

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:
agnes.nordwall@regeringskansliet.se

Remissyttrande över promemorian *Kontaktpunkter, tillstånd och tidsfrister enligt EU-förordningen om kritiska råmaterial och EU-förordningen om nettonollindustri*

Ert dnr KN2025/02439

Vänersborgs tingsrätt har, utifrån de intressen som domstolen har att bevaka, följande synpunkter på det remitterade förslaget.

Enligt vad som framgår nedan är tingsrätten starkt kritisk till stora delar av förslagen i promemorian. I synnerhet gäller det införande av tidsfrister för mark- och miljödomstols handläggning av mål som rör projekt enligt EU-förordningarna om kritiska råmaterial respektive nettonollindustri samt mål enligt lagen om verksamheter och åtgärder för förnybar energi.

Utformningen av delar av förslagen tyder på bristande förståelse för vad en mark- och miljödomstol är i organisatoriskt hänseende. Tingsrätten ser sig därför föranledd att inledningsvis, och som en utgångspunkt för vissa av synpunkterna nedan, kortfattat redogöra för denna fråga.

Mark- och miljödomstolen utgör inte en egen organisatorisk enhet, utan är en benämning på tingsrättens dömande verksamhet i vissa mål (se 1 kap. 3 § lagen [2010:921] om mark- och miljödomstolar). Tingsrätten dömer i sådana mål som en särskild domstol (se 10 kap. 17 § första stycket 1 rättegångsbalken), till skillnad mot tingsrättens övriga dömande verksamhet, som utövas såsom allmän domstol (se 11 kap. 1 § regeringsformen). Strukturen kan därmed sammanfattas på det sättet att den organisatoriska enheten, tingsrätten, utövar sin dömande verksamhet antingen som allmän domstol eller som särskild domstol. Det sistnämnda sker under benämningen mark- och miljödomstolen. I den dömande verksamheten uttalar sig tingsrätten enbart i föreskriven sammansättning och genom den eller de domare som är behöriga att handlägga det enskilda målet eller ärendet. För tingsrättens organisation, administration samt dess ledning och styrning finns bestämmelser företrädesvis i regeringsformen, rättegångsbalken och i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion. Detta innebär bl.a. att all personal, med undantag för tekniska råd (se 41 § tingsrättsinstruktionen), är anställd i tingsrätten. Lagmannen har bemyndigats att besluta om indelningen av ordinarie do-

mare i tingsrätten (se 2 kap. 3 § tredje stycket lagen om mark- och miljödomstolar jämförd med 40 § tingsrättsinstruktionen).

Efter denna anmärkning övergår tingsrätten till enskilda delar i förslaget.

Tidsfrister

Allmänt om tidsfrister

Tingsrätten noterar inledningsvis att EU-förordningarna om kritiska råmaterial respektive nettonollindustri har utformats med utgångspunkt i att första instansprövningen ska äga rum hos en förvaltningsmyndighet. Att överföra förordningarnas system med tidsfrister på mark- och miljödomstolarnas handläggning skapar därför något av en anomali i rättsordningen.

Det står klart att den svenska miljöprövningen behöver reformeras till följd av de båda EU-förordningarna samt förnybartdirektivet. Tingsrätten konstaterar dock att det är uppenbart att lagstadgade tidsfrister för handläggning i domstol, enligt den ordning som nu föreslås, inte är ändamålsenligt. Miljöprövningarna är ofta mycket komplexa – det gäller inte minst för den typ av åtgärder och verksamheter som omfattas av de nu aktuella EU-rättsakterna – och handläggningstiden för det enskilda målet påverkas av en rad olika faktorer. Formella tidsfrister skulle därför inte vara till gagn för processen, utan snarare riskera att forcera prövningarna på ett olämpligt sätt (se SOU 2022:33 s. 357). Härtill kommer att tidsfrister kan medföra prioriteringsdilemman och undanträngningseffekter där mål som inte omfattas av tidsfrister av nödvändighet måste nedprioriteras. Vid domarbrist kan tingsrätten alltså behöva prioritera mål om strategiska råmaterialprojekt, nettonollprojekt eller förnybar energi framför exempelvis brottmål. Det noteras att sådana konsekvenser inte alls berörts i promemorian.

Tingsrätten noterar vidare att det till de föreslagna tidsfristerna inte knutits någon rättsföljd vid överträdelse. Ett införande av en tidsfrist skapar förstärkt förväntningar hos parterna om att erhålla ett avgörande inom den lagstadgade tidsfristen. Det kan också förväntas väcka frågor om ansvarig domare begår tjänstefel vid ett fristöverskridande. Mot den bakgrunden är det ägnat att förvåna att det enda som uttalas i promemorian i den delen är en högst svårbegriplig passus på s. 114:

”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. Det gäller särskilt i de situationer då förseningar beror på projektägaren.”

Promemorian saknar en analys av på vilket sätt det förfarande som beskrivs på s. 114 skulle vara förenligt med de processuella regler som gäller för handläggningen av ansökningsmål. Tingsrätten kan inte förutse någon annan konsekvens av förslaget än att det kommer medföra att ansvarig domare behöver bryta mot lag eftersom regelverken inte är förenliga. Tidsfrister enligt vad som föreslagits förutsätter därför ändringar i de processuella regelverk som gäller för handläggning av ansökningsmål. Några sådana förslag finns emellertid inte i promemorian. Det skulle visserligen kunna hävdas att unionsrättens företrädare medför att domstolen har att tillämpa den nationella rätten konformt. Konsekvenserna av en sådan tillämpning på detta område är emellertid ytterst svåra att förutse. Det skulle i varje fall innebära en betydande rättsosäkerhet för parterna. Härtill kommer att formuleringen som innebär att domstolen skulle *”tillse att ansökan ändras på så sätt att den kan*

leda till ett tillstånd ” visar på just bristande förståelse för vad som kan anses ligga inom en domstols processledningsansvar.

Att initiera lagstiftning som förhåller sig till den dömande verksamheten på detta sätt är minst sagt uppseendeväckande.

Sammanfattningsvis kommer de föreslagna tidsfristerna påverka kvaliteten och rättssäