

Mark- och miljödomstolen

Klimat- och näringslivsdepartementet via
kn.remissvar@regeringskansliet.se
agnes.nordwall@regeringskansliet.se

Remissyttrande över Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council – on establishing a framework of measures for strengthening Europe’s net-zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act) (dnr KN2023/02708)

Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, har ombetts att lämna synpunkter på innehållet i rubricerat förslag till förordning. Domstolen har, utifrån de intressen som domstolen har att bevaka, följande synpunkter på de remitterade förslaget.

Den föreslagna förordningen syftar bland annat till att effektivisera tillståndsprocesserna för så kallade ”*net-zero technology manufacturing projects*”. För detta ändamål föreskrivs bland annat en ordning med en ”*One Stop Shop*”, dvs. en nationell myndighet som ska administrera och samordna de olika tillståndsprocesser som kan krävas för verksamheten, samt lagstadgade tidsgränser och förtursregler för prövningarna. Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att förslaget i dessa avseenden avviker från det svenska nationella miljöprövningssystemet och skulle förutsätta regel- och systemändringar. Detta utvecklas i det följande.

”Net-zero technology manufacturing project” är definierat i förordningsförslaget som en industrianläggning för framställning av netto-nolltekniker. Netto-nolltekniker definieras i sin tur genom en exemplifiering av verksamheter (tekniker för förnybar energi och förnybart bränsle, energilagring, koldioxidinfångning etc.). I svenskt nationellt lagstiftningsarbete har Miljöprövningsutredningen analyserat ett förturssystem liknande det nu föreslagna, för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålet (SOU 2022:33)¹. På motsvarande vis som i nu aktuellt förslag skulle verksamheterna definieras genom dels en typ av verksamhet (fossilfri elproduktion, batteriproduktion, biodrivmedelsproduktion etc.), dels vissa ytterligare kriterier (se SOU 2022:33, s. 413 ff.). Utredningen valde att inte förordna ett förturssystem, bl.a. av det skälet att det är förenat med stora svårigheter och risker att ställa upp kriterier för verksamheter som ska omfattas av systemet (SOU 2022:33, s. 426 ff.). Mark- och miljödomstolen ansluter sig till Miljöprövningsutredningens slutsatser i fråga om avgränsningssvårigheterna.

¹ Se också tidigare utredningar om en mer effektiv handläggning av mål och ärenden gällande miljöförbättrande åtgärder som Miljöprövningsutredningen hänvisar till på s. 430 ff.

Enligt förordningsförslaget ska medlemsstaterna utse en nationell behörig myndighet som ska koordinera och underlätta ansökningsförfarandet, samt vara sökandens enda kontaktpunkt under tillståndsprocessen (en "One Stop Shop", kapitel 2, avsnitt 1, artikel 4). Den föreslagna ordningen föreslås omfatta tillstånd till bl.a. elnät, solceller, vindkraft och batterilagringsteknologi (kapitel 1, artikel 3(1)). Tillståndsprocessen, som den definieras i förslaget, omfattar samtliga nödvändiga tillstånd för att planera, bygga och bedriva en sådan verksamhet. Det kan alltså vara fråga om bygglov, nätkoncession, kemikalietillstånd etc. (kapitel 1, artikel 3(1)). Det föreslagna regelverket omfattar således verksamheter som i svensk nationell lagstiftning tillståndsprövas i olika processer, av olika myndigheter, med olika instansordningar, och med tillämpning av skilda regelverk.

Det är i förordningsförslaget oklart vilken behörighet den nationella myndigheten ska ha; om den ska vara tillståndsgivande myndighet eller främst ha en samordnande roll för behöriga prövningsmyndigheter. Av vad som går att utläsa av kapitel 2, avsnitt 1, artikel 4(1) och (2), jämfört med definitionen av "permit granting process" respektive "comprehensive decision" tycks den nationella myndigheten främst ha en samordnande roll. I vart fall när det gäller miljöbedömningar ska den nationella myndigheten snarast samordna de miljöbedömningar som kan behöva genomföras, och tillse att berörda myndigheter inom viss tid redovisar sina slutsatser av miljöbedömningarna (kapitel 2, avsnitt 1, artikel 7(2)). Den nationella myndighetens respektive prövningsmyndigheternas behörighet behöver tydliggöras.

