillämpliga i Mark- och miljööverdomstolen och genom 23 kap. 9 § miljöbalken i Högsta domstolen.

Det kan noteras att Lagrådet vid införandet av 21 kap. 7 § miljöbalken framförde att principiella skäl talar mot att en domstol ska överlämna ett där anhängiggjort mål till en politisk myndighets avgörande. Lagrådet framhöll samtidigt att det inte är förenligt med domstolarnas verksamhet att de i sina avgöranden ska ta ställning till politiska intressekonflikter. Lagrådet fann därför att det ändå var godtagbart att tillåtlighetsprövningen ankom på regeringen.³¹

Det finns således en väsentlig skillnad mellan den situation att regeringen förbehåller sig prövningen av en viss verksamhet enligt 17 kap. 3 § miljöbalken jämfört med att en domstol fattar beslut om överlämnande.

Bestämmelsen om domstolarnas självständighet i beslutsfattandet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen är samtidigt svår att förena med ordningen att regeringen kan förbehålla sig prövningen av tillåtligheten under en pågående domstolsprövning. Artikel 6.1 i Europakonventionen om rätten till en oavhängig och opartisk domstol vid prövningen av tvister om civila rättigheter och skyldigheter ställer också krav på att domstolen är oberoende i förhållande till regeringen. Ett förbehåll som görs i ett sent skede kan därmed uppfattas som att regeringen har för avsikt att ändra ett önskat avgörande eller för att säkerställa att utfallet i överinstans blir detsamma som

³¹ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 499.

i underinstans. Se mer om dessa utmaningar i Regeringsprövningsutredningens betänkande *Rätt frågor på regeringens bord*.³²

Uppdelad prövning

Utöver möjligheten att få en separat tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken finns det också en möjlighet att få tillåtligheten för en verksamhet prövad separat av en mark- och miljödomstol enligt 22 kap. 26 § miljöbalken. Syfte med denna bestämmelse var att möjliggöra för en verksamhetsutövare att få tillåtlighetsfrågan prövad i ett tidigt skede av handläggningen.³³

Det finns flera utmaningar med en sådan uppdelad prövning av tillåtligheten och övriga frågor som nuvarande ordning innebär. Högsta domstolen konstaterade redan 2013 att en tillståndsprövning enligt art- och habitatdirektivet förutsätter att myndigheten kan väga in verksamhetens alla aspekter och samlat pröva återverkningarna på ett Natura 2000-område.³⁴ Även EU-domstolens rätts-tillämpning uttrycker på olika sätt att prövningen ska vara allsidig. Högsta domstolen uttryckte i domen att det i sin tur måste anses innebära att en samlad bedömning ska göras i något skede av prövningen, och att denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig.

Genom Högsta domstolens avgörande står det klart att en prövning som baseras på direktivets artikel 6.3 utgår från att det tidigt i processen samlat görs en fullständig, exakt och slutlig bedömning av verksamhetens påverkan på de skyddsvärda intressena i ett Natura 2000-område. Denna slutsats framgår även av senare praxis.³⁵

Mark- och miljööverdomstolen har i domar från 2014 slagit fast att en uppdelning i en tillåtlighetsprövning och en tillståndsprövning inte är förenlig med kraven på en sådan samlad prövning som följer av EU-rätten och 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken. I målen hänvisar domstolen till Högsta domstolens avgörande och konstaterar att det faktum att prövningen har delats upp i två delar, tillåt-

³² Se SOU 2024:11 s. 284 och 285.

³³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 246.

³⁴ Se NJA 2013 s. 613 (Bungedomen).

³⁵ Se t.ex. HFD 2016 ref. 21 (Norra Kärr) samt MÖD:s domar den 18 juni 2014 i målen M 11820-13, den 30 april 2019 i mål M 10717-17 och den 28 augusti 2018 i mål M 10355-17.

lighet och tillstånd, som skett i mark- och miljödomstolen i de nu aktuella målen, inte får leda till att tillstånd meddelas utan att samtliga frågor som ska ingå i tillståndsprövningen verkligen blir bedömda i något skede. Det ligger i sakens natur att det normalt sett är svårt att göra en fullständig prövning av frågan om tillåtlighet när det närmare innehållet i tillståndet, exempelvis i form av villkor, ännu inte har prövats.³⁶

Även om avgörandena avsåg en separat prövning av tillåtligheten som utförts av domstol i enlighet med 22 kap. 26 § miljöbalken, drar vi slutsatsen att motsvarande princip bör gälla för beslut om tillåtlighet som beslutats av regeringen.³⁷ Ju längre tid som går mellan en prövning av tillåtligheten och ett efterföljande ställningstagande i övriga frågor, desto större är sannolikheten att omständigheter som ligger till grund för regeringens tillåtlighetsbedömning ändras. Det kan t.ex. avse att en ny art har upptäckts eller att en befintlig art har fått ändrad bevarandestatus.³⁸

Även andra frågor där unionsrätten får genomslag kan medföra att den sammanvägda prövningen är svår att dela upp i olika delar. Exempelvis medför 5 kap. 4 § miljöbalken att det inom ramen för en tillåtlighetsprövning behöver vara klarlagt att den sökta verksamheten eller åtgärden inte ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm. Därmed behöver frågor om utsläpp vara tillräckligt utredda för att det ska vara möjligt att fastställa slutliga villkor enligt 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken som säkerställer ovanstående. För att göra en sådan bedömning krävs att det finns ett relativt konkret underlag i fråga om reningstekniker och möjliga utsläppsnivåer.³⁹ På samma sätt som har redogjorts för ovan kan den tid som löper mellan att frågan om tillåtlighet prövas och det efterföljande ställningstagandet i övriga frågor innebära utmaningar. Det kan t.ex. vara fråga om ändrad indelning av vattenförekomster eller nya eller ändrade statusklassificeringar i förhållande till enskilda parametrar.

³⁶ Se MÖD:s domar den 18 juni 2014 i mål nr M 7307-13 och M 11820-13.

³⁷ Se Darpö (2013), Bunge-takten i Högsta domstolen och Darpö (2012), EU-rätten och den processuella autonomi på miljöområdet – Om det svenska systemet med tillåtlighetsförklaringar och mötet med europarätten.

³⁸ Se SOU 2024:11 s. 237 och 238.

³⁹ Se bl.a. MÖD:s avgörande den 7 januari 2024 i mål nr M 7863-23.

Mark- och miljööverdomstolen har i närtid tagit ställning till hur förändringar av vattenförekomster ska beaktas under en pågående provotid enligt 22 kap. 25 § miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen är tydlig med att bedömningen i målet ska göras med hänsyn tagen till den vid den aktuella prövningen gällande indelningen av en vattenförekomst.⁴⁰

Vi kan konstatera att det, med hänsyn tagen till Sveriges unionsrättsliga förpliktelser, är en utmaning att dela upp prövningar så till vida att en separat tillåtlighetsprövning ska få bindande verkan för en senare tillståndsprövning. Utmaningarna med en sådan uppdelning finns vid en tillämpning av 22 kap. 26 § miljöbalken, men skulle kunna anses än mer påtagliga när tillåtligheten och tillståndet prövas av olika instanser (jfr 17 kap. MB) som kanske gör olika bedömning i tillåtlighetsfrågan. Det faktum att en tillåtlighetsprövning hos regeringen dessutom inte sällan tar mycket lång tid får också anses vara en försvårande omständighet utifrån ett processperspektiv och utifrån unionsrättens krav.

Frågan om hur EU-rätten förhåller sig till tillåtlighetsbeslut eller andra slags tidigt besked har varit föremål för olika utredningar i närtid. Kärnkraftsprövningsutredningen har exempelvis valt att föreslå ett nytt förfarande med ett s.k. principbeslut från regeringen som ska ersätta nuvarande tillåtlighetsbeslut för en kärnkraftsanläggning. Syftet med principbeslutet är att regeringen tidigt ska ta ställning till om det är förenligt med samhällets helhetsintresse att uppföra och driva en kärnteknisk anläggning på en viss plats. Principbeslutet innebär att intresset för uppförandet av en kärnteknisk anläggning har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, samt med hänsyn tagen till Sveriges säkerhet och att inga uppenbara hinder enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen har framkommit under handläggningen. Kommunfullmäktige i den kommun där verksamheten ska lokaliseras måste tillstyrka ansökan för att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut.⁴¹ Principbeslutet innebär dock inte att regeringen har tagit ställning i tillåtlighetsfrågan.

⁴⁰ Se MÖD:s avgörande den 2 september 2024 i mål nr M 3278-23.

⁴¹ Se SOU 2025:7.

5.3.5 Tidigt besked i beslut om koncession

För prövning av vissa verksamheter lämnas ett tidigt besked i frågan om tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken. Detta gäller för sådana verksamheter som föregås av ett beslut om exempelvis bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45). Det finns ingen legaldefinition av termen ”koncession” och vi noterar att termen används på olika sätt i exempelvis minerallagen (1991:45), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2005:403).

Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral föreslog dock 2022 att tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken inte bör göras i samband med prövningen om bearbetningskoncession enligt minerallagen utan bör flyttas över till den miljöprövning enligt miljöbalken som görs av de aktuella verksamheterna.⁴² Förslaget har inte genomförts.

Ett beslut om bearbetningskoncession enligt 4 kap. minerallagen prövas av bergmästaren och är giltigt i 25 år. I vissa situationer, bl.a. om bergmästaren bedömer att frågan om koncession är särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt, ska ärendet överlämnas till regeringen för prövning (8 kap. 2 § ML). Vid prövningen om bearbetningskoncession ska bestämmelserna i 4 kap. 8 § miljöbalken inte beaktas, se mer om detta i avsnitt 5.4.5.

5.3.6 Sammanfattande slutsatser

Vi kan konstatera att det finns ett intresse från vissa verksamhetsutövare att få ett tidigt - och från tillståndsprövning separat - besked i frågan om det med hänsyn tagen till olika allmänna intressen är lämpligt att uppföra en anläggning, bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd på viss plats. Vissa verksamhetsutövare har möjlighet att få ett sådant besked redan i dag, exempelvis vid bearbetningskoncession. För flertalet verksamheter finns dock inte någon sådan möjlighet.

Det separata besked om tillåtlighet som regeringen kan meddela enligt 17 kap. miljöbalken och domstol kan meddela enligt 22 kap. 26 § miljöbalken kan inte räknas som tidiga. Detta eftersom de beslutas först efter samrådsprocessen och först efter det att ansökan om tillstånd har kungjorts. Vi har också konstaterat att det finns utma-

⁴² Se SOU 2022:56.

ningar med nuvarande reglering om tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken - både konstitutionellt och i förhållande till unionsrätten.

Våra överväganden och förslag för att komma till rätta med de identifierade utmaningarna finns i avsnitten 7.3–7.5.

5.4 Hur stor är effektiviteten i genomförandet av nationella anspråk på mark- och vattenområden?

5.4.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi de utmaningar vi har identifierat avseende det allmännas möjligheter att genomföra nationella anspråk på mark- och vattenområden. I första hand innefattar beskrivningen en redogörelse för sådana krav på nationella utpekanden av mark- och vattenområden för olika syften som framgår av unionsrätten samt hur dessa krav har genomförts i svensk rätt. I detta avsnitt kommer vi också in på utmaningar som kopplar till den svenska planhierarkin, planernas juridiska verkan och kravet på kommunal tillstyrkan vid etablering av anläggningar för vindkraft.

I avsnitt 5.4.8 återfinns våra sammanfattande slutsatser avseende de identifierade utmaningarna.

5.4.2 Svag styrning av statens anspråk genom hushållningsbestämmelserna

I avsnitt 5.3 har vi konstaterat att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken i enskilda ärenden ibland kännetecknas av låg förutsägbarhet och sena besked för de som vill påbörja eller ändra en verksamhet. Frågan är då hur det ser ut med den omvända situationen, dvs. hur ser statens möjligheter att tillgodose hushållningen av mark- och vattenområden ut.

Enligt 2 § hushållningsförordningen ska vissa centrala förvaltningsmyndigheter m.fl. lämna uppgifter till länsstyrelsen om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Totalt handlar det om 12 myndigheter.

Länsstyrelserna ska därefter enligt 3 § hushållningsförordningen särskilt verka för att riksintressen tillgodoses vid prövning av mål och ärenden där 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. I dagsläget finns hänvisningar till 3 och 4 kap. miljöbalken i 12 olika lagar.

De statliga myndigheternas utpekanden av riksintressen är dock endast att betrakta som anspråk på riksintressen. De är alltså inte rättsligt bindande vid prövningen enligt angivna lagar, utan det ankommer på prövningsmyndigheten att i det enskilda fallet göra bedömningen av om det aktuella området är av riksintresse eller inte. Prövningsmyndigheten kan alltså komma till en annan uppfattning i frågan än den för riksintresset ansvariga sektorsmyndigheten. Detsamma gäller i fråga om sådana influensområden som bl.a. Trafikverket och Försvarsmakten lägger ut för att åstadkomma restriktioner i fråga om bl.a. bebyggelse i närheten av deras som riksintresse utpekade verksamheter, som kan medföra störningar i omgivningen genom buller och andra olägenheter.

Samtidigt är bestämmelserna om de utpekade geografiska områdena i 4 kap. rättsligt bindande.⁴³

Statens och närmare bestämt regeringens möjlighet att påverka tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ser olika ut beroende på om fråga är om planläggning eller prövning, men också beroende på vilken slags prövning det handlar om. Nedan ges några exempel.

Vid planläggning enligt plan- och bygglagen finns olika möjligheter för staten att påverka tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. För det första har länsstyrelsen en skyldighet att överpröva detaljplaner och områdesbestämmelser om planerna kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses (11 kap. 10 § PBL). Regeringen har också möjlighet att i ett enskilt fall rikta ett planföreläggande mot en kommun om det behövs för att tillgodose ett riksintresse (11 kap. 15 och 16 §§ PBL). Denna senare möjlighet har dock, såvitt känt, endast använts vid ett tillfälle.

Den 23 januari 2025 beslutade regeringen ett planföreläggande mot Kiruna kommun. Föreläggandet innebar att kommunen skulle anta en detaljplan som gör det möjligt att bedriva gruvverksamhet vid grafitfyndigheten Nunasvaara i Vittangi. Syftet med planföreläggandet i detta fall var att möjliggöra utvinning av värdefulla ämnen och mineral (jfr

⁴³ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 juni 2023, JUNO) kommentaren till 3 kap. (besökt 2025-03-10).

3 kap. 7 § MB). Enligt regeringens bedömning hade Kiruna kommun kommit långt i sitt arbete med detaljplanen när den beslutade att avbryta planarbetet helt. Av planföreläggandet framgår att antagandet av detaljplanen borde ske så fort som möjligt eller senast till den 16 maj 2025.⁴⁴ Regeringen förlängde därefter tidsfristen till den 16 juni 2025. I skrivande stund har kommunen inte antagit någon detaljplan. Däremot har regeringen den 13 juni 2025, med stöd av 11 kap. 16 § plan- och bygglagen, beslutat att länsstyrelsen, på kommunens bekostnad, ska ta fram ett förslag till detaljplan som kan antas av regeringen. Skälet för att regeringen gav uppgiften till länsstyrelsen var att Kiruna kommun inte bedömdes kunna anta detaljplanen inom den av regeringen utsatta tiden.

Även med stöd av bestämmelser i 3 kap. miljöbalken har regeringen möjlighet att besluta att en eller flera kommuner ska redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen avser att tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (3 kap. 13 § MB).

Som vi beskrev i avsnitt 5.3.6 finns också möjlighet för en prövningsmyndighet att vid vissa omständigheter hänskjuta en fråga om bearbetningskoncession, vid vilken hushållningsbestämmelserna tillämpas, till regeringen (jfr 4 kap. 2 § ML).

Regeringen har också vissa möjligheter att förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en verksamhet enligt bestämmelser i 17 kap. miljöbalken (se mer om utmaningar med denna prövning i avsnitt 5.3.4).

Samtidigt ställer både EU:s mål och policydokument samt unionsrätten krav på medlemsstaterna att på nationell nivå säkerställa att vissa intressen med koppling till anspråk på mark- och vattenområden tillgodoses. Ett sådant exempel är kravet på utpekande av s.k. accelerationsområden för förnybar energi i den senaste ändringen av förnybartdirektivet (se beskrivningen av bestämmelserna i Red III i avsnitt 3.2.3). Andra exempel är kravet på havsplanering i havsplaneringsdirektivet, kravet på utpekande och erforderligt skydd av vattenskyddsområden enligt vattendirektivet och utpekandet av Natura 2000-områden enligt art- och habitatdirektivet. Även i EU-förordningen om netto-nollteknik (se beskrivning i avsnitt 3.2.3) föreskrivs en möjlighet för medlemsstaterna att peka ut s.k. netto-nollaccelerationskluster för industriell netto-nollverksamhet. Av-

⁴⁴ Se regeringen beslut den 23 januari 2025 i ärende LI2024/00661.

sikten med ett sådant utpekande anges vara att ytterligare effektivisera de administrativa förfarandena för sådan verksamhet.

Utmaningar som relaterar till det svenska genomförandet av vattendirektivet, bl.a. avseende frågan om skydd av vissa vattenområden, beskrivs närmare av Utredningen om vattenfrågor vid planläggning om byggande i betänkandet *En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande*.⁴⁵ Vi återkommer således inte till denna fråga i detta betänkande. Nedan beskriver vi i stället några andra utmaningar vi har identifierat i förhållande till genomförandet av EU-rättsliga krav på tidigt besked avseende användningen av vissa mark- och vattenområden.

5.4.3 Svagt besked vid utpekande i havsplan

I avsnitt 3.2.3 har vi beskrivit de krav på planering av havsområden som följer av havsplaneringsdirektivet och hur kraven genomförts i svensk rätt. Vi har också beskrivit den svenska processen för upprättande av sådana planer.

Under utredningsarbetets gång har det framkommit att det finns utmaningar i frågan om vilken effekt utpekande av havsområden som är lämpliga för vindkraft i havsplanen får för efterföljande planläggning och tillståndsprövning för sådan verksamhet. En sådan utmaning är att utpekandena inte har någon bindande verkan för efterföljande planläggning och tillståndsprövning.

Vi kan konstatera att till skillnad från sektorsmyndigheternas underlag och anspråk, till exempel riksintresseanspråk enligt 3 kap. miljöbalken, så är havsplanen tänkt att ge uttryck för statens samlade syn på hur havsområdena bör förvaltas. Regeringens beslut om havsplan innebär ett planeringsunderlag inför efterföljande planläggning och tillståndsprövning. Regeringens beslut kan därför avvika från de anspråk och de underlag som de olika sektorsmyndigheterna har redovisat.⁴⁶ Havsplanens vägledning innebär inte att ett riksintresse avgörs eller beslutas utan ger en övergripande bedömning för ett sådant avgörande och regeringens syn. Vad som är ett riksintresse avgörs således först vid tillämpning av 3 kap. miljöbalken, exempelvis vid tillståndsprövning. Anspråken från riksintressemynd-

⁴⁵ Se SOU 2023:72.

⁴⁶ Se prop. 2013/14:186 s.18 och 19.

digheterna finns således kvar tills dess sektorsmyndigheten uppdaterar sina riksintresseanspråk, även efter att havsplanen har beslutats. Genom placeringen av regleringen om havsplanering i 4 kap. miljöbalken blir det enligt förarbetena även tydligt att havsplanerna är sådan nationell planering som behövs för att belysa frågor om hushållning med vatten och de ska påverka avgörande av mål och ärenden enligt miljöbalken.⁴⁷

Havsplanernas överväganden är strategiska och långsiktiga. Det innebär att havsplanerna anger inriktningen för användningen av havet. I havsplaneringsprocessen bedöms lämpligheten för olika användningar övergripande och utifrån de planeringsunderlag som finns eller tas fram inom havsplaneringsprocessen. Baserat på denna bedömning vägleder havsplanen om företräden för användningar. Vid en eventuell efterföljande tillståndsprövning genomförs en mer detaljerad projekt- och platsspecifik prövning av användningen i ett område. Exempelvis prövas om en exploatering medför risk för olyckor, fara för människors hälsa och säkerhet, risk för påverkan på kulturmiljö, risk för erosion, risk för påtaglig skada på ett riksintresse, eller risk att miljökvalitetsnormer inte kan efterlevas. För att planens syfte om en långsiktigt hållbar utveckling ska uppnås krävs i vissa fall att havsförvaltningen med tillhörande regelverk utvecklas, eller att regeringen meddelar föreskrifter om förbud eller begränsningar av vissa verksamheter eller åtgärder. Det kan exempelvis handla om reglering eller andra åtgärder som underlättar samexistens mellan olika intressen. När det gäller åtgärder som rör yrkesfisket eller sjöfarten krävs i många fall överenskommelser eller beslut inom EU eller Internationella sjöfartsorganisationen.⁴⁸

Havsplanerna är även ett vägledande underlag vid vissa tillståndsprövningar enligt andra lagar där miljöbalkens hushållningsbestämmelser är tillämpliga, exempelvis lagen om Sveriges ekonomiska zon, kontinentalsockellagen samt lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Detta eftersom bestämmelserna i bl.a. 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas även vid vissa prövningar i mål och ärenden enligt ovan nämnda lagar.

Havsplanen är också vägledande för den kommunala och regionala planeringen. Av översiktsplanen ska det enligt plan- och bygglagen

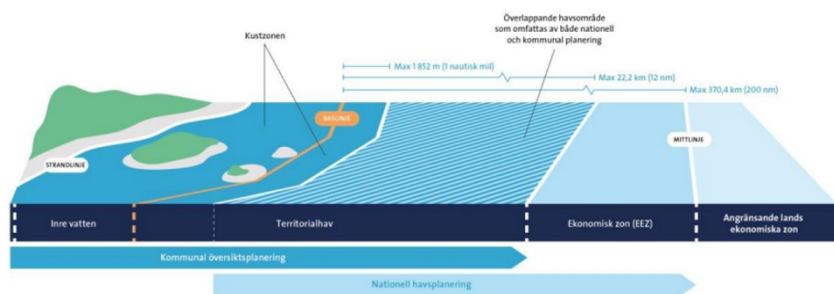
⁴⁷ Se prop. 2013/14:186 s.17.

⁴⁸ Se Havs- och vattenmyndighetens förslag till nya havsplaner s. 3 i ärende med dnr 00764–2022.

framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Havsplanen är också vägledande i fråga om hur riksintressena ska tillgodoses i planeringen (se 3 § hushållningsförordningen). Motsvarande gäller i relation till regionplaner. Att hänsyn ska tas till havsplanen vid planläggning i regionplan och översiktsplan enligt plan- och bygglagen framgår dock inte explicit av bestämmelserna i plan- och bygglagen.

Samspelet mellan havsplaner, regionplaner och kommunala översiktsplaner framgår av Figur 10.1.

Figur 5.1 Samspelet mellan havsplaner, regionplaner och översiktsplaner



Källa: Havs- och vattenmyndigheten 2025.

Olika allmänna intressen redovisas i havsplanen. Ibland redovisas flera allmänna intressen på samma havsområde. Att avvägningar mellan olika allmänna intressen inte görs i planen försvagar utpekandena. Även det faktum att utpekandena inte är bindande för efterföljande planläggning och tillståndsprövning gör utpekandena svaga.

Även Utredningen om havsbaserad vindkraft har i betänkandet *Vindkraft i havet* konstaterat att nuvarande planeringsverktyg för vindkraft till havs är otillräckliga. Även om det finns flera planeringsverktyg (havsplaner, regionplaner och kommunala översiktsplaner) som ska ange var havsbaserad vindkraft bör uppföras anger inte någon av planerna slutligt vilka områden som ska exploateras. Planerna förmår inte heller att hantera försvarsintressen för vilka sekretess gäller. Statens beslut om vilka områden som ska exploateras sker därmed först inom ramen för tillståndsprövningen av enskilda projekt. Det skapar bl.a. omfattande förgävesarbete hos myndigheter

och projektörer, en oförmåga att hantera kumulativa effekter av flera projekt samt oklarheter i frågan om vilken projektör som ska ges förtur och ensamrätt till ett område. I nuvarande system finns inte heller någon ändamålsenlig samordning mellan tillståndsgivning och tilldelning av anslutningskapacitet till transmissionsnätet. Sammanfattningsvis skapar systemet en osäkerhet i frågan om och när ett projekt ska kunna förverkligas. Eftersom det i detta sammanhang ofta är fråga om anläggningar med betydande produktionskapacitet skapar osäkerheten påtagliga svårigheter för landets energi- och elnätsplanering. Utredningen föreslog att nuvarande utmaningar löses bäst genom ett nytt auktionssystem för vindkraft till havs.⁴⁹

5.4.4 Oklart avseende genomförande av krav på utpekande av accelerationsområden för förnybar energi

I avsnitt 3.2.3 har vi beskrivit de krav på planläggning av accelerationsområden för förnybar energi från en eller flera typer av förnybara energikällor som framgår av artikel 15 c i det ändrade förnybartdirektivet (RED III). Enligt artikeln ska medlemsstaterna ha säkerställt att behöriga myndigheter har antagit en eller flera sådana planer senast den 21 februari 2026. Avsikten är att områdenas sammanlagda storlek ska bidra till att uppnå de mål som fastställs i direktivet. Vid utpekandet av områdena i plan ska Natura 2000-områden och andra viktiga skyddsområden uteslutas. Ett utkast till sådan plan ska genomgå en strategisk miljöbedömning.

Vi kan konstatera att det i skrivande stund är oklart på vilket sätt Sverige kommer att genomföra direktivets krav på accelerationsområden för förnybar energi. Det är även oklart om Sverige kommer att nyttja den möjlighet att utse netto-nollaccelerationskluster till specifika områden för accelererad industriell netto-nollverksamhet som föreskrivs i artikel 17 i EU-förordningen om netto-nollteknik.

⁴⁹ Se SOU 2024:89 s. 17 och 18.

5.4.5 Oklart förhållande mellan utpekande av Natura 2000-områden och planläggning respektive tillståndsprövning

Inledning

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2.3 ställs i art- och habitatdirektivet krav på utpekande av s.k. Natura 2000-områden. Områdena upprättas genom att varje medlemsland bl.a. identifierar platser som är viktiga för bevarandet av livsmiljöer och arter som omfattas av direktiven och utser dessa till särskilda bevarandeområden. Det handlar om livsmiljöer vars naturliga utbredningsområde inom unionen är mycket litet eller har krympt avsevärt. Bland arterna återfinns en rad svenska djur och växter vars långsiktiga överlevnad är hotad. I Sverige fanns 2024 drygt 4 000 Natura 2000-områden med en sammanlagd areal på mer än 78 000 m².⁵⁰

Genomförandet av art- och habitatdirektivet skedde i flera etapper före miljöbalkens tillkomst och inleddes redan före Sveriges anslutning till Europeiska unionen.⁵¹ Ursprungligen reglerades Natura 2000-områden i 19 a, 19 b och 19 c §§ i naturvårdslagen. I förarbetena till den lagen angavs att art- och habitatdirektivets krav på bedömning av planers och projekts påverkan på skyddade områden gick att uppfylla genom den svenska lagstiftningen om miljökonsekvensbeskrivningar.⁵²

Kommissionen meddelade Sverige i en formell underrättelse daterad den 28 oktober 1999⁵³ att nämnda lagstiftningsåtgärder inte gav tillräckliga garantier för att fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet genomfördes fullt ut. Kommissionen påpekade att det förhållandet att ett område förtecknats på en lista över naturområden som bör beredas skydd inte i sig medförde de rättsliga konsekvenser som ska följas enligt artikel 6.2–6.4 i art- och habitatdirektivet. Hänvisningen till att dessa områden ska prioriteras av myndigheterna i skyddsarbetet motsvarade enligt kommissionens uppfattning inte heller de krav som ställs i direktivets artikel 6.2–6.4.

Kommissionen konstaterade vidare att medlemsstaterna enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet är skyldiga att vidta lämpliga åtgärder i de särskilda bevarandeområdena för att förhindra försäm-

⁵⁰ Se <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/natura-2000-omraden/> (besökt 2025-02-26).

⁵¹ Se prop. 1994/95:117.

⁵² Se prop. 1994/95:117 s. 55 och 58.

⁵³ Se Regeringskansliets ärende EUM1999/2734/R/Na.

ring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet. Kommissionen ansåg att artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, om inte genomförd i enlighet med dess ordalydelse, åtminstone förutsätter att medlemsstaterna har åtgärder till förfogande genom vilka deras myndigheter kan stoppa en verksamhet som kan försämra livsmiljöer och habitat för arter eller skapa störningar av de arter för vilka områden har utsetts. Sådan verksamhet kan förekomma i eller utanför området. Eftersom artikel 6.3 och artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet endast gäller planer och projekt som kräver någon form av efterföljande tillståndsbeslut, framhöll kommissionen att skyddet enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet är särskilt betydelsefullt beträffande verksamheter som inte kräver något sådant beslut.

Kommissionen gjorde även gällande att den svenska lagstiftningen inte innehöll någon särskild bestämmelse om uppfyllande av kraven i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet. Kraven motsvarades i svensk rätt i stället av ett system av regler. Sammanfattningsvis gjorde kommissionen bedömningen att Sverige inte hade fullgjort sina skyldigheter enligt artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet.

För att komma till rätta med bristerna i det svenska genomförandet infördes två nya paragrafer, 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken.⁵⁴ Efter införandet av dessa bestämmelser valde kommissionen att inte gå vidare med det överträdelseärendet som inleddes 1999.

Direktivets krav på skydd för Natura 2000-områden har således genomförts i 7 kap. miljöbalken. Enligt 7 kap. 28 § miljöbalken ska regeringen förklara ett område som ett särskilt bevarandeområde om området ska skyddas enligt artikel 4.4. i art- och habitatdirektivet. Enligt samma paragraf får regeringen förklara ett område som särskilt skyddsområde om området är särskilt betydelsefullt för skyddet av vilda fåglar enligt fågeldirektivet. Enligt 7 kap. 27 § miljöbalken ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föra en förteckning över sådana särskilda bevarandeområden och skyddsområden. Dessa områden brukar med en gemensam benämning kallas Natura 2000-områden. Det kan noteras att tillståndskravet i 7 kap. 28 a § miljöbalken inträder redan när Naturvårdsverket, som är den myndighet som för en förteckning över områdena, fört upp ett område i förteckningen över särskilda bevarandeområden

⁵⁴ Se prop. 2000/01:111 s. 42, 68 och 69.

och skyddsområden. Att Natura 2000-områden i sin helhet är av riksintresse framgår av 4 kap. 1 § första stycket miljöbalken.

Vikten av att beakta skyddskraven i Natura 2000-områden tidigt

För att kravet på tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken inte ska förbises i samband med en tillämpning av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken vid prövning enligt andra lagar än miljöbalken infördes bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken. Bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken tillsammans med bestämmelserna i 4 kap. 1 § miljöbalken innebär att Natura 2000-områden är områden som i sin helhet är av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken. Bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken innebär också att myndigheter som tillämpar bestämmelsen får godkänna en mark- eller vattenanvändning endast om det går att konstatera att planerade åtgärder eller verksamheter eller de verksamheter och åtgärder som kan förutses i en plan inte på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken ska tillstånd vägras om områdets skyddade livsmiljöer kan skadas, dvs. redan risken för skada ska beaktas. En användning av mark och vatten får således inte komma till stånd om användningen skulle kunna komma att strida mot syftet med ett Natura 2000-område. Bestämmelsen är tillämplig på mark- eller vattenanvändning som planeras i eller utanför ett Natura 2000-område.

I förarbetena till 4 kap. 8 § miljöbalken framhävs behovet av att direktivens skyddskrav beaktas tidigt i all planering. När 4 kap. 8 § miljöbalken infördes fanns det i förarbetena ett resonemang om betydelsen av att det i andra lagar som rör tillståndsprövning finns hänvisningar till 4 kap. miljöbalken. I förarbetena anfördes följande.

Bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken innebär för flera andra lagar att tillstånd enligt den andra lagen förutsätter att sökanden i förekommande fall skaffar det nödvändiga tillståndet enligt de nämnda miljöbalksbestämmelserna. Den föreslagna regleringen innebär att några särskilda hänvisningar till skyddsbestämmelserna i 7 kap. inte behöver göras i de lagar vid sidan av miljöbalken som redan innehåller hänvisningar till 4 kap. miljöbalken.⁵⁵

⁵⁵ Se prop. 2000/01:111 s. 56.

Således skulle bestämmelsen, enligt förarbetena, innebära att planer inte får godkännas och tillstånd inte meddelas om den prövade planen, verksamheten eller åtgärden riskerar att på ett betydande sätt påverka ett Natura 2000-område.⁵⁶ Enligt förarbetena ska prövningen gentemot Natura 2000 ske först.⁵⁷

En myndighet som vid prövningen enligt en annan lag skall tillämpa 4 kap. 8 § miljöbalken får medge viss markanvändning endast om myndigheten kan konstatera att de verksamheter eller åtgärder som kan förutses i markanvändningen inte på ett betydande sätt påverkar miljön i ett skyddat område. Om myndigheten kan konstatera detta, konstaterar den samtidigt att verksamheterna och åtgärderna inte omfattas av tillståndskravet i 7 kap. 28 a §. Om det däremot saknas grund för ett sådant konstaterande, får myndigheten medge markanvändningen endast efter att ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § har lämnats.⁵⁸

Att prövningen ska göras i ett inledande skede har vållat praktiska problem. Bestämmelsen har inte heller tillämpats på ett konsekvent sätt när det gäller frågan om vilken prövning som ska göras först. Det kan även konstateras att det saknas koppling mellan regeringens prövning enligt 17 kap. miljöbalken och prövning enligt 7 kap. 28 a–29 a §§ miljöbalken. Vid regeringens tillåtlighetsprövning söks således eventuella Natura 2000-tillstånd efter att regeringen har fattat sitt beslut.

I en dom om rättsprövning har Högsta förvaltningsdomstolen ansett att det inte strider mot någon rättsregel att fastställa en arbetsplan (numera vägplan) enligt väglagen innan tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken har lämnats.⁵⁹ Skälet var att väglagen och miljöbalken är parallellt tillämpliga och att det inte finns några bestämmelser om i vilken ordning prövning enligt de olika regelverken ska ske (3 a § VL). Den samlade tillståndsprövning som enligt EU-rätten och svensk praxis⁶⁰ måste göras i något skede kunde göras vid den efterföljande prövningen enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. På grund av detta skulle regeringens beslut om fastställelse av arbetsplanen stå fast.

Däremot upphävde Högsta förvaltningsdomstolen genom rättsprövning ett beslut av regeringen om bearbetningskoncession, eftersom regeringen inte bedömdes ha följt bestämmelserna i 4 kap. 2 §

⁵⁶ Se Michanek, Miljöbalken, 4 kap. 8 §, Karnov (JUNO) (besökt 2025-02-26).

⁵⁷ Se prop. 2000/01:111 s. 47 och 48.

⁵⁸ Se prop. 2000/01:111 s. 47.

⁵⁹ Se HFD 2015 not 62.

⁶⁰ Se NJA 2013 s. 613.

tredje och fjärde stycket minerallagen om att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, däribland 4 kap. 8 §, skulle tillämpas endast i koncessionsärendet.⁶¹

Skillnaderna mellan prövningen enligt väglagen och prövningen enligt minerallagen var att enligt minerallagen skulle, enligt dåvarande lydelse, 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas i koncessionsärendet. Om ett koncessionsärende avsåg en verksamhet som senare skulle prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, skulle 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som skedde i koncessionsärendet.

Mot bakgrund av praxis innebärande att Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, är en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas genomfördes förändringar i minerallagen under 2024.⁶² Ändringarna innebär att 4 kap. 8 § miljöbalken inte längre ska beaktas vid prövning av bearbetningskoncession. Ett Natura 2000-tillstånd är därmed inte längre en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas.

Sammantaget kan vi konstatera att Natura 2000-områden inte kan jämföras med andra riksintresseområden i 4 kap. miljöbalken. Natura 2000-områden utses med stöd av EU:s naturvårdsdirektiv och är geografiskt avgränsade områden. Merparten av övriga skyddade områden i 4 kap. miljöbalken har sitt ursprung i naturresurslagen. Med undantag för nationalstadsparker (4 kap. 7 § MB) regleras inte områdenas specifika geografiska gränser i 4 kap. miljöbalken och regelverket öppnar upp för stora möjligheter att exploatera områdena (4 kap. 1 § MB).⁶³ Bestämmelserna för de geografiskt utpekade områdena i 4 kap. miljöbalken uttrycker således de avvägningar som riksdagen har gjort med hänsyn till önskemålet att åstadkomma ett skydd för områdenas betydelsefulla natur- och kulturvärden.⁶⁴

Vi kan också konstatera att den svenska regleringen inte är helt konsekvent avseende när 4 kap. 8 § miljöbalken bör tillämpas i olika prövningssituationer. Slutligen kan vi konstatera att en studie av praxis avseende tillämpningen av 4 kap. 8 § miljöbalken visar att det är paragrafens ordalydelse snarare än vad som framgår av förarbetena

⁶¹ Se HFD 2016 ref. 21 och HFD 2022 not 20.

⁶² Se HFD 2022 not 20 (Laver) och prop. 2023/24:126.

⁶³ Se Michanek m.fl, Den svenska miljörätten, 2025, s. 170.

⁶⁴ Se prop. 1985/86:3 s. 81, 82, 91 och 92.

som har bedömts avgörande för bestämmelsens tillämpning. Vad som anges i förarbetena om att Natura 2000-tillståndsprövningen ska göras först tillämpas alltså inte för flertalet verksamheter, exempelvis vid tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken.

Otydlig reglering i 4 kap. 8 § miljöbalken i förhållande till planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen

Som vi beskrev ovan påtalas i förarbetena till 4 kap. 8 § miljöbalken vikten av att naturvårdsdirektivens skyddskrav beaktas tidigt i all planering.⁶⁵ Prövningen av om en verksamhet eller åtgärd riskerar att påverka ett Natura 2000-område ska enligt förarbetena ske först. Genom placeringen av bestämmelsen i 4 kap. miljöbalken behövdes inte särskilda hänvisningar till bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken införas i de lagar vid sidan av miljöbalken som redan innehöll hänvisningar till 4 kap. miljöbalken. Att det var detta som var avsikten med placeringen av bestämmelsen i 4 kap. miljöbalken framgår dock inte uttryckligen av bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken vilket har fått till följd att bestämmelsen inte alltid tillämpas på det viset.

Som vi har redogjort för i avsnitt 5.2.3 kan vi konstatera att den svenska regleringen inte är konsekvent avseende i vilket skede som Natura 2000-prövningen ska göras i förhållande till planläggning och prövningar enligt andra lagar än miljöbalken.

Bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken ska tillämpas vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen. Enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen ska kommuner tillämpa 4 kap. 8 § miljöbalken vid planläggning och vid prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked. Vidare följer av 3 kap. 4 § andra stycket plan- och bygglagen att det av den kommunala översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, dvs. bl.a. Natura 2000-områden. Även av en regionplan ska det framgå hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts (7 kap. 3 § PBL). Av 3 kap. 10 och 16 §§, 4 kap. 42 § och 5 kap. 14 och 22 §§ plan- och bygglagen framgår vidare att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses under samrådet om en översiktsplan respektive detaljplan och yttra

⁶⁵ Se prop. 2000/01:111 s. 47.

sig om planförslaget inte tillgodoser sådant intresse. Länsstyrelsen är också skyldig att överpröva en detaljplan eller områdesbestämmelser som kan antas innebära att ett riksintresse inte tillgodoses (11 kap. 10 § PBL). Av 18 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att bestämmelserna i 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen ska tillämpas på beslut att ge lov eller förhandsbesked i fråga om verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön i ett naturområde som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken. Det innebär att byggnadsnämndens samtliga beslut om lov eller förhandsbesked inom sådant område ska överprövas av länsstyrelsen. Av 19 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att myndigheter som meddelar ett beslut som kan påverka miljön i ett naturområde som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken särskilt ska bevaka att en gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området. Innan ett sådant beslut meddelas, ska myndigheten ha gjort en bedömning av beslutets konsekvenser för det ifrågasvarande naturområdet. Bedömningen ska avse de förhållanden som anges i 16 § samma förordning.

Till skillnad från övriga områdesskydd i 7 kap. miljöbalken finns således en direkt hänvisning till Natura 2000-områden i flera bestämmelser i plan- och bygglagen. Det finns också en reglering i om hanteringen i förhållande till beslut om lov och förhandsbesked samt ett generellt krav på vad myndigheter som meddelar ett beslut som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område ska bevaka. Vi kan dock konstatera att någon specifik reglering om hur exempelvis kommuner bör förhålla sig till reglerna om krav på Natura 2000-tillstånd i 7 kap. 28 a § miljöbalken vid planläggning inte finns.

Frågan om tillämpning av 4 kap. 8 § miljöbalken i relation till planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen har uppkommit flera gånger i praxis.

I ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen yttrade Boverket följande avseende planläggning och krav på Natura 2000-tillstånd.⁶⁶

I vissa fall krävs särskilt tillstånd enligt miljöbalken för att vidta åtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Redan vid detaljplaneprovningen måste det göras en bedömning av om ett tillstånd behövs. Endast om det blir klargjort att ett tillstånd inte behövs kan

⁶⁶ Se MÖD:s dom den 17 december 2012 i mål nr P 1440-12.

detaljplanen antas. I annat fall måste antagandebeslutet avvakta resultatet av tillståndsprövningen. En sådan prövningsordning leder också till att det redan i detaljplaneskedet måste bli tydligt vilka verksamheter och åtgärder som detaljplanen möjliggör. Planbestämmelserna kan därför också behöva vara mer preciserade än vad som normalt bör krävas. Den prövningsordning som gäller när Natura 2000-områden är berörda avviker således från vad som normalt gäller för företeelser som kan behöva prövas både genom detaljplan och i någon form av tillstånd enligt annan lag. Normalt saknas bindande regler om i vilken ordning prövningarna ska göras. Vid minsta risk för en betydande påverkan på ett Natura 2000-område ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas. Miljöbedömningen med dess miljökonsekvensbeskrivning blir därför både ett redskap för att påverka detaljplanens innehåll och ett redskap som ska hjälpa till med att ge svar på frågan om ett särskilt tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken kan behövas. Om slutsatsen blir att ett tillstånd behövs krävs en miljökonsekvensbeskrivning även till tillståndsansökan.

Naturvårdsverket yttrade i samma mål följande.

Innan en detaljplan antas ska det ske en prövning i de frågor som kan utgöra hinder för det planerade ianspråktagandet av mark- och vattenområden. Det gäller t.ex. en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller en prövning enligt artskyddsförordningen (2007:845), i de fall sådana frågor aktualiseras. Handläggningen av ett planärende kan inte slutföras innan den specifika prövningen enligt 7 kap. 28 a–29 §§ miljöbalken har genomförts. Eftersom miljöbalken gäller parallellt med plan- och bygglagen kommer verksamheten eller åtgärden inte att få påbörjas eller vidtas utan tillståndet enligt miljöbalken. I situationer som rör särskilda skydds- eller bevarandeområden torde det därför vara fördelaktigt och kostnadseffektivt att prövningen enligt miljöbalken görs först.

Mark- och miljööverdomstolen bedömde att det även om det inte fanns något uttryckligt formellt krav i den äldre plan- och bygglagen (1987:10) om att eventuella tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller behövliga dispenser enligt artskyddsförordningen ska ha inhämtats innan beslut om en detaljplan fattas förutsätter ett effektivt förfarande i situationer som rör särskilda skydds- eller bevarandeområden att underlaget i ett planärende på ett fullgott sätt belyser dessa aspekter och bedömer de planerade åtgärdernas inverkan på miljön. Om frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller en prövning enligt artskyddsförordningen tas upp först sedan övriga prövningar har slutförts finns en risk för att någon verklig prövning

i dessa delar inte kommer till stånd.⁶⁷ Mark- och miljööverdomstolen ansåg mot denna bakgrund att det redan i detaljplaneprocessen tydligt bör klargöras om det föreligger ett behov av en samrådsprocess enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för att utreda om ett tillstånd avseende ett särskilt skydds- eller bevarandeområde behövs samt om en prövning enligt artskyddsförordningen kan komma att krävas. Prövningen av en detaljplan kan därmed inte enbart göras utifrån plan- och bygglagens regelverk utan måste även ske i ljuset av miljöbalkens regler när särskilda skydds- eller bevarandeområden är berörda. Detta gäller såväl åtgärder som vidtas inom som utanför ett utpekad särskilt skydds- eller bevarandeområde.⁶⁸ Mark- och miljööverdomstolen tog dock inte tydlig ställning till i vilken ordning som prövningen bör ske.

I ett annat mål som avsåg förhandsbesked enligt plan- och bygglagen tog Mark- och miljööverdomstolen ställning till om ett positivt förhandsbesked kunde nekas med hänvisning till att åtgärden krävde Natura 2000-tillstånd.

Domstolen inledde sin bedömning med att konstatera att om tillstånd krävs enligt olika lagar står det som regel sökanden fritt att ansöka om tillstånd i den ordning han eller hon bedömer vara lämpligt.⁶⁹ Enligt Mark- och miljööverdomstolen innebär det att en byggnadsnämnd i allmänhet inte kan avslå en ansökan om bygglov eller neka positivt förhandsbesked enbart på den grunden att den avsedda åtgärden också kräver tillstånd av någon annan myndighet. I en sådan situation ska nämnden däremot upplysa sökanden om att åtgärden också kräver annat tillstånd (9 kap. 23 § PBL). Frågan i målet var om samma utgångspunkt gäller om nämnden bedömer att den åtgärd som förhandsbeskedet avser kräver ett Natura 2000-tillstånd. I denna del hänvisade domstolen till förarbetena till 4 kap. 8 § miljöbalken och att syftet med regleringen i miljöbalken är att en myndighet, som bedömer att en viss markanvändning kan påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett sådant sätt att tillstånd krävs, får ge tillstånd till markanvändningen först efter det att ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken har getts för åtgärden. Sammantaget bedömde Mark- och miljööverdomstolen att positivt förhandsbesked kan nekas på grund av att Natura 2000-tillstånd inte har meddelats. Domstolen konstaterade att det i vart fall gäller för ärenden om förhandsbesked utanför detaljplanlagt område. Inom detaljplanlagda områden förutsätts prövningen av åtgärdernas förenlighet med 3 och 4 kap. miljöbalken ha gjorts vid detaljplaneringen. Även tidigare praxis från Mark- och miljööverdomstolen talar

⁶⁷ Se RÅ 2005 ref. 44.

⁶⁸ Se prop. 2000/01:111 s. 40.

⁶⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 453.

för att det är möjligt att avslå en ansökan om bygglov eller ge ett negativt förhandsbesked redan med hänvisning till att den åtgärd som avses med ansökan kräver ett Natura 2000-tillstånd.⁷⁰

I ett annat avgörande som avsåg antagandet av en detaljplan anförde Mark- och miljööverdomstolen att, även om det inte finns något uttryckligt krav på att ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska ha inhämtats innan en detaljplan antas, förutsätter ett effektivt förfarande i ett planärende som rör särskilda skydds- och bevarande-områden att underlaget i ärendet på ett fullgott sätt belyser dessa aspekter och att det i planprocessen klargörs om det krävs ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.⁷¹

Avsikten vid tillämpning av 4 kap. 8 § miljöbalken vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen är således att Natura 2000-tillståndsprövningen ska göras före planen antas eller prövningen slutförs om sådant tillstånd krävs, samtidigt som detta inte gäller exempelvis vid tillåtighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Sammantaget kan vi konstatera att det som uttrycks i förarbetena till 4 kap. 8 § miljöbalken har kommit till olika starkt uttryck i praxis beroende på vilken prövning som aktualiseras och vilken lag som tillämpas.

Samtidigt får den tillämpning som i dag sker av bestämmelsen ses i ljuset av Högsta domstolens konstaterande i den s.k. Bunge-domen, dvs. att en tillståndsprövning enligt art- och habitatdirektivet förutsätter att myndigheten kan väga in verksamhetens alla aspekter och samlat pröva återverkningarna på ett Natura 2000-område.⁷² Även EU-domstolens rättstillämpning uttrycker på olika sätt att prövningen ska vara allsidig. Högsta domstolen uttryckte i domen att det i sin tur måste anses innebära att en samlad bedömning ska göras i något skede av prövningen, och att denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig.

Av praxis framgår att liknande bedömningar görs även avseende andra författningar som genomför unionsrätten. När det gäller artskyddsförordningen saknas exempelvis motsvarande koppling i miljöbalken, som finns för Natura 2000-områden, till planer för användning av mark- och vattenområden. I plan- och bygglagen ställs inte heller uttryckligen krav på att bestämmelserna om artskydd ska be-

⁷⁰ Se MÖD:s dom den 25 september 2023 i mål nr P 13420-22.

⁷¹ Se MÖD:s avgörande den 20 april 2015 i mål nr P 8073-14.

⁷² Se NJA 2013 s. 613.

aktas i ett detaljplaneärende eller i ett förhandsbesked. Däremot ställs krav på miljöbedömning i vilka frågor om artskydd ska belysas på det sätt som behövs för att en samlad bedömning av de planerade åtgärdernas inverkan på fridlysta arter och deras fortplantningsområden och viloplatser ska kunna göras. Om frågan om artskyddsdispens tas upp först sedan planen eller förhandsbeskedet beslutats skulle det annars finnas en risk för att någon verklig prövning i dessa delar inte skulle komma till stånd.⁷³

Våra överväganden och förslag i relation till bestämmelsen 4 kap. 8 § miljöbalken finns i avsnitten 7.2.2 och 7.5.6.

5.4.6 Det kommunala vetots påverkan på etablering av anläggningar för vindkraft

Under utredningsarbetet har frågan om det kommunala vetot vid tillstånd till en anläggning för vindkraft (jfr 16 kap. 4 § MB) förts fram som en stor utmaning i relation till frågan om tidigt besked genom planläggning för vindkraft i havsplan eller kommunal översiktsplan. En sammanställning från Svensk Vindenergi visar att det kommunala vetot stoppade 63 procent av de aktuella landbaserade vindkraftsprojekten under 2024, andelen vetobeslut är ungefär lika hög för havsbaserad vindkraft i sjöterritoriet.⁷⁴

Av 16 kap. 4 § andra stycket miljöbalken framgår att kommunal tillstyrkan inte krävs om regeringen enligt 17 kap. miljöbalken har tillåtit verksamheten. Även vid sådan prövning krävs dock normalt kommunens tillstyrkan (jfr 17 kap. 6 § MB). Detta kan ifrågasättas ur ett maktfordelningsperspektiv, men kan i vissa fall också ifrågasättas ur ett effektivitetsperspektiv. Med det senare avses situationen att vindkraftsverksamhet har pekats ut som lämplig i ett visst kommunalt område i en havsplan eller i en kommunal översiktsplan, men kommunen, trots sådant utpekande, utnyttjar sin vetorätt. Ett sådant utnyttjande av vetorätten uppges minska legitimiteten för sådana utpekanden i havsplanen eller översiktsplanen samtidigt som det minskar tilltron till och effektiviteten i systemet i stort.

⁷³ Se t.ex. MÖD:s avgörande den 8 maj 2023 i mål nr P 14414-21 och RÅ 2005 ref. 44.

⁷⁴ Se <https://svenskvindenergi.org/wp-content/uploads/2025/04/Kommunala-vetot-landbaserat-2020-2024-2025-04-07.pdf> och <https://svenskvindenergi.org/wp-content/uploads/2025/04/Kommunala-vetot-sjoterritoriet-2025-04-01.pdf> (besökt 2025-03-10).

5.4.7 Identifierade utmaningar i studien om nationell fysisk planering

I förstudien *Nationell fysisk planering* konstateras omfattande brister i frågor som rör den svenska statens anspråk på mark- och vattenområden trots en stark vilja hos alla berörda aktörer att bidra till ett väl fungerande system. I korthet berör kritiken den nuvarande lagstiftningen och dess tillämpning, avsaknad av nationell tydlighet och nationell målbild, bristande förmåga att nationellt hantera en ökande överstatlig påverkan, statliga myndigheters agerande och samordning samt planeringssystemets bristande aktualitet och ämnesmässiga avgränsningar. Kritiken omfattar också nuvarande reglering om utpekande av områden av riksintresse. I denna senare del framförde förstudien bl.a. att det finns skäl att återbörda utpekanden till områden som är antingen omistliga i sina bestående värden eller kritiska ur ett försörjningssystem och föreslog en generell översyn av lagstiftningen för att aktualisera vilka intressen som staten ska peka ut.⁷⁵

I den insamling och dialog som förstudien gjorde framkom att både kommuner och statliga myndigheter upplever att statens styrning framför allt brister i frågor om energiförsörjning, men även i frågor om klimatanpassning och vattenförsörjning. Mer styrning avseende det senare perspektivet – vattenförsörjning – efterfrågades även av fler aktörer. Infrastrukturintresset upplevdes som för dominant av respondenterna i förstudiens enkät, vilket uppgavs förstärkas av att provningarna för nya väg- och järnvägar sker via egen speciallagstiftning som saknar incitament för en god helhetsverkan. Förstudiens egen slutsats var att fler sektorsområden kan vara i behov av styrning på en mer övergripande nivå. Nuvarande system med utpekande av riksintresse bedöms inte vara tillräckligt långtgående och i vissa fall har ansvariga myndigheter inte pekat ut områden av riksintresse i den mån andra aktörer bedömer det som nödvändigt.⁷⁶

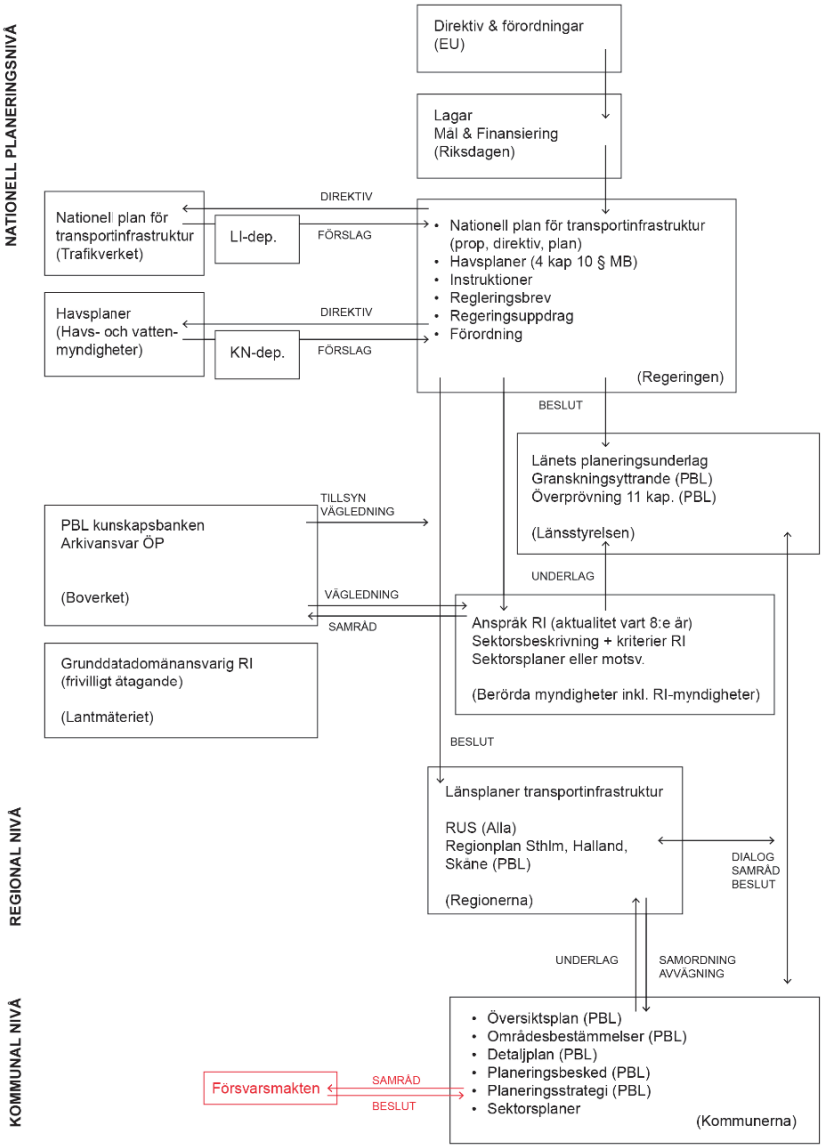
För några av intressena finns det i dagsläget inga eller endast några enstaka riksintressen utpekade. Enbart sju områden har pekats ut som riksintresse för industriell produktion (3 kap. 8 § MB). Naturvårdsverket har inte pekat ut något område av riksintresse för avfallshantering (2 a § hushållningsförordningen). Däremot har Strålsäker-

⁷⁵ Se Ds 2023:28 s. 9, 10 och 88–99.

⁷⁶ Se Ds 2023:28 s. 91 och 92.

hetsmyndigheten pekat ut två områden av riksintresse för slutförvar för använt kärnbränsle.

Figur 5.2 Dagens struktur för fysisk planering med de olika aktörernas ansvar och uppdrag



Källa: Ds 2023:28 s. 23.

I förstudien beskrivs tre alternativa vägar framåt för svensk fysisk planering och den nationella nivån: ny nationell planeringsnivå, nationell målbild respektive aktiv förvaltning. Ytterligare tre tilläggsförslag beskrivs med syfte att underlätta samarbetet mellan olika planeringsnivåer och mellan olika aktörer: regional sektorsplanering, process för sekretessbelagda intressen, förenklad prövning av mindre åtgärder på det nationella vägnätet.⁷⁷

Huvudförslaget i förstudien innebär att en ny samlad planlagstiftning utarbetas med en nationell fysisk planeringsnivå som resulterar i en nationell plan beslutad av regeringen. Den nya planlagstiftningen skulle samla bestämmelser ur plan- och bygglagen med relevans för fysisk planering, väglagen, lagen om byggande av järnväg, samt de delar av miljöbalken som reglerar havsplaneringen. Även delar av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken föreslås, efter bearbetning, lyftas över till den nya planlagstiftningen i form av nationella territoriella anspråk. I förstudien anges att förändringarna bör kunna ske utan större inverkan på det kommunala självstyret. Syftet är att öka möjligheterna för samsyn kring olika planeringsnivåer, ökad tydlighet och förutsägbarhet kring statens inflytande, minskad risk för omtag och dubbelprövningar, säkerställd hantering av sekretessbelagda intressen samt en förenklad genomförandeprocess kring åtgärder på nationellt vägnät.

5.4.8 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att regleringen av sådana utpekanden av områden av nationellt intresse som unionsrätten ställer krav på både är bristande och otydlig i svensk rätt jämfört med flera andra medlemsstater. Detta gäller särskilt när unionsrätten ställer krav på utpekande av ett område genom en plan.

Vi kan också konstatera att det är svårt för staten, genom regeringen, att driva igenom att ett visst riksintresse ska tillvaratas på ett visst sätt. Denna utmaning påtalas inte specifikt i våra utredningsdirektiv, men är en tydlig brist i nuvarande system och reglering. Vi kan också se att denna brist påverkar Sveriges möjligheter att genomföra vissa krav som följer av EU-rätten. Detta medför också att

⁷⁷ Se Ds 2023:28 s. 12.

statens möjligheter att styra användningen av vissa mark- eller vattenområden för viss verksamhet får anses vara förhållandevis låg.

Vi instämmer i den problembild som beskrivs i studien *Nationell fysisk planering* och kan därmed konstatera att det finns en bristande styrning och effektivitet i den nuvarande regleringen och hanteringen av allmänna intressen av nationell betydelse i förhållande till anspråk på mark- och vattenområden vid planläggning, men också vid prövning av vissa verksamheter och åtgärder. Övergripande allmänna mål och intressen möter ofta den svenska kommunala översiktsplaneringen utan mellannivåer, förutom i de tre regioner där också regionplanering sker (jfr 7 kap. PBL). Det är inte sällan ett stort steg att gå från den europeiska eller nationella nivån till den kommunala, utan möjlighet att konkretisera och tolka intressena stegvis i olika skalor. Den kommunala nivån har på motsvarande sätt svårigheter att få genomslag i större geografiska skalor och mer abstraherade policysammanhang. Svårigheterna som kommunerna möter i planläggningssituationen i detta avseende påverkar också prövningen i enskilda tillståndsärenden enligt miljöbalken eftersom de kommunala planerna utgör ett sådant underlag som tillståndsmyndigheten ska ta hänsyn till vid miljöprövningen (jfr 2 kap. 6 § och 3 kap. 11 § MB). Samtidigt kan vi konstatera att kommunernas tillstyrkan till en ny anläggning för vindkraft inte alltid lämnas även om kommunen har gett uttryck för att ett område är lämpligt för vindkraft i översiktsplanen. Detta försvagar värdet av de utpekanden som görs i den kommunala översiktsplanen.

Våra överväganden och förslag för att öka effektiviteten i genomförandet av nationella intressen i förhållande till användningen av mark- och vattenområden finns i avsnitten 7.4 och 7.5.

5.5 Otydligheter i avvägningen mellan oförenliga allmänna riksintressen

5.5.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi var dagens riksintresseanspråk framgår och närmare om hur de tas fram. Vi redogör också för när det krävs en strategisk respektive en specifik miljöbedömning vid avvägningen mellan oförenliga riksintressen samt redovisar de utmaningar som

finns i relation till en sådan avvägning vid planläggning, tillståndsprövning respektive bearbetningskoncession.

I avsnitt 5.5.8 återfinns våra sammanfattande slutsatser avseende de identifierade utmaningarna.

5.5.2 Var framgår riksintresseanspråken?

I avsnitt 3.2.2 har vi beskrivit regleringen av riksintresseanspråk i hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. I avsnitt 5.3.3 har vi beskrivit mängden utpekade riksintresseanspråk. Vilka områden som omfattas av ett eller flera riksintresseanspråk enligt bestämmelserna om riksintressen i 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken framgår av en interaktiv webbkarta på Boverkets webbplats.⁷⁸ Av kartan framgår också de områden av riksintresse som riksdagen har pekat ut i 4 kap. 2–7 §§ miljöbalken.

Att det är Boverket som tillhandahåller denna information är en följd av verkets ansvar för frågor om hushållning med mark- och vattenområden (1 § förordningen med instruktion för Boverket).

Redovisningen av riksintresseanspråken enligt 3 kap. miljöbalken påverkas också av vem som hävdar ett sådant anspråk. Det finns tolv myndigheter som inom vart och ett av sina ansvarsområden har ansvar för att lämna uppgifter till länsstyrelsen om sådana områden som myndigheterna anser är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken (2 § hushållningsförordningen). Dessa s.k. riksintressemyndigheter kan förutom att lämna uppgifter till länsstyrelsen också redovisa sina riksintresseanspråk på myndighetens webbplats, se exempelvis Försvarsmaktens hemsida.⁷⁹ Naturvårdsverkets kartverktyg Skyddad natur är ett annat exempel på en sådan redovisning som också redovisar Natura 2000-områden.⁸⁰

Lantmäteriet har, tillsammans med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, inlett ett pilotarbete med att ta fram en nationell specifikation, som är ett ramverk för utbyte av standardiserad data mellan aktörer, för redovisning av riksintressen för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövården i den nationella geodataplattformen (NGP).

⁷⁸ Se

<https://gis2.boverket.se/portal/apps/experiencebuilder/experience/?id=87d9869572984c4480d4f1e1731ab4f5> (besökt 2025-03-15).

⁷⁹ Se <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-samhallet/samhallsplanering/riksintressen/>.

⁸⁰ Se <https://skyddadnatur.naturvardsverket.se/> (besökt 2025-03-15).

Syftet med plattformen är att ge åtkomst till nationellt standardiserad grunddata som kan användas i samhällsbyggnadsprocessen.⁸¹

Länsstyrelsen, som får underlag från riksintressemyndigheterna i enlighet med 3 § hushållningsförordningen, ska också sammanställa och tillhandahålla det planeringsunderlag som finns hos olika statliga myndigheter, som är av betydelse för hushållningen med mark- och vattenområden (3 kap. 12 § MB). Länsstyrelsen har som en del av detta ansvar valt att tillhandahålla relevant planeringsunderlag, såsom riksintressen, i den s.k. planeringskatalogen, som är en samlad webbaserad ingång till planeringsunderlag från statliga myndigheter.⁸²

Kommunen ska ha en aktuell översiktsplan där områden av riksintresse ska anges (3 kap. 4 § PBL). Det gör att även kommunerna redovisar områden av riksintressen i sina översiktsplaner. Vissa kommuner har också valt att tillgängliggöra översiktsplanen på kommunens hemsida.

Vi kan konstatera att information om riksintresseanspråk tillhandahålls av flera aktörer och finns tillgänglig på flera olika plattformar och i olika format. Vi kan också konstatera att samordningen av ny och uppdaterad information mellan de olika aktörerna och plattformarna är svag. Detta kan försvåra tillgången till korrekt, relevant, standardiserad och uppdaterad information om befintliga riksintresseanspråk.

5.5.3 Hur tas riksintresseanspråk fram?

Det finns inte någon tydlig reglering av hur riksintresseanspråk ska tas fram. Det som är reglerat är att det är Boverket som ska verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpning av riksintressebestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken (se 2 § förordning med instruktion för Boverket). Boverket har som en del i detta ansvar tagit fram en vägledning för riksintressemyndigheterna. Syftet med vägledningen är dels att samlat och enhetligt tillgängliggöra det underlag som finns avseende de riksintressen som regleras i 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken, dels att underlätta förståelsen för och tillämpningen av bestämmelserna

⁸¹ Se <https://www.lantmateriet.se/sv/nationella-geodataplattformen/datamangder/riksintressen/>.

⁸² Se <https://gis.lansstyrelsen.se/geodata/planeringskatalogen/> (besökt 2025-03-15).

för planerare, beslutsfattare och allmänhet. I vägledningen föreslår Boverket en process för beslut om riksintresseanspråk. Den utgår ifrån att riksintressemyndigheten regelbundet ser över anspråken, och att behoven av att upphäva, ändra eller ta fram nya riksintresseanspråk konkretiseras till samrådsförslag. Riksintressemyndigheten bör hålla samråd om förslaget med Boverket, berörd länsstyrelse och andra berörda riksintressemyndigheter, som i sin tur ska kunna inhämta synpunkter från berörd kommun. Efter ett sådant samråd kan riksintressemyndigheten fatta beslut om nya riksintresseanspråk respektive att upphäva eller revidera befintliga anspråk.⁸³

Boverkets vägledning är tillgänglig för riksintressemyndigheterna att använda. Det är dock oklart hur många av myndigheterna som faktiskt använder sig av Boverkets vägledning vid framtagandet av riksintresseanspråk.

Riksdagen har beslutat om i vilka sektorer riksintressen kan finnas enligt 3 kap. miljöbalken. Av hushållningsförordningen framgår vilka myndigheter som har ansvar för att peka ut anspråk på riksintressen. Det finns dock inte någon tydlig reglering om hur detta arbete ska bedrivas. Det som anges är att riksintresseanspråken ska hållas aktuella och att riksintressemyndigheterna efter samråd med Boverket och berörda länsstyrelser och myndigheter ska lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Vi kan konstatera att det finns skillnader mellan de olika riksintressemyndigheternas arbetssätt när det gäller att hävda riksintresseanspråk. Detta kan komma till uttryck genom att det ibland kan finnas värdebeskrivningar och beskrivningar av influensområden som kan förtydliga anspråket, samtidigt som sådant underlag ibland saknas helt. Skillnaderna kommer också till uttryck genom att de olika riksintressemyndigheterna är mer eller mindre aktiva i detta arbete. Detta framgår bl.a. genom de stora skillnaderna i antalet identifierade riksintresseanspråk inom respektive område.

Länsstyrelsen har en central funktion i arbetet med framtagande av riksintresseanspråk, dels som samrådspart till riksintressemyndigheterna (2 § hushållningsförordningen), dels för att verka för att riksintressena tillgodoses i samband med framtagande av miljökonsekvensbeskrivningar i planerings- och tillståndsprocesser (3 §

⁸³ Se <https://www.boverket.se/contentassets/14b52a33580944c6b9358df4bd3b713/vagledning-for-riksintressemyndigheter.pdf> (besökt 2025-03-15).

hushållningsförordningen). Länsstyrelsen ska också underrätta Boverket och andra berörda myndigheter om mark- eller vattenområden som bör anges som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken, och om klassificeringen eller avgränsningen av ett område av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken bör omprövas (4 § hushållningsförordningen).

Även kommunerna har en viktig roll i arbetet med att ta fram riksintresseanspråk, men framför allt i arbetet med att se till att riksintresseanspråken får genomslag i praktiken. Detta dels genom att kommunen ska ange riksintresseanspråken och beskriva hur de kommer att tillgodoses i översiktsplanen, dels genom kommunens prövning och avvägning mellan oförenliga riksintresseanspråk vid utarbetande av en detaljplan.

5.5.4 När krävs en strategisk respektive en specifik miljöbedömning vid avvägning mellan oförenliga riksintressen?

I detta avsnitt kommer vi att beskriva de utmaningar som vi har identifierat i relation till frågan om när det krävs en strategisk respektive en specifik miljöbedömning vid avvägning mellan oförenliga riksintressen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2.2 ska, för ett område där det finns flera oförenliga riksintressen, företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste 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 försvarsintresset ges företräde (3 kap. 10 § första stycket MB). Ett beslut om att ge företräde åt ett riksintresse får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken (3 kap. 10 § andra stycket MB).

Ett utpekande av ett riksintresseanspråk enligt 3 kap. 5–8 §§ miljöbalken syftar inte till att pröva om det är en slutgiltigt lämplig mark- eller vattenanvändning utan utgör, som vi har beskrivit i avsnitt 3.2.2, ett s.k. anspråk om detta. På så sätt kan det finnas flera riksintresseanspråk för samma område utan att frågan om dessa utpekanden är förenliga med varandra har prövats vid utpekandet. Vad som ytterligare komplicerar det hela är att bestämmelser i 3 kap. miljöbalken omfattar flera i sig potentiellt oförenliga riksintressen, såsom vattenförsörjning och industriell produktion (3 kap. 8 §

första stycket MB). Det medför att 3 kap. 10 § miljöbalken även omfattar frågan om oförenliga riksintressen som kan uppstå utifrån samma bestämmelse, såsom exempelvis om skyddandet av kulturvärden kan vara oförenligt med skyddandet av naturvärden (3 kap. 6 § MB).

Även om 3 kap. 10 § första stycket miljöbalken avser avvägningen mellan sådana riksintressen som framgår av 3 kap. 5–8 §§ miljöbalken kan vi konstatera att även sådant skydd för brukningsvärd jordbruksmark som avses i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken, i relation till bebyggelse eller anläggningar, kan leda till situationer där potentiellt oförenliga intressen behöver vägas av i likhet med 3 kap. 10 § första stycket miljöbalken (se mer om denna problematik i avsnitt 5.6.1). På så sätt är frågan om prövningen kring ”oförenlighet” i relation till 3–4 kap. miljöbalken större än vad 3 kap. 10 § miljöbalken ger sken av.

Det behöver även påpekas att det finns principiella skillnader i behovet av miljöbedömning vid avvägningen mellan riksintressena beroende på om frågan om oförenliga riksintressen uppstår mellan exempelvis naturvård och kulturvård inom ramen för bestämmelserna i 3 kap. 6 § första stycket miljöbalken, rennäring och mineralfyndigheter (3 kap. 4 och 7 §§ MB) eller avfallshantering och miljövård (3 kap. 6 och 8 §§ MB). Den principiella skillnaden är att gruvdrift och avfallshantering, till skillnad från rennäring och miljövård, är två verksamhetstyper som faller under MKB-direktivets bilaga 1 eller 2 och därmed omfattas av artikel 3.2 i SMB-direktivet. Enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet ska planer eller program regelmässigt vara föremål för en miljöbedömning om de utarbetas för vissa sektorer och om de anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna 1 och 2 till MKB-direktivet.⁸⁴ Det indikerar att frågan om vilket underlag som krävs vid avvägning mellan oförenliga riksintressen i samband med planläggning och prövning skiljer sig åt beroende på vilka riksintressen som är oförenliga.

Naturvårdsverket har tidigare ansett att riksintresseutpekanden av ansvariga myndigheter enligt 3 kap. miljöbalken kan utgöra ett beslut som behöver föregås av en strategisk miljöbedömning på grund av lokaliseringsutpekandet som ett sådant riksintresseanspråk

⁸⁴ Se EU-domstolens dom i mål C-305/18 p. 47 och C-24/19 p. 65.

medför.⁸⁵ Energimyndighetens uppdaterade utpekande av områden lämpliga för vindbruk enligt 3 kap. 8 § miljöbalken föregicks också av en strategisk miljöbedömning.⁸⁶

Nedan beskriver vi kort hur kravet på strategisk och specifik miljöbedömning enligt SMB- och MKB-direktivet kan aktualiseras vid prövningen av oförenliga riksintressen.

Hur ska SMB-direktivet tillämpas?

I avsnitt 3.2.3 redogör vi för syftet med SMB-direktivet och de krav på miljöbedömning av planer och program som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan som finns i direktivet.

Hur SMB-direktivet ska tillämpas framgår av EU-domstolens praxis. Av denna framgår bl.a. hur direktivets uttryck ”planer och program” ska tolkas samt hur kriterierna ska uppfyllas för att bestämma om en plan eller program kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

EU-domstolen har fastställt att det inte endast är planer vars antagande är obligatoriskt som omfattas av skyldigheten att genomföra en miljöbedömning enligt SMB-direktivet.⁸⁷ Domstolen har även varit tydlig med att planer och program där exempelvis en myndighet på eget initiativ beslutar att genomföra en ändring utan att vara skyldig att göra det också omfattas av SMB-direktivet. Det behöver på så sätt inte finnas ett allmänt krav på exempelvis planläggning eller ändringar av en plan för att förfarandet ska omfattas av direktivet.⁸⁸

Domstolen har också tydliggjort att uttrycket planer och program ska ges en bred innebörd. Exempelvis framgår det av EU-domstolens praxis att lydelsen av uttrycket ”planer och program” i artikel 2 a första strecksatsen i SMB-direktivet kan omfatta normativa rättsakter som har antagits genom lagar eller andra författningar. Karaktäristiskt är att planen eller programmet innehåller generella bestämmelser, har en viss abstraktionsnivå och eftersträvar ett mål som avser omvandling av ett område. En rättsakt som har program- eller

⁸⁵ Se Naturvårdsverket, Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program (2009), s. 30.

⁸⁶ Se Energimyndigheten, Tilläggsbeslut riksintresse vindbruk, bilaga 2 Miljöbedömning vid uppdatering av riksintresse vindbruk (2013), s. 12.

⁸⁷ Se EU-domstolens dom i mål C-671/16 p. 62 och 63 samt C-160/17 p. 61 och 62.

⁸⁸ Se EU-domstolens dom i mål C-24/19 p. 40–44 och 48.

planläggningskaraktär omfattas av uttrycket ”planer och program”.⁸⁹ Dessutom innehåller SMB-direktivet inte några särskilda bestämmelser om politiska riktlinjer eller generella regleringar som skulle kräva en avgränsning av dessa i förhållande till de planer och program som direktivet omfattar.⁹⁰ På så sätt säkerställs att politiska strategiska val i beslutsprocessen också ska föregås av ett samråd med bl.a. allmänheten innan beslut tas om avgränsningar eller inriktningar (artikel 6.1 och 6.2 i SMB-direktivet).⁹¹

EU-domstolen har också varit tydlig med att planer och program som ”utarbetas för” de sektorer som anges i artikel 3.2 a i MKB-direktivet, dvs. jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning, uppfyller kriteriet när planen eller programmet ”rör” eller ”avser” en av dessa sektorer.⁹² Att det huvudsakliga syftet med en plan eller ett program är miljöskydd, inbegripet landskapsskydd, utesluter inte heller att planen eller programmet även kan ”röra” eller ”avse” någon av de sektorer som anges i artikel 3.2 a i SMB-direktivet.⁹³ Om syftet är att reglera mänsklig verksamhet som har en betydande inverkan på miljön, i synnerhet sådan verksamhet som omfattas av de sektorer som anges i artikel 3.2 a i SMB-direktivet så är det första kriteriet i bestämmelsen uppfyllt.⁹⁴

Det andra kriteriet för planer och program som omfattas av artikel 3.2 a är om planen eller programmet bestämmer förutsättningar för kommande tillståndprocess. Kriteriet har prövats av EU-domstolen. Domstolen har exempelvis tydliggjort att artikel 3.2 a i SMB-direktivet inte omfattar nationella åtgärder som syftar till att skydda naturen och landskapet, och som föreskriver generella förbud och tillståndskrav. Detta undantag gäller dock enbart om det inte finns detaljerade bestämmelser om förutsättningar för samt utarbetandet och genomförandet av projekt som anges i bilagorna 1 och 2 till MKB-direktivet.⁹⁵ I EU-kommissionens vägledning påpekas att ett

⁸⁹ Se EU-domstolens dom i mål C-305/18 p. 57.

⁹⁰ Se EU-domstolens dom i mål C-290/15 p. 52 och 53 och C-671/16 p. 60.

⁹¹ Se EU-domstolens dom i mål C-671/16 p. 63.

⁹² Se EU-domstolens dom i mål C-290/15 p. 44 och mål C-24/19 p. 66.

⁹³ Se EU-domstolens dom i mål C-473/14 p. 20 och 46.

⁹⁴ Se EU-domstolens dom i mål C-105/09 och C-110/09 p. 43–45 samt mål C-300/20 p. 52–54.

⁹⁵ Se EU-domstolens dom i mål C-300/20 p. 69, 70, 73 och 74.

enda inskränkande villkor kan ha en så stor betydelse att det har ett avgörande inflytande på framtida tillstånd.⁹⁶

Relationen mellan SMB- och MKB-direktivet

Miljöbedömningar som utförs enligt SMB-direktivet respektive MKB-direktivet skiljer sig åt och det är därför ibland nödvändigt att uppfylla kraven i båda dessa direktiv. Att detta är fallet framgår av artikel 11.2 i SMB-direktivet. För planer och program för vilka skyldigheten att utföra miljöbedömningar följer av både SMB-direktivet och annan unionsrätt kan medlemsstaterna föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i den relevanta unionsrätten, bl.a. för att undvika att en miljöbedömning behöver göras två gånger. I skäl 19 nämns att krav på miljöbedömningar finns i fågeldirektivet, art- och habitatdirektivet och vattendirektivet. Medlemsstaterna är dock inte skyldiga att tillhandahålla gemensamma eller samordnade förfaranden. Enligt EU-domstolen ska kraven som ställs upp i SMB-direktivet och MKB-direktivet tillämpas kumulativt.⁹⁷ På så sätt saknas det inte skyldighet att företa en miljöbedömning enligt bestämmelserna i SMB- respektive MKB-direktivet på grund av att en miljöbedömning har genomförts enligt ett annat direktiv eller att så kommer att ske.⁹⁸ Enligt EU-domstolen ska det göras skillnad på att använda relevanta uppgifter som är tillgängliga om planernas och programmens miljöpåverkan och som erhållits på andra beslutsnivåer eller genom annan unionsrätt och skyldigheten att genomföra en miljöbedömning (artikel 5.3 i SMB-direktivet och artikel 4.4 MKB-direktivet).⁹⁹

I betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* finns en genomgång av MKB-direktivets fokusområde samt hur direktivets krav ska förstås i ljuset av EU-domstolens omfattande rättspraxis på området.¹⁰⁰

I all korthet ligger fokusområdet för MKB-direktivet på de offentliga och privata projekt som kan antas medföra en betydande på-

⁹⁶ Se EU-kommissionen, Genomförandet av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, s. 12.

⁹⁷ Se EU-domstolens dom i mål C-295/10 p. 60.

⁹⁸ Se EU-domstolens dom i mål C-295/10 p. 58 och 59.

⁹⁹ Se EU-domstolens dom i mål C-160/17 p. 63 och 64.

¹⁰⁰ Se SOU 2024:98 s. 685–748.

verkan på miljön. Definitionen av termen projekt i artikel 1.2 a MKB-direktivet är:

- utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten, eller
- andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

Avseende den första punkten avses arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen.¹⁰¹ Den andra punkten kompletterar den första i det att ingrepp i den naturliga omgivningen och landskapet är ett väldigt brett uttryck.¹⁰² Exempelvis kan rivningsarbeten kvalificeras som andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet.¹⁰³ Av vikt är att projektet avser arbeten eller fysiska ingrepp och inte enbart fortsatt drift av ett befintligt projekt eller anläggning.

Ändringstillstånd som inkluderar förändringar eller utvidgningar av en anläggning eller platsen för det befintliga projektet i fråga kan utgöra vad direktivet definierar som projekt (bilaga 1 punkt 24 och bilaga 2 punkt 13 a i MKB-direktivet).¹⁰⁴ Ändringar eller utvidgningar av befintliga projekt omfattas av direktivet om dessa förutsätter arbeten eller ingrepp som innefattar förändring av de ursprungliga projektens fysiska förhållanden.¹⁰⁵ I linje med detta anger EU-domstolen att även förlängningen av en frist för att uppföra en anläggning, som därmed medför arbeten och fysiska ingrepp, är ett projekt.¹⁰⁶

Sammantaget kan vi konstatera att det finns en hierarkisk, men även geografisk relation mellan miljöbedömningar som sker utifrån SMB-direktivet och bl.a. MKB-direktivet. Kortfattat går det att säga att MKB-direktivets krav ska tillämpas på beslutsfattande som tillåter ingrepp i landskapet/naturliga omgivningen eller någon form av byggnads- eller anläggningsarbeten medan SMB-direktivet omfattar de beslut som föregår dessa ingrepp eller arbeten och kan påverka senare beslut om densamma.

¹⁰¹ Se EU-domstolens dom i mål C-275/09 p. 20, 24 och 38 som sedermera har konsoliderats genom senare avgöranden se bl.a. mål C-121/11 p. 31 och mål C-411/17 p. 62.

¹⁰² Se EU-domstolens dom i mål C-127/02 p. 24–28.

¹⁰³ Se EU-domstolens dom i mål C-50/09 p. 97–101.

¹⁰⁴ Se EU-domstolens dom i mål C-121/11 p. 37.

¹⁰⁵ Se EU-domstolens dom i mål C-275/09 p. 24; mål C-121/11, p. 32, se även EU-domstolens dom i målet C-626/22 p. 132.

¹⁰⁶ Se EU-domstolens dom i mål C-254/19 p. 28, 33, 46 och 47.

5.5.5 Hur går avvägningen mellan oförenliga riksintressen till vid planläggning enligt plan- och bygglagen?

Allmänt om avvägningen

Vid planläggning enligt plan- och bygglagen är tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken av stor vikt. Vid exempelvis planläggning i översiktsplan ska det av planen bl.a. framgå hur kommunen anser att riksintressen ska tillgodoses (3 kap. 4 § andra stycket 1 PBL). Översiktsplanen kan ses som ett förhandsbesked från kommunen i och med att översiktsplaneprocessen ska leda fram till ett ställningstagande från kommunen om såväl områdenas avgränsning och riksintressenas innebörd som hur områdenas värden ska tillgodoses (3 kap. 2 § PBL). I detta ligger att också redovisa hur andra aktörer bör agera för att riksintressena ska kunna tillgodoses.¹⁰⁷

I och med att de statliga ingripandegrunderna vid detaljplanläggning bl.a. innefattar situationer där 3 och 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses finns det ett stort behov av att säkerställa att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas på ett korrekt sätt i översiktsplanen (11 kap. 10 § andra stycket 1 och 3 kap. 16 § andra stycket 1 PBL). Samtidigt ska det påminnas om att en del av de anspråk som följer av 3–4 kap. miljöbalken inte helt och hållet styrs genom planläggning i den kommunala översiktsplanen. Översiktsplanen tar i första hand sikte på hur kommunen själv vid planläggning och prövning av frågor om lov ska kunna tillgodose riksintressen inom vissa områden. Därutöver ska kommunen i översiktsplanen redovisa behandlingen av markanspråk av nationellt intresse i frågor där kommunen inte ansvarar för det slutliga genomförandet, t.ex. markreservat för försvars-, kommunikations- eller energiändamål liksom anspråk från naturvården och kulturmiljövården samt från de areella näringarna, jordbruk, skogsbruk, rennäring och fiske.¹⁰⁸

När kommunen i översiktsplanen anger inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och ger vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras är utgångspunkten att detta kräver en strategisk miljöbedömning om planen,

¹⁰⁷ Se Adolfsson m.fl. Plan- och bygglagen (2010:900) (JUNO) En kommentar till 3 kap. 4 § (besökt 2025-04-01).

¹⁰⁸ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) (JUNO) En kommentar till 3 kap. 3 § (besökt 2025-04-01).

programmet eller ändringen anger förutsättningar för att bedriva ett antal verksamheter och åtgärder som bl.a. återfinns i bilagan till miljöbedömningsförordningen (jfr 3 kap. 2, 6 b och 9 §§ PBL och 2 § MBF). Om en betydande miljöpåverkan kan antas ska utvärderas genom ett undersökningssamråd (6 kap. 5–6 §§ MB). I de fall förutsättningarna för att tillämpa bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken är uppfyllda ska miljöbedömningen enligt förarbetena ha samma översiktliga karaktär som översiktsplanen.¹⁰⁹

I en detaljplan ska kommunen ta ställning till förslagets påverkan på riksintressen. Om detaljplanen avviker från översiktsplanens ställningstagande avseende hur riksintressen bör behandlas ska kommunen enligt 4 kap. 33 § plan- och bygglagen i sin planbeskrivning redovisa på vilket sätt den avviker och skälen för avvikelsen. Enligt 4 kap. 33 § plan- och bygglagen ska planbeskrivningen innehålla en redovisning och motivering av de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser. Om detaljplanen har stöd i en aktuell översiktsplan görs ofta bedömningen med stöd av ställningstagandena i översiktsplanen. Om redovisningen i översiktsplanen är översiktlig eller otydlig, eller att en sådan redovisning saknas helt, måste den närmare bedömningen gällande påverkan på riksintressena göras i detaljplanen. Att ett riksintresseanspråk som finns i en kommun inte hanteras i översiktsplanen kan bero på att översiktsplanen är gammal, att riksintresseanspråken har förändrats, förlorat sitt värde eller att nya riksintresseanspråk har tillkommit. Länsstyrelsen ska framföra sina synpunkter i ett granskningsyttrande som bifogas till översiktsplanen. Det ska av yttrandet bl.a. framgå om länsstyrelsen anser att planförslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (3 kap. 16 § PBL).

*I vilken utsträckning använder kommunen
möjligheten att begära planeringsbesked?*

I dag har kommunen möjlighet att ansöka om planeringsbesked av länsstyrelsen i samband med arbetet att ta fram en detaljplan (5 kap. 10 a § PBL). Innan kommunen begär ett planeringsbesked ska den hålla ett samråd i den fråga som begäran kommer att avse. I beske-

¹⁰⁹ Se prop. 2003/04:116 s. 48.

det ska länsstyrelsen, i den utsträckning kommunen begär det, bedöma om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen (de statliga ingripandegrunderna), dvs. bl.a. om en sådan plan skulle kunna innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte skulle tillgodoses. Länsstyrelsen ska ge planeringsbeskedet inom sex veckor från det att en fullständig begäran inkommit. Länsstyrelsen får förena ett planeringsbesked med villkor.

Möjligheten för kommunen att begära ett planeringsbesked infördes 2017.¹¹⁰ Boverket har i sin rapportering om tillämpningen av plan- och bygglagen 2023 angett att länsstyrelserna i sina rapporteringar angett att möjligheten att begära planeringsbesked inte använts i någon större utsträckning. Sedan möjligheten infördes 2017 fram till 2023 har endast 61 planeringsbesked begärts av kommunerna.¹¹¹ Skälet för detta uppges vara att kommunerna föredrar en tidig dialog med länsstyrelsen i stället för att begära planeringsbesked. Planeringsförutsättningar som kan ha avgörande betydelse för en plans genomförbarhet har därför kunnat redas ut i ett tidigt skede, och något behov av att begära planeringsbesked har därför inte funnits. Kommunerna upplever också processen med att begära ett planeringsbesked ofördelaktig med tanke på det omfattande underlag som länsstyrelserna kräver för att kunna lämna ett planeringsbesked. Kommunerna upplever att det är bättre och mer effektivt att gå direkt på samråd. Ett vanligt samråd fångar upp fler frågor och ger snabbare svar från länsstyrelsen, utan att innebära en ökad arbetsbelastning för kommunen. Dessutom har undersökningssamråd i miljöbedömningsprocessen en funktion, där utredningskrav och potentiella hinder för plangenomförande kan identifieras. En kommun lyfte att en nackdel med planeringsbesked är att endast ett avgränsat antal frågor prövas och att det enbart är länsstyrelsens synpunkter på dessa frågor som prövas. Planprocessens samråd och granskning ger en helhetsbild av samtliga frågor som planprocessen berör, dessutom från samtliga instanser och sakägare. Enligt länsstyrelsernas rapporteringar är majoriteten av kommunerna eniga om att det är en tidskrävande process att använda sig av planeringsbesked. Att söka planeringsbesked kräver ytterligare en arbetsinsats

¹¹⁰ Se prop. 2016/17:151.

¹¹¹ Se tidsserie planeringsbesked: <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/oppna-data/plan-och-byggenkaten/oppna-data-detaljplanering/>.

i en process som redan är mycket tids-, resurs- och kunskapskrävande hos kommunerna. Dels krävs det tid för att ta fram underlagsmaterial, dels tar remissförfarandet tid. Utöver det finns även risk att länsstyrelsen behöver ytterligare underlag för att kunna ta ställning i frågan, med ännu större tidsåtgång som följd. Majoriteten av länsstyrelserna tar i sina rapporter upp problemet med underlagsmaterial och utredningar. Flera kommuner uppger att det är svårt att göra så omfattande utredningar som länsstyrelsen kräver i ett så tidigt skede av planprocessen och att de därför har valt att avstå från att begära planeringsbesked. Kommunerna efterfrågar tydlig kommunikation från länsstyrelsen kring planeringsbesked och vilka underlag som krävs, eftersom det tar tid och är dyrt att ta fram utredningar. En kommun pekar på att det dessutom är svårt att veta vem som ska betala för utredningarna som tas fram i ett tidigt skede. Syftet med planeringsbesked är att bidra till ett effektivt detaljplanarbete. En majoritet av kommunerna svarar dock att möjligheten att använda planeringsbesked inte har effektiviserat planprocessen i någon betydande omfattning, i stället uppfattas den som ett ytterligare, omständligt moment i planarbetet.¹¹²

Länsstyrelsens roll

När det gäller avvägningen mellan oförenliga riksintressen vid kommunal planläggning kan vi konstatera att det inte bara är kommunen som har ett långtgående ansvar. Även länsstyrelsen har en viktig roll. Detta genom att det av plan- och bygglagen framgår att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses i den kommunala planläggningen, men också eftersom länsstyrelsen förväntas ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs för bedömningen av frågor som rör samordningen av statliga intressen. Detta framgår av praxis, bl.a. i ett avgörande av Mark- och miljööverdomstolen 2020.¹¹³

I målet uttalade Mark- och miljööverdomstolen sig om länsstyrelsens och kommunens roll vid avvägningen mellan oförenliga riksintressen. Bakgrunden var att Malmö Stad hade beslutat att anta en detaljplan för del av Norra hamnen i syfte att utnyttja området för industriverksamhet. Området var sedan tidigare av riksintresse för kommunikationer. Under målets handläggning i Mark- och miljööverdomstolen pekade

¹¹² Se <https://www.boverket.se/contentassets/90f04daaf6294228a5fcc41bf0b11956/redovisning-av-tillampningen-av-plan-och-bygglagstiftningen-2022/> (besökt 2025-03-28).

¹¹³ Se MOD:s dom den 12 februari 2020 i mål nr P 7973-17.

Energimyndigheten ut området som riksintresse för energiproduktion och energidistribution. Det fanns alltså två oförenliga riksintressen som inte hade prövats i detaljplanen. Enligt domstolen bevakas riksintressen under planprocessen i första hand av länsstyrelsen som regional planmyndighet och vid tillsyn över kommunala beslut enligt bestämmelserna i 11 kap. plan- och bygglagen. Länsstyrelsen förväntas också ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs för bedömningen av frågor som rör samordningen av statliga intressen. Domstolen bedömde att länsstyrelsen inte hade haft förutsättningar att bedöma om samtliga aktuella riksintressen var tillgodosedda, i detta fall avvägning mellan två nytillkomna riksintressen, och att det på denna grund fanns skäl att upphäva planen.

5.5.6 Hur går avvägningen mellan oförenliga riksintressen till vid tillståndsprövning enligt miljöbalken?

Vid tillståndsprövning enligt miljöbalken tillämpas hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i första hand i samband med den bedömning av val av plats som framgår av regleringen i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Av bestämmelsen framgår att bestämmelserna i 3 och 4 kap. ska tillämpas vid prövning av frågor enligt 7 kap. miljöbalken, tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. miljöbalken, regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § miljöbalken, dock endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Under utredningsarbetet har flera frågor i relation till tillämpningen av 2 kap. 6 § miljöbalken uppkommit. För det första har en fråga om bestämmelsens tillämpningsområde uppkommit. Frågan avser i vilken utsträckning en prövning av hushållningsbestämmelserna behöver ske för anmälningsspliktiga verksamheter. Inledningsvis omfattades endast tillståndspliktiga verksamheter, men sedan 2006 gäller den också för vissa anmälningsspliktiga verksamheter.

Av förarbetena framgår att detta tillägg gjorts för att kunna göra fler av de verksamheter som är förenade med krav på tillstånd inom EU-rätten anmälningsspliktiga.¹¹⁴ I förarbetena framhålls vidare att regeln om hushållningsreglernas tillämpning inte behöver omfatta sådana anmälda verksamheter eller åtgärder som har kort varaktighet och kortvariga effekter, eftersom bestämmelsen endast avser

¹¹⁴ Se prop. 2005/06:182 s. 124.

verksamheter som innebär en ändrad användning av mark- eller vattenområde. Det framgår dock inte uttryckligen av bestämmelsen att den bara omfattar varaktigt ändrad användning av sådana områden, men det får ändå anses naturligt mot bakgrund av hushållningsreglernas inriktning mot långsiktig planering av mark- och vattenanvändningen.¹¹⁵

Motsatsvis gäller att bestämmelserna inte ska tillämpas direkt i ett tillsynsärende som inte har samband med en föregående anmälan. De ska inte heller tillämpas i en enskild talan enligt 32 kap. 12 § miljöbalken. Däremot bör reglerna i dessa fall kunna inverka som ett icke bindande underlag vid tillämpning av platsvalsregeln i 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken, såsom när ett område är av riksintresse för visst ändamål.

Sammantaget kan vi konstatera att bestämmelsens tillämplighet på anmälningspliktiga verksamheter är oklar i relation till tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. I vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* har vi lämnat ett förslag på lösning för denna utmaning genom att föreslå en tillstånds- eller granskningsplikt för alla verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på tillstånd enligt EU-rätten.¹¹⁶

Som vi har beskrivit ovan har det också uppkommit frågor om vilket underlag som krävs vid en avvägning mellan oförenliga allmänna intressen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken i samband med prövning av val av plats för en verksamhet eller åtgärd enligt miljöbalken, dvs. om EU-rätten ställer krav på en specifik miljöbedömning i enlighet med kraven i MKB-direktivet vid denna typ av avvägning mellan olika nationella intressen eller om det är tillräckligt med en strategisk miljöbedömning enligt SMB-direktivet eller annan miljöbedömning. Se mer om identifierade utmaningar i detta avseende i avsnitt 5.5.4.

När det gäller rättspraxis kan vi konstatera att flera av de fall där ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken har avslagits med hänsyn till hushållningsbestämmelsernas tillämpning vid prövningen av val av plats enligt 2 kap. 6 § miljöbalken har handlat om ansökningar om tillstånd till vindkraftverk eller ansökningar om bergtäkt. I domarna har Mark- och miljööverdomstolen funnit att vindkraft-

¹¹⁵ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 19.

¹¹⁶ Se SOU 2024:98 s. 1145–1207.

verkens påverkan på i första hand riksintresset för rennäringen varit för stor, men i något fall har det även handlat om vindkraftverkens påverkan på riksintresset för kulturmiljövård.¹¹⁷ Det finns även exempel på avvägningar mellan uppförande av vindkraftverk och riksintresset för totalförsvaret. Vad beträffar riksintresset för totalförsvaret lämnar reglerna ett mycket litet utrymme för hänsyn till andra intressen.¹¹⁸

5.5.7 Hur går avvägningen till mellan oförenliga riksintressen vid bearbetningskoncession?

Vid bearbetningskoncession kan en avvägning mellan oförenliga riksintressen behöva göras. Detta har exempelvis varit aktuellt i förhållande till riksintresset för rennärning.¹¹⁹

För att bevilja en bearbetningskoncession krävs att området är lämpligt med hänsyn till fyndigheten, ändamålet med koncessionen och övriga omständigheter (4 kap. 1 § ML). En bearbetningskoncession ska meddelas om en fyndighet som sannolikt kan tillgodos göras ekonomiskt har påträffats och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen (4 kap. 2 § första stycket ML). Vid beviljande av bearbetningskoncession ska 3 kap., 4 kap. 1–7 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas (4 kap. 2 § tredje stycket ML). Om verksamheten senare ska prövas enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken endast tillämpas vid koncessionsprövningen. Vid tillämpning av 3 kap. 10 § andra stycket miljöbalken och 4 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken ska 4 kap. 8 § miljöbalken inte beaktas (4 kap. 2 § fjärde stycket ML).

När verksamheten senare prövas enligt miljöbalken eller andra lagar, ska prövningen av tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken göras oberoende av tidigare ställningstaganden i koncessionsprövningen (4 kap. 2 § femte stycket ML).

En specifik miljöbedömning ska göras vid bearbetningskoncession i enlighet med 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken. Miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som

¹¹⁷ Se MÖD:s dom den 8 maj 2017 i mål nr M 5329-16, den 24 november 2017 i mål nr M 10878-16 (Gabrielsberget) och den 5 april 2018 i mål nr M 10984-16.

¹¹⁸ Se t.ex. HFD:s dom den 9 november 2023 i mål nr 4718-23 och däri refererade avgöranden HFD 2014 not 42 och HFD 2023 not 7.

¹¹⁹ Se HFD 2014 not 65 och HFD 2012 not 27.

behövs för prövningen av koncessionsansökan (4 kap. 2 § sjätte stycket ML).

Enligt förarbetena är den prövning som bergmästaren ska göra inom ramen för koncessionsansökan om den sökta verksamheten går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med de översiktsplaner, regionplaner och havsplaner som är tillämpliga i ärendet.¹²⁰ Till skillnad från översiktsplanen sker detta alltså utifrån en specifik miljöbedömning och inte en strategisk. I förarbetena beskrivs att Lagrådet ansåg att koncessionsprövningen omfattas av MKB-direktivets krav och att det därmed krävs en specifik miljöbedömning. Regeringen gjorde dock bedömningen att det i någon mån fick anses oklart om MKB-direktivet verkligen är tillämpligt på koncessionsprövningen.¹²¹

Samtidigt som en specifik miljöbedömning ska genomföras vid prövningen av koncession skjuts tillåtlighetsfrågor såsom Natura 2000-tillstånd och påverkan på miljökvalitetsnormer för vatten till den senare miljöprövningen. På samma gång är exempelvis Natura 2000-områdena i sin helhet riksintresse och detta innebär att bergmästaren i koncessionsärendet ska göra en bedömning enligt 4 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken av om den ansökta verksamheten kan genomföras på ett sätt som inte påtagligt skadar ett områdes natur- och kulturvärden, även beträffande eventuella Natura 2000-områden. Regeringen konstaterar också i förarbetena att det kan finnas situationer då det kan vara en fördel för ett prospekteringsbolag att ett Natura 2000-tillstånd beviljas tidigt i processen.¹²² När en sådan situation kan föreligga eller hur bergmästarens bedömning om påtaglig skada på riksintresset Natura 2000 förhåller sig till det rekvisitet för att bedöma om en verksamhet eller åtgärd omfattas av kravet om ett Natura 2000-tillstånd framgår inte av förarbetena. I ljuset av EU-rätten och EU-domstolens avgöranden kan vi inte komma till någon annan slutsats än att bergmästaren är förhindrad att besluta om en bearbetningskoncession som tillåter prospektering som kan medföra att kravet om ett Natura 2000-tillstånd aktiveras.¹²³ Det ska då noteras att detta krav inte aktiveras vid påtaglig skada utan ribban är lägre. Bergmästaren måste därför i sin bedömning enligt 4 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken göra en bedöm-

¹²⁰ Se prop. 2023/24:126 s. 22.

¹²¹ Se prop. 2023/24:126 s. 24.

¹²² Se prop. 2023/24:126 s. 21.

¹²³ Se EU-domstolens avgörande i C-127/02 p. 43 och C-6/04 p. 52 och 54.

ning av om det kan uteslutas att bearbetningskoncessionen i sig inte kommer att påverka något Natura 2000-område på ett betydande sätt.¹²⁴ Går det inte att utesluta en sådan påverkan behöver ett Natura 2000-tillstånd sökas.

Även om förarbetena i detta avseende är otydliga bedömer vi att det rimligen är denna typ av situation där det kan krävas ett Natura 2000-tillstånd innan ett beslut om bearbetningskoncession tas. I andra situationer där det är den eventuellt framtida fullskaliga mineralutvinningen som kan aktivera kravet på ett Natura 2000-tillstånd bedömer vi att bergmästaren kan lämna sitt beslut utan att ett Natura 2000-tillstånd först har erhållits.

Vi kan även konstatera att det av bestämmelserna om specifik miljöbedömning följer att en beskrivning av verksamhetens påverkan på dessa två viktiga tillåtelselement behöver ingå i miljökonsekvensbeskrivningen (jfr 6 kap. 35 § 6 och 36 § MB). Enligt förarbetena medför dock koncessionsansökans omfattning och detaljeringsgrad att det inte bör krävas att uppgifterna om påverkan på exempelvis Natura 2000-områden i miljökonsekvensbeskrivningen är lika detaljerade som de uppgifter som krävs vid prövningen av en ansökan om Natura 2000-tillstånd.¹²⁵

Vid beslut om bearbetningskoncession där riksintresse avseende rennärning och mineralutvinning har stått mot varandra har Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat att utrymmet för riksintresseavvägningen till fördel för mineralutvinning inte får falla ut på ett sådant sätt att den samiska kulturen – i förevarande fall möjligheten att bedriva renskötsel – inte kan garanteras fortlevnad.¹²⁶

Regeringen har därför i beslut om bearbetningskoncession uppställt ett flertal villkor till skydd för rennärningen, såsom att bolaget löpande ska hålla samråd med samebyarna, att koncessionsområdet ska ta så lite mark i anspråk som möjligt samt att påverkan på flyttleder för renar i möjligaste mån ska undvikas. På så sätt ska samebyar inte tvingas att upphöra med sin renskötselverksamhet enligt regeringen.

Av förarbetena till minerallagen framgår det att vid konflikt mellan riksintressen bör det i första hand undersökas om detta kan lösas med hjälp av villkor i bearbetningskoncessionen (4 kap. 5 § ML).¹²⁷ I 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen anges att om verk-

¹²⁴ Se EU-domstolens avgörande i C-418/08 p. 227.

¹²⁵ Se prop. 2023/24:126 s. 24.

¹²⁶ Se HFD 2024 not 36.

¹²⁷ Se prop. 1988/89:92 s. 100.

samheten senare ska prövas enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken endast tillämpas vid koncessionsprövningen. Villkor i koncessionen som hanterar frågan om oförenliga riksintressen bör därmed också ligga fast efter beslut om koncession, även om avsteg kan krävas i senare skede när konsekvenserna av verksamheten blivit tydligare. Samtidigt har regeringen i beslut om bearbetningskoncession utgått från att villkoren kan komma att ändras om gruvverksamheten ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen meddelades samt anför att ytterligare villkor till skydd för rennärningen kan komma att uppställas i en följande miljötillståndsprövning för att säkerställa att den samiska kulturen kan garanteras fortlevnad.¹²⁸ På så sätt verkar rättstillämpningen inte vara i linje med minerallagen i och med att frågan om hur oförenliga riksintressen ska vägas av mot varandra i realiteten inte verkar vara avgjord genom beslutet om bearbetningskoncession.

I utredningen En tryggad försörjning av metaller och mineral föreslogs en ändring av minerallagen avseende koncessionsprövningen på så sätt att prövningen borde begränsas till att gälla malmbevisning samt ensamrätt till fyndigheten. Hela frågan om markanvändning och bedömningen av vilket eller vilka intressen som ska ha företräde – alltså frågan om vad marken är bäst lämpad för – skulle skjutas till miljötillståndsprövningen.¹²⁹ Detta förslag genomfördes inte.

5.5.8 Sammanfattande slutsatser

Sammantaget kan vi konstatera att information om riksintresseanspråk tillhandahålls av flera aktörer och finns tillgänglig på flera olika plattformar och i olika format. Samordningen av informationen är svag och det finns en risk för att informationen inte alltid är korrekt, relevant, standardiserad och uppdaterad. Vidare kan vi konstatera att det inte finns någon tydlig reglering av hur riksintresseanspråk ska tas fram.

Det finns också oklarheter i hur avvägningsbestämmelsen i 3 kap. 10 § miljöbalken ska tillämpas både i förhållande till planläggning enligt plan- och bygglagen, tillståndsprövning enligt miljöbalken

¹²⁸ Se HFD 2024 not 36.

¹²⁹ Se SOU 2022:56 s. 413–417.

och delvis också vid prövning om bearbetningskoncession enligt minerallagen. Oklarheterna består både i vilket underlag som ska finnas på plats inför avvägningen och om det krävs en strategisk eller specifik miljöbedömning vid avvägningen.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.5.

5.6 Otydligheter i avvägning i förhållande till andra allmänna intressen

5.6.1 Allmänt om avvägning i förhållande till andra allmänna intressen än riksintressen

Vid tillämpningen av 3 kap. miljöbalken kan det förenklat uppstå fem olika konflikter. Dessa kan sammanfattas enligt följande.

- Ärenden som avser enbart 3 kap. 1 § miljöbalken.
- Ärenden som avser andra allmänna intressen än riksintressen.
- Ärenden som enbart avser ett riksintresse.
- Ärenden som avser motstridiga riksintressen.
- Ärenden som avser riksintressen i såväl 3 som 4 kap. miljöbalken.¹³⁰

Den allmänna hushållningsbestämmelsen (3 kap. 1 § MB) tillämpas dels när ett område inte berörs av ett riksintresse, dels som ett komplement till övriga bestämmelser i 3 kap. miljöbalken.¹³¹ Det innebär att det inte alltid behöver vara fråga om ett utpekade riksintresseanspråk, utan den allmänna hushållningsbestämmelsen är alltid tillämplig vid ändrad användning av mark- och vattenområden.

För att avvägningsregeln i 3 kap. 10 § miljöbalken ska vara tillämplig förutsätts att det är fråga om två eller flera oförenliga riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken. Det innebär att hur de olika ansvariga myndigheterna arbetar med utpekande av riksintresseanspråk får betydelse för vilket genomslag riksintressena får vid planläggning och tillståndsprövning.

¹³⁰ Se Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, 2025, JUNO, s. 161–163.

¹³¹ Se Michanek, Miljöbalken (1998:808) Karnov (JUNO) kommentaren till 3 kap. 1 § (besökt 2025-04-04).

När det gäller utpekandet av riksintresseanspråk kan exempelvis konstateras att för anläggningar för industriell produktion (3 kap. 8 § MB) finns det i skrivande stund sju utpekade områden i Sverige. Av Tillväxtverkets kriterier för utpekande av områden följer att områden som uppfyller kriterier för riksintresse industriell produktion inte med automatik blir områden med anspråk för industriell produktion. Områden av riksintresse för industriell produktion pekas i stället ut i de fall där det bedöms finnas behov att skapa möjlighet för staten att hantera konkurrensfrågor om mark- och vattenanvändningen utifrån att tillgodose nationella behov på en särskilt lämpad plats utifrån beskaffenhet och läge. Detta för att kunna väga ett riksintresse mot ett annat riksintresse för långsiktig hushållning utifrån en samhällsekonomisk bedömning och nationella politiska beslut om produktion. Utpekandet av områden sker således för att skydda en anläggning mot åtgärder som kan betyda inskränkningar på anläggningens tillkomst eller utnyttjande. Om området varken är kopplat till eller påverkat av andra riksintresseanspråk, eller om dess funktion inte hotas av förändrad mark- eller vattenanvändning, saknas i de allra flesta fall behov av ett utpekande av område av riksintresse för industriell produktion.¹³²

Tillväxtverket anger på sin hemsida att myndigheten anser att Boverket i högre utsträckning bör använda sin roll som samordnande myndighet inom riksintressesystemet och tillsammans med riksintressesmyndigheterna sträva efter återhållsamhet vad gäller utpekande av områden av riksintresse. Vidare anser Tillväxtverket att det finns behov av att stärka nationella sektorsövergripande principer och tydliggöra inriktningen för nationell planering utöver mark- och vattenanspråk genom riksintressesystemet.¹³³

Ovan nämnda sju riksintresseområden kan jämföras med att det i dagsläget finns 336 utpekade områden av riksintresse för friluftsliv.¹³⁴ Riksintresseområdena för naturvård är ännu fler. Enbart i Västra Götalands län finns det i dag 188 utpekade riksintresseområden för det ändamålet.

¹³² Se Tillväxtverket, Riksintresse industriell produktion, Sektorsbeskrivning med kriterier, dnr Å 2020-89, 2021-04-12.

¹³³ Se

<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/omtillvaxtverket/varauppdrag/allauppdrag/riksintressenforindustriellproduktion.2572.html> (besökt 2025-03-20).

¹³⁴ Se <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/friluftsliv/riksintressen/> (besökt 2025-03-18).

I vårt uppdrag ligger inte att utvärdera den betydelse och funktion som de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintressesystemet, har. Ovanstående skillnad i hur utpekanden av riksintressen sker får dock betydelse för våra överväganden avseende om 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas till en särskild lag, se avsnitt 7.2.1.

5.6.2 Särskilt om brukningsvärd jordbruksmark

Enligt 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken får brukningsvärd jordbruksmark 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.

Regleringen i 3 kap. 4 § miljöbalken innebär att en exploatör som vill ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk behöver visa att det inte finns annan tillgänglig mark som är bättre lämpad för ändamålet.

När det gäller anläggningar för solkraft innebär bestämmelsen att det ställs höga krav på lokaliseringsutredningen för att visa att någon annan mark inte kan tas i anspråk. I praxis har det ofta krävts att en sökande redovisar flera alternativa lokaliseringar med förklaring till varför de ej valda lokaliseringarna inte tillgodoser behovet i fråga på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt.

I södra Sverige uppger verksamhetsutövare att tillgången till stora sammanhängande ytor som är lämpliga för anläggningar för solkraft främst finns på jordbruksmark. Detta med beaktande av faktorer som solinstrålning, tekniska förutsättningar, områdesskydd, planförutsättningar samt närhet till bostäder eller annan verksamhet som kan störa eller störas av anläggningen.

En utmaning är att den utredning som krävs är anpassad till förutsättningarna för den avsedda verksamheten, ju mer mark som tas i anspråk desto mer omfattande utredning krävs. Frågan om markens lämplighet, dvs. om sökanden har visat att jordbruksmarken kan tas i anspråk avgörs därtill först i ett sent skede. Detta gäller särskilt om ett beviljat tillstånd blir föremål för överprövning efter överklagande.

I ett mål som avsåg en anläggning för solkraft om 232 hektar jordbruksmark ansåg Mark- och miljööverdomstolen att utredningen, mot bakgrund av anläggningens storlek, inte enbart skulle innefatta alternativa lokaliseringar utan även att behovet av det väsentliga samhällsintresset inte kunde tillgodoses genom att annan mark togs i anspråk. Mark- och miljööverdomstolen uttalade att om behovet av förnybar elproduktion i området kan tillgodoses på annat sätt än genom solenergi, och brukningsvärd jordbruksmark därför inte behöver tas i anspråk eller i vart fall kan tas i anspråk i mindre omfattning, talar det emot att åtgärden tillåts. Detta under förutsättning att ett sådant alternativ framstår som tekniskt och funktionellt lämpligt samt ekonomiskt rimligt.

I avgörandet¹³⁵ gör även Mark- och miljööverdomstolen en intressant jämförelse med annat än ianspråktagande av jordbruksmark.

I praxis har den allmänna hushållningsbestämmelsen i 3 kap. 1 § miljöbalken i detta sammanhang sällan kommit till uttryck. Detta kan ha sin förklaring i att praxis till övervägande del gäller bostadsbebyggelse eller annan bebyggelse inom en kommun. Exempelvis bostadsförsörjning skiljer sig från elförsörjning och livsmedelsförsörjning på så sätt att det i första hand är en kommunal angelägenhet. En bostadsbrist i en kommun kan inte heller lösas genom bostadsbyggande i en annan. Elektricitet och livsmedel kan däremot produceras på annan ort och transporteras, låt vara till ökade kostnader. Behövs nya bostäder i en kommun, som inte har annan mark tillgänglig för bebyggelse än jordbruksmark, har bostadsförsörjningsintresset i allmänhet ansetts överväga intresset av livsmedelsförsörjning.

Domstolen konstaterade därefter att om konkreta alternativa lokaliseringar på annan mark än jordbruksmark inte framstår som vare sig rimliga eller funktionella bör lokaliseringsutredningen i första hand inte vara inriktad på att belysa detta. I stället behöver sökanden redogöra för varför andra alternativ, som också skulle kunna uppfylla samhällsintresset av förnybar elproduktion, utan att ta jordbruksmark i anspråk eller i vart fall skulle kunna göra det endast i mindre mån, t.ex. vindkraft, inte framstår som lämpliga. Därutöver behöver anmälaren lämna uppgifter som gör att det går att bedöma om behovet av elproduktion enligt anmälan kan ges företräde framför intresset av att marken bevaras för livsmedelsproduktion.

Därefter övergick domstolen till att resonera kring hur bedömningen av vilket samhällsintresse som ska ges företräde inom ett visst markområde ska göras. Domstolen konstaterade att det ligger i sakens natur att det kan vara svårt att avgöra vilket samhällsintresse som ska ges företräde inom ett visst markområde. Detta gäller särskilt i ett fall som detta då det, som bolaget framhållit, för etablering av större anlägg-

¹³⁵ Se MÖD 2024:12.

ningar för solkraft saknas styrande föreskrifter, vägledning och andra styrdokument. Kommunala planinstrument för markanvändningen inom en kommun torde sällan ge någon direkt vägledning i dessa sammanhang. Eftersom såväl livsmedels- som elförsörjningen i första hand får anses vara nationella angelägenheter får länsstyrelserna anses ha en central roll vid bedömningen, särskilt som förutsättningarna för de olika samhällsintressena skiljer sig åt mellan regionerna. I sammanhanget kan påminnas om länsstyrelsernas uppgift att verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar (se 2 § 1 förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion). Mot denna bakgrund borde ett väl underbyggt och motiverat ställningstagande av länsstyrelsen tillmätas särskild vikt vid bedömningen av vilket samhällsintresse som bör ges företräde.

Mark- och miljööverdomstolen fann att utredningen saknade motivering till varför andra alternativ inte framstod som lämpliga. En sådan motivering borde bl.a. tydliggöra anläggningens beräknade produktion och produktionsförutsättningar, kostnadsaspekter, fortsatta möjligheter till utveckling av solsambruk, förutsättningar på platsen, förutsättningar för återställande av marken och solelproduktionens roll i den nationella och regionala kraftförsörjningen, allt i jämförelse med andra alternativ för förnybar elproduktion.

Domstolens överväganden avsåg en anläggning som uppgick till 232 hektar. Mark- och miljööverdomstolen har i senare avgöranden godtagit lokaliseringsutredningar för mindre parker.¹³⁶ Vilka krav som ska ställas i det enskilda fallet är emellertid fortfarande otydligt. I ett ärende avseende bygglov för tre vindkraftverk som skulle placeras på brukningsvärd jordbruksmark hade verksamhetsutövaren utrett möjligheterna till alternativa lokaliseringar i 15 kommuner i Skåne län.¹³⁷

Sammantaget framgår av praxis att i mål som avser ianspråktagande av jordbruksmark krävs i förekommande fall, utöver en lokaliseringsutredning, omfattande utredning om påverkan på omgivningen. Sådana utredningar kan exempelvis avse naturvärdesinventeringar, fågelinventeringar och fladdermus-inventeringar, är platsspecifika och genomförs som huvudregel efter att platsval skett. Till skillnad från lokaliseringsutredningar, som tas fram baserat på i huvudsak skrivbordsstudier, utförs utredningar som inventeringar och andra undersökningar enbart för den valda platsen. När sökanden då i ett sent skede, dvs. först i samband med att

¹³⁶ Se MÖD:s dom den 7 mars 2025 i mål nr M 5118-24.

¹³⁷ Se MÖD:s dom den 3 juli 2023 i mål nr P 3397-21.

målet avgörs, får besked om markanvändningen är tillätlig eller inte riskerar det att innebära att stora investeringar i undersökningar, underlag etc. går förlorade.

Till ovanstående hör att omfattningen av lokaliseringsutredningens storlek bedöms i det enskilda fallet. För mindre åtgärder ställs lägre krav på utredningen jämfört med vid större åtgärder. Var gränsen går och om lokaliseringsutredningen kan godtas vet inte verksamhetsutövaren förrän i samband med ärendets eller målets slutliga avgörande. Inte sällan förekommer dessutom att överinstansen ändrar underinstansens bedömning. I ett avgörande godtog exempelvis Mark- och miljööverdomstolen tio utredda alternativ i ett mål som avsåg en anläggning för solkraft om nio hektar.¹³⁸

Brukning svärd jordbruksmark har i förarbetena beskrivits som ett berättigat intresse i en konkurrenssituation riksintressen emellan.¹³⁹ Samtidigt framgår av förarbetena att både bostadsförsörjning och väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem räknas som väsentliga samhällsintressen.¹⁴⁰ När det gäller frågan om alternativ lokalisering inryms i termen tillfredsställande att den alternativa lokaliseringen ska vara tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig.¹⁴¹ I ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen i februari 2025 bedömde domstolen exempelvis att positivt förhandsbesked för bebyggelse av tre enbostadshus inte kunde ges på brukning svärd jordbruksmark då den planerade bebyggelsen inte ansågs utgöra sådant väsentligt samhällsintresse som inte kunde tillgodoses på annat sätt. Detta trots att positivt förhandsbesked tidigare hade lämnats för bebyggelsen på platsen och platsen bedömts som förenlig med översiktsplanen med hänsyn till möjligheterna för trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering och samhällsservice i övrigt.¹⁴²

Sammantaget finns stora utmaningar för såväl kommuner som enskilda att i ett tidigt skede identifiera vilka utredningskrav som bör uppfyllas innan ställning kan tas i frågan om brukning svärd jordbruksmark ska få tas i anspråk för ett annat ändamål. Utredningskravets omfattning skiljer sig också åt beroende på hur stort markområde som tas i anspråk, men var dessa gränser går är inte

¹³⁸ Se MÖD:s dom den 7 mars 2025 i mål nr M 5118-24.

¹³⁹ Se BoU 1986/87:3 s. 18.

¹⁴⁰ Se prop. 1985/86:3 s. 53.

¹⁴¹ Se prop. 1985/86:3 s. 158.

¹⁴² Se MÖD:s dom den 14 februari 2025 i mål nr P 15593-23.

transparent, varken för exploatören eller för kommunen. Någon tydlig rättspraxis finns inte heller som kan ge ledning i denna del. Eftersom det slutliga ställningstagandet kan komma att ske i ett mycket sent skede, t.ex. efter överprövning i högsta domstolsinstans, finns det ett tydligt behov av att i ett tidigt skede kunna få besked om utredningen i förhållande till 3 kap. 4 § miljöbalken är tillräcklig.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitten 7.3 och 7.5.

5.7 Andra oklarheter i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna

Vi kan konstatera att det också finns andra utmaningar med tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och tillhörande föreskrifter vid planläggning och prövning.

En sådan utmaning är att det saknas lagstöd för att tillämpa villkor eller kompensation vid prövningen av om en åtgärd kan påtagligt skada ett riksintresse.

Riksintresseutredningen fann dessutom 2015 att det rent generellt verkar finnas stora svårigheter med att tillämpa skadebegreppet i de enskilda bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken. Detta bedömdes vara en följd av dels det begränsade kunskapsunderlaget, dels av att hushållningsbestämmelserna kan uppfattas som en sorts allmänna skyddsbestämmelser. Riksintresseutredningen konstaterade att detta är fallet trots att det i 5 § hushållningsförordningen stadgas att den myndighet som ska tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende ska ange i beslutet om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med de översiktsplaner, regionplaner och havsplaner som är tillämpliga i ärendet. I såväl domstols- som myndighetspraxis förekommer dock sällan ett sådant angivande.¹⁴³

Särskilt problematiskt är det när det saknas ställningstaganden i översiktsplanen om hur riksintressen bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Översiktsplanen är ett viktigt vägledande dokument både vid efterföljande planläggning och vid prövning av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken. Om ställningstaganden avseende riksintressen saknas i planen mins-

¹⁴³ Se SOU 2015:99 s. 275 och 276.

kar möjligheten till helhetssyn i bedömningen. Dessutom kan en process avseende områden av riksintresse i varje enskilt fall bli både långdragen och kostsam eftersom det ofta behövs ytterligare utredning för bedömningen av ifall planen, verksamheten eller åtgärden kan innebära påtaglig skada eller motsvarande för riksintresset. Ofta kan inte heller länsstyrelsen i sådana fall lämna klara besked om den kommer att ingripa i ett detaljplaneärende förrän sent i processen vilket ökar risken för s.k. förgävesplanering vid planläggning i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid överklagande kvarstår dessa tveksamheter angående bestämmelsernas tillämpning och prövningen avser ofta bedömning av påtaglig skada eller motsvarande.¹⁴⁴

En annan utmaning är att prövningen av ärenden som avser avvägningen mellan olika riksintressen i allt högre utsträckning prövas av domstol i stället för av en politiskt vald församling. Det är en följd bl.a. av att instansordningen ändrades i samband med att den nuvarande plan- och bygglagen trädde i kraft 2011. Om länsstyrelsen med stöd av 11 kap. 10 § plan- och bygglagen upphäver en kommuns beslut om att anta en detaljplan på grund av att ett riksintresse inte tillgodoses, överklagas det beslutet fortfarande till regeringen. Samma sak gäller för länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 11 kap. 10 a § plan- och bygglagen. Däremot prövas överklagade detaljplaner som huvudregel inte längre av regeringen. De prövas i stället av mark- och miljödomstol (13 kap. 6 § PBL). Detta medför att den tidigare politiska avvägningen i riksintressefrågorna delvis har ersatts av domstolsprövning. Med en domstolsprövning minskar också möjligheten för regeringen att påverka avvägningen.

Situationen är densamma för ärenden enligt miljöbalken även om regeringen där har viss möjlighet att påverka prövningen genom bestämmelserna om tillåtlighet i 17 kap. miljöbalken.

¹⁴⁴ Se SOU 2015:99 s. 26.

6 Förslag från tidigare utredningar

6.1 Kapitlets innehåll

I detta avsnitt beskriver vi ett urval av utredningar och uppdrag som vi bedömer har eller har haft närmast koppling till vårt uppdrag. Vår övergripande bedömning är att ett förhållandevis stort antal förslag som har lämnats berör vårt uppdrag. Flera utredningar och översyner har behandlat 3 och 4 kap. miljöbalken, liksom riksintressesystemet. Även andra utredningar som inte har haft i uppdrag att utreda frågor om hushållningsbestämmelser berör indirekt frågor om planläggning och hushållning med mark- och vatten.

Även vissa förslag som inte i någon större utsträckning berör vårt uppdrag bör således nämnas eftersom de kan påverka förutsättningarna för och genomförandet av våra förslag.

6.2 Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling (SOU 1996:103)

Regeringen bemyndigade den 7 april 1993 chefen för Miljö- och naturresursdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda organisationsförändringar med anledning av förslag till en miljöbalk. Utredningen tog namnet Miljöbalksutredningen. I Miljöbalksutredningens huvudbetänkande *Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling* föreslogs bl.a. att kapitel 2 och 3 från naturresurslagen i stort sett oförändrade skulle tas in i miljöbalken. Utredningen underströk samtidigt att de oklarheter som fanns beträffande tillämpningen och betydelsen av naturresurslagens avvägningsregler skulle kunna behöva övervägas ytterligare framöver. I samband med det borde även bestäm-

melsernas förhållande till övriga regler i balken ytterligare ses över, liksom deras förhållande till plan- och bygglagen och samhällsplaneringen i stort.¹

I propositionen² följde regeringen i stort utredningens förslag att utan någon ändring i sak lyfta in bestämmelserna från naturresurslagen i miljöbalken.

6.3 Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande (SOU 2002:50)

Regeringen beslutade den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer.³ Utredningen tog namnet Miljöbalkskommittén.

I betänkandet *Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande* tog kommittén bl.a. ställning till hur miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden ska integreras med hänsynsreglerna och med andra regler om markanvändning i balken.

Kommitténs slutsats var att på grund av hushållningsbestämmelsernas betydelse för tillämpningen av annan lagstiftning, bör 3 och 4 kap. miljöbalken i huvudsak finnas kvar som ett sammanhållet block i miljöbalken. Det är miljöbalkens andra bestämmelser som bör anpassas till det sammanhållna blocket när miljöbalkens bestämmelser om markanvändning ska knytas närmare varandra. Vid prövningen av platsvalet för verksamheter och åtgärder hänger kravet på överensstämmelse med 3 och 4 kap. miljöbalken logiskt sett nära samman med de krav som finns på överensstämmelse med detaljplaner och områdesbestämmelser.

Vidare ansåg kommittén att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken inte står i konflikt med miljöbalkens mål. Miljöbalkens portalparagraf, 1 kap. 1 §, ger vägledning vid tolkningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. både vid prövning enligt miljöbalken och vid prövning enligt andra lagar som är knutna till dessa bestämmelser. Kommittén föreslog att bestämmelserna i miljöbalken borde ändras så att 3 och 4 kap. ska tillämpas vid fler typer av prövningar.

¹ Se SOU 1996:103 s. 263, 264 och 268.

² Se prop. 1997/98:45.

³ Se dir. 1999:109.

6.4 Planering på djupet – fysisk planering av havet (SOU 2010:91)

Regeringen beslutade den 19 november 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå ett system för fysisk planering av territorialhavet och Sveriges ekonomiska zon samt föreslå nödvändiga författningar. Utredningen tog namnet Havsplaneringsutredningen.

I betänkandet *Planering på djupet – fysisk planering av havet* föreslog utredningen bl.a. att föreslog att havsplanens redovisning av riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska gälla vid efterföljande prövning enligt balken. Om områden av riksintresse enligt 3 kap. har avgränsats eller om intressena har avvägts mot varandra inom ett visst område i en havsplan, ska ingen ny avgränsning eller avvägning göras. Det ska heller inte göras någon ny avgränsning av områden som omfattas av bestämmelserna enligt 4 kap. miljöbalken. I bägge fallen ska dock en ny prövning få göras, om det finns särskilda skäl och Havs- och vattenmyndigheten medger det. När en havsplan har blivit gällande, ska ansvariga myndigheter snarast inleda arbetet med att se över underlaget om områden av riksintresse. Nuvarande ansvarsfördelning för uppsikt över bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken behålls. Havs- och vattenmyndighetens särskilda ansvar för uppföljningen av havsplaner ska framgå. En havsplan ska i olika delar vara vägledande, styrande eller bindande för beslut om havsområden enligt andra författningar. Den ska bl.a. redovisa de allmänna intressen som ska beaktas vid beslut om användningen av havsområden. Denna lämplighetsbedömning ska i första hand göras vid planeringen. De generellt formulerade intressena ska således tolkas och framför allt avvägas mot varandra i den fysiska planeringen. Mot den bakgrunden och då planen antas av regeringen, är det enligt utredningens bedömning följdriktigt att den avgör vilka riksintressen som ska gälla för olika områden inom territorialhavet.⁴

Av planen ska enligt utredningens förslag framgå vilka riksintressen som ska gälla för olika områden inom territorialhavet och hur dessa områden är avgränsade (2 kap. 4 § andra stycket i lagförslaget). Det innebär ett krav på att riksintressena redovisas uttömmande. Av planen ska alltså framgå vilka områden olika intressen enligt 3

⁴ SOU 2010:91 s. 167.

och 4 kap. ska omfatta. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, får planen ange vilket som enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ska ges företräde. Ibland kommer dock underlaget inte att vara tillräckligt för att göra en slutlig avvägning mellan motstridiga intressen. I så fall kan flera riksintressen anges i ett område, även om de kan vara oförenliga med varandra. Om planen inte gör den slutliga avvägningen, kommer den att behöva göras vid själva tillståndsprövningen.⁵

Betänkandet remitterades. Lagändringarna som sedermera trädde i kraft avviker från utredningens förslag i och med att redovisningen av allmänna intressen i planen inte gjordes bindande. Av 4 kap. 10 § andra stycket miljöbalken följer dock att regeringen kan meddela bindande restriktioner för att uppnå syftet med en havsplan. I 16 § havsplaneringsförordningen har regeringen bemyndigat Havs- och vattenmyndigheten att ta fram förslag till föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för verksamheter eller åtgärder inom ett havsplanerat område om det behövs för att uppnå syftet med en havsplan. Några sådana föreskrifter har inte meddelats.

6.5 Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten (SOU 2014:50)

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir. 2010:74) med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.⁶ Kommittén tog namnet Miljömålsberedningen. År 2011 fick beredningen tilläggsuppdraget att ta fram ett förslag till en strategi för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning utifrån ett helhetsperspektiv.⁷ År 2012 fick beredningen även tilläggsuppdraget att lämna förslag till en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattenpolitik.⁸

Utredningen lämnade totalt tre betänkanden där betänkandet *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten*

⁵ Se SOU 2010:91 s. 167 och 168.

⁶ Se dir. 2010:74.

⁷ Se dir. 2011:91.

⁸ Se dir. 2012:95.

utgjorde slutbetänkandet. I slutbetänkandet föreslog beredningen att nya etappmål för långsiktigt hållbar markanvändning skulle införas. I betänkandet lämnades även förslag till en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik som fokuserar på hur vattenresurserna kan förvaltas för framtiden, med särskild inriktning på farliga ämnen, skydd och restaurering av vattenområden, hållbar näringsbelastning och hållbar fiskförvaltning. Utredningens förslag har inte lett till några författningsändringar, däremot nya myndighetsuppdrag.

6.6 Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Regeringen beslutade den 19 december 2013 att tillsätta en utredning avseende en översyn av 3 kap. miljöbalken och delar av 4 kap. miljöbalken.⁹ Utredningen tog namnet Riksintrasseutredningen.

I direktiven ingick bl.a. att föreslå sådana ändringar som ger ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse, som är ändamålsenligt, anpassbart över tiden, fokuserat på väsentliga och aktuella behov och som inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. Systemet skulle vara rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet.

Riksintrasseutredningen pekade på följande tillämpningsproblem.

- Underlaget från sektorsmyndigheterna om de områden som bedöms vara av riksintresse för olika ändamål enligt 3 kap. miljöbalken är inte alltid så utformade – beträffande avgränsning och beskrivning av områdena – att berörda kommuner utan ytterligare utredning kan redovisa i sin översiktsplan hur intressena kommer att tillgodoses vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.
- Den dialog mellan stat och kommun om bedömningen som förutsetts i förarbetena är inte alltid väl utvecklad. Det förekommer att områden som inte längre kan bedömas vara av riksintresse fortfarande anges som varande av riksintresse.

⁹ Se dir. 2013:126.

I uppdragets slutredovisning framkom att systemet för hushållning med mark och vatten har ett regelverk som är splittrat på flera lagar och svåröverskådligt, vilket också bidrar till otydlighet och oklarheter vid tillämpningen. Hushållningsbestämmelserna speglar de mark- och vattenanvändningsfrågor som var angelägna under den fysiska riksplaneringens tid och då naturresurslagen kom till.

Utredningen bedömde samtidigt att bestämmelsernas innehåll behöver utvecklas och deras tillämpning förtydligas. Det behövs för att bestämmelserna bättre ska fylla sitt syfte och för att minska osäkerhet, tidsåtgång och kostnader i planerings- och beslutsprocesser.

6.7 En utvecklad översiktsplanering (SOU 2018:46)

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 att en särskild utredare skulle utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen kunde utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. Uppdraget avsåg även hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning skulle kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Utredningen skulle även utreda möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden och utreda hur redovisningen av planhandlingarna bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och en hållbar samhällsutveckling.

Enligt direktiven skulle utredningen inte lämna förslag som omfattade hushållningsbestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken. Däremot la utredningen förslag om hur utpekade riksintressen bör hanteras enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen. Förslagen ledde till ändringar i miljöbalken och i plan- och bygglagen.¹⁰

¹⁰ Se prop. 2019/20:52.

6.8 Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse (Fi2020/00252/SPN)

Regeringen gav i januari 2020 Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Tillväxtverket och Trafikverket i uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse.¹¹ Boverket var samordnande myndighet för uppdraget. Uppdraget redovisades av Boverket i en delrapport och i en slutrapport.¹²

I delrapporten konstaterade Boverket att förutsättningarna för myndigheternas arbete med riksintresseanspråken skiljde sig kraftigt åt. Riksintressesystemet växte fram utifrån de samhällsutmaningar Sverige stod inför på 1970-talet, i dag ser samhällsutmaningarna till delar annorlunda ut. Det vållar svårigheter vid tillämpningen av riksintressebestämmelserna.

I slutrapporten redovisade Boverket att de slutsatser som drogs i delrapporten kvarstod. Vidare konstaterade Boverket att det finns ett behov av att förtydliga ansvarsfördelningen mellan riksintressemyndigheterna och länsstyrelserna, speciellt när det gäller ansvaret för att tillhandahålla kunskapsunderlag. Likaså ansåg Boverket att det fanns skäl att utveckla hur dialogen stat – kommun bör ske kring statens intressen.

Sammantaget gav uppdraget upphov till att respektive ingående myndighets intressen har setts eller ses över. Uppdraget ledde även till att den totala arealen som omfattas av riksintresse minskades. Boverket uppgav dock att det är svårt att bedöma om översynen kommer att leda till ytterligare minskning av den totala arealen som omfattas av riksintresse och i så fall när.

6.9 Rätt för klimatet (SOU 2022:21)

Regeringen beslutade den 17 december 2019 att en särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag.¹³ Utredningen tog namnet Klimaträttsutredningen. Utredningen lämnade delbetänkandet *En klimat-*

¹¹ Se ärende Fi2020/00252/SPN.

¹² Se Boverkets rapporter 2020:26 och 2021:14.

¹³ Se dir. 2019:101.

*anpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*¹⁴ den 31 mars 2021. Regeringen beslutade därefter den 23 juni 2021 att ge utredaren i uppdrag att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön, genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt, och lämna nödvändiga författningsförslag.¹⁵

I slutbetänkandet lämnar utredningen förslag på lagändringar inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

Utredningen övervägde även om det fanns andra sätt att uppnå skydd för elnät av nationell betydelse som inte bidrog till att öka riksintressenas markanspråk. Med dagens rättsliga struktur kring hushållningsbestämmelserna och dess tillämpning ansåg utredningen att det skulle medföra omfattande behov av lagändringar för att ge elnät av nationell betydelse skydd på annat sätt t.ex. i planering enligt plan- och bygglagen, utpekande av skyddade områden eller tillstånd till andra verksamheter invid sådant elnät respektive att stärka dess vikt vid ändring eller omprövning av koncessioner. Utredningen övervägde även att ersätta lämplighetsprövningen med en nationell plan.

6.10 En tryggad försörjning av metaller och mineral (SOU 2022:56)

Regeringen beslutade den 11 mars 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor.¹⁶ Utredningen tog namnet Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. I tilläggsdirektiv den 7 juni 2022 preciserade regeringen att uppdraget innefattade att utreda hur försörjningen av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kan få en särställning gentemot andra metaller och mineral i miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten.¹⁷

¹⁴ Se SOU 2021:21.

¹⁵ Se dir. 2021:05.

¹⁶ Se dir. 2021:16.

¹⁷ Se dir. 2022:61.

Utredningen såg över möjligheterna att skärpa skyddet för innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen i hushållningsbestämmelserna. Utredningen konstaterade bl.a. att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken är utformade för att man ska kunna göra olika prioriteringar i olika tider, utifrån de skiftande behov och utmaningar samhället står inför. Det innebär att utvinningen av innovationskritiska metaller och mineral kan prioriteras inom ramen för befintlig lagstiftning. För det krävs dock att bestämmelserna tillämpas på ett annat sätt än i dag.

Utredningen lade fram fyra huvudsakliga förslag.

1. Att Sveriges geologiska undersökning (SGU) ges i uppdrag att definiera vad som avses med begreppet innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. SGU bör också intensifiera sitt arbete med att peka ut riksintresseområden som innehåller fyndigheter av sådana metaller och mineral. I det arbetet ingår att se över kriterierna för utpekanden av riksintressanta områden med fyndigheter av ämnen och material.
2. Att det i 3 kap. 7 § miljöbalken förtydligas att det är utvinningen av ämnen och material som omfattas av riksintresseutpekandet. Detta innebär att fyndigheten och områden för driftsanläggningar ska ingå i det utpekade riksintresseområdet.
3. Att innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen får utvinnas även inom de geografiska områden som skyddas enligt 4 kap. miljöbalken, förutom inom nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården, eller inom Natura 2000-områden.
4. Att regeringen ger myndigheter i uppdrag att ta fram en kunskaps-sammanställning för nationell planering och en vägledning för koordinerad markanvändning i områden som är intressanta för utvinning av dessa ämnen. Kunskapssammanställningen ska syfta till att underlätta för avvägningar och beslut genom att samordna nationella mål och intressen samt att synliggöra målkonflikter och synergier mellan utvinning av mineral och andra samhällsintressen. Vägledningen ska syfta till att stödja kommunerna i deras arbete med översiktsplaner.

Därutöver föreslog utredningen att prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas i sin helhet till miljöprövningen och att den del av koncessionsprövningen som avser fyndighetens belägenhet och art utmönstras. Koncessionsprövningen skulle i sådant fall gälla endast malmbevisning och fastställande av ensamrätt till fyndigheten.

När det gäller 3 och 4 kap. miljöbalken menade utredningen att fördelen med att låta prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken ske i miljötillståndsprocessen är att det är först då som verksamhetens hela omfattning är känd och det går att fullständigt bedöma om en kombinerad markanvändning är möjlig. Utredningen konstaterade att utgångspunkten i 3 och 4 kap. miljöbalken är att en kombinerad markanvändning är att föredra. Först när det inte är möjligt, och en påtaglig skada eller försvårande uppstår på ett eller flera intressen, ska en avvägning mellan dem göras. För att undvika påtaglig skada eller försvårande krävs tydliga villkor, och dessa kan sättas först när verksamhetens fulla omfattning är känd.¹⁸

Utredningens förslag har inte lett till några ändringar av miljöbalken.

6.11 Nationell fysisk planering (Ds 2023:28)

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 att ge Lena Erixon i uppdrag att genomföra en förstudie i fysisk planering. I uppdraget ingick bl.a. att identifiera hur staten på ett samordnat sätt kan redogöra för sin uppfattning om hur mark och vatten på lång sikt bör användas på ett sätt som ger tydligare förutsättningar för en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten samt en effektiv fysisk planering och prövning.

I förstudien konstaterades att det finns ett stort behov av en förnyad fysisk planering i frågor som rör statens anspråk på mark- och vattenområden. I korthet berörde kritiken den nuvarande lagstiftningen och dess tillämpning, avsaknad av nationell tydlighet och nationell målbild, bristande förmåga att nationellt hantera en ökande överstatlig påverkan, statliga myndigheters agerande och samordning samt planeringssystemets bristande aktualitet och ämnesmässiga avgränsningar.

¹⁸ Se SOU 2022:56 s. 414.

För att komma tillrätta med de identifierade utmaningarna föreslås att en ny samlad planlagstiftning bör tas fram alternativt att en genomgripande översyn av nuvarande lagstiftning görs. Huvudförslaget innebär att en ny samlad planlagstiftning utarbetas med en nationell fysisk planeringsnivå som resulterar i en nationell plan beslutad av regeringen. Den nya planlagstiftningen bör samla bestämmelser ur nuvarande plan- och bygglagen med relevans för fysisk planering, väglagen, lagen om byggande av järnväg, samt de delar av miljöbalken som reglerar havsplaneringen. Även delar av de nuvarande hushållningsbestämmelserna, som regleras i miljöbalkens 3 och 4 kap. föreslås, efter bearbetning, lyftas över till den nya planlagstiftningen i form av nationella territoriella anspråk. Tillkommande bestämmelser föreslås reglera den nationella planeringsnivån samt en tillkommande regional sektorsplanering för energiförsörjning, vattenförsörjning, klimatanpassning och renskötsel. I huvudförslaget ingår också förslag till principer för en särskild process kring utpekande av, och samråd kring, sekretessbelagda intressen i fysisk planering och prövning. Även en förenkling av planerings- och prövningsprocesserna kopplade till mindre åtgärder på det nationella vägnätet i anslutning till kommunala exploateringsprojekt ingår i huvudförslaget. I förstudien anges att dessa förändringar kan ske utan större inverkan på det kommunala självstyret. För andra aktörer i systemet kan förändringarna i mandat och ansvar bli betydande. Därav följer också att resursförstärkning, kompetensutveckling och förnyade rutiner kommer att krävas hos flera myndigheter. Även arbetet för regeringen och Regeringskansliet påverkas. För genomförandet av förslaget krävs en statlig offentlig utredning för en ny planlagstiftning, inklusive tillkommande regional sektorsplanering, och en förändring kring krav på vägplan för mindre åtgärder i områden med sammanhållen bebyggelse.

Förslagen har ännu inte genomförts eller lett till ytterligare utredningsuppdrag.

6.12 Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet (SOU 2024:11)

Regeringen beslutade den 7 april 2022 att en särskild utredare skulle utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet. Utredaren skulle utreda om det är lämpligt att ändra nuvarande beslutsordning för vissa ärenden på miljöområdet så att en förvaltningsmyndighet eller domstol prövar ärendena i stället för regeringen. Genom tilläggsdirektiv fick utredningen även i uppdrag att överväga, och om lämpligt föreslå under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken. Dessutom skulle utredningen enligt tilläggsdirektiven föreslå ett genomförande som möjliggör införandet av undantagen i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet. I uppdraget ingick det alltså att överväga både om regeringens roll i vissa avseenden skulle minska och om regeringen i andra avseenden tvärtom borde få ökade möjligheter att ta över miljöprövningen.

Utredningen tog namnet Regeringsprövningsutredningen.

Utredningen fastställde utgångspunkter för samtliga förslag som utredningen lämnade. Den första utgångspunkten var att regeringens roll ska begränsas till de ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Enligt utredningen är det inte tillräckligt att en fråga kräver en avvägning mellan olika intressen för att motivera en regeringsprövning. Sådana intresseavvägningar görs i dag regelmässigt av såväl förvaltningsmyndigheter som domstolar. Ett exempel som utredningen bedömt uppfyller detta kriterium för en regeringsprövning är tillstånd till verksamheter som syftar till att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner, men samtidigt står i konflikt med de intressen som miljöbalken syftar till att värna.

Den andra utgångspunkten var att, inom ramen för utredningens uppdrag, värna domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet i beslutsfattandet. Utredningens förslag skulle också uppfylla Europakonventionens krav enligt artikel 6.1 på en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol.

Den tredje utgångspunkten var att förslagen skulle bidra till en rättssäker och effektiv process. Det innebär att förslagen skulle säkerställa att processen blir snabb och enkel, men också att pröv-

ningen ska hålla en hög kvalitet och på ett godtagbart sätt tillgodose miljöskyddet.

Utredningen föreslog en förändring av instansordningen för ett antal beslut som i dag överklagas till regeringen. Utredningens förslag har ännu inte lett till några ändringar av miljöbalken.

6.13 Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem (SOU 2024:89)

Regeringen beslutade den 4 maj 2023 att en särskild utredare skulle analysera hur regelverket för användning av havsområden vid etablering av vindkraft kan förbättras och hur tillståndsprövningen av vindkraft i Sveriges ekonomiska zon kan bli mer effektiv och tydlig. Syftet var att åstadkomma en prövningsordning som ger förutsättningar för en ökad utbyggnad av havsbaserad vindkraft, samtidigt som andra samhällsintressen beaktas. Utredningen tog namnet Utredningen om havsbaserad vindkraft.

Utredningen har föreslagit att Sverige ska övergå till ett auktionssystem för vindkraft till havs, likt de flesta av Sveriges grannländer i norra Europa. Med ett auktionssystem kan staten i ett tidigt skede peka ut områden där det är lämpligt och önskvärt att bygga ut vindkraften utifrån de samlade intressena i havet. Enligt förslaget ska den projektör som vinner en auktion kunna ges ensamrätt till etablering av vindkraft i ett område. Den projektering som genomförs kan då ske under väsentligt lägre tillståndsrisker, men under åtagande att faktiskt förverkliga projektet. Enligt utredningen kan en sådan ordning både förbättra förutsättningarna för energi- och elnätsplanering och för miljöhänsyn vid exploatering av havet för vindkraft.

Utredningens förslag har ännu inte lett till några författningsändringar.

6.14 Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter (SOU 2025:7)

Regeringen beslutade den 6 november 2023 att en särskild utredare skulle se över nuvarande regler för att underlätta för ny kärnkraft. I uppdraget ingick att utreda hur tillståndsprövningen av kärnkraftsreaktorer enligt såväl lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet som miljöbalken kan effektiviseras med tydlighet och korta prövningstider som mål. Utredningens övergripande syfte var att nå regeringens målsättning att Sverige senast 2040 ska ha 100 procent fossilfri elproduktion.

Utredningen lämnade bl.a. förslag på en ny form av politiskt ställningstagande i ett tidigare skede för kärnteknisk verksamhet. Förslaget innebär att en ny lag om principbeslut införs och att regeringen genom ett principbeslut ska ta ställning till om det är förenligt med samhällets helhetsintresse att uppföra och driva en kärnteknisk anläggning på en viss plats. Regeringens ställningstagande genom principbeslutet ska innebära att intresset för uppförandet av en kärnteknisk anläggning i den efterföljande prövningen har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Enligt utredningen ger ett sådant principbeslut en ökad förutsägbarhet för den som avser att ansöka om tillstånd, samtidigt som det ger en ökad flexibilitet i förhållande till andra processer. Ordningen bedömdes lämplig även för andra större projekt och lagen om principbeslut utformades för att det enkelt ska gå att lägga till andra verksamheter.

Utredningens förslag har ännu inte lett till några författningsändringar. Se om Klimat- och näringslivsdepartementets arbete kopplat till detta uppdrag i avsnitt 6.16.

6.15 Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) (SOU 2025:21)

I avsnitt 6.5 har vi beskrivit hur regeringen tillsatte Miljömålsberedningen. Enligt det tilläggsdirektiv som regeringen beslutade den 4 augusti 2022 skulle Miljömålsberedningen föreslå en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn.¹⁹

I betänkandet framför Miljömålsberedningen att de nya internationella kraven och åtagandena om naturvård förutsätter, att den gröna infrastrukturen och ekosystemtjänster inte går förlorade i enskilda prövningsärenden som innebär en förändrad markanvändning. Miljömålsberedningen resonerade därför om att ett alternativ skulle vara att införa en ändring i avvägningsregeln i 3 kap. 10 § miljöbalken så att riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, för naturvården ev. och kulturmiljövården och friluftslivet, får större tyngd vid en avvägning mellan riksintressen för flera oförenliga ändamål. Om det i stället för riksintressesystemet skulle införas ett system för en nationell planering skulle bedömningarna om riksintressen kunna överföras till ett sådant, nytt, system. Enligt Miljömålsberedningen skulle ett sådant system syfta till bl.a. följande.

- Inte förlora värdefulla områden, i hela landet.
- Stärka de områden som finns och utöka värdena och vända nedåtgående trender.
- Förbättra konnektiviteten.
- Tillgängliggöra naturen och uppmärksamma värdena för allmänheten.
- Göra det lättare att göra positivt för biologisk mångfald.
- Satsa på rådgivning och facilitering, bl.a. genom tillgång till information och kartmaterial med inventeringar samt genom samarbeten, samverkan och delaktighet.

¹⁹ Se dir. 2022:126.

- Öka miljöövervakning som ett sätt att följa utvecklingen och belysa det.

Vidare ansåg Miljömålsberedningen att det saknas en mekanism som innebär att den gröna infrastrukturen och ekosystemtjänster inte går förlorade, ur ett landskapsperspektiv, i enskilda prövningsärenden som innebär en förändrad markanvändning. Beredningen anser att en sådan mekanism är nödvändig mot bakgrund av nya internationella åtaganden och bindande krav enligt unionsrätten. Enligt beredningen saknas möjlighet att genom lagstiftning styra bort från sådan exploatering och brukande som avsevärt försämrar områden med naturtyp enligt restaureringsförordningen.²⁰ Det innebär att det behövs en förändring jämfört med i dag eftersom pågående markanvändning i dag allt som oftast är undantagna från hushållningsbestämmelserna.

Utöver ovanstående föreslog Miljömålsberedningen att det skulle införas en ny bestämmelse i 3 kap. miljöbalken som innebär att torvmark 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, och verksamhetsutövaren kompenserar för de ökade utsläpp av växthusgaser exploateringen beräknas innebära.

Utredningens förslag har ännu inte lett till några författningsändringar.

6.16 En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar (KN2024/01912)

Med anledning av inkomna remissynpunkter har Klimat- och näringslivsdepartementet omarbetat Kärnkraftsprövningsutredningens förslag. Syftet med omarbetningen var att förtydliga utredningens förslag när det gäller hur prövningen ska gå till och hur den ska förhålla sig till andra regelverk. Ambitionen var att göra prövningen mer flexibel, så att de aktörer som efterfrågar ett tidigare ställningstagande från regeringen har möjlighet att få det.²¹

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur.

²¹ Se Klimat- och näringslivsdepartementets ärende KN2024/01912.

I promemorian lämnas förslag på en ny lag om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar. Förslaget innebär att en sökande, som ett alternativ till nuvarande krav på tillåtlighetsprövning i 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. Genom planen, som endast får antas om det finns en ansökan om godkännande av en kärnteknisk anläggning på regeringens bord, prövar regeringen om det är förenligt med miljöbalkens hushållningsbestämmelser (3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken) samt enskilda intressen att uppföra en viss typ av kärnteknisk anläggning inom ett visst område.

Ett beslut att anta en plan föreslås inte vara riktat mot en viss verksamhetsutövare utan gäller mot alla. Giltighetstiden för en plan ska inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år. Ett planbeslut föreslås kunna rättsprövas enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Regeringens bedömning i planen föreslås inte vara bindande vid en kommuns planarbete eller vid prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Därutöver föreslås en ny bestämmelse i 4 kap. miljöbalken som innebär att inom ett område som omfattas av en plan för kärntekniska anläggningar enligt lagen om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar får nya mark- eller vattenområden endast tas i anspråk för sådana verksamheter eller åtgärder som omfattas av planen för kärntekniska anläggningar. Dock får en verksamhet bedrivas eller åtgärd vidtas inom det område som omfattas av planen, om det kan göras utan att genomförandet av planen försvåras.

Regeringen får, fram till dess att prövningarna enligt kärntekniklagen och miljöbalken för den kärntekniska anläggningen i fråga är slutligt avgjorda, återkalla ett godkännande av en kärnteknisk anläggning om det framkommer nya uppgifter som innebär hinder för att uppföra och driva anläggningen med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Promemorian är i skrivande stund på remiss.

7 Våra överväganden och förslag

7.1 Kapitlets innehåll och inledning

7.1.1 Kapitlets innehåll

Det här kapitlet innehåller våra överväganden. Inledningsvis beskriver vi vårt förslag på ny lag om hushållning med mark- och vattenområden. Därefter redogör vi för våra överväganden och förslag avseende behovet av tidigt besked om områdesanvändning från det allmänna och hur ett sådant tidigt besked kan ges. Avslutningsvis beskriver vi behovet av följdändringar i olika författningar samt behovet av framtida översyn av några frågor med koppling till uppdraget.

7.1.2 Bakgrund och avgränsning av förslagen

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2.2 ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid planläggning och prövning enligt tolv olika lagar. Av våra utredningsdirektiv framgår att vi ska utreda om vissa av bestämmelserna om hushållning med mark och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas till en särskild lag. Bakgrunden anges bl.a. vara att det finns ett behov av en annan eller kompletterande ordning till nuvarande reglering om tillåtlighetsavgöranden i syfte att lämna ett tidigare besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats.¹

Under utredningsarbetet har vi identifierat flera utmaningar kopplade till både nuvarande placering av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och behovet av ett tidigt besked från det allmänna avseende lämpligheten av en viss verksamhet på

¹ Se dir. 2025:2 s. 2 och 3.

viss plats. Utmaningarna beskrivs i kapitel 5. Sammanfattningsvis handlar de om konsekvenserna av hushållningsbestämmelsernas placering i miljöbalken, avsaknad av möjlighet till tidigt besked i frågan om riksintressen och andra allmänna intressen, bristande effektivitet i statens möjligheter att styra mark- och vattenanvändning, frågor om nuvarande tillåtlighetsprövnings förenlighet med unionsrätten samt oklarheter avseende vilket underlag som behövs vid avvägning mellan olika allmänna intressen.

När det gäller frågan om hushållningsbestämmelsernas placering i 3 och 4 kap. miljöbalken kan sammanfattningsvis sägas att det har förts fram att placeringen av regleringen i miljöbalken 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 m.m. och att detta i sin tur medför att andra intressen försvagas, exempelvis den gröna näringens möjligheter att bidra till klimatomställningen. Vår bild är att det faktum att miljöfrågorna gavs ökad tyngd i samband med införandet av miljöbalken får anses naturligt dels utifrån de miljöutmaningar som då hade identifierats, dels som en följd av alla de EU-direktiv som då beslutats inom miljöområdet. Vi kan konstatera att unionsrätten genom exempelvis art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet, men också genom vattendirektivet ställer krav på medlemsstaterna att skydda och bevara vissa mark- och vattenområden. Genom hushållningsbestämmelserna i nuvarande 3 kap. miljöbalken har Sverige också genomfört vissa internationella konventioner så som landskapskonventionen², världsarvskonventionen³ och Ramsarkonventionen⁴.

Samtidigt kan vi konstatera att regleringen av detta skydd ibland försvårar förutsättningarna för andra allmänna intressen, bl.a. för en snabb omställning av verksamheter i syfte att nå klimatmålen. Vi ser därför att det är av stor vikt att det är tydligt dels inom vilka mark- och vattenområden det bör finnas ett starkt miljöskydd, dels vilka andra allmänna intressen som finns och hur en avvägning bör göras mellan sådana inför beslut om användningen av ett mark- eller vattenområde. Samtidigt ingår inte i vårt uppdrag att utvärdera den betydelse och funktion som de grundläggande bestämmelserna för

² Se Europeiska landskapskonventionen (ELC).

³ Se Konventionen om skydd för världens natur- och kulturarv.

⁴ Se Konventionen om våtmarker av internationell betydelse.

hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintresse-systemet har.⁵ Vi gör således tolkningen att det inte är vår uppgift att föreslå några förändringar av innehållet i hushållningsbestämmelserna som sådana. I stället begränsar vi våra överväganden och förslag till frågan om lämplig placering av regleringen samt behovet av en ny reglering om tidigt besked om avvägningar mellan motstående allmänna intressen. I denna senare del gör vi bedömningen att det också ingår att göra en översyn av bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken.

Under arbetets gång har vi identifierat att det finns en nära koppling mellan frågan om tidigt besked från det allmänna och frågor om nationell fysisk planering som har utretts närmare i förstudien *Nationell fysisk planering* (se beskrivning av förslagen i avsnitt 6.11).⁶ Vårt uppdrag omfattar dock inte att på en generell nivå utreda frågan om en starkare styrning från det allmänna genom en ny nationell fysisk planering. I avsnitten 7.2 och 7.4 finns däremot våra överväganden avseende placeringen av nuvarande bestämmelser om nationell fysisk planering i 4 kap. miljöbalken, nuvarande nationella utpekanden av skyddsområden i 7 kap. miljöbalken och behovet av nya bestämmelser om områdesutpekanden som en följd av den senaste ändringen av förnybartdirektivet (RED III). Vi lämnar också några övriga reflektioner i denna del.

I avsnitt 7.5 återkommer vi till andra möjligheter för staten att förtydliga och tidigarelägga ett besked om de nationella anspråken på mark- och vattenområden inför en tillståndsprövning av en verksamhet. Vi återkommer också i frågan om lämplig placering av en sådan reglering.

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

Förslag: Statens anspråk på mark- och vattenområden ska regleras i en egen lag om hushållning med mark- och vattenområden. Bestämmelserna i nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen. I den nya lagen förtydligas när och hur hushållningsbestämmelserna ska tillämpas. I den nya lagen placeras också

⁵ Se dir. 2025:2 s. 2 och 3.

⁶ Se Ds 2023:28.

bestämmelser om nationell fysisk planering och regeringens tillämpning av hushållningsbestämmelserna i områdesanvändningsbesked.

7.2.1 Ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

I avsnitt 3.3.2 har vi beskrivit hur de s.k. hushållningsfrågorna har reglerats historiskt och att avsikten med regleringen i lagen om hushållning med naturresurser m.m. var att god hushållning med landets naturresurser innebar att ekonomiska intressen skulle bedömas i förhållande till ekologiska, sociala eller samhällsekonomiska intressen av mer långsiktig karaktär. Lagen skulle inte ensidigt främja bevarandeintressen och långsiktiga försörjningsbehov utan det grundläggande syftet var att främja en användning av naturresurserna som var förnuftig för samhället vid en allsidig och samlad bedömning – både i ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv.⁷

Även om bestämmelserna om hushållning av mark- och vattenområden överfördes från lagen om hushållning med naturresurser m.m. till miljöbalkens 3 och 4 kap. i princip oförändrade innebär placeringen i miljöbalken att de omfattas av tillämpningsanvisningarna i 1 kap. 1 § miljöbalken. Precis som angavs i förarbetena till miljöbalken innebär detta att kravet på miljöhänsyn ska understrykas vid tillämpningen av bestämmelserna.⁸

Vi kan konstatera att förutsättningarna för att tillämpa hushållningsbestämmelserna i enlighet med lagstiftarens intentioner har förändrats i flera avseenden sedan bestämmelserna infördes i miljöbalken. Samhällsutvecklingen har bl.a. inneburit en ändrad näringslivsstruktur och demografi, större arbetsmarknadsregioner och ökad urbanisering. Klimatomställningen ställer nya krav samtidigt som takten i omställningen måste vara hög. Även ny teknik, nya produkter och nya processer innebär att andra krav behöver ställas vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Mark- och vattenanvändningsfrågorna är nu om möjligt än mer aktuella – utifrån frågor om biologisk mångfald, livsmedelsförsörjning, säkerhet, energi och klimat. Nationella mål, planer och program har också fått en allt tydligare roll i samhällsplaneringen och nya åtaganden

⁷ Se prop. 1985/86:3 s. 14.

⁸ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 2.

enligt internationella överenskommelser och unionslagstiftningen påverkar svensk samhällsplanering och tillståndsprövning. Detta har bl.a. kommit till uttryck i regleringen om nationell planläggning i havsplan och utpekande av områden för geologisk lagring av koldioxid i 4 kap. miljöbalken.

Även tidigare utredningar har gjort bedömningen att synen på vilka intressen som samhället har anledning att betrakta som allmänna får anses ha förändrats något sedan miljöbalken infördes. Detta gäller exempelvis behovet av att ta hänsyn till klimatpåverkan, bostadsförsörjning och näringslivsutveckling som allmänna intressen.⁹

Vi gör bedömningen att det nu är lämpligt att återgå till hushållningsbestämmelsernas ursprungliga syfte, dvs 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. Användningen bör leda till en hållbar utveckling och vid bedömningen bör alla samhällsekonomiska konsekvenser beaktas. Ett mål med reglerna bör också vara att förhindra att områden som är av stor nationell betydelse för viss användning tas i anspråk för ett annat ändamål. Det handlar således till stor del om politiska överväganden med prioritering av vissa utpekade intressen.¹⁰

På senare tid har inte minst försvarspolitiska intressen fått en ökad betydelse vid avvägningen mellan olika allmänna intressen. Med detta både breda och nationella perspektiv är regleringens placering i miljöbalken inte optimal eftersom syftet med hushållningsbestämmelserna och regleringen i övrigt i miljöbalken inte i alla avseenden är densamma. För att fullt ut uppnå hushållningsbestämmelsernas syfte är det, enligt vår bedömning, i stället lämpligare att hushållningsbestämmelserna och andra bestämmelser med koppling till frågor om användning av mark- och vattenområden utifrån ett nationellt perspektiv, samlas i en egen lag.

Genom att placera hushållningsbestämmelserna i en egen lag framgår också tydligare skillnaden mellan miljöprövning enligt miljöbalken och tillämpningen av hushållningsbestämmelserna, som i hög grad har att förhålla sig till lämplig användning av mark-

⁹ Se SOU 2015:99 s. 31.

¹⁰ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 28–30.

och vattenområden genom planläggning. Samtidigt ger bestämmelsernas placering i en egen lag också bättre förutsättningar för att tydliggöra vad som ska ingå i prövningen enligt bestämmelserna och hur bestämmelserna bör tillämpas i olika planläggnings- och prövningssituationer i förhållande till olika lagar.

Under utredningsarbetet har det förts fram att hushållningsbestämmelserna har en nära koppling till bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken, som också ska tillämpas vid planläggnings- och prövningssituationer enligt olika lagar, och därför bör behållas i miljöbalken. När det gäller denna invändning mot att flytta hushållningsbestämmelserna till en egen lag kan vi konstatera att inte bara hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och miljöbedömningsbestämmelserna i 6 kap. miljöbalken är tillämpliga både vid planläggnings- och prövningssituationer enligt olika lagar. Detta gäller också exempelvis för bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken. Det är således inte i första hand på grund av att hushållningsbestämmelserna ska tillämpas både vid planläggnings- och prövningssituationer som vi gör bedömningen att de bör flyttas till en egen lag utan på grund av att hushållningsbestämmelserna, till skillnad från bestämmelserna om miljöbedömningar och miljö kvalitetsnormer, i huvudsak inte rör miljöfrågor som har sin utgångspunkt i unionsrättsliga direktiv utan i första hand handlar om nationella anspråk. Detta även om tillämpningen av bestämmelserna i vissa situationer förutsätter att en miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken tas fram. Detta gäller exempelvis regleringen i nuvarande 4 kap. 10 § miljöbalken, om havsplan, som förutsätter att en strategisk miljöbedömning tas fram innan planen beslutas.

Att vi gör bedömningen att hushållningsbestämmelserna bör placeras i en egen lag bör, enligt vår bedömning, inte påverka miljöbalkens funktion som ramlag för regler som specifikt avser miljön.

7.2.2 Disposition av och innehåll i den nya lagen

Utifrån vår bedömning ovan bör den nya lagen innehålla följande kapitel.

- 1 kap. Syfte, innehåll och tillämpningsområde.
- 2 kap. Hushållningsbestämmelser.

- 3 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten i vissa områden eller för vissa nationella allmänna intressen.
- 4 kap. Hushållningsbestämmelsernas tillämpning vid planläggning och prövning.
- 5 kap. Nationell fysisk planering.
- 6 kap. Besked om områdesanvändning.

Första kapitlet

Inledningsvis bör i det första kapitlet finnas en paragraf som beskriver lagens innehåll och syfte. Av den bör det framgå att lagen innehåller bestämmelser om nationell fysisk planering och användning av mark- och vattenområden. När det gäller frågan om lagens syfte gör vi bedömningen att det är tillräckligt om det av portalparagrafen framgår att bestämmelserna syftar till att främja en god hushållning av mark- och vattenområden och därigenom tillgodose samhällets behov och utveckling. Vad som avses med uttrycket ”god hushållning” framgår i dag av 3 kap. 1 § miljöbalken. Enligt paragrafen innebär god hushållning att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Bestämmelsen i 3 kap. 1 § miljöbalken har sitt ursprung i äldre rätt och utgör utgångspunkt för god hushållning enligt flera olika lagar, exempelvis vid planläggning enligt plan- och bygglagen (jfr 2 kap. 2 § PBL).

Tillämpningsområdet för bestämmelserna för bestämmelserna i den nya lagen bör, precis som i dag, avse områden inom Sveriges territorium. Avseende geologisk lagring av koldioxid bör bestämmelserna, på samma sätt som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket miljöbalken, tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen. Detta bör komma till uttryck i en andra paragraf i lagens första kapitel. Av samma paragraf bör det framgå att det, på motsvarande sätt som gäller enligt 2 kap. 2 § andra stycket miljöbalken, finns ytterligare bestämmelser om lagens tillämpning utan-

för territorialgränsen i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Andra kapitlet

Det andra kapitlet om hushållningsbestämmelser bör inledas med den ovan nämnda bestämmelsen om god hushållning. Vi ser inte att det finns skäl för att ändra innebörden av uttrycket ”god hushållning” utan bestämmelsen i 3 kap. 1 § miljöbalken (jfr 2 kap. 1 § NRL) bör flyttas över oförändrad till den nya lagen. Vi gör dock bedömningen att en bestämmelse motsvarande den som i dag finns i 1 kap. 1 § andra stycket 4 miljöbalken (jfr 1 kap. 1 § NRL), som handlar om att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, bör föras in som ett första stycke i samma paragraf. Detta för att bestämmelserna om lämplig användning av mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt ska vara samlade på ett ställe. För att tydliggöra sambandet mellan bestämmelserna i styckena bör det tydliggöras att bestämmelsen om god hushållning utgör en definition av uttrycket ”långsiktigt god hushållning”.

Därefter bör bestämmelser om de särskilda markanvändningsintressen, som i dag framgår av 3 kap. 2–9 §§ miljöbalken, placeras. Vi föreslår inte någon ändring av dessa bestämmelser.

Tredje kapitlet

I det tredje kapitlet bör bestämmelser för hushållning med mark och vatten i vissa områden eller för vissa nationella intressen placeras. Kapitlet bör inledas med bestämmelser om områden som i sin helhet är av riksintresse. Detta innebär att nuvarande 4 kap. 1 § första stycket första meningen och 2–7 §§ miljöbalken bör placeras här. I samband med flytten gör vi bedömningen att det är lämpligt att modernisera och förtydliga den bestämmelse som motsvarar nuvarande 4 kap. 2 § miljöbalken. Både det äldre uttrycket ”exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön” och termen tillåtlighet bör slopas samtidigt som det bör tydliggöras att den bedömning som ska göras bör göras vid planläggning och prövning. Med termen prövning bör avses både tillståndsprövning och annan prövning,

exempelvis en sådan bedömning som prövningsmyndigheten gör vid ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (jfr nuvarande användning av termen prövning i 2 kap. 6 § MB) eller en sådan prövning som regeringen gör i ett områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. i den nya lagen (se mer om förslaget om områdesanvändningsbesked i avsnitt 7.5).

När det gäller frågan om behovet av en reglering motsvarande den som i dag finns i 4 kap. 8 § miljöbalken har vi i avsnitten 5.2.3 och 5.4.5 kunnat konstatera att svårigheterna att tillämpa bestämmelsen i denna paragraf i vissa situationer lett till sådana problem att undantag från tillämpning av bestämmelsen vid hänvisning till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken 2024 har införts i bestämmelserna om bearbetningskoncession enligt mineralagen. Vår bedömning är att det kanske inte i första hand är lydelser av bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken som har inneburit problem utan den innebörd som bestämmelsen enligt förarbetena alltid uppges ha, dvs. att ett beslut om Natura 2000-tillstånd ska finnas på plats innan en avvägning mellan olika riksintressen eller andra allmänna intressen av nationell betydelse kan göras i prövningen. Vi gör bedömningen att bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken som utgångspunkt fungerar väl och därför bör behållas när bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken förs över till den nya lagen, men att det är av vikt att på motsvarande sätt som har gjorts i relation till bearbetningskoncession föreslå undantagsmöjligheter för de processer där det inte är möjligt eller lämpligt att göra Natura 2000-tillståndsprövningen före den aktuella prövningen (se mer om våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.5.6).

Samtidigt gör vi bedömningen att det av en ny upplysningsbestämmelse avslutningsvis i tredje kapitlet bör framgå att det utöver sådana områden som avses i kapitlets första paragraf och som alltid är av riksintresse i 7 kap. miljöbalken finns särskilda föreskrifter om inskränkningar i rätten att använda andra mark- och vattenområden som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har förklarat som skyddade. Med en sådan upplysningsbestämmelse tydliggörs kopplingen till bestämmelserna om skyddade områden i 7 kap. miljöbalken. Med en generell hänvisning till hela 7 kap. miljöbalken blir det också tydligt att inte bara Natura 2000-områden enligt 7 kap. 27 § miljöbalken utan också exempelvis vattenskyddsområden som har skyddats med stöd av 7 kap. 21 § miljöbalken kan

medföra vissa inskränkningar i rätten att använda området även om dessa andra områden inte klassats som ett sådant område som alltid är av riksintresse. Vi har övervägt att flytta bestämmelserna om skyddsområden i 7 kap. miljöbalken till den nya lagen i syfte att samla sådana bestämmelser som avser användningen av mark- och vattenområden av nationell betydelse på ett ställe, men har slutligt gjort bedömningen att de områden som avses i 7 kap. miljöbalken har så stark koppling till skyddet av värdefull miljö att regleringen även fortsatt bör återfinnas i miljöbalken.

Fjärde kapitlet

Vi gör bedömningen att det är lämpligt att samla de närmare bestämmelserna om tillämpningen av bestämmelserna i 2 och 3 kap. i den nya lagen i ett fjärde kapitel. Inledningsvis bör regleras att bestämmelserna i 2 och 3 kap. i den nya lagen bör tillämpas vid all planläggning och vid prövning av en ändrad användning av mark- och vattenområden. Att detta gäller bör också framgå genom hänvisningar till den nya lagen i de sektorslagar som reglerar planläggning och prövning, såsom exempelvis i miljöbalken och plan- och bygglagen (se våra författningsförslag i avsnitten 1.2–1.34).

Att bestämmelserna endast ska tillämpas vid planläggning och tillståndsprövning som innebär en ändrad användning av mark- eller vattenområden medför att pågående markanvändning inte berörs av bestämmelserna.¹¹ Denna utgångspunkt överensstämmer med den prövning som i dag gäller enligt 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. När detta förhållande tydliggörs i hushållningsbestämmelserna bör denna reglering samtidigt kunna strykas i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.

Att bestämmelserna endast bör tillämpas vid planläggning och tillståndsprövning bör dock inte leda till en inskränkning av tillämpningsområdet för bestämmelserna om krav på Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, dvs. att krav på tillstånd i huvudsak gäller för alla verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde. Detta bör tydliggöras genom att den inledande bestämmelsen i kapitlet inte inkluderar en hänvis-

¹¹ Se prop. 1985/86:3 s. 14–16 och 96.

ning till den paragraf som ska motsvara nuvarande 4 kap. 8 § miljöbalken.

Vidare bör nuvarande avvägningsbestämmelser i 3 kap. 10 § och 4 kap. 1 § första stycket andra meningen och andra stycket miljöbalken införas i lagens fjärde kapitel. Vi gör bedömningen att innehållet i dessa avvägningsbestämmelser i huvudsak bör motsvara dem som finns i dag. På motsvarande sätt vi föreslog avseende flytten av bestämmelserna i nuvarande 4 kap. 2 § miljöbalken gör vi bedömningen att det i samband med flytten av 4 kap. 1 § miljöbalken till den nya lagen är lämpligt att modernisera och förtydliga bestämmelsen på så sätt att det äldre uttrycket ”exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön” bör ersättas med ett annat uttryck. I detta sammanhang gör vi bedömningen att uttrycket ”verksamheter och åtgärder” passar bättre. Det uttrycket är också mer anpassat till den terminologi som används i övrigt i den nya lagen. Avsikten är dock inte att med detta byte av uttryck ändra den materiella innebörden av bestämmelsen. Äldre förarbeten bör således fortsatt vara tillämplig vid skadebedömningen.

Slutligen bör nuvarande bestämmelser om planer och planeringsunderlag (jfr 3 kap. 11–14 §§ MB) flyttas till den nya lagens fjärde kapitel. I denna del gör vi bedömningen att det jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 11 § miljöbalken bör tydliggöras att kravet på tillhandahållande av planer och planeringsunderlag gäller för myndigheter som handlägger mål och ärenden enligt den nya lagen och inte bara mål och ärenden enligt miljöbalken. Att även myndigheter som handlägger mål och ärenden enligt miljöbalken omfattas av kraven i bestämmelsen framgår genom hänvisningar i miljöbalken (jfr 2 kap. 6 § MB). Vi föreslår också ett förtydligande jämfört med nuvarande 3 kap. 12 § miljöbalken, se övervägandena i avsnitt 7.5.5.

Följdändringar i miljöbalken och andra lagar med anledning av förslaget beskrivs i avsnitt 7.6.

Femte kapitlet

I dag finns bestämmelser om användningen av vissa havsområden i 4 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken, dvs. nuvarande bestämmelser om områden för geologisk lagring av koldioxid och nationell planering

i havsplan. Vi gör bedömningen att dessa bestämmelser i den nya lagen bör placeras i ett nytt kapitel om nationell fysisk planering.

I kapitlet bör också ett nytt bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om planläggning i havsplan införas. Bemyndigandet bör placeras ihop med ett bemyndigande om att regeringen får meddela föreskrifter om sådana förbud eller begränsningar, som i fråga om verksamheter och åtgärder inom ett havsplanerat område behövs för att uppnå syftet med planen, och som motsvarar det bemyndigande som i dag finns i 4 kap. 10 § miljöbalken. Följdändringar bör göras i havsplaneringsförordningen med anledning av den nya regleringen på lagnivå (se avsnitt 7.6.6).

Vi gör också bedömningen att detta kapitel i den nya lagen 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. Detta kan exempelvis bli aktuellt för utpekanden av accelerationsområden för förnybar energi enligt förnybartdirektivet (se mer om detta i avsnitt 7.4.2). Vår bedömning är således att sådan planläggning och sådant annat utpekande av användningen av mark- och vattenområden på nationell nivå som sker i föreskrift som huvudregel bör ha sin utgångspunkt i en bestämmelse i detta kapitel. I denna del delar vi således inte den uppfattning som framförs i förstudien *Nationell fysisk planering*,¹² att samtliga planläggningsnivåer bör regleras samlat.

Sjätte kapitlet

I ett sjätte kapitel bör bestämmelser om regeringens prövning i områdesanvändningsbesked placeras. Närmare om övervägandena för dessa bestämmelser finns i avsnitten 7.3 och 7.5.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden och 2 kap. 6 § miljöbalken.

¹² Se Ds 2023:28.

7.3 Behov av tidigt besked om områdesanvändning från det allmänna

Bedömning: Det finns ett behov av tidigt besked från det allmänna om lämplig användning av mark- och vattenområden inför planläggning och tillståndsprövning.

Beskedet, som bör innehålla det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet inom ett mark- eller vattenområde, bör lämnas så tidigt som möjligt. Beskedet bör inkludera avvägningar mellan motstående allmänna intressen som rörushållning med mark- och vattenområden. Beskedet bör inte innehålla ett avgörande i sådana miljöfrågor som behöver prövas samlat och slutligt vid ett tillfälle.

Beskedet bör lämnas av regeringen i samband med nationell planläggning, i nationella föreskrifter eller i ett särskilt beslut.

7.3.1 Uppdraget i denna del

Som framgår av våra direktiv ska vi ta ställning till hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas i ett tidigt skede. Bakgrunden till uppdraget uppges vara att tröskeln kan vara hög för den som vill starta en ny verksamhet att dels säkra tillräckligt kapital, dels skaffa sig den kunskap som behövs för att förstå de miljörättsliga krav som ställs och hur kraven ska uppfyllas. Ett avgörande i ett sent skede som innebär att tillstånd inte ges kan innebära att stora investeringar går förlorade. Processen kan därmed sägas innebära ett högt risktagande för en sökande. Syftet med ett tidigt besked uppges vara att öka incitamenten att investera i industri, energiproduktion, djurhållning eller andra verksamheter med moderna miljövillkor och att det därför är fördelaktigt att i ett så tidigt skede som möjligt kunna ge besked om samhällets grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. Uppdraget innebär att överväga en annan, eller kompletterande, ordning. Målet ska vara att besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats ska kunna lämnas så tidigt som möjligt. Beskedet ska handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen enligt delar av nuvarande 3 och 4 kap.

miljöbalken som rör hushållning med mark- och vattenområden. Det skulle kunna främja investeringsviljan och leda till att den totala tidsåtgången för tillståndspröven minskar.¹³

Vi kan se att det i uppdraget finns flera delar som behöver utredas. En sådan är vad som avses med besked från det allmänna, en annan hur tidigt ett sådant besked om allmänna intressen enligt hushållningsbestämmelserna skulle kunna lämnas och slutligen på vilket sätt ett sådant tidigt besked skulle kunna lämnas och om det bör vara bindande för efterföljande planläggning eller tillståndsprövning. I frågan om hur ett sådant tidigt besked bör lämnas tolkar vi utredningsdirektiven som att vi också bör överväga om ett sådant tidigt besked bör ersätta nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken.

7.3.2 Vad avses med ett besked från det allmänna?

Med besked från det allmänna avses normalt ett besked som meddelas av riksdag, regeringen, en domstol, en statlig myndighet, en region eller en kommun. Beskedet kan lämnas genom författning, genom planläggning i en plan eller genom beslut i ett enskilt ärende eller mål.

Vi gör således tolkningen att det är någon av dessa instanser som regeringen enligt direktiven avser ska lämna det tidiga beskedet.

7.3.3 Hur tidigt kan ett besked från det allmänna lämnas?

Hur tidigt ett besked kan lämnas är enligt vår bedömning beroende av innehållet i beskedet och den verkan beskedet ska få på efterföljande planläggning eller tillståndsprövning.

Av utredningsdirektiven framgår att det tidiga beskedet ska avse det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats och främst handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen enligt delar av nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken.¹⁴

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det tidiga beskedet inte enbart ska innehålla en sådan avvägning som avses i 3 kap. 10 §

¹³ Se dir. 2025:2 s. 1–3.

¹⁴ Se dir. 2025:2 s. 2 och 3.

miljöbalken mellan riksintressen för flera oförenliga ändamål eller en sådan bedömning i förhållande till områden som i sin helhet är av riksintresse enligt 4 kap. 1 § miljöbalken. I stället bör beskedet innehålla en bredare avvägning olika allmänna intressen i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Vi delar regeringens uppfattning att ett sådant tidigt besked bör innehålla en bredare avvägning mellan olika allmänna intressen i 3 och 4 kap. miljöbalken. Detta då en bedömning av lämplig användning av ett mark- och vattenområde i förhållande till en specifik verksamhet sällan är begränsad enbart till en bedömning av riksintressen för flera oförenliga ändamål utan också i förhållande till enbart ett riksintresse eller i förhållande till ett annat allmänt intresse enligt 3 kap. miljöbalken som inte är ett riksintresse. Även uppförandet av en enskild anläggning kan anses vara ett allmänt intresse. Det kan exempelvis avse anläggningar för vind- eller solkraft eller ett avloppsreningsverk. Det kan också vara fråga om en verksamhet som är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt utifrån ett sysselsättningsperspektiv.¹⁵ En i flera ärenden vanligt förekommande intresseavvägning är exempelvis den som görs mellan en ny anläggning för förnybar elproduktion i förhållande till brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken.

När det gäller regeringens utgångspunkt att det bör handla om delar av de allmänna intressen som anges i 3 och 4 kap. miljöbalken utgår vi ifrån att det är tillämpningen i relation till bestämmelserna i 4 kap. 8 § miljöbalken som eventuellt inte bör ingå i det tidiga beskedet (se beskrivning av denna utmaning i avsnitten 5.2.3 och 5.4.5 samt våra överväganden i avsnitten 7.2.2 och 7.5.6).

Under utredningsarbetets gång har det framförts att det är av vikt att ”staten” talar med en tunga och att staten ger tydligt uttryck för sin inställning i ett tidigt skede av processen – helst innan ett undersöknings- eller avgränsningssamråd påbörjas alternativt direkt efter avgränsningssamrådet. Vi instämmer i att ett tidigt besked i frågan om avvägning mellan allmänna intressen skulle effektivisera både planläggnings- och prövningsprocesser. Utredning som tas fram inför beslut om ett sådant tidigt besked kan också vara av stort värde vid den efterföljande planläggningen eller tillståndsprövningen. Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.2 var avsikten också i den reglering som föregick miljöbalken att lokaliseringsfrågan för större miljöstörande

¹⁵ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 28.

och resurskrävande verksamheter var så viktig, att den borde prövas tidigt i plan- eller tillståndprocessen.

Frågan är då hur tidigt ett sådant besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas. Som vi har beskrivit i avsnitten 3.2.3 och 5.5.4 finns särskilda krav på ett beslut i ett ärende som påverkar miljön. Sådana krav framgår bl.a. av Århuskonventionen, SMB-direktivet, MKB-direktivet, vattendirektivet, art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Sammanfattningsvis innebär kraven att ett tidigt besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats behöver föregås av en strategisk eller specifik miljöbedömning om konsekvenserna av beskedet kan bli att en efterföljande plan eller ett tillstånd på grund av det tidiga beskedet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Samtidigt framgår av praxis¹⁶ att ett tidigt besked om tillåtlighet inte kan lämnas i förhållande till sådana miljöfrågor som behöver prövas samlat och slutligt vid ett tillfälle, se beskrivning i avsnitt 5.3.4. Detta gäller för frågan om att få bedriva en verksamhet i ett sådant område som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (Natura 2000-område), men gäller förmodligen också i förhållande till frågor om exempelvis artskydd och miljökvalitetsnormer. Som Högsta domstolen har uttalat får en uppdelning av prövningen i två delar, tillåtlighet och tillstånd, inte leda till att tillstånd meddelas utan att samtliga frågor som ska ingå i tillståndsprövningen verkligen blir bedömda i något skede. Det ligger också i sakens natur att det normalt sett är svårt att göra en fullständig prövning av frågan om tillåtlighet när det närmare innehållet i tillståndet, exempelvis i form av villkor och andra försiktighetsmått, inte ännu har hanterats.

I ett tidigt skede, dvs. innan flertalet utredningar har genomförts, är det inte heller säkert att sökanden fullt ut har kunnat beakta och anpassa den planerade verksamheten utifrån den s.k. skadelindringshierarkin. Vi bedömer därför att det normalt inte är möjligt att genom ett tidigt besked uttala sig om en verksamhets tillåtlighet i förhållande till bestämmelser om miljökvalitetsnormer, artskydd eller Natura 2000-områden. Mot bakgrund av kraven inom unionsrätten bedömer vi också att det på motsvarande sätt som i dag gäller för planeringsbesked enligt plan- och bygglagen (5 kap. 10 a–10 f §§

¹⁶ Se NJA 2013 s. 613 (Bungedomen) och MÖD:s domar den 18 juni 2014 i mål nr M 7307-13 och M 11820-13.

PBL) behöver ställas krav på samråd m.m. med allmänheten innan ett tidigt besked kan ges.

7.3.4 Vilken myndighet bör vara prövningsmyndighet?

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.3.2 var det regeringen som prövade och lämnade besked i lokaliseringsfrågan för större miljöstörande och resurskrävande verksamheter enligt vattenlagen, byggnadslagen och 4 kap. lagen om hushållning med naturresurser.

Även enligt miljöbalken kan regeringen fatta beslut om tillåtlighet av sådana verksamheter med stöd av bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken. Vid miljöbalkens införande konstaterade regeringen att gemensamt för de verksamheter som kan komma i fråga för regeringsprövning är att de generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen.¹⁷

Regeringsprövningsutredningen har i närtid utrett frågor om regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet och att se över processen för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken.¹⁸ Regeringsprövningsutredningens bedömning var att regeringen endast bör avgöra ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ och inte rättsliga bedömningar av om det exempelvis finns förutsättningar för att ge ett Natura 2000-tillstånd (se mer om utredningens förslag i avsnitt 6.12). Som vi har beskrivit i avsnitt 7.3.4 behöver frågan om Natura 2000-tillstånd dessutom prövas samlat och slutligt vid tillståndsprövningen. En ordning där frågan skulle prövas av regeringen i samband med tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken skulle därmed inte vara förenlig med unionsrätten.¹⁹

Redan i dag finns möjligheten att i en prövningsprocess ge ett tidigt besked om tillåtligheten genom en s.k. byggnadsdom (22 kap. 26 § MB). Syftet med ett tidigt besked, så som vi förstår utredningsdirektiven, är emellertid att beskedet ska ges i ett så tidigt skede som möjligt, dvs. innan ansökningshandlingarna i ett tillståndsärende är fullständiga. För effektiviteten i processen gör vi samtidigt bedömningen att det är av vikt att ett sådant tidigt besked meddelas av en

¹⁷ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 437.

¹⁸ Se SOU 2024:11.

¹⁹ Se SOU 2024:11 s. 213.

statlig instans vars beslut inte blir överklagbara i sak. Det innebär att det bör vara regeringen som meddelar beskedet. Det innebär också att det som huvudregel inte bör vara möjligt för andra myndigheter att ifrågasätta den aktuella bedömningen i samband med den efterföljande tillståndsprövningen under den tid som regeringens besked gäller.

Avvägningar mellan olika allmänna intressen är i stora delar ett politiskt beslut. För prövning av sådana verksamheter har regeringen historiskt sett ansetts ha de bästa förutsättningarna att inom ramen för uppställda normer göra de allmänna och samlade lämplighetsöverväganden som krävs mellan olika särskilt starka konkurrerande intressen.²⁰ Det saknas anledning att nu göra en annan bedömning. När en sådan avvägning ska göras utifrån ett nationellt perspektiv får regeringen således anses bäst lämpad. Därutöver har regeringen insyn i frågor som omfattas av försvarssekretess, vilket övriga prövningsmyndigheter saknar. Regeringen har därmed andra möjligheter att göra sin bedömning utifrån en helhetsbild.

Det som talar emot att regeringen ska pröva frågor om användningen av mark- och vattenområden är den långa tid sådan prövning ofta tar. Tiden för regeringens prövning i ärenden om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken tar cirka fyra år. Därtill ska läggas den tid som det tar för beredningen av dessa ärenden inför regeringens prövning, hos den myndighet som senare ska pröva tillståndsfrågan. Beredningstiden varierar kraftigt beroende på fråga, från fem månader till sju år. Se mer om regeringens ärendestatistik och handläggningstider i avsnitt 5.3.4.

Konstitutionsutskottet har vid upprepade tillfällen granskat regeringens handläggningstider för överklagade ärenden enligt miljöbalken. Utskottet har då konstaterat att handläggningstiderna är otillfredsställande långa.²¹

Vår bedömning är att den typ av tidigt besked som det nu är fråga om (se förslag i avsnitt 7.5) är av en enklare karaktär än dagens tillåtlighetsbeslut. Detta bör rimligtvis påverka såväl underlagets omfattning som handläggningstiderna i positiv riktning.

²⁰ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 437.

²¹ Se SOU 2024:11 s. 167.

7.3.5 Hur bör ett tidigt besked lämnas?

Frågan är hur och när staten bör ge uttryck för nationella anspråk på mark- och vattenområden och hur detta bör regleras. I dag använder staten i huvudsak tre sätt för att visa på sådana anspråk. För det första har staten i lag pekat ut hur ett antal specifika områden får och inte får användas (jfr 4 kap. 2–7 §§ MB). För det andra har staten genom planering i havsplan gett uttryck för hur specifika havsområden får och inte får användas (jfr 4 kap. 10 § MB). Slutligen har staten genom regleringen i 3 kap. 2–10 §§ miljöbalken gett uttryck för ett antal särskilda markanvändningsintressen och hur avvägningen mellan sådana bör göras vid planläggning och prövning om intressena är oförenliga. De områden som är föremål för sådana särskilt utpekade markanvändningsintressen är dock inte, på sätt som i 4 kap. miljöbalken, utpekade i 3 kap. miljöbalken.

Även om staten i den förstnämnda situationen genom det direkta utpekandet av områdena och dess användning i lag får anses ha lämnat ett förhållandevis tydligt och tidigt besked avseende lämplig användning av de utpekade områdena gäller för alla tre situationerna att det slutliga ställningstagandet till anspråken lämnas först i samband med beslut om planläggning eller beslut efter prövning av en ansökan om tillstånd.

Som vi har beskrivit i kapitel 4 skiljer Sverige ut sig inom EU genom sina förhållandevis svaga ställningstaganden från nationell nivå. I samtliga länder som vi har studerat finns en nationell planeringsnivå som på ett tydligt sätt styr samhällsutvecklingen – ibland med möjlighet för staten att lägga in veto mot kommunal planläggning som inte följer de statliga planerna eller riktlinjerna. I några sammanhang har länderna också utarbetat fysiska planer på nationell eller regional nivå för specifika verksamheter eller områden. I sådana planer, exempelvis för havsbaserad vindkraft, tydliggörs var anläggningar för sådan verksamhet är möjliga. Genom utpekandena, som har föregåtts av en miljöbedömning, skapas en förutsägbarhet om vilka platser som är möjliga för sådan verksamhet (se vidare avsnitt 7.4.2). Detta sätt att arbeta med planläggning för att underlätta efterföljande tillståndsprövning är också något som vi kan se förordas inom delar av unionsrätten. Detta framgår exempelvis av EU-förordningen om netto-noll industrier och kravet på medlemsstater att peka ut s.k. accelerationsområden för förnybar

energi i den senaste ändringen av förnybartdirektivet (se beskrivningar i avsnitt 3.2.3).

Vi gör bedömningen att det allmännas besked om den grundläggande synen på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats i relation till motstående allmänna intressen bör lämnas vid nationell planläggning, i nationella föreskrifter eller i ett särskilt beslut inför prövningen. Våra närmare överväganden och förslag på ändrad reglering i syfte att stärka och tidigarelägga det allmännas besked framgår av avsnitten 7.4 och 7.5.

7.4 Tidigt besked genom planläggning eller föreskrifter på nationell nivå

Bedömning: Ett tidigt besked om användningen av mark- och vattenområden lämnas lämpligen genom planläggning.

7.4.1 Inledning

Vi gör bedömningen att ett utpekande av allmänna intressen av nationell betydelse i planläggning på nationell, regional eller kommunal nivå innebär att ett tidigt besked om användningen av mark- och vattenområden ges. Genom sådana utpekanden och avvägningar i de olika planerna blir det tydligt vilka intressen som ska eller bör tillgodoses inom olika mark- och vattenområden. Tydliga utpekanden bör i sin tur underlätta en prövningsmyndighets bedömning av om en viss verksamhet är lämplig på en viss plats, men bör också underlätta en verksamhetsutövers bedömning av om det är intressant att påbörja ett arbete med att söka tillstånd för en viss verksamhet på en viss plats. En tydlig planläggning kan därigenom också bidra till en ökad investeringsvilja.

Som vi har beskrivit i avsnitt 5.4.3 sker planläggning av all mark i Sverige genom de kommunala översiktsplanerna eftersom den kommunala översiktsplanen ska omfatta hela kommunen. I tre regioner sker också planläggning i regionplan. Planläggning av de svenska havsområdena sker på nationell nivå i tre havsplaner.

Många gånger har dock inte en tydlig avvägning gjorts mellan olika allmänna intressen i dessa strategiska planer. Den slutliga av-

vägningen mellan sådana intressen sker därför ofta först i samband med planläggning i detaljplan eller vid tillståndsprövning.

Vårt uppdrag omfattar inte att utreda frågan om ett tidigt besked genom en starkare styrning från staten i form av planläggning av markområden i en ny nationell fysisk plan. I detta avsnitt återkommer vi i stället till andra möjligheter för det allmänna att från nationell nivå förtydliga och tidigarelägga ett besked om lämplig användning av områden genom avvägning av allmänna intressen vid planläggning.

7.4.2 Planläggning av accelerationsområden för förnybar energi

I avsnitt 3.2.3 har vi beskrivit de krav på planläggning av accelerationsområden för förnybar energi från en eller flera typer av förnybara energikällor som framgår av artikel 15 c i det ändrade förnybartdirektivet (RED III). I avsnitt 5.4.4 har vi beskrivit direktivets krav på när ett genomförande ska vara klart och samtidigt konstaterat att det ännu är oklart hur kravet kommer att genomföras i svensk rätt.

Eftersom frågan har en nära koppling till vårt uppdrag i den del som avser avvägning av och tidigt besked om användningen av mark- och vattenområden har vi övervägt hur ett genomförande skulle kunna se ut.

Vi konstaterar att det planverktyg på nationell nivå som i första hand skulle kunna vara aktuellt att använda för detta syfte är havsplanen. Att dagens havsplan inte innehåller ställningstaganden i förhållande till hushållningsbestämmelserna utan endast anses vara ett planeringsunderlag gör den dock mindre lämplig för den typen av utpekanden. En förutsättning för att använda havsplanen för ett sådant utpekande vore att avvägningar mellan olika allmänna intressen skulle göras i planen (se vår bedömning av utredningsbehovet avseende nationell fysisk planering i havsplan i avsnitt 7.7.1).

7.4.3 Planläggning för områden för geologisk lagring av koldioxid

I avsnitt 3.2.3 har vi beskrivit på vilket sätt Sverige har valt att genomföra direktivet om geologisk lagring av koldioxid. Om det är så att regeringen framöver gör bedömningen att sådan lagringsverksam-

het bör främjas gör vi bedömningen att ett utpekande av områden som är lämpliga för sådan verksamhet i havsplan – på motsvarande sätt som skulle kunna göras för accelerationsområden för förnybar energi – vore ändamålsenligt.

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

7.5.1 Inledning

Utöver tidigt besked genom planläggning eller föreskrifter (se avsnitt 7.4) behöver ibland ett tidigt besked i frågan om tillämpning av hushållningsbestämmelserna i förhållande till en viss verksamhet i ett område enligt bestämmelserna i den nya lagen lämnas genom ett särskilt beslut. I dag finns möjlighet att få ett sådant tidigt besked genom bestämmelserna om bearbetningskoncession enligt mineralagen. Ett separat beslut om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna lämnas också av regeringen vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken eller av den tillståndsprövande myndigheten enligt 22 kap. 26 § miljöbalken. Dessa beslut om tillåtlighet räknas dock inte som tidiga besked i frågan om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Möjligheten till ett besked av regeringen genom tillåtlighetsprövning är också begränsad till vissa verksamheter och bygger på att regeringen antingen ska göra en tillåtlighetsprövning, att regeringen förbehåller sig en sådan prövning eller att kommunfullmäktige begär att regeringen förbehåller sig en sådan prövning.

Som framgår av vår beskrivning i avsnitt 7.3 har det under utredningsarbetets gång framkommit att det kan finnas ett behov av tidigt besked från regeringen om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna för olika typer av verksamheter i syfte att öka investeringsviljan hos berörda verksamhetsutövare. Avsikten med ett sådant tidigt besked skulle vara att underlätta efterföljande tillståndsprövning inom ett område som omfattas av ett eller flera allmänna intressen. Ett sådant besked skulle i ett tidigt skede kunna avgöra vissa statliga målkonflikter och visa vilket av de aktuella allmänna intressena som i det aktuella ärendet har företräde framför ett annat intresse.

Samtidigt har vi i avsnitten 5.3.4 och 7.3.3 beskrivit ett antal utmaningar relaterade till nuvarande tillåtlighetsprövning och frågan om tidigt besked om allmänna intressen avseende användningen av mark- och vattenområden i förhållande till tillåtligheten av en viss verksamhet på en viss plats. Utmaningarna handlar för det första om vilken instans som bör lämna ett sådant besked, vad beskedet bör innehålla för uppgifter och därmed vilket underlag som skulle krävas för att avgöra frågan i beskedet. Denna fråga har i sin tur ett nära samband med vilken effekt beskedet bör ha och om det bör vara bindande för efterföljande planläggning och prövning och i så fall under hur lång tid.

En annan frågeställning kopplad till frågan om en ny möjlighet för verksamhetsutövare att begära ett tidigt besked från regeringen är vilka verksamheter som skulle vara intresserade av ett sådant besked.

Utredningen om havsbaserad vindkraft, Kärnkraftsprövningsutredningen och Klimat- och näringslivsdepartementet har nyligen tagit fram förslag på olika typer av tidigt besked från det allmänna i relation till anläggningar för havsbaserad vindkraft respektive kärnkraft. Mot denna bakgrund har det från verksamhetsutövarhåll framförts en oro för en ökad fragmentering av lagstiftningen inom området. Samtidigt finns en önskan om en bredare och mer generell lösning som är tillämplig på flera olika typer av verksamheter. I det följande lämnar vi våra överväganden avseende frågan om tidigt besked genom ett särskilt beslut från det allmänna avseende användningen av ett visst mark- eller vattenområde för en viss verksamhet i relation till ett eller flera allmänna intressen.

7.5.2 Ett nytt områdesanvändningsbesked ersätter nuvarande tillåtlighetsprövning

Förslag: Ett nytt områdesanvändningsbesked ska i huvudsak ersätta nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av regeringen.

I områdesanvändningsbeskedet ska regeringen ta ställning till om ett visst mark- eller vattenområde får användas för en viss verksamhet enligt bestämmelserna i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

På motsvarande sätt som i dag ska det finnas ett krav på områdesanvändningsbesked för sådana nya verksamheter som i dag omfattas av krav på tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § första stycket 1 och 3 miljöbalken. På motsvarande sätt som i dag ska regeringen också, om det finns särskilda skäl, i ett visst fall få avstå från att lämna ett områdesanvändningsbesked för en sådan verksamhet.

Regeringen ska också, på motsvarande sätt som i dag gäller vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, kunna förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked inför beslut om tillstånd till ändring av sådana verksamheter som avses i nuvarande 17 kap. 1 § första stycket 1 och 3 miljöbalken samt inför beslut om tillstånd för vissa andra verksamheter.

Nuvarande reglering om förbehåll i 17 kap. 3 § 2 miljöbalken för situation som avses i 7 kap. 29 § miljöbalken slopas.

På motsvarande sätt som i dag gäller vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 4 a § miljöbalken, ska regeringen också kunna förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked för vissa verksamheter efter en begäran av kommunfullmäktige. Denna rätt ska inte omfatta verksamheter som har fått beslut om bearbetningskoncession.

På motsvarande sätt som gäller i dag ska en myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet för vilken regeringen kan förbehålla sig prövningen underrätta regeringen om verksamheten. Nytt är att denna underrättelse ska ske så snart som möjligt. Om tillståndsprövning av verksamheten pågår ska myndigheten eller kommunen underrätta regeringen senast vid den sista tidpunkt för synpunkter som anges i kungörelsen av ansökan om tillstånd. Myndigheten eller kommunen ska i samband med underrättelsen till regeringen informera prövningsmyndigheten om att underrättelse till regeringen har gjorts.

Nuvarande reglering om regeringens tillåtlighetsprövning avseende allmänna farleder, vägar och järnvägar i 17 kap. miljöbalken flyttas till respektive sektorslag. Även i 18 kap. miljöbalken görs förtydliganden avseende regeringens prövning.

Ett nytt områdesanvändningsbesked införs

I avsnitt 5.3.4 har vi redogjort för de utmaningar vi har identifierat kopplat till nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och 22 kap. 26 § miljöbalken. Utmaningarna är både konstitutionella och unionsrättsliga. Den unionsrättsliga utmaningen är kopplad till lämpligheten av att en viss verksamhets lokalisering, vid en separat tillåtlighetsprövning, inte provas samlat och slutligt när hela verksamhetens påverkan inklusive de försiktighetsmått m.m. som kan vidtas kan bedömas. Denna problematik blir enligt vår bedömning särskilt påtaglig när det är olika myndigheter som prövar tillåtligheten och tillståndet.

I vårt betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* har vi gjort bedömningen att nuvarande möjlighet till separat prövning av tillåtlighetsfrågan vid mark- och miljödomstol motsvarande nuvarande 22 kap. 26 § miljöbalken bör få finnas kvar även inom ramen för den i betänkandet föreslagna nya samordnade miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen. Detta då möjligheten att kunna söka sådan deldom i dag har bedömts som värdefull från verksamhetsutövarhåll, särskilt i kombination med en s.k. byggnadsdom när verksamhetens snara genomförande är angeläget och vissa arbeten kan behöva påbörjas innan tillstånd kan ges. Samtidigt har vi angett att ett separat tillåtlighetsbeslut endast bör lämnas i sådana ärenden och situationer där ett sådant beslut bedöms som möjligt och lämpligt att ge.²² Avser ansökan uppförandet av en anläggning, bedrivandet av en verksamhet eller vidtagandet av en åtgärd som kan påverka ett Natura 2000-område får det exempelvis anses olämpligt med en deldom i tillåtlighetsfrågan enligt 22 kap. 26 § miljöbalken.

När det gäller separat tillåtlighetsprövning av regeringen är förutläggningarna delvis annorlunda. Prövningen är normalt varken frivillig eller snabb (se beskrivning i avsnitt 5.3.4). Eftersom regeringen och den därefter tillståndsprovande domstolen eller myndigheten dessutom kan göra olika bedömning både i tillåtlighetsfrågan som sådan och i frågan om tillåtlighetsfrågan behöver provas samlat med tillståndsfrågan eller inte gör vi bedömningen att nuvarande tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken bör ersättas med ett förfarande som resulterar i ett mer politiskt besked från

²² Se SOU 2024:98 s. 1410.

regeringen. Beslutet bör lämnas tidigt i processen och innehålla en avvägning mellan olika allmänna intressen utifrån ett nationellt perspektiv i förhållande till en önskad användning av ett visst mark- eller vattenområde. Ett positivt beslut bör innebära att intresset för den aktuella verksamheten har företräde framför eventuellt konkurrerande allmänna intressen enligt hushållningsbestämmelserna.

Vårt förslag i denna del innebär att regeringens prövning begränsas jämfört med nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Vi har övervägt om tillåtlighetsprövningen i stället borde ersättas med ett principbeslut, liknande det som Kärnkraftprövningsutredningen har föreslagit i sitt betänkande²³ eller en hindersprövning i form av ett politiskt ställningstagande om det allmännas syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. Av flera skäl har vi gjort bedömningen att ett sådant förslag vore mindre lämpligt. För det första gör vi bedömningen att det är mer lämpligt att regeringens prövning innefattar en tydlig och på förhand bestämd prövningsram. På så sätt möjliggör vi ett effektivt och förutsebart beslutsfattande och samtidigt ett avgörande i fråga om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. För det andra framgår av våra utredningsdirektiv att det tidiga beskedet bör avse just frågan om tillämpning av hushållningsbestämmelserna. För det tredje får hanteringen av de statliga intressena redan anses reglerade genom hushållningsbestämmelserna. Att ta fram nya utgångspunkter för bedömningen av de statliga intressena bedömer vi som mindre lämpligt.

Beslutet bör enligt vår bedömning benämnas områdesanvändningsbesked. Vi menar att denna benämning tydligare än benämningen principbeslut anger vad det handlar om, dvs. ett slags förhandsbesked i frågan om lämplig användning av ett mark- eller vattenområde. Under arbetets gång har också andra förslag på benämning av beskedet förts fram såsom markanvändningsbesked eller planbeslut. Benämningen planbeslut tycker vi skulle bli missvisande eftersom avsikten inte är att beskedet ska styra efterföljande planläggning. För detta finns redan instrumentet planeringsbesked i 5 kap. plan- och bygglagen även om det vid planeringsbesked är länsstyrelsen som redovisar sin syn på om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan är förenlig med de statliga ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen, däribland hushållningsbestämmelserna, och inte regeringen.

²³ Se SOU 2025:7.

Eftersom beskedet kommer att kunna avse både mark- och vattenområden menar vi också att benämningen markanvändningsbesked skulle bli missvisande i de situationer ställningstagandet avser ett havs- eller vattenområde. Mot benämningen områdesanvändningsbesked har framförts synpunkten att ett område kan handla om mer än ett mark- eller vattenområde. Med kopplingen till hushållningsbestämmelserna i den nya lagen som avser just mark- och vattenområden gör vi dock bedömningen att risken för missförstånd om vilken typ av område som avses är liten.

Syftet med områdesanvändningsbeskedet bör vara att ge ett så tidigt besked som möjligt i frågan om ett visst mark- eller vattenområde får användas för en viss verksamhet.

En konsekvens av förslaget att ersätta nuvarande tillåtlighetsprövning med ett områdesanvändningsbesked är att regeringen inte längre kommer att kunna pröva hela tillåtligheten av de verksamheter som framgår av 17 kap. 1 § miljöbalken och inte längre kommer att kunna förbehålla sig tillåtligheten av sådana nya verksamheter som räknas upp i 17 kap. 3 § miljöbalken. Regeringens nuvarande tillåtlighetsprövning ersätts i stället med en prövning av förutsättningarna att ge ett positivt områdesanvändningsbesked utifrån en tillämpning av enbart hushållningsbestämmelserna. Prövningen begränsas således på sätt som motsvarar den prövning som görs vid bearbetningskoncession. Eftersom regeringens ställningstagande i dessa frågor fortsatt kommer att vara en förutsättning för att vissa typer av verksamheter ska kunna tillåtas kommer regeringen därmed fortsatt att ha möjlighet att påverka om vissa verksamheter kommer att kunna tillåtas på en viss plats. Skillnaden är att regeringens prövning begränsas till de intressen som regleras i hushållningsbestämmelserna medan det är domstolen eller annan tillståndsprövande myndighet som kommer att kunna avslå en tillståndsansökan med hänvisning till andra skäl, exempelvis sådana som följer av unionsrätten. Läs mer om konsekvenserna i kapitel 9.

När bör krav på områdesanvändningsbesked ställas?

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.2.2. ställs i dag krav på regeringens tillåtlighetsprövning för ett antal nya verksamheter enligt bestämmelserna i 17 kap. 1 § miljöbalken. Skälet för att dessa verksam-

heter alltid bör tillåtlighetsprövas av regeringen är enligt förarbetena att de nästan alltid är av nationellt intresse och ofta är kontroversiella.²⁴ Detta gäller särskilt för kärntekniska anläggningar. Av förarbetena framgår följande.

Regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning av kärntekniska anläggningar och inflytandet genom det kommunala vetot spelar en viktig roll i den långa beslutsprocessen för dessa anläggningar. Kommunerna har bl.a. visat stort förtroende för den pågående lokaliserings- och beslutsprocessen om slutförvar av använt kärnbränsle och kärnavfall. Erfarenheten har visat att allmänheten har ett stort behov av information och insyn. Detta har medfört att berörda myndigheter lagt ned mycket tid och resurser på information om beslutsprocessen till kommuninvånarna. Regeringen prövar dessutom sådana anläggningar som behövs i slutförvarssystemet enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Prövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen avser skilda frågor. Den prövning som sker enligt kärntekniklagen är framför allt inriktad på säkerhetsfrågor. Prövningen enligt miljöbalken avser mer övergripande frågor såsom anläggningens lokalisering, art och omfattning samt frågor om verksamhetens effekter på markanvändning, miljön, energi och transporter m.m. De två prövningarna bedöms sammantagna ge en samordnad och ändamålsenlig prövning. Regeringen delar den uppfattning som har framförts av flera remissinstanser att en förändring av regelverket för anläggningar för kärnteknisk verksamhet riskerar att väsentligt försvåra genomförandet av pågående projekt. Eftersom anläggningar för kärnteknisk verksamhet nästan alltid är av nationellt intresse, sammantaget med den prövning som sker enligt kärntekniklagen, talade starka skäl mot att – utan ett väl utrett förslag av hela regelverket kring kärntekniska anläggningar – ändra regelverket för sådana verksamheter. Någon förändring bör därför heller inte ske av anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle.

Även om regeringens prövning i områdesanvändningsbesked inte innebär att den kärntekniska anläggningen tillåts gör vi bedömningen att det fortfarande finns skäl för regeringen att ta ställning i frågan om lämplig placering av en kärnteknisk anläggning genom tillämpning av hushållningsbestämmelserna i ett områdesanvändningsbesked. Skälet för detta är, liksom tidigare, att frågan både är av nationellt intresse och ofta är kontroversiell. Ett alternativ vore att göra det frivilligt för verksamhetsutövarna att söka ett områdesanvändningsbesked, men att ställa krav på att tillståndsprövningen enligt miljöbalken i sin helhet skulle utföras av regeringen. Ytterligare ett annat

²⁴ Se prop. 2004/05:129 s. 81.

alternativ vore att göra det frivilligt för verksamhetsutövarna att söka ett områdesanvändningsbesked, men göra det obligatoriskt för regeringen att ta ställning till frågan om anläggningen endast genom en tillämpning av bestämmelserna i lagen om kärnteknisk verksamhet. Att utreda dessa två senare alternativ har inte legat inom ramen för vårt uppdrag. Som vi har angett tidigare har en utgångspunkt i vårt arbete också varit att få till en prövning i områdesanvändningsbesked som så långt som möjligt är lika mellan sådana verksamhetstyper som senare ska tillståndsprövas enligt miljöbalken.

Vi gör således bedömningen att det bör vara obligatoriskt med områdesanvändningsbesked för nya anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle. Om regeringen går vidare med förslagen i promemorian *Att åter möjliggöra utvinning av uran* kan förslagen i den del som motsvarar nuvarande 17 kap. 1 § miljöbalken dock behöva justeras i enlighet med detta.

På motsvarande sätt som för kärntekniska anläggningar gör vi bedömningen att det fortsatt bör vara obligatorisk med ett ställningstagande från regeringen i relation till geologisk lagring av koldioxid. Detta bör göras i ett områdesanvändningsbesked. När det gäller dagens krav på obligatorisk tillåtlighetsprövning för allmänna farleder gör vi dock en annan bedömning (se nedan under rubriken *Regeringens tillåtlighetsprövning behålls avseende allmänna farleder, allmänna hamnar, vägar och järnvägar*).

På motsvarande sätt som i dag bör regeringen, om det finns särskilda skäl, också i ett visst fall få avstå från att lämna ett områdesanvändningsbesked för en sådan verksamhet som avses i 17 kap. 1 § miljöbalken.

Regeringen bör också, på motsvarande sätt som i dag gäller vid tillåtlighetsprövning, kunna förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked inför beslut om tillstånd för vissa andra verksamheter.

I en av de uppräknade situationerna i 17 kap. 3 § miljöbalken gör vi dock bedömningen att hanteringen av frågan i ett områdesanvändningsbesked efter förbehåll är mindre lämplig. Detta gäller vissa av de situationer som avses i 17 kap. 3 § första stycket 2 och andra stycket miljöbalken. Bestämmelsen reglerar regeringens möjlighet att förbehålla sig rätten att pröva om en verksamhet utanför ett

område som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § miljöbalken kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området. Om fråga är om ett sådant förtecknat område som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken är det dock vår bild att det endast är regeringen som kan pröva denna fråga då regeringen fattar beslut om Natura 2000-tillstånd trots att påverkan på värdena blir betydande (jfr 7 kap. 29 § MB). Om den situationen uppkommer är det således vår bild att regeringen *ska* pröva frågan. Det bör således inte vara fråga om en förbehållssituation. Vidare bör regeringens prövning i ett sådant ärende göras i förhållande till bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Att frågan kan behöva överlämnas till regeringen för prövning framgår av 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken. Någon reglering motsvarande den som i dag finns i 17 kap. 3 § första stycket 2 miljöbalken med hänvisning till 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken ser vi således inte behov av inom ramen för det nya systemet. Däremot finns det fortfarande behov av en sådan förbehållsmöjlighet i förhållande till sådana områden som avses i 7 kap. 27 § första stycket 3 miljöbalken. Dessa områden omfattas inte av krav på Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, utan det kan exempelvis vara fråga om våtmarker som skyddas med stöd av Ramsarkonventionen.

Av nuvarande 17 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken framgår att om ett mål eller ärende enligt miljöbalken pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen omedelbart lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen eller myndigheten. Flera utredningar har bedömt att det är oklart vad som avses med termen omedelbart i detta sammanhang.²⁵ Frågan är om det handlar om att beslutet om förbehåll ska fattas omedelbart eller om det är beskedet om att regeringen har beslutat förbehålla sig prövningen som ska lämnas omedelbart. Regeringsprövningsutredningen har lämnat förslag på hur bestämmelsen kan förtydligas. Förslaget innebär att regeringen ska besluta om förbehåll så snart som möjligt.

Vi instämmer i att det är lämpligt att regeringen beslutar om förbehåll så snart som möjligt. Det får anses rimligt att det finns ett visst tidsmässigt utrymme för regeringen att överväga ett förbehåll sedan regeringen fått kännedom om en verksamhet. Regeringen kan i vissa fall få kännedom om en prövning först i samband med

²⁵ Se exempelvis SOU 2022:33 s. 459.

en kungörelse av ansökan eller ännu senare vid prövningen av tillståndsansökan.

Både Miljöprövningsutredningen och Regeringsprövningsutredningen har också lämnat förslag på förtydliganden av 17 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken som innebär att ett beslut om förbehåll inte bör få fattas efter det att en prövningsmyndighet som första instans har meddelat dom eller beslut i frågan om tillåtlighet. Genom att begränsa regeringens möjlighet till förbehåll till första instans bedömde båda utredningarna att förutsebarheten och rättssäkerheten skulle öka i tillståndsprocessen.²⁶

Även om vi inte ser något behov av att reglera när en begäran om områdesanvändningsbesked tidigast bör få göras ser vi att det finns skäl för att begränsa den tid inom vilken regeringen senast bör ha möjlighet att lämna ett besked om förbehåll. Skälet för detta är det uttalande som konstitutionsutskottet gjorde i samband med det s.k. Preemraff-målet²⁷. I målet hade regeringen tagit till sig prövningen med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken under pågående prövning i Mark- och miljööverdomstolen. Konstitutionsutskottet uttalade i sin granskning att ett beslut av regeringen om att förbehålla sig prövningen bör fattas så tidigt som möjligt i processen. Utskottet framhöll principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen och att regeringen mot bakgrund av denna princip bör iaktta försiktighet i fråga om att ta över tillståndsprövningen i ett sent skede.²⁸

Vi instämmer i denna bedömning. Regeringsprövningsutredningen ifrågasatte om det alls skulle vara möjligt för regeringen att gripa in i en prövning i ett så sent skede som i överinstans. Bestämmelsen om domstolarnas självständighet i beslutsfattandet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen är i sig svår att förena med ordningen att regeringen kan förbehålla sig prövningen av tillåtligheten under en pågående domstolsprövning. Artikel 6.1 i Europakonventionen om rätten till en oavhängig och opartisk domstol vid prövningen av tvister om civila rättigheter och skyldigheter ställer också krav på att domstolen är oberoende i förhållande till regeringen. Ett förbehåll som görs i ett sent skede kan därmed uppfattas som att regeringen har för avsikt att ändra ett oönskat avgörande eller för att

²⁶ Se SOU 2024:11 s. 348–350 och 570.

²⁷ Se MÖD:s yttrande den 15 juni 2020 (M 11730–18).

²⁸ Se Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10, Granskningsbetänkande hösten 2020, s. 5.

säkerställa att utfallet i överinstans blir detsamma som i underinstans. Båda situationerna riskerar att underminera tilltron till rättssystemet i allmänhet och domstolarnas självständighet i synnerhet.²⁹

Vi gör samma bedömning och föreslår att bestämmelsen i den nya lagen bör utformas på så sätt att ett beslut om förbehåll inte får fattas efter det att en prövningsmyndighet som första instans har meddelat dom eller beslut i frågan om tillåtlighet. Att regeringen inte får besluta om ett förbehåll efter denna tidpunkt medför att regeringen inte kan förbehålla sig rätten att pröva lämplig användning av mark- och vattenområden för en verksamhet genom ett områdesanvändningsbesked när frågan om tillåtlighet prövas av en överinstans.

Av nuvarande 17 kap. 4 a § miljöbalken framgår att regeringen ska förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av vissa nya verksamheter efter en begäran av kommunfullmäktige. Vilka dessa verksamheter är framgår av punkterna 1–17 i paragrafen. Vi gör bedömningen att regeringen på motsvarande sätt bör kunna förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked för vissa verksamheter efter en begäran av kommunfullmäktige. Denna rätt bör i huvudsak avse de verksamheter som i dag återfinns i 17 kap. 4 a § miljöbalken. Dock bör en justering göras i förhållande till nuvarande punkt 10, som omfattar anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 4 kap. 5 § miljöbalken. Justeringen bör innebära att sådana verksamheter som har fått beslut om bearbetningskoncession bör undantas. Skälet för detta är att sådana verksamheter, genom beslutet om bearbetningskoncession enligt minerallagen, redan har fått ett tidigt besked om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Vi gör också bedömningen att en språklig modernisering bör göras i förhållande till bestämmelsen i nuvarande punkt 16. Justeringen bör innebära att termen företag ersätts av termen verksamhet.

På motsvarande sätt som vid nuvarande tillåtlighetsprövning bör slutligen en myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet för vilken regeringen bör förbehålla sig prövningen underrätta regeringen om verksamheten (jfr 17 kap. 5 § första stycket MB). På motsvarande sätt som vi har föreslagit ovan avseende regeringens beslut om förbehåll gör vi bedömningen att en myndighet eller kommun bör underrätta reger-

²⁹ Se SOU 2024:11 s. 348 och 349.

ingen om kännedom om en verksamhet för vilken regeringen kan förbehålla sig prövningen så snart som möjligt. Vi gör också bedömningen att en sista tidpunkt bör anges för när en sådan underrättelse bör ske. Denna tidpunkt bör lämpligen knytas till den sista tidpunkt som anges i kungörelsen av ansökan om tillstånd. I denna del överensstämmer vårt förslag med det som tidigare har lämnats av Regeringsprövningsutredningen.³⁰

Som en följd av att regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken slopas bör flera följändringar göras. Se mer om dessa i avsnitt 7.6.

Regeringens tillåtlighetsprövning behålls avseende allmänna farleder, allmänna hamnar, vägar och järnvägar

I 17 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken ställs krav på regeringen att pröva tillåtligheten av en ny allmän farled. Enligt 17 kap. 3 § miljöbalken kan regeringen också förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av en allmän farled eller allmän hamn. Sjöfartsverket ska i dessa situationer med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning (1 d § lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn). Av 2 § förordningen (1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn framgår att Sjöfartsverket i sitt yttrande bl.a. ska lämna de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs samt uppgift om de samråd som har skett enligt 6 kap. miljöbalken. Även i övrigt ansvarar Sjöfartsverket för att ett tillräckligt underlag finns för regeringens prövning.

Vi noterar att regeringens prövning av infrastrukturprojekt blev obligatorisk genom införandet av miljöbalken. Några förslag på förändringar i denna del har inte lämnats. Vi noterar också att det är regeringen som fattar beslut om allmänna farleder och allmänna hamnar enligt 4 § första stycket lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Regeringen har dock delegerat denna rätt till Sjöfartsverket (1 § förordningen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn). Sjöfartsverkets beslut överklagas till regeringen (4 § andra

³⁰ Se SOU 2024:11 s. 351 och s. 572.

stycket lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn).

Vi kan konstatera att prövningsordningen för allmänna farleder och allmänna hamnar ser annorlunda ut än för sådana verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken eller miljöprövningsförordningen. Vi kan vidare konstatera att den form av konstitutionella utmaningar som vi i avsnitt 5.3.4 har identifierat i relation till regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken, inte på samma sätt gör sig gällande i denna typ av ärenden. Vi gör därför bedömningen att regeringen även fortsatt bör få pröva tillåtligheten av allmänna farleder och allmänna hamnar. Som en följd av att 17 kap. miljöbalken upphävs bör regleringen om regeringens skyldighet respektive möjlighet att pröva tillåtligheten av allmänna farleder och allmänna hamnar dock placeras i lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.

Av motsvarande skäl gör vi bedömningen att regeringen även fortsatt bör få förbehålla sig att pröva tillåtligheten av nya vägar och järnvägar som kan antas få en betydande omfattning eller bli av ingripande slag (17 kap. 3 § första stycket 1 MB). Detta bör framgå av en ny paragraf i väglagen respektive i lagen om byggande av järnväg. På motsvarande sätt som gäller i dag enligt 17 kap. 5 § andra stycket miljöbalken bör Trafikverket årligen underrätta regeringen om byggande av sådana vägar och järnvägar. Även detta bör framgå av respektive sektorslag. Slutligen bör nuvarande bestämmelser i 17 kap. 8 § och 18 kap. 1 § 3 miljöbalken om länsstyrelsens möjligheter att avvika från regeringens tillåtlighetsbeslut avseende en väg eller järnväg och regleringen om hur sådana beslut får överklagas flyttas till respektive sektorslag.

*Andra ärenden som prövas av regeringen med stöd
av 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken*

Utöver regeringens obligatoriska prövning av tillåtligheten av sådana verksamheter som i dag räknas upp i 17 kap. 1 § miljöbalken är regeringen även obligatorisk prövningsmyndighet för verksamheter som beskrivs i 2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken. Enligt dessa bestämmelser kan regeringen under vissa förutsättningar tillåta en verksamhet som annars skulle vara otillåten enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Till regeringens obligatoriska prövningsområden bör vidare räknas de situationer som beskrivs i 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Dessa rör försvarsrelaterade frågor och sådana frågor som rör andra allmänna intressen av synnerlig vikt än de som omfattas av 1 kap. 1 § miljöbalken. Om ett mål innehåller sådana frågor ska en domstol lämna över det till regeringen för prövning.

Det finns en väsentlig skillnad mellan regeringens prövning enligt 17 kap. miljöbalken som innebär att regeringen prövar tillåtligheten efter förbehåll och de fall där prövningsmyndigheten överlämnar ett mål i dess helhet till regeringen för prövning. Enligt 21 kap. 7 § första stycket miljöbalken ska mark- och miljödomstolen i vissa fall överlämna frågan om tillåtande av en verksamhet eller åtgärd med stöd av 2 kap. 9 eller 10 § eller 7 kap. 29 § miljöbalken till regeringen med eget yttrande. Detsamma gäller om regeringen har förbehållit sig prövningen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. I båda fallen beslutar regeringen dock endast om en verksamhet eller åtgärd är tillåtlig och målet går därefter tillbaka till mark- och miljödomstolen för dom om tillstånd.

När överlämning sker med stöd av 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska domstolen med eget yttrande lämna över hela målet till regeringen för tillståndsprövning, bl.a. om målet rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken. I dessa fall avgörs ärendena av regeringen och de ska inte till någon del prövas av prövningsmyndigheten. Prövningsmyndighetens yttrande ska på motsvarande sätt som har angetts i ett tillåtlighetsärende omfatta alla de omständigheter som är av betydelse för frågan om tillstånd ska lämnas eller inte.³¹

Mot bakgrund av att det är fråga om överlämnande från en domstol till regeringen och att målet i dess helhet lämnas över av domstolen uppkommer inte motsvarande problematik som med 17 kap. 1 och 3 §§ miljöbalken. Denna möjlighet bör således kvarstå.

Ovanstående kan innebära att regeringen prövar en verksamhet inom ramen för ett områdesanvändningsbesked i ett tidigt skede. Eftersom ett positivt områdesanvändningsbesked inte innebär att frågan om tillåtlighet är avgjord kan regeringen få målet igen för prövning efter ett överlämnande om någon av de situationer som beskrivs ovan är aktuell. Det är i sådana fall fråga om en prövning av hela målet vilket i sin tur kan innebära att regeringen finner att

³¹ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 235.

en verksamhet eller åtgärd inte kan tillåtas, trots att regeringen i ett tidigare skede har lämnat ett positivt områdesanvändningsbesked.

I 18 kap. miljöbalken beskrivs hur regeringens prövning av olika frågor enligt miljöbalken inleds. Att regeringens prövning kan inledas efter överlämnande enligt 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken framgår dock inte. I samband med att hänvisningen till 17 kap. miljöbalken stryks i denna paragraf (se förslag i avsnitt 7.6.1) gör vi bedömningen att det är lämpligt att föra in en hänvisning till 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken. På detta sätt tydliggörs att regeringsprövning, även framöver, kan inledas efter överlämnande.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 1–5 §§ i förslaget till ny lag omushållning med mark- och vattenområden, 18 kap. 2 §, 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken, 1 d § lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, 15 d § väglagen och 2 kap. 7 a och 8 a §§ lagen om byggande av järnväg.

7.5.3 Även vissa verksamhetsutövare ska kunna begära ett områdesanvändningsbesked

Förslag: En möjlighet för regeringen att förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked efter begäran av en verksamhetsutövare införs för verksamhetsutövare av sådana verksamheter som i dag avses i 17 kap. 1 och 4 a §§ miljöbalken.

Samma möjlighet införs för verksamhetsutövare som avser att bedriva en annan verksamhet som är av väsentligt allmänintresse.

Regeringens möjlighet att förbehålla sig att lämna ett områdesanvändningsbesked inför beslut om tillstånd för verksamheten efter en sådan begäran görs beroende av om ett sådant förbehåll är möjligt enligt de kriterier som i övrigt gäller för regeringens möjlighet att förbehålla sig prövningen och det inte finns särskilda skäl för att avstå från prövningen.

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.3 finns behov av ett tidigt besked om det allmännas inställning till om ett visst mark- eller vattenområde får användas för en viss verksamhet. Vissa verksamheter är också av sådan komplex politisk art, såsom kärnkraft, att ett politiskt ställningstagande kan vara nödvändigt för att skapa ett positivt investeringsklimat. I avsnitt 7.5.2 föreslår vi att ett sådant tidigt besked lämnas i ett områdesanvändningsbesked som ersätter regeringens nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Nuvarande bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning omfattar dock endast några få utpekade verksamhetstyper och sker på regeringens initiativ eller efter kommunfullmäktiges begäran. Någon möjlighet för den berörde verksamhetsutövaren att själv begära ett sådant besked av regeringen finns inte föreskriven.

Däremot kan verksamhetsutövare i vissa fall begära en tillåtlighetsprövning av en mark- och miljödomstol enligt 22 kap. 26 § miljöbalken (se mer om detta i avsnitt 7.5.2). En sådan begäran görs dock inom ramen för ett befintligt mål i domstolen och innefattar inte en sådan bred politisk avvägning som regeringen kan göra.

Frågan är således dels vilka verksamheter som skulle vara intresserade av att begära ett områdesanvändningsbesked av regeringen inför en kommande tillståndsprövning enligt miljöbalken, dels för vilka verksamheter det är rimligt och lämpligt att regeringen lämnar ett sådant besked.

Vi har ställt frågan om intresset för och behovet av ett sådant tidigt besked till ett antal branscher (se beskrivning i avsnitt 5.3.2). Den bild som har vuxit fram är att intresset av ett sådant besked är störst inför nyetablering av större industrier eller andra större projekt som innebär att mark- eller vattenområden tas i anspråk och där avvägningen mellan oförenliga allmänna intressen ofta har en stor inverkan i prövningen. Samtidigt har det framkommit att det är viktigt att det handlar om en *möjlighet* att söka ett sådant besked och inte ett obligatoriskt krav som skulle kunna förlänga prövningsprocessen. Det har också framkommit att det är av vikt att det är fråga om ett besked som lämnas tidigt i processen eftersom det annars, särskilt mot bakgrund av de förslag på en mer effektiv tillståndsprövningsprocess som vi har lämnat i betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, förmodligen blir mer tidsbesparande att direkt ansöka om miljötillstånd.

Vi har också ställt frågan huruvida ett tidigt besked bör innebära en "ensamrätt" för den som fått ett positivt besked att etablera sig inom aktuellt område. De svar vi har fått i denna del visar på frågans komplexitet. Inte ens de verksamheter som avser att etablera sig till havs, där det inte på samma sätt som på land på förhand går att skaffa sig förfoganderätt över området, uttalar ett tydligt önskemål om ensamrätt kopplat till det tidiga beskedet. Detta beror delvis på att det upplevs som otydligt vilka kriterier regeringen i så fall skulle använda vid överlappande önskemål om områdesanvändningsbesked. Generellt framförs också att de som har begärt ett besked först skulle vilja ha tidig ensamrätt, medan de som inkommer senare med sin begäran tycker att exklusiviteten bäst avgörs vid tillståndsgivningen.

Vår slutsats utifrån svaren på ovanstående frågor är att det finns ett intresse från verksamhetsutövare att kunna få ett tidigt områdesanvändningsbesked. Intresset återfinns hos sådana verksamheter som i dag skulle kunna tillåtlighetsprövas efter förbehåll, men också hos andra verksamheter. Vi gör därför bedömningen att det är lämpligt att införa en sådan möjlighet. Eftersom syftet med en begäran om områdesanvändningsbesked är att få ett så tidigt besked som möjligt i frågan om en viss specifik verksamhet kommer att få företräde framför ett eller flera allmänna intressen i mark- eller vattenområdet innan en tillståndprocess inleds, gör vi bedömningen att möjligheten för verksamhetsutövare att begära ett sådant besked bör vara fakultativ (se dock avsnitt 7.5.2 för de nya verksamheter för vilka krav på områdesanvändningsbesked alltid bör gälla). Det bör således vara upp till verksamhetsutövaren att avgöra om ett områdesanvändningsbesked skulle underlätta kommande investeringsbeslut eller inte.

Samtidigt gör vi bedömningen att möjligheten att begära ett tidigt områdesanvändningsbesked av regeringen bör vara begränsad till vissa verksamheter. Det bör även vara upp till regeringen att besluta om den vill förbehålla sig möjligheten att lämna ett områdesanvändningsbesked för den aktuella verksamheten respektive om det finns särskilda skäl för att avstå en sådan prövning, på liknande sätt som i dag gäller efter en begäran av kommunfullmäktige enligt 17 kap. 4 a § miljöbalken.

Vi gör således bedömningen att möjligheten för en verksamhetsutövare att begära ett områdesanvändningsbesked bör införas för

sådana verksamheter som i dag avses i 17 kap. 1 och 4 a §§ miljöbalken. Om de som omfattas av ett obligatoriskt krav på områdesanvändningsbesked inte begär ett sådant tidigt områdesanvändningsbesked kommer prövningen i områdesanvändningsbeskedet i stället att ske efter ett överlämnande av den tillståndsprovande myndigheten (se mer om detta i avsnitt 7.5.4).

De verksamheter som räknas upp i 17 kap. 4 a § miljöbalken omfattades tidigare av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen i 17 kap. 1 § miljöbalken. Eftersom listan med obligatoriska verksamheter som skulle tillåtlighetsprövas i början av 2000-talet ansågs alltför omfattande infördes i stället en möjlighet för regeringen att förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken. För att bibehålla kommunernas starka inflytande över sådana verksamheter som tidigare omfattades av obligatorisk prövningsplikt infördes samtidigt en ny bestämmelse i 17 kap. 4 a § miljöbalken som innebär att regeringen ska förbehålla sig tillåtlighetsprövningen på kommunfullmäktiges begäran. På detta sätt krävs också normalt att kommunen tillstyrker tillåtligheten enligt 17 kap. 6 § miljöbalken. Precis som tidigare krävs det särskilda skäl för att regeringen ska kunna avstå från prövningen. Det lokala inflytandet över etableringen av de verksamheter som prövas av regeringen är därigenom även fortsättningsvis starkt. Vi har jämfört de typer av verksamheter som omfattas av dagens tillåtlighetsprövning med miljöbedömningsförordningen, miljöprövningsförordningen och MKB-direktivet och bedömer att gemensamt för de verksamheter som kan komma i fråga för regeringsprövning är att de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller oförenliga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen.³² Regeringen angav vidare att listan över verksamheter i 17 kap. 4 a § miljöbalken tills vidare skulle vara utformad på samma sätt som när verksamheterna omfattades av obligatorisk prövning, men att avsikten var att uppräkningslistan skulle ses över. Någon sådan översyn har såvitt vi känner till inte gjorts.

Vi konstaterar samtidigt att det utöver de verksamheter som anges i 17 kap. 1 och 4 a § miljöbalken också kan finnas andra typer av verksamheter och anläggningar med potentiellt stor påverkan på ett statligt markanvändningsintresse som bör ges möjlighet att begära ett områdesanvändningsbesked, exempelvis en anläggning för sol-

³² Se prop. 2004/05:129 s. 80 och s. 94.

kraft eller en täkt. Frågan är dock på vilket sätt en avgränsning till sådana andra verksamheter bör regleras. I miljöbalken förekommer olika uttryck för att visa på vikten av en verksamhet.

Ett uttryck är "väsentligt samhällsintresse". Uttrycket "väsentligt samhällsintresse" används bl.a. i 3 kap. 4 § miljöbalken avseende när brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar. I det sammanhanget har bl.a. bostadsförsörjningen, liksom behov av "väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem" angetts som väsentliga samhällsintressen. Även i 22 kap. 25 § miljöbalken anges att det är möjligt att meddela en längre arbetstid avseende vattenverksamheter i de fall verksamheten tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse. I kommentaren till bestämmelsen anges att bedömningen av om en viss verksamhet tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse ska göras från fall till fall och tillåtas variera över tid.³³ Syftet är att medge tillräcklig flexibilitet för att tillgodose samhällets behov. I förarbetena anges som exempel större infrastrukturprojekt och andra anläggningar som kräver omfattande arbeten under mark, men även täkter och dagbrott.³⁴ I propositionen till miljöbalken användes uttrycket "viktiga samhällsintressen", men även uttrycken "väsentliga samhällsintressen" och "allmänt intresse av synnerlig vikt" vid beskrivningen av vilka verksamheter som skulle omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning.³⁵

I 7 kap. 29 § miljöbalken används ett snarlikt uttryck. I paragrafen anges i vilka fall verksamheter eller åtgärder får tillåtas trots att de enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken i princip skulle vara förbjudna. Där framgår bl.a. att det handlar om verksamheter som har ett *väsentligt allmänintresse*. Enligt paragrafens motiv anges att det då ska vara fråga om en plan eller ett projekt som är oundgängligt för att skydda grundläggande intressen i människors liv, såsom hälsa, säkerhet och miljö, eller som är grundläggande för staten och samhället eller rör särskilda förpliktelser i samband med offentliga tjänster.³⁶

I den tillfälliga lagen om regeringsprövning av kalkstenstäkter används uttrycket "väsentliga allmänna intressen". I förarbetena till den tillfälliga lagen angavs följande.³⁷

³³ Se Wik, Miljöbalken (1998:808) 22 kap. 25 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-08-16).

³⁴ Se prop. 2022/23:61 s. 16 och 17.

³⁵ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 436 och s. 446.

³⁶ Se prop. 2000/01:111 s. 69.

³⁷ Se prop. 2021/22:15 Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall, s. 51.

Med väsentliga allmänna intressen avses intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen, regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Det innebär att det ska vara fråga om verksamhet av nationell betydelse. I denna bedömning ska hänsyn tas till det nationella behovet av kalksten och verksamhetens betydelse för arbetsmarknaden och sysselsättningen både i regionen och nationellt.

I betänkandet *Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap*³⁸ bedömde utredningen att uttrycket ”väsentliga allmänna intressen” i deras förslag i huvudsak skulle förstås på motsvarande sätt som i den tillfälliga lagen om regleringsprövning av kalkstentäkter. En given skillnad var dock att det inte var behovet av kalksten som skulle beaktas, utan behovet av den vara eller tjänst som den aktuella samhällsviktiga verksamheten tillhandahåller. Utredningen menade också att uttrycket ”väsentliga allmänna intressen” skulle kunna avse nationell säkerhet och totalförsvarets intressen.

Kärnkraftsprövningsutredningen använder bl.a. uttrycket ”samhällsviktig funktion” för att beskriva om en verksamhet kan anses vara förenlig med samhällets helhetsintresse och därmed att förutsättningar för att bedriva kärnteknisk verksamhet finns.³⁹

I vårt första betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* föreslog vi att uttrycket ”allmänt intresse av synnerlig vikt” skulle användas för den kategori av verksamheter och åtgärder som ska kunna undantas från kravet på en specifik miljöbedömning. Det var även det uttryck vi föreslog skulle användas när prövningsmyndigheten ska överlämna ett ärende till regeringen för prövning av tillåtligheten. Detta uttryck är också detsamma som i dag används i 21 kap. 7 § miljöbalken och som avser ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som miljöbalken syftar till att främja. I förarbetena till den bestämmelsen angavs att det endast är mål där miljöintresset står mot annat allmänt intresse som ska överlämnas. Utgångspunkten skulle vara att bedömningen av ärendet verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Som exempel nämndes att miljöskyddskrav ställs mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter.⁴⁰ Mycket mer vägledning kring detta uttryck är dock svårt att hitta, vilket även Regeringspröv-

³⁸ Se SOU 2023:11.

³⁹ Se SOU 2025:7 s. 206 och 489.

⁴⁰ Se prop. 1997/98:45 del 2.

ningsutredningen konstaterade i sitt betänkande.⁴¹ Det var dock det uttryck som den utredningen fann lämpligt som nivå för när en regeringsprövning ska komma i fråga.⁴² Vidare angav Regeringsprövningsutredningen att vad som är ett allmänt intresse av synnerlig vikt bör kunna variera över tid. I deras utredningsdirektiv lyftes följande exempel: behov som uppstod i samband med covid-19-pandemin, energikrisen, det försämrade säkerhetspolitiska läget, den pågående klimatförändringen och situationen för den biologiska mångfalden.⁴³ I betänkandet hänvisades till den sammanställning som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap hade tagit fram avseende viktiga verksamheter som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet i vardag, kris och krig. Som exempel på sådana verksamheter som skulle kunna omfattas nämndes tillverkning av baskemikalier, lastbilstillverkning, cementproduktion, ståltillverkning, järnvägsstationer, flygplatser, läkemedelsförsörjning, försörjning av sjukvårdsprodukter, livsmedelstillverkning, avloppsreningsanläggningar med flera.⁴⁴

Vi gör bedömningen att de verksamheter som bör ges möjlighet att begära ett områdesanvändningsbesked, utöver sådana som avses i 17 kap. 1 och 4 a § miljöbalken, bör avse sådana med en potentiellt stor påverkan på ett statligt markanvändningsintresse, som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och som samtidigt är av allmänt intresse. Vår bedömning är att en användning av uttrycket "allmänt intresse av synnerlig vikt" i detta sammanhang skulle riskera att begränsa tillämpningsområdet för områdesanvändningsbeskedet i för stor utsträckning. Dessutom skulle det kunna ifrågasättas om de verksamheter som i dag avses i 17 kap. 4 a § miljöbalken kan bedömas vara av "allmänt intresse av synnerlig vikt". Däremot skulle de kunna anses vara av väsentligt allmänintresse. Vi bedömer därför att det finns anledning att ha olika kriterier för vilka verksamheter som ska kunna begära ett områdesanvändningsbesked respektive vilka verksamheter som ska kunna ansöka om avsteg från de miljöbedömningskrav som MKB-direktivet ställer upp. Den senare processen innebär ett avsteg från ett relativt harmoniserat förfarande medlemsländerna emellan och kan ge marknadsfördelar och bör därmed endast äga rum i vissa undantagsfall enligt EU-kommissio-

⁴¹ Se SOU 2024:11 s. 283.

⁴² Se SOU 2024:11 s. 291.

⁴³ Se SOU 2024:11 s. 292 och dir. 2023:69 s. 2.

⁴⁴ Se SOU 2024:11 s. 293.

nen.⁴⁵ En begäran om områdesanvändningsbesked bör visserligen endast kunna göras i vissa avgränsade situationer, men enligt vår bedömning inte så sällan som det kan bli aktuellt med en ansökan om undantag från MKB-direktivet. Vi gör därför bedömningen att det i detta sammanhang får anses lämpligt att använda uttrycket ”väsentligt allmänintresse”.

Med uttrycket ”väsentligt allmänintresse” avser vi i detta sammanhang, i likhet med vad som avses i andra bestämmelser där detta uttryck används eller har använts, sådana verksamheter som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen, regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. I bedömningen av om en verksamhet är av väsentligt allmänintresse behöver hänsyn tas till det nationella behovet av verksamheten samt verksamhetens betydelse för arbetsmarknaden och sysselsättningen både i regionen och nationellt. Det kan handla om verksamheter som vid prövningstillfället anses vara viktiga för att skydda grundläggande intressen i människors liv, såsom hälsa, säkerhet och miljö, eller som är grundläggande för staten och samhället. Vi anser vidare att bedömningen av om en viss verksamhet tillgodoser ett väsentligt allmänintresse bör avgöras från fall till fall och tillåtas variera över tid för att kunna möta samhällets behov. Vi gör bedömningen att det exempelvis skulle kunna handla om sådana verksamheter som lyftes i Regeringsprövningsutredningen, dvs. verksamheter med tillverkning av baskemikalier, lastbilstillverkning, cementproduktion, ståltillverkning, järnvägsstationer, flygplatser, läkemedelsförsörjning, försörjning av sjukvårdsprodukter, livsmedelstillverkning och avloppsreningsanläggningar. Att det är regeringen som bör bedöma om en verksamhet i en begäran om områdesanvändningsbesked uppfyller kraven framgår av våra överväganden i avsnitt 7.5.4.

På motsvarande sätt som när en kommunfullmäktige begär att regeringen ska förbehålla sig prövningen bör en förutsättning för att regeringen ska pröva en verksamhet i ett områdesanvändningsbesked efter en begäran från en verksamhetsutövare vara att regeringen förbehåller sig denna rätt. Regeringens möjlighet att förbehålla sig prövningen bör vara densamma i samtliga situationer (se förslag i avsnitt 7.5.2). Vidare bör regeringen på motsvarande sätt

⁴⁵ Se kommissionens tillkännagivande, Vägledning om tillämpningen av undantag enligt direktivet om miljökonsekvensbedömning (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU, ändrat genom direktiv 2014/52/EU) – artiklarna 1.3, 2.4 och 2.5 (2019/C 386/05) p. 3.3–3.8.

som i övriga situationer där beslut om förbehåll kan meddelas, om det finns särskilda skäl, också kunna avstå från prövningen efter en begäran om områdesanvändningsbesked av en verksamhetsutövare.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 6 § i förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden.

7.5.4 Processen inför och efter prövningen i områdesanvändningsbesked

Förslag: Regeringens prövning i områdesanvändningsbesked ska på motsvarande sätt som gäller vid nuvarande tillåtlighetsprövning kunna ske på regeringens eget initiativ, efter ett överlämnande av den myndighet som ska pröva ansökan om tillstånd, men också efter en begäran av kommunfullmäktige eller en verksamhetsutövare.

En begäran om områdesanvändningsbesked ska lämnas till regeringen. En begäran om områdesanvändningsbesked från en verksamhetsutövare ska göras innan en tillståndsansökan har lämnats in till prövningsmyndigheten. En ansökan om tillstånd enligt miljöbalken ska innehålla uppgifter om ett områdesanvändningsbesked enligt den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden har beslutats eller begärts men ännu inte beslutats.

Inledning

Vi gör bedömningen att processen för regeringens prövning i ett områdesanvändningsbesked bör vara så effektiv som är möjligt inom de ramar som internationell rätt ställer. Vilka krav som internationell rätt ställer på processen beskriver vi närmare i avsnitt 7.5.5.

I detta avsnitt kommer vi att redovisa våra närmare överväganden avseende hur ett ärende om områdesanvändningsbesked bör inledas, när en begäran om områdesanvändningsbesked av en verksamhetsutövare bör få göras och till vilken instans en sådan begäran bör lämnas.

Hur bör ett ärende om områdesanvändningsbesked inledas?

Dagens ärenden om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken inleds antingen genom att ett ärende överlämnas till regeringen från en prövningsmyndighet, genom ett eget initiativ från regeringen, genom en begäran från kommunfullmäktige eller efter en underrättelse från en myndighet eller kommun.

Vi gör bedömningen att ett ärende om områdesanvändningsbesked bör kunna inledas på motsvarande sätt. På sätt som vi har beskrivit i avsnitten 7.5.2 och 7.5.3 bör ett sådant ärende dessutom kunna inledas efter en begäran av en verksamhetsutövare.

För de nya verksamheter för vilka det bör gälla ett obligatoriskt krav på områdesanvändningsbesked motsvarande det krav som i dag gäller för vissa verksamheter enligt 17 kap. 1 § miljöbalken (se avsnitt 7.5.2) bör ärendet om områdesanvändningsbesked således inledas efter ett överlämnande av den myndighet som ska pröva ansökan om tillstånd för verksamheten (jfr 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § MB).

När bör en begäran om områdesanvändningsbesked göras?

I dagens system med tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken anges inte någon begränsning avseende när prövningen får ske. Som vi har beskrivit i avsnitten 5.3.4 och 7.5.2 har detta medfört vissa konstitutionella utmaningar, men avsaknaden av sådana ramar påverkar också den totala tillståndprocessens effektivitet.

Vi gör bedömningen att det är av vikt att en prövning i områdesanvändningsbesked sker tidigt i processen. För att säkerställa detta och för att undvika de identifierade konstitutionella utmaningarna bör den tid inom vilken regeringen får förbehålla sig en prövning i områdesanvändningsbesked begränsas, se mer om detta i avsnitten 7.5.2 och 7.5.6.

I avsnitt 7.5.3 har vi föreslagit att verksamhetsutövare i vissa fall ska få begära ett områdesanvändningsbesked. Under utredningsarbetet har frågan uppkommit när en sådan begäran bör få göras, dvs. om det ska vara helt fritt för verksamhetsutövaren att bestämma tidpunkten eller om tidpunkten bör styras upp för att den sammantagna processen ska bli så effektiv som möjligt.

Kraven på en process vars beslut påverkar miljön direkt eller indirekt följer i första hand av MKB- respektive SMB-direktivet.

Oavsett vilket direktiv som ska tillämpas innebär detta att en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram om beskedet som sådant eller det tillstånd som följer på beskedet kan medföra att en betydande miljöpåverkan kan antas (se mer om dessa krav i avsnitten 5.5.4 och 7.5.5). Eftersom vi i avsnitt 7.5.3 har gjort bedömningen att möjligheten att begära ett områdesanvändningsbesked endast bör avse sådana verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan gör vi bedömningen att en kungörelse av begäran måste ske och att en miljökonsekvensbeskrivning måste tas fram.

I avsnitt 7.5.5 redovisar vi våra överväganden om varför områdesanvändningsbeskedet bör bedömas som ett beslut som faller under MKB-direktivet och inte SMB-direktivet.

För att den totala processen för områdesanvändningsbeskedet och den efterföljande tillståndprocessen ska bli så effektiv som möjligt har vi övervägt om möjligheten att begära ett områdesanvändningsbesked borde begränsas till efter det att avgränsningssamrådet har slutförts, vilket skulle motsvara den tidpunkt då prövningsmyndigheten har lämnat sitt avgränsningsyttrande enligt den process som vi föreslagit i föregående betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*. Detta eftersom länsstyrelsen enligt gällande rätt då har redovisat sin bedömning av vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla enligt 6 kap. 32 § andra stycket miljöbalken. Det finns dock skillnader i behovet av innehåll i den miljökonsekvensbeskrivning som behövs i ett ärende om områdesanvändningsbesked och den som behövs i ett tillståndsärende. Det är också tveksamt om det avgränsningssamråd som hålls inom ramen för tillståndprocessen, rent EU-rättsligt kan anses uppfylla det samråd som bör hållas inom ramen för ärendet om områdesanvändningsbesked.⁴⁶ Efter en närmare studie av hur regeringens prövning enligt 17 kap. miljöbalken går till gör vi också bedömningen att sådana ärenden som inleds genom en begäran om områdesanvändningsbesked innan ett tillståndsärende har inletts bör beredas av en annan instans innan regeringen tar upp ärendet till prövning. Med detta upplägg ser vi inget behov av att begränsa möjligheten att begära områdesanvändningsbeskedet till efter avgränsningssamrådet. Däremot skulle det kunna vara en fördel rent tidsmässigt om detta samråd och den process för specifik miljö-

⁴⁶ Se SOU 2024:98 s. 731–740.

bedömning som krävs i tillståndsärendet och områdesanvändningsbeskedet kan samordnas.

Även om vi inte ser något behov av att reglera när en begäran om områdesbesked tidigast bör få göras ser vi att det finns skäl för att begränsa den tid inom vilken en begäran om områdesanvändningsbesked från en verksamhetsutövare senast ska få göras. Skälen är delvis desamma som de som vi redogjorde för i avsnitt 7.5.2 kopplat till frågan om när regeringen senast bör få besluta om förbehåll. Huvudskälet är dock att vår uppgift i denna del är att lämna förslag på utformning av en process för ett tidigt besked. Vi gör därför bedömningen att en begäran om områdesanvändningsbesked från en verksamhetsutövare bör göras innan en ansökan om tillstånd för verksamheten görs. Den nya regleringen bör således innebära att det inte är tillåtet för en verksamhetsutövare att begära ett områdesanvändningsbesked efter det att en ansökan om tillstånd har getts in till den tillståndsprövande domstolen eller myndigheten.

Till vilken myndighet bör begäran lämnas?

Vi gör bedömningen att det är rimligt att en begäran om områdesanvändningsbesked av en verksamhetsutövare, precis som i dag gäller för en begäran om tillåtighetsprövning av kommunfullmäktige enligt 17 kap. 4 a § miljöbalken, bör lämnas direkt till regeringen. Regeringen har därefter att ta ställning till om den ska förbehålla sig prövningen. I detta sammanhang ingår också att ta ställning till om verksamheten uppfyller de krav som ställs för att en begäran om områdesanvändningsbesked ska kunna göras, se mer om dessa krav i avsnitt 7.5.3. När regeringen har tagit ställning i förbehållsfrågan bör regeringen, på motsvarande sätt som gäller vid dagens tillåtighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken, lämna ärendet till behörig myndighet som får bereda ärendet inför regeringens prövning och beslut i områdesanvändningsbesked, se mer om detta i avsnitten 7.5.5 och 7.5.6. Regeringen bör också, på motsvarande sätt som gäller för andra myndigheter, ha möjlighet att begära planeringsunderlag från länsstyrelsen (jfr 3 kap. 12 § MB), se mer om detta i avsnitt 7.5.5.

*Information om områdesanvändningsbesked
i ansökan om tillstånd enligt miljöbalken*

I samband med att en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken görs bör den sökande informera den tillståndsprövande domstolen eller myndigheten om det är så att en begäran om områdesanvändningsbesked har lämnats till regeringen. Om regeringen har hunnit besluta i frågan om områdesanvändningsbesked innan ansökan om tillstånd görs bör regeringens beslut i ärendet om områdesanvändningsbesked bifogas ansökan om tillstånd. Detta bör framgå av en ny punkt i 22 kap. 1 § miljöbalken (jfr 19 kap. 5 § MB om den tillståndsprövande myndigheten inte är en domstol).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 8 och 9 §§ i förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden samt 22 kap. 1 § miljöbalken.

7.5.5 Krav på miljöbedömning och innehåll i en begäran om områdesanvändningsbesked

Förslag: En begäran om områdesanvändningsbesked från en verksamhetsutövare ska innehålla det underlag om verksamheten samt verksamhetens påverkan på ett allmänt intresse som regeringen behöver för att kunna besluta ett områdesanvändningsbesked.

Om begäran innehåller brister får regeringen förelägga den som har begärt prövningen att avhjälpa bristen inom viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att begäran kan komma att avvisas om föreläggandet inte följs. Om föreläggandet inte följs får regeringen avvisa begäran om bristen medför att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak.

Om regeringen förbehåller sig prövningen får regeringen överlämna ärendet för beredning till den myndighet som ska pröva ansökan om tillstånd för verksamheten.

På regeringens begäran ska länsstyrelsen tillhandahålla planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter.

I ett områdesanvändningsbesked ska regeringen

1. godkänna miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 42 § miljöbalken om en ansökan om tillstånd för verksamheten har gjorts innan ärendet om områdesanvändningsbesked avslutas, eller
2. göra en slutlig och samlad bedömning av beskedets miljöeffekter enligt 6 kap. 43 miljöbalken om ärendet om områdesanvändningsbesked avslutas innan en ansökan om tillstånd görs.

Regeringen får meddela föreskrifter om vad en begäran om områdesanvändningsbesked ska innehålla och om beredningen av ärendet inför regeringens prövning.

I offentlighets- och sekretessregleringen tydliggörs att underlag som ges in till myndigheten som en del av en begäran om förhandsbesked av regeringen, såsom exempelvis ett områdesanvändningsbesked, inför tillståndsgivning kan vara en sekretessgrund.

Bedömning: Regleringen på förordningsnivå bör placeras i hushållningsförordningen.

Behovet av konsultation enligt lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket är vid områdesanvändningsbesked beroende av om begäran om områdesanvändningsbesked har inkommit innan eller efter en ansökan om tillstånd eller annan prövning för verksamheten har gjorts.

Inledning

I detta avsnitt kommer vi att redovisa våra närmare överväganden avseende kravet på miljöbedömning i ett ärende om områdesanvändningsbesked, olika myndigheters roller vid handläggning av ett ärende om områdesanvändningsbesked, vilka uppgifter som behöver finnas i en begäran om områdesanvändningsbesked, behovet av konsultation med det samiska folket i ett ärende om områdesanvändningsbesked och frågor om sekretess för uppgifter i ärendet. Vi redogör också för hur vårt förslag på krav på miljöbedömning m.m. skiljer sig från de som har lämnats av Utredningen om havsbaserad vindkraft, Kärnkraftsprövningsutredningen samt Klimat- och närings-

livsdepartementet (promemorian *En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar*).

Krav på miljöbedömning

Som vi har beskrivit inledningsvis i avsnitt 7.5.4 behöver vi vid utformningen av processen för regeringens prövning i områdesanvändningsbesked ta hänsyn till de krav som internationell rätt ställer på en sådan process. Skälet för detta är att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna innebär att ställning tas i frågor som påverkar miljön. I relation till beslutsprocesser som påverkar miljön finns internationella krav på processen i exempelvis Århuskonventionen, Esbokonventionen, MKB-direktivet och SMB-direktivet, se en beskrivning av dessa rättsakter i avsnitten 3.2.3 och 5.5.4. Sammanfattningsvis avser kraven allmänhetens rätt till deltagande i beslutsprocessen och rätten till överprövning av fattade beslut. I MKB- respektive SMB-direktivet ställs också krav på en miljökonsekvensbeskrivning om beslutet i sig eller i förlängningen kan leda till att en betydande miljöpåverkan kan antas. Kraven på hur miljökonsekvensbeskrivningen ska utformas är i stora delar densamma i de båda EU-direktiven. Förenklat kan sägas att skillnaden är att MKB-direktivets krav ska tillämpas på beslut som direkt eller i förlängningen (om det är ett delbeslut) tillåter ingrepp i landskapet/den naturliga omgivningen eller någon form av byggnads- eller anläggningsarbeten, medan SMB-direktivets krav ska tillämpas på beslut som föregår dessa ingrepp eller arbeten och som sätter ramarna för efterföljande tillståndsprövning. Detta gäller exempelvis för planbeslut.

Ett tillåtighetsbeslut enligt 17 kap. miljöbalken som sker inom ramen för en tillståndsprövning enligt miljöbalken kan i dag kräva en specifik miljöbedömning (6 kap. 20 § första stycket 2 MB) om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Som vi har beskrivit i avsnitt 7.5.2 innebär tillåtighetsprövning innan tillståndsprövning en sådan tvädelad tillståndsprövning som i ljuset av EU-domstolens avgöranden medför utmaningar i relation till kraven i unionsrätten.⁴⁷ Med det sagt går det fortfarande att ha en tvädelad prövning så länge som regelverket och prövningen säkerställer att unionsrättens krav uppfylls. Såsom unionsrätten är upp-

⁴⁷ Se exempelvis EU-domstolens dom i mål C-2/07 p. 42–43 och C-142/07 p. 39.

byggd genom MKB- och SMB-direktivet utgör exempelvis ett rambeslut en form av förhandsprövning som ofta bör ses som en plan eller ett program i enlighet med det senare direktivet, men att förklara en verksamhet som tillåtlig utgör ett delbeslut under MKB-direktivet även om beslutet om sådant inte ger en rättighet att genomföra det specifika ingreppet i miljön.

Som vi beskriver i avsnitt 5.5.4 är det dock inte alla beslut som sätter ramar för en efterföljande tillståndprocess som behöver genomgå en strategisk miljöbedömning på grund av att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Kortfattat går det att säga att uttrycket ”planer och program” har tolkats brett av EU-domstolen för att säkerställa att det inte ska gå att kringgå kraven i SMB-direktivet.⁴⁸ Det finns sedan kriterier i direktivet, men framför allt i EU-domstolens rättspraxis för när de beslut som faller under direktivets definition av uttrycket ”planer och program” kräver en strategisk miljöbedömning. Ett beslut kan antas medföra en betydande miljöpåverkan om det inkluderar regler och förfaranden för kontroll. Sådana regler och förfaranden kan handla om omfattande kriterier och former för hur utfärdande av tillstånd och genomförande av ett eller flera projekt ska ske. Sådana kriterier kan exempelvis avse bestämmelser som sätter ramar för tillståndsgivning, uppförande och drift av anläggningar för vindkraftverk.⁴⁹ En plan eller ett program medför inte betydande miljöpåverkan om det exempelvis endast gör det svårare att placera vindkraftverk inom ett område, men däremot lättare att placera dem utanför detta område. I en sådan situation har EU-domstolen bedömt att beslutet inte fastställer en omfattande samling kriterier och former för utfärdande av tillstånd trots att projektet som sådant omfattas av bilagorna 1 och 2 till MKB-direktivet.⁵⁰

Ett nationellt krav om att prövningsmyndigheten vid prövning av tillstånd för ett projekt, som omfattas av bilaga 1 eller 2 till MKB-direktivet, behöver ta särskild hänsyn till områden som har pekats ut som nationellt viktiga avseende de exploaterings- eller bevarandebestämmelserna som finns där är exempelvis att se som en plan eller ett program, men medför inte betydande miljöpåverkan och behöver således inte underbyggas av en strategisk miljöbedömning.⁵¹ Ut-

⁴⁸ Se EU-domstolens dom i mål C-290/15 p. 48 och C-567/10 p. 30.

⁴⁹ Se EU-domstolens dom i mål C-290/15 p. 49 och 54.

⁵⁰ Se EU-domstolens dom i mål C-300/20 p. 69.

⁵¹ Se EU-domstolens dom i mål C-300/20 p. 70.

ifrån de kriterier som EU-domstolen har utvecklat för att bedöma när ett beslut är en plan eller ett program enligt SMB-direktivet är vår bedömning att exempelvis ett beslut av en ansvarig riksintressemyndighet om att peka ut ett område som riksintresse utgör en plan- eller ett program, men beslutet medför inte en betydande miljöpåverkan eftersom bindande kriterier inte ingår i utpekandet och därmed krävs ingen strategisk miljöbedömning för dessa beslut.

Vid vår bedömning av vilka krav som bör ställas på processen för områdesanvändningsbesked är det således inledningsvis av vikt att avgöra om områdesanvändningsbeskedet, i vilket ställning tas till lämplig användning av ett visst mark- eller vattenområde i relation till en viss verksamhet, men som inte innebär att tillåtlighet för verksamheten beslutas, rent EU-rättsligt bör ses som ett delbeslut inför tillståndsbeslutet eller som ett planbeslut.

För att avgöra detta har vi studerat ett antal avgöranden från EU-domstolen, se beskrivning av dessa i avsnitt 5.5.4. Vår sammanfattande slutsats efter genomgången är att förslaget om områdesanvändningsbesked har störst likheter med ett tidigt och begränsat delbeslut inom ramen för en tillståndsprocess enligt MKB-direktivet (se även exempelvis definitionen av tillståndsprocess i artikel 3.19 i EU-förordningen om netto-nollindustrin) och inte som en plan eller ett program enligt SMB-direktivet.

På motsvarande sätt som regeringen har argumenterat för i förarbetena till bestämmelserna om bearbetningskoncession i mineralagen gäller dessutom också för bestämmelserna om områdesanvändningsbesked att ett väl genomfört förarbete innan en ansökan om tillstånd för verksamheten ges in skapar goda förutsättningar för hög kvalitet i prövningen och ett bättre underlag samtidigt som en tydlig process också underlättar för allmänheten att tillvarata sitt intresse av insyn och delaktighet samt att ett genomfört samråd minskar risken för senare krav på kompletteringar och för överklaganden.⁵² Ett sådant väl genomfört förarbete för ett s.k. MKB-projekt uppnås enklast inom ramen för de krav som uppställs i MKB-direktivet.

Mot denna bakgrund gör vi således bedömningen att de krav som bör ställas på processen är de som framgår av MKB-direktivet. Vi återkommer nedan till hur dessa krav bör uppfyllas.

⁵² Se prop. 2016/17:200 s. 158 och prop. 2023/24:126 s. 23.

Av MKB-direktivet framgår samtidigt att de föreskrivna kraven endast behöver uppfyllas om det aktuella beslutet i sig eller i förlängningen genom det efterföljande tillståndsbeslutet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I avsnitten 7.5.2 och 7.5.3 har vi föreslagit vilka verksamheter som kommer att kunna bli aktuella för ett områdesanvändningsbesked. Det handlar för det första om samtliga verksamheter som i dag omnämns i 17 kap. miljöbalken. Flerparten av dessa är sådana verksamheter som återfinns på bilaga 1 till MKB-direktivet, såsom exempelvis anläggningar för kärnteknisk verksamhet, geologisk lagring av koldioxid, massafabriker, fabriker för raffinering av råolja, vissa förbränningsanläggningar och annan behandling av avfall samt flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter. Det innebär att verksamheterna alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Även övriga verksamheter i 17 kap. miljöbalken är sådana att de, efter en granskning av dess miljöpåverkan, oftast kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det gäller exempelvis cementfabriker och anläggningar för vindkraft. Därutöver föreslår vi att även andra verksamheter, än sådana som framgår av 17 kap. miljöbalken och som är av väsentligt allmänintresse, under vissa omständigheter ska kunna bli aktuella för ett områdesanvändningsbesked. Även i denna del bedömer vi att det kommer att handla om sådana verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Sammantaget gör vi därför bedömningen att en miljöbedömning med utgångspunkt i MKB-direktivets krav alltid bör gälla för processen om områdesanvändningsbesked.

På senare tid har flera utredningar och även Klimat- och näringslivsdepartementet bedömt frågan om när ett beslut bör bedömas som ett projektbeslut enligt MKB-direktivet respektive ett planbeslut enligt SMB-direktivet. Vi redogör kort för dessa nedan och vår bedömning i relation till dessa förslag.

Utredningen om havsbaserad vindkraft

Vi beskriver huvudförslagen från *Utredningen om havsbaserad vindkraft* i avsnitt 6.13. Utredningens förslag kan kortfattat sägas innebära att regeringen ska peka ut områden där det kan vara aktuellt

att uppföra havsbaserad vindkraft och i dessa områden ska sedan en auktion ske för att få erhålla möjligheten att bebygga området.

Utredningen föreslår att utpekandet av de områden där det sedermera ska hållas en auktion ska föregås av en strategisk miljöbedömning.⁵³

Utredningen nämner att i den ekonomiska zonen kan krav enligt Esbokonventionen träda in.⁵⁴ Avseende frågan om gränsöverskridande strategiska miljöbedömningar är det dock av vikt att notera att även SEA-protokollet⁵⁵ är relevant samt SMB-direktivets krav enligt artikel 7 om gränsöverskridande samråd. Detta då det är dessa bestämmelser som reglerar strategiska gränsöverskridande miljöbedömningar och inte Esbokonventionen.

Vi delar utredningens bedömning att om regeringen i enlighet med utredningens förslag skulle besluta om att peka ut områden som ska användas för havsbaserad vindkraft kommer det att krävas en strategisk miljöbedömning som kommer att innefatta ett gränsöverskridande samråd. Sveriges geografiska position i relation till våra grannländer gör att ett gränsöverskridande samråd kommer att krävas vid samtliga utpekanden.

Kärnkraftsprövningsutredningens förslag om principbeslut

Vi beskriver förslagen i Kärnkraftsprövningsutredningens första betänkande i avsnitt 6.14. Sammanfattningsvis föreslog utredningen att regeringens tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. miljöbalken bör ersättas med ett principbeslut som meddelas vid en tidigare tidpunkt i processen än dagens tillåtlighetsbeslut. Kärnkraftsprövningsutredningen bedömde att ett principbeslut, som innefattar en översiktlig bedömning av plats, art, storlek och driftsförhållanden för en kärnkraftsanläggning är att se som ett rambeslut för kommande tillstånd och därför omfattas av kraven på en strategisk miljöbedömning enligt SMB-direktivet. Kärnkraftsprövningsutredningen bedömde vidare att en strategisk miljöbedömning också kommer att krävas vid efterföljande planläggning i detaljplan för etablering av en ny kärnteknisk anläggning. Som utgångspunkt ansåg utredningen

⁵³ Se SOU 2024:89 s. 170, 171 och 326.

⁵⁴ Se SOU 2024:89 s. 361 och 362.

⁵⁵ Se protokollet om strategiska miljöbedömningar till konventionen den 25 februari 1991 (SÖ 1992:1) om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang.

dock att samma underlag kunde användas vid planläggningen i detaljplan som vid principbeslutet.⁵⁶ Enligt utredningens förslag är det verksamhetsutövaren eller den som ansöker om principbeslutet som till sin ansökan ska bilägga en strategisk miljöbedömning. Utredningen bedömde samtidigt att Natura 2000-prövningen inte borde ingå i principbeslutet.

Vi kan konstatera att kravet på den sökande att bilägga en strategisk miljöbedömning till ansökan om principbeslut skiljer sig från dagens utformning av regleringen för strategiska miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken. Enligt dessa bestämmelser är det alltid en myndighet eller kommun som ansvarar för denna process. När en strategisk miljöbedömning tas fram brukar samtidigt en bedömning av områdets påverkan på ett Natura 2000-område och behovet av tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ingå. Denna problematik berörs inte närmare av utredningen.⁵⁷ Om en detaljplan tas fram för att etablera ett industriområde enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 plan- och bygglagen ska redovisningen av planens miljökonsekvenser dessutom uppfylla kraven för en specifik miljöbedömning (jfr artikel 3.2 a och b SMB-direktivet, 4 kap. 34 § andra stycket PBL och 2 kap. 5 § PBF). Frågan är därmed om förslaget att principbeslutet ska baseras på en strategisk miljöbedömning som inte ska omfatta frågor om Natura 2000 dels är förenligt med unionsrätten, dels kan bli otydligt i relation till det underlag som kommunen ändå kommer att behöva ta fram inför utarbetandet av detaljplanen.

Enligt Kärnkraftsprövningsutredningen ska ett principbeslut innebära att intresset för verksamheten har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt 3–4 kap. miljöbalken, med hänsyn tagen till rikets säkerhet och övriga relevanta överväganden rörande verksamheten.⁵⁸ Ansökan ska förutom en strategisk miljöbedömning innehålla en översiktlig redogörelse för

1. varför intresset för verksamheten har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt 3–4 kap. miljöbalken, och
2. sökandens ägar- och finansieringsförhållanden, tänkt organisation för att uppföra och driva anläggningen, leverantörer och teknik i den mån detta är bestämt.

⁵⁶ Se SOU 2025:7 s. 218.

⁵⁷ Se SOU 2025:7 s. 214–222.

⁵⁸ Se SOU 2025:7 s. 193.

Ansökan ska dessutom innehålla övergripande information om

1. platsens förutsättningar för den planerade verksamheten,
2. den planerade verksamheten i sig, och
3. hur sökanden avser att omhänderta det avfall som kommer att uppstå vid anläggningen.⁵⁹

Enligt utredningen ska det även finnas tillräcklig information om sökanden, den teknik och de leverantörer som är aktuella så att säkerhetspolitiska och försvarspolitiska avvägningar av projektets lämplighet i förhållande till Sveriges säkerhet ska kunna göras av regeringen. Dessutom ska det finnas underlag avseende omgivningspåverkan för att säkerställa att den inte blir för stor i förhållande till befolkningsstruktur och miljö och att det finns möjlighet att etablera och bedriva verksamheten på platsen, dvs. en lokaliseringsbedömning enligt artikel 5.1 a och bilaga IV punkt 1 och 2 till MKB-direktivet. Även den planerade verksamheten ska beskrivas. Med detta avser utredningen att exempelvis tillhörande anläggningar och övergripande teknikval som bränsletyp och kylningsmetod ska beskrivas så att en bedömning av hela verksamheten med tillhörande anläggningar, transporter med mera kan göras. Dessutom ska det finnas en plan för att omhänderta allt avfall som kommer att uppstå.⁶⁰

Enligt Kärnkraftsprövningsutredningen är en viktig förutsättning för att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut att inga uppenbara hinder enligt kraven i lagen om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen framkommit under handläggningen.⁶¹ Vad som avses med ”uppenbara hinder” är inte definierat och principbeslutets rättskraft beskrivs inte närmare. Mot bakgrund av de invändningar vi har tagit upp gör vi bedömningen att ett negativt principbeslut skulle få rättskraft, medan rättskraften för ett positivt principbeslut sannolikt skulle vara mer begränsad.

Sammantaget gör vi bedömningen att det här uppstår en motsättning i förslaget. Motsättningen består i att utredningen förespråkar att en strategisk miljöbedömning ska göras. Samtidigt utgör de uppgifter och det underlag som utredningen föreslår ska ingå i ansökan sådana som i första hand behövs för en tillståndspro-

⁵⁹ Se SOU 2025:7 s. 204, 205, 491 och 492.

⁶⁰ Se SOU 2025:7 s. 491 och 492.

⁶¹ Se SOU 2025:7 s. 193.

cess där verksamheten eller åtgärden undersöks och beskrivs genom en miljökonsekvensbeskrivning inom ramen för en specifik miljöbedömning. Denna typ av specifika verksamhetsrelaterade uppgifter kan dessutom vara svåra att ta fram i ett så tidigt skede som förslaget avser. Vi gör bedömningen att det föreslagna principbeslutet därmed på flera sätt motsvarar ett beslut om tillåtlighet och inte vad SMB-direktivet betecknar som en plan eller ett program. Ett besked från regeringen avseende ett generellt uteslutande av viss teknik utifrån exempelvis miljömässiga aspekter eller att vissa områden i Sverige är lämpliga för kärnkraft, men inte andra, eller ett beslut om att vissa särskilda kriterier ska användas för att bedöma huruvida lokalisering av en kärnkraftsanläggning är lämplig från ett miljö- eller hälsoperspektiv skulle motsvara de frågor som ett program eller en plan skulle kunna omfatta i detta fall. Vi delar därför inte utredningens bild att det föreslagna principbeslutet kan anses utgöra en plan eller ett program. I stället bör det, på motsvarande sätt som det av oss föreslagna områdesanvändningsbeskedet, anses utgöra ett delbeslut i en tvådelad tillståndsprocess.

*Klimat- och näringslivsdepartementets departementspromemoria
En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar*

Parallellt med vårt utredningsarbete har Klimat- och näringslivsdepartementet i maj 2025 beslutat ett förslag som innebär en omarbetning av Kärnkraftsprövningsutredningens förslag till ny lag om principbeslut för kärntekniska anläggningar. I omarbetningen har hänsyn tagits till inkomna remissynpunkter. Enligt promemorian syftar omarbetningen till att förtydliga utredningens förslag när det gäller hur prövningen ska gå till och hur den ska förhålla sig till andra regelverk. Ambitionen uppges vara att göra prövningen mer flexibel, så att de aktörer som efterfrågar ett tidigare ställningstagande från regeringen har möjlighet att få det.⁶²

Vi har beskrivit förslaget i avsnitt 6.16. Sammanfattningsvis innebär det följande. En ny lag om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar ska införas. Regeringen ska, efter en ansökan om godkännande, få godkänna en kärnteknisk anläggning under vissa förutsättningar. Ett godkännande enligt den nya lagen ska

⁶² Se Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria i ärende KN2024/01912.

ersätta regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Det ska vara frivilligt att ansöka om ett godkännande enligt den nya lagen. Den som avser att uppföra en kärnteknisk anläggning ska kunna välja att i stället låta prövningen ske på samma sätt som enligt nu gällande prövningsprocess, dvs. genom att regeringen i ett senare skede i tillståndsprövningen prövar anläggningens tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken. En ansökan om regeringens godkännande ska innehålla en lång rad uppgifter som krävs för regeringens prövning i fråga om den planerade kärntekniska anläggningen, bl.a. om sökanden, det område där anläggningen ska uppföras, de verksamheter eller åtgärder som behövs för att anläggningen ska kunna uppföras och drivas och vilka beredskapszoner och brådskaande skyddsåtgärder som behövs för att anläggningen ska kunna uppföras och drivas. För att regeringen ska kunna pröva ansökan om godkännande krävs att det finns en plan för kärntekniska anläggningar som omfattar den aktuella anläggningen. Samtidigt krävs att det finns en ansökan om godkännande för verksamheten för att en sådan plan ska få antas. Vid antagandet av planen ska regeringen pröva om det är förenligt med 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken samt enskilda intressen att uppföra och driva sådana kärntekniska anläggningar som ansökan om godkännande avser. Regeringen får besluta att en plan inte ska antas. Om regeringen beslutar en sådan plan är den inte bindande i förhållande till planläggning eller prövning enligt plan- och bygglagen. Giltighetstiden för planen får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år. Planbeslutet ska föregås av en strategisk miljöbedömning. En återkallelse av en ansökan om godkännande får ske fram till dess att miljöbalks- och kärntekniktillståndet är slutligt avgjort. Regeringens godkännande av anläggningen förfaller om planbeslutet upphört att gälla eller om ett tillstånd enligt miljöbalken saknas när giltighetstiden har gått ut.

Inledningsvis noterar vi att departementet föreslår en ny reglering och prövningsmodell som enbart omfattar kärntekniska anläggningar. Vi noterar också att förslaget i promemorian inte innebär att dagens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken slopas trots de rättsliga utmaningar som Kärnkraftsprövningsutredningen förde fram i förhållande till denna.

Vi gör bedömningen att kravet på en plan för kärntekniska anläggningar innan regeringen får godkänna en kärnteknisk anläggning med största sannolikhet kommer att innebära en utdragen

process rent tidsmässigt jämfört med dagens tillåtlighetsprövning, men också jämfört med det förslag på tidigt besked i områdesanvändningsbesked som vi föreslår. Frågan är således vilka verksamhetsutövare som kommer att vilja ansöka om ett sådant godkännande.

Vi ställer oss också frågande till om kärnkraftsplanen kan ses som en plan utifrån ett EU-rättsligt perspektiv. Bara för att ett beslut betecknas som en plan eller verksamhet i svensk rätt medför det inte att dessa motsvarar planer och projekt i unionsrätten. Vi har i föregående avsnitt om Kärnkraftsprövningsutredningens förslag exemplifierat vilka frågor som en kärnkraftsplan skulle kunna inbegripa. Det handlar om sådana frågor som endast sätter ramar för kommande tillståndsprövning. Vad vi kan se motsvarar innehållet i det föreslagna planbeslutet inte dessa krav, bl.a. då det av planen ska framgå vilka typer av anläggningar som får uppföras och inte exempelvis vilka miljö eller hälsomässiga begränsningar som tillståndsprövsprocessen behöver förhålla sig till. Planen liknar på så sätt mer ett delbeslut inom ramen för en tillståndsprövning under MKB-direktivet än en plan. I denna del går det att jämföra med dagens vägplaner och järnvägsplaner som i svensk rätt benämns planer, men utgör projekt EU-rättsligt sett. Sådana ”planer” måste därför leva upp till kraven på en specifik miljöbedömning och inte en strategisk miljöbedömning (se 16 § tredje stycket och 16 b § första stycket VL). Hur den föreslagna kärnkraftsplanen förhåller sig till det genomförande av MKB-direktivet i exempelvis väglagen, lagen om byggande av järnväg, plan- och bygglagen (avseende s.k. detaljplaner för s.k. MKB-projekt) och minerallagens bestämmelser om bearbetningskoncession där 3–4 kap. miljöbalken prövas utifrån kraven för en specifik miljökonsekvensbeskrivning är otydligt för oss. Vi noterar också att Sverige har ett pågående överträdelseärende under MKB-direktivet. Vi vill med anledning av det påminna om de omfattande förändringar som för några år sedan gjordes i plan- och bygglagen för att hantera delar av detta överträdelseärende. Dessa förändringar syftade till att hantera att vissa detaljplaner, som tidigare enbart behövt leva upp till kraven om en strategisk miljöbedömning, också behöver leva upp till vissa krav som gäller vid en specifik miljöbedömning.⁶³

Vi ställer oss också frågande till hur den föreslagna kärnkraftsplanen kommer att förhålla sig till en eventuell framtida planering

⁶³ Se prop. 2020/21:174 s. 27–31.

i en nationell fysisk plan.⁶⁴ Att kärnkraftsplanen inte föreslås vara bindande i förhållande till planläggning enligt plan- och bygglagen skulle också rent teoretiskt kunna medföra att kommunen planlägger för en helt annan verksamhet inom samma område. Om kärnkraftsplanen ska ha någon form av vägledande verkan i förhållande till kommunal planläggning riskerar kärnkraftsplanen dessutom att medföra att en ”död hand” läggs över det planlagda området under hela planbeslutets giltighetstid dvs. 15 år. Även om kommunens godkännande krävs initialt kan mycket förändras under 15 år.

När det gäller förslaget att tillåtlighetsprövningen ska kvarstå, men att ett godkännandebeslut kan ersätta beslutet om tillåtlighet vill vi påminna om att enligt 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken ska en specifik miljöbedömning göras i fråga om en verksamhet som ska prövas för en tillåtlighet som avses i 17 kap., om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Enligt 6 § första stycket 2 miljöbedömningsförordningen ska en sådan prövning av tillåtligheten alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan. På så sätt ska alltid en tillåtlighetsprövning av exempelvis en kärnkraftsreaktor föregås av en specifik miljöbedömning. I promemorian föreslås att nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § 1 b miljöbalken ska kunna ersättas med föreslagen kärnkraftsplan och godkännandebeslut om sådant beslut meddelats. Något krav på att en specifik miljöbedömning ska göras inför godkännandebeslutet ställs dock inte. Hur en strategisk miljöbedömning ska kunna ersätta kravet på en specifik miljöbedömning inför beslutet om godkännande av den kärntekniska anläggningen framgår inte av promemorian. Det är också oklart vilken rättsverkan godkännandebeslutet ska ha på efterföljande tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Jämför vi vårt förslag om områdesanvändningsbesked med promemorians förslag på planbeslut respektive godkännandebeslut är vår bedömning att vårt förslag om ett tidigt besked om tillämpning av hushållningsbestämmelserna i ett områdesanvändningsbesked är att föredra ur ett verksamhetsutövarperspektiv – även i förhållande till anläggningar för kärnkraft. Skälet för det är att områdesanvändningsbeskedet inte förutsätter någon föregående planläggning och därför får bedömas vara en mer effektiv lösning för att tillgodose behovet av ett tidigt besked i frågan om tillämpning av hushållningsbestämmelserna. De särskilda förutsättningar som behöver gälla i

⁶⁴ Se Ds 2023:8.

förhållande till prövningen av en anläggning för kärnkraft bör kunna regleras på förordningsnivå med stöd av det bemyndigande som vi föreslår i avsnitt 7.5.6.

Vidare innebär vårt förslag inte att regeringen, med stöd av myndigheterna, på egen hand ska ta fram en strategisk miljökonsekvensbeskrivning utan vi överläter kravet på att ta fram en specifik miljökonsekvensbeskrivning på den som önskar bedriva verksamheten. Förutom att vårt förslag innebär en tydlig överensstämmelse mellan verksamhetstypen och kravet på specifik miljöbedömning med det innehåll som behövs i ärendet om tillämpning av hushållningsbestämmelserna bör en ordning där verksamhetsutövaren ansvarar för framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen korta handläggningstiden. Vårt förslag om områdesanvändningsbesked utgör helt enkelt ett beslut av mindre komplexitet där frågor om jämförbarhet mellan en specifik och en strategisk miljökonsekvensbeskrivning inte aktualiseras.

En fördel med vårt förslag är också att vi, mot bakgrund av de utmaningar som finns inbyggda i dagens tillåtlighetsprövning, helt slopar detta för verksamheter som ska tillståndsprövas enligt miljöbalken. Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att vårt förslag på tidigt besked från regeringen i ett områdesanvändningsbesked både borde vara mer intressant att begära för en verksamhetsutövare och vara i bättre överensstämmelse med internationell miljö rätt.

MKB-direktivets krav på samråd

Nu återkommer vi till de krav MKB-direktivet ställer på en beslutsprocess.⁶⁵ Enligt MKB-direktivet ska samråd med allmänheten och berörda myndigheter ske i ett tidigt skede av beslutsprocessen, när alla alternativ fortfarande är öppna och innan beslut om tillstånd har fattats.

Initialt behöver det noteras att det här finns vissa terminologiska utmaningar i relation till svensk rätt i och med att MKB-direktivets term samråd inte används för de processteg i svensk rätt som benämns undersöknings- och avgränsningssamråd utan i det steg som gäller för kungörelse av en inkommen ansökan om tillstånd vid den tillståndsprövande domstolen eller myndigheten (jfr be-

⁶⁵ Se SOU 2024:98 s. 731–740.

stämmelserna i 6 kap. 39, 41 och 42 §§, miljöbalken). Detta leder lätt till missförstånd vid diskussioner om vilka samrådsprocesser som unionsrätten ställer krav på.

MKB-direktivets krav på samråd medför att miljökonsekvensbeskrivningen i sina väsentliga delar ska vara färdigställd vid tidpunkten för samrådet (se artikel 6.4 i MKB-direktivet). Det innebär att samrådet ska genomföras på ett sådant sätt att allmänheten och berörda myndigheter ges reella möjligheter att delta i beslutsprocessen och yttra sig över projektets miljöpåverkan. Allmänheten ska enligt artikel 6.4 i MKB-direktivet, i ett tidigt skede, elektroniskt eller genom offentliga meddelanden, informeras om:

- att en ansökan om tillstånd har lämnats in,
- att projektet omfattas av en miljökonsekvensbedömning,
- vilka myndigheter som är ansvariga för beslutet,
- var miljökonsekvensbeskrivningen finns tillgänglig,
- hur och när synpunkter kan lämnas, samt
- hur allmänheten kan delta i processen.

För att detta ska vara möjligt krävs att miljökonsekvensbeskrivningen är fullständig och sammanhängande vid tidpunkten för samrådet. Om dokumentationen är ofullständig eller fragmenterad i flera handlingar, uppfylls inte kraven enligt artikel 6 i MKB-direktivet. EU-domstolen har i sin praxis tydliggjort att allmänheten måste kunna bilda sig en klar uppfattning om projektets miljöpåverkan för att kunna delta effektivt i processen. Eventuella kompletteringar som tillkommer senare får inte vara av sådan art att de borde ha ingått i det ursprungliga underlaget.⁶⁶ I sådana fall ska ansökan enligt gällande rätt avvisas och inte tillåtas kompletteras i efterhand.

Medlemsstaterna ska även enligt bl.a. artikel 6.3 MKB-direktivet säkerställa att all relevant information, inklusive miljökonsekvensbeskrivningen, viktiga rapporter och yttranden, görs tillgänglig för allmänheten i god tid före beslut.

Vidare föreskriver artikel 6.1 och 6.5 i MKB-direktivet att medlemsstaterna ska säkerställa att berörda myndigheter, det vill säga

⁶⁶ Se exempelvis EU-domstolens dom i mål C-535/18 p. 86.

de som har särskilt miljöansvar eller lokal/regional behörighet, ges möjlighet att yttra sig över ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Medlemsstaterna ska själva fastställa hur detta samråd ska genomföras, antingen genom allmänna föreskrifter eller från fall till fall.

Enligt artikel 6.6 i MKB-direktivet ska rimliga tidsramar fastställas för att säkerställa att allmänheten har tillräcklig tid att förbereda sig och delta. Samrådstiden får inte understiga 30 dagar.

Motsvarande bestämmelser i miljöbalken finns i 6 kap. 39–42 §§ miljöbalken. Enligt 6 kap. 39 § miljöbalken ska den som prövar tillståndsfrågan bedöma om miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen och efter det kungöra att miljökonsekvensbeskrivningen finns. I och med kungörelsen ska beskrivningen göras tillgänglig för allmänheten i minst 30 dagar. Någon bortre tidsgräns anges inte utan prövningsmyndigheten anförtros uppgiften att bestämma tiden.⁶⁷ Att allmänheten ska beredas möjlighet att yttra sig över såväl en ansökan om tillstånd som miljökonsekvensbeskrivningen efter kungörelse har funnits sedan miljöbalken trädde i kraft.⁶⁸

Kungörelsen ska innehålla upplysningar om att verksamheten omfattas av kraven på specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken, vem som prövar tillståndsfrågan, var miljökonsekvensbeskrivningen och andra handlingar i målet eller ärendet finns tillgängliga, till vem och inom vilken tid synpunkter kan lämnas, och hur ny information i målet eller ärendet kommer att kungöras eller hållas tillgänglig (6 kap. 40 § MB första stycket). Om samråd med ett annat land ska ske, ska kungörelsen innehålla en upplysning om detta (6 kap. 40 § andra stycket MB). Kungörelsen om miljökonsekvensbeskrivningen ska göras på en lämplig webbplats, i en ortstidning eller på den plats som är särskilt föreskriven, och tillsammans med kungörelsen om ansökan, om ansökan ska kungöras (6 kap. 41 § MB). En lämplig webbplats för kungörande av miljökonsekvensbeskrivningen är en publik webbplats som tillhör den som prövar tillståndsfrågan (20 § MBF). Avseende ortstidning ska kungörelsen införas i alla lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydelse bland

⁶⁷ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 240.

⁶⁸ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 292 och 293, prop. 1997/98:45 del 2 s. 64 och 65 och prop. 2016/17:200 s. 136, 141, 208 och 209.

dem inom orten till vilka kungörelsen riktar sig (3 § förordning (1977:654) om kungörande av mål och ärenden hos myndighet m.m.).

MKB-direktivets krav på avgränsning av och innehåll i miljökonsekvensbeskrivningen

I avsnitt 7.5.4 har vi beskrivit processen inför prövningen i ett områdesanvändningsbesked. Vi gör bedömningen att verksamhetsutövaren, om ett avgränsningssamråd har hållits innan begäran om områdesanvändningsbesked görs, bör kunna utgå från det underlag som har tagits fram inför avgränsningssamrådet (jfr 8 och 9 §§ MBF). I sådant fall kan det också vara klokt att invänta länsstyrelsens yttrande om lämplig omfattning och detaljeringsgrad för miljökonsekvensbeskrivningen innan begäran görs (jfr 6 kap. 32 § andra stycket MB). Även om det kan underlätta efterföljande prövning om ett avgränsningssamråd föregår en begäran om områdesanvändningsbesked bedömer vi att detta inte bör utgöra ett krav. Detta eftersom den som önskar bedriva en verksamhet har en egen möjlighet att både genomföra ett avgränsningssamråd och begära ett yttrande från den ansvariga myndigheten om hur omfattande och detaljerad informationen i miljökonsekvensbeskrivningen ska vara. På detta sätt uppfylls kraven i artikel 5.2 i MKB-direktivet.

MKB-direktivet innehåller kriterier för själva miljökonsekvensbeskrivningen och för processen att slutföra arbetet med densamma. Den information som ska sammanställas återfinns både i artikel 5.1 och i bilaga 4 till MKB-direktivet. Bilagan innehåller kompletterande krav om vilken information som ska finnas i beskrivningen och som är relevanta med hänsyn till ett visst projekts eller typ av projekts specifika egenskaper och den miljöpåverkan projektet kan antas få (artikel 5.1 f i MKB-direktivet).⁶⁹ Det medför att det som ska beskrivas är det som efterfrågas i artikel 5.1 i MKB-direktivet. Detta innefattar bl.a. en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som projektet kan antas medföra, en beskrivning av projektets särdrag och åtgärder som planeras för att undvika, förebygga eller minska den förväntade betydande negativa miljöpåverkan. Centralt är även att det finns en beskrivning av rimliga alternativ som har undersökts, och som är relevanta för projektet och dess specifika egenskaper,

⁶⁹ Se EU-domstolens mål C-461/17 p. 58 och 59.

samt ett angivande av de huvudsakliga skälen till det val som gjorts, med hänsyn till projektets miljöpåverkan. I bilaga 4 till MKB-direktivet nämns exempelvis en beskrivning av relevanta aspekter av det rådande tillståndet i miljön (referensscenario), samt betydande miljöeffekter som påverkar faktorer som specificeras i artikel 3.1, såsom biologisk mångfald, vatten, luft och klimat. Betydande miljöeffekter ska beskrivas avseende indirekt, sekundär, kumulativ, gränsöverskridande, kort-, medellång- eller långsiktig, bestående eller tillfällig, positiv eller negativ inverkan.

EU-domstolen har förtydligat vad som avses med att beskriva rimliga alternativ i fråga om exempelvis projektets utformning, teknik, lokalisering, storlek och omfattning. Uppgifterna om alternativ ska ange de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna. Det finns på så sätt en skyldighet att tillhandahålla uppgifter om miljöeffekter avseende den valda lösningen samt vart och ett av de alternativ som övervägts och orsakerna till det utvalda alternativet åtminstone med beaktande av miljöeffekterna, även om andra alternativ förkastats redan på ett tidigt stadium.⁷⁰

För att säkerställa att miljökonsekvensbeskrivningen är av god kvalitet ska den ansvariga myndigheten säkerställa att den har tillräcklig expertis, eller kan ha den till förfogande, för att granska beskrivningen (artikel 5.3 a–b i MKB-direktivet). Den ansvariga myndigheten ska vid behov be exploatören om kompletterande information som är av direkt relevans för att nå en motiverad slutsats om projektets betydande miljöpåverkan (artiklarna 1.2 g iv och 5.3 c i MKB-direktivet).

När miljökonsekvensbeskrivningen har tagits fram ska det ske ett samråd enligt MKB-direktivet för att säkerställa att den omfattar alla de delar som krävs för att den ska utgöra ett tillräckligt underlag för tillståndsprövning.

I svensk rätt regleras miljökonsekvensbeskrivningens innehåll i relativ stor detalj i 6 kap. 35 § miljöbalken och 16–19 §§ miljöbedömningsförordningen (se även 6 kap. 36 § MB). Beskrivningen ska bl.a. innehålla uppgifter om verksamhetens lokalisering, uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten, samt uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna. Enligt 6 kap. 37 § miljöbalken ska

⁷⁰ Se EU-domstolens dom i mål C-461/17 p. 64–66 och 69.

beskrivningen av miljöeffekter ske i den omfattning som behövs för en samlad bedömning av de väsentliga miljöeffekterna. Vad som avses med miljöeffekter framgår av 6 kap. 2 § miljöbalken. Innebörden är bred och omfattar bl.a. olika typer av direkta och indirekta effekter på människors hälsa och olika delar av miljön.

Vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla är tydligt beskrivet i MKB-direktivet, miljöbalken och miljöbedömningsförordningen. Det är tydligt att miljökonsekvensbeskrivningen ska begränsas till de till frågor och miljöeffekter som ska prövas i det enskilda ärendet, samtidigt som kumulativa effekter i förhållande till andra befintliga och/eller godkända projekt ska utgöra referens för beskrivningen av miljöeffekterna. Vid ett övergripande delbeslut är det exempelvis av stor vikt att tillhandahålla uppgifter om miljöeffekter avseende exempelvis den ansökta avvägningen mellan olika intressen som omfattas av hushållningsbestämmelserna.

Som tydligt framgår av både MKB-direktivet och svensk rätt kommer det vid prövning i områdesanvändningsbesked, på motsvarande sätt som vid dagens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken, 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 kan exempelvis krävas artinventeringar för att bedöma om en påtaglig skada på naturvärden kommer att ske eller en rennäringsanalys för att bedöma påverkan på rennäringen. Samtidigt är det av vikt att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen avgränsas till den prövning som ska göras enligt hushållningsbestämmelserna. Prövningen enligt miljöbalken görs först senare i samband med tillståndsprövningen av verksamheten.

Prövningsmyndighetens respektive regeringens roll i miljöbedömningsprocessen

Enligt förarbetena till 17 kap. miljöbalken kan regeringen, när den väljer att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en verksamhet, överlämna ärendet för beredning inför regeringens prövning.⁷¹ Ärendet överlämnas då normalt till den domstol eller myndighet som har att pröva en ansökan om tillstånd för verksamheten. Vi

⁷¹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 442 och 443.

bedömer att också bör gälla i ett ärende om områdesanvändningsbesked. Vi bedömer också att detta bör framgå av bestämmelserna i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Vidare bör regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om den tillståndsprövande domstolens eller myndighetens arbete med beredning av ärendet om områdesanvändningsbesked. Sådana föreskrifter bör placeras i hushållningsförordningen. Av en ny bestämmelse i hushållningsförordningen bör framgå att prövningsmyndigheten, när myndigheten bereder ärendet om områdesanvändningsbesked inför regeringens prövning, först bör se till att begäran kungörs och hålls tillgänglig för allmänheten enligt 6 kap. 39 § första stycket och 40 och 41 §§ miljöbalken. På så sätt säkerställs att det samråd som MKB-direktivet ställer krav på också genomförs när regeringen förbehåller sig prövningen av verksamheten i ett områdesanvändningsbesked innan ansökan om tillstånd har lämnats till prövningsmyndigheten.⁷² Av bestämmelsen bör också framgå att den myndighet som bereder ärendet om områdesanvändningsbesked inför regeringens prövning ska se till att ett gränsöverskridande samråd enligt 6 kap. 33 § miljöbalken hålls om sådant krävs och en konsultation med det samiska folket hålls när detta krävs enligt lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket (se mer om detta nedan under rubriken *Bör ett områdesanvändningsbesked omfattas av krav på konsultation med det samiska folket?*).

Vi bedömer samtidigt att ett sådant krav på yttrande i ärendet som i dag gäller vid ett överlämnande till regeringen enligt 19 kap. 2 § eller 21 kap. 7 § miljöbalken inte bör gälla vid ett ärende om områdesanvändningsbesked. I stället bör gälla att domstolen eller myndigheten yttrar sig i frågan om miljökonsekvensbeskrivningen har den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att ligga till grund för regeringens prövning.

På motsvarande sätt som gäller för exempelvis länsstyrelsens yttrande om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken innan beslut fattas om att inrätta, utvidga eller avlysa allmän farled eller allmän hamn bör ett sådant yttrande från den tillståndsprövande domstolen eller myndigheten i ett ärende om områdesanvändningsbesked inte få överklagas (jfr 1 b § andra stycket lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn).

⁷² Se SOU 2024:98 s. 739 och 740.

Vi bedömer att ett yttrande om miljökonsekvensbeskrivningen från den myndighet som bereder ärendet om områdesanvändningsbesked inför regeringens prövning inte innebär att miljökonsekvensbeskrivningen har godkänts. Yttrandet ska i stället ses som ett nödvändigt underlag för att regeringen ska kunna bedöma om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller de krav på en sådan beskrivning som gäller enligt 6 kap. miljöbalken och som behövs vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i relation till den aktuella verksamheten.

För att detta beredningsmoment, hos den domstol eller myndighet som senare ska tillståndspröva verksamheten, ska bli effektivt och samtidigt ska kunna passa in i den process med tidsfrister för handläggningen som vi föreslog i vårt tidigare betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*⁷³ gör vi bedömningen att det är lämpligt med en tidsfrist för beredningen. Mot bakgrund av de uppgifter den beredande domstolen eller myndigheten ska göra bör en tidsfrist på tre månader vara rimlig och lämplig. Om det finns särskilda skäl får denna tidsfrist förlängas med en månad. Ett särskilt skäl bör exempelvis kunna vara att ett gränsöverskridande samråd enligt 6 kap. 33 § miljöbalken behöver hållas. Ett annat skäl kan vara att myndigheten behöver ordna med en konsultation med det samiska folket enligt lagen om konsultation med det samiska folket. Tidsfristen bör räknas från den dag då regeringen, genom ett beslut om förbehåll beslutade sig att för att pröva begäran.

Om begäran om områdesanvändningsbesked görs efter det att en tillståndsansökan har inkommit till den tillståndsprövande domstolen eller myndigheten, exempelvis på initiativ av kommunfullmäktige bör myndigheten så långt det är möjligt, samordna processen för områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. miljöbalken med motsvarande process för ansökan om tillstånd. Överlämnandet till regeringen bör oavsett ske först efter det att allmänheten har haft möjlighet att yttra sig enligt 6 kap. 39 § miljöbalken.

När den tillståndsprövande domstolen eller myndigheten har överlämnat ärendet till regeringen behöver regeringen slutföra miljöbedömningen genom att antingen tillämpa 6 kap. 42 eller 43 § miljöbalken. Vilken paragraf som är tillämplig är beroende av om regeringens prövning avslutas inom ramen för initierad tillståndsprövningsprocess

⁷³ Se SOU 2024:98.

(6 kap. 42 § MB) eller innan en ansökan om tillstånd har gjorts (6 kap. 43 § MB).

Enligt 6 kap. 42 § miljöbalken ska den som prövar tillståndsfrågan i ett särskilt beslut eller i samband med att tillståndsfrågan avgörs ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken så att den specifika miljöbedömningen kan slutföras. Ett sådant ställningstagande får inte överklagas särskilt.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att frågan om domstolen eller myndigheten, i ett fall när miljökonsekvensbeskrivningen bedöms som godtagbar, bör ge detta tillkänna genom ett särskilt beslut under rättegången eller ta upp frågan först vid avgörande av målet eller ärendet, torde vara beroende av omständigheterna. Av särskild betydelse är om en invändning har gjorts mot miljökonsekvensbeskrivningen eller om denna i övrigt framstår som kontroversiell. Det viktiga är, oavsett om bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningen görs i ett särskilt beslut eller inte, att bedömningen är fristående från prövningen av ansökan samt att ställningstagandet motiveras.⁷⁴ Bedömningen av om miljökonsekvensbeskrivningen anses godtagbar eller bristfällig hänger nära samman med frågan hur miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan har avgränsats. I praxis finns flera avgöranden där miljökonsekvensbeskrivningen har ansetts bristfällig på grund av att ansökan avgränsat på ett sätt som inte medför att en bedömning om miljöeffekterna kan göras på ett korrekt sätt. Detta har i sin tur gett upphov till sena avvisningar.⁷⁵

Om 6 kap. 43 § miljöbalken är tillämplig ska den som prövar tillståndsfrågan, när tillståndsfrågan avgörs, slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som har kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna.

I förarbetena till bestämmelsen anges att ett beslut eller en dom ska motiveras. Detta är också något som följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer (jfr 32 § FL). I praktiken innebär det att prövningsmyndigheten måste ta ställning till om den identifiering, beskrivning och bedömning av verksamhetens miljöeffekter som

⁷⁴ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 65 och 66 och prop. 2016/17:200 s. 137.

⁷⁵ Se prop. 2016/17:200 s. 134–137 och 209, prop. 1997/98:45 del 1 294–296 och del 2 s. 65 och 66, prop. 2014/15:60 s. 60 och 97, MÖD 2006:6, MÖD 2006:57, MÖD 2007:50 och MÖD 2009:37.

har gjorts av den som önskar bedriva en verksamhet i miljökonsekvensbeskrivningen är korrekt med hänsyn till vad som framkommit under handläggningen av målet eller ärendet.⁷⁶

Ett beslut om bearbetningskoncession har likheter med vårt förslag om områdesanvändningsbesked. Vid beslut om bearbetningskoncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken (4 kap. 2 § sjätte stycket ML). Vid en genomgång av de fem beslut om bearbetningskoncession som har lämnats under 2024 och 2025 är det endast i två fall där det framgår att bergmästaren har tillämpat 6 kap. 43 § miljöbalken.⁷⁷ I de övriga besluten har bergmästaren endast bedömt att miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas. I samtliga fall har länsstyrelsen under samrådet enligt 8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen också bedömt miljökonsekvensbeskrivningen i enlighet med 28 § mineralförordningen. Länsstyrelsens yttrande i ärendet bedöms som ett viktigt underlag för bergmästaren inför bedömningen av om miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas.

I besluten om bearbetningskoncession används följande standardformulering ”Bergmästaren finner inte skäl att frånga den bedömning som länsstyrelsen gjort i ärendet. Bergmästaren anser således att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven på innehåll och kan godkännas. Vidare anser bergmästaren att det vid en tillämpning av hushållningsbestämmelserna inte föreligger hinder mot att bevilja bearbetningskoncessionen”.⁷⁸

I de fall där Bergmästaren också tydligt tillämpar 6 kap. 43 § miljöbalken så görs detta under rubriken slutförande av miljöbedömningen. Bergmästaren bedömer då först att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven på innehåll och kan godkännas och att den specifika miljöbedömningen därmed kan slutföras. Bergmästaren

⁷⁶ Se prop. 2016/17:200 s. 142, 143, 155 och 156.

⁷⁷ Se Bergsstaten, Bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Nunasvaara Södra K nr 1 i Kiruna kommun, Norrbottens län (2024-10-17), Bergsstaten, Bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Levi K nr 1 i Vilhelmina kommun, Västerbottens län (2024-10-17), Bergsstaten, Bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Stekenjokk K nr 1 i Strömsunds kommun i Jämtlands län och Vilhelmina kommun i Västerbottens län (2024-10-17), Bergsstaten, Bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Nautanen K nr 1 i Gällivare kommun, Norrbottens län (2025-02-13) och Bergsstaten, Bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Kvarnforsliden K nr 3 i Skellefteå kommun, Västerbottens län (2025-02-13).

⁷⁸ Se exempelvis Bergsstaten, Bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Levi K nr 1 i Vilhelmina kommun, Västerbottens län (2024-10-17).

redogör sedan för innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och övrigt underlag i ärendet och vilka miljöeffekter som kan bli en följd av beslutet att bevilja ansökt bearbetningskoncession.⁷⁹

Vi bedömer att länsstyrelsens roll vid bearbetningskoncession kan vara en lämplig förebild för hur den tillståndsprövande myndigheten bör agera om den ombeds att bereda ett ärende om områdesanvändningsbesked. I ljuset av förarbetena och Bergmästarens tillämpning av bestämmelserna i 6 kap. 42 och 43 § miljöbalken gör vi bedömningen att regeringen bör tillämpa 6 kap. 42 § miljöbalken om prövningen i ärendet om områdesanvändningsbesked inte är avslutad innan tillståndsprövsprocessen påbörjas. Regeringen behöver då ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven för att bevilja områdesanvändningsbesked och låta den efterföljande tillståndsprövande myndigheten slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till underlagen identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna enligt 6 kap. 43 § miljöbalken när den beslutar i tillståndsärendet.

Om prövningen i ärendet om områdesanvändningsbesked avslutas innan en ansökan om tillstånd har gjorts bör regeringen, enligt 6 kap. 43 § miljöbalken, i områdesanvändningsbeskedet göra en slutlig och samlad bedömning av beskedets miljöeffekter och i samband med det ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven enligt 6 kap. miljöbalken.

I betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* bedömde vi att de krav som MKB-direktivet ställer på en motiverad slutsats och som 6 kap. 43 § miljöbalken syftar till att genomföra behöver förtydligas.⁸⁰ Det förslag som vi lämnade i betänkandet⁸¹ bör kunna integreras i den process för områdesanvändningsbesked som vi föreslår i detta betänkande. Lämpligt vore då att Miljöprövningsmyndigheten, om myndigheten har ombetts att bereda ärendet inför regeringens prövning, överlämnar sin motiverade slutsats till regeringen inför prövningen och beslut om områdesanvändningsbesked. På detta sätt ges regeringen goda förutsättningar för

⁷⁹ Se Bergsstaten, Bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Nunasvaara Södra K nr 1 i Kiruna kommun, Norrbottens län (2024-10-17) och Bergsstaten, Bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Nautanen K nr 1 i Gällivare kommun, Norrbottens län (2025-02-13).

⁸⁰ Se SOU 2024:98 s. 1274–1279.

⁸¹ Se SOU 2024:98 s. 1279–1289.

att göra en slutlig och samlad bedömning av förutsättningarna för att lämna ett områdesanvändningsbesked.

Vilket krav på underlag ställdes vid tillåtlighetsprövning enligt naturresurslagen?

Innan vi kommer in på vilket underlag som bör finnas med i en begäran om områdesanvändningsbesked vill vi kort erinra om det underlag som enligt naturresurslagen borde finnas vid tillåtlighetsprövning enligt den lagen. Av förarbetena till naturresurslagen framgår att regeringens tillåtlighetsprövning enligt 4 kap. naturresurslagen skulle föregås av noggranna utredningar om alternativa lokaliseringsplatser och att kommunen på ett tidigt stadium skulle få insyn i det utredningsmaterial som skulle ligga till grund för beslutet. I grunden var det den fysiska planeringen som bedrevs hos kommuner samt statliga myndigheters utredningsverksamhet som skulle ge underlag för tillämpningen av lagen. När särskilda utredningar krävdes eller det planeringsunderlag som kommuner och myndigheter hade tagit fram inte räckte till för att bedöma hur verksamheter eller åtgärder med stor omgivningspåverkan förhöll sig till hushållningsbestämmelserna kunde det i vissa fall vara sökanden själv som fick utföra eller låta utföra dessa. Det kunde också bli nödvändigt att uppdra åt exempelvis en statlig myndighet att närmare belysa en fråga.⁸²

År 1991 infördes bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i ett nytt 5 kap. i naturresurslagen samt motsvarande bestämmelser i exempelvis miljöskyddslagen och vattenlagen. Enligt förarbetena skulle en miljökonsekvensbeskrivning göra det möjligt att få en samlad bedömning av inverkan på miljön av en planerad anläggning, verksamhet eller åtgärd. Även konsekvenserna för hushållningen med naturresurser skulle kunna bedömas.⁸³

När miljöbalken infördes var utgångspunkten att regeringens tillåtlighetsprövning skulle ske i ett förhållandevis tidigt skede i processen och att prövningen främst skulle gälla tillåtligheten av en verksamhet, inklusive frågan om lokaliseringen av verksamheten. För att ta ställning till dessa frågor behövde verksamhetens art, omfattning, miljöpåverkan, lokalisering m.m. vara kända. Miljökonse-

⁸² Se prop. 1985/86:3 s. 121–125 och 138.

⁸³ Se prop. 1990/91:90 s. 60 och 61.

kvensbeskrivningar borde därför enligt regeringens uppfattning ingå i beslutsunderlaget. Detta överensstämmer med den tidigare ordningen i naturresurslagen och vattenlagen. Utan detta underlag bedömdes det inte meningsfullt med en tillåtlighetsprövning där det bl.a. skulle avgöras om den ansökta lokaliseringen var den bästa.⁸⁴

I avsnitten 5.5 och 5.6 har vi beskrivit vilka former av underlag som krävs i dag vid avvägningar avseende 3–4 kap. miljöbalken.

Vilka uppgifter bör finnas i en begäran om områdesanvändningsbesked?

I de fall regeringen förbehåller sig prövningen av en verksamhet i ett områdesanvändningsbesked inom ramen för ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken framgår bör de krav på uppgifter som gäller för tillståndsansökan vara tillräckliga även för begäran om områdesanvändningsbesked. Av det skälet gör vi bedömningen att det inte finns något behov av en generell reglering om innehåll av en begäran om områdesanvändningsbesked exempelvis för en kommunfullmäktige. Däremot gör vi bedömningen att kraven på innehåll i en begäran om områdesanvändningsbesked bör regleras när det handlar om en verksamhetsutövare som vill framställa en sådan begäran innan tillståndsansökan har getts in till prövningsmyndigheten.

Ovan har vi redogjort för det relativt omfattande underlag en ansökan om principbeslut föreslås innehålla enligt Kärnkraftsprövningsutredningens förslag. Vi bedömer att Kärnkraftsprövningsutredningens förslag i denna del motsvarar de generella krav på miljökonsekvensbeskrivningen som finns för verksamheten vid avgränsningssamrådet enligt 8 och 9 §§ miljöbedömningsförordningen.

Frågan har uppkommit om det på ett generellt plan bör krävas ytterligare uppgifter än de som framgår av 8 och 9 §§ miljöbedömningsförordningen inför regeringens tillämpning av hushållningsbestämmelserna i ett områdesanvändningsbesked efter en begäran av en verksamhetsutövare. I denna del gör vi bedömningen att det är av vikt att det underlag som behövs för att avgöra frågan om påtaglig skada eller försvårande uppstår finns med i begäran. Det

⁸⁴ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 441–443.

kan handla om kunskap om verksamhetens utformning samt vilka försiktighetsåtgärder som är möjliga att kräva på en översiktlig nivå. Detta för att regeringen ska kunna bestämma behovet av villkor i områdesanvändningsbeskedet. Regeringen kan exempelvis konstatera att det går att sätta villkor, men att den slutgiltiga utformningen av dessa kan behöva vänta till prövningsmyndighetens prövning av ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

Vid motsvarande prövningar enligt naturresurslagen fanns det krav om att det behövde vara tillfredställande utrett att någon lämpligare plats inte gick att finna.⁸⁵

Även i andra beslutsprocesser såsom exempelvis vid planläggning i översiktsplan eller bearbetningskoncession ska en miljökonsekvensbeskrivning ingå som underlag vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Av regleringen i plan- och bygglagen, minerallagen respektive miljöbalken framgår att dessa miljökonsekvensbeskrivningar ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för beslutet om översiktsplanen respektive bearbetningskoncessionen (se 6 kap. 12 § MB, 3 kap. 6 b § PBL och 4 kap. 2 § sjätte stycket ML). Även 9 § miljöbedömningsförordningen är utformad på motsvarande sätt.

Sammantaget gör vi bedömningen att oavsett när en begäran om områdesanvändningsbesked lämnas in av en verksamhetsutövare bör en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 35 § miljöbalken ingå. Uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen bör ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att regeringen ska kunna pröva frågan om områdesanvändningsbesked.

Vi gör vidare bedömningen att regeringen bör bemyndigas att föreskriva om kraven på innehåll i en begäran om områdesanvändningsbesked från en verksamhetsutövare. Sådana föreskrifter bör föras in i hushållningsförordningen. Enligt vår bedömning bör en sådan begäran om områdesanvändningsbesked innehålla

1. uppgifter om den som begär områdesanvändningsbeskedet,
2. platsens förutsättningar för den planerade verksamheten,
3. en beskrivning av varför intresset för verksamheten bör ha företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt hushållningsbestämmelserna,

⁸⁵ Se prop. 1985/86:3 s. 138.

4. övriga uppgifter enligt 6 kap. 35 § miljöbalken och miljöbedömningsförordningen, och
5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 2–4.

Om begäran avser bedrivande av verksamhet av väsentligt allmänintresse bör begäran också innehålla en redogörelse för varför verksamheten bör anses vara av väsentligt allmänintresse.

Det kan också övervägas om det bör finnas krav på särskilda uppgifter för vissa verksamhetstyper, såsom exempelvis för anläggningar för kärnkraft, för att begäran ska kunna prövas. Som vi har redogjort för ovan kommer innehållet i en begäran om områdesbesked att skilja sig åt beroende på bl.a. vilken slags verksamhet det är fråga om och vilken plats som avses tas i anspråk. Riksintressena och de områden av nationell betydelse som omfattas av nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken är av skiftande karaktär. Den bedömning som vi föreslår bör göras inom ramen för ett områdesanvändningsbesked skiljer sig således åt beroende på vilka intressen som är av betydelse. För en prövning som avser att ta brukningsbar jordbruksmark i anspråk förutsätts således att underlaget visar att behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Om det i stället avser mark- eller vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt blir det fråga om en avvägning mellan det skyddade intresset och motstående intressen vid bedömning hur långt skyddet sträcker sig.

Om begäran inte innehåller sådant underlag som regeringen behöver för att kunna besluta ett områdesanvändningsbesked bör regeringen förelägga den som har begärt prövningen att avhjälpa bristen inom viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att begäran kan komma att avvisas om föreläggandet inte följs. Om föreläggandet inte följs bör regeringen få avvisa begäran om bristen medför att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak.

*Bör ett områdesanvändningsbesked omfattas
av krav på konsultation med det samiska folket?*

När det gäller frågan om konsultation med det samiska folket konstaterar vi att skyldigheten att konsultera inte gäller för domstolar och inte heller för domstolsliknande nämnder och sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter eller för regeringen när ett ärende från en sådan instans eller en domstol överlämnas till regeringen för prövning (jfr 2 och 3 §§ lagen [2022:66] om konsultation i frågor som rör det samiska folket). Vi bedömer att det medför att ett områdesanvändningsbesked som inkommer till regeringen efter det att en tillståndsansökan har lämnats in, exempelvis på begäran av kommunfullmäktige, inte omfattas av konsultationskravet.

Prövningen av en begäran om områdesanvändningsbesked, som sker på initiativ av den som önskar bedriva en verksamhet, och som inkommer innan en ansökan om tillstånd har lämnats in bör dock, precis som en ansökan om bearbetningskoncession, omfattas av krav på konsultation. Vi bedömer dock att det samrådsförfarande som regleras med utgångspunkt i 6 kap. 39 § miljöbalken, i enlighet med 1 § andra stycket lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket, bör samordnas så långt som möjligt med de konsultationsskyldigheter som följer av nämnda lag.

Länsstyrelsens sammanställning av underlag

I dag har länsstyrelsen enligt 3 kap. 12 § miljöbalken ansvaret för att ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen ska på begäran tillhandahålla planeringsunderlaget åt de kommuner och myndigheter som ska tillämpa miljöbalken och åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Motsvarande bestämmelser bör föras in i den nya lagen (se avsnitt 7.2.2). Vi bedömer dock att bestämmelserna bör utökas så att länsstyrelsen blir skyldig att tillhandahålla sådant underlag också efter begäran från regeringen i samband med regeringens prövning i områdesanvändningsbesked.

Det underlag som länsstyrelsen bör tillhandahålla regeringen i ett ärende om områdesanvändningsbesked bör bl.a. avse sådana åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i 5 kap. 18 § miljöbalken (jfr regleringen om bearbetningskoncession i minerallagen). Vi gör dock bedömningen att detta inte behöver regleras särskilt.

Underlag som ingår i en begäran om områdesanvändningsbesked kan omfattas av sekretess

Av 30 kap. 23 § första stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen, tillsammans med 9 § första stycket offentlighets- och sekretessförordningen samt punkt 1 i bilagan till förordningen, framgår att sekretess gäller hos regeringen för verksamhet som består i utredning, planering, tillståndsgivning, tillsyn och stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift om enskilda affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Även vid länsstyrelserna gäller sekretess enligt punkt 88 i bilagan till förordningen för utredning och planering som rör näringslivet. Sekretessen gäller inte för beslut.

Vi gör bedömningen att ett bindande områdesanvändningsbesked kan ses som ett led i tillståndsgivningen, då det inte har någon självständig betydelse utanför aktuell prövningsprocess. Även om områdesanvändningsbeskedet inte i sig ger någon rätt att vidta åtgärder går det inte att bortse från det nära sambandet med den kommande tillståndsprövningen, särskilt med beaktande av beskedets bindande karaktär i den fortsatta prövningen. Dessa omständigheter talar för att områdesanvändningsbeskedet kan anses omfattas av termen tillståndsgivning enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen, för vilken det alltså redan föreligger en sekretessgrund. Vad som samtidigt talar emot resonemanget är att ett meddelat områdesanvändningsbesked inte ger en rättighet att vidta någon specifik åtgärd, till skillnad från ett meddelat tillstånd. Som jämförelse kan också nämnas att sekretess för skatterättsliga förhandsbesked specialregleras i offentlighets- och sekretesslagen (jfr 27 kap. 1 och 6 §§ OSL). Förarbetena ger inte någon närmare vägledning om hur förhandsbesked eller andra tidiga besked inför tillståndsgivning bör hanteras i detta sammanhang.

Med beaktande av dessa omständigheter bedömer vi, på motsvarande sätt som Kärnkraftsprövningsutredningen har gjort,⁸⁶ att det kan krävas en komplettering både av offentlighets- och sekretesslagen och av offentlighet- och sekretessförordningen för att säkerställa sekretessgrund för underlag som ges in till myndigheten som en del av en begäran om områdesanvändningsbesked. Till skillnad från Kärnkraftsprövningsutredningen gör vi dock bedömningen att det är lämpligt att ändringen av 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen samt 9 § och punkten 1 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen innebär att det finns en sekretessgrund för olika typer av förhandsbesked inför en tillståndsgivning och inte bara för ett områdesanvändningsbesked enligt den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. På så sätt behövs en ändring i detta regelverk inte göras inför varje nytt förslag om förhandsbesked.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 4 kap. 5 § och 6 kap. 7, 10, 12 och 17 §§ i förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden samt 8 och 9 §§ hushållningsförordningen samt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen och 9 § samt punkten 1 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen.

7.5.6 Regeringens prövning i områdesanvändningsbesked

Förslag: I ett ärende om områdesanvändningsbesked tillämpar regeringen hushållningsbestämmelserna i den nya lagens 2–4 kap. Vid tillämpningen gäller inte kravet på s.k. Natura 2000-tillstånd för verksamheten innan prövningen får ske.

Områdesanvändningsbeskedet får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om förutsättningarna för områdesanvändningsbesked i förhållande till olika typer av verksamheter.

⁸⁶ Se SOU 2025:7 s. 258 och 259.

Bedömning: Regleringen på förordningsnivå bör placeras i hushållningsförordningen.

När inleds regeringens prövning?

I avsnitten 7.5.4. och 7.5.5. har vi beskrivit den process som föregår regeringens prövning av ett områdesanvändningsbesked samt kravet på specifik miljöbedömning. Av beskrivningen framgår bl.a. att det är den myndighet som ska pröva det efterföljande tillståndet som ska bereda ärendet inför regeringens prövning. Regeringens prövning av ärendet om områdesanvändningsbesked bör således, på motsvarande sätt som gäller i dag vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken, inledas efter ett överlämnande av ärendet från den beredande myndigheten.

Vad innebär regeringens prövning?

I avsnitt 5.3.4 har vi redogjort för de utmaningar som kan uppstå när frågor om tillåtlighet prövas separat från övriga tillståndsfrågor. Samtidigt finns ett behov av att få ett tidigt besked avseende tillämpningen av hushållningsbestämmelserna inför en kommande tillståndsprövning. Vi har därför föreslagit att regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken ersätts av ett tidigt besked från regeringen om ett områdes lämpliga användning i förhållande till en viss verksamhet genom ett områdesanvändningsbesked. Avsikten med områdesanvändningsbeskedet är således inte att frågan om tillåtlighet ska prövas (se beskrivning av förslaget i avsnitt 7.5.2).

I stället bör regeringens prövning i områdesanvändningsbesked begränsas till en tidig, men samtidigt slutlig prövning av hushållningsbestämmelserna i förhållande till den aktuella verksamheten. Det handlar således om en bedömning av om en viss verksamhet innebär en lämplig användning av ett mark- eller vattenområde i förhållande till andra allmänna intressen inom området enligt hushållningsbestämmelserna. Om området som planeras att tas i anspråk inte är ett riksintresseområde eller av nationell betydelse bör bedömningen avse om den avsedda användningen medför en från allmän synpunkt god hushållning. Tillåtligheten av den specifika verksam-

heten på den specifika platsen bör sedan prövas i den efterföljande tillståndsprövningen. Någon ny prövning av hushållningsbestämmelserna bör dock inte göras i samband med den efterföljande tillståndsprövningen, se mer om områdesanvändningsbeskedets rättsverkan i avsnitt 7.5.8. På detta sätt blir den prövning av hushållningsbestämmelserna som ska göras i områdesanvändningsbesked lik den som görs vid bearbetningskoncession enligt minerallagen.

I dag finns bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. miljöbalken. Hushållningsbestämmelserna har stor betydelse vid fysisk planeringen och vid tillståndsprövning för flera olika typer av verksamheter. Bestämmelserna är av särskild betydelse vid prövning av en verksamhet enligt miljöbalken eftersom de ska tillämpas vid prövning av verksamheter som innebär en ändrad användning av mark- eller vattenområden (jfr 2 kap. 6 § andra stycket MB). Genom tillämpningen av hushållningsbestämmelserna ska mark- och vattenområden som rymmer resurser, värden eller företeelser som är särskilt betydelsefulla i ett nationellt perspektiv skyddas mot vissa åtgärder.

Vi gör bedömningen att regeringens prövning av en begäran om områdesanvändningsbesked bör kunna avse en verksamhet i ett område som är av riksintresse eller i ett område som är av nationell betydelse. Prövningen bör också kunna avse ett annat område som inte på förhand är utpekad som riksintresse eller ett område av nationell betydelse. I det sistnämnda fallet handlar det om en bedömning av lämplig användning av mark- eller vattenområdet motsvarande den som i dag görs med stöd av 3 kap. 1 § miljöbalken.

Prövningen av verksamheten i förhållande till det aktuella mark- eller vattenområdet bör ske på sätt som i dag. Detta innebär att regeringen inledningsvis behöver bedöma om det område som begäran avser omfattas av ett eller flera riksintressen.

Som vi har redogjort för i avsnitt 3.2.2 är de statliga myndigheternas utpekanden av riksintressen enligt nuvarande 3 kap. miljöbalken inte rättsligt bindande. Om ett område är ett riksintresseområde eller inte avgörs i stället i det enskilda fallet. En prövningsmyndighet kan således behöva bedöma om ett område är av riksintresse trots att det inte är utpekad som sådant av en sektorsmyndighet. Omvänt kan en myndighets riksintresseförklaring underkännas i en efterföljande prövning.⁸⁷ Vi gör bedömningen att detsamma bör

⁸⁷ Se Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten (2025, version 6 JUNO), s. 160.

gälla för den prövning som regeringen gör i ett områdesanvändningsbesked.

När regeringen har bedömt frågan om området omfattas av eller flera riksintressen återstår att göra en bedömning av den aktuella verksamhetens påverkan på riksintresset. Vid flera oförenliga riksintressen bör, på motsvarande sätt som gäller vid nuvarande tillämpning av 3 kap. 10 § miljöbalken vid tillåtlighetsprövning, regeringens prövning innebära att en avvägning görs mellan de oförenliga riksintressena samt att en bedömning motsvarande den som avses i nuvarande 4 kap. 1 § andra stycket miljöbalken görs i förhållande till sådana områden som alltid är av riksintresse.

På motsvarande sätt som i dag bör, vid en avvägning av ett område som är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste 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 försvarsintresset ges företräde. Beslutet bör inte få strida mot de bestämmelserna som gäller för de geografiskt utpekade områden som alltid ska anses vara av riksintresse. I denna del är således äldre förarbeten fortfarande tillämpliga.

Om ett område inte omfattas av ett eller flera riksintressen eller är ett område av nationell betydelse bör bedömningen avse om området med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov är lämpligt för den användning som begäran om områdesanvändningsbeskedet avser. Regeringen bör göra motsvarande bedömning om det aktuella området är ett riksintresse, men någon påverkan eller skada i enlighet med vad som anges i nuvarande 3 eller 4 kap. miljöbalken inte kan förväntas ske.

En prövning av en verksamhet i förhållande till hushållningsbestämmelserna innebär inte att en fullständig lokaliseringsprövning görs. Vid tillståndsmyndighetens efterföljande prövning av lokaliseringen av en verksamhet enligt 2 kap. 6 § miljöbalken kan myndigheten således komma fram till att lokaliseringen är olämplig baserat på påverkan på t.ex. enskilda intressen. Ett positivt områdesanvändningsbesked resulterar således inte i en bedömning av att lokaliseringen är lämplig som sådan. En prövningsmyndighet kan vid den senare prövningen fortsatt komma fram till att lokaliseringen inte är lämplig. Prövningsmyndigheten kan även komma fram till att verksamheten inte kan tillåtas till följd av bestämmel-

ser om exempelvis artskydd eller miljökvalitetsnormer. En annan skillnad är att frågan om påverkan till följd av följdverksamheter (16 kap. 7 § MB) exempelvis inte prövas inom ramen för ett områdesanvändningsbesked. Detta är en begränsning jämfört med vad som gäller i dag för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 och 3 §§ miljöbalken.

I avsnitt 7.5.5 har vi gjort bedömningen att det är lämpligt att regeringens prövning i ett områdesanvändningsbesked i stort bör följa den ordning som gäller för tillämpning av hushållningsbestämmelserna inför ett beslut om bearbetningskoncession. För prövningen medför detta att nuvarande tolkning av bestämmelserna i 4 kap. 1 och 8 §§ miljöbalken, att ett Natura 2000-tillstånd först ska ges för att ett positivt områdesanvändningsbesked ska kunna ges, inte bör gälla. Se mer om detta under en egen rubrik nedan.

Slutligen bör ett områdesanvändningsbesked inte få strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, bör dock mindre avvikelser få göras. Skälet för det är att om ett område redan omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser har det allmänna redan tagit ställning till om en viss användning är lämplig. Därmed saknas behov av ett tidigt besked från det allmänna. En sådan ordning överensstämmer också med den som finns i dag i 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken. Vi gör bedömningen att detta dessutom är en viktig princip för att områdesanvändningsbeskedet inte ska urholka de bindande kommunala planläggningsinstrumenten. Om en ny detaljplan eller nya områdesbestämmelser, som innebär en annan användning av en plats än den som framgår av ett positivt områdesanvändningsbesked, beslutas innan en tillståndsprövande domstol eller myndighet tar ställning i frågan om tillstånd bör den användning som framgår av den nya detaljplanen eller de nya områdesanvändningsbestämmelserna har företräde framför den användning som framgår av områdesanvändningsbeskedet. Skälet för detta är att den efterföljande tillståndsprövningen förutsätter att verksamheten inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Vi föreslår inte någon ändring i denna del. Om ett positivt områdesanvändningsbesked ges inom ramen för en pågående tillståndsprövning där tillståndet sedermera får laga kraft är situationen en annan. I denna situation har tillståndet fått rättskraft enligt 24 kap. 1 §

miljöbalken och prövningen gentemot de kommunala planläggningsinstrumenten har slutförts inom ramen för tillståndsprövningen.

Det är även viktigt att notera att regeringens prövning i områdesanvändningsbesked avser frågan om lämplig användning av ett mark- eller vattenområde för viss verksamhet enligt hushållningsbestämmelserna. Det skulle alltså kunna uppkomma situationer där regeringen i ett tidigt skede bedömer att den planerade användningen inte står i strid med en gällande detaljplan, men där den myndigheten som ska pröva förutsättningarna för tillstånd gör en annan bedömning vid den slutliga prövningen. I äldre detaljplaner finns t.ex. planbestämmelser som anger att ett område enbart får användas för småindustri av icke störande karaktär. I sådana fall har frågan om den planerade verksamhetens förenlighet med detaljplanen så pass stor anknytning till lokaliseringsprövningen enligt 2 kap. 6 § miljöbalken att den kräver en fullständig prövning av samtliga störningar som kan uppkomma till följd av verksamheten och som inte nödvändigtvis prövas inom ramen för ett områdesanvändningsbesked.⁸⁸

Ett positivt områdesanvändningsbesked bör således sammanfattningsvis innebära att regeringen har gjort en slutlig prövning av hushållningsbestämmelserna i relation till användningen av ett visst mark- eller vattenområde för en viss verksamhet. I ställningstagandet bör ingå en bedömning av om verksamheten behövs och om detta behov har företräde framför andra behov som kan tillgodoses på platsen.

Hur bör Natura 2000-tillståndsförfrågorna hanteras?

Som framgår av våra direktiv har vi inte i uppgift att utvärdera den betydelse och funktion som de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintressesystemet har.⁸⁹

I avsnitten 5.2.3 och 5.4.5 har vi dock identifierat en rad utmaningar kopplade till nuvarande reglering i 4 kap. 8 § miljöbalken. Sammanfattningsvis handlar utmaningarna om att kopplingen mellan Natura 2000-områden och övriga riksintressen har uppfattats som oklar – särskilt i frågan avseende i vilken ordning som pröv-

⁸⁸ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 21 augusti 2023 i mål nr M 8540-23.

⁸⁹ Se dir. 2025:2 s. 2 och 3.

ningar enligt olika lagar ska göras. Det finns därtill en avgörande skillnad mellan Natura 2000-områden och övriga riksintressen. Natura 2000-områdena genomför unionsrätten till skillnad från övriga intressen i 3 och 4 kap. miljöbalken som samtliga framför allt är nationella anspråk även om internationella konventioner också delvis genomförs genom riksintresseutpekanden enligt 3 kap. miljöbalken. Till skillnad från övriga bestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken finns det således inte något utrymme för att göra några andra avvägningar än de som följer av unionsrätten när det kommer till bedömningar som avser risk för påverkan på ett Natura 2000-område.

Enligt artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet ska alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. De behöriga nationella myndigheterna ska godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

Av artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet följer att om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, ska medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000-området totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten ska underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits. Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Av bestämmelserna är det tydligt att en bedömning av en plans eller ett projekts påverkan på ett Natura 2000-område alltid bör göras. Som vi har beskrivit i avsnitt 5.4.5 har bestämmelserna om Natura 2000-tillstånd nyligen ändrats avseende beslut om bearbet-

ningskoncession som meddelas enligt minerallagen. Den nya regleringen innebär att ett Natura 2000-tillstånd inte längre är en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas. Av förarbetena framgår att ändringarna både bedömdes effektivisera koncessionsprövningen och tillgodose de EU-rättsliga kraven på en fullständig, exakt och slutlig bedömning av påverkan på livsmiljöer eller arter i ett Natura 2000-område.⁹⁰ En stor fördel med att låta Natura 2000-prövningen ske i miljötillståndsprocessen är enligt förarbetena att det är först i det skedet som verksamhetens hela omfattning, inklusive följdföretag, är känd. Det är då möjligt att göra en fullständig, exakt och slutlig bedömning av påverkan på miljön i ett Natura 2000-område i enlighet med unionsrättens krav.⁹¹

Vi gör bedömningen att karaktären på områdesanvändningsbeskedet, som ett delbeslut i tillståndsprocessen, i flera delar motsvarar den som gäller vid bearbetningskoncession. Vi gör därför bedömningen att, det på motsvarande sätt som vid bearbetningskoncession, inte är lämpligt att den slutliga bedömningen av en verksamhets påverkan på ett Natura 2000-område avgörs inom ramen för områdesanvändningsbeskedet. På motsvarande sätt som vid bearbetningskoncession bör det inte heller krävas att ett Natura 2000-tillstånd ska finnas på plats innan hushållningsbestämmelserna ska få tillämpas i ett områdesanvändningsbesked.

Med detta sagt är Natura 2000-områdena i sin helhet av riksintresse och detta innebär att regeringen likväl behöver göra en inledande bedömning enligt 4 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken av om den planerade verksamheten kan genomföras på ett sätt som inte påtagligt skadar ett områdes natur- och kulturvärden, även beträffande eventuella Natura 2000-områden. Regeringen konstaterar också i förarbetena till ändringarna i minerallagen avseende Natura 2000 att det kan finnas situationer då det är en fördel för ett prospekteringsbolag att ett Natura 2000-tillstånd beviljas tidigt i processen.⁹² I och med att bearbetningskoncession, till skillnad från ett områdesanvändningsbesked, tillåter fortsatt prospektering, bör inte en bearbetningskoncession som medför påtaglig skada på riksintresset Natura 2000 tillåtas utan ett Natura 2000-tillstånd.

⁹⁰ Se prop. 2023/24:126 s. 1.

⁹¹ Se Ds 2023:5, s. 76.

⁹² Se prop. 2023/24:126 s. 21

Sammantaget gör vi bedömningen att regeringen bör ta hänsyn till förekomsten av Natura 2000-områden i sin bedömning av vad som är en lämplig användning av ett mark- eller vattenområde inom ramen för ett områdesanvändningsbesked. Med beaktande av de skillnader som finns mellan en bearbetningskoncession och ett områdesanvändningsbesked är vår bedömning dock, mot bakgrund av det EU-rättsliga kravet på att frågan om påverkan på ett Natura 2000-område ska göras samlat, fullständigt, exakt och slutligt vid ett skede av prövningen, att den slutliga bedömningen av påverkan på ett Natura 2000-område inte bör göras i områdesanvändningsbeskedet utan senare i samband med prövningen av tillåtligheten av den specifika verksamheten. Detta kan vara i samband med att verksamheten tillståndsprövas enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken eller vid en separat tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Områdesanvändningsbeskedet påverkar på så sätt inte Natura 2000-prövningen som sådan, utan endast i vilket skede i processen förutsättningarna för ett sådant tillstånd bör prövas.

Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter

På motsvarande sätt som vi i avsnitt 7.5.5. beskriver att regeringen bör få ett bemyndigande att föreskriva om innehållet i en begäran om områdesanvändningsbesked exempelvis i förhållande till olika verksamheter bör regeringens ges en möjlighet att föreskriva om vilka särskilda förutsättningarna som bör gälla för ett positivt områdesanvändningsbesked i förhållande till en viss typ av verksamheter. Denna möjlighet skulle kunna vara av vikt exempelvis för anläggningar för kärnkraft.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 11 och 17 §§ i förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden.

7.5.7 Kommunfullmäktiges tillstyrkande

Förslag: Kommunfullmäktiges tillstyrkande ska, på motsvarande sätt som gäller vid tillåtlighetsprövning i dag, krävas innan ett positivt områdesanvändningsbesked ska kunna lämnas.

Enligt nuvarande bestämmelser i 17 kap. 6 § första stycket miljöbalken krävs kommunfullmäktiges tillstyrkande innan regeringen får tillåta vissa verksamheter efter en tillåtlighetsprövning. Vi gör bedömningen att kommunfullmäktiges tillstyrkande, på motsvarande sätt som gäller vid tillåtlighetsprövning av vissa verksamheter i dag, bör krävas innan ett positivt områdesanvändningsbesked för sådana verksamheter ska kunna lämnas. Vi gör bedömningen att bör vara regeringen som, inför ett positivt beslut om områdesanvändningsbesked, inhämtar kommunfullmäktiges tillstyrkande.

Däremot ser vi ett behov av att förtydliga att regeringens nuvarande möjlighet att i vissa fall tillåta en verksamhet även utan kommunfullmäktiges tillstyrkande (se 17 kap. 6 § andra stycket MB) behöver justeras så att det framgår att den motsvarande bestämmelsen i den nya lagen endast avser möjligheten att ge ett positivt områdesanvändningsbesked och inte att tillåta verksamheten.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 13 § i förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden.

7.5.8 Beslutet om områdesanvändningsbesked ska vara bindande

Förslag: På motsvarande sätt som gäller vid nuvarande tillåtlighetsprövning ska regeringen i områdesanvändningsbeskedet få besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Om ett ärende om områdesanvändningsbesked avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 2 kap. och 3 kap. 1–7 §§ tillämpas endast vid den prövning som sker i ärendet om områdesanvändningsbesked.

Ett områdesanvändningsbesked innebär dock inte att slutlig ställning har tagits i frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller till annat krav enligt miljöbalken eller annan lag som påverkar förutsättningarna för om en specifik verksamhet kan tillåtas på en specifik plats.

Första stycket gäller inte i förhållande till senare beslut om planläggning eller prövning enligt plan- och bygglagen (2010:900), väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Beslutas ett positivt områdesanvändningsbesked innan ansökan om prövning görs är beskedet giltigt i fem år från den dag då beslutet om områdesanvändningsbesked fattades, om ansökan om prövning görs inom denna tidsfrist. Regeringen har dock möjlighet att inom tidsfristen och fram tills dess dom meddelats eller beslut fattats ändra beskedet om detta behövs med anledning av ny gemenskapslagstiftning eller Sveriges säkerhet.

Bedömning: Ett områdesanvändningsbesked bör, på motsvarande sätt som regeringens beslut om tillåtlighet, kunna bli föremål för rättsprövning enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Inledning

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.5.2 bör ett områdesanvändningsbesked innehålla regeringens ställningstagande till om ett visst mark- eller vattenområde får användas för en viss verksamhet enligt bestämmelserna i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. I avsnitt 7.5.6 har vi beskrivit vad regeringens prövning bör innefatta.

Hur bör ett områdesanvändningsbesked utformas?

Vi gör bedömningen att beslut om områdesanvändningsbesked bör kunna vara positiva eller negativa till om ett visst mark- eller vattenområde ska få användas för en viss verksamhet. Beslutet bör motiveras med utgångspunkt i den prövning av hushållningsbestämmelserna som har gjorts och inkludera avvägningar mellan motstående

allmänna intressen. Med negativt besked avser vi ett besked där regeringen meddelar att ett bedrivande av den verksamhet som begäran avser inte innebär en lämplig användning av det aktuella mark- eller vattenområdet. Skälet för detta kan vara att verksamheten inte går att förena med ett riksintresse eller allmänt intresse i området. Om inga motstående intressen finns kan ett negativt besked vara resultatet av att regeringen gör bedömningen att ett bedrivande av den verksamhet som begäran avser inte skulle medföra en från allmän synpunkt god hushållning.

Ett områdesanvändningsbesked bör kunna förenas med villkor

Eftersom områdesanvändningsbeskedet kommer att innehålla en avvägning mellan motstående allmänna intressen bör regeringen, enligt vår bedömning, på motsvarande sätt som gäller vid nuvarande tillåtlighetsprövning och vid beslut om bearbetningskoncession (jfr 17 kap. 7 § MB och 4 kap. 5 § ML), få förena områdesanvändningsbeskedet med de villkor som behövs. På motsvarande sätt som uttalas i förarbetena till minerallagen⁹³ bör en konflikt mellan motstående intressen i första hand lösas med hjälp av villkor i beslutet. Exempelvis kan villkor för att säkerställa att påtaglig skada inte uppstår på ett allmänt intresse behöva ställas, bl.a. de som kan uppkomma genom kumulativa effekter. I praxis finns exempel på när och hur det kan vara lämpligt att uppställa villkor vid bearbetningskoncession.⁹⁴

I målet vid Högsta förvaltningsdomstolen var fråga om rättsprövning av regeringens beslut att meddela bearbetningskoncession i ett område som regeringen bedömde var av riksintresse för både rennärings- och för fyndigheter av värdefulla ämnen eller material. Regeringen hade bedömt att det inom koncessionsområdet inte var möjligt att bedriva rennärings- och mineralutvinning parallellt. Regeringens utgångspunkt var att ett beviljande av bearbetningskoncessionen inte skulle leda till att berörda samebyar tvingades att upphöra med sin renskötselverksamhet. Det framhölls att samebyarna inom sina områden utanför koncessionsområdet alltjämt hade en grundlagsstadgad rätt att använda marken för renskötsel. Genom att koncessionen förenades med vissa villkor hade regeringen bedömt att den inte skulle leda till att berörda samebyars möjligheter att bedriva renskötsel skulle omintetgöras. Regeringen hade vidare utgått från att villkoren kunde komma att ändras om

⁹³ Se prop. 1988/89:92 s. 100.

⁹⁴ Se HFD 2024 not 36.

gruvverksamheten skulle ge upphov till betydande olägenheter som inte kunde förutses när koncessionen meddelades samt anförde att ytterligare villkor till skydd för rennäringen kunde komma att uppställas i en efterföljande miljötillståndsprövning. Domstolen kunde inte finna att regeringens beslut stred mot någon rättsregel. Beslutet skulle därför stå fast.

På motsvarande sätt som beskrivs i det refererade avgörandet syftar villkoren i ett områdesanvändningsbesked inte till att slutligen avgöra om och hur ett påtagligt försvårande av ett riksintresse ska undvikas utan ska på en övergripande nivå tydliggöra att och hur så kan ske. Villkoren kan således komma att utgöra ramar för den efterföljande prövning som den tillståndsprövande myndigheten ska gör.

Om verksamheten avser geologisk lagring av koldioxid, får regeringen även besluta om villkor som behövs med hänsyn till synpunkter som Europeiska kommissionen har lämnat.

*Vilken giltighetstid och rättsverkan
bör områdesanvändningsbeskedet ha?*

För att få effektivitet i processen gör vi bedömningen att det är av vikt att områdesanvändningsbeskedet blir bindande för efterföljande prövning – åtminstone under viss tid. I svensk rätt finns möjlighet att få bindande förhandsbesked inom flera olika rättsområden.⁹⁵ I denna del kan en parallell dras till det förhandsbesked som den som vill vidta en byggåtgärd kan ansöka om enligt plan- och bygglagen. Ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan tillåtas på en viss plats är bindande vid den kommande bygglovsprövningen, om ansökan om bygglov görs inom två år från den dag då förhandsbeskedet fick laga kraft (jfr 9 kap. 18 § PBL). En parallell kan också dras till beslutet om bearbetningskoncession enligt minerallagen. Även detta är bindande i relation till tillämpningen av hushållningsbestämmelserna för den efterföljande tillståndsprövningen enligt miljöbalken (jfr 4 kap. 2 § ML).

Som vi har redogjort för i avsnitt 7.5.6 bör regeringens prövning av vad som är en ändamålsenlig och lämplig markanvändning av det mark- eller vattenområde som omfattas av begäran vara slutlig. Även

⁹⁵ Se SOU 2025:7 s. 398–402.

om statens anspråk på mark- och vattenområden ändras över tid gör vi därför bedömningen att det är rimligt att ett områdesanvändningsbesked, på motsvarande sätt som gäller för ett beslut om bearbetningskoncession, bör vara bindande för efterföljande prövning. Om ett ärende om områdesanvändningsbesked avser en verksamhet som senare ska provas även enligt miljöbalken eller andra lagar, bör således hushållningsbestämmelserna i den nya lagen tillämpas endast vid den prövning som sker i ärendet om områdesanvändningsbesked.

Med prövning enligt miljöbalken avses sådan prövning som i dag räknas upp i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Det kan alltså handla om prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § miljöbalken. Med prövning enligt annan lag bör avses sådan prövning av hushållningsbestämmelserna som ska göras inför ett tillstånd enligt exempelvis lagen om kontinentalsockeln, lagen om Sveriges ekonomiska zon, ellagen och luftfartslagen.

Områdesanvändningsbeskedet bör inte vara bindande för efterföljande planläggning, enligt exempelvis plan- och bygglagen, väglagen eller lagen om byggande av järnväg. Områdesanvändningsbeskedet bör inte heller vara bindande för efterföljande prövning i förhandsbesked eller lov enligt plan- och bygglagen. Skälet för det är att förutsättningarna för ett positivt eller negativt förhandsbesked respektive ett beslut om lov enligt plan- och bygglagen utgår från de bestämmelser som framgår av de av kommunen beslutade planerna enligt plan- och bygglagen. Avsikten är således inte att områdesanvändningsbeskedet ska ta över den roll som dessa planer har. Områdesanvändningsbeskedet bör inte heller vara bindande för efterföljande prövning enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg respektive lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Skälet för det är dels att vi gör bedömningen att regeringens även fortsatt bör ges möjlighet att pröva tillåtligheten av sådana projekt, se mer om detta i avsnitt 7.5.2, dels att sådan prövning bör utgå från vad som framgår av väg- respektive järnvägsplanen. Vid sådan planläggning och prövning ska således hushållningsbestämmelserna i den nya lagen alltid tillämpas i den utsträckning som framgår av respektive sektorslag.

Konsekvensen av att vi gör bedömningen att områdesanvändningsbeskedet bör vara bindande för efterföljande prövning enligt ett antal lagar är att någon ny prövning av hushållningsbestämmelserna inte ska göras i samband med en efterföljande ansökan om tillstånd enligt dessa lagar eller en annan ansökan om prövning enligt exempelvis 12 kap. 6 § miljöbalken. Den bindande verkan som områdesanvändningsbeskedet får i efterföljande prövning bör dock endast gälla den användning som har prövats i beskedet, dvs. en viss angiven verksamhet förlagd till ett visst område och med en viss medgiven inverkan på eventuella motstående intressen. Om exempelvis ytterligare mark- eller vattenområden senare behöver tas i anspråk för verksamheten blir det fråga om en ny avvägning med tillämpning av hushållningsbestämmelserna för den tillkommande verksamheten. På samma sätt behöver en ny bedömning göras om andra förutsättningar som har legat till grund för regeringens prövning ändras. Det kan t.ex. avse en vindkraftpark där antal verk eller verkens höjd ändras. Det är därför viktigt att det av områdesanvändningsbeskedet tydligt framgår vad som har ingått i regeringens prövning.

En fråga som har uppkommit under utredningsarbetet är vilken rättsverkan ett negativt områdesanvändningsbesked bör ha. I denna del gör vi bedömningen att ett negativt områdesanvändningsbesked, på motsvarande sätt som en avslagen eller avvisad tillståndsansökan enligt miljöbalken, inte bör ha negativ rättskraft om det ges innan en ansökan om tillstånd har lämnats till prövningsmyndigheten.

Eftersom ett negativt områdesanvändningsbesked kan behöva meddelas som en följd av ett ofullständigt underlag i begäran om områdesanvändningsbesked och denna brist skulle kunna åtgärdas i samband med ansökan om tillstånd, är det inte lämpligt att ett negativt områdesanvändningsbesked ges negativt rättskraft. Med det sagt skulle en verksamhetsutövare kunna ansöka om tillstånd trots att verksamhetsutövaren i ett tidigare skede har fått ett negativt områdesanvändningsbesked. I sådant fall blir det i stället den tillståndsprövande myndigheten som får ta ställning till om det finns förutsättningar att frångå regeringens beslut i områdesanvändningsbeskedet eller inte. En sådan ordning gäller även i dag för regeringens tillåtlighetsprövning. Av de nya bestämmelserna om rättsverkan av områdesanvändningsbesked bör det således framgå att den bindande

verkan endast gäller i förhållande till positiva områdesanvändningsbesked.

Om ett områdesanvändningsbesked däremot ges inom ramen för en pågående tillståndsprövning bör beskedet alltid vara bindande i den prövningen. Ett negativt områdesanvändningsbesked bör då regelmässigt resultera i att ansökan om tillstånd avslås.

Beslutas ett positivt områdesanvändningsbesked innan ansökan om prövning görs bör beskedet vara giltigt i fem år från den dag då beslutet om områdesanvändningsbesked fattades, om ansökan om prövning görs inom denna tidsfrist. Fem år får anses vara en rimlig tid för att den som avser att bedriva verksamheten ska hinna lämna in sin ansökan om tillstånd.

Regeringen bör dock ha möjlighet att inom tidsfristen och fram tills dess dom meddelats eller beslut fattats ändra beskedet om detta behövs med anledning av ny gemenskapslagstiftning eller Sveriges säkerhet.

Tidsfristen bör avse de ärenden i vilka begäran om områdesanvändningsbesked görs innan en tillståndsansökan har lämnats in till prövningsmyndigheten. För de ärenden där ett beslut om områdesanvändningsbesked fattas under pågående tillståndsprövning bör tidsfristen inte ha någon betydelse utan områdesanvändningsbeskedet bör då alltid bli bindande för den pågående prövningen på motsvarande sätt som i dag gäller för regeringens tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. miljöbalken.

Inom femårsperioden och fram till dess dom har meddelats eller beslut har fattats i ärendet om tillstånd eller annan prövning bör det dock finnas en möjlighet för regeringen att ändra beskedet om detta behövs med anledning av ny unionslagstiftning eller Sveriges säkerhet. Skälet för det är att det under femårsperioden kan beslutas ny unionslagstiftning som innebär att frågan om vad som är en lämplig användning snabbt behöver ändras. På motsvarande sätt kan säkerhetsläget ändras på ett sätt som innebär att tidigare bedömningar behöver ändras. Det finns således behov av en ventil enligt vilken regeringen under vissa förutsättningar kan ändra ett positivt områdesanvändningsbesked.

Uttrycket "rikets säkerhet" har i säkerhetsskyddslagstiftningen och i brottsbalken ersatts med uttrycket "Sveriges säkerhet". I förarbetena till ändringen av brottsbalken anges att uttrycket "rikets säkerhet" tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för

Sverige. I första hand avses bevarandet av Sverige och möjligheterna att hävda landets oberoende i olika avseenden. Även om det saknas en legaldefinition har det en relativt intakt och entydig betydelsekärna. Den kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet. Rikets säkerhet tar således inte enbart sikte på skyddet av det fysiska territoriet. Det avser också hävdandet av Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna bruka sin exklusiva frihet under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre som yttre förbindelser.⁹⁶ Som skäl för ändringen från uttrycket ”rikets säkerhet” till uttrycket ”Sveriges säkerhet” anges att det ur språklig synvinkel kan invändas att uttrycket ”rikets säkerhet” är ålderdomligt. Det finns därför skäl att ändra det till ”Sveriges säkerhet”.⁹⁷ Uttrycket ”rikets säkerhet” återfinns dock fortfarande i ett antal författningar. Vi bedömer att det är lämpligt att uttrycket ”Sveriges säkerhet” används i den nya lagen på samma sätt som i andra författningar där uttrycket används med motsvarande innebörd.

En ändring av ett områdesanvändningsbesked bör dock inte få göras när dom har meddelats eller beslut fattats i ärendet om tillstånd eller annan prövning. Skulle ett tillstånd enligt miljöbalken behöva återkallas eller ändras efter att tillståndet har fått laga kraft gäller befintliga regler i 24 kap. miljöbalken.

I förhållande till den efterföljande tillståndsprövning som ska göras vid en ansökan om tillstånd eller annan prövning enligt miljöbalken vill vi också tydliggöra att det finns viktiga skillnader mellan tidiga besked som ges inom ramen för andra rättsområden jämfört med sådana som i dag ges inom miljörätten. Ett tidigt besked som innebär ett ställningstagande i vissa frågor och som är bindande för en kommande tillståndsprövning innebär en uppdelning av tillståndprocessen. Av EU-domstolens rättspraxis följer att när ett projekt är föremål för en tillståndsprövning i flera steg enligt nationell rätt ska bedömningen av miljöpåverkan i princip göras så snart det är möjligt att identifiera och bedöma projektets samtliga effekter på

⁹⁶ Se prop. 2013/14:51 s. 20 och prop. 2017/18:89 s. 38, 39 och 133.

⁹⁷ Se prop. 2013/14:51 s. 36.

miljön.⁹⁸ Sveriges EU-medlemskap innebär således en begränsning av möjligheterna att ge ett tidigt besked om det allmännas grundläggande syn på en viss verksamhet på en viss plats om det inte sker genom planläggning.

Av EU-domstolens praxis följer att den behöriga myndigheten är skyldig att göra en bedömning av projektets inverkan på miljön även efter det att ett tidigare tillstånd har beviljats. Bedömningen ska vara av allomfattande karaktär och omfatta projektets samtliga punkter som ännu inte har bedömts eller som behöver bedömas på nytt.⁹⁹ Om en medlemsstat överlåter befogenheten att bedöma en del av ett projekts miljöpåverkan och att fatta ett beslut på grundval av denna delvisa bedömning till en annan myndighet än den myndighet som getts befogenheten att godkänna projektet, får denna delvisa bedömning och det tidigare beslutet inte föregripa den helhetsbedömning som den myndighet som är behörig att godkänna projektet under alla omständigheter måste göra.¹⁰⁰

Detta innebär att den prövning som regeringen ska göra inom ramen för ett områdesanvändningsbesked enbart bör vara bindande i de frågor som varit föremål för regeringens prövning. Samtidigt kommer det att behöva finnas utrymme för, om nya uppgifter tillkommer i ett senare skede, göra en förnyad prövning. Det behöver således finnas en EU-rättslig ventil även vad gäller de frågor som varit föremål för regeringens prövning i ett områdesanvändningsbesked.¹⁰¹

Vi gör således bedömningen att det är av vikt att det av regleringen framgår att ett områdesanvändningsbesked inte innebär att slutlig ställning har tagits i frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller till annat krav enligt miljöbalken eller annan lag som påverkar förutsättningarna för om en specifik verksamhet kan tillåtas på en specifik plats. Exempelvis behöver sådana andra krav på platsen som följer av bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken och andra föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken prövas innan tillstånd kan ges enligt miljöbalken.

⁹⁸ Se Ds 2023:5 s. 45 och 46.

⁹⁹ Se EU-domstolens dom i mål nr C-290/03 p. 48.

¹⁰⁰ Se EU-domstolens dom i mål nr C-463/20 s. 46.

¹⁰¹ Se t.ex. Darpö, EU-rätten och den processuella autonomi på miljöområdet – Om det svenska systemet med tillätlighetsförklaringar och mötet med europarätten, Nordisk miljö-rättslig tidskrift 2012:2, s. 19.

Med anledning av ovanstående slutsatser gör vi också bedömningen att nuvarande bestämmelse om samordnad prövning av tillåtligheten för olika verksamheter i en tillståndsansökan enligt 17 kap. 4 § miljöbalken inte kommer att fylla någon funktion inom ramen för den nya prövningen i områdesanvändningsbesked. Den bestämmelsen bör således inte föras över till den nya lagen.

Ska områdesanvändningsbeskedet vara överklagbart?

Som vi har redogjort för i avsnitt 3.2.3 är Sverige part till Århuskonventionen sedan 2005. Århuskonventionen ställer bl.a. krav på att den berörda allmänheten och miljöorganisationerna ska ha tillgång till rättslig prövning i frågor som avser miljö.

Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen är konventionens parter skyldiga att se till att den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts, har rätt att få sådana beslut som omfattas av artikel 6 prövade av domstol. Icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som ställs i nationell rätt tillerkänns uttryckligen denna talerätt och presumeras ha ett tillräckligt intresse och rättigheter som kan kränkas. De beslut som omfattas av artikel 6 i konventionen utgörs i första hand av tillståndsbeslut avseende större miljöfarliga verksamheter och infrastrukturprojekt enligt en förteckning i bilaga I till konventionen.¹⁰²

För regeringens nuvarande beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken gäller att dessa inte går att överklaga, men att det finns en möjlighet att ansöka om rättsprövning. Rättsprövning innebär att Högsta förvaltningsdomstolen, utan föregående krav på prövningstillstånd, prövar om regeringens beslut strider mot en eller flera rättsregler. Bestämmelserna om rättsprövning finns i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Om beslutet strider mot en rättsregel bör det upphävas, såvida felet inte är obetydligt.

Reglerna om rättsprövning har sin utgångspunkt i bestämmelserna i Europakonventionen om att enskilda ska kunna överklaga beslut i enskilda ärenden som påverkar den enskildes civila rättigheter. Även en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får ansöka om rättsprövning. Denna rätt gäller för

¹⁰² Se prop. 2009/10:184 s. 58.

sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen, exempelvis för dagens tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. miljöbalken.

Vi gör bedömningen att ett områdesanvändningsbesked är att se som ett delbeslut inför ett beslut om tillstånd. Därmed aktualiseras kraven på tillgång till rättslig prövning i Århuskonventionen. På motsvarande sätt som i dag gäller för regeringens beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken bör detta kunna tillgodoses genom att göra det möjligt för enskilda och organisationer att ansöka om rättsprövning. Någon författningsändring behövs inte.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 14–16 §§ i förslaget till ny lag om hus hållning med mark- och vattenområden och 22 kap. 20 a och 21 a §§ miljöbalken.

7.5.9 Ersättning för myndigheters arbete i ärenden om områdesanvändningsbesked

Förslag: Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för arbete med ärenden om områdesanvändningsbesked.

Bedömning: Regleringen på förordningsnivå bör placeras i hus hållningsförordningen.

Nytt bemyndigande

I dag finns det en skyldighet för sökanden att under vissa förutsättningar stå för en myndighets handläggningskostnader i ärenden som prövas av regeringen i enlighet med 17 kap. 1, 3 eller 4 miljöbalken. Detta framgår av särskilda bestämmelser i 1 kap. 3 § och 7 kap. 11–13 §§ förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Som en följd av att 17 kap. miljöbalken föreslås att upphöra bör bestämmelserna i 1 kap. 3 § och 7 kap. 11–13 §§ förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken upphävas.

Regeringen bör i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för arbete med ärenden om områdesanvändningsbesked. Bestämmelser som i huvudsak motsvarar de som i dag finns i 1 kap. 3 § och 7 kap. 11–13 §§ förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken bör placeras under en egen rubrik sist i hushållningsförordningen. Hushållningsförordningen är i dag meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Då våra förslag till bestämmelser både avseende avgifter och den beredande myndighetens skyldigheter vid handläggningen av områdesanvändningsbesked går utöver det som normalt sett bör meddelas med stöd av regeringsformen gör vi bedömningen att det i 1 § hushållningsförordningen bör förtydligas att de nya bestämmelserna i vårt förslag är meddelade med stöd av det nya bemyndigandet i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Regleringen på förordningsnivå

När det gäller regleringen på förordningsnivå gör vi bedömningen att en i princip motsvarande skyldighet, som den som i dag gäller enligt 1 kap. 3 § och 7 kap. 11–12 §§ förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, bör införas för handläggningskostnader i ärenden om områdesanvändningsbesked.

Sådan reglering som i dag är överlappande eller inte blir aktuell i ett ärende om områdesanvändningsbesked bör dock slopas helt. Detta gäller för bestämmelsen i nuvarande 7 kap. 11 § andra stycket 4 förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Detta då samma omständighet redan är reglerad i nuvarande 1 kap. 3 § tredje stycket förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

För de ärenden där en begäran om områdesanvändningsbesked görs av den som avser att bedriva verksamheten bör det av en ny bestämmelse framgå att det alltid finns en skyldighet för den som begär områdesanvändningsbeskedet att stå för kostnaderna för kunskörelse av begäran hos den myndighet som bereder ärendet inför

regeringens prövning. Denna direkta betalningsskyldighet bör alltså endast finnas när det är en verksamhetsutövare som begär ett områdesanvändningsbesked. Motsvarande skyldighet för sökanden i exempelvis tillståndsärenden och ärenden som avser specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken och tillstånd enligt 7 kap. miljöbalken framgår av bl.a. 25 kap. 8 § miljöbalken, 8 kap. 1 och 1 a §§ förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

För övriga ärenden om områdesanvändningsbesked, liksom för andra kostnader i ett ärende om områdesanvändningsbesked som inleds efter en begäran av en verksamhetsutövare, bör regeringen, på motsvarande sätt som i dag gäller enligt 1 kap. 3 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, besluta om skyldigheten att betala de statliga myndigheternas kostnader i ärendet om områdesanvändningsbesked. Betalningsskyldigheten bör avse den som avser att bedriva den verksamhet som avses i en begäran. Om regeringen beslutar om betalningsskyldighet, bör en avgift som ska betalas enligt en bestämmelse i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken sättas ned i den mån betalningsskyldigheten täcker samma kostnader som avgiften. Betalningsskyldighet som regeringen beslutar om bör inte omfatta sådana kostnader som en länsstyrelse har rätt till ersättning för enligt förordningen (2022:41) om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt.

På motsvarande sätt som i dag gäller enligt 7 kap. 11 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken bör det vara den som avser att bedriva den verksamhet som avses i en begäran om områdesanvändningsbesked som ska svara för kostnaderna för myndigheters arbete i ett ärende om områdesanvändningsbesked. Avgiftsskyldighet bör inte gälla i fråga om en mark- och miljödomstols arbete, om den åtgärd som arbetet avser omfattas av en avgift enligt 2 kap. 1 § 1 förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller om kostnaderna kan täckas genom ersättning för rättegångskostnader enligt miljöbalken.

På motsvarande sätt som i dag gäller enligt 7 kap. 12 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken bör ersättning för en myndighets arbete i ett ärende om områdesanvändningsbesked betalas som timersättning. Nuvarande timersättning på 800 kronor bör utökas till 1 000 kronor för att något bättre spegla den totala kostnaden för en timmes handläggningstid. Behovet av

justering av timersättningen framgår bl.a. av Naturvårdsverkets årliga redovisning om statliga myndigheters intäkter och kostnader för tillsyn och prövning.¹⁰³ Ersättningen bör debiteras av den myndighet som har uppmanats att yttra sig. Med handläggningstid bör avses den sammanlagda tid som varje tjänsteperson vid myndigheten har använt för beredning, föredragning eller beslut om yttrande inför regeringens prövning. I handläggningstiden ska inte räknas in sådan restid som vid ett och samma resetillfälle överstiger två timmar. Anspråk på ersättning bör framställas senast två månader efter det att myndigheten lämnat sitt yttrande.

För de ärenden som provas av regeringen efter överlämnande enligt 19 kap. 2 § miljöbalken och 21 kap. 7 § miljöbalken och som inte avser områdesanvändningsbesked föreslår vi inte några förändringar utan ersättningsfrågor avseende sådana prövningar bör hanteras på samma sätt som i dag. Kostnader för prövning av miljöfarlig- respektive vattenverksamhet finns i 2 och 3 kap. i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. I förordningens 7 kap. finns också bestämmelser vad som gäller vid prövning av ärenden enligt 7 och 12 kap. miljöbalken. Ytterligare bestämmelser avseende ersättning vid tillståndsprövning av vattenverksamhet finns i 25 kap. miljöbalken. Övergripande bestämmelser om ersättning i ärenden vid mark- och miljödomstolen återfinns i 4 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 17 § i förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden och i 1 samt 10–14 §§ hushållningsförordningen.

¹⁰³ Se

<https://www.naturvardsverket.se/49891a/contentassets/c0d4ff0dd5474ecf8e2d19807c4b2ca4/2024-redovisning-fapt.pdf> (besökt 2025-05-15).

7.6 Följdändringar i andra författningar

7.6.1 Miljöbalken

Förslag: Med anledning av förslaget att införa en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden upphävs 3, 4 och 17 kap. miljöbalken. Ändringar görs i 1 kap. 2 §, 2 kap. 6 §, 16 kap. 1 och 11 §§, 18 kap. 2 §§, 19 kap. 2 §, 21 kap. 7 §, 22 kap. 21 a och 26 §§ och 29 kap. 4 § miljöbalken.

Med anledning av att regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken slopas upphävs bestämmelserna i 2 kap. 9 § tredje stycket, 6 kap. 20 §, 7 kap. 16 § 2, 11 kap. 23 § 1, 16 kap. 4 § andra stycket och 18 kap. 1 § miljöbalken.

Med anledning av att regeringens tillåtlighetsprövning av frågor om geologisk lagring av koldioxid enligt 17 kap. miljöbalken slopas och ersätts av en prövning i områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden kompletteras regleringen om geologisk lagring av koldioxid med nya bestämmelser om underrättelse till Europeiska kommissionen m.m. inför dom i 22 kap. miljöbalken.

Ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

I avsnitt 7.2 har vi föreslagit att det införs en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden. Förslaget innebär att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen. Nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken ersätts samtidigt av en möjlighet för regeringen att meddela ett områdesanvändningsbesked enligt den nya lagen. Med anledning av att nuvarande 3, 4 och 17 kap. miljöbalken upphävs behöver hänvisningar till dessa kapitel i andra delar av miljöbalken ersättas med en hänvisning till motsvarande bestämmelser i den nya lagen. Även termerna tillåtlighet respektive hushållningsbestämmelser behöver slopas. Detta gäller för bestämmelserna i 1 kap. 2 §, 2 kap. 6 §, 16 kap. 1 och 11 §§, 18 kap. 1 och 2 §§, 19 kap. 2 §, 21 kap. 7 §, 22 kap. 21 a och 26 §§ och 29 kap. 4 § miljöbalken.

Vilka ändringar i miljöbalken som föreslås i sak framgår av avsnitten 7.2.2, 7.5.2, 7.5.4 och 7.5.8.

Slopad tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken

I avsnitt 7.5.2 har vi föreslagit att dagens tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken slopas och ersätts av ett områdesanvändningsbesked. Områdesanvändningsbeskedet innebär dock inte att regeringen har tillåtit en viss verksamhet på sätt som nu gäller enligt 17 kap. miljöbalken. Detta medför att vissa bestämmelser som i dag hänvisar till bestämmelserna om tillåtlighet helt eller delvis behöver slopas. Detta gäller för 2 kap. 9 § tredje stycket, 6 kap. 20 §, del av 7 kap. 16 § 2 och 11 kap. 23 § 1 miljöbalken.

Av motsvarande skäl bör även nuvarande undantag i 16 kap. 4 § andra stycket miljöbalken, som innebär att ett kommunalt tillstyrkande inte behövs för att tillstånd ska kunna ges för en anläggning för vindkraft om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken, slopas. Kommunens tillstyrkan innan tillstånd ges för en anläggning för vindkraft kommer således alltid att krävas oavsett om det är regeringen eller annan myndighet eller domstol som prövar tillståndsfrågan.

Som en följd av förslaget att slopa regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken behöver bestämmelsen i 18 kap. 2 § miljöbalken om hur regeringens prövning inleds ändras så att det i stället framgår hur ärenden om områdesanvändningsbesked inleds (se mer om detta i avsnitt 7.5.4). Ändringen är en följd av att regeringens tillåtlighetsprövning slopas och ersätts med en prövning gentemot 3 och 4 kap. miljöbalken.

Regeringens prövning efter överlämnande enligt 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken kvarstår således.

Samtidigt behålls termen tillåtlighet i 1 kap. 2 § första stycket miljöbalken med anledning av att miljöbalken fortfarande innehåller bestämmelserna om tillåtlighetsprövning genom byggnadsdom vid domstol i 22 kap. miljöbalken.

Kompletterande bestämmelser avseende frågor om geologisk lagring av koldioxid som en följd av den slopade tillåtlighetsprövningen

I avsnitt 3.2.3 har vi beskrivit innehållet i direktivet om geologisk lagring av koldioxid. Av artikel 10 i direktivet framgår bl.a. att Europeiska kommissionen ska informeras om alla utkast till lagringstillstånd och annat material som den behöriga myndigheten

har tagit hänsyn till. Vidare framgår att kommissionen, inom fyra månader från mottagandet av utkastet till lagringstillstånd, kan avge ett icke bindande yttrande om detta. Om kommissionen beslutar att inte avge något yttrande, ska den informera medlemsstaten inom en månad från det att utkastet till tillstånd kom in till kommissionen.

Direktivets artikel 10 är genomförd genom bestämmelsen i 21 kap. 7 § miljöbalken. Yttrandet som mark- och miljödomstolen skickar till regeringen anses motsvara det som i direktivet avses med ”utkast till lagringstillstånd”. I samband med att domstolens yttrande och handlingarna i målet lämnas till regeringen kan alltså kommissionen informeras om yttrandet och annat material som domstolen har tagit hänsyn till. Enligt förarbetena är det ytterligare ett skäl för att regeringen ska pröva tillåtligheten av geologisk lagring av koldioxid. Om prövningen i stället sker i domstol finns det nämligen inget utkast om lagringstillstånd som kan skickas till kommissionen.¹⁰⁴

Vi gör bedömningen att ett utkast till områdesanvändningsbesked inte är att jämföra med ett utkast till lagringstillstånd eftersom regeringen inte tar ställning till tillåtligheten, se avsnitten 7.5.2 och 7.5.6. Som en följd av att vi föreslår att regeringens tillåtligsprövning enligt 17 kap. miljöbalken slopas och ersätts av ett krav på områdesanvändningsbesked bör underrättelseskyldigheten därmed ändras så att det i stället är den tillståndsprövande domstolen eller myndigheten som ska se till att kommissionen får tillfälle att yttra sig över utkastet till lagringstillstånd. I svensk rätt finns inte något reglerat förfarande avseende utkast till dom eller beslut om tillstånd.¹⁰⁵ Det förekommer dock att mark- och miljödomstolen ger parter och remissmyndigheter tillfälle att yttra sig över förslag på tillståndsvillkor i ansökningsmål. Vad gäller myndigheters förvaltningsbeslut är det inte heller ovanligt att myndigheten inför beslut kommunicerar med den enskilde verksamhetsutövaren hur myndigheten preliminärt bedömer att den ska besluta i det enskilda fallet samtidigt som myndigheten ger den enskilde tillfälle att yttra sig över förslaget. Det finns således exempel på liknande förfaranden som redan tillämpas av mark- och miljödomstolen och förvaltningsmyndigheter. Motsvarande förslag, innebärande att det är mark- och miljödomstolen som ska tillhandahålla ett utkast med förslag till

¹⁰⁴ Se prop. 2011/12:125 s. 62.

¹⁰⁵ Se prop. 2011/12:125 s. 62.

lagringsutkast framfördes även som ett alternativ av SGU i samband med att direktivet om geologisk lagring av koldioxid genomfördes i svensk rätt.¹⁰⁶

Vi gör således bedömningen att i ett mål som avser tillstånd till anläggning för geologisk lagring för koldioxid bör domstolen, efter att huvudförhandling har hållits och på samma sätt som i dag, upprätta ett utkast till tillstånd. Därefter bör mark- och miljödomstolen skicka utkastet till kommissionen för eventuella synpunkter. Detta bör framgå av en ny bestämmelse i 22 kap. miljöbalken. En motsvarande skyldighet för domstolen att översända handlingar till kommissionen föreligger redan i dag avseende ansökningshandlingarna och innehållet i domen (se 22 kap. 4 § och 21 a § MB). Om kommissionen yttrar sig över utkastet bör yttrandet som huvudregel kommuniceras med sökanden i enlighet med vad som gäller för domstolens kommuniceringsskyldighet i den här slags mål. För att uppfylla kraven i artikel 10 i direktivet om geologisk lagring av koldioxid behöver också en ny bestämmelse föras in i 22 kap. 21 a § miljöbalken. Syftet med den nya bestämmelsen är att tydliggöra att domstolen får meddela dom i ett mål om tillstånd till geologisk lagring av koldioxid tidigast när Europeiska kommissionen har lämnat synpunkter över utkastet till dom eller har meddelat att sådana synpunkter inte kommer att lämnas.

Vi noterar att 19 kap. 5 § miljöbalken saknar hänvisning till de särskilda bestämmelserna som gäller för tillståndsprövning som avser anläggningar för geologisk lagring av koldioxid trots att vissa sådana tillståndspliktiga verksamheter räknas som B-verksamheter enligt 29 kap. 60 § miljöprövningsförordningen (2013:251). Vi noterar också att regleringen i aktuell paragraf i miljöprövningsförordningen inte motsvarar regleringen i direktivet. I artikel 2 i direktivet om geologisk lagring av koldioxid undantas endast lagring med en sammanlagd planerad omfattning på under 100 000 ton som görs för forskning, utveckling eller provning av nya produkter och processer från direktivets tillämpningsområde. Kopplingen till forskningssyftet etc. finns dock inte i den svenska regleringen. Även inför tillstånd om lagring på under 100 000 ton bör således kravet på underrättelse till kommissionen uppfyllas om syftet inte motsvarar det som anges i direktivet. Vi kan konstatera att problematiken har uppmärksamats tidigare av bl.a. Naturvårdsverket. Enligt Natur-

¹⁰⁶ Se prop. 2011/12:125 s.61.

vårdsverket har dock så små anläggningar för lagring sannolikt oftast ett sådant forskningssyfte etc. att de bör undantas från direktivets tillämpningsområde.¹⁰⁷ Mot bakgrund av hur sällan dessa bestämmelser tillämpas lämnar vi till regeringen att avgöra om en justering bör göras i miljöprövningsförordningen för bättre överensstämmelse med bestämmelserna i direktivet.

7.6.2 Minerallagen

Förslag: Med anledning av förslaget att införa en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden följdändras de tidigare hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i 3 kap. 6 §, 4 kap. 2 och 10 §§, 6 kap. 4 § och 8 kap. 1–3 §§ minerallagen.

I avsnitt 7.2 har vi föreslagit att det införs en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden. Förslaget innebär att bl.a. bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen. Med anledning av detta behöver hänvisningar till 3 och 4 kap. miljöbalken i minerallagen ändras till hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagen. Behovet av sådana ändringar finns i 3 kap. 6 §, 4 kap. 2 och 10 §§, 6 kap. 4 § och 8 kap. 1–3 §§ minerallagen.

7.6.3 Plan- och bygglagen

Förslag: Med anledning av förslaget att införa en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden följdändras de tidigare hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i 2 kap. 2 §, 3 kap. 4, 10 och 16 §§, 4 kap. 42 §, 5 kap. 14 och 22 §, 7 kap. 3 §, 11 kap. 10 § och 14 kap. 25 § plan- och bygglagen.

