

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

Remiss av promemorian Kontaktpunkter, tillstånd och tidsfrister enligt EU-förordningen om kritiska råmaterial och EU-förordningen om nettonollindustri (KN2025/02439)

Umeå tingsrätt har granskat remissen med utgångspunkt i det som berör domstolens verksamhet. Domstolen har utgått från den version av promemorian som bifogats remissen (199 sidor) och inte den version som finns på regeringens webbplats (203 sidor).

Tingsrätten vill inledningsvis hänvisa till de synpunkter som lämnades i domstolens remissyttrande den 21 april 2023 (TUM 2023/156) avseende EU-kommissionens dåvarande förslag till förordning om kritiska och strategiska råmaterial. I det yttrandet framhöll tingsrätten bl.a.

- att förordningen riskerade att inte ta hänsyn till den svenska miljöprövningsmodellen,
- att förhållandet att mark- och miljödomstolarna är prövningsmyndighet i första instans inte beaktats när förslaget till förordning utformats,
- att tidsfristerna i förordningen kan bli mycket svåra att hålla, särskilt där internationella konventioner (t.ex. Esbokonventionen och Gränsälvsöverenskommelsen) gäller och kräver översättningar, gränsöverskridande kungörelser och internationell samordning.

Tingsrätten bedömer att många av de problem som domstolen då pekade på finns kvar i EU-förordningen om kritiska råmaterial (2024/1252), liksom i EU-förordningen om nettonollindustri (2024/1735). Det kan dock konstateras att förordningarna trädde i kraft 2024 och att de sedan dess gäller direkt i Sverige. Det innebär enligt domstolens bedömning exempelvis att tidsfrister redan gäller för mål som har status som strategiska projekt. Tingsrätten har pågående mål som erkänts som strategiska råmaterialprojekt under handläggningen vid domstolen. Tingsrätten har sett behov av, och välkomnar att det nu lämnas förslag på, kompletterande svenska bestämmelser.

Med detta som utgångspunkt vill tingsrätten lämna följande synpunkter på förslagen i promemorian.

EU-förordningarnas tidsfrister

Tillämpningen av tidsfristerna behöver klargöras ytterligare

De tidsfrister som finns i de båda EU-förordningarna är motiverade av särskilda samhällsintressen och prioriteringar som gjorts på EU-nivå. Det är inte tingsrättens sak att ha synpunkter på dessa politiska ställningstaganden. Tingsrätten är däremot i grunden negativ till den typen av rigida tidsfrister som förordningarna innehåller. Tingsrätten anser vidare att de aktuella tidsfristernas längd inte fullt ut tar höjd för de synnerligen omfattande och komplexa miljöprövningar som exempelvis ett stort gruvprojekt innebär. Tingsrätten vill även framhålla att varken EU-förordningarna eller promemorians förslag ger mark- och miljödomstolarna några processuella verktyg som kan bidra till att tidsfristerna kan hållas.

Som tingsrätten inledningsvis konstaterat är det dock nu inte fråga om tidsfrister ska införas eller inte; de gäller redan. Tingsrätten stannar därför vid att här lyfta ett par frågor angående tidsfristernas tillämpning som behöver klargöras ytterligare. Tingsrätten återkommer under avsnittet om konsekvenser till tidsfristernas effekter för domstolarna.

EU-förordningarna innehåller ingen reglering av vad ett överskridande av tidsfristerna får för följder. Innebär det exempelvis att Sverige bryter mot EU-rätten eller ska det betraktas som ett fel i handläggningen av det enskilda målet? De rättsliga konsekvenserna av en överskriden tidsfrist behöver klargöras för att säkerställa rättssäkerheten både för verksamhetsutövare och för de domare och tjänstemän vid myndigheter som ska tillämpa reglerna. Det är en klar brist att promemorian inte tar sig an den frågan. Den bristen behöver avhjälpas i den fortsatta beredningen av ärendet.