För svenskt vidkommande skulle en ordning med en samordnande myndighet innebära en risk för att prövningen enligt miljöbalken, där vissa utpekade myndigheter intar en roll som motpart i förhållande till sökanden för att tillvarata allmänna intressen, blir urholkad om en statlig myndighet också innehar rollen som "kontaktpunkt" mellan sökanden och prövningsmyndigheterna. Det finns också en risk för att ett system med en samordnande myndighet för ansökningar som kan beröra flera olika prövningsmyndigheter, i strid med tanken om att strömlinjeforma proceduren, blir administrativt tungrovt. Ett exempel är att den nationella myndigheten, i samarbete med prövningsmyndigheterna (som har att förhålla sig till olika legala tidsfrister) ska upprätta en detaljerad tidsplan för tillståndsprocessen (kapitel 2, avsnitt 1, artikel 7). Tidsplanen ska omfatta tiden fram till att samtliga relevanta tillstånd föreligger (kapitel 2, avsnitt 1, artikel 6(7) och (1)).

Om förslaget däremot ska tolkas så att den nationella myndigheten ska vara beslutsfattande, skulle det innebära en väsentlig systemförändring. De beslut som omfattas av definitionen av "permit granting process" fattas i svenskt rättssystem av olika myndigheter, utifrån olika regelverk och med olika instansordningar. Mark- och miljödomstolarna prövar ansökningar om vissa miljöfarliga verksamheter (och vattenverksamheter) som första instans. Domstolen har i och för sig en utredningsskyldighet i mål rörande sådana ansökningar, men är inte, och ska inte vara, en rådgivande eller samordnande myndighet på det sätt som förordningsförslaget föreskriver. I sammanhanget noteras att definitionen av "comprehensive decision" utesluter domstolsbeslut (kapitel 1, artikel 3(1)).

Frågan om en ansökan rör en sådan verksamhet som omfattas av förordningen riskerar att leda till en prövning i prövningen, vilket, tvärtemot syftet, kan leda till längre handläggningstider. Bedömningen av om en

ansökan rör ett sådant ”net-zero technology manufacturing project” som ska handläggas enligt förordningen ska visserligen bedömas inom en månad från det att en komplett ansökan har givits in (kapitel 2, avsnitt 1, artikel 6(6)). Beslutet synes dock kunna överprövas, varvid angivna tidsgränser inte gäller (kapitel 2, avsnitt 1, artikel 8).

Enligt förslaget ska medlemsstaterna (genom den nationella myndigheten) säkerställa ett enkelt tvistlösningsförfarande för frågor relaterade till projekten, och att samtliga rättsliga prövningar rörande projekten får förtur (kapitel 2, avsnitt 1, artikel 4(6), jfr skäl 50 och 53). De konsekvenser för mark- och miljödomstolarna detta kan få i form av ökad måltillströmning och större krav på skyndsam handläggning måste utredas närmare, varvid även påverkan på handläggningen av övriga måltyper (utan lagstadgad förtur) ska beaktas (se vidare nedan).

För tillståndsprocessen (i ovan nämnd, vidare, betydelse) föreslås relativt snäva tidsramar (kapitel 2, avsnitt 1, artikel 6(1)-(3)). Även denna fråga har analyserats inom ramen för det svenska nationella lagstiftningsarbetet. Så sent som under förra året konstaterade Miljöprövningsutredningen att lagstadgade handläggningsfrister inte bör införas. Mark- och miljödomstolen ansluter sig till de skäl emot sådana frister som utredningen redogör för (SOU 2022:33, s. 356 ff. och s 93 ff.) och lägger till följande. Tidsfrister och andra förtursregler för domstolens prövning riskerar leda till längre handläggningstider för övriga mål av stort allmänintresse, som t.ex. infrastruktur för vatten och avlopp, kollektivtrafik och bostadsbyggande. En förtursreglering som den föreslagna förutsätter att mark- och miljödomstolarna tillförsäkras de resurser som krävs för att kunna möta tidsgränserna.

Förordningsförslaget innehåller även en tidsfrist relaterad till miljöbedömningen. Tillståndsprövningsmyndigheten ska således inom tre månader (från det att komplett underlag för miljöbedömningen föreligger) slutföra miljöbedömningen (kapitel 2, avsnitt 1, artikel 7(3)). Mark- och miljödomstolen har två synpunkter relaterat till detta. Mark- och miljödomstolen ska enligt 6 kap. 43 § miljöbalken slutföra miljöbedömningen när tillståndsfrågan avgörs. Domstolarna prövar således inte denna fråga särskilt. Om den ordning som nu föreslås ska införas, är tre månader inte en rimlig tidsfrist för den många gånger mycket omfattande utredning och analys som domstolarna har att göra. Det är enligt domstolen inte heller en lämplig ordning att dela upp prövningen så att miljöbedömningen sker i tiden före tillståndsprövningen.

De konsekvenser för mark- och miljödomstolarna som nu har redogjorts för, samt de följder detta kan få, behöver utredas närmare. Domstolen konstaterar i detta sammanhang att förslaget inte har föregåtts av någon formell konsekvensanalys.

Detta yttrande har avgetts av rådmannen Karin Röckert.

Karin Röckert