I avsnitt 7.2 har vi föreslagit att det införs en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden. Förslaget innebär att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen. Med anledning av förslaget ändras hänvisningar till 3 och 4 kap. miljöbalken i en rad lagar. I plan- och bygglagen gäller detta bestämmelserna i

¹⁰⁷ Se Naturvårdsverket, bilaga 1 till rapporten Kategorisering av verksamheter och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning, NV-08975-16 s. 82.

2 kap. 2 §, 3 kap. 4, 10 och 16 §§, 4 kap. 42 §, 5 kap. 14 och 22 §, 7 kap. 3 §, 11 kap. 10 § och 14 kap. 25 §.

7.6.4 Andra lagar

Förslag: Med anledning av förslaget att införa en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden upphävs 3, 4 och 17 kap. miljöbalken. Förslaget medför ett behov av följdändringar i 7 § lagen om utnyttjande av vattenkraft vid krig, 3 a § lagen om kontinentalsockeln, 3 a , 13 a och 16 §§ väglagen, 4 § lagen om vissa rörledningar, 1 a och 1 d §§ lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, 5 c § lagen om kärnteknisk verksamhet, 1 kap. 2 § kulturmiljölagen, 3 och 6 §§ lagen om Sveriges ekonomiska zon, 1 kap. 3 och 4 a, 2 kap. 8 §§ lagen om byggande av järnväg, 2 kap. 17, 33 och 35 §§ ellagen, 2 kap. 7 § naturgaslagen och 6 kap. 6 § luftfartslagen.

I avsnitt 7.2 har vi föreslagit att det införs en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden. Förslaget innebär att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen. Nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken ersätts samtidigt av en möjlighet för regeringen att meddela ett områdesanvändningsbesked enligt den nya lagen. Med anledning av att nuvarande 3, 4 och 17 kap. miljöbalken upphävs behöver hänvisningar till dessa kapitel i andra lagar ersättas med en hänvisning till motsvarande bestämmelser i den nya lagen. Det gäller bestämmelserna i 7 § lagen om utnyttjande av vattenkraft vid krig, 3a § lagen om kontinentalsockeln, 3a, 13 a och 16 §§ väglagen, 4 § lagen om vissa rörledningar, 1 a och 1 d §§ lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, 5 c § lagen om kärnteknisk verksamhet, 1 kap. 2 § kulturmiljölagen, 3 och 6 §§ lagen om Sveriges ekonomiska zon, 1 kap. 3 och 4 a och 2 kap. 8 §§ lagen om byggande av järnväg, 2 kap. 17, 33 och 35 §§ ellagen, 2 kap. 7 § naturgaslagen och 6 kap. 6 § luftfartslagen.

I avsnitt 7.5.2 har vi beskrivit de övriga förslag vi föreslår i lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, väglagen och lagen om byggande av järnväg.

I avsnitt 7.5.5 har vi lämnat förslag på ändring i offentlighets- och sekretesslagen.

7.6.5 Hushållningsförordningen

Förslag: Med anledning av förslaget att införa en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden följdändras de tidigare hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i 1 a och 2–7 §§ hushållningsförordningen.

I avsnitt 7.2 har vi föreslagit att det införs en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden. Förslaget innebär att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen. Med anledning av förslaget ändras hänvisningar avseende dessa kapitel i förordningens 1 a och 2–7 §§ till motsvarande kapitel i den nya lagen.

Övriga ändringar i hushållningsförordningen beskrivs i avsnitten 7.5.5 och 7.5.9.

7.6.6 Havsplaneringsförordningen

Förslag: Med anledning av förslaget att införa en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden följdändras de tidigare hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i 1–4 §§ havsplaneringsförordningen.

I avsnitt 7.2 har vi föreslagit att det införs en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden. Förslaget innebär att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen. Med anledning av förslaget ändras hänvisningar avseende dessa kapitel till den nya lagen. Det gäller bestämmelserna i 1–4 §§ havsplaneringsförordningen.

7.6.7 Andra förordningar

Förslag: Med anledning av förslaget att införa en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden följdändras de tidigare hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i 7 b § förordningen om anmälan för samråd, 2 § förordningen om vattenverksamheter, 4 § förordningen med instruktion för Sveriges geologiska undersökning, 1 och 4 §§ nationalstadsparksförordningen, 33 § havsmiljöförordningen, 2 kap. 4 b § plan- och byggförordningen, 1 § förordningen om geologisk lagring av koldioxid, 3 § förordningen om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt, 7 § förordningen med instruktion för Boverket samt i 2 § förordning med instruktion till Försvarsmakten.

Med anledning av förslaget om områdesanvändningsbesked ändras tidigare hänvisningar till 17 kap. miljöbalken i 4 och 7 §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 3 och 13 §§ förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar, 1 § förordningen om vattenverksamheter, 23 § förordningen om miljöprövningsdelegationer, samt i 26 § miljöbedömningsförordningen.

Med anledning av förslaget att flytta vissa bestämmelser från förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden följdändras 4 § förordningen om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt.

Flytt av 3 och 4 kap. miljöbalken

I avsnitt 7.2 har vi föreslagit att det införs en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden. Förslaget innebär att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen. Med anledning av förslaget ändras hänvisningar till 3 och 4 kap. miljöbalken i andra författningar. Sådana följdändringar görs i 7 b § förordningen om anmälan för samråd, 2 § förordningen om vattenverksamheter, 4 § förordningen med instruktion för Sveriges geologiska undersökning, 1 och 4 §§ nationalstadsparksförordningen, 33 § havsmiljöförordningen, 2 kap. 4 b § plan- och byggförordningen, 1 § förordningen om geologisk lagring av koldioxid, 3 § förordningen om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infra-

strukturomjekt, 7 § förordningen med instruktion för Boverket samt i 2 § förordningen med instruktion till Försvarsmakten.

Upphävande av 17 kap. miljöbalken

I avsnitt 7.5 har vi föreslagit att ett nytt områdesanvändningsbesked ska ersätta bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken. Med anledning av förslaget ändras tidigare hänvisningar till 17 kap. miljöbalken i 4 och 7 §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 1 § förordningen om vattenverksamheter, 23 § förordningen om miljöprövningsdelegationer, 3 och 13 §§ förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar samt i 26 § miljöbedömningsförordningen.

Upphävande av vissa bestämmelser i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

I avsnitt 7.5.9 har vi föreslagit att nuvarande bestämmelser i 1 kap. 3 § och 7 kap. 11–13 §§ förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, som avser möjligheten att under vissa förutsättningar ta ut ersättning för myndigheters arbete vid prövningen av 17 kap. miljöbalken, flyttas till förordningen om hushållning med mark- och vattenområden. Flytten motiveras av att bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken upphävs och ersätts av en ny prövning i områdesanvändningsbesked enligt den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Som en följd av flytten av bestämmelserna bör hänvisningen till 7 kap. 12 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken i 4 § förordningen om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt justeras.

7.7 Frågor för framtida översyn

Bedömning: 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.

Lämpligheten av separat tillåtlighetsprövning av vägar, järnvägar och farleder bör utredas i särskild ordning.

Möjligheten att i vissa fall förena ett områdesanvändningsbesked med ensamrätt till den aktuella användningen av området bör utredas separat.

7.7.1 Planläggning i havsplan

I avsnitt 5.4.3 har vi beskrivit vilka utmaningar vi och Utredningen om havsbaserad vindkraft har identifierat i förhållande till frågan om tidigt besked om lämplig plats för havsbaserad vindkraft genom planläggning i havsplan. Utredningen om havsbaserad vindkraft har föreslagit att utmaningarna löses genom ett nytt auktionssystem för havsbaserad vindkraft på motsvarande sätt som redan finns i flera andra länder.

Vi har i vår internationella utblick i kapitel 4 kunnat konstatera att samtliga studerade länder har en nationell planering för havsplanering i enlighet med havsplaneringsdirektivet. Inom ramen för havsplaneringen pekar länderna bl.a. ut lämpliga områden för vindkraft till havs. Vi har också kunnat konstatera att utpekandena i åtminstone de danska och tyska havsplanerna underbyggs av en strategisk miljöbedömning och att planerna är bindande för efterföljande beslut på så sätt att det är inom dessa områden som anläggningar för havsbaserad vindkraft kan tillåtas. Både i Danmark och Tyskland krävs det en fullstor miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med MKB-direktivet för att realisera vindkraftsanläggningen. I Tyskland finns möjligheten för nationella myndigheter att inom ramen för havsplanens utpekanden planlägga för vindkraftsanläggningen och då pröva om området i fråga är en lämplig lokalisering enligt MKB-direktivet. Detta har gjorts för delar av de områden som pekats ut som lämpliga för havsbaserad vindkraft i havsplanen. Sökanden får sedan komplettera med övriga delar av miljökonsekvensbeskrivningen i sin ansökan (se avsnitten 4.3.2 och 4.6.2). Detta sätt att arbeta med planläggning för att underlätta efterföljande tillståndsprövning är också något som vi kan se förordas inom unionsrätten. Detta framgår exempelvis av EU-förordningen om netto-nollteknik och kravet på medlemsstater att peka ut s.k. accelerationsområden för förnybar energi i den senaste ändringen

av förnybartdirektivet (RED III) även om havsplanen och dessa planer är olika till sitt syfte och storlek (se avsnitt 3.2.3).

Precis som Utredningen om havsbaserad vindkraft är inne på använder länderna utöver havsplanen också ett auktionssystem i syfte att tydliggöra vilken projektör som ska ges förtur och ensamrätt till området.

Vi har inte uttryckligen i uppgift att se över behovet av att stärka nuvarande utpekanden av allmänna intressen i relation till användningen av mark- och vattenområden genom planläggning på nationell nivå rent generellt. Som vi beskriver i avsnitt 5.4.3 har vi dock identifierat att det finns ett behov av att utreda syftet med planläggning i havsplan och förutsättningarna för ett stärkt utpekande av lämplig användning av havsområden i havsplan. Som en följd av det i departementspromemorian *Nationell fysisk planering* identifierade behovet av översyn av nationell fysisk planering gör vi bedömningen att en sådan översyn av planläggning i havsplan lämpligen bör göras samordnat och samtidigt med en översyn av förutsättningarna för nationell fysisk planering på land.

7.7.2 Tillåtlighetsprövning av vägar, järnvägar och farleder

I dag finns krav på tillåtlighetsprövning för allmänna farleder enligt 17 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken. Regeringen har också möjlighet att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av vägar, järnvägar och farleder samt hamnar genom bestämmelserna i 17 kap. 3 § och 5 § andra stycket miljöbalken. Som vi har beskrivit i avsnitt 7.5.2 finns inte fullt ut samma utmaningar med regeringens tillåtlighetsprövning av denna typ av projekt som av sådana för vilka tillstånd enligt miljöbalken krävs. Detta då det, utöver regeringen, endast är en statlig förvaltningsmyndighet som är inblandad i dessa tillståndsprocesser. De unionsrättsliga utmaningar som vi har beskrivit gör sig trots det gällande även i denna typ av tillåtlighetsärenden.

Eftersom vår översyn i första hand har avsett sådana verksamheter för vilka tillstånd enligt miljöbalken krävs gör vi bedömningen att behovet och lämpligheten av att ersätta regeringens nuvarande tillåtlighetsprövning av vägar, järnvägar och farleder behöver utredas i särskild ordning. Vårt förslag i denna del innebär endast att

regleringen om regeringens tillåtlighetsprövning av sådana projekt flyttas till respektive sektorslag (se avsnitt 7.5.2).

7.7.3 Områdesanvändningsbesked i kombination med ensamrätt

Under utredningsarbetet har frågan om exklusivitet i förhållande till ett ställningstagande i ett områdesanvändningsbesked kommit upp. Samtidigt har det inte förts fram att det skulle finnas ett generellt behov för projektörer att få ensamrätt till ett sådant område som avses i ett områdesanvändningsbesked. Vi har noterat att en sådan ensamrätt i första hand skulle kunna vara intressant för nya verksamheter i havsområden eftersom det i havsområden inte på samma sätt som på land på förhand går att skaffa sig förfoganderätt över området. Samtidigt har de svar vi har fått från vindkraftsbranschen (se avsnitt 7.5.3) visat på frågans komplexitet och någon enighet om behov av ensamrätt kopplad till ett tidigt besked i områdesanvändningsbesked finns inte. Vi kan dock konstatera att Utredningen om havsbaserad vindkraft har lämnat ett förslag på auktionssystem för att ge projektörer av havsbaserad vindkraft ensamrätt och ett ramverk inför den fortsatta exploateringen.¹⁰⁸ Om remissvaren på detta förslag medför ett behov av att se över frågan på nytt eller i relation till det av oss föreslagna områdesanvändningsbeskedet är det vår bedömning att en sådan översyn bör ske i särskild ordning.

¹⁰⁸ Se SOU 2024:89.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

8.1 Kapitlets innehåll

Detta kapitel innehåller en beskrivning av våra överväganden och förslag avseende ikraftträdande- och övergångsbestämmelser för de förslag vi lämnar i kapitel 7.

8.2 Ikraftträdande

Förslag: Förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Vi ser att det finns behov av att införa en ny reglering med möjlighet för det allmänna att lämna ett tidigt besked i olika avvägningsfrågor i relation till användning av mark och vatten. Samtidigt bör hänsyn tas till den tid som krävs för omställning till nya regler och en ny process. Omställningen kan handla om behov av framtagande av handläggningsstöd och ändrade arbetsrutiner. Med hänsyn tagen härtill och till den tid som behövs för regeringens arbete med utarbetande av en proposition med lagförslagen gör vi bedömningen att de nya bestämmelserna bör träda i kraft tidigast den 1 januari 2028. Detta gäller för samtliga författningsförslag.

8.3 Övergångsbestämmelser

8.3.1 Den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden

Förslag: 1. Föreskrifter som gäller vid lagens ikraftträdande ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i den nya lagen, om de har meddelats med stöd av bestämmelser i 3, 4 eller 17 kap. miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i en äldre lag.

1. Beslut om planer, tillstånd och tillåtlighet som har meddelats med stöd av 3, 4 eller 17 kap. miljöbalken ska fortsätta att gälla, om de har meddelats genom beslut enligt bestämmelser i miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser. Besluten ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i den nya lagen eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, om det inte följer något annat av denna lag eller av föreskrifterna.
2. Äldre bestämmelser i 3, 4 och 17 kap. miljöbalken gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet av den nya lagen och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Vi gör bedömningen att det är lämpligt med tre övergångsbestämmelser kopplade till ikraftträdandet av den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. För det första gör vi bedömningen att det är lämpligt att i en övergångsbestämmelse tydliggöra att föreskrifter som har meddelats före lagens ikraftträdande alltjämt ska gälla, om de inte har hunnit ersättas av nya föreskrifter. Sådana föreskrifter ska då anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i den nya lagen. Exempel på sådana föreskrifter är hushållningsförordningen och havsplaneringsförordningen.

För det andra gör vi bedömningen att det bör finnas en övergångsbestämmelse som tydliggör att beslut om planer, tillstånd och tillåtlighet som har meddelats med stöd av 3, 4 eller 17 kap. miljöbalken ska fortsätta att gälla, om de har meddelats genom

beslut enligt bestämmelser i miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser. Besluten ska då anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i den nya lagen eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, om inte något annat följer av den nya lagen eller föreskrifterna. Avsikten med övergångsbestämmelsen är således att tydliggöra att exempelvis regeringens beslut om havsplaner som har meddelats med stöd av 4 kap. 10 § miljöbalken och regeringens tillåtlighetsbeslut som har meddelats med stöd av 17 kap. miljöbalken inte upphävs som en följd av den nya regleringen.

Slutligen bör det av en övergångsbestämmelse framgå att äldre bestämmelser fortfarande gäller för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet av den nya lagen och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort (se mer om denna övergångsbestämmelse i avsnitt 8.3.2). I relation till den nya lagen bör denna övergångsbestämmelse utformas så att det blir tydligt att de äldre bestämmelser som avses är de som nu finns i 3, 4 och 17 kap. miljöbalken.

Ett mål eller ärende bör anses ha inletts när en anmälan eller ansökan kom in till prövningsmyndigheten. För planärenden bör gälla att ärendet ska anses inlett när den planläggande myndigheten eller kommunen har protokollfört att ett planärende har väckts eller att någon annan konkret åtgärd har vidtagits i form av utredningar, förslag till program eller liknande. Punkten bör både gälla ärenden och mål samt både processuella och materiella bestämmelser. Vidare bör de tidigare bestämmelserna gälla även för överklagande av beslut i mål och ärenden som har påbörjats före lagens ikraftträdande. Även överinstansens prövning av överklagandet bör i sådana fall göras med tillämpning av äldre bestämmelser.

8.3.2 Övriga författningar

Förslag: Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

På motsvarande sätt som är brukligt vid ändringar i miljöbalken, plan- och bygglagen m.fl. författningar gör vi bedömningen att äldre bestämmelser fortsatt bör gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Detta innebär bl.a. att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken bör tillämpas vid sådan planläggning och prövning som har inletts före ikraftträdandet. Vid prövning inleds ärendet ofta med en ansökan. Vid kommunal planläggning får ärendet ansetts inlett om det finns ett protokollfört beslut som visar att frågan har väckts. Om sådant beslut saknas bör det krävas att kommunen kan peka på någon konkret åtgärd som har vidtagits av något kommunalt organ i form av utredning, förslag till program eller liknande.

Övergångsbestämmelsen avser både mål och ärenden samt både processuella och materiella bestämmelser. Även vid överklagande av en dom eller ett beslut som är meddelat enligt nuvarande bestämmelser bör de nuvarande bestämmelserna tillämpas vid överprövningen.

Behovet av denna övergångsbestämmelse finns för samtliga föreslagna författningar.

9 Konsekvenser

9.1 Kapitlets innehåll

Detta kapitel innehåller vår analys av konsekvenserna av förslagen i kapitel 7. Konsekvenser av förslagen som inte redovisas i detta kapitel bedömer vi är av ringa betydelse.

Konsekvenserna beskrivs utifrån kraven på konsekvensutredning enligt våra direktiv och enligt kommittéförordningen respektive förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredningen har haft i uppdrag att analysera möjligheterna att samla bestämmelser om hushållning i en särskild lag och ta ställning till hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas i ett tidigt skede. Det ger konsekvenser för flera aktörer, men i första hand för det allmänna, som ska redovisa sina intressen och lämna ett tidigt besked avseende en föreslagen användning av ett mark- eller vattenområde, och för företag och enskilda som är mottagare av ett sådant besked. Redovisningen i detta kapitel är därför i huvudsak uppdelad på konsekvenser för staten, för kommuner, för regioner och för företag och enskilda. Vi beskriver också konsekvenserna för exempelvis miljö och klimat samt sysselsättning och offentlig service.

9.2 Problemet

Syftet med utredningen framgår av våra direktiv (se avsnitt 2.2.1). Direktiven i sin helhet framgår av bilaga 1.

En övergripande beskrivning av problembilden finns i våra direktiv. I kapitel 5 finns våra detaljerade beskrivningar av utmaningarna kopplade till nuvarande regelverk. Flera av dessa utmaningar har

också utretts tidigare i en rad utredningar och uppdrag (se beskrivning i kapitel 6).

Sammanfattningsvis kan här nämnas att utmaningarna enligt vår bedömning i första hand är en följd av en olämplig placering av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken, att besked från det allmänna om lämplig placering av en verksamhet i relation till allmänna intressen ofta kommer i ett sent skede, bristande effektivitet i genomförandet av nationella anspråk på mark- och vattenområden, samt otydlig avvägning mellan oförenliga allmänna intressen, såsom riksintressen och andra allmänna intressen. Vi gör bedömningen att dagens reglering inte bara upplevs otydlig och komplex, och därmed ineffektiv, utan också att den stora omfattningen av områden med riksintressen och andra nationella intressen riskerar att äventyra hela riksintressesystemets legitimitet. Vidare har vi identifierat en rad utmaningar med nuvarande tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Sammantaget kan utmaningarna bl.a. motverka intresset för investeringar i nya eller ändrade verksamheter i Sverige.

Vi ska enligt direktiven analysera möjligheterna att samla bestämmelserna om hushållning i en särskild lag och ta ställning till hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas i ett tidigt skede. Våra förslag innebär dels en ny placering av bestämmelserna om hushållning i en ny lag, dels en ny möjlighet för verksamhetsutövare att begära ett tidigt besked från det allmänna genom ett områdesanvändningsbesked från regeringen. Placeringen av hushållningsbestämmelserna i en egen lag bör, enligt vår bedömning, bidra till att alla samhällsekonomiska konsekvenser beaktas, vilket i sin tur bör leda till en god hushållning av mark- och vattenområden. Förslaget på tidigt besked om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i ett områdesanvändningsbesked medför, enligt vår bedömning, en regeringsprövning av verksamheter som är i bättre överensstämmelse med unionsrätten än nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Med regeringen som prövningsinstans för det tidiga beskedet ges också möjlighet till ett bredare och mer nationellt fokus i avvägningen mellan olika allmänna intressen. Våra förslag påverkar inte omfattningen av riksintressen eller andra allmänna intressen. Förslagen bör dock i allmänhet leda till en tydligare avvägning mot olika allmänna intressen.

9.3 Alternativa lösningar och effekter av om någon förändring inte sker

Våra direktiv lämnar ett relativt begränsat utrymme för oss att föreslå alternativa lösningar. Däremot beskriver vi i detta avsnitt de troliga effekterna av om någon ändring inte kommer till stånd (det s.k. nollalternativet). Därefter resonerar vi kring möjligheterna kring att genomföra förändringarna stegvis.

9.3.1 Nollalternativet

Ett alternativ till våra förslag vore att helt låta befintligt regelverk fortsätta gälla i oförändrat skick – det s.k. nollalternativet. Fördelen med att inte göra några ändringar i miljöbalken m.fl. författningar vore att vi därigenom skulle undvika behovet av att domstolar och myndigheter behöver lära sig att tillämpa delvis nya bestämmelser i en ny lag. Förslaget att flytta över bestämmelserna om hushållning till en ny lag bör dock inte påverka domstolarnas eller myndigheternas arbetssätt i nämnvärd utsträckning, jämfört med dagens reglering, och kommer därmed inte att kräva någon förändring av nuvarande organisation.

Det har under utredningsarbetet förts fram att hushållningsbestämmelserna har en nära koppling till bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken, som också ska tillämpas vid planläggnings- och prövningssituationer enligt olika lagar, och därför bör behållas i miljöbalken. Invändningen mot att flytta hushållningsbestämmelserna till en ny lag undviks med nollalternativet.

När det gäller invändningen mot att flytta hushållningsbestämmelserna till en egen lag kan vi dock konstatera att inte bara hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och miljöbedömningsbestämmelserna i 6 kap. miljöbalken är tillämpliga både vid planläggnings- och prövningssituationer enligt olika lagar. Detta gäller också exempelvis för bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken. Det är således inte i första hand på grund av att hushållningsbestämmelserna ska tillämpas både vid planläggnings- och prövningssituationer som vi gör bedömningen att de bör flyttas till en egen lag utan på grund av att hushållningsbestämmelserna till skillnad från bestämmelserna om miljöbedömningar och miljö kvalitetsnormer inte är en miljöfråga som har sin

utgångspunkt i ett unionsrättsligt miljödirektiv utan i huvudsak avser nationella anspråk. Detta även om tillämpningen av bestämmelserna i vissa situationer förutsätter att en miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken tas fram. Detta gäller exempelvis regleringen i nuvarande 4 kap. 10 § miljöbalken, om havsplan, som förutsätter att en strategisk miljöbedömning tas fram innan planen beslutas.

Förslaget om tidigt besked genom ett områdesanvändningsbesked är delvis en ny arbetsuppgift för det allmänna. Det bör dock påpekas att det allmänna även i dag lämnar ett liknande besked genom nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken, även om detta besked dels bedöms komma sent i processen, dels inte alltid är i överensstämmelse med unionsrätten. Med vårt förslag tillkommer beredningsuppgifter för vissa myndigheter. Uppgifterna är dock inte nya utan det handlar mer om att de kan öka från en mycket låg nivå till en låg nivå. De kostnader som är förknippande med beredningsuppgiften, föreslås delvis, på motsvarande sätt som i dag, kunna täckas av avgifter. En ökning av dessa kostnader kan dock helt undvikas med nollalternativet.

Nackdelen med nollalternativet är att vi därigenom inte löser behovet av tidigt besked och de utmaningar med nuvarande processer som antingen har redovisats i utredningsdirektiven eller identifierats av oss under utredningstiden (se beskrivning i kapitel 5). Regeringen har konstaterat att det finns ett behov av tidiga besked för vissa branscher, för att underlätta investeringsbeslut och påskynda genomförandet. Det finns alltså en stor potential för kostnadsbesparingar för företag genom att de får möjlighet att begära ett tidigt besked från det allmänna.

9.3.2 Alternativa lösningar som avser regeringens tillåtlighetsprövning

Vårt förslag innebär att regeringens tillåtlighetsprövning ersätts av ett områdesanvändningsbesked. I närtid har andra alternativa sätt att åstadkomma ett tidigt ställningstagande med viss grad av bindande verkan för den efterföljande prövningen utretts av andra utredningar. I avsnitt 7.5.5 redogör vi för hur vårt förslag skiljer sig från de som har lämnats av Utredningen om havsbaserad vindkraft, Kärnkraftsprövningsutredningen samt Klimat- och näringslivsdeparte-

mentet (promemorian *En mer ändamålsenlig prövning av kärn-tekniska anläggningar*).

Sammantaget gör vi bedömningen att det finns flera fördelar med vårt förslag jämfört med övriga förslag. En viktig fördel är att det, mot bakgrund av de utmaningar som finns inbyggda i dagens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken, helt ersätter detta för sådana verksamheter som ska tillståndsprövas enligt miljöbalken. En annan fördel är att vårt förslag innebär en mer tydlig och effektiv process och därmed ett tidigare besked om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Vi bedömer också att vårt förslag är i bättre överensstämmelse med internationell miljö rätt.

9.3.3 Stegvisa förändringar

Våra förslag innebär en ny reglering för att samla bestämmelserna om hushållning i en särskild lag och hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av bedrivande av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas i ett tidigt skede genom ett områdesanvändningsbesked av regeringen. Samtidigt slopas dagens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Förslagen hänger ihop som en helhet.

Det går dock att överväga ett stegvis införande av de två förslagen, där förslaget om att samla hushållningsbestämmelserna i en särskild lag införs i ett första steg, och möjligheten att begära ett områdesanvändningsbesked från regeringen som ersätter nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken, införs i ett andra steg. Det finns egentligen inte några fördelar med att dela upp genomförandet av våra förslag på detta sätt, annat än att myndigheterna får möjlighet att börja tillämpa den nya lagen med samlade bestämmelser om hushållning innan möjligheten att begära ett områdesanvändningsbesked från regeringen införs. På detta sätt skulle det allmänna få längre tid för förberedelser för att kunna lämna ett sådant tidigt besked.

Vi förordar att förslagen genomförs samlat.

9.4 Konsekvenser för staten

I detta avsnitt beskriver vi de huvudsakliga konsekvenserna av förslagen för staten. Konsekvenserna för staten handlar i första hand om tillämpningen av de nya bestämmelserna om områdesanvändningsbesked.

9.4.1 Regeringen

Förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

I avsnitt 7.2 beskriver vi vårt förslag till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden.

En positiv konsekvens för regeringen med detta förslag är att regeringens styrning och fortlöpande uppföljning av tillämpningen av lagen underlättas om hushållningsbestämmelserna blir samlade i en särskild lag. Genom att underlätta för regeringens styrning på detta sätt går det också att i förlängningen förvänta sig en mer effektiv och aktiv styrning av de statliga anspråk och intressen i mark- och vattenanvändningen som kommer till uttryck genom bestämmelserna. En sådan allmän effektivisering när det gäller styrningen och uppföljningen av statliga anspråk och intressen i mark- och vattenanvändningen bör kunna bidra till att lösa ut vissa av de utmaningar som vi har identifierat med den nuvarande regleringen. Vi har inte identifierat någon negativ konsekvens för regeringen med detta förslag.

Förslaget om ett tidigt besked från det allmänna

Förslaget innebär att ett nytt tidigt besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats införs. Beskedet bör inkludera avvägningar mellan motstående allmänna intressen enligt hushållningsbestämmelserna. Beskedet bör inte innehålla ett slutligt avgörande i sådana miljöfrågor som behöver prövas samlat och slutligt vid ett tillfälle.

Vi bedömer att regeringen är bäst lämpad att fatta ett sådant tidigt besked. Det kan motiveras av att avvägningar mellan olika allmänna intressen i stora delar är ett politiskt beslut. För prövning av sådana verksamheter har regeringen historiskt sett ansetts haft

de bästa förutsättningarna att inom ramen för uppställda normer göra de allmänna och samlade lämplighetsöverväganden som krävs mellan olika särskilt starka konkurrerande intressen. En regeringsprövning, i stället för en domstolsprövning, går också att motivera med att det bör finnas ett politiskt ansvar för avvägningen mellan stora eller på annat sätt viktiga intressen som har betydelse för samhällsplaneringen i stort. Samtidigt bör inte en politisk instans avgöra de mest miljöstörande anläggningarnas tillåtlighet, utan en prövning av tillåtligheten utifrån ett miljöperspektiv bör göras av en domstol eller statlig förvaltningsmyndighet (se mer om detta i vårt tidigare betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*¹).

Behovet av ett tidigt besked talar dock delvis emot att det är regeringen som bör fatta besluten. Regeringens handläggning av ärenden av olika karaktär, däribland tillåtlighet till verksamheter med stöd av bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken är ofta långa (se statistik i avsnitt 5.3.4). Vårt förslag innebär dock att regeringsprövning i områdesanvändningsbesked begränsas jämfört med nuvarande tillåtlighetsprövning. Prövningen i områdesanvändningsbesked har ett tydligare fokus på en i stora delar politisk avvägning mellan allmänna intressen. Förslaget innebär vidare att områdesanvändningsbeskedet inte innehåller ett avgörande i sådana miljöfrågor som behöver prövas samlat och slutligt vid ett tillfälle. Även detta begränsar regeringsprövning. Sammantaget bör detta minska risken för långa handläggningstider hos regeringen.

En negativ konsekvens av förslaget att regeringen ska fatta besluten om områdesanvändningsbesked är att regerings beslut inte utgör rättspraxis i den meningen att de utgör en rättskälla. Besluten ger därför inte vägledning för bedömningar om avvägningar mellan motstående allmänna intressen för andra prövningssituationer. Det kan i förlängningen få konsekvenser för domstolar och myndigheter vid prövningen av motstående allmänna intressen. Rättspraxis kommer dock även fortsatt att finnas genom de mål där domstol överprövar frågor om tillämpning av hushållningsbestämmelserna vid tillståndsprövning, dvs. i mål som inte har föregåtts av ett områdesanvändningsbesked.

Vårt förslag innebär vissa förändringar jämfört med dagens reglering. Genom förslaget ges en möjlighet att begära ett tidigt

¹ Se SOU 2024:98.

besked, samtidigt som möjligheten finns att pröva verksamheten på samma sätt som i dag. Om verksamhetsutövaren begär ett tidigt besked bör syftet med ett sådant besked vara att det ska ges i ett så tidigt skede så möjligt, dvs. innan ansökningshandlingarna i ett tillståndsärende är fullständiga. Detta kan innebära ett delvis nytt arbets- och förhållningssätt för regeringen som innebär att beskedet kan behöva lämnas innan underlaget har den omfattning och innehåll som behövs vid den efterföljande tillståndsprövningen. För att säkerställa att processen blir effektiv och att ett områdesanvändningsbesked ska kunna ges tidigt har vi också föreslagit en tidsfrist för den beredning av ärendet som den tillståndsprövande myndigheten ska utföra inför regeringens prövning (se förslag i avsnitt 7.5.5).

Enligt vår bedömning kommer regeringen inte att påverkas negativt av förslaget om nytt områdesanvändningsbesked rent resursmässigt. När det gäller omfattning av antalet ärenden som regeringen kan förväntas få med de nya bestämmelserna är vår bedömning att den bör vara i nivå med eller innebära något fler ärenden än antalet ärenden om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken. Enligt vår uppföljning av antalet ärenden de senaste tio åren har regeringen prövat och fattat beslut i 15 ärenden om förbehåll med stöd av bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken. Av dessa har regeringen tagit ställning i frågan om tillåtlighet i tre ärenden. Vår bedömning är att regeringen kan hantera en begränsad ökning av antal ärenden inom befintliga ekonomiska ramar. Den bedömningen bygger på att det visserligen kan tillkomma några fler ärenden än i dag, men att prövningen av dessa kommer att vara mer begränsad än dagens tillåtlighetsprövning. Även om antalet ärenden kan komma att öka något jämfört med dagens ärenden om tillåtlighet bör de resurser som finns för dagens hantering av tillåtighetsärendena vara tillräckliga även framöver vid handläggning av ärenden om områdesanvändningsbesked.

9.4.2 Länsstyrelserna

Förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

Länsstyrelserna bedöms påverkas marginellt av att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken föreslås flyttas till en ny lag. Vi bedömer att de strukturella ändringarna av regleringen inte kommer att inverka på länsstyrelsernas arbete. Deras roll kommer att förbli densamma.

Förslaget om ett tidigt besked från det allmänna

Av 4 kap. 5 § i den nya lagen om hushållning av mark- och vattenområden framgår att länsstyrelsen ska ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Bestämmelsen motsvarar dagens bestämmelse i 3 kap. 12 § miljöbalken. Nytt är att länsstyrelsen inte bara ska sammanställa sådant material på begäran av kommuner och myndigheter. I bestämmelsen förtydligas att en sådan sammanställning också ska utföras efter en begäran av regeringen. De uppgifter som länsstyrelserna ska lämna till regeringen bör, enligt vår bedömning, vara något mer begränsade än de som länsstyrelserna i dag lämnar till de tillståndsprovande myndigheterna och kommunerna inför provning enligt miljöbalken. Eftersom antalet nya ärenden per länsstyrelse och år, kanske ett eller två ärenden, kommer att vara försumbar är vår bedömning att den nya uppgiften för länsstyrelsen inte mer än marginellt kommer att påverka länsstyrelsernas arbete och resurser.

I vissa fall kan det bli aktuellt att länsstyrelsen (Miljöprövningsdelegationen) bereder ärendet om områdesanvändningsbesked inför regeringens provning. Det blir aktuellt om länsstyrelsen är den instans som senare ska pröva verksamheten enligt miljöbalken. Sådan beredning innefattar kungörelse och tillgängliggörande av begäran. Beredningen kan också innefatta att länsstyrelsen ska se till att ett gränsöverskridande samråd om begäran hålls eller att en konsultation med det samiska folket hålls enligt lagen om konsultation med det samiska folket. I länsstyrelsens beredningsuppgifter kommer även att ingå att ta emot och gå igenom inkomna yttranden från berörda myndigheter och enskilda samt att yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljerings-

grad. Även om detta innebär en ny uppgift för vissa länsstyrelser är de tillkommande arbetsuppgifterna i huvudsak av administrativ karaktär. Mot bakgrund av detta och då vi bedömer att det enbart kommer att bli fråga om ett fåtal ärenden per år bedöms de ökade kostnaderna kunna hanteras inom befintlig budgetram.

9.4.3 Mark- och miljödomstolarna

Förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

Förslaget om att flytta hushållningsbestämmelserna till en egen lag bedöms i sig inte få några konsekvenser för Mark- och miljööverdomstolen eller mark- och miljödomstolarna.

Förslaget om ett tidigt besked från det allmänna

Förslaget innebär att mark- och miljödomstolarna, i stället för regeringen, alltid kommer att pröva frågan om tillåtlighet även för de verksamheter som i dag omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Mot bakgrund av att domstolarna redan i dag får anses ta ställning till frågan om en verksamhet ska tillåtas, även inför regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken – genom det yttrande domstolen ska bifoga till ett överlämnande (jfr 21 kap. 7 § MB), bedömer vi att förslaget i praktiken inte innebär någon väsentligt ökad eller minskad belastning på mark- och miljödomstolarna. Den nya möjligheten för verksamhetsutövare att begära ett tidigt besked genom områdesanvändningsbesked bedöms dock innebära att tillståndsprövningens omfattning minskar i de mål som har föregåtts av en sådan prövning. Skälet för det är att frågan om vilken användning som ska ha företräde till området då redan är slutligt avgjord i och med regeringens besked.

På motsvarande sätt som vi beskrev i förhållande till länsstyrelserna kommer mark- och miljödomstol att bli beredningsmyndighet inför regeringens prövning i områdesanvändningsbesked även när en verksamhetsutövare har begärt ett områdesanvändningsbesked innan en tillståndsansökan har lämnats in till domstolen. Mot bakgrund av att vi bedömer att det enbart kommer att bli fråga om ett fåtal ärenden per år bedöms denna uppgift dock inte

innebära någon väsentligt ökad eller minskad belastning på mark- och miljödomstolarna jämfört med i dag.

Sammantaget bedömer vi att förslaget om områdesanvändningsbesked inte kommer att innebära någon väsentligt ökad eller minskad belastning på mark- och miljödomstolarna.

9.4.4 De allmänna förvaltningsdomstolarna

Enskildas rätt till överprövning av regeringens beslut garanteras genom möjligheten att ansöka om rättsprövning enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Konsekvensen av våra förslag för förvaltningsdomstolarna är att Högsta förvaltningsdomstolens rättsprövning av regeringens tillåtelsebeslut enligt 17 kap. miljöbalken ersätts av rättsprövning av regeringens beslut i områdesanvändningsbesked. Någon ändring avseende vilka verksamheter som i dag omfattas av krav på prövning enligt 17 kap. 1 och 3 § miljöbalken jämfört med vilka som kommer att omfattas av krav på områdesanvändningsbesked föreslås i princip inte, men eftersom ett frivilligt områdesanvändningsbesked kommer att kunna begäras av fler aktörer än i dag finns det en risk för att antalet rättsprövningar kan komma att öka något. Som vi har konstaterat ovan gör vi dock bedömningen att det endast kommer att handla om fåtal ärenden om områdesanvändningsbesked efter en begäran av en verksamhetsutövare per år. Därtill begärs rättsprövning av relativt få regeringsbeslut. Mot bakgrund av det relativt få rättsprövningar som kan aktualiseras med vårt förslag gör vi bedömningen att dessa ärenden bör kunna handläggas inom befintliga budgetramar.

9.4.5 Trafikverket och Sjöfartsverket

Förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

Eftersom vårt förslag inte innebär att hushållningsbestämmelserna ändras i sak medför inte den nya lagen några konsekvenser varken för Trafikverket eller Sjöfartsverket.

Förslaget om ett tidigt besked från det allmänna

I dag kan regeringen, med stöd av nuvarande 17 kap. 3 § miljöbalken, välja att förbehålla sig prövningen av byggande av en ny väg eller järnväg (jfr 17 kap. 3 och 5 §§ MB). För nya farleder krävs regeringens tillåtlighetsprövning (17 kap. 1 § MB). Som en jämförelse har regeringen under de senaste fem åren förbehållit sig prövningen av ett projekt som avsåg byggande av ny väg. Våra förslag innebär att regeringens tillåtlighetsprövning för vägar, järnvägar och farleder kvarstår, men att regleringen av denna tillåtlighetsprövning flyttas till respektive sektorslag. Eftersom vårt förslag därmed inte innebär några materiella ändringar jämfört med i dag bedöms förslaget inte få några konsekvenser för Trafikverket eller Sjöfartsverket.

9.4.6 Övriga myndigheter*Förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden*

Vi har tidigare redovisat att tolv statliga myndigheter har ansvar för att inom sitt verksamhetsområde ange sådana områden som de bedömer är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Vår bedömning är att dessa myndigheter påverkas, men endast marginellt, av att 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till en ny lag. Vårt uppdrag har endast varit att analysera möjligheterna att samla bestämmelserna om hushållning i en särskild lag. Det har inte varit att föreslå några ändringar i bestämmelserna eller i de intressen som kommer till uttryck genom bestämmelserna. Vi bedömer att de strukturella ändringarna av regleringen inte kommer att påverka andra myndigheter. Deras roll kommer att förbli densamma även om momenten i sig kommer ske i en annan ordning.

Den konsekvens som vi ser framför oss för riksintressemyndigheterna är att de kommer att behöva uppdatera befintliga vägledningar avseende hushållningsbestämmelserna. Eftersom det inte är fråga om några större ändringar i sak bedömer vi att detta arbete bör rymmas inom befintliga budgetramar.

Förslaget om ett tidigt besked från det allmänna

De övriga myndigheter som berörs indirekt av vårt förslag om ett tidigt besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten för en viss etablering på en viss plats, är i första hand de myndigheter som arbetar med utpekande av riksintresseanspråk samt Boverket som har i uppgift att samordna sådana frågor. I den mån myndigheterna berörs är det genom att de anspråk som de i dag hävdar som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken kan behöva vägas av mot andra riksintresseanspråk och allmänna intressen. Det kan för myndigheterna innebära en tillkommande arbetsuppgift att svara på remisser från regeringen inför beslut om en viss användning av ett mark- eller vattenområde. Det kan också i förlängningen bidra till att myndigheterna i större utsträckning än i dag kan behöva uppdatera och hålla sina riksintresseanspråk aktuella. Eftersom det är fråga om uppgifter av löpande karaktär, som dessutom redan ingår inom dessa myndigheters ansvar, så bedömer vi att detta arbete ryms inom befintliga budgetramar.

9.5 Statsfinansiella konsekvenser

Sammantaget gör vi bedömningen att våra förslag inte medför några finansiella och personella konsekvenser för regeringen, länsstyrelserna, domstolarna eller övriga statliga myndigheter. Den bedömningen gör vi mot bakgrunden att förslagen dels inte innebär några större ändringar i sak, dels innebär att de tillkommande ärendena om områdesanvändningsbesked från verksamhetsutövare bedöms bli få. Båda huvudförslagen bör således rymmas inom myndigheternas befintliga anslag.

9.6 Konsekvenser för kommunerna

Förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

Vårt uppdrag i denna del har varit att analysera möjligheterna att samla bestämmelserna om hushållning i en särskild lag. Enligt vår bedömning kommer förslaget inte att medföra någon negativ kon-

sekvens för kommunerna, i form av att nya krav riktas mot dem eller att kostnaderna, mer än marginellt skulle komma att öka.

Förslaget kommer dock att medföra flera positiva konsekvenser för kommunerna i olika planläggnings- och prövningssituationer. Vår bedömning är att hushållningsbestämmelsernas placering i 3 och 4 kap. miljöbalken har medfört att miljöfrågorna fått en större tyngd i avvägningen mellan olika statliga intressen än vad som gällde tidigare när bestämmelserna var placerade i lagen med hushållning av naturresurser m.m. Genom att bestämmelserna flyttas till en ny lag går det att stärka andra intressen, exempelvis den gröna näringens möjligheter att bidra till klimatomställningen.

En positiv konsekvens för kommunerna följer också av att statens anspråk på mark- och vattenområden samlas i en ny lag, och att det i den nya lagen blir tydligare när och hur bestämmelserna ska tillämpas, samt att det blir generellt enklare att göra avvägningar mellan oförenliga intressen.

Oförutsägbara och otydliga regler är i regel kostnadsdrivande och innebär i allmänhet hinder att genomdriva och förverkliga planer och beslut. Denna oförutsägbarhet innebär att det kan bli förhandlingar mellan en kommun och en exploatör om tolkningen av bestämmelserna, vilket också riskerar att ge olika resultat från fall till fall. På detta sätt riskerar oförutsägbara och otydliga regler långa planeringsprocesser merkostnader för kommuner och exploatörer. En enklare och tydligare lagstiftning, som förslaget innebär, leder generellt till lägre kostnader, även för kommuner, i detta fall särskilt lägre kostnader i olika planläggnings- och prövningssituationer. Några exempel på sådana lägre kostnader kan vara att minska risken för långa planerings- och prövningsprocesser eller besparingar som kan göras i kostsamma utredningar, eller en minskad risk för förseningar och fördyringar i samband med omtag eller kompletteringar av utredningar i ett sent skede.

Det är svårt att göra några beräkningar av vilka möjligheter som finns för sådana kostnadsbesparingar. Möjligheten att göra kostnadsbesparingar påverkas av många olika faktorer, där själva placeringen av bestämmelserna i sig inte har så stor betydelse för möjligheten till kostnadsbesparingar, även om den också är viktig. Möjligheten att göra besparingar hade varit ännu större om vi hade föreslagit fler ändringar i hushållningsbestämmelserna. Uppdraget har dock inte varit att ifrågasätta eller att på annat sätt föreslå ändringar i

hushållningsbestämmelserna som sådana eller av de statliga markanspråk som kommer till uttryck genom bestämmelserna. Vi har i stället begränsat våra överväganden och förslag till frågan om lämplig placering av regleringen.

Förslaget om ett tidigt besked från det allmänna

Förslaget som gör det möjligt att begära ett tidigt besked från regeringen om användningen av ett visst mark- eller vattenområde i förhållande till en viss verksamhet bör inte medföra några konsekvenser för landets kommuner. För dessa innebär förslaget endast att beskedet lämnas tidigare än i dag. Enligt nuvarande bestämmelser i 17 kap. 6 § miljöbalken krävs kommunfullmäktiges tillstyrkande innan regeringen får tillåta vissa verksamheter efter en tillåtlighetsprövning. Kommunfullmäktiges tillstyrkande, på motsvarande sätt som gäller vid tillåtlighetsprövning i dag, bör krävas innan ett positivt områdesanvändningsbesked ska kunna lämnas. Vår bedömning är att denna bestämmelse säkerställer att kommunerna fortsatt har ett starkt självbestämmande över mark- och vattenanvändningen i den egna kommunen, och att denna ställning inte försvagas i samband med den nya lagen eller av möjligheten för verksamhetsutvecklare att kunna begära ett områdesanvändningsbesked. Vår bedömning är alltså att kommunens självbestämmande inte påverkas på ett negativt sätt av vårt förslag.

Vidare får ett positivt områdesanvändningsbesked inte beslutas om det strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Endast sådana mindre avvikelser från en plan, som prövningsmyndigheten redan i dag får göra enligt 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken, kommer att få göras.

Vi har i uppgift att bedöma förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Vår sammantagna bedömning är att våra förslag inte påverkar den kommunala självstyrelsen.

Genom att möjligheten att begära ett områdesanvändningsbesked utökas jämfört med nuvarande tillåtlighetsprövning kan antalet

ärenden i vilka kommunerna kommer att behöva yttra sig öka något. Finansieringsprincipen är grundläggande för de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna. Principen innebär att kommuner inte ska behöva höja skatten eller prioritera om sin verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter.

Vår sammantagna bedömning är att våra förslag inte kommer att öka den administrativa bördan för kommunsektorn eller på annat sätt öka kostnaderna för kommunerna mer än marginellt. Vår bedömning i denna del tar också sin utgångspunkt i att våra förslag leder till en tydligare och därmed också enklare tillämpning av hushållningsbestämmelserna och därmed också en minskad administrativ börda för kommunsektorn som följd.

Kommunerna har en bred verksamhet och berörs också av förslaget i de fall de är verksamhetsutövare och bedriver en verksamhet, eller har önskemål om att utveckla en verksamhet, där det är aktuellt att få ett tidigt besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. I detta fall påverkas kommunerna på samma sätt som andra verksamhetsutövare (se nedan avsnitt 9.8 konsekvenser för företag).

9.7 Konsekvenser för regionerna

Regionerna, som i själva verket är kommuner enligt 1 kap. 7 § regeringsformen, påverkas av förslagen i betänkandet på ett likartat sätt som kommunerna.

De regioner som bedriver planering i regionplan påverkas också av förslaget om att hushållningsbestämmelserna flyttas till en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden. Det är i dagsläget tre regioner som enligt plan- och bygglagen är skyldiga att ha en regional fysisk planering. Det är Region Stockholm, Region Skåne och Region Halland. I övriga regioner är det frivilligt att använda regional fysisk planering.² Av regionplanen ska det framgå hur hänsyn har tagits till allmänna intressen i 2 kap. plan- och bygglagen, riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och på vilket sätt miljö kvalitetsnormer enligt förordning om tillsyn enligt miljöbalken 5 kap. har följts (se 7 kap. 2 § PBL). Förslaget att samla hushållningsbestämmelserna bör inte innebära några negativa konsekvenser för

² Se prop. 2017/18:266 s. 1 och 47.

regionerna, utan bör som regel i stället innebära en enklare hantering av bestämmelserna i regionplanerna. En tydligare och enklare lagstiftning bör enligt vår bedömning leda till lägre kostnader, i detta fall lägre kostnader i olika planläggnings- och prövningssituationer.

Regionerna kan också beröras av förslagen i detta betänkande i de fall de är verksamhetsutövare och bedriver verksamheter där det kan bli aktuellt med att begära ett tidigt besked från det allmänna om en viss mark- eller vattenanvändning. I dessa fall påverkas regionerna på samma sätt som andra verksamhetsutövare (se nedan avsnitt 9.8 konsekvenser för företag).

9.8 Konsekvenser för företag

Förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

Förslaget till ny lag innebär att bestämmelserna i nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen. I den nya lagen förtydligas när och hur bestämmelserna ska tillämpas. I den nya lagen placeras också bestämmelser om nationell områdesplanering och avvägning av allmänna intressen i områdesanvändningsbesked.

Att hushållningsbestämmelserna regleras i en egen lag i stället för i miljöbalken bedöms inte medföra några direkta eller indirekta konsekvenser för företag.

Förslaget om ett tidigt besked från det allmänna

Vårt förslag, som innebär att den obligatoriska tillståndsprövningen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken ersätts med krav på områdesanvändningsbesked för vissa verksamheter, bedöms enbart omfatta ett fåtal större företag. När det gäller anläggningar för kärnteknisk verksamhet finns det i dag tre stora energibolag som äger kärnkraftverk, Vattenfall, Uniper och Fortum. Några verksamheter för geologisk lagring av koldioxid finns inte i Sverige i dag. Det kan dock antas att det framför allt är stora bolag som skulle kunna söka sådana tillstånd.

För de verksamheter där regeringen kommer att kunna förbehålla sig prövningen i områdesanvändningsbesked efter en begäran motsvarande den bestämmelse som i dag finns i 17 kap. 4 a § miljöbalken

är det en större krets som kan omfattas. Det är dock fortfarande fråga om tillståndspliktiga verksamheter. Enligt uppgifter från Svenska miljörapporteringsportalen omfattas cirka 5 630 anläggningar av tillståndsplikt i Sverige, varav cirka 380 är A-verksamheter och cirka 5 250 är B-verksamheter. Siffrorna avser 2022.

Vad gäller storleken på företagen presenterade Svenskt Näringsliv resultatet av en enkätundersökning 2021, där 60 procent av de tillfrågade företagen angav att de hade en verksamhet som är en tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken. Bland de största företagen var andelen närmare 90 procent. Även bland mikroföretagen var det mer än 40 procent som angav att de måste ha tillstånd enligt miljöbalken. Som andel av bruttonationalprodukten svarade dessa sektorer för knappt 15 procent och som andel av den totala sysselsättningen för cirka 12 procent. Utifrån nationalräkenskapernas investeringsbegrepp svarar ”miljötillståndssektorn” för omkring 27 procent av de totala investeringarna, exklusive bostäder, i ekonomin.³ Det kan således konstateras att det är fråga om en relativt stor bredd som i teorin skulle kunna komma att omfattas av regeringens förbehåll. I praktiken är det, som har redogjorts för ovan, betydligt färre verksamheter som blir aktuella för nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken och enbart ett fåtal prövningar per år.

Vi har föreslagit att det införs en möjlighet för fler verksamheter än de som framgår av nuvarande bestämmelser i 17 kap. 1 och 4 a §§ miljöbalken som ska kunna få ett tidigt besked genom områdesanvändningsbesked. Det ska då handla om verksamheter som är av väsentligt allmänintresse. Flera olika slags verksamheter kan vara av väsentligt allmänintresse. Mot bakgrund av att det bör vara fråga om nyetablering gör vi antagandet att det trots ovanstående är fråga om förhållandevis få företag som berörs av möjligheten. Det är inte möjligt att närmare uttala sig om företagets storlek. Även om det i flera fall kan vara fråga om större företag finns det även mindre företag som söker tillstånd till verksamheter av väsentligt allmänintresse. Det kan exempelvis vara fråga om mindre etableringar, men som avser en ny och banbrytande teknik.

Vi gör bedömningen att konsekvenserna av att nuvarande tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken ersätts av en tillämpning

³ Se 50 miljarder och företag som försvann – Resultatet av krångliga och oförutsebara miljö-tillståndprocesser, Svenskt Näringsliv (2021), s. 8, 9 och 16.

av hushållningsbestämmelserna i ett områdesanvändningsbesked på ett generellt plan bör vara positiva. Möjligheten att begära ett frivilligt områdesanvändningsbesked bedömer vi kan leda till en ökad investeringsvilja då det för nya verksamheter införs en möjlighet att få ett tidigt besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. De föreslagna ändringarna som avser ett tidigt besked från det allmänna bedöms även bidra till en effektivare hantering av konkurrerande anspråk på mark- och vattenområden. På samma sätt som för andra aktörer leder en enklare och tydligare lagstiftning generellt till lägre kostnader. Några exempel på sådana lägre kostnader kan vara att minska risken för långa planerings- och prövningsprocesser eller besparingar som kan göras i kostsamma utredningar, eller en minskad risk för förseningar och fördyringar i samband med omtag eller kompletteringar av utredningar i ett sent skede. Därutöver gör vi bedömningen att vårt förslag i denna del kommer att leda till minskade kostnader för företagen genom att de ges en möjlighet att i ett tidigt skede och efter ett begränsat antal utredningar få besked om en plats är lämplig för en viss typ av verksamhet i stället för att invänta besked i frågan i samband med tillståndsbeslutet.

För de verksamheter som omfattas av krav på tidigt besked om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna genom beslut om bearbetningskoncession bör det dock vara en fördel att vårt förslag inte innebär att regeringen ska kunna förbehålla sig en prövning i områdesanvändningsbesked av sådana verksamheter som omfattas av en bearbetningskoncession. Det skulle annars ha lett till en dubbelprövning i förhållande till hushållningsbestämmelserna med potentiellt olika utgång.

9.9 Konsekvenser för enskilda

Förslaget till ny lag om hushållning med mark- och vattenområden

Vi bedömer att enskilda inte är direkt påverkade av vårt förslag om ny lag om hushållning med mark- och vattenområden. Förslaget syftar endast till att flytta och samla hushållningsbestämmelserna i en särskild lag. Det handlar alltså inte om att föreslå några ändringar i sak eller innehåll, eller att föreslå några förändringar i de nuvarande

statliga anspråken på användningen av mark- och vattenområden som kommer till uttryck genom bestämmelserna.

Vi vill dock påpeka att vissa statliga markanspråk och intressen, såsom t.ex. riksintressen för rennäringen eller yrkesfisket också berör enskilda. I dessa fall handlar det alltså inte bara om ett statligt markanspråk och intresse, utan också om ett enskilt intresse för en fungerande rennäring eller yrkesfiske. Vårt förslag att flytta och samla hushållningsbestämmelserna till en ny lag bedömer vi dock inte kommer att få någon påverkan som försvårar för rennäringen eller yrkesfisket.

Förslaget om ett tidigt besked från det allmänna

För enskilda som är verksamhetsutövare blir konsekvenserna i stora delar desamma som för företag (se avsnitt 9.8).

De enskilda som inte är verksamhetsutövare berörs framför allt av vårt förslag om det är någon verksamhetsutövare som begär ett tidigt besked om det allmännas grundläggande syn på en etablering av en ny verksamhet på en viss plats som är i närheten av den enskildes fastighet. Enligt vårt förslag ska verksamhetsutövare kunna begära ett områdesanvändningsbesked av regeringen om de avser att bedriva en verksamhet av väsentligt allmänintresse. Ett sådant områdesanvändningsbesked ska ersätta nuvarande tillåtlighetsprövning av regeringen. Det gör att enskilda i första hand påverkas av en ny process för ett sådant områdesanvändningsbesked. Vi bedömer dock inte att enskildas möjligheter till insyn och påverkan i en sådan process försämrats jämfört med dagens process om tillåtlighetsprövning. Snarare tvärtom eftersom vi gör bedömningen att regleringen av processen för handläggning och prövning av en begäran om områdesanvändningsbesked får anses vara tydligare än dagens reglering om tillåtlighetsprövning. Detta gäller bl.a. vårt förslag till reglering avseende kungörande och tillgängliggörande av begäran samt krav på gränsöverskridande samråd enligt 6 kap. 33 § miljöbalken i hushållningsförordningen.

För att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter innebär förslaget också att konsultationer i ska genomföras i den utsträckning det krävs enligt lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

Enskilda har, som påpekats tidigare, rätt att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut om områdesanvändningsbesked enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (se beskrivning av konsekvenserna för de allmänna förvaltningsdomstolarna i avsnitt 9.4.4).

Sammantaget bedömer vi att förslaget innebär att både regeringen och den myndighet som ska bereda ärendet inför regeringens prövning får tydligare processramar. Detta bör vara positivt för alla berörda, inklusive enskilda.

9.10 Konsekvenser för miljö och klimat

Våra förslag kan inte i sig anses ha några direkta konsekvenser av betydelse för miljö och klimat. Indirekt kan de dock leda till en ökad investeringsvilja då det för nya verksamheter införs en möjlighet att få ett tidigt besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. De föreslagna ändringar som avser frågan om ett tidigt besked från det allmänna bedöms också bidra till en effektivare hantering av konkurrerande anspråk på mark- och vattenområden. Förslaget bedöms inte leda till några negativa konsekvenser för miljön dels eftersom vi i förslaget ställer krav på en miljökonsekvensbeskrivning med uppgifter motsvarande de som anges i 6 kap. 35 § miljöbalken för ärendet om områdesanvändningsbesked, dels då beslutet om områdesanvändningsbesked inte innebär att slutlig ställning har tagits i frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller till annat krav enligt miljöbalken eller annan lag som påverkar förutsättningarna för om en specifik verksamhet att tillåtas på en specifik plats. Sådana krav ska således prövas i den efterföljande tillståndsprocessen.

Slutligen gör vi bedömningen att miljöfarlig verksamhet kan ha betydelse för den gröna omställningen. En mer effektiv prövning av sådan verksamhet kan därför bidra till att delar av den gröna omställningen kan ske snabbare och därmed ge klimatomfattiga fördelar.

9.11 Författningsförslagens överensstämmelse med EU-rätten

Hur respektive förslag förhåller sig till EU-rätten redogör vi för i kapitel 7. Sammantaget bedömer vi att våra författningsförslag är förenliga med EU-rätten och att förslagen delvis ökar det svenska regelverkets överensstämmelse med EU-rätten.

9.12 Övriga konsekvenser

9.12.1 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Våra förslag bedöms inte leda till några direkta konsekvenser för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet. Där-
emot kan förslagen leda till en ökad investeringsvilja i nya verksam-
heter i Sverige, vilket indirekt har positiva konsekvenser för syssel-
sättningen.

9.12.2 Brottligheten och brottsförebyggande arbetet

Våra förslag bedöms inte leda till några konsekvenser för brottslig-
heten eller det brottsförebyggande arbetet.

9.12.3 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Våra förslag bedöms inte leda till några konsekvenser för jämställd-
heten mellan kvinnor och män.

9.12.4 Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Våra förslag bedöms inte leda till några konsekvenser för möjlig-
heterna att nå de integrationspolitiska målen.

9.12.5 Personlig integritet

Våra förslag bedöms inte leda till några konsekvenser för den per-
sonliga integriteten.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om hushållning med mark- och vattenområden

1 kap. Syfte, innehåll och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om nationell fysisk planering och användning av mark- och vattenområden. Bestämmelserna syftar till att främja en god hushållning av mark- och vattenområden och därigenom tillgodose samhällets behov och utveckling.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller en beskrivning av lagens innehåll och syfte. Inledningsvis beskrivs att lagen innehåller bestämmelser om nationell fysisk planering och användning av mark- och vattenområden. Bestämmelser om nationell fysisk planering finns i lagens kap. 5.

Vidare beskrivs lagens syfte vilket är att främja en god hushållning av mark- och vattenområden och därigenom tillgodose samhällets behov och utveckling. Vad som avses med uttrycket ”god hushållning” framgår av lagens 2 kap. 1 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

2 § Bestämmelserna i denna lag om hushållning med mark- och vattenområden ska i fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

Ytterligare bestämmelser om lagens tillämpning utanför territorialgränsen finns i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Paragrafen motsvarar delar av tidigare 1 kap. 2 § miljöbalken.

I *första stycket* finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde utanför Sveriges territorium avseende frågor om geologisk lagring av koldioxid.

Av *andra stycket* framgår att det finns ytterligare bestämmelser om lagens tillämpning utanför territorialgränsen i två andra lagar. I övrigt är bestämmelserna i lagen således tillämpliga inom Sveriges territorium.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

2 kap. Hushållningsbestämmelser

God hushållning

1 § Mark, vatten och fysisk miljö i övrigt ska användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Med långsiktigt god hushållning avses att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företrädare ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om god hushållning.

Första stycket innehåller en generell bestämmelse om inriktningen för användningen av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 1 kap. 1 § andra stycket 4 miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 1 kap. 1 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Bestämmelsen placeras tillsammans med bestämmelsen om vad som avses med god hushållning, se mer om denna bestämmelse nedan i kommentaren till andra stycket.

Äldre förarbeten är i huvudsak tillämpliga även om bestämmelsen här endast är tillämplig i förhållande till hushållningsbestämmelserna. Avsikten med bestämmelsen är således fortsatt att ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen ska vägas mot varandra på ett sätt som sammantaget främjar en långsiktigt god hushållning av användningen av mark, vatten samt fysisk miljö i övrigt. På motsvarande sätt som anges i de ursprungliga förarbetena måste markanvändning och samhällsbyggande utformas på ett sätt som är förenligt med ett ekologiskt hållbart samhälle och samtidigt slå vakt om den materiella välfärden också för kommande generationer. I detta sägs ligga att ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga ska bevaras och värdefulla natur- och kulturmiljöer

skyddas. Planering måste kombineras med skyddsåtgärder och ibland måste även reparativa eller andra åtgärder som innebär någon form av biologisk kompensation vidtas.

Termerna mark respektive vatten har i princip samma innebörd som termerna har haft i arbetet med den fysiska riksplaneringen sedan 1970-talets början. Även de under markytan liggande jordlagren m.m. och grundvattnet samt resurser som finns under sjö eller havsbotten omfattas således av termerna. Med uttrycket "fysisk miljö i övrigt" avses i första hand fysiska resurser som har skapats av människan i form av byggnader, anläggningar m.m. Särskilt sociala och samhällsekonomiska synpunkter gör det angeläget att hela den fysiska miljön omfattas av en god hushållning. Bestämelsen ger därmed också uttryck åt den vida inriktning som den fysiska planeringen numera har. I denna planering uppmärksammas markens och vattnets användning bl.a. för bebyggelse och anläggningar samt för produktion och för annan försörjning. Uttrycket "fysisk miljö" återkommer i 6 §.

Vid överväganden och beslut om hur mark och vatten får användas måste hänsyn tas till de konsekvenser som olika användningssätt har för de begränsade naturresurser som är knutna till marken och vattnet. Användningen av den fysiska miljön bör med andra ord vara inriktad på en god hushållning från ekologiska, sociala och samhällsekonomiska synpunkter. Det innebär att tillgängliga resurser måste utnyttjas på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt både med hänsyn till olika användningssätt och över tiden. En avvägning måste då göras mellan å ena sidan intresset av att bevara naturresurser för framtiden och å andra sidan värdet av att ta en resurs i anspråk. I en god hushållning med mark, vatten och fysisk miljö i övrigt ligger ett krav på att intressen och anspråk som hänger samman med livsmedelsförsörjningen, industrins råvaruförsörjning, energiförsörjningen och samhällsbyggandet ska beaktas. Däri ligger bl.a. ett krav på att lämpliga områden ställs till förfogande för samhällsbyggandets olika led i form av t.ex. anläggningar för produktion och teknisk försörjning, för skilda vetenskapliga, kulturella och rekreativa behov samt för det militära och civila försvaret.

I en god hushållning ingår också att disponera resurserna och att utforma nödvändiga ingrepp med hänsyn till människornas behov och så att mångformigheten i natur och kulturmiljön bevaras. Be-

slut om användningen av våra naturresurser innebär i många fall att man måste göra avvägningar mellan ett flertal, ofta motstridiga intressen. Ekologiska, sociala och samhällsekonomiska synpunkter måste därvid vägas mot varandra på ett sätt som sammantaget främjar en god hushållning.

När kunskaperna om de ekologiska konsekvenserna av skilda ingrepp och exploateringsåtgärder är bristfälliga, medför det att man måste iaktta försiktighet med oåterkalleliga förändringar. Ett viktigt inslag i hushållningstanken är bevarande av natur och kulturvärden och skydd av särskilt ömtåliga mark- och vattenområden. Särskilda bevarandeåtgärder motiveras vidare av behovet att behålla handlingsfriheten för framtida omDispositioner av resursutnyttjandet, av behovet av referensområden för den vetenskapliga forskningen och för att tillgodose människors behov och önskemål bl.a. i fråga om rekreation och estetiska och kulturella upplevelser.

De sociala hänsyn som inryms i kravet på hushållning med naturresurserna är starkt sammanflätade med de ekologiska och samhällsekonomiska hänsyn som tidigare berörts. Frågan om hur mark- och vattenområden används för olika ändamål har stor betydelse från välfärdssynpunkt och med hänsyn till möjligheterna att skapa goda levnadsförhållanden för människorna. Krav på skydd mot för människan skadliga miljöbetingelser är givetvis grundläggande från social synpunkt liksom hävdandet av allemansrätten.

Vid valet mellan att bevara naturresurser eller att ta dem i anspråk bör i princip en samhällsekonomisk bedömning göras av vilken åtgärd som är att föredra. Den samhällsekonomiska värderingen måste göras bl.a. med utgångspunkt i målen för den ekonomiska politiken. Det innebär att effekterna på sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten måste tillmätas stor betydelse. En långsiktig expansion av produktion, investeringar och sysselsättning måste tryggas. Följderna för den regionala balansen och fördelningen av levnadsstandard i landet måste vägas in. Den samhällsekonomiska bedömningen innefattar även ett hänsynstagande till kommunernas ekonomiska situation liksom den påverkan på försörjningsläget som olika åtgärder kan komma att få. De ekologiska och sociala aspekterna har naturligtvis också ett ekonomiskt värde vid en sådan bedömning (jfr prop. 1985/86:3 s. 150–152).

Andra stycket har sin motsvarighet i tidigare 3 kap. 1 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 2 kap.

1 § lagen om hushållning med naturresurser m.m., vilken i sin tur delvis motsvarade 9 § andra stycket första meningen byggnadsstadgan. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 1 § miljöbalken ändras bestämmelsen så att det framgår att bestämmelsen utgör en definition av uttrycket ”långsiktigt god hushållning” i första stycket. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 1 § miljöbalken ändras bestämmelsen också språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen ska. Äldre förarbeten är fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

Särskilda markanvändningsintressen

2 § Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär.

Paragrafen motsvarar tidigare 3 kap. 2 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 2 kap. 2 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 2 § miljöbalken ändras bestämmelsen endast språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen ska. Äldre förarbeten är således fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

3 § Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

Paragrafen motsvarar tidigare 3 kap. 3 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 2 kap. 3 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 3 § miljöbalken ändras bestämmelsen endast språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen ska. Äldre förarbeten är således fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

4 § Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

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.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

Paragrafen motsvarar tidigare 3 kap. 4 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 2 kap. 4 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 4 § miljöbalken ändras bestämmelsen endast språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen ska. Äldre förarbeten är således fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

5 § Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Paragrafen motsvarar tidigare 3 kap. 5 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 2 kap. 5 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 5 § miljöbalken ändras bestämmelsen endast språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen ska. Äldre förarbeten är således fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

6 § Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Paragrafen motsvarar tidigare 3 kap. 6 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 2 kap. 6 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 6 § miljöbalken ändras bestämmelsen endast språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen ska. Äldre förarbeten är således fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

7 § Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.

Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Paragrafen motsvarar tidigare 3 kap. 7 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 2 kap. 7 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 7 § miljöbalken ändras bestämmelsen endast språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen ska. Äldre förarbeten är således fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

8 § Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Paragrafen motsvarar tidigare 3 kap. 8 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 2 kap. 8 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 8 § miljöbalken ändras bestämmelsen endast språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen ska. Äldre förarbeten är således fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

9 § Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Paragrafen motsvarar tidigare 3 kap. 9 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 2 kap. 9 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 9 § miljöbalken ändras bestämmelsen endast språkligt genom att

den äldre termen skall ersatts av termen ska. Äldre förarbeten är således fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

3 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten i vissa områden eller för vissa nationella allmänna intressen

Områden som i sin helhet är av riksintresse

1 § De områden som anges i 3 kap. 2–8 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse.

Paragrafen motsvarar tidigare 4 kap. 1 § första stycket första meningen miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur i huvudsak sin motsvarighet i 3 kap. 1 § första stycket första meningen lagen om hushållning med naturresurser m.m. Äldre förarbeten till 4 kap. 1 § första stycket första meningen miljöbalken är fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

2 § Inom följande områden ska turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid planläggning och prövning:

Kustområdet och skärgården i Bohuslän från riksgränsen mot Norge till Lysekil,

Kustområdet i Halland,

Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden,

Kustområdet i Skåne från Örnahusen söder om Skillinge till Åhus,

Kustområdena och skärgårdarna i Småland och Östergötland från Oskarshamn till Arkösund,

Kustområdena och skärgårdarna i Södermanland och Uppland från Oxelösund till Herräng och Singö,

Kustområdet och skärgården i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde,

Kustområdet och skärgården i Norrbotten från Bondöfjärden till riksgränsen mot Finland,

Öland,

Gotland,

Sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen i Skåne,

Åsnen med öar och strandområden och områdena söder därom utmed Mörrumsån och vid sjön Mien till Pukaviksbukten och Listerlandet,

Vänern med öar och strandområden,

Vättern med öar och strandområden,

Tiveden med områdena vid sjön Unden och sjön Viken samt området utmed Göta kanal mellan Karlsborg och Sjötorp,

Området Dalsland–Nordmarken från Mellerud och sjön Ånimmén vid Vänern till sjösystemet från Dals–Ed i söder till Årjäng och Östervallskog i norr,

Fryksdalen från Kil till Torsby samt området utmed övre delen av Klarälven inom Torsby kommun,

Mälaren med öar och strandområden,

Området Malingsbo–Kloten mellan Storå, Kopparberg, Smedjebacken och Skinnskatteberg,

Området utmed Dalälven från Avesta till Skutskär,

Siljan och Orsasjön med öar och strandområden samt området utmed Oreälven, sjön Skattungen och Oresjön med området söder därom över Gulleråsen och Boda till Rättvik,

Området utmed Ljusnan från Färila till Bergvik,

Vindelådalén,

Fjällvärlden från Transtrandsfjällen i söder till Tretriksroset med undantag för de fjällområden som anges i 5 §.

Paragrafen motsvarar i huvudsak tidigare 4 kap. 2 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur i huvudsak sin motsvarighet i 3 kap. 2 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 4 kap. 2 § miljöbalken ändras bestämmelsen språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen ska. Inledningen av bestämmelsen är också justerad för att tydliggöra att den aktuella bedömningen ska göras vid all planläggning och prövning. Med termen prövning avses både tillståndsprövning och annan prövning exempelvis en bedömning vid ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (jfr användningen av termen prövning i tidigare 2 kap. 6 § MB) eller en sådan prövning som görs i områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. i den nya lagen. Samtidigt har både den äldre termen exploateringsföretag och termen tillåtligheten kunnat fasas ut ur bestämmelsen. Äldre förarbeten gäller fortfarande för bedömningen som sådan.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

3 § Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde får anläggningar som avses i 6 kap. 2 § 1 och 4 § 1–11 inte komma tillstånd.

På Öland får anläggningar som avses i 6 kap. 2 § 1 och 4 § 1–6 och 8–11 inte komma till stånd.

Paragrafen motsvarar tidigare 4 kap. 3 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 3 kap. 3 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 4 kap. 3 § miljöbalken har paragrafhänvisningarna till 17 kap. miljöbalken justerats som en följd av att bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken har flyttats till 6 kap. i den nya lagen. Äldre förarbeten gäller fortfarande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

4 § Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 6 kap. 2 § 1 samt 4 § 1–6, 9 och 10 komma till stånd endast på platser där det redan finns anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 6 kap. 2 och 4 §§.

Paragrafen motsvarar tidigare 4 kap. 4 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 3 kap. 4 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 4 kap. 4 § miljöbalken har paragrafhänvisningarna till 17 kap. miljöbalken justerats som en följd av att bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken har flyttats till 6 kap. i den nya lagen. Äldre förarbeten gäller fortfarande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

5 § Inom fjällområdena Långfjället–Rogen, Sylarna–Helags, Skäckerfjällen, Burvattnet, Hotagsfjällen, Frostviken–Borgafjällen, Marsfjällen–Vardofjällen, Artfjället, Tärna–Vindelfjällen, Sarek–Mavas, Kebnekaise–Sjaunja, Rostu och Pessinki får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet.

Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

Paragrafen motsvarar tidigare 4 kap. 5 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 3 kap. 5 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Äldre förarbeten gäller fortfarande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

6 § Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte utföras i

1. nationalälvarna Torneälven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven med tillhörande vattenområden, källflöden och biflöden,

2. Dalälven i

a) vattenområdena Västerdalälven uppströms Hummelforsen och Österdalälven uppströms Trängslet med tillhörande käll- och biflöden, och

b) älvsträckorna Västerdalälven nedströms Skiffsforsen och Dalälven nedströms Näs bruk,

3. Ljusnan i

a) vattenområdena Voxnan uppströms Vallhaga med tillhörande käll- och biflöden, och

b) älvsträckorna mellan Hede och Svegsjön och mellan Laforsen och Arbråsjöarna,

4. Ljungan i

a) vattenområdena Ljungan uppströms Storsjön och Gimån uppströms Holmsjön med tillhörande käll- och biflöden, och

b) älvsträckorna mellan Havern och Holmsjön och nedströms Viforsen,

5. Indalsälven i

a) vattenområdena Åreälven, Ammerån, Storån–Dammån och Hårkan med tillhörande käll- och biflöden, och

b) älvsträckan Lången nedströms Landösjön,

6. Ångermanälven i

a) vattenområdena Lejarälven, Storån uppströms Klumpvattnet, Långselån–Rörströmsälven, Saxån, Ransarån uppströms Ransarn och Vojmån uppströms Vojmsjön med tillhörande käll- och biflöden, och

b) älvsträckan Faxälven mellan Edsele och Helgumsjön,

7. Vapstälven med tillhörande käll- och biflöden,

8. Moälven med tillhörande käll- och biflöden,

9. Lögdeälven med tillhörande käll- och biflöden,

10. Öreälven med tillhörande käll- och biflöden,

11. Umeälven i

a) vattenområdena Tärnaån, Girjesån och Juktån uppströms Fjosoken med tillhörande käll- och biflöden, och

b) älvsträckan Tärnaforsen mellan Stor–Laisan och Gäuta,

12. Sävarån med tillhörande käll- och biflöden,

13. Skellefteälven i de delar som utgörs av källflödena uppströms Sädvajaure respektive Riebnes och Malån med tillhörande käll- och biflöden,

14. Byskeälven med tillhörande käll- och biflöden,

15. Åbyälven med tillhörande käll- och biflöden,

16. Luleälven i vattenområdena Stora Luleälven uppströms Akkajaure, Lilla Luleälven uppströms Skalka och Tjaktajaure och Pärälven med tillhörande käll- och biflöden,

17. Råneälven med tillhörande käll- och biflöden,

18. Emån med tillhörande käll- och biflöden,

19. Bräkneån med tillhörande käll- och biflöden,

20. Mörrumsån med tillhörande käll- och biflöden,

21. Fylleån med tillhörande käll- och biflöden,
22. Enningdalsälven uppströms riksgränsen till Norge med tillhörande käll- och biflöden, och
23. Klarälven mellan Höljes och Edebäck.