Det enda som tingsrätten kunnat identifiera som har bäring på effekterna av att tidsfristen överskrids finns på sid. 114 i promemorian. Där anges det att *Tidsfristerna kan leda till att ansökningar avslås eller avvisas när det inte finns tid för tillståndsprovande myndighet eller domstol att tillse att ansökan ändras på så sätt att den kan leda till ett tillstånd inom en tidsfrist.*

Tingsrätten vill framhålla att detta inte är något som framgår av vare sig EU-förordningarna eller författningsförslagen i promemorian. Det måste även understrykas att det inte heller finns några bestämmelser i miljöbalken eller rättegångsbalken som innebär att mark- och miljödomstolen kan avvisa eller avslå en ansökan på grund av att en tidsfrist inte kan hållas. Det behöver klargöras med vilket stöd domstolen ska fatta ett sådant avvisnings- eller avslagsbeslut. Det behöver också komma till uttryck i författningstext.

Det är samtidigt svårt att se vad verksamhetsutövaren, eller tillståndsprovningen i stort, skulle vinna på att en ansökan avvisas eller avslås i ett sent skede enbart för att en tidsfrist har passerat. Rimligtvis är verksamhetsutövaren mer intresserad av att få sin ansökan prövad även om en tidsfrist har passerats. Det måste också vara ett betydande samhällsintresse att tillståndsansökningar prövas i sak, även om tidsåtgången i det enskilda fallet skulle överskrida en tidsfrist.

Tingsrätten noterar vidare att det på sid. 115 i promemorian anges att tidsfristerna får överskridas om det behövs för att inte bryta mot andra skyldigheter som följer av internationell rätt eller av unionsrätten. Tingsrätten är inte övertygad om att det är detta som är innebörden av artikel 11.10 i förordningen om kritiska råmaterial och artikel 9.12 i förordningen om nettonollindustri. Denna tolkning bör övervägas ytterligare.

Om innebörden verkligen är att tidsfristerna får överskridas i dessa fall bör detta tydliggöras i den upplysning om artiklarna som görs i den föreslagna lagen och förordningen om kontaktpunkter och tillståndsförfaranden för kritiska råmaterial och nettonollindustri. Det vore dessutom lämpligt att ett resonemang fördes om vilka skyldigheter som skulle kunna aktualisera frågan om en tidsfrist får överskridas, i stället för att detta helt och hållet överlämnas till rättstillämpningen.

Kontaktpunktens bekräftelse av att ansökan är fullständig

Tingsrätten anser att EU-förordningarnas bestämmelser om kontaktpunktens bekräftelse av att en ansökan är fullständig är mycket svåra att tillämpa och har förståelse för svårigheterna med att tydliggöra det i svensk rätt. Med det sagt anser tingsrätten att promemorian inte når tillräckligt långt i den delen. Att det ska bedömas om ansökan innehåller de uppgifter som krävs ”för att handläggningen av målet ska kunna inledas och tidsfristen starta” ger inte vidare mer vägledning än EU-förordningarna. Det är dessutom otillfredsställande att denna ansats till förtydligande enbart finns i den föreslagna 23 § förordningen om kontaktpunkter och tillståndsförfaranden för kritiska råmaterial och nettonollindustri inte i den motsvarande lagen.

Det är samtidigt tveksamt om det är en korrekt tolkning som görs i promemorian, som det kommer till uttryck i 23 § förordningen, av vad det innebär enligt EU-förordningarna att ansökan är fullständig. Att handläggningen av målet kan inledas är, enligt tingsrättens bedömning, inte samma sak som att ansökan är fullständig. EU-förordningarnas ordalydelser tyder på att några mer omfattande kompletteringar inte är avsedda att begäras efter att ansökan bekräftats som fullständig, dvs. efter att tidsfristen har startat. Tingsrätten delar därmed inte promemorians bedömning att majoriteten av kompletteringarna ska förläggas till tiden efter ansökan lämnas över och tidsfristen startar. Utifrån EU-förordningarnas regel om att komplettering ska ske ”utan oskäligt dröjsmål” finns det incitament för kontaktpunkten och verksamhetsutövaren att hantera kompletteringar skyndsamt och med en tydlig tidsram.

Tingsrätten noterar även att beskrivningen av kontaktpunktens prövning framstår som något motsägelsefull. Allmänmotiveringen ger intrycket av att kontaktpunkten självständigt ska göra en noggrann prövning. Prövningen ska sedan resultera i ett förvaltningsbeslut, som kan överklagas. På sid. 176 i promemorian beskrivs dock kontaktpunkten som *en slags brevlåda som ska bekräfta ansökans fullständighet utifrån prövningsmyndighetens eller mark- och miljödomstolens bedömning*.

Sammantaget menar tingsrätten att frågan om kontaktpunktens bekräftelse behöver övervägas och klargöras ytterligare. Särskilt för att kunna

uppnå det i promemorian beskriva syftet att åstadkomma en enhetlig tillämpning av EU-förordningarna i Sverige.

Tingsrätten vill i detta sammanhang även lyfta en annan viktig fråga som rör kontaktpunktens bekräftelse.

I promemorian anges att kontaktpunktens ställningstagande till om ansökan avser ett tillståndsförfarande som omfattas av en tidsfrist och vilken tidsfrist som gäller ska vara bindande för mark- och miljödomstolen. Tingsrätten anser att det behöver övervägas ytterligare om en sådan ordning är förenlig med domstolarnas självständighet som den kommer till uttryck i 11 kap. 3 § regeringsformen. Det som anges i promemorian synes innebära att en förvaltningsmyndighet ska kunna binda domstolen i hur rättsregler ska tillämpas i ett särskilt fall.

Möjligheten att tillfälligt stoppa en tidsfrist

Tingsrätten instämmer med promemorians bedömning att förordningarnas bestämmelser om möjlighet att ”tillfälligt stoppa” en tidsfrist träffar det samråd som följer på kungörelsen av miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 39–40 §§ miljöbalken. Tingsrätten välkomnar att mark- och miljödomstolen ges den möjligheten.

Tingsrätten anser dock att det i lagtexten och författningskommentaren behöver tydliggöras om den föreslagna 6 § i lagen om kontaktpunkter och tillståndsförfaranden för kritiska råmaterial och nettonollindustri innebär att även kontaktpunkten kan besluta om stopp. Paragrafens första stycke hänvisar till kontaktpunktens möjlighet att göra det enligt EU-förordningarna. Andra styckets ”i stället” gör det inte tydligt om stoppmöjligheten gäller parallellt för kontaktpunkten och domstolen, om den enbart gäller för domstolen eller om domstolen genom att utnyttja möjligheten avskär kontaktpunkten från att göra det. Tingsrätten är, bl.a. av konstitutionella skäl, mycket tveksam till att det kan skapas en möjlighet för en förvaltningsmyndighet att stoppa en tidsfrist för ett mål som handläggs av en domstol.

Tingsrätten anser vidare att underlaget i promemorian behöver utvecklas i frågan om det är möjligt att stoppa fristen fler än en gång. Det hänger samman med frågan om hur länge samrådet anses pågå. Den yttrande- frist som anges i kungörelsen markerar inget tydligt slut på samrådet, som i enlighet med artikel 6 i MKB-direktivet omfattar både miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan om tillstånd. Det är vanligt förekommande att det framförs invändningar mot miljökonsekvensbeskrivningen av såväl myndigheter som enskilda hela vägen fram till, under och i vissa fall även efter huvudförhandlingen. Det innebär, vilket även framgår på sid. 136 i promemorian, att samrådet pågår ända till dess.

När det från myndigheter och enskilda, under handläggningen efter kungörelsen, lämnas synpunkter och efterfrågas ytterligare information är det allt som oftast om miljökonsekvenserna. I praktiken innebär det att miljökonsekvensbeskrivningen förbättras och kompletteras löpande under hela handläggningen. Kan varje förläggande till sökanden att bemöta synpunkter anses utgöra en begäran om att komplettera miljökonsekvensbeskrivningen som kan tillfälligt stoppa tidsfristen?

Återkommande stopp av tidsfristen kommer att vara administrativt betungande för domstolen. I dagsläget saknas dessutom tekniskt stöd i målhanteringssystemet för att kunna stoppa och återstarta tidsfrister. Det innebär att alla uppehåll måste beräknas manuellt, vilket innebär viss risk för fel.

Avslutningsvis bör det övervägas om EU-förordningarnas kompletteringsfrist om minst 30 dagar – om de är avsedda att gälla – ska läggas till i den föreslagna 6 § tredje stycket 1. Tingsrätten noterar att fristen nämns i författningskommentaren.

Kontaktpunktens begäran om yttrande

I promemorian föreslås att kontaktpunkten ska kunna begära att mark- och miljödomstolen yttrar sig över om en ansökan är fullständig. Tingsrätten är mycket tveksam till det förslaget och anser att det inte bör genomföras.

Förslaget innebär att mark- och miljödomstolen får (eller *bör*, som det står i författningskommentaren) uttala sig om en ansökan som senare är avsedd att lämnas till och prövas av domstolen. Domstolen ska alltså, utan att det finns ett mål anhängiggjort, lämna en slags rådgivande bedömning till en förvaltningsmyndighet om hur den bör besluta i ett enskilt fall. Genom yttrandet kommer domstolen att bidra till utformningen av den ansökan som senare ska lämnas till och prövas av domstolen. Tingsrätten har svårt att se att detta skulle vara förenligt med domstolarnas roll enligt regeringsformen.

Det finns dessutom flera andra problem med förslaget.

Mark- och miljödomstolen är inte en självständig organisatorisk enhet utan är en benämning på tingsrättens dömande verksamhet i vissa mål. I dömandet som mark- och miljödomstol uttalar sig tingsrätten enbart i den sammansättning som är föreskriven för det aktuella målet eller ärendet och då genom den eller de domare som är behöriga att handlägga målet eller ärendet. Eftersom ett yttrande till kontaktpunkten – med promemorians förslag – inte sker inom ramen för ett mål är mark- och miljödomstolen inte behörig att lämna ett sådant yttrande och det finns inga bestämmelser om vilken sammansättning det i så fall skulle ske i. En begäran från kontaktpunkten om yttrande skulle därför behöva hanteras som ett administrativt ärende vid tingsrätten och besvaras av lagmannen eller den eller de anställda som lagmannen i administrativ ordning delegerar uppgiften till. Det framstår dock som mindre lämpligt att i administrativ ordning hantera en uppgift som i sak motsvarar den granskning som domarna gör vid handläggningen av ett mål (jfr bestämmelserna om fördelning av mål och ärenden mellan enskilda domare i 4 kap. 11 a § rättegångsbalken). Dessutom är tingsrätternas administrativa funktioner och system inte anpassade för att hantera sådana omfattande material som en ansökan i ett ansökningsmål ofta består av.

Eftersom kontaktpunkten ska ta ställning till om ansökan är fullständig senast 45 dagar efter att ansökan togs emot kommer domstolen att ges kortare tid än så att besvara en begäran om yttrande. En ansökan i ett omfattande mål kan ofta uppgå till hundratals eller tusentals sidor med komplext tekniskt och juridiskt innehåll. Att på kort tid gå igenom detta

material kommer att vara ytterst arbetskrävande och leda till undanträngning i tingsrättens övriga verksamhet. Tingsrätten kommer alltså att behöva använda dömande resurser utan att något mål har inletts. Den nuvarande resursfördelningsmodellen för Sveriges Domstolar är inte anpassad till detta. Arbetet kommer också försvåras av att ansökningar ofta inkommer ojämnt fördelade över året, med toppar inför semesterperioder eller långhelger då bemanningen naturligt är lägre.