Trots första stycket får åtgärder som behövs för att upprätthålla, underhålla eller ändra en anläggning eller verksamhet vidtas, om åtgärderna inte medför någon ökad negativ miljöpåverkan eller endast en tillfällig sådan ökad påverkan.

Paragrafen motsvarar tidigare 4 kap. 6 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 3 kap. 6 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Äldre förarbeten gäller fortfarande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

7 § Området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården är en nationalstadspark.

Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

Trots bestämmelsen i andra stycket får en åtgärd som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark vidtas, om

1. åtgärden höjer parkens natur- och kulturvärden eller tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse, och
2. parken återställs så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada.

Paragrafen motsvarar tidigare 4 kap. 7 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 3 kap. 7 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Äldre förarbeten gäller fortfarande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

8 § En användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats.

Paragrafen motsvarar tidigare 4 kap. 8 § miljöbalken. Äldre förarbeten gäller fortfarande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

9 § Utöver sådana områden som avses i 1 § och som alltid är av riksintresse finns i 7 kap. miljöbalken särskilda föreskrifter om inskränkningar

i rätten att använda andra mark- och vattenområden som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har förklarat som skyddade.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller en upplysning om att det även för vissa andra utpekade områden än de som alltid är av riksintresse enligt detta kapitel finns inskränkningar i rätten att använda andra mark- och vattenområden. Upplysningen blir på så sätt en påminnelse om att det även i 7 kap. miljöbalken finns ett antal bestämmelser som påverkar möjligheten att använda ett visst mark- eller vattenområde på visst sätt.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

4 kap. Hushållningsbestämmelsernas tillämpning vid planläggning och prövning

1 § Bestämmelserna i 2 kap. och 3 kap. 1–7 §§ tillämpas vid planläggning och prövning som innebär en ändrad användning av mark- och vattenområden.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller en beskrivning av i vilka situationer hushållningsbestämmelserna ska tillämpas. Att bestämmelserna endast ska tillämpas vid planläggning och tillståndsprövning som innebär en ändrad användning av mark- eller vattenområden medför att pågående markanvändning inte berörs av bestämmelserna. Denna utgångspunkt överensstämmer med den prövning som har gällt enligt 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Att tillämpningen av hushållningsbestämmelserna endast avser ändrad användning av mark- och vattenområden innebär dock inte någon inskränkning i tillämpningsområdet för bestämmelserna om krav på Natura 2000-tillstånd i 7 kap. 28 a § miljöbalken, dvs. att krav på tillstånd i huvudsak gäller för alla verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde. Bestämmelsen i 3 kap. 8 § ingår därför inte i uppräknningen av paragrafer i 3 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

Avvägning mellan intressen

2 § Om ett område enligt 2 kap. 5–8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste 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 försvarsintresset ges företräde.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 3 kap.

Paragrafen motsvarar tidigare 3 kap. 10 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 2 kap. 10 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 10 § miljöbalken ändras bestämmelsen språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen ska. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 10 § miljöbalken justeras också paragrafhänvisningarna som en följd av bestämmelsernas nya placering i den nya lagen. Äldre förarbeten gäller fortfarande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

3 § I de områden som anges i 3 kap. 2–8 §§ får verksamheter och åtgärder komma till stånd endast om

1. det inte möter något hinder enligt 3 kap. 2–8 §§ och
2. det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i första stycket 2 och i 3 kap. 2–6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 2 kap. 4 § andra stycket.

Paragrafen motsvarar i huvudsak tidigare 4 kap. 1 § miljöbalken. Den första meningen i första stycket i 4 kap. 1 § miljöbalken återfinns dock numera i 3 kap. 1 § denna lag. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § miljöbalken hade i sin tur sin motsvarighet i 3 kap. 1 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 4 kap. 1 § miljöbalken är inledningen av bestämmelsen justerad på så sätt att det äldre uttrycket ”exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön” har ersatts av uttrycket ”verksamheter och åtgärder” för bättre anpassning till övriga bestämmelser i den nya lagen och för att tydliggöra att det är sådana som avses. Vidare har paragrafhänvisningarna justerats som en följd av bestämmelsernas placering

i den nya lagen. Äldre förarbeten gäller fortfarande för bedömningen som sådan.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

Planer och planeringsunderlag

4 § Den myndighet som handlägger ett mål eller ärende enligt denna lag ska se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen (2010:900) och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet. Om myndigheten begär det, är kommunen skyldig att tillhandahålla planer enligt plan- och bygglagen samt planeringsunderlaget till dessa.

Paragrafen motsvarar i huvudsak tidigare 3 kap. 11 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 6 kap. 1 § första och andra stycket lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 11 § miljöbalken tydliggörs i den nya bestämmelsen att det handlar om myndigheter som handlägger mål eller ärenden enligt denna lag och inte bara enligt miljöbalken. Att även myndigheter som handlägger mål och ärenden enligt miljöbalken omfattas av kraven i bestämmelsen framgår genom hänvisningar i miljöbalken (jfr 2 kap. 6 § MB). Äldre förarbeten om vilket planeringsunderlag som avses gäller fortfarande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

5 § Länsstyrelsen ska ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen ska på begäran tillhandahålla planeringsunderlaget åt regeringen och de kommuner och myndigheter som ska tillämpa denna lag.

Paragrafen motsvarar i huvudsak tidigare 3 kap. 12 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin huvudsakliga motsvarighet i 6 kap. 1 § tredje stycket lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 11 § miljöbalken tydliggörs i den nya bestämmelsen att länsstyrelsen inte bara ska tillhandahålla planeringsunderlag åt de kommuner och myndigheter som ska tillämpa lagen utan också åt regeringen om det är regeringen som ska tillämpa lagen exempelvis enligt de nya bestämmelserna om områdesanvändningsbesked. I övrigt gäller äldre förarbeten fortfarande. Bland de underlag som kan vara aktuella vid tillämpningen

av hushållningsbestämmelserna återfinns de åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i 5 kap. 18 § miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5.

6 § Regeringen får i ett enskilt fall besluta att en eller flera kommuner ska redovisa till regeringen eller någon annan myndighet hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (2010:900) avser att tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark och vatten enligt 2 och 3 kap. denna lag.

Paragrafen motsvarar tidigare 3 kap. 13 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin huvudsakliga motsvarighet i 6 kap. 2 § första meningen lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 13 § miljöbalken har kapitelhänvisningarna justerats som en följd av bestämmelsernas placering i den nya lagen. Äldre förarbeten gäller fortfarande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

7 § Statliga myndigheter ska anmäla till regeringen om det uppkommer behov av en sådan redovisning som avses i 6 §.

Paragrafen motsvarar tidigare 3 kap. 14 § miljöbalken. Den bestämmelsen hade i sin tur sin motsvarighet i 6 kap. 2 § andra meningen lagen om hushållning med naturresurser m.m. Jämfört med bestämmelsen i 3 kap. 14 § miljöbalken har paragrafhänvisningen justerats som en följd av bestämmelsernas placering i den nya lagen. Äldre förarbeten gäller fortfarande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

5 kap. Nationell fysisk planering

Områden för geologisk lagring av koldioxid

1 § Regeringen får meddela föreskrifter om var geologisk lagring av koldioxid får ske med hänsyn till lagringsplatsernas avgränsning mot land och vatten, mot allmänt och enskilt vatten samt mot Sveriges och andra staters territorier och ekonomiska zoner.

Paragrafen motsvarar tidigare 4 kap. 9 § miljöbalken. Äldre förarbeten är fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

Havsområden

2 § För vart och ett av havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet ska det finnas en havsplan. Havsplanerna ska omfatta Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav utanför de särskilda avgränsningslinjer, en nautisk mil räknat från baslinjerna, som framgår av bilaga 6 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.

Paragrafen motsvarar tidigare 4 kap. 10 § första stycket första och andra meningarna miljöbalken. Äldre förarbeten är fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

3 § Syftet med havsplanen ska vara att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling.

Paragrafen motsvarar tidigare 4 kap. 10 § första stycket tredje meningen miljöbalken. Äldre förarbeten är fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

4 § Havsplanen ska beslutas av regeringen.

Paragrafen motsvarar tidigare 4 kap. 10 § första stycket sista meningen miljöbalken. Äldre förarbeten är fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

5 § Regeringen får meddela närmare föreskrifter om planläggning i havsplan och om sådana förbud eller begränsningar som i fråga om verksamheter och åtgärder inom ett havsplanerat område behövs för att uppnå syftet med planen.

Paragrafen, som delvis motsvarar tidigare 4 kap. 10 § andra stycket miljöbalken, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter om planläggning i havsplan och om sådana förbud eller begränsningar som i fråga om verksamheter och åtgärder inom ett havsplanerat område behövs för att uppnå syftet med planen. Föreskrifter om planläggning i havsplan finns i havsplaneringsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

6 kap. Besked om områdesanvändning

Områdesanvändningsbeskedets innebörd

1 § I ett områdesanvändningsbesked ska regeringen ta ställning till om ett visst mark- eller vattenområde får användas för en viss verksamhet.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller en beskrivning av ett områdesanvändningsbeskeds innebörd. Av bestämmelsen framgår att innebörden är att regeringen tar ställning till om ett visst mark- eller vattenområde får användas för en viss verksamhet. Uttrycket ”viss” används i detta sammanhang på motsvarande sätt som i miljöbalken avseende viss miljöfarlig verksamhet eller viss vattenverksamhet och avser således en specifik verksamhet.

Beskedet ersätter tidigare tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Samtidigt innebär beskedet inte att regeringen beslutar om tillåtlighet för en verksamhet. Ett positivt områdesanvändningsbesked innebär i stället att regeringen har gjort en prövning av hushållningsbestämmelserna i denna lag i relation till användningen av ett visst mark- eller vattenområde för en viss verksamhet. Ett negativt områdesanvändningsbesked innebär att regeringen meddelar att ett annat intresse än den verksamhet som begäran avser väger tyngre. Om inga motstående intressen finns kommer regeringens bedömning att avse en generell bedömning av om den verksamhet som begäran avser medför en från allmän synpunkt god hushållning av mark- eller vattenområdet. När ett områdesanvändningsbesked krävs, hur prövningen går till och beskedets rättsverkan framgår av efterföljande paragrafer i kapitlet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

Krav på områdesanvändningsbesked

2 § Ett områdesanvändningsbesked krävs inför nya verksamheter av följande slag:

1. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, och
2. geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall avstå från att lämna ett områdesanvändningsbesked för en sådan verksamhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när det krävs ett områdesanvändningsbesked.

I *första stycket* anges inför vilka nya verksamheter som ett områdesanvändningsbesked alltid krävs. Situationerna motsvarar de som tidigare gällt för krav på tillåtighetsprövning enligt 17 kap. 1 § första stycket 1 och 3 miljöbalken.

I *andra stycket* anges, på motsvarande sätt som enligt tidigare 17 kap. 1 § andra stycket miljöbalken, att regeringen får avstå från att lämna ett områdesanvändningsbesked om det finns särskilda skäl. Vad som ska räknas som särskilda skäl följer av förarbetena till tidigare 17 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

Områdesanvändningsbesked efter förbehåll

3 § För andra verksamheter än sådana som avses i 2 § får regeringen för ett visst fall förbehålla sig rätten att i områdesanvändningsbesked lämna besked om lämplig användning av ett mark- eller vattenområde enligt bestämmelserna i 2 kap., 3 kap. och 4 kap. 2 eller 3 § om

1. verksamheten i betraktande av de intressen som anges i 2 kap. kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag,

2. verksamheten utanför ett område som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 3 kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området, eller

3. verksamheten omfattas av 3 kap. 6 § andra stycket.

Om ett mål eller ärende pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen så snart som möjligt besluta om förbehåll. Ett sådant beslut får inte fattas efter det att en prövningsmyndighet som första instans har meddelat dom eller beslut i frågan om tillåtlighet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när regeringen får förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked. Bestämmelserna ersätter i huvudsak tidigare 17 kap. 3 § miljöbalken.

I *första stycket* anges för vilka verksamheter ett förbehåll kan bli aktuellt. Verksamheterna motsvarar de som avsågs i tidigare 17 kap. 3 § första stycket 1 och 3 miljöbalken och delvis de som avsågs i 17 kap. 3 § första stycket 2 miljöbalken. Förbehåll enligt bestämmelsen kan ske dels beträffande helt andra verksamheter än sådana som räknas upp i 2 §, dels i den paragrafen uppräknade verksamheter som inte är nya utan avses utvidgas eller ändras på annat sätt.

I *andra stycket* anges att regeringen så snart som möjligt ska besluta om förbehåll och att ett sådant beslut inte får fattas efter det att en prövningsmyndighet som första instans har meddelat dom eller beslut i frågan om tillåtlighet. Bestämmelsen motsvarar delvis den som fanns i tidigare 17 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken.

Att regeringen inte får besluta om ett förbehåll efter det att en prövningsmyndighet som första instans har meddelat dom eller beslut i frågan om tillåtlighet medför att regeringen inte kan förbehålla sig rätten att pröva lämplig användning av mark- och vattenområden för en verksamhet genom ett områdesanvändningsbesked när frågan om tillåtlighet prövas av en överinstans.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

4 § På kommunfullmäktiges begäran ska regeringen förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked inför beslut om tillstånd för en ny verksamhet av något av följande slag, om ett sådant förbehåll är möjligt enligt 3 § första stycket och det inte finns särskilda skäl för att avstå från prövningen:

1. järn-, stål- och andra metallverk samt ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. förbränningsanläggningar som har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
7. anläggningar för vindkraft som är tillståndspliktiga enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken,
8. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas,
9. anläggningar för behandling av farligt avfall där huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat kommer från andra inrättningar och där mer än 10 000 ton farligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt återvinns eller bortskaffas,
10. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 3 kap. 5 § som inte omfattas av ett beslut om bearbetningskoncession,
11. byggande av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden samt annan än helt tillfällig ankring eller förtöjning av sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av någon annan anledning,
12. vattenkraftverk som är avsedda för en installerad generatoreffekt av minst 20 megawatt,
13. vattenregleringar varigenom ett vattenmagasin av minst 100 miljoner kubikmeter under året eller tio miljoner kubikmeter under veckan ska utnyttjas,

14. vattenöverledningar eller andra vattenbortledningar från vattendrag eller sjöar med en normal oreglerad lågvattenföring av minst tio kubikmeter i sekunden i bortledningspunkten eller utloppet, om därigenom en sådan mängd vatten tas i anspråk att vattenföringen understiger fyra femtedelar av den normala oreglerade lågvattenföringen,

15. grundvattentäkter för tillgodogörande av en större vattenmängd än 10 000 kubikmeter om dygnet, om inte minst nio tiondelar av det uttagna vattnet återförs till grundvattenmagasinet,

16. andra vattenregleringar, vattenöverledningar och vattenbortledningar än som har angetts förut, om verksamheten avser någon av sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren, Storsjön i Jämtland eller Siljan och verksamheten kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag, och

17. flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vid vilka tillståndsprövningar för ny verksamhet som regeringen ska förbehålla sig rätten att lämna ett områdesanvändningsbesked efter en begäran av kommunfullmäktige. De verksamheter som anges motsvarar de som tidigare angavs i 17 kap. 4 a § miljöbalken.

Punkten 10 innehåller dock en begränsning jämfört med 17 kap. 4 a § 10 miljöbalken. Begränsningen innebär att sådana anläggningar som omfattas av ett beslut om bearbetningskoncession inte ska prövas på nytt i ett områdesanvändningsbesked.

Även *punkten 16* är ändrad jämfört med 17 kap. 4 a § 16 miljöbalken. Ändringen är språklig och innebär att termen företag ersatts av termen verksamhet. Bytet är en del i en modernisering av bestämmelserna och är inte avsedd att innebära någon ändring i sak jämfört med tidigare bestämmelser.

Tidigare förarbeten till 17 kap. 4 a § är fortfarande tillämpliga i de delar de inte avser frågan om tillåtlighet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

5 § En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § första stycket ska så snart som möjligt underrätta regeringen om verksamheten.

Om tillståndsprövning av verksamheten pågår ska myndigheten eller kommunen underrätta regeringen senast vid den sista tidpunkt för synpunkter som anges i kungörelsen av ansökan om tillstånd. Myndigheten eller kommunen ska i samband med underrättelsen till regeringen informera prövningsmyndigheten om att underrättelse enligt första stycket har gjorts.

Paragrafen, som delvis har sin motsvarighet i tidigare 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken, innehåller bestämmelser om skyldighet för myndighet eller kommun att underrätta regeringen om en sådan verksamhet som avses i 3 § första stycket.

Första stycket innebär att en myndighet eller kommun ska underrätta regeringen om en sådan verksamhet som avses i 3 § så snart som möjligt efter det att myndigheten eller kommunen fått kännedom om den. Att underrättelsen ska ske så snart som möjligt innebär att den ska göras i princip direkt efter det att myndigheten eller kommunen har fått kännedom om en sådan verksamhet.

Andra stycket anger en tidpunkt vid vilken en sådan underrättelse som avses i första stycket ska ske. Bestämmelsen i stycket innehåller också en skyldighet för myndigheten eller kommunen att informera den myndighet som ska pröva ansökan om tillstånd om underrättelsen till regeringen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

6 § Efter en begäran av den som avser att bedriva en sådan verksamhet som avses i 2 eller 4 § eller avser att bedriva en annan verksamhet av väsentligt allmänintresse får regeringen förbehålla sig att lämna ett områdesanvändningsbesked inför beslut om tillstånd för verksamheten, om ett sådant förbehåll är möjligt enligt 3 § första stycket och det inte finns särskilda skäl för att avstå från prövningen.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller bestämmelser om att regeringen får förbehålla sig möjligheten att lämna ett områdesanvändningsbesked även efter en begäran av den som avser att bedriva en viss verksamhet på motsvarande sätt som gäller efter en begäran av kommunfullmäktige.

Av bestämmelserna framgår att möjligheten att begära ett sådant förbehåll om områdesanvändningsbesked endast gäller för sådana verksamheter som avses i 2 och 4 §§ eller för den som avser att bedriva en annan verksamhet av väsentligt allmänintresse. Med uttrycket ”väsentligt allmänintresse” avses sådana verksamheter som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen, regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. I bedömningen av om en verksamhet är av väsentligt allmänintresse behöver hänsyn tas till det nationella behovet av verksamheten samt verksamhetens betydelse för arbetsmarknaden och sysselsättningen både i regionen och nationellt. Det kan handla om verksamheter som vid prövningstillfället anses

vara viktiga för att skydda grundläggande intressen i människors liv, såsom hälsa, säkerhet och miljö, eller som är grundläggande för staten och samhället. Bedömningen av om en viss verksamhet tillgodoser ett väsentligt allmänintresse ska avgöras från fall till fall och tillåtas variera över tid för att kunna möta samhällets behov. Exempel på sådana verksamheter som skulle kunna anses vara av väsentligt allmänintresse är verksamheter med tillverkning av baskemikalier, lastbilstillverkning, cementproduktion, ståltillverkning, järnvägsstationer, flygplatser, läkemedelsförsörjning, försörjning av sjukvårdsprodukter, livsmedelstillverkning och avloppsreningsanläggningar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3.

7 § En begäran enligt 6 § ska innehålla sådant underlag om verksamheten samt verksamhetens påverkan på ett allmänt intresse som regeringen behöver för att kunna besluta ett områdesanvändningsbesked.

Om begäran innehåller brister får regeringen förelägga den som har begärt prövningen att avhjälpa bristen inom viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att begäran kan komma att avvisas om föreläggandet inte följs. Om föreläggandet inte följs får regeringen avvisa begäran om bristen medför att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak.

Paragrafen saknar tidigare motsvarighet.

Första stycket innehåller bestämmelser om vilket underlag en begäran om områdesanvändningsbesked ska innehålla. Närmare bestämmelser med krav på innehållet finns i 8 § hushållningsförordningen.

Andra stycket innehåller bestämmelser om vilka åtgärder som kan vidtas om en begäran innehåller briser i förhållande till de krav på begäran som framgår av 8 § hushållningsförordningen. I föreläggandet om komplettering bör regeringen ange inom vilken tid bristen ska avhjälpas. Om detta inte sker och begäran på grund av detta inte kan läggas till grund för en prövning i sak får regeringen avvisa begäran. Enligt 6 § kan regeringen också, om det finns särskilda skäl, välja att avstå från att förbehålla sig prövningen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5.

Förfarandet

8 § Regeringens prövning enligt 2 § inleds efter överlämnande av frågan om områdesanvändningsbesked av den myndighet som ska pröva ansökan om tillstånd för verksamheten.

Paragrafen, som delvis motsvarar 18 kap. 2 § miljöbalken, innehåller bestämmelser om hur regeringens prövning inleds för sådana verksamheter som omfattas av ett obligatoriskt krav på områdesanvändningsbesked.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4.

9 § En begäran enligt 4 eller 6 § ska lämnas till regeringen. En begäran enligt 6 § ska göras innan tillstånd för verksamheten söks.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, reglerar till vilken myndighet en begäran enligt 4 eller 6 § ska lämnas och när en begäran enligt 6 § senast ska göras. Av bestämmelsen framgår att en begäran om områdesanvändningsbesked alltid ska lämnas till regeringen. Detta gäller oavsett om fråga är om en begäran av kommunfullmäktige enligt 4 § eller en begäran av den som avser att bedriva en verksamhet enligt 6 §. Vidare framgår att en sådan begäran som avses i 6 §, dvs. en begäran som görs av den som avser att bedriva en viss verksamhet, måste göras innan tillstånd för verksamheten söks hos den tillståndsprövande myndigheten.

Att den som har gjort en begäran om områdesanvändningsbesked enligt 6 § ska informera om detta i en kommande ansökan om tillstånd enligt miljöbalken framgår av 22 kap. 1 § 10 miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4.

10 § Om regeringen förbehåller sig prövningen enligt 3 § får regeringen överlämna ärendet för beredning till den myndighet som ska pröva ansökan om tillstånd för verksamheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om beredning av regeringens ärende vid en annan myndighet.

Av paragrafen framgår att regeringen efter beslut om förbehåll enligt 3 § får lämna över ärendet för beredning till den myndighet som också prövar eller kommer att pröva ansökan om tillstånd för verksamheten. Denna möjlighet gäller oavsett om förbehållet följer på ett överlämnande av prövningsmyndigheten, en begäran från

kommunfullmäktige enligt 4 §, en begäran av den som avser att bedriva en verksamhet enligt 6 § eller efter ett eget initiativ av regeringen. Vilka krav som gäller på beredningen av ärendet vid prövningsmyndigheten framgår av 9 § hushållningsförordningen. Även möjligheterna att ta ut en avgift för detta beredningsarbete framgår av bestämmelser i hushållningsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5.

Prövningen

11 § I ett ärende om områdesanvändningsbesked tillämpar regeringen bestämmelserna i 2–4 kap. Vid tillämpningen gäller inte kravet på tillstånd för verksamheten i 3 kap. 8 § innan prövningen får ske.

Områdesanvändningsbeskedet får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller bestämmelser om den prövning som görs inför regeringens beslut i ett områdesanvändningsbesked.

Av *första stycket* framgår att den prövning som regeringen gör handlar om en tillämpning av bestämmelserna i 2–4 kap. i den nya lagen. Bestämmelsen innebär att regeringen i ett områdesanvändningsbesked har möjlighet att tillämpa samtliga hushållningsbestämmelser i förhållande till en ny verksamhet. Tillämpningen av bestämmelserna är densamma som tidigare gällt vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken.

Nytt är dock att det i bestämmelsen tydliggörs att kravet i 3 kap. 8 § på tillstånd för en verksamhet eller åtgärd som kan påverka ett Natura 2000-område innan hushållningsbestämmelserna får tillämpas inte gäller i förhållande till regeringens prövning i områdesanvändningsbesked. Eftersom de områden som avses i 3 kap. 8 § enligt 3 kap. 1 § i sin helhet är av riksintresse behöver regeringens bedömning likväl innefatta en inledande bedömning enligt 4 kap. 3 § av om den planerade verksamheten kan genomföras på ett sätt som inte påtagligt skadar natur- och kulturvärdena i området. Av 15 § följer att den efterföljande prövningen av om ett Natura 2000-tillstånd kan ges dock ska vara oberoende av de ställningstaganden som regeringen har gjort i områdesanvändningsbeskedet.

Av *andra stycket* framgår att ett områdesanvändningsbesked inte får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. Bestämmelsen är i denna del identisk med vad som i dag följer av 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken. Innebörden av att ett område redan omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser är att det allmänna redan har tagit ställning till om en viss användning är lämplig. Därmed saknas behov av ett tidigt besked från det allmänna.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.6.

12 § I ett områdesanvändningsbesked ska regeringen

1. godkänna miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 42 § miljöbalken om en ansökan om tillstånd för verksamheten har gjorts innan ärendet om områdesanvändningsbesked avslutas, eller

2. göra en slutlig och samlad bedömning av beskedets miljöeffekter enligt 6 kap. 43 miljöbalken om ärendet om områdesanvändningsbesked avslutas innan en ansökan om tillstånd görs.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, tydliggör hur regeringen ska pröva och besluta om miljökonsekvensbeskrivningen. Bedömningen ska göras enligt bestämmelserna antingen i 6 kap. 42 eller 43 § miljöbalken. Vilken bestämmelse som blir aktuell är beroende av om en ansökan om tillstånd har hunnit lämnas in innan ärendet om områdesanvändningsbesked avslutas eller inte.

Om ett ärende om områdesbesked hinner avslutas innan en ansökan om tillstånd för verksamheten har lämnats till prövningsmyndigheten bör regeringen tillämpa 6 kap. 43 § miljöbalken och därmed i områdesanvändningsbeskedet göra en slutlig och samlad bedömning av beskedets miljöeffekter. I samband med det bör regeringen också ta slutlig ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven enligt 6 kap. miljöbalken. Med det menas att regeringen översiktligt ska redogöra för innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och övriga underlag i ärendet och sedan beskriva vilka betydande miljöeffekter som kan följa av ett positivt områdesanvändningsbesked.

Om en ansökan om tillstånd för verksamheten enligt miljöbalken hinner göras innan ärendet om områdesanvändningsbesked har avslutats är avsikten dock inte att regeringen ska slutföra hela miljöbedömningen i ärendet, som ju då också inkluderar tillståndsärendet,

utan endast bedöma om miljökonsekvensbeskrivningen kan ligga till grund för en prövning i områdesanvändningsbesked och därmed kan godkännas. Regeringen ska då tillämpa 6 kap. 42 § miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5.

Kommunalt tillstyrkande

13 § Kommunfullmäktiges tillstyrkande krävs för ett positivt områdesanvändningsbesked av verksamhet som

1. avses i 2 § 1, eller
2. avses i 3 § första stycket 1 eller 4 § och inte är en vattenverksamhet eller trafikanläggning.

Regeringen får trots första stycket ge ett positivt områdesanvändningsbesked för mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall eller en verksamhet som anges i 5 § 6, 7, 8 eller 9, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd och det inte finns någon annan plats som bedöms vara lämpligare för verksamheten eller som är lämplig och har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

Paragrafen, som har sin motsvarighet i tidigare 17 kap. 6 § miljöbalken, innehåller bestämmelser om krav på kommunfullmäktiges tillstyrkande innan ett positivt områdesanvändningsbesked kan ges. Skillnaden jämfört med regleringen i 17 kap. 6 § miljöbalken är att kommunfullmäktiges tillstyrkande inte avser frågan om tillåtlighet för verksamheten utan endast frågan om tillämpning av hushållningsbestämmelserna i områdesanvändningsbeskedet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.7.

Särskilda villkor i områdesanvändningsbeskedet

14 § I områdesanvändningsbeskedet får regeringen besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Om verksamheten avser geologisk lagring av koldioxid, får regeringen även besluta om villkor som behövs med hänsyn till synpunkter som Europeiska kommissionen har lämnat.

Paragrafen, som har sin motsvarighet i tidigare 17 kap. 7 § miljöbalken, innehåller bestämmelser om regeringens möjlighet att förena ett områdesanvändningsbesked med villkor.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.8.

Områdesanvändningsbeskedets rättsverkan och giltighetstid

15 § Om ett ärende om områdesanvändningsbesked avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 2 kap. och 3 kap. 1–7 §§ tillämpas endast vid den prövning som sker i ärendet om områdesanvändningsbesked.

Ett områdesanvändningsbesked innebär dock inte att slutlig ställning har tagits i frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller till annat krav enligt miljöbalken eller annan lag som påverkar förutsättningarna för om en specifik verksamhet kan tillåtas på en specifik plats.

Första stycket gäller inte i förhållande till senare beslut om planläggning eller prövning enligt plan- och bygglagen (2010:900), väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Paragrafen innehåller bestämmelser om områdesanvändningsbeskedets rättsverkan.

Första stycket har utformats med 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen som förebild. Bestämmelsen tydliggör att hushållningsbestämmelserna i 2 kap. och 3 kap. 1–7 §§ endast ska tillämpas i ärendet om områdesanvändningsbesked om en verksamhet senare också ska prövas enligt miljöbalken eller en annan lag. Exempel på sådan annan lag kan vara ellagen eller luftfartslagen. Vid denna senare prövning ska 2 kap. och 3 kap. 1–7 §§ således inte tillämpas igen om områdesanvändningsbeskedet fortfarande är giltigt. Hur länge ett områdesanvändningsbesked är giltigt framgår av 16 §.

I *andra stycket* tydliggörs att ett beslut om områdesanvändningsbesked inte innebär att slutlig ställning har tagits i frågan om tillåtlighet för en viss verksamhet på en viss plats. Det tydliggörs också att ställning inte har tagits till frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Dessa frågor behöver således prövas i den efterföljande prövningen.

Av *tredje stycket* framgår att hushållningsbestämmelserna i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden alltid ska tillämpas vid beslut om planläggning eller prövning enligt plan- och bygglagen, väglagen eller lagen om byggande av järnväg. Regeringens prövning i områdesanvändningsbesked är således inte bindande i förhållande till efterföljande planläggning och prövning enligt dessa lagar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.8.

16 § Beslutas ett positivt områdesanvändningsbesked innan ansökan om prövning görs är beskedet giltigt i fem år från den dag då beslutet om områdesanvändningsbesked fattades, om ansökan om prövning görs inom denna tidsfrist. Regeringen har dock möjlighet att inom tidsfristen och fram tills dess dom meddelats eller beslut fattats ändra beskedet om detta behövs med anledning av ny gemenskapslagstiftning eller Sveriges säkerhet.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller bestämmelser om områdesanvändningsbeskedets giltighetstid. Av paragrafen framgår att beskedet är giltigt i fem år under förutsättning att en ansökan om prövning skickas in till prövningsmyndigheten inom denna tidsram. Bestämmelsen tar sikte på de ärenden i vilka ett positivt områdesanvändningsbesked beslutas innan exempelvis en tillståndsansökan eller en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har lämnats in till prövningsmyndigheten. För de ärenden där ett beslut om områdesanvändningsbesked fattas under pågående tillståndsprövning har tidsfristen ingen betydelse utan områdesanvändningsbeskedet blir då alltid bindande för den pågående prövningen på motsvarande sätt som tidigare gällt för regeringens tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. miljöbalken.

Under femårsperioden finns möjlighet för regeringen att under vissa förutsättningar ändra beskedet. Bestämmelsen tar sikte på ärenden där ett positivt områdesanvändningsbesked har getts, men dom eller beslut i tillståndsärendet inte har fattats av den första prövningsinstansen. De förutsättningar som ska finnas för att regeringen ska få ändra områdesanvändningsbeskedet handlar om att det efter beslut om beskedet har skett sådana förändringar av unionsrätten eller sådana förändrade hänsynstaganden till Sveriges säkerhet som medför att den planerade verksamheten inte längre är lämplig inom det aktuella området. Uttrycket "Sveriges säkerhet" har samma innebörd som i brottsbalken och säkerhetsskyddslagstiftningen (se prop. 2013/14:51 s. 20 och 36 samt prop. 2017/18:89 s. 38, 39 och 133). Uttrycket tar således sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige och kan avse både militär och civil verksamhet. Uttrycket måste bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen. Tidigare var uttrycket starkt förknippat med Forsvarsmaktens verksamhet, eftersom det främsta hotet mot rikets säkerhet ansågs vara ett militärt angrepp. I dag är samhället och hotbilden mer komplex och föränderlig, vilket i sin tur har fört med sig att förhållanden inom andra samhällssektorer också kan vara av betydelse

för den nationella säkerheten. Regeringens bedömning kan innehålla både försvars- och säkerhetspolitiska avvägningar. Dessa kan i sin tur grundas på såväl nationella som internationella omständigheter, som var för sig eller tillsammans påverkar bedömningen om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhets på en viss plats.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.8.

Bemyndigande

17 § Regeringen får meddela föreskrifter om vad en begäran om områdesanvändningsbesked ska innehålla, om beredningen av ärendet inför regeringens prövning, om förutsättningarna för områdesanvändningsbesked i förhållande till olika typer av verksamheter samt om avgift för myndigheters kostnader för arbete med dessa ärenden.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller bestämmelser om bemyndigande för regeringen att föreskriva om kraven på innehåll i en begäran om områdesanvändningsbesked, om beredningen av ärendet inför regeringens prövning, om förutsättningar för områdesanvändningsbesked i förhållande till olika typer av verksamheter samt om avgift för myndigheters kostnader för arbete kopplat till regeringens prövning i områdesanvändningsbesked. Sådana föreskrifter finns i 8–13 §§ hushållningsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitten 7.5.5, 7.5.6 och 7.5.9.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Föreskrifter som gäller vid lagens ikraftträdande ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i den nya lagen, om de har meddelats med stöd av bestämmelser i 3, 4 eller 17 kap. miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i en äldre lag.

3. Beslut om planer, tillstånd och tillåtlighet som har meddelats med stöd av 3, 4 eller 17 kap. miljöbalken ska fortsätta att gälla, om de har meddelats genom beslut enligt bestämmelser i miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser. Besluten ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i den nya lagen eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, om det inte följer något annat av denna lag eller av föreskrifterna.

4. Äldre bestämmelser i 3, 4 och 17 kap. miljöbalken gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet av den nya lagen och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2028.

Enligt *punkten 2* ska föreskrifter som gäller vid lagens ikraftträdande anses meddelade med stöd av den nya lagen, om de har meddelats med stöd av bestämmelser i 3, 4 eller 17 kap. miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i en äldre lag. Detta gäller exempelvis för förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

Enligt *punkten 3* ska beslut om planer, tillstånd och tillåtlighet som har meddelats med stöd av 3, 4 eller 17 kap. miljöbalken fortsätta att gälla, om de har meddelats genom beslut enligt bestämmelser i miljöbalken eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser. Besluten ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i den nya lagen eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, om det inte följer något annat av denna lag eller av föreskrifterna. Detta innebär exempelvis att beslutade havsplaner fortsätter att gälla.

Enligt *punkten 4* ska äldre bestämmelser i 3, 4 och 17 kap. miljöbalken fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet av den nya lagen och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Ett mål eller ärende ska anses ha inletts när en anmälan eller ansökan kom in till prövningsmyndigheten. För planärenden ska gälla att ärendet ska anses inlett när den planläggande myndigheten eller kommunen har protokollfört att ett planärende har väckts eller att någon annan konkret åtgärd har vidtagits i form av utredningar, förslag till program eller liknande. Punkten gäller både ärenden och mål samt både processuella och materiella bestämmelser. Vidare ska de tidigare bestämmelserna gälla även för överklagande av beslut i mål och ärenden som har påbörjats före lagens ikraftträdande. Även överinstansens prövning av överklagandet ska i sådana fall göras med tillämpning av äldre bestämmelser.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1.

10.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

1 kap.

2 §

Bestämmelserna i denna balk om tillstånd, anmälan och tillåtlighet ska i fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 §, 10 kap. 18 a § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Paragrafen ändras som en följd av att bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden flyttas till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen innebär således att hänvisningen till bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden slopas. Användningen av termen tillåtlighet i första stycket avser den prövning som mark- och miljödomstol kan göra på yrkande av den sökande i enlighet med 21 kap. 26 § miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

2 kap.

6 §

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § 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*.

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Paragrafens *andra stycke* ändras genom att de tidigare hänvisningarna till 3, 4 och 17 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd dels av att bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden flyttas till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden, dels av att bestämmelserna om tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken ersätts med bestämmelser om områdesanvändningsbesked i 6 kap. samma lag.

Vidare tydliggörs att hushållningsbestämmelserna inte ska tillämpas vid prövningen om regeringen redan har lämnat besked om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i relation till den aktuella verksamheten i ett områdesanvändningsbesked. För att detta undantag ska bli tillämpligt gäller att områdesanvändningsbeskedets giltighetstid inte har gått ut. Att bestämmelserna i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden endast är tillämpliga i de fall som gäller ändrad användning av områdena framgår av 4 kap. 1 § i den nya lagen.

Övervägandena finns i avsnitten 7.2.2, 7.5.8 och 7.6.1.

9 §

Kan en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt denna balk, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl.

En verksamhet eller åtgärd får inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt.

Vad som sägs i första och andra stycket gäller inte, om regeringen har tillåtit verksamheten.

Paragrafen ändras genom att hänvisningarna till bestämmelser i 17 kap. miljöbalken stycket tas bort. Ändringen är en följd av att 17 kap. miljöbalken upphävs i samband med införandet av en ny lag om hushållning med mark- och vattenområden. Samtidigt finns fortsatt möjlighet för regeringen att pröva tillåtligheten av en verksamhet exempelvis enligt 15 d § väglagen, 2 kap. 7 a § lagen om byggande av järnväg och 1 d § lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Vid tillståndspröv-

ningen enligt miljöbalken bör hänsyn tas till sådana beslut av regeringen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

6 kap.

20 §

En specifik miljöbedömning ska göras i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska prövas

1. för ett tillstånd som avses i 7 kap. 28 a §, om det inte rör sig om brådsakande åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till skyddet mot allvarliga olägenheter för människors hälsa, eller

2. för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap., om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

En specifik miljöbedömning krävs inte för en sådan prövning som avses i 24 kap. 3, 5, 10, 13, 13 a, 14 eller 14 a §.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 17 kap. i första stycket andra punkten tas bort. Ändringen är en följd av att tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken slopas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

7 kap.

16 §

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder som har ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, eller

4. byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nät-koncession för linje enligt ellagen (1997:857).

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 17 kap. i andra punkten tas bort. Ändringen är en följd av att tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken slopas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

11 kap.

23 §

Tillstånd ska lämnas till följande vattenverksamheter, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:

1. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg vars anläggande har prövats i särskild ordning,
2. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar, och
3. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (2005:403).

Paragrafen ändras genom att den tidigare punkten 1 upphävs. Upphävandet är en följd av att regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken slopas. Samtidigt ändras numreringen av de återstående punkterna i paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

16 kap.

1 §

Regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen prövar mål och ärenden enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken. Vid prövningen av frågor om straff eller förverkande enligt 29 kap. gäller dock vad som är föreskrivet om brottmål i allmänhet och om hur frågor om förverkande ska prövas.

Närmare bestämmelser om vilka mål och ärenden som prövas av respektive prövningsmyndighet finns i 18 kap. 1–2 §§, 19 kap. 1–2 §§, 21 kap. 1 § och i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Beslut eller dom om återkallelse av tillstånd, dispens, godkännande och förbud mot fortsatt verksamhet samt omprövning av tillstånd eller villkor meddelas av tillståndsmyndigheten.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 17 kap. 1–4 §§ miljöbalken i andra stycket slopas. Ändringen är en följd av att bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken slopas och ersätts med en ny prövning i områdesanvändningsbesked enligt den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

4 §

Tillstånd till en anläggning för vindkraft får endast ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det.

Paragrafen ändras genom att det tidigare andra stycket, med bestämmelser om undantag från kommunalt tillstyrkande när regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken, upphävs. Ändringen är en följd av att tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken slopas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

11 §

Om mål eller ärenden enligt denna balk om tillstånd eller dispens till skilda verksamheter prövas samtidigt och verksamheterna på grund av att de berör samma naturresurs eller av någon annan orsak inte kan utövas vid sidan av varandra i enlighet med ansökningarna, *ska* verksamheterna om möjligt jämkas så att de kan komma till stånd utan väsentlig nackdel för någon av dem. Om en sådan jämkning inte kan göras, *ska* företrädere ges åt den verksamhet som bäst stämmer överens med 2 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Första stycket gäller inte om en samfällighet för de särskilda verksamheterna bildas enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Paragrafens *första stycke* ändras genom att den tidigare hänvisningen till 3 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 2 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken flyttas till 2 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Stycket ändras också språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen *ska*.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

18 kap.

1 §

Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, natur-

minnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning,

2. beslut av försvarsinspektören för hälsa och miljö enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, *och*

3. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de ska överklagas till regeringen.

Paragrafen ändras genom att den tidigare tredje punkten upphävs. Samtidigt ändras numreringen på den efterföljande punkten. Att den tidigare punkten 3 upphävs är en följd av att bestämmelsen om länsstyrelsens möjlighet att meddela beslut om avvikelse från ett tillåtlighetsbeslut av regeringen enligt 17 kap. 8 § miljöbalken slopas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

2 §

Regeringens prövning av frågor som avses i 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 §§ sker efter överlämnande.

Paragrafen ändras i två avseenden. För det första slopas den tidigare hänvisningen till 17 kap. 1 § miljöbalken. Ändringen är en följd av att 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning upphävs. För det andra ersätts den tidigare hänvisningen till 17 kap. 1 § miljöbalken med en hänvisning till 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken. Syftet med att föra in en hänvisning till dessa paragrafer är att tydliggöra att regeringens prövning av sådana frågor som framgår av dessa paragrafer sker efter överlämnande.

Övervägandena finns i avsnitten 7.5.2 och 7.6.1.

19 kap.

2 §

Om en förvaltningsmyndighet eller kommun finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, *ska* förvaltningsmyndigheten eller kommunen med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. *Om* regeringen *ska* pröva *verksamheten i ett områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 2 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* eller om regeringen har förbehållit sig rätten att pröva verksamheten i ett områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 3 § *samma lag ska förvaltningsmyndigheten överlämna frågan till regeringens avgörande.*

Att det finns en skyldighet att underrätta regeringen om verksamhet enligt 6 kap. 3 § *lagen om hushållning med mark- och vattenområden* framgår av 6 kap. 5 § *samma lag*.

Paragrafen ändras genom att tidigare paragrafhänvisningar till 17 kap. ersätts med paragrafhänvisningar till motsvarande bestämmelser i 6 kap. i den nya *lagen om hushållning med mark- och vattenområden*. Paragrafen ändras också genom att den andra meningen i första stycket innehållsmässigt blir fristående från den första meningen. Denna ändring innebär att det endast är vid ett överlämnande enligt bestämmelsen i första meningen som förvaltningsmyndigheten eller kommunen ska bifoga ett eget yttrande. Vid överlämnande för prövning i ett områdesanvändningsbesked enligt första styckets andra mening behöver förvaltningsmyndigheten inte bifoga ett sådant yttrande i sakfrågan. Däremot behöver myndigheten i vissa fall, enligt 9 § *hushållningsförordningen*, bifoga ett yttrande om miljökonsekvensbeskrivningen har den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att ligga till grund för regeringens prövning. Bestämmelserna i paragrafen ändras också språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen ska.

Övervägandena finns i avsnitten 7.5.2, 7.5.5 och 7.6.1.

21 kap.

7 §

Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. *Om regeringen ska pröva en verksamhet i områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 2 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden eller om regeringen har förbehållit sig rätten att pröva verksamheten i områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 3 § samma lag ska mark- och miljödomstolen överlämna frågan till regeringen för prövning.*

Om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen. Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets

radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.

Paragrafens *första stycke* ändras genom att tidigare paragrafhänvisningar till 17 kap. miljöbalken i första stycket ersätts med paragrafhänvisningar till motsvarande bestämmelser i 6 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Stycket ändras också genom att domstolen, på motsvarande sätt som gäller för en förvaltningsmyndighet enligt 19 kap. 2 § miljöbalken, ska överlämna frågan om prövning i områdesanvändningsbesked utan eget yttrande i sakfrågan. Detta framgår genom att den andra meningen i första stycket innehållsmässigt ändrats så att den blivit fristående från den första meningen. Denna ändring innebär att det endast är vid ett överlämnande enligt bestämmelsen i första meningen som domstolen ska bifoga ett eget yttrande. Vid överlämnande för prövning i ett områdesanvändningsbesked enligt första styckets andra mening behöver domstolen inte bifoga ett sådant yttrande i sakfrågan. Däremot kan domstolen i vissa fall, enligt 9 § hushållningsförordningen, behöva bifoga ett yttrande om miljökonsekvensbeskrivningen har den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att ligga till grund för regeringens prövning.

Övervägandena finns i avsnitten 7.5.2, 7.5.5 och 7.6.1.

22 kap.

1 §

En ansökan i ett ansökningsmål ska vara skriftlig. Den ska innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, om produktionsmängd eller liknande, om användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen och om energianvändning,

2. uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp och om förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för att förbereda för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,

3. en miljökonsekvensbeskrivning eller ett förenklat underlag när det krävs enligt 6 kap.,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs,

5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,

6. det handlingsprogram och den säkerhetsrapport som krävs enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, om den verksamhet eller åtgärd som målet avser omfattas av den lagen,

7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5,

8. en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när en sådan krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 §, och

9. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–8.

10. *uppgifter om ett områdesanvändningsbesked enligt lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden har beslutats eller begärts men ännu inte beslutats.*

Paragrafen ändras genom att en ny tionde punkt läggs till. Punkten avser de fall när en begäran om områdesanvändningsbesked har lämnats in till regeringen innan en ansökan om tillstånd har lämnats till prövningsmyndigheten. I en sådan situation ska ansökan om tillstånd innehålla information om att ett sådant besked har begärts alternativt att ett sådant besked har beslutats. Om regeringen har hunnit besluta i frågan om områdesanvändningsbesked innan ansökan om tillstånd lämnas in bör regeringens beslut om i ärendet om områdesanvändningsbesked bifogas ansökan om tillstånd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4.

20 a §

Om målet avser geologisk lagring av koldioxid ska mark- och miljödomstolen till Europeiska kommissionen alltid skicka

1. utkast till lagringstillstånd, och

2. annat material som domstolen har tagit hänsyn till inför upprättandet av utkastet till tillstånd.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, reglerar vilka dokument som mark- och miljödomstolen ska skicka till Europeiska kommissionen inför ett utkast till lagringstillstånd. För det första ska domstolen skicka ett utkast till lagringstillstånd. Innehållet i utkastet bör åtminstone motsvara innehållet i det yttrande som mark- och miljödomstolen enligt 21 kap. 7 § miljöbalken lämnar till regeringen inför en prövning av motsvarande frågor. För det andra ska domstolen skicka annat material som domstolen har tagit hänsyn till inför upprättandet av utkastet till tillstånd. Kommissionen ska således få ta del av samtliga omständigheter av betydelse i målet.

Som framgår av bestämmelsens ordalydelse behöver kommissionen inte underrättas om mark- och miljödomstolen avvisar eller avslår en ansökan om tillstånd till geologisk lagring av koldioxid.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

21 a §

Om mark- och miljödomstolens mål avser geologisk lagring av koldioxid får dom i målet meddelas tidigast när Europeiska kommissionen har lämnat synpunkter över utkastet till dom eller har meddelat att sådana synpunkter inte kommer att lämnas.

Domstolen ska underrätta Sveriges geologiska undersökning och Europeiska kommissionen om innehållet i domen och regeringens beslut i *områdesanvändningsbesked*. Detta ska göras när domen har *fått* laga kraft.

Paragrafen ändras till följd av att regeringen inte längre ska pröva tillåtligheten i mål som avser tillstånd till geologisk lagring av koldioxid.

I *första stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse som innebär att mark- och miljödomstolen ska avvakta kommissionens synpunkter eller besked om att några synpunkter inte kommer att lämnas innan dom meddelas. Motsvarande krav gäller sedan tidigare för regeringens handläggning, men är inte reglerat i författning.

I *andra stycket* ersätts den tidigare hänvisningen till regeringens beslut om tillåtlighet med en hänvisning till regeringens beslut i *områdesanvändningsbesked*. Andra stycket ändras också språkligt genom att det äldre uttrycket ”vunnit laga kraft” har ersatts av det modernare uttrycket ”fått laga kraft”.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

26 §

På yrkande av sökanden får mark- och miljödomstolen i särskild dom avgöra frågan om verksamhetens tillåtlighet om inte *verksamheten först ska prövas i områdesanvändningsbesked av regeringen enligt 6 kap. 2 eller 3 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden*.

Om domstolen funnit att verksamheten är tillåtlig och om verksamhetens snara genomförande är angeläget, får domstolen i särskild dom meddela tillstånd till de arbeten som behöver utföras. Att huvudförhandling inte behöver hållas framgår av 16 § andra stycket.

Meddelas särskild dom, får miljödomstolen förordna att målet i övrigt *ska* vila till dess domen fått laga kraft.

Paragrafen ändras genom att de tidigare paragrafhänvisningarna till 17 kap. miljöbalken i första stycket ersätts med nya paragrafhänvisningar till motsvarande bestämmelser i 6 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Tidigare hänvisning till 17 kap. 4 § miljöbalken upphävs dock helt eftersom en möjlighet för regeringen att förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av en annan verksamhet, inte bedöms behövas inom ramen för det nya institutet med områdesanvändningsbesked. Skälet för det är att områdesanvändningsbeskedet inte innefattar en tillåtlighetsprövning. Bestämmelserna i paragrafen ändras också språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen *ska*.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

29 kap.

4 §

För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,

c) bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,

d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,

e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,

f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,

i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,

j) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

k) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

l) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel,

m) bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 528/2012,

n) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation för avfall från elektriska och elektroniska produkter, eller

o) bestämmelserna *om områdesanvändningsbesked i 6 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden*, eller

2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

I fråga om ett villkor eller en bestämmelse om buller (bullervillkor) som har angetts i ett sådant tillstånd eller beslut som avses i första stycket 2 ska det förhållandet att en bostadsbyggnad är utsatt för omgivningsbuller i strid med bullervillkoret inte anses utgöra ett brott mot villkoret, om

1. byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900),

2. det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden, och

3. beräkningen av bullervärdena har gjorts med hänsyn till intresset att förebygga olägenhet för människors hälsa.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljösanktionsavgift.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 17 kap. miljöbalken i första stycket 1 o) ersätts med en hänvisning till 6 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att bestämmelserna om regeringens tillåtelseprövning i 17 kap. miljöbalken slopas och ersätts med bestäm-

melser om regeringens prövning i områdesanvändningsbesked i den nya lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig

7 §

Bestämmelserna om specifik miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken och bestämmelserna i 6 kap. 4 § *lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* ska inte gälla i fråga om vattenverksamhet enligt denna lag.

I fråga om vattenverksamhet enligt denna lag ska en liten miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 47 § miljöbalken tas fram.

Paragrafens *första stycke* ändras som en följd av att 17 kap. 4 a § miljöbalken upphävs och ersätts med bestämmelser i 6 kap. 4 § *lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden*.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

3 a §

Vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den tillämpas 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken. Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Vid prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln tillämpas dessutom 2–4 kap. *lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden*.

För verksamheter och åtgärder som ska provas för ett tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den ska

1. bestämmelserna om planer och annat underlag 5 kap. 18 § miljöbalken och 4 kap. 4 och 5 §§ *lagen om hushållning med mark- och vattenområden* tillämpas,

2. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§

miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

3. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

4. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Paragrafen ändras genom att tidigare hänvisningar till 3 och 4 kap. miljöbalken i andra stycket och tredje stycket 1 ersätts med hänvisningar till 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

10.5 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1974:948)

3 a §

Vid prövning av ärenden enligt denna lag tillämpas 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden. Fastställande av vägplan enligt denna lag ska jämsställas med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Paragrafen ändras genom att tidigare hänvisning till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

13 a §

Planläggning och annan prövning enligt denna lag som avser användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag ska samordnas med den planläggningen och prövningen, om det lämpligen kan ske.

Bestämmelser om planer och annat underlag finns i 5 kap. 18 § miljöbalken och 4 kap. 4 och 5 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Paragrafen ändras genom att de tidigare paragrafhänvisningarna till 3 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken ersätts med paragrafhänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

15 d §

Regeringen får förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av ett vägprojekt om projektet kan antas få en betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Trafikverket ska årligen underrätta regeringen om byggande av vägar som omfattas av första stycket.

Paragrafen, som är ny, har sin motsvarighet i tidigare 17 kap. 3 § första stycket 1 och 5 § andra stycket miljöbalken. Bestämmelsen flyttas till väglagen som en följd av att 17 kap. miljöbalken upphävs. Ingen ändring i sak är dock avsedd. Äldre förarbeten är fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

16 §

Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 15 d §, ska den som avser att bygga vägen överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande. Ärendet ska överlämnas när den som avser att bygga vägen har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa.

Ärendet ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och det övriga underlag som behövs för tillåtlighetsprövningen. När underlaget tas fram ska förfarandet för vägplan i 14 b–15, 15 c och 17 §§ tillämpas.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla kraven i 6 kap. 35 och 37 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser och godkännas av berörda länsstyrelser innan ärendet kungörs.

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen tillåta en mindre avvikelse från ett tillåtlighetsbeslut som gäller en väg. Länsstyrelsens beslut om mindre avvikelser får överklagas till regeringen.

Paragrafens första stycke ändras som en följd av att regeringen om tillåtlighetsprövning av vissa vägar flyttas från 17 kap. miljöbalken till 15 d § i denna lag. Ingen ändring i sak är avsedd. Äldre förarbeten är fortfarande tillämpliga.

Ett nytt *fjärde stycke* införs. Bestämmelserna i stycket har sin motsvarighet i tidigare 17 kap. 8 § och 18 kap. 1 § 3 miljöbalken. Bestämmelserna reglerar länsstyrelsens möjligheter att avvika från regeringens tillåtlighetsbeslut om det finns särskilda skäl samt hur sådana beslut av länsstyrelsen ska överklagas. De särskilda skäl som avses är desamma som avsågs i tidigare förarbeten till 17 kap. 8 § miljöbalken. Någon ändring i sak är således inte avsedd. Även i denna del är äldre förarbeten tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

10.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar

4 §

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen dras fram och används och sökanden är lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid koncessionsprövning ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas.

För verksamheter och åtgärder som ska prövas för en koncession ska

1. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning görs, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Paragrafen ändras genom att tidigare hänvisning till 3 och 4 kap. miljöbalken i tredje stycket ersätts med en hänvisning till 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

10.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

1 a §

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

1 d §

Regeringen ska pröva tillåtligheten av en ny allmän farled. Om det finns särskilda skäl får regeringen dock avstå från att pröva farleden.

Regeringen får förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en allmän farled eller en allmän hamn som kan antas få en betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Sjöfartsverket ska med eget yttrande överlämna frågan om inrättande av en allmän farled till regeringen för prövning enligt första stycket. Dessamma gäller om regeringen enligt andra stycket har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten av en allmän farled eller allmän hamn.

Paragrafen ändras genom att två nya inledande stycken införs samt genom att en ändring görs i sista stycket.

Första stycket, som motsvarar tidigare 17 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket miljöbalken, införs som en följd av att 17 kap. miljöbalken upphävs. Ingen ändring i sak är avsedd. Äldre förarbeten är fortfarande tillämpliga.

Andra stycket, som delvis motsvarar tidigare 17 kap. 3 § första stycket 1 miljöbalken, införs som en följd av att 17 kap. miljöbalken upphävs. Ingen ändring i sak är avsedd. Äldre förarbeten är fortfarande tillämpliga.

Tredje stycket ändras genom att de tidigare hänvisningarna till paragrafer i 17 kap. miljöbalken ersätts med hänvisningar till paragrafens föregående stycken. Ingen ändring i sak är avsedd. Äldre förarbeten är fortfarande tillämpliga. Bestämmelsen i stycket ändras också språkligt genom att den äldre termen skall ersatts av termen ska.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

10.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

5 c §

För en kärnteknisk anläggning som ska prövas för ett tillstånd att uppföra, inneha eller driva en sådan anläggning ska

1. bestämmelserna om planer och planeringsunderlag i 4 kap. 4 och 5 §§ *lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* samt 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas,

2. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

3. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

4. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Paragrafen ändras genom att de tidigare paragrafhänvisningarna till 3 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken ersätts med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

10.9 Förslaget till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950)

1 kap.

2 §

I denna lag finns bestämmelser om ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen, om utförsel och återlämnande av kulturföremål samt om militär användning av kulturegendom.

Länsstyrelsen har ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet.

Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturmiljöarbetet i landet. Riksantikvarieämbetet får överklaga beslut av domstol eller annan myndighet enligt 1–5 kap.

Bestämmelser om kulturmiljön finns också i bland annat miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900), skogsvårdslagen (1979:429) och lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Paragrafens första stycke ändras genom att en hänvisning till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden läggs till. Ändringen är en följd av att bestämmelserna om kulturmiljö i 3 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

10.10 Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

3 kap.

6 §

Undersökningsarbete får inte äga rum inom nationalpark eller område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt ska avsättas till nationalpark eller i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- eller kulturreservat med stöd av 7 kap. miljöbalken.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Undersökningsarbete får inte heller, utan medgivande av länsstyrelsen, äga rum inom

1. tvåhundra meter från skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305) och sådant område utanför detta som regeringen bestämmer,

2. kyrkogård och annan begravningsplats, eller

3. område som avses i 3 kap. 5 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Ett medgivande enligt tredje stycket 3 ska förenas med de villkor som är nödvändiga för att förhindra att påtaglig skada uppkommer för områdets natur- och kulturvärden. Länsstyrelsen får även i övrigt förena ett medgivande enligt tredje stycket med villkor.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 4 kap. 5 § miljöbalken i tredje stycket tredje punkten ersätts med en hänvisning till motsvarande bestämmelse i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

4 kap.

2 §

Koncession ska meddelas, om

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats, och

2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Koncession för bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

I ärenden om beviljande av koncession ska *2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden samt 5 kap. 18 § miljöbalken* tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska *2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen om hushållning med mark- och vattenområden* tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. Vid tillämpningen av *4 kap. 2 §* andra stycket *lagen om hushållning med mark- och vattenområden* och *4 kap. 3 §* första stycket 1 *samma lag* ska *3 kap. 8 § samma lag* inte beaktas.

När en verksamhet senare ska prövas enligt miljöbalken eller andra lagar ska prövningen av frågan om det krävs tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken och, om tillstånd krävs, frågan om tillstånd kan lämnas göras oberoende av de ställningstaganden som har gjorts i koncessionsprövningen.

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken. Uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för prövningen av koncessionsansökan.

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken i tredje och fjärde styckena ersätts med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

10 §

Koncessionstiden får på ansökan av koncessionshavaren förlängas med högst tio år, om

1. det inte pågår någon regelbunden bearbetning eller sådan verksamhet som anges i 9 § första stycket, och
2. det är motiverat med hänsyn till det allmännas intresse av att mineraltillgångarna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

Vid prövningen ska 2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas. Vid tillämpningen av 4 kap. 2 § andra stycket och 4 kap. 3 § första stycket 1 lagen om hushållning med mark- och vattenområden ska 3 kap. 8 § samma lag inte beaktas.

Paragrafen ändras genom att de tidigare paragrafhänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i andra stycket ersätts med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

6 kap.

4 §

Om verksamhet enligt en koncession ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen beviljades, får prövningsmyndigheten besluta om de villkor för den fortsatta verksamheten som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna. Detsamma gäller arbete enligt undersökningstillstånd för diamant.

I övrigt får villkor i undersökningstillstånd eller koncessioner ändras endast i enlighet med tillstånds- eller koncessionshavarens begäran eller medgivande.

Vid prövningen ska 2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas. Vid tillämpningen av 4 kap. 2 § andra stycket och 4 kap. 3 § första stycket 1 lagen om hushållning med mark- och vattenområden ska 3 kap. 8 § samma lag inte beaktas.

Paragrafen ändras genom att de tidigare paragrafhänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i tredje stycket ersätts med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

8 kap.

1 §

Ärenden om beviljande av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren, om inte annat följer av 2 §.

Bergmästaren får avgöra ärenden om beviljande av undersökningstillstånd utan att någon annan sakägare än sökanden haft tillfälle att yttra sig.

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden samt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får i dessa fall besluta om arkeologisk utredning enligt 2 kap. 11 § kulturmiljölagen (1988:950).

Paragrafen ändras genom att de tidigare paragrafhänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i tredje stycket ersätts med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

2 §

Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska överlämnas till regeringens prövning, om

1. bergmästaren bedömer att frågan om koncession är särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt, eller

2. bergmästaren vid tillämpningen av 2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden finner skäl att frågå vad länsstyrelsen har föreslagit.

Paragrafen ändras genom att de tidigare paragrafhänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i andra punkten ersätts med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

3 §

Ärenden i övrigt om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren.

I ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 § ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 2 kap., 3 kap. 2–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger.

Följande ärenden ska överlämnas till regeringen för prövning:

1. ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 §, om bergmästaren vid tillämpningen av 2 kap., 3 kap. 1–7 §§ och 4 kap. 2 och 3 §§ lagen om hushållning med mark- och vattenområden bedömer att det finns skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit,

2. ärenden om återkallelse av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession om det finns synnerliga skäl enligt 6 kap. 3 § denna lag eller om bergmästaren bedömer att ärendet är särskilt betydelsefullt från allmän synpunkt.

Paragrafen ändras genom att de tidigare paragrafhänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i andra och tredje styckena ersätts med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

10.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

3 §

Till skydd för den marina miljön finns det också bestämmelser om

1. geologisk lagring av koldioxid i 1 kap. 2 § och 5 kap. 1 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden,
2. särskilda skyddade naturområden i 7 kap. 27–30 och 32 §§ miljöbalken,
3. allvarliga miljöskador i 10 kap. 18 a § miljöbalken,
4. dumpning i 15 kap. 27–29 §§ miljöbalken,
5. föroreningar från fartyg i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, och
6. hantering och kontroll av fartygs barlastvatten och sediment från sådant vatten i barlastvattenlagen (2009:1165).

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till 1 kap. 2 § och 4 kap. 9 § miljöbalken ersätts med hänvisningar till mot-

svarande bestämmelser i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

6 §

Vid prövning av tillstånd ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas.

För verksamheter och åtgärder som ska provas för ett tillstånd ska, på samma sätt som om ansökan avser en verksamhet i Sverige,

1. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samråd ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Det som sägs om länsstyrelsen i 6 kap. miljöbalken ska gälla länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det område där verksamheten avses att bedrivas.

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

10.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

1 kap.

3 §

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa

det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg ska hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning ska eftersträvas.

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

4 a §

Planläggning och annan prövning enligt denna lag som avser användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag, ska samordnas med den planläggningen och prövningen, om det lämpligen kan ske.

Bestämmelser om planer och annat underlag finns i 5 kap. 15 § miljöbalken samt 4 kap. 4 och 5 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till 3 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken ersätts med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

2 kap.

7 a §

Regeringen får förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av ett järnvägsvägsprojekt om projektet kan antas få en betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Trafikverket ska årligen underrätta regeringen om byggande av järnvägar som omfattas av första stycket.

Paragrafen, som är ny, har sin motsvarighet i tidigare 17 kap. 3 § första stycket 1 och 5 § andra stycket miljöbalken. Bestämmelserna flyttas till lagen om byggande av järnväg som en följd av att 17 kap.

miljöbalken upphävs. Ingen ändring i sak är avsedd. Äldre förarbeten är fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

8 §

Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 7 a §, ska den som avser att bygga järnvägen överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande. Ärendet ska överlämnas när den som avser att bygga järnvägen har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa.

Ärendet ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och det övriga underlag som behövs för tillåtlighetsprövningen. När underlaget tas fram ska förfarandet för järnvägsplan i 2–4, 7 och 12 §§ tillämpas.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla kraven i 6 kap. 35 och 37 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser och godkännas av berörda länsstyrelser innan ärendet kungörs.

Paragrafens *första stycke* ändras som en följd av att regleringen om tillåtlighetsprövning av vissa vägar flyttas från 17 kap. miljöbalken till 7 a § i detta kapitel i lagen om byggande av järnväg. Ingen ändring i sak är avsedd. Äldre förarbeten är fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

8 a §

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen tillåta en mindre avvikelse från ett tillåtlighetsbeslut som gäller en järnväg.

Länsstyrelsens beslut om mindre avvikelse får överklagas till regeringen.

Paragrafen, som är ny, har sin motsvarighet i tidigare 17 kap. 8 § och 18 kap. 1 § 3 miljöbalken.

Första stycket innehåller en bestämmelse om länsstyrelsens möjlighet att avvika från regeringens tillåtlighetsbeslut som gäller en järnväg genom att tillåta en mindre avvikelse. Detta får dock endast göras om det finns särskilda skäl. De särskilda skäl som avses är desamma som avsågs i förarbeten till 17 kap. 8 § miljöbalken. Någon ändring i sak är således inte avsedd. Äldre förarbeten är fortfarande tillämpliga.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om hur sådana beslut om mindre avvikelse får överklagas. Någon ändring i sak jämfört

med tidigare 18 kap. 1 § 3 miljöbalken är inte avsedd. Äldre förarbeten är således fortfarande tillämpliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

10.13 Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)

2 kap.

17 §

Vid en prövning av frågor om beviljande av nätkoncession för linje ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken samt 2–4 kap. *lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* tillämpas.

För en starkströmsledning som ska provas för en nätkoncession för linje ska

1. frågan om huruvida byggandet eller användandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras genom ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter det att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts, om något annat inte följer av 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Trots första och andra styckena behöver frågor som har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken inte provas på nytt i ärendet om nätkoncession. Om det i målet eller ärendet om tillstånd enligt miljöbalken finns en miljökonsekvensbeskrivning som beskriver de direkta och indirekta effekter på människors hälsa och miljön som ledningen kan medföra, behöver det inte finnas någon särskild miljökonsekvensbeskrivning i koncessionsärendet.

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

33 §

En omprövning enligt 31 § ska inledas, om

1. en omprövning är motiverad med hänsyn till de intressen som anges i 2 kap. miljöbalken, i 2 och 3 kap. *lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* eller något annat angeläget allmänt intresse, eller

2. nätkoncessionshavaren har ansökt om det och en omprövning är motiverad för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv drift av nätverksamheten.

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i första punkten ersätts med en hänvisning till 2 och 3 kap. i den nya *lagen om hushållning med mark- och vattenområden*. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

35 §

Vid en omprövning enligt 31 § ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken samt 2–4 kap. *lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* tillämpas.

För den nätkoncession som ska omprövas ska

1. frågan om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas avgöras genom ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter det att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts, om något annat inte följer av 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken i *första stycket* ersätts med en hänvisning till 2–4 kap. i den nya *lagen om hushållning med mark- och vattenområden*. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

10.14 Förslaget till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)

2 kap.

7 §

Vid prövning av frågor om meddelande av koncession ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken *samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* tillämpas.

För verksamheter och åtgärder som ska prövas för en koncession ska

1. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. ett förenklat underlag tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

10.15 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

30 kap.

23 §

Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, *förhandsbesked inför tillståndsgivning*, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafens *första stycke* ändras genom att det tydliggörs att även ett förhandsbesked inför tillståndsgivning kan vara en sekretessgrund. Ett exempel på sådant förhandsbesked är det områdesanvändningsbesked som regeringen kan ge inför tillståndsgivning med stöd av bestämmelserna i 6 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5.

10.16 Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

6 kap.

6 §

Ett tillstånd enligt 5 § får meddelas endast om flygplatsen är lämplig från allmän synpunkt. Vid prövningen ska hänsyn särskilt tas till flygsäkerheten, relationen till övrig luftfart och andra transportslag, totalförsvaret samt särskilda störningar.

Vid tillståndsprövning ska 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken *samt 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* tillämpas. Ett tillstånd som medverkar till att en miljökvalitetsnorm för annat än vatten som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs får meddelas endast om tillståndet förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 5 kap. 5 § andra stycket miljöbalken. Vid tillståndsprövningen ska prövningsmyndigheten tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Ett tillstånd får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

10.17 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

2 kap.

2 §

Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag 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. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska tillämpas.

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

3 kap.

4 §

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. kan ha en väsentlig betydelse för sådana beslut som avses i 2 § andra stycket. Riksentressen enligt 2 eller 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska alltid redovisas.

Av planen ska det även framgå hur kommunen anser att

1. riksentressen ska tillgodoses,
2. gällande miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas, och
3. förhållanden av väsentlig betydelse i övrigt bör beaktas.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till riksentressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i första stycket ersätts med en hänvisning till de kapitel i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden som innehåller en motsvarande beskrivning av riksentressena.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
3. verka för att riksintressen enligt 2 och 3 kap. *lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i första stycket tredje punkten ersätts med en hänvisning till de kapitel i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden som innehåller en motsvarande beskrivning av riksintressena.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

16 §

Länsstyrelsen ska under granskningstiden lämna ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen ska i yttrandet enbart ange om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 2 eller 3 kap. *lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden*,
2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i andra stycket första punkten ersätts med en hänvisning till de kapitel i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden som innehåller en motsvarande beskrivning av riksintressena.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

4 kap.

42 §

Med områdesbestämmelser får kommunen endast reglera

1. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 2 eller 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden,
2. användningen och utformningen av mark för gemensam användning,
3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus,
4. placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter och i samband med det bestämma
 - a) om vegetation och markytans utformning och höjdläge inom ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde,
 - b) om skyddsanordningar för att motverka sådana störningar från omgivningen som avses i 12 § 1, och
 - c) i frågor som avses i 16 § 2, 4 och 5.

I samband med en reglering enligt första stycket 2 eller 4 får kommunen även reglera skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § samt för sådan mark för gemensam användning som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Reglering enligt första stycket 4 får endast avse områden inom eller i anslutning till sådana riksintresseområden för totalförsvarets anläggningar som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken och får endast avse krav på bygglov som behövs för att pröva åtgärdernas inverkan på riksintresset.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i första stycket första punkten ersätts med en hänvisning till de kapitel i den nya lagen

om hushållning med mark- och vattenområden som innehåller en motsvarande beskrivning av riksintressena. Lydelsen av paragrafen överensstämmer i övrigt med den som framgår av regeringens proposition *Ett nytt regelverk för bygglov* (prop. 2024/25:169).

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

5 kap.

14 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. verka för att riksintressen enligt 2 och 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
4. verka för att en bebyggelse inte blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i första stycket andra punkten ersätts med en hänvisning till de kapitel i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden som innehåller en motsvarande beskrivning av riksintressena.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 2 eller 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden inte tillgodoses,
2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,

4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller

5. en bebyggelse annars blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i första punkten ersätts med en hänvisning till de kapitel i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden som innehåller en motsvarande beskrivning av riksintressena.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

7 kap.

3 §

Av regionplanen ska det framgå

1. hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap., hur riksintressen enligt 2 och 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden har tillgodosetts och på vilket sätt miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts,

2. hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, och

3. hur planen är avsedd att genomföras.

Planen ska även ha det innehåll som följer av 3 kap. 6 b §. Vid tillämpningen ska det som sägs där om översiktsplan i stället gälla regionplan och det som sägs om kommunen gälla regionen.

Länsstyrelsens granskningsyttrande över planförslaget ska redovisas tillsammans med regionplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i första stycket första punkten ersätts med en hänvisning till de kapitel i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden som innehåller en motsvarande beskrivning av riksintressena.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

11 kap.**10 §**

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 30, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 2 eller 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i andra stycket första punkten ersätts med en hänvisning till de kapitel i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden som innehåller en motsvarande beskrivning av riksintressena.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

14 kap.**25 §**

Om kommunens införande av ett rivningsförbud som avses i 7 § eller en bestämmelse som avses i 10 § har gjorts efter ett planföreläggande enligt 11 kap. 15 § och för att tillgodose ett riksintresse enligt 2 eller 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till de kapitel i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden som innehåller en motsvarande beskrivning av riksintressena.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

10.18 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

1 §

De statliga myndigheter som anges i denna förordning har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Tyngdpunkten i denna verksamhet ska läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa.

Förordningen är meddelad med stöd av

- 6 kap. 17 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden i fråga om 8–14 §§, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Paragrafens andra stycke ändras genom ett tillägg av ett nytt be- myndigande för bestämmelserna i förordningens nya 8–14 §§ i 6 kap. 17 § i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.9.

1 a §

Boverket har uppsikt över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av 3 kap. 1–7 §§ lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden. Boverket har dessutom allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden.

Bestämmelser om att Boverket ska verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken och 2 och 3 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden finns i förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket.

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med hänvisningar till motsvarande kapitel respektive paragrafer i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5.

2 §

Myndigheterna ska enligt den fördelning som anges i 2 a § lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 2 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Myndigheterna ska se till att bedömningen är aktuell och ska lämna uppdaterade uppgifter till länsstyrelserna vid behov eller åtminstone vart åttonde år. Innan uppgifterna lämnas ska myndigheten ha gett Boverket samt de länsstyrelser och andra myndigheter som anges i 2 a § och är berörda tillfälle att yttra sig.