Promemorian berör inte heller frågor om jäv, vilket tingsrätten anser utgör en brist. En fråga är om den eller de domare som i ett yttrande till kontaktpunkten uttalat sig om ansökan kan anses jävig att handlägga målet när ansökan senare lämnas till domstolen. Domaren har då tidigare – utanför handläggningen av målet – gjort bedömningar i saken och därigenom bidragit till ansökans utformning. Om en domare som lämnat ett yttrande till kontaktpunkten inte senare kan handlägga målet i domstolen skulle det leda till en stor negativ påverkan på tingsrättens möjligheter att effektivt använda personalresurserna.

Mot denna bakgrund bör förslaget inte genomföras. Tingsrätten har svårt att uttala sig om det finns skäl att i stället överväga en möjlighet till motsvarande yttrande till kontaktpunkten från någon annan myndighet, t.ex. från länsstyrelsen.

Förslagen om verksamheter och åtgärder för förnybar energi

Information om att handläggningen av målet har påbörjats

Tingsrätten har inte någon invändning mot förslaget att ett besked till sökanden enligt 8 § lagen om verksamheter och åtgärder för förnybar energi medför att tidsfristen i 9 § börjar löpa. Däremot anser tingsrätten att information om att ”handläggningen av målet har påbörjats” är ett mindre bra uttryck.

Mark- och miljödomstolens handläggning av ett mål påbörjas när det kommer in. Att t.ex. besluta om prövningsavgift i ett mål om vattenverksamhet och att kompletteringsförelägga är handläggningsåtgärder. I direktivet används begreppet ”bekräfta ansökans fullständighet” och i författningskommentaren till 8 § finns resonemang om en fullständig ansökan. Vad detta i praktiken innebär, dvs. vad domstolen ska bedöma i detta skede, är fortfarande oklart för tingsrätten.

Tingsrätten har, som framgått ovan, förståelse för svårigheterna att i svensk rätt förhålla sig till de olika EU-regelverkens bestämmelser om att bekräfta att en ansökan är fullständig. Utformningen av den föreslagna bestämmelsen i 8 § behöver dock övervägas ytterligare.

Tidsfrister för att ”avgöra” målet

Tingsrätten noterar att de tidsfrister som anges i 9 § i ändringsförslagen i lagen om verksamheter och åtgärder för förnybar energi anger att domstolen ska ”avgöra” målet inom fristen. Vad begreppet närmare har för innebörd framgår inte av vare sig allmänmotiveringen eller författningskommentaren. Enligt tingsrättens bedömning ligger det närmast till hands att det innebär att målet ska avslutas inom tidsfristen.

En sådan reglering är dock inte förenlig med bestämmelsen i 22 kap. 27 § miljöbalken om uppskjutna frågor. När domstolen under en provotid

skjuter upp avgörandet av en fråga om ersättning eller villkor avslutas inte målet i samband med att tillståndet lämnas. Tillståndet lämnas i dessa fall i en deldom och målet är fortfarande öppet under prövotiden, som kan komma att sträcka sig många år framåt i tiden. Exempelvis handlägger Umeå tingsrätt fortfarande ett antal mål som inleddes på 1950-talet.

Tingsrätten anser därför att tidsfristerna behöver relateras till något annat än att målet ska avgöras.

Övergångsbestämmelser

I promemorians avsnitt 17 saknas resonemang om behovet av övergångsbestämmelser till förslagen som rör lagen om verksamheter och åtgärder för förnybar energi. Som lagförslaget nu är utformat kommer, såvitt tingsrätten kan bedöma, bestämmelserna om tidsfrister i 8–9 §§ att tillämpas i mål som har inletts före ikraftträdandet. Det saknas skäl för en sådan ordning och ett retroaktivt införande av tidsfrister kan förväntas leda till betydande svårigheter i handläggningen. Tingsrätten anser därför att det behövs övergångsbestämmelser med innebörden att de nya bestämmelserna inte ska tillämpas i mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Konsekvenser

Avsnittet om konsekvenserna för domstolarna innehåller i praktiken ingen analys. Det är i vart fall en ytterst summarisk redovisning. Några konsekvenser som hänför sig till genomförandet av förnybartdirektivet har över huvud taget inte redovisats.

De båda EU-förordningarna har trätt i kraft utan att det i samband med detta redovisats konsekvenser för domstolarna, i synnerhet av tidsfristerna. Tingsrätten anser att en sådan behöver göras nu. Att hänvisa till att promemorians förslag enbart syftar till att komplettera och tydliggöra det som redan följer av förordningarna är inte godtagbart. Förordningarna och genomförandet av förnybartdirektivet innebär sammantaget att många mål vid domstolarna kan komma att omfattas av tidsfrister. Det behöver göras en uppskattning av hur många mål det kan bli fråga om, i vart fall i förhållande till förnybartdirektivet som inte genomförts ännu.

Tidsfrister som inte tar hänsyn till det enskilda ärendets komplexitet eller karaktär skapar ofta en rigid struktur som kan leda till oönskade effekter. Det förhållandevis omfattande system med författningsreglerade tidsfrister som sammantaget kommer gälla för prövningen vid mark- och miljödomstolarna riskerar att skapa svåra prioriteringsdilemman för tingsrätterna där mål som inte omfattas av tidsfrister måste prioriteras ned. Vid Umeå tingsrätt förekommer mål om gruvverksamheter som – redan utan tidsfrister – medför att juristdomare och tekniska råd under flera år måste prioritera, och under långa perioder enbart arbeta med, det målet. Prioriteringar och undanträngningar till följd av tidsfristerna riskerar dessutom att inte bli begränsade till målen vid mark- och miljödomstolen. Beroende på personaltillgången och om flera omfattande mål med tidsfrister måste handläggas parallellt kan tidsfristerna i förlängningen leda till att tingsrätten behöver prioritera mål om strategiska råmaterialprojekt, nettonollprojekt eller förnybar energi framför exempelvis brottmål eller familjemål.

Tidsfristerna riskerar även att negativt påverka kvaliteten och rättssäkerheten i prövningen. De kan skapa ett system där fokus läggs på att uppfylla det formella tidskravet snarare än på en kvalitativ och rättssäker handläggning av varje enskilt mål utifrån dess förutsättningar. När domare och annan personal arbetar under tidspress ökar risken för att viktiga aspekter förbises eller att bedömningar görs på ett otillräckligt underlag.

Det kan även, som tingsrätten pekat på ovan, finnas tydliga svårigheter att upprätthålla frister som medför att åtgärder måste vidtas under semestertider eller långhelger. För en domstol som Umeå tingsrätt, med ett domsområde som sträcker sig över ett stort geografiskt område med varierande klimatförhållanden, kan även yttre faktorer som snöförhållanden leda till att nödvändig syn endast kan genomföras under en ytterst begränsad del av året, vilket ytterligare försvårar upprätthållandet av tidsfristerna.

Tingsrätten anser – oaktat att de båda EU-förordningarna redan gäller – att det behövs en betydligt bredare och djupare analys och bedömning av de sammantagna konsekvenserna för domstolarnas arbetsbelastning, personalbehov och organisation.

Tingsrätten vill avslutningsvis framhålla att tidsfrister för handläggningen i domstol naturligtvis leder till motsvarande krav på prioriteringar och risk för undanträngning hos de parts- och remissmyndigheter och kommuner som medverkar i prövningen. Konsekvenserna av det bör också analyseras och bedömas.

Övrigt

På minst fyra ställen i promemorian (sid. 114, 150, 153 och 155) anges att bestämmelser behöver införas i lagen om mark- och miljödomstolar; något som inte motsvaras av de lagförslag som promemorian innehåller.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Anne Lillieroth och rådmannen Jonas Öhlund (föredragande).

Anne Lillieroth

Jonas Öhlund