För ett område som omfattas av en beslutad havsplan enligt 5 kap. 2 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden ska uppgifterna också lämnas till Havs- och vattenmyndigheten.

Paragrafen ändras genom att de tidigare paragrafhänvisningarna till bestämmelser i 3 respektive 4 kap. miljöbalken ersätts med paragrafhänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5.

2 a §

De uppgifter som avses i 2 § ska i fråga om områden

1. av riksintresse för rennärings (2 kap. 5 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden) lämnas av Sametinget,

2. av riksintresse för yrkesfisket (2 kap. 5 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden) lämnas av Havs- och vattenmyndigheten,

3. av riksintresse för naturvården och friluftslivet (2 kap. 6 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden) lämnas av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inom sina ansvarsområden,

4. av riksintresse för kulturmiljövården (2 kap. 6 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden) lämnas av Riksantikvarieämbetet,

5. som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse (2 kap. 7 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden) lämnas av Sveriges geologiska undersökning,

6. av riksintresse för anläggningar för industriell produktion (2 kap. 8 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden) lämnas av Tillväxtverket,

7. av riksintresse för anläggningar för energiproduktion och energidistribution (2 kap. 8 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden) lämnas av Statens energimyndighet,

8. av riksintresse för anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall (2 kap. 8 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden) lämnas av Strålsäkerhetsmyndigheten,

9. av riksintresse för anläggningar för kommunikationer (2 kap. 8 § *lagen om hushållning med mark- och vattenområden*) lämnas av Trafikverket och Post- och telestyrelsen inom sina verksamhetsområden,

10. av riksintresse för anläggningar för avfallshantering (2 kap. 8 § *lagen om hushållning med mark- och vattenområden*) lämnas av Naturvårdsverket,

11. av riksintresse för anläggningar för vattenförsörjning (2 kap. 8 § *lagen om hushållning med mark- och vattenområden*) lämnas av Havs- och vattenmyndigheten, och

12. av riksintresse för totalförsvarets anläggningar (2 kap. 9 § *lagen om hushållning med mark- och vattenområden*) lämnas av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina ansvarsområden.

Paragrafen ändras genom att de tidigare paragrafhänvisningarna till bestämmelser i 3 kap. miljöbalken ersätts med paragrafhänvisningar till motsvarande bestämmelser i 2 kap. i den nya *lagen om hushållning med mark- och vattenområden*.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5.

3 §

Länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att det i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn till 2 och 3 kap. *lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden*. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 2 och 3 kap. *lagen om hushållning med mark- och vattenområden* ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende, ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i den prövningen. Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses i kommunala planer enligt den lagen.

Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de myndigheter som anges i 2 §. För ett område som omfattas av en beslutad havsplan enligt 5 kap. 2 § *lagen om hushållning med mark- och vattenområden* ska dock länsstyrelsens arbete grundas på planen.

En bestämmelse om tillämpningen av *bestämmelserna i lagen om hushållning med mark- och vattenområden* i mål och ärenden enligt miljöbalken finns i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Bestämmelser om att *bestämmelserna i lagen om hushållning med mark- och vattenområden* ska tillämpas i mål och ärenden som prövas enligt andra lagar finns i

1. lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
2. väglagen (1971:948),
3. lagen (1978:160) om vissa rörledningar,
4. lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,
5. minerallagen (1991:45),
6. lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
7. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,

8. ellagen (1997:857),
9. naturgaslagen (2005:403),
10. luftfartslagen (2010:500), och
11. plan- och bygglagen (2010:900).

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till bestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5.

4 §

Länsstyrelsen ska underrätta Boverket och andra berörda myndigheter som anges i 2 § om länsstyrelsen anser att

1. ett ytterligare mark- eller vattenområde bör anges som riksintresse enligt 2 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, eller
2. klassificeringen eller avgränsningen i stort av ett område som riksintresse enligt 2 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden bör omprövas.

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till 3 kap. miljöbalken ersätts med hänvisningar till 2 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5.

5 §

Den myndighet som ska tillämpa bestämmelserna i 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden i ett ärende ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med de översiktsplaner, regionplaner och havsplaner som är tillämpliga i ärendet.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5.

6 §

Länsstyrelserna och de andra myndigheterna ska vid uppsikten inom sina verksamhetsområden göra regeringen uppmärksam på om urvalet av områden av riksintresse enligt 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden behöver regleras närmare.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 3 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5.

7 §

En anmälan som en statlig myndighet lämnar till regeringen enligt 5 kap. 14 § miljöbalken eller 4 kap. 7 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska innehålla uppgift om vilken samverkan som behövs mellan staten och den eller de berörda kommunerna för att kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska

1. tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark- och vattenområden enligt 2 och 3 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden, eller

2. skapa förutsättningar för att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs.

Paragrafen ändras genom att de tidigare hänvisningarna till bestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med hänvisningar till motsvarande kapitel och paragrafer i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5.

Begäran om områdesanvändningsbesked

8 §

En begäran om områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 6 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska innehålla

1. uppgifter om den som begär områdesanvändningsbeskedet,
2. platsens förutsättningar för den planerade verksamheten,
3. en beskrivning av varför intresset för verksamheten bör ha företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt 2 och 3 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden,

4. övriga uppgifter enligt 6 kap. 35 § miljöbalken och miljöbedömningsförfordningen, och

5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 2–4.

Om begäran avser bedrivande av verksamhet av väsentligt allmänintresse ska begäran också innehålla en redogörelse för varför verksamheten bör anses vara av väsentligt allmänintresse.

Uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för prövningen av ärendet.

Paragrafen, som är ny, reglerar vad en begäran om områdesanvändningsbesked ska innehålla i de fall ett områdesanvändningsbesked begärs av den som avser att bedriva en verksamhet i enlighet med 6 kap. 6 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Enligt första stycket ska en begäran om områdesbesked från en verksamhetsutövare för det första innehålla grundläggande uppgifter om vem som begär områdesanvändningsbeskedet. Det behövs uppgift om namn och person- eller organisationsnummer på en fysisk eller juridisk person samt kontaktuppgifter. Huruvida ytterligare uppgifter behövs får avgöras från fall till fall. Det kan då krävas uppgifter om tidigare verksamheter som den sökande har bedrivit, underlag om sökandens ekonomi m.m.

För det andra ska begäran innehålla uppgifter om platsens förutsättningar för den planerade verksamheten. En del i detta kan vara att beskriva varför platsen är lämplig för just denna typ av verksamhet.

För det tredje ska begäran innehålla en beskrivning av varför intresset för verksamheten bör ha företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt 2 och 3 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden. För att regeringen ska kunna pröva frågan om verksamheten är lämplig på den aktuella platsen i förhållande till olika allmänna intressen krävs att beskrivningen i denna del på ett tydligt sätt beskriver förutsättningarna för samexistens mellan olika allmänna intressen respektive om detta inte är möjligt varför verksamheten bör ha företräde framför eventuellt konkurrerande allmänna intressen.

För det fjärde behöver sådana andra uppgifter som framgår av bestämmelserna om specifik miljökonsekvensbeskrivning i 6 kap. 35 § miljöbalken och 16–19 §§ miljöbedömningsförfordningen framgå av begäran. Miljökonsekvensbeskrivningen är ofta ett eget dokument. Även om det är den som avser att bedriva verksamheten som väljer hur miljökonsekvensbeskrivningen ska avgränsas är det slutligen regeringen som avgör om avgränsningen kan godtas och om

miljökonsekvensbeskrivningen kan ligga till grund för prövningen. För att visa hur verksamheten kan komma att påverka miljön och användningen av mark- eller vattenområdet är det därför av stor vikt att alla nödvändiga uppgifter ingår i beskrivningen.

Exempel på uppgifter som behöver ingå är en beskrivning av alternativa lokaliseringar som tydliggör varför området har valts i jämförelse med andra möjliga lokaliseringalternativ. Den som begär områdesanvändningsbeskedet behöver tillhandahålla uppgifter om miljöeffekter avseende den valda lösningen samt vart och ett av de alternativ som har övervägts. I beskrivningen kan det också behövas uppgifter om möjliga alternativa utformningar av verksamheten samt skälen för den valda utformningen med hänsyn till effekterna på andra hushållningsintressen. Det kan också behövas uppgifter om andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan behövas för att verksamheten ska kunna komma till stånd eller bedrivas på ett ändamålsenligt sätt och dessa verksamheters eller anläggningars påverkan på andra hushållningsintressen.

Slutligen framgår av första stycket att begäran, på motsvarande sätt som gäller för en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken, ska innehålla en icke-teknisk sammanfattning av de lämnade uppgifterna. Syftet med denna är bl.a. att underlätta allmänhetens förståelse av verksamheten, innebörden av begäran samt de konsekvenser som skulle kunna följa om ett bedrivande av verksamheten på den aktuella platsen blir verklighet.

I *andra stycket* ställs krav på ytterligare uppgifter i begäran om områdesanvändningsbesked i vissa fall. Detta blir aktuellt om begäran avser en sådan annan verksamhet, än de som avses i 2 eller 4 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden, som regeringen kan förbehålla sig rätten att pröva i ett områdesanvändningsbesked eftersom verksamheten är av väsentligt allmänintresse. För att regeringen ska kunna bedöma om verksamheten är av väsentligt allmänintresse krävs att begäran innehåller en redogörelse för varför verksamheten bör anses vara av väsentligt allmänintresse. Det kan handla om uppgifter avseende hur verksamheten bedöms ha en stor påverkan på ett statligt markanvändningsintresse samtidigt som den är av allmänt intresse. I bedömningen av om en verksamhet når upp till kriteriet väsentligt allmänintresse behöver hänsyn också tas till exempelvis behovet av verksamheten samt verksamhetens bety-

delse för arbetsmarknaden och sysselsättningen i regionen och nationellt. Det kan handla om verksamheter som vid provningstillfället anses vara viktiga för att skydda grundläggande intressen i människors liv, såsom hälsa, säkerhet och miljö, eller som är grundläggande för staten och samhällets funktioner.

Av tredje stycket framgår att uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för provningen av ärendet. Med det avses att uppgifterna ska vara relevanta för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Sådana uppgifter som inte behövs för denna provning, men som behövs i det efterföljande tillståndsärendet enligt miljöbalken behöver således inte ingå. På motsvarande sätt som vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna vid beslut om bearbetningskoncession behöver uppgifterna i den del av miljökonsekvensbeskrivning som ska beskriva miljöeffekterna vara tillräckligt omfattande till sin natur avseende de frågor som ska prövas.

Övervägandena finns i avsnitten 7.5.3 och 7.5.5.

9 §

När en myndighet enligt 6 kap. 10 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska bereda ärendet om områdesanvändningsbesked inför regeringens provning ska myndigheten se till att

1. begäran kungörs och hålls tillgänglig för allmänheten enligt 6 kap. 39 § första stycket och 40 och 41 §§ miljöbalken,

2. ett gränsöverskridande samråd hålls när sådant krävs enligt 6 kap. 33 § miljöbalken, och

3. en konsultation med det samiska folket när detta krävs enligt lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

Myndigheten ska överlämna ärendet till regeringen med ett eget yttrande om miljökonsekvensbeskrivningen har den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att ligga till grund för regeringens provning.

Överlämnandet enligt andra stycket ska ske senast inom tre månader från det att regeringen beslutade att förbehålla sig provningen. Om det finns särskilda skäl får denna tidsfrist förlängas med en månad.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, reglerar en myndighets arbete med beredning av ett ärende om områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 10 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden inför regeringens provning. Den myndighet som

avses är den som regeringen har valt att lämna över ärendet om områdesanvändningsbesked till för beredning inför regeringens prövning. Myndigheten är samtidigt den myndighet som efter regeringens prövning i områdesanvändningsbesked, ska pröva en eventuell fråga om tillstånd för verksamheten.

Av *första stycket* framgår att myndigheten för det första ska se till att begäran kungörs och hålls tillgänglig för allmänheten enligt 6 kap. 39 § första stycket och 40 och 41 §§ miljöbalken. Om en ansökan om tillstånd för verksamheten inkommer till myndigheten i samband med denna process bör samrådsprocessen, dvs. kungörandet av handlingarna samordnas så långt detta är möjligt och lämpligt. Myndigheten ska också se till att ett gränsöverskridande samråd hålls när sådant krävs enligt 6 kap. 33 § miljöbalken. Om konsultation med det samiska folket krävs i ärendet om områdesanvändningsbesked enligt lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket ska myndigheten också se till att sådan konsultation hålls. Konsultation med det samiska folket bör bara bli aktuell om ärendet om områdesanvändningsbesked avslutas innan en ansökan om tillstånd för verksamheten har lämnats in till den tillståndsprövande domstolen eller myndigheten. Detta eftersom skyldigheten att konsultera inte gäller för domstolar eller för domstolsliknande nämnder och sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter eller för regeringen när ett ärende från en sådan instans eller en domstol överlämnas till regeringen för prövning (jfr 2 och 3 §§ lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket).

Av *andra stycket* framgår att myndigheten ska överlämna ärendet till regeringen med ett eget yttrande om miljökonsekvensbeskrivningen har den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att ligga till grund för regeringens prövning. Detta innebär att myndigheten ska bedöma om den upprättade miljökonsekvensbeskrivningen, med de eventuella kompletteringar som har getts in i ärendet, uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken och miljökonsekvensbeskrivningen därmed kan ligga till grund för regeringens prövning av verksamheten i relation till hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Av *tredje stycket* framgår att överlämnandet ska ske inom tre månader från det att regeringen beslutade att förbehålla sig prövningen i områdesanvändningsbesked. Det är således av vikt att

regeringen lämnar över ärendet till den myndighet som ska bereda ärendet så fort som möjligt efter det att beslutet om förbehåll har meddelats.

Om det finns särskilda skäl får tidsfristen för överlämnande av ärendet till regeringen för prövning efter beredningen förlängas med en månad. Ett särskilt skäl kan vara att det krävs ett gränsöverskridande samråd enligt 6 kap. 33 § miljöbalken (se första stycket andra punkten). Ett annat särskilt skäl kan vara att det behövs en konsultation med det samiska folket i enlighet med lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket (se första stycket tredje punkten).

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5.

Avgifter i ärenden om områdesanvändningsbesked

10 §

Den som begär ett områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 6 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden är skyldig att ersätta en myndighets kostnader för kungörelse av en begäran enligt 9 §.

Paragrafen, som är ny, har sin motsvarighet i 25 kap. 8 § miljöbalken och 8 kap. 1 § i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Av bestämmelsen framgår att den som begär ett områdesanvändningsbesked är skyldig att stå för en myndighets kostnader för kungörelse av en begäran om områdesanvändningsbesked enligt 9 §. Skyldigheten inträffar således endast när det är en verksamhetsutövare som begär ett områdesanvändningsbesked.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.9.

11 §

Regeringen kan i ett ärende om områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden besluta om en skyldighet för den som avser att bedriva den verksamhet som omfattas av beskedet att stå för statliga myndigheters kostnader i ärendet.

Om regeringen beslutar om betalningsskyldighet enligt första stycket, ska en avgift som ska betalas enligt en bestämmelse i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken sättas ned i den mån betalningsskyldigheten täcker samma kostnader som avgiften.

Betalningsskyldighet som regeringen beslutar om enligt första stycket ska inte omfatta sådana kostnader som en länsstyrelse har rätt till ersättning för enligt förordningen (2022:41) om ersättning till en länsstyrelse, för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt.

Paragrafen, som är ny, har sin motsvarighet i tidigare 1 kap. 3 § i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Bestämmelserna flyttas till denna förordning med anledning av att regeringens tidigare tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken i huvudsak har ersatts av bestämmelserna om områdesanvändningsbesked i 6 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Jämfört med bestämmelsen i 1 kap. 3 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken förtydligas i *första stycket* att betalningsskyldigheten avser den som avser att bedriva den verksamhet som omfattas av beskedet, dvs. berörd verksamhetsutövare. De kostnader som avses i samma stycke är de som uppkommer i samband med den statliga myndighetens undersökning av området eller verksamheten samt sådana andra kostnader som kan uppkomma i samband med beredningen av ärendet inför regeringens prövning.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.9.

12 §

Den som avser att bedriva den verksamhet som avses i en begäran om områdesanvändningsbesked ska svara för kostnaderna för myndigheters arbete i ett ärende som prövas av regeringen enligt 6 kap. 2, 3 eller 6 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Avgiftsskyldighet enligt första stycket gäller inte

- 1. i fråga om en mark- och miljödomstols arbete,*
- 2. om den åtgärd som arbetet avser omfattas av en avgift enligt 2 kap. 1 § 1 förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, eller*
- 3. om kostnaderna kan täckas genom ersättning för rättegångskostnader enligt miljöbalken.*

Paragrafen, som är ny, har sin motsvarighet i tidigare 7 kap. 11 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Bestämmelserna flyttas till hushållningsförordningen med anledning av att regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken upphävs och ersätts med bestämmelser om områdes-

användningsbesked i 6 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.9.

13 §

Ersättning för en myndighets arbete enligt 11 § ska betalas som timersättning med 1 000 kronor för varje hel timme handläggningstid. Ersättningen debiteras av den myndighet som har uppmanats att yttra sig.

Med handläggningstid avses den sammanlagda tid som varje tjänsteman vid myndigheten har använt för beredning, föredragning eller beslut om yttrande inför regeringens prövning.

I handläggningstiden ska inte räknas in sådan restid som vid ett och samma resetillfälle överstiger två timmar.

Paragrafen, som är ny, har sin motsvarighet i tidigare 7 kap. 12 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Bestämmelserna flyttas till hushållningsförordningen med anledning av att regeringens tidigare tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken i huvudsak har ersatts av bestämmelserna om områdesanvändningsbesked i 6 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. I samband med flytten justeras timersättningen från 800 kronor till 1 000 kronor.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.9.

14 §

Myndigheten ska framställa anspråk på ersättning enligt 11 § senast två månader efter det att myndigheten har lämnat sitt yttrande.

Paragrafen, som är ny, har sin motsvarighet i tidigare 7 kap. 12 § fjärde stycket förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Bestämmelsen flyttas till hushållningsförordningen med anledning av att regeringens tidigare tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken i huvudsak har ersatts av bestämmelserna om områdesanvändningsbesked i 6 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.9.

10.19 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

4 §

Om det i ett mål eller ärende enligt 9 kap. miljöbalken är fråga om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet *som* enligt Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten bör prövas av regeringen enligt 6 kap. 3 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, ska verket eller myndigheten i god tid innan målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.

Paragrafen ändras genom att termen tillåtlighet slopas samtidigt som hänvisningen till 17 kap. 3 § miljöbalken ersätts med en hänvisning till 6 kap. 3 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att bestämmelserna i 6 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden ersätter tidigare tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

7 §

En sådan ansökan om tillstånd som avses i 9 kap. 6 a eller 6 b § miljöbalken ska prövas av länsstyrelsen. Om verksamheten omfattas av 6 kap. 2 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, ska ansökan i stället prövas av mark- och miljödomstol.

Paragrafen ändras genom att hänvisningen till 17 kap. 1 § miljöbalken ersätts med en hänvisning till 6 kap. 2 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken ersätts med en prövning i områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

10.20 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

7 b §

Innan undersökningsarbete enligt minerallagen (1991:45) bedrivs inom ett område som avses i 3 kap. 5 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, ska anmälan göras för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken.

Paragrafen ändras genom att hänvisningen till 4 kap. 5 § miljöbalken ersätts med en hänvisning till 3 kap. 5 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. I övrigt ändras bestämmelsen endast språkligt genom att den äldre termen skall ersättas av termen ska. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

10.21 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

3 §

En verksamhet eller åtgärd ska alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan, om verksamheten eller åtgärden

1. omfattas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt enligt någon av 2 kap. 1 eller 2 §, 3 kap. 1 §, 4 kap. 8, 9 eller 11–16 §, 6 kap. 1 eller 2 §, 7 kap. 1 eller 2 §, 8 kap. 1 eller 6 §, 9 kap., 11 kap. 1, 2 eller 7–9 §, 12 kap. 1–36 eller 38, 39, 42 eller 43 §, 14 kap. 1–3, 9, 10, 15 eller 16 §, 15 kap. 1–9 eller 11–17 §, 17 kap. 1, 4 eller 5 §, 18 kap. 3, 6, 7 eller 9 §, 19 kap. 2 eller 3 §, 20 kap. 1 eller 3 §, 21 kap. 5, 7–9, 13 eller 14 §, 22 kap., 24 kap. 1, 3 eller 4 §, 28 kap. 1 eller 2 §, 29 kap. 5, 7, 9, 11, 15, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 30, 36, 45, 53, 58–64, 68, 71 eller 72 § eller 30 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251),

2. omfattas av 4 kap. 1, 2 eller 3 § miljöprövningsförordningen och

a) är en torvtäkt som omfattar mer än 150 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 kubikmeter per kalenderår, eller

b) är en täkt för annat än husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter, torv och matjord undantagna, som omfattar mer än 25 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 ton per kalenderår,

3. är en vattenverksamhet med

a) minikraftverk eller annat vattenkraftverk,

b) vattenöverledning av mer än fem procent av normal lågvattenmängd i något av berörda områden, eller

c) muddring i ett miljöriskområde eller muddring för en farled,

4. omfattas av någon av bestämmelserna om regeringens *prövning enligt 6 kap. 2 § 2 eller 4 § 13–17 lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden*,

5. innefattar en rörledning med en diameter som överstiger 800 millimeter och en längd som överstiger 40 kilometer för transport av

a) gas, olja eller kemikalier, eller

b) koldioxid för geologisk lagring, eller

6. innefattar en anläggning för starkströmsluftledning med en spänning på minst 220 kilovolt och en längd av minst 15 kilometer.

I fråga om andra verksamheter och åtgärder än de som avses i första stycket samt i fråga om ändring av sådana verksamheter och åtgärder som avses i första stycket ska länsstyrelsen med stöd av de kriterier som anges i bilaga 2 till denna förordning besluta om verksamheten eller åtgärderna kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Paragrafen ändras genom att hänvisningen i *första stycket fjärde punkten* till 17 kap. 1, 2 eller 3 eller 4 a § 13–17 miljöbalken ersätts med en hänvisning till 6 kap. 2 § 2 eller 3 eller 4 § 13–17 i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att bestämmelser om regeringens områdesanvändningsbesked i 6 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden ersätter bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. I övrigt är ingen ändring i sak avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

13 §

En underrättelse till regeringen enligt 6 kap. 5 § *lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* ska lämnas snarast efter det att en myndighet eller kommun vid samrådsförfarandet enligt 6 kap. miljöbalken har fått kännedom om att en verksamhet förbereds som inte omfattas av *krav på områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 2 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden* men som kan antas uppfylla kraven på *områdesanvändningsbesked* efter förbehåll enligt 6 kap. 3 § *samma lag*.

Paragrafen ändras genom att hänvisningarna till 17 kap. miljöbalken ersätts med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringarna är en följd av att bestämmelser om regeringens områdesanvändnings-

besked i 6 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden ersätter bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. I övrigt är ingen ändring i sak avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

10.22 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Förordningen ändras genom att fyra paragrafer, 1 kap. 3 § och 7 kap. 11–13 §§, upphävs.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.9.

10.23 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

1 §

Om det i ett mål eller ärende är fråga om tillstånd till vattenverksamhet som enligt Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen bör prövas av regeringen enligt 6 kap. 3 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska myndigheten i god tid innan målet eller ärendet sätts ut till huvudförhandling eller sammanträde eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 17 kap. 3 § miljöbalken ersätts med en hänvisning till motsvarande bestämmelse i 6 kap. 3 § i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Paragrafen ändras också genom att termen tillåtlighet slopas. Ändringarna är en följd av att bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken ersätts med en ny prövning i områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

2 §

Om ett mål eller ärende rör sådan vattenverksamhet som avses i 3 kap. 6 § andra stycket lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, ska Havs- och vattenmyndigheten samråda med länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten. Samråd ska också ske i andra mål och ärenden som är av sådant slag som anges i 1 § denna förordning.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 4 kap. 6 § andra stycket miljöbalken ersätts med en hänvisning till motsvarande bestämmelse i 3 kap. 6 § andra stycket i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

10.24 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

4 §

Sveriges geologiska undersökning handlägger ärenden enligt minerallagstiftningen, lagstiftningen om kontinentalsockeln och rennäringslagen (1971:437) samt tar emot uppgifter enligt lagen (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnborrning.

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Paragrafens *andra stycke* ändras genom att den tidigare hänvisningen till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

10.25 Förslaget till förordning om ändring i nationalstadsparksförordningen (2009:55)

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om sådana nationalstadsparker som avses i 3 kap. 7 § *andra stycket lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden*.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 4 kap. 7 § *andra stycket miljöbalken* ersätts med en hänvisning till motsvarande bestämmelse i 3 kap. 7 § *andra stycket i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden*. Ändringen är en följd av att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

4 §

I denna förordning avses med Kungliga nationalstadsparken det område som i 3 kap. 7 § *första stycket lagen om hushållning med mark- och vattenområden* kallas Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 4 kap. 7 § *första stycket miljöbalken* ersätts med en hänvisning till motsvarande bestämmelsen i 3 kap. 7 § *första stycket i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden*. Ändringen är en följd av att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

10.26 Förslaget till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

9 §

Sekretess gäller, i den utsträckning som anges i bilagan till denna förordning, i statliga myndigheters verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, *förhandsbesked inför tillståndsgivning*, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år, om inte annat anges i bilagan.

Av 30 kap. 26 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att regeringen för ett särskilt fall får besluta om undantag från sekretess som har föreskrivits enligt första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

Paragrafens *första stycke* ändras genom att det tydliggörs att även ett förhandsbesked inför tillståndsgivning kan vara en sekretessgrund. Ett exempel på sådant förhandsbesked är det områdesanvändningsbesked som regeringen kan ge med stöd av bestämmelserna i 6 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5.

Bilaga

1. utredning, planering, tillståndsgivning, *förhandsbesked inför tillståndsgivning*, prisreglering, tillsyn och stödverksamhet hos regeringen i frågor som rör näringslivet

Bilagans *första punkt* ändras genom att det tydliggörs att även ett förhandsbesked inför tillståndsgivning kan vara en sekretessgrund. Ett exempel på sådant förhandsbesked är det områdesanvändningsbesked som regeringen kan ge med stöd av bestämmelserna i 6 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5.

10.27 Förslaget till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341)

33 §

Bestämmelser om strategiska miljöbedömningar av planer och program finns i 6 kap. miljöbalken och i miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Bestämmelser om planer och planeringsunderlag samt annat beslutsunderlag finns i 5 kap. 18 § miljöbalken och 4 kap. 4 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 3 kap. 11 § miljöbalken ersätts med en hänvisning till motsvarande bestämmelse i 4 kap. 4 § i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

10.28 Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

2 kap.

4 b §

En åtgärd som avses i 4 kap. 2 § första stycket 3 a plan- och bygglagen (2010:900) ska inte antas medföra en betydande miljöpåverkan om

1. åtgärden avser
 - ett industriområde,
 - ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt,
 - ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse, eller
 - en campingplats, och
2. ytan på det område som berörs av den åtgärd som avses i 1 understiger 5 000 kvadratmeter.

Första stycket gäller inte i följande fall:

1. Åtgärden strider mot den översiktsplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området.
2. Åtgärden kan antas medföra olägenheter eller risker för omgivningen som är mer omfattande än vad som normalt kan förväntas från bostadshus, kontor, detaljhandel eller liknande verksamhet.

3. Åtgärden kan antas påtagligt skada
 - a) ett område av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet enligt 2 kap. 6 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden, eller
 - b) ett område av riksintresse enligt 3 kap. 2, 4 eller 5 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden.
4. Åtgärden förvanskar en byggnad eller ett bebyggelseområde som är särskilt värdefull respektive särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt enligt 8 kap. 13 § plan- och bygglagen.
5. Åtgärden skadar ett område som är upptaget på världsarvslistan i enlighet med Unescos konvention av den 16 november 1972 om skydd för världens kultur- och naturarv.
6. Åtgärden har betydelse för möjligheten att följa en miljökvalitetsnorm.
7. Åtgärden ska utföras i ett område som omfattas av strandskydd eller något annat skydd enligt 7 kap. miljöbalken. Dessutom ska åtgärden inte omfattas av en dispens från strandskyddet och det ska inte heller finnas skäl att anta att en sådan kommer att kunna ges.
8. Det område där åtgärden ska utföras
 - a) är ett mark- eller vattenområde som inte alls eller endast obetydligt är påverkat av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön enligt 2 kap. 2 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden,
 - b) är ett mark- eller vattenområde som är särskilt känsligt från ekologisk synpunkt enligt 2 kap. 3 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden,
 - c) består av brukningsvärd jordbruksmark enligt 2 kap. 4 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden, eller
 - d) är en nationalstadspark enligt 3 kap. 7 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Paragrafens *andra stycke tredje och åttonde punkterna* ändras genom att tidigare hänvisningar till paragrafer i 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med hänvisningar till motsvarande paragrafer i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringarna är en följd av att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

10.29 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

23 §

Vid tjänstgöring utanför miljöprövningsdelegationen får en ordförande inte besluta i eller delta i handläggningen av ärenden som avser

1. yttranden till en mark- och miljödomstol i mål om miljöfarliga verksamheter som domstolen prövar i första instans,
2. tillsyn över miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken,
3. yttranden i ärenden enligt 6 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden,
4. verksamheter som kan komma att prövas av miljöprövningsdelegationen, och
5. talan enligt 22 kap. 6 § miljöbalken.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 17 kap. miljöbalken i *tredje punkten* ersätts med en hänvisning till 6 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen görs som en följd av att regeringens prövning i områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. i den nya lagen ersätter regeringens tidigare tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

10.30 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid.

1 §

Denna förordning syftar till geologisk lagring av koldioxid på ett miljömässigt säkert sätt som innebär permanent inneslutning av koldioxid på ett sätt som förhindrar och, där detta inte är möjligt, i möjligaste mån eliminerar negativa effekter och eventuella risker för miljön och människors hälsa.

Förordningen är meddelad med stöd av

- 5 kap. 1 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden i fråga om 10 §,
- 9 kap. 6 § och 15 kap. 40 § miljöbalken i fråga om 9, 11–25, 27–37, 39–41, 45, 46, 48–54, 58, 59, 64, 67, 68 och 70 §§,
- 15 kap. 37 a § miljöbalken i fråga om 38 §,

- 26 kap. 19 § miljöbalken i fråga om 42–44 §§,
- 26 kap. 20 § miljöbalken i fråga om 47 §,
- 27 kap. 2 § miljöbalken i fråga om 55–57 §§, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Paragrafens *andra stycke* ändras genom att den tidigare hänvisningen till 4 kap. 9 § miljöbalken i första strecksatsen ersätts med en hänvisning till motsvarande bestämmelse i 5 kap. 1 § i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

10.31 Förslaget till förordning om ändring i havsplaneringsförordningen (2015:400)

1 §

Denna förordning är meddelad med stöd av 5 kap. 5 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 8 kap. 7 § regeringsformen ersätts med en hänvisning till det nya bemyndigandet i 5 kap. 5 § i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.6.

2 §

Enligt denna förordning ska det tas fram förslag till sådana havsplaner som avses i 5 kap. 2 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden. Förslagen ska

1. för Bottniska viken avse havsområdet från gränsen mot Finland i Haparanda kommun till Östhammars kommuns gräns mot Norrtälje kommun,
2. för Östersjön avse havsområdet från Norrtälje kommuns gräns mot Östhammars kommun till Helsingborgs kommuns gräns mot Höganäs kommun, och
3. för Västerhavet avse havsområdet från Höganäs kommuns gräns mot Helsingborgs kommun till gränsen mot Norge i Strömstads kommun.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 4 kap. 10 § miljöbalken ersätts med en hänvisning till motsvarande bestämmelse i 5 kap. 2 § i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.6.

3 §

Ett förslag till havsplan ska bestå av

1. en karta som redovisar
 - a) grunddragen för användningen av havsområdet,
 - b) de områden inom havsområdet som är av riksintresse enligt 2 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden),
 - c) andra allmänna intressen av väsentlig betydelse, och
2. en planbeskrivning som ska
 - a) ange inriktningen för användningen av havsområdet,
 - b) ange och beskriva de områden inom havsområdet som är av riksintresse enligt 2 kap. lagen om hushållning med mark- och vattenområden,
 - c) redogöra för andra allmänna intressen av väsentlig betydelse, den nuvarande användningen av havsområdet och de planeringsförutsättningar i övrigt som planen tar hänsyn till,
 - d) redovisa de överväganden som legat till grund för planen,
 - e) ange hur frågor om oförenliga ändamål bör lösas, och
 - f) tydligt redovisa innebörden och konsekvenserna av användningen av havsområdet enligt planen.

Paragrafen ändras genom att tidigare hänvisningar till 3 kap. miljöbalken ersätts med hänvisningar till 2 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken flyttas till 2 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.6.

4 §

Ett förslag till havsplan ska utformas så att planen

1. integrerar näringspolitiska mål, sociala mål och miljömål,
2. bidrar till att
 - a) god miljöstatus i havsmiljön nås och upprätthålls,
 - b) havets resurser används hållbart så att havsanknutna näringar kan utvecklas, och
 - c) främja samexistens mellan olika verksamheter och användningsområden, och

3. ger den vägledning som behövs för att de områden som omfattas av den kan användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till områdenas beskaffenhet och läge samt de behov som finns.

Förslaget ska vara förenligt med 2 och 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden.

Paragrafens *andra stycke* ändras genom att den tidigare hänvisningen till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till 2 och 3 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till 2 och 3 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.6.

10.32 Förslaget till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)

26 §

En underrättelse till regeringen enligt 6 kap. 5 § lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden ska göras snarast efter det att myndigheten eller kommunen i samrådet enligt 6 kap. miljöbalken har fått kännedom om att en verksamhet förbereds som inte omfattas av obligatorisk *prövning* enligt 6 kap. 2 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden men som kan antas kunna bli föremål för *prövning* efter förbehåll enligt 6 kap. 3 § samma lag.

Paragrafen ändras genom att termen tillåtlighetsprövning ersätts med termen *prövning* och hänvisningen till 17 kap. 1 § miljöbalken ersätts med en hänvisning till 6 kap. 2 § lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att bestämmelserna om områdesanvändningsbesked i 6 kap. i lagen om hushållning med mark- och vattenområden ersätter tidigare tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

10.33 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2022:41) om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt

3 §

Ersättningen ska avse sådana kostnader för en länsstyrelses arbete med ett infrastrukturobjekt som föranleds av en tillämpning av 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken eller 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden. Kostnaderna ska ha uppstått innan byggande och anläggning av infrastrukturobjektet har avslutats.

Om regeringen med stöd av andra bestämmelser redan har beslutat om ersättning till en länsstyrelse för sådana kostnader som avses i första stycket, ska ersättning enligt denna förordning inte betalas.

Paragrafens första stycke ändras genom att den tidigare hänvisningen till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till motsvarande bestämmelser i 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

4 §

Ersättning enligt 3 § ska betalas som en timersättning. Vid beräkning av timersättningen ska bestämmelserna i 13 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 7 kap. 12 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ändras till motsvarande bestämmelse i 13 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

10.34 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket

7 §

Myndigheten ska

1. bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljö- och klimatpåverkan samt utveckling,

2. i förhållande till myndigheter, allmänheten och andra berörda ge vägledning i frågor inom sitt verksamhetsområde,

3. i frågor inom sitt verksamhetsområde verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och 2 och 3 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden,

4. utöva tillsyn, inklusive marknadskontroll, ge tillsynsvägledning och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar,

5. följa och analysera tillämpningen av bland annat

– lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar,

– lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader,

– lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag,

– plan- och bygglagen,

– lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar, och

– lagen (2021:787) om klimatdeklarationer för byggnader,

6. verka för en god arkitektur och en ändamålsenlig utformning av den bebyggda miljön,

7. bedriva ett samlat arbete med arkitektur och gestaltad livsmiljö, innefattande samordning av berörda myndigheters arbete samt kompetensstöd till och främjande insatser för andra offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå,

8. samordna, utveckla, följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag som myndigheten har ett centralt administrationsansvar för, redogöra för resultat och fördelning när det gäller stöden och bidragen samt informera om dem,

9. i fråga om sitt miljöarbete enligt 3 § 3 och 8 § 1, efter samråd med Naturvårdsverket om vilken rapportering som behövs, rapportera till den myndigheten, och

10. beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamhet kan få för personer med funktionsnedsättning, barn, ungdomar och äldre samt för integration, boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet.

Paragrafens *tredje punkt* ändras genom att den tidigare hänvisningen till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till motsvarande kapitel i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Den *femte punkten* justeras redaktionellt eftersom en författnings SFS-nummer endast brukar anges en gång per paragraf. SFS-numret för plan- och bygglagen i den punkten slopas därmed.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

10.35 Förslaget till förordning om ändring i förordning (2024:1333) med instruktion till Försvarsmakten

25 §

Försvarsmakten ska tillhandahålla underlag för tillämpningen av *5 kap. miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och 2–4 kap. lagen (202X:XXX) om hushållning med mark- och vattenområden* i fråga om militärt försvar.

Paragrafen ändras genom att den tidigare hänvisningen till 3 och 4 kap. miljöbalken ersätts med en hänvisning till motsvarande bestämmelser i 2–4 kap. i den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ändringen är en följd av att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till den nya lagen om hushållning med mark- och vattenområden. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

Kommittédirektiv 2023:78

Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar. Det ska göras i syfte att säkra näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan och främja en effektiv industriell klimatomställning, vilket bidrar till att klimat- och miljömålen kan nås.

Utredaren ska bl.a.

- utreda hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att Sverige inte ska ställa högre eller överlappande krav i förhållande till vad de relevanta EU-regelverken kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheten att nyttja de undantag från ordinarie krav som finns,
- utreda om tillståndsprövningen enligt miljöbalken bör delas upp på andra sätt än i dag,
- utreda och ta fram förslag på hur förutsebarheten kan öka i tillståndsprövsprocessen, genom bl.a. tydligare regler för innehållet i ansökan och hur prövningen ska avgränsas, och
- ämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024.

Miljöprocesserna behöver effektiviseras

För att Sverige ska kunna möta klimatomställningens utmaningar och säkra näringslivets konkurrenskraft krävs snabba och förutsebara tillståndprocesser. Det ska vara enkelt att starta och driva verksamheter med stor samhällsnytta. Miljötillståndprocesserna behöver förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar. Näringslivets konkurrenskraft, svensk industriproduktion och svensk export av klimativänliga produkter och teknik behöver stärkas. Det bidrar till att främja en grön omställning, att miljö- och klimatmålen kan nås samt till att öka exportens klimatnytta.

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Sammantaget var syftet med miljöbalken att skapa en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. En skärpt och breddad lagstiftning bedömdes behövas för att skapa ett ekologiskt hållbart industrisamhälle och social och ekonomisk utveckling i förening med ett effektivt skydd för miljön (prop. 1997/98:45).

Tillståndsprövningen av miljöfarliga verksamheter spelar en viktig roll för att kunna bedöma för vilka ändamål mark- och vattenområden bör användas och för att motverka negativ påverkan på hälsa och miljö. Under de drygt två decennier som miljöbalken har varit i bruk har dock omvärlden förändrats. Klimatomställningen innebär att Sverige kommer att behöva ny teknik och ny infrastruktur. Elektrifieringen av industrin och av transportsektorn, som behöver genomföras för att ersätta fossila bränslen, ger en kraftigt ökad efterfrågan på elektricitet. Omställningen måste gå snabbt och kräver stora investeringar, vilket innebär ett högt risktagande för exploatörer och investerare. Det är viktigt att miljölagstiftningen inte hindrar eller försvårar produktiv och långsiktigt hållbar verksamhet eller investeringar i teknisk utveckling. Otillräckliga, långa och ineffektiva prövningar kan leda till att investeringar och förändringar i verksamheter blir dyrare än planerat, och att arbetet med den gröna omställningen för att nå de klimatpolitiska målen försenas.

Regeringen anser att miljöbalken behöver anpassas till de förändrade utmaningar som industrin och verksamhetsutövare står inför när det gäller att skyndsamt möta det ökade energibehovet och ökade krav på klimat- och miljöanpassningar samtidigt som det

säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde förändrats och en uppbyggnad av totalförsvaret pågår. Behovet av att verksamheter i Sverige kan utvecklas med modern miljöteknik måste kunna tillgodoses även om fler och större områden omfattas av bevarandeskydd.

Det finns ett behov av att ta ett större grepp om frågan om miljöprövning än vad som hittills har gjorts och vidta fler åtgärder i syfte att effektivisera prövningen så att Sverige kan möta klimatomställningens utmaningar och säkra näringslivets konkurrenskraft. Det är viktigt att miljötillståndprocesser är optimerade för att göra Sverige mer attraktivt för investeringar i näringslivet och möta behovet av grön omställning.

Uppdraget att nyttja befintlig flexibilitet i EU-regelverken för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndprocessen

Ambitionen om ett starkt miljöskydd inom EU har resulterat i regelverk om vattenkvalitet, skydd av arter och deras livsmiljöer, utsläppsbegränsningar m.m. Syftet med en gemensam reglering i unionen är att säkerställa ett högt miljöskydd och fri rörlighet för varor och tjänster.

För att Sverige ska kunna möta klimatomställningens utmaningar och säkra näringslivets konkurrenskraft bör befintlig flexibilitet i EU-regelverken nyttjas för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndprocessen. Det kan t.ex. finnas krav på tillståndsprövning och miljöbedömning i det svenska regelverket i större utsträckning än vad EU-rätten kräver och där det inte av nationella skäl är särskilt motiverat med striktare krav. En fråga är därför om miljöprövningsförordningen (2013:251) och miljöbedömningsförordningen (2017:966) ställer strängare krav än EU-regelverkens minimikrav på vilka verksamheter och åtgärder som ska omfattas av krav på specifik miljöbedömning och tillstånd respektive vilka som kan hanteras med anmälan, registrering, eller enbart genom tillsyn. Ett krav på registrering hos tillsynsmyndigheten kan potentiellt införas som en ny kategori under nivån för anmälan i den svenska lagstiftningen för att tillgodose EU-regelverkens minimikrav för t.ex. jordbruksverksamheter. En annan fråga är om de generella föreskrifter som i dag finns i t.ex. industri-

utsläppsförordningen (2013:250) kan utökas så att generellt bindande regler kan ersätta prövningen i enskilda fall i flera frågor. Genom att minska det tillståndspliktiga området kan prövningsmyndigheterna fokusera på de verksamheter och åtgärder som innebär störst miljöpåverkan.

För de verksamheter och åtgärder som ska tillståndsprövas och miljöbedömas och som dessutom omfattas av krav på gränsöverskridande samråd enligt 6 kap. 33 och 34 §§ miljöbalken behöver ett sådant samråd ske så effektivt och förutsebart som möjligt. Bestämmelserna om gränsöverskridande samråd genomför kraven om sådana samråd i MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt) och i konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, den s.k. Esbokonventionen. En förutsättning för ett effektivt gränsöverskridande samråd för specifika miljöbedömningar och för att prövningsmyndigheten ska kunna göra en allsidig bedömning av miljöeffekterna är att den inlämnade miljökonsekvensbeskrivningen belyser de betydande gränsöverskridande miljöeffekterna på det sätt som krävs. Det är samtidigt viktigt att samrådet med andra länder fungerar på ett sätt som inte försenar tillståndsprövningen. Det är därför viktigt att ramarna för samrådet är tydligt reglerade och förutsebara. Målet måste vara att samrådet med andra länder ska utgöra en naturlig del av den ordinarie tillståndsprövsprocessen. Regelverket bör i så stor utsträckning som möjligt bidra med tydlighet och förutsebarhet.

Det behövs även en bred inventering av de övriga minimikrav som EU-rätten ställer avseende miljöprövning och en undersökning av hur kraven förhåller sig till det svenska genomförandet. Utifrån resultatet kan en bedömning av möjligheterna att förenkla och effektivisera tillståndsprövningen i miljöbalken göras. Det kan t.ex. handla om hur berörda aktörer, myndigheter och regeringen, agerar under eller inför en prövningsprocess. Ytterligare exempel är skillnaden mellan bästa möjliga teknik i miljöbalken och bästa tillgängliga teknik som används i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), nedan benämnt IED. Det kan även handla om skillnaden mellan IED, där endast väsentliga ändringar av anläggningens art

eller funktion eller en utvidgning av anläggningen är tillståndspliktiga, och den svenska tillämpningen där även andra ändringar kan vara tillståndspliktiga. Sverige bör använda sig av de möjligheter till undantag och dispens som EU-rättsakterna ger möjlighet till.

När miljöbalken trädde i kraft 1 januari 1999 ersatte den flera andra lagar på miljöområdet, bl.a. naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Sedan dess har EU-direktiv och internationella konventioner på miljöområdet genomförts i svensk rätt framför allt genom miljöbalken. Detta har i vissa fall lett till att det finns en rad olika regler med liknande syften, såsom olika former av bevarandeskydd, vilket kan leda till en komplex rättstillämpning. Det svenska genomförandet av EU-regelverken bör vara tydligt och inte regleras på olika eller överlappande sätt. Det kan också finnas möjligheter att förändra den svenska tillämpningen av bestämmelser med ursprung i EU-regelverken för att bidra till mer förutsebara och snabbare tillståndprocesser.

Vid en analys av hur det svenska genomförandet förhåller sig till EU-regelverken på miljöområdet bör fokus ligga på MKB-direktivet och IED. En analys behövs även av andra relevanta EU-rättsakter för att bidra till att genomförandet och tillämpningen blir mer förutsägbara och effektiva än i dag. Det gäller t.ex. naturvårdsdirektiven (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) och ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område). Det finns även behov av att ta hänsyn till pågående processer inom EU.

Utredaren ska därför

- utreda vilka ändringar i regelverket avseende miljöbedömningar och samråd, inklusive frågor om vägledning, samrådskets omfattning, formen för samrådet samt delgivning, som kan göras för att effektivisera och tydliggöra det svenska genomförandet av MKB-direktivet och därigenom tillståndprocessen,

- utreda hur det svenska regelverket bör ändras för att åstadkomma en tydligare och mer förutsebar tillämpning av kraven i Esbokonventionen,
- utreda möjligheterna att använda mer generella föreskrifter i stället för prövning i det enskilda fallet,
- genomföra en bred och allsidig genomlysning av gränsdragningen mellan tillstånd och anmälan samt mellan anmälan och verksamheter som varken kräver tillstånd eller anmälan, eller en ny möjlig kategori, registrering, med syftet att inom ramen för vad EU-rätten kräver begränsa antalet verksamheter och åtgärder som kräver tillstånd eller anmälan,
- utreda hur det svenska regelverket i övrigt kan förändras i syfte att Sverige inte ska ställa högre eller överlappande krav i förhållande till vad EU-regelverken, bl.a. MKB-direktivet, IED, naturvårdsdirektiven och ramdirektivet för vatten, kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheten att nyttja de undantag från ordinarie krav som finns i direktiven, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förändra nuvarande tillståndsprozess i syfte att öka investeringsviljan

Det är väsentligt att samhällsviktiga frågor som försörjningstrygghet, välfärd och Sveriges framtid som innovationsdriven exportnation säkerställs samtidigt som klimatet och miljöskyddet värnas. Det är viktigt att Sverige är attraktivt för investeringar i näringslivet. En bredare analys än vad som hittills har gjorts av hur förändrade strukturer och regelverk kan underlätta den svenska nya industrialiseringen, med moderna och miljö- och klimatanpassade verksamheter, behövs för att bidra till en ökad investeringsvilja.

Prövning av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken sker i regel inom ramen för en integrerad prövning med möjlighet att lägga samman mål och ärenden i en prövningsinstans, beroende av vilka frågor som ska prövas. Ur ett effektivitetsperspektiv kan det vara fördelaktigt, eftersom målsättningen är att samtliga frågor lyfts in i en och samma tillståndsprozess. I projekteringsstadiet kan det dock samtidigt innebära flera nackdelar för den som avser att

söka miljötillstånd för en verksamhet eller åtgärd. Tröskeln kan vara hög för den som vill starta en ny verksamhet att dels säkra tillräckligt kapital, dels skaffa sig den kunskap som behövs för att förstå de miljörättsliga krav som ställs och hur kraven ska uppfyllas. Ett avgörande i ett sent skede som innebär att tillstånd inte ges kan innebära att stora investeringar går förlorade. Processen kan därmed sägas innebära ett högt risktagande för en sökande.

Ett alternativ är prövningar som sker i etapper. Detta system kan ge förutsättningar för en verksamhetsutövare att från planeringen av en ny verksamhet nå fram till dess bedrivande genom att succesivt kunna öka kunskaperna och finansiera projektet eftersom varje avklarad etapp innebär ett visst mått av såväl ekonomisk som rättslig trygghet inför nästa. Med en lägre startinvestering bör tröskeln för att planera nya verksamheter också bli lägre samtidigt som ett nekat tillstånd tidigt i processen minskar tidsåtgången och kan leda till en reducering av investeringskapital som går om intet. Ur en sökandes perspektiv kan processen dock även innebära nackdelar, såsom att fler processer kan leda till fler överklaganden vilket även kan påverka den samlade effektiviteten i tillståndprocessen.

För att öka incitamenten för att investera i industri, energiproduktion, djurhållning eller andra verksamheter med moderna miljövillkor är det fördelaktigt att i ett så tidigt skede som möjligt kunna ge besked om samhällets grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. Det kan ifrågasättas om detta syfte har kunnat uppnås med de befintliga bestämmelserna om tillåtlighetsavgöranden. Det finns därför skäl att överväga en annan, eller en kompletterande ordning. Målet ska vara att besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats ska kunna lämnas så tidigt som möjligt. Beskedet ska handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen enligt delar av nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken som rör hushållning med mark- och vattenområden. Det skulle kunna främja investeringsviljan och leda till att den totala tidsåtgången för tillståndprocessen minskar. Detta bör övervägas utan att i detta sammanhang utvärdera den betydelse och funktion som de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintressesystemet, har.

För att ytterligare öka investeringsviljan och minska tröskeln för att planera nya eller ändrade verksamheter kan det vara lämpligt att

öka möjligheterna att dela upp den nuvarande tillståndsprövningen i en del som handlar om huruvida verksamheten kan tillåtas, och en annan del som handlar om villkoren för verksamheten och att dessa två delar prövas i två separata ärenden. För att det ska vara möjligt att ge ett bifall i tillåtighetsdelen bör prövningsmyndigheten, utan att meddela de villkor om skyddsåtgärder och försiktighetsmått som krävs för att verksamheten ska kunna tillåtas, kunna konstatera att det är möjligt att föreskriva sådana villkor senare i processen. För att inte försena den totala tidsåtgången för prövningar bör det inte finnas hinder mot att ansökningar om å ena sidan tillåtlighet och å andra sidan villkor lämnas in samtidigt och prövas parallellt.

Det kan vara lämpligt att mark- och miljödomstolarna endast prövar överklagade beslut om tillstånd eller villkor och att en annan myndighet prövar dessa ärenden i första instans. Det skulle kunna stämma bättre överens med domstolarnas grundläggande uppdrag.

I betänkandet Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33) finns förslag som innebär att det ska införas enklare regler för ändringstillstånd. I betänkandet framhålls att förslaget om ändringstillstånd ska läsas tillsammans med förslagen om obligatorisk omprövning och intensifierad tillsyn vad gäller omprövningsgrunder. Det kan finnas anledning att undersöka möjligheten att införa enklare regler för ändringstillstånd utan att införa krav på obligatorisk omprövning och intensifierad tillsyn. Det kan t.ex. undersökas om risken för en svåröverskådlig reglering kan hanteras genom att införa ett krav på att myndigheten som beslutar om tillstånd ska tydliggöra vilka villkor som gäller för en tillståndspliktig verksamhet som regleras genom fler än ett tillstånd.

Det är även viktigt vilka signaler miljölagstiftningen ger till verksamhetsutövare, inklusive vilka begrepp som används. Uttrycket *miljöfarlig verksamhet* används i miljöbalken generellt för alla verksamhetstyper. Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen angett att miljöbalken bör ändras genom att *miljöfarlig verksamhet* ändras till *miljöpåverkande verksamhet* när det gäller jordbruksverksamheter (bet. 2021/22: MJU29 punkt 3, rskr. 2021/22:389).

Sökandena upplever ofta att utredningskraven i tillståndsprövningarna är otydliga. Även myndigheter upplever att det skulle

underlätta om prövningsmyndigheterna i större utsträckning tydligt tar ställning till vilka kompletteringar som behövs.

Utredaren ska därför

- utreda om vissa av bestämmelserna om hushållning med mark och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas till en särskild lag,
- utreda hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas så tidigt som möjligt och främst handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen,
- utreda om tillståndsprövningen enligt miljöbalken bör delas upp på andra sätt än i dag,
- utreda om det finns behov att göra lättnader för att det ska vara enklare att ändra en verksamhet,
- utreda vilken eller vilka myndigheter som bör pröva frågor om dels mark- och vattenanvändning, dels tillåtlighet, dels villkor,
- utreda möjligheterna att ändra uttrycket *miljöfarlig verksamhet* till *miljöpåverkande verksamhet* eller motsvarande lämpligt begrepp,
- utreda om det bör införas en skyldighet för prövningsmyndigheten att tidigt i processen tydliggöra vilka kompletteringar av ansökan som behövs och om det behövs ytterligare krav på processledning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag

Uppdraget att se över ansvarsfördelningen mellan myndigheter och myndighetsstrukturen i syfte att effektivisera miljötillståndprocesserna

För att miljötillståndprocessen ska vara förutsebar och ändamålsenlig är det viktigt att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i fråga om t.ex. tillståndsprövning enligt miljöbalken, tillsyn och vägledning inte leder till brister i enhetlighet i tillämpningen av miljölagstiftningen.

Vissa förvaltningsmyndigheter är alltid remissinstanser i en prövning. Andra kan bli remissinstanser i vissa mål eller ärenden. Vissa myndigheter kan överklaga beslut eller domar. Det kan ifrågasättas om dagens system i detta avseende är ändamålsenligt för en effektiv prövning eftersom myndigheternas roller inte är tydliga.

I syfte att uppnå en mer effektiv och förutsebar miljötillståndsprocess måste det i alla skeden av processen vara tydligt vad som krävs av den som ansöker om tillstånd. Prövningen skulle kunna underlättas om det går att åstadkomma ett tydligare regelverk och en mer enhetlig vägledning om vad som krävs av en sökande.

Det finns mycket tid att vinna på att ha en tydlig dialog mellan sökanden och myndigheterna och att möta näringslivets och det övriga samhällets behov av stöd i tillståndsprocessen så att sökanden redan från start kan lämna in ett heltäckande underlag. Det är viktigt att redan i ett tidigt skede vidta åtgärder för att se till att ansökan är komplett.

Även i övrigt finns det ett behov av att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i fråga om förvaltning inom miljöområdet kan möta de behov som uppstår i takt med utvecklingen av ny miljöteknik, och andra framsteg inom industrins omställning. Förvaltningen inom miljöområdet bör vara mer stödjande och integrerad inom alltifrån rättstillämpning till uppföljning, tillsyn och vägledning så att den kan bidra till mer effektiva och förutsebara tillståndsprocesser. För att uppnå det är kännedom om regionala och lokala förutsättningar viktigt. Förvaltningen bör även ha större öppenhet för nya lösningar och innovationer samt förhålla sig till dessa med ett mer samordnat synsätt än i dag.

Utredningen bör utgå från regeringens förvaltningspolitiska inriktning. Det innebär bl.a. att myndigheternas kärnuppgifter ska prioriteras och att statsförvaltningens organisering ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv.

Utredaren ska därför

- se över i vilken utsträckning myndigheter bör delta som parter eller remissmyndigheter i tillståndsprövningen enligt miljöbalken och om de bör samordna sitt deltagande,
- utreda om enbart en enda statlig myndighet ska kunna vara part i tillståndsprocessen enligt miljöbalken,

- utreda om det ska krävas att en myndighet ska ha deltagit i samrådet för att senare kunna överklaga,
- utreda om det finns skäl att göra ändringar i ansvarsfördelningen mellan myndigheter, eller att se över myndighetsstrukturen, i syfte att förkorta och förenkla miljötillståndsprocessen,
- kartlägga och översiktligt analysera hur ett relevant urval av andra länder, t.ex. Finland och Danmark, har reglerat stöd för sökanden i fråga om innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och i fråga om prövningsvägledning,
- utreda och ta fram förslag på hur förutsebarheten kan öka i tillståndsprocessen, genom bl.a. tydligare regler för hur ansökan bör utformas och en ökad tydlighet i fråga om vilka regler som ska tillämpas vid prövningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att korta tidsåtgången för prövning i samband med överklagande

Processen för tillståndsprövning enligt miljöbalken kan bli mer förutsebar och ändamålsenlig. Det är viktigt att den är effektiv, rättssäker och konkurrensneutral så att eventuella brister i processen inte medför konkurrensnackdelar eller en risk för att det uppstår en större belastning på miljön än vad som annars hade varit fallet.

Ett sätt att förkorta prövningen kan vara att begränsa möjligheten att överklaga eller använda andra styrmedel som kan minska antalet överklaganden. Tillgång till rättslig prövning är en central del av rättssystemet och sådana begränsningar måste vara förenliga med grundläggande rättsliga principer samt EU-rätt och internationell rätt, bl.a. konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den s.k. Århuskonventionen. I fråga om den överprövning som görs av en mark- och miljödomstol kan det vara relevant att beakta alla mål- och ärendetyper som överprövas av domstolen i syfte att uppnå ett effektivt system, t.ex. beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Utredaren ska därför

- utreda hur den totala handläggningstiden kan förkortas genom bl.a. ökade krav på prövningstillstånd, eller en ändrad instansordning,
- utreda om kretsen som får överklaga kan och bör minskas när det gäller domar eller beslut enligt miljöbalken,
- utreda om det finns skäl att på samma sätt begränsa kretsen som får överklaga andra domar eller beslut än sådana som följer av miljöbalken och som överprövas av mark- och miljödomstol,
- utreda om det på annat sätt än att minska kretsen klagoberättigade går att minska antalet överklaganden, samtidigt som kraven på rättssäkerhet tillgodoses, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt redovisa hur de lämnade förslagen kan förväntas påverka möjligheten att nå de miljömål som riksdagen fastställt, inklusive det långsiktiga klimatmålet som innebär att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären senast 2045, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Utredaren ska vidare redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt. Utredaren ska också beskriva vilka konsekvenser förslagen får för exempelvis planläggning enligt plan- och bygglagen och om det utifrån syftet att möta klimatomställningens utmaningar och säkra näringslivets konkurrenskraft finns sådana andra tillståndprocesser som framöver borde ses över på samma sätt.

I regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen (14 kap. 3 §). Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

De offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas öka, ska förslag till finansiering redovisas.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter samt genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i relevant omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från berörda myndigheter, kommuner och organisationer. Utredaren ska även ha en löpande dialog med relevanta aktörer inom svenskt näringsliv.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, inom kommittéväsendet och inom EU (t.ex. revideringen av IED och ramdirektivet för vatten och nya lagstiftningsinitiativ, såsom europeiska kritiska råmaterialakten (COM(2023) 160), förordningen om nettonollindustrin (COM(2023) 161)) och förnybartdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG).

Utredaren ska beakta de förslag som lämnats på områden som redan utretts av andra relevanta utredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:2

Tilläggsdirektiv till Miljötillståndsutredningen (KN 2023:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 16 januari 2025

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 8 juni 2023 kommittédirektiv om för-
enklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken
(dir. 2023:78). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den
15 december 2024. Uppdraget ändras genom att utredningstiden för-
längs och nya uppgifter ges till utredningen.

Uppdraget enligt de ursprungliga direktiven ska i stället redovisas
den 21 januari 2025.

Utredaren ska nu även bland annat

- analysera möjligheterna att samla bestämmelser om hushållning i
en särskild lag och ta ställning till hur ett besked om det allmännas
grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss
plats kan lämnas i ett tidigt skede,
- utreda om handläggningstiden i plan- och byggprocessen kan för-
kortas genom bland annat tydligare regler om vilket underlag som
ska tas fram i planärenden och ändrad instansordning för över-
klagande,
- analysera om den totala handläggningstiden för tillståndspröv-
ningen enligt miljöbalken kan förkortas genom till exempel ökade
krav på prövningstillstånd eller ändrad instansordning,

- föreslå hur industriutsläppsdirektivet bör genomföras i det nya systemet för miljöprövning,
- analysera hur regelverket kan förändras i syfte att inte ställa högre krav än ramdirektivet för vatten kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheterna att nyttja befintlig flexibilitet i EU-regelverken för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprocessen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det nya uppdraget ska delredovisas senast den 1 juli 2025 i den del som gäller bestämmelserna om hushållning med mark och vatten och senast den 31 december 2025 i den del som gäller att korta tidsåtgången för prövning i plan- och byggprocessen och i samband med överklagande enligt miljöbalken. Övriga delar ska redovisas senast den 31 mars 2026.

Uppdraget att överväga att samla hushållningsbestämmelserna i miljöbalken i en särskild lag i syfte att öka investeringsviljan

Prövning enligt miljöbalken sker i regel inom ramen för en integrerad prövning med möjlighet att lägga samman mål och ärenden i en prövningsinstans, beroende på vilka frågor som ska prövas. Ur ett effektivitetsperspektiv kan det vara fördelaktigt, eftersom målsättningen är att samtliga frågor lyfts in i en och samma tillståndsprocess. I projekteringsstadiet kan det dock samtidigt innebära flera nackdelar för den som avser att ansöka om ett miljötillstånd. Tröskeln kan vara hög för den som vill starta en ny verksamhet att dels säkra tillräckligt kapital, dels skaffa sig den kunskap som behövs för att förstå de miljörättsliga krav som ställs och hur kraven ska uppfyllas. Ett avgörande i ett sent skede som innebär att tillstånd inte ges kan innebära att stora investeringar går förlorade. Processen kan därmed sägas innebära ett högt risktagande för en sökande.

För att öka incitamenten att investera i industri, energiproduktion, djurhållning eller andra verksamheter med moderna miljövillkor är det fördelaktigt att i ett så tidigt skede som möjligt kunna ge besked om samhällets grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. Det finns därför skäl att överväga en annan, eller kompletterande, ordning. Målet ska vara att besked om

det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats ska kunna lämnas så tidigt som möjligt. Beskedet ska handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen enligt delar av nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken som rör hushållning med mark- och vattenområden. Det skulle kunna främja investeringsviljan och leda till att den totala tidsåtgången för tillståndspröven minskar. Detta bör övervägas utan att i detta sammanhang utvärdera den betydelse och funktion som de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintressesystemet, har.

Utredaren ska därför

- bedöma om vissa av bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas till en särskild lag,
- ta ställning till hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas så tidigt som möjligt och främst handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att korta tidsåtgången för prövning i plan- och byggprocessen

Överklagandeprocessen bör ses över

Beslut om detaljplaner och bygglov kan överklagas i flera olika instanser, vilket gör att plan- och byggprocesser ofta förlängs och planerade bostäder försenas, ibland med flera år. Med utgångspunkt i fortsatt rättssäkerhet för såväl enskilda som andra aktörer bör det finnas utrymme för effektivisering av dessa processer.

Förutsättningarna bör ses över ur ett brett perspektiv. Gällande planprocessen bör det övervägas vilken krets samråd ska ske med, hur kungörelseförfarandena ska utformas, vilken krets som ska få ett meddelande om beslut skickat till sig samt vilka som ska anses ha klagorätt. Gällande överklagandeprocessen ska krav på prövningstillstånd, ändrad instansordning samt förutsättningar för att införa en avgift för överklagande utredas. Tillgång till rättslig prövning är en central del

av rättssystemet och eventuella begränsningar ska vara förenliga med grundläggande rättsliga principer samt EU-rätt och internationell rätt.

För att ytterligare effektivisera processerna bör det ses över om tidsfrister kan införas i handläggning av överklagande och på så sätt korta överklagandeprocessen. En förkortad ledtid för de byggprojekt där detaljplanen eller lovbeslutet överklagas bör leda till en snabbare byggprocess och därmed ökat byggande.

Utredaren ska därför

- utreda hur den totala handläggningstiden kan förkortas genom ökade krav på prövningstillstånd och en ändrad instansordning,
- utreda hur kretsen som kommunen i detaljplaneärenden ska samråda med, underrätta om beslut m.m. samt vem som får överklaga sådana beslut kan minskas,
- utreda införandet av en avgift för överklagande av ärenden enligt plan- och bygglagen,
- klarlägga möjligheten att korta handläggningstiden i överklagandeprocessen i övrigt,
- analysera om det på andra sätt går att minska antalet överklaganden,
- analysera och lämna sådana förslag som har nära samband med uppdraget och föreslå de ytterligare förenklingar som bedöms lämpliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningsbördan i detaljplaneprocesserna kan minskas

Det tar allt längre tid att ta fram detaljplaner. Ett problem som ofta framhålls är att antalet utredningar som ska tas fram inom ramen för planprocessen har ökat utan att planeringsförutsättningarna ändrats väsentligt jämfört med tidigare. Kommuner och länsstyrelser saknar tillräckliga incitament att begränsa omfattningen på utredningar och antalet utredningar (jfr Produktivitetskommissionens delbetänkande, SOU 2024:29, och Initiativet Bygg i tids reformagenda: 16 förslag för kortare ledtider i plan- och byggprocesser). Utdragna och onödigt kostsamma detaljplaneprocesser är problematiskt för såväl enskilda privata aktörer som för samhället i stort. Det förefaller dock finnas ett

utrymme att effektivisera processerna så att ledtiderna och kostnaderna minskar och byggandet av bland annat bostäder kan öka. Det krävs en tydligare avvägning mellan relevant utredningsbehov och ökade kostnader för byggaktörer och de samhällsekonomiska kostnader som uppstår med försenade och mer kostsamma projekt.

Med effektiva processer kan ledtiderna och kostnaderna minska och byggandet av bland annat bostäder öka.

Utredaren ska därför

- analysera förslaget från Initiativet Bygg i tids reformagenda som rör incitament för kommuner att korta ledtider för planprocesser och bedöma om en sådan ändring kan korta ledtiderna, om det riskerar att göra kommunerna mindre benägna att ta fram nya detaljplaner och om det är lämpligt i övrigt,
- bedöma om det offentliga behov av utredningar inom ramen för planprocessen kan begränsas och förtydligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att korta tidsåtgången för prövning i samband med överklagande

Processen för tillståndsprövning enligt miljöbalken bör kunna förkortas. Ett sätt att förkorta prövningen kan vara att begränsa möjligheten att överklaga eller använda andra styrmedel som kan minska antalet överklaganden.

Tillgång till rättslig prövning är en central del av rättssystemet och begränsningar av möjligheten att överklaga eller andra styrmedel för att minska antalet överklaganden ska vara förenliga med grundläggande rättsliga principer samt EU-rätt och internationell rätt, bland annat konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den s.k. Århuskonventionen.

Utredaren ska därför

- undersöka om den totala handläggningstiden kan förkortas exempelvis genom ökade krav på prövningstillstånd och en ändrad instansordning,

- utreda om kretsen som får överklaga kan och bör minskas när det gäller domar eller beslut enligt miljöbalken,
- utreda om det finns skäl att på samma sätt begränsa kretsen som får överklaga andra domar eller beslut än sådana som följer av miljöbalken och som överprövas av mark- och miljödomstol,
- utreda om det på annat sätt än att minska kretsen klagoberättigade går att minska antalet överklaganden, samtidigt som kraven på rätts-säkerhet tillgodoses, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att genomföra industriutsläppsdirektivet i det nya miljöprövningssystemet

Sedan regeringen beslutade om kommittédirektiv för Miljötillståndsutredningen har Europaparlamentet och rådet beslutat om Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1785 av den 24 april 2024 om ändring av industriutsläppsdirektivet (ändringsdirektivet). Europaparlamentet och rådet har också ersatt Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar med förordning (EU) 2024/1244 om rapportering av miljögifter från industrianläggningar och inrättande av en portal för industriutsläpp. Ändringsdirektivet ska vara genomfört den 1 juli 2026. Arbetet med genomförandet av ändringsdirektivet inom ramen för det nuvarande systemet för miljöprövning sker inom Regeringskansliet.

Det finns anledning att analysera hur direktivet bör genomföras i ett nytt system för miljöprövning.

Utredaren ska därför

- analysera hur direktivet bör genomföras i det miljöprövningssystem som utredningen föreslår, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att nyttja befintlig flexibilitet i ramdirektivet för vatten för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprocessen

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten) innehåller bestämmelser om förvaltning av vattenförekomster i syfte att hindra ytterligare försämring och skydda eller förbättra statusen.

Med utgångspunkt i bedömningar av vattenanvändning, påverkan på och tillståndet i miljön samt möjligheter att genomföra åtgärder beslutar de länsstyrelser som har bemyndigats att meddela föreskrifter om miljökvalitetsnormer för vatten (vattenmyndigheterna) inom ramen för vattenförvaltningen om klassificering och miljökvalitetsnormer för vattenförekomsterna vart sjätte år. Miljökvalitetsnormerna ska därutöver även omprövas vid behov. För att Sverige ska kunna möta klimatomställningens utmaningar och säkra näringslivets konkurrenskraft bör befintlig flexibilitet i ramdirektivet för vatten nyttjas för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprocessen.

Under en pågående tillståndsprovning för en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön kan i regel endast vattendelegationen inom vattenmyndigheten besluta om avvikelser, undantag och ändringar i miljökvalitetsnormerna för att möjliggöra ändamålsenliga villkor. Eftersom den tillståndsprovande instansen saknar samma möjligheter kan det bidra till förseningar i tillståndsprocessen och minskad flexibilitet.

Om verksamhetsutövare av vattenverksamheter lämnade miljörapporter skulle det öka kunskapen om vattenförekomsternas status och därmed generera mer tillförlitliga klassificeringar samt sannolikt kunna bidra till ökad tillämpning av undantag från gällande kravnivå. Det motverkar osäkra statusklassificeringar som riskerar att medföra svåra bedömningar och dröjsmål i tillståndsprovningen vad gäller kraven på underlaget och verksamheten. Bristen på miljöövervakning och annan data för vatten påverkar inte bara tillståndsprovningarna negativt utan också åtgärdsarbetet. Åtgärder som förbättrar vattenkvaliteten kan skapa utrymme för utveckling av befintliga och nya verksamheter.

Flertalet av vattenverksamheterna avser anläggningar i vatten av engångskaraktär. För sådana vattenverksamheter fyller krav på återkommande miljörapportering inte någon funktion. Det är i huvudsak de vattenverksamheter som medför en betydande och kontinuerlig påverkan på miljön som bör komma i fråga för krav på återkommande miljörapportering. Miljörapporteringen ska i likhet med den för miljöfarlig verksamhet inte innebära en utökad utredningsskyldighet eller administrativ börda utan bör fokusera på relevanta driftsförhållanden vid den aktuella vattenverksamheten. En återkommande miljörapportering skulle kunna ge utökad kunskap om vattenförekomsternas status och därmed påverka klassificeringen av vattenförekomsterna och fastställandet av miljö kvalitetsnormer som kan bidra till en effektivare tillståndsprövning. Det finns anledning att analysera med vilka tidsintervall det är lämpligt och ändamålsenligt att miljörapport lämnas in för olika vattenverksamheter.

Utredaren ska därför

- analysera hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljö tillståndsprövsprocessen samt att inte ställa högre krav i förhållande till vad ramdirektivet för vatten kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheten att nyttja de undantag som finns i direktiven,
- analysera om det bör ställas krav på miljörapportering för vissa vattenverksamheter för att bidra till att tillgängliggöra behövliga data och underlag, förbättra bedömningarna av vattenförekomsternas status, förbättra statusklassificeringar av vattenförekomster och öka tillämpningen av undantagen, samt ta ställning till hur ofta en sådan miljörapportering bör ske,
- analysera och lämna sådana förslag som har nära samband med föregående punkt och föreslå de ytterligare effektiviseringar och förenklingar som bedöms lämpliga,
- analysera hur prövning och beslut om avvikelser, undantag och ändringar i fråga om miljö kvalitetsnormer kan effektiviseras för att möjliggöra rimliga och ändamålsenliga miljövillkor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha löpande kontakt med myndigheter, berörda branschföreträdare och andra berörda aktörer.

Kommissionen har i EU-pilotförfaranden ställt frågor om det svenska genomförandet av industriutsläppsdirektivet, (EUP[2017]9241), och ramdirektivet för vatten, (EUP[2021]9898). Kommissionen har i ett beslut om en formell underrättelse ansett att Sverige har underlåtit att uppfylla vissa skyldigheter enligt ramdirektivet för vatten, (INFR(2024)2236, C(2024)8265 final). Utredaren ska löpande informera Regeringskansliet om förslag till ändringar av genomförandet av industriutsläppsdirektivet och ramdirektivet för vatten med hänsyn till pågående EU-pilotförfaranden och överträdelseärendet.

Uppdraget enligt de ursprungliga direktiven ska redovisas den 21 januari 2025. Uppdraget ska delredovisas vad avser uppdraget om hushållningsbestämmelserna senast den 1 juli 2025. Uppdraget ska delredovisas vad avser att korta tidsåtgången för prövning i plan- och bygglovsprocessen och i samband med överklagande enligt miljöbalken senast den 31 december 2025.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2026.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-
områden utanför nationell jurisdiktion.
UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och
verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare
kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan
myndigheter – några anslutande
frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling
av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för
viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för
klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning
på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering
för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas
och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig.
Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande,
jämsliddhet, jämlikhet och folkhälsa.
LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat
våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso- och
sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livs-
medelskedjan – för ökad effektivitet,
likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska
väståndet. Åtgärder som stärker
konkurrenskraften för Arlanda
flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern bygg-
nads- och reparationsberedskap – för
ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och
folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd
rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell
läkemedelslista – en del i en ny nationell
infrastruktur för datadelning.
Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat
arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknads-
politiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri
och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga löne-
garantin. A.
78. En reformerad underrättelse-
verksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad
cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga lönegarantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]
- Tryggare idrottsarrangemang. [46]
- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]
 Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]
 Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]
 Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]
 Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]
 En mer flexibel hyresmarknad. [65]
 En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]
 Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]
 En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]
 Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]
 Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]
 En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]
 Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]
 Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]
 Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]
 Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]
 Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]
 Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]
 Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]
 Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]
 En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]
 En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]
 En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]
 Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]
 Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]
 Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]
 Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]
 Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]
 Att omhänderta barn och unga. [38]
 Digital teknik på lika villkor.
 En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]
 Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]
 Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]
 Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso-
och sjukvårdens och tandvårdens
behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läke-
medelslista – en del i en ny nationell
infrastruktur för datadelning.
Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och läraryrkenas
attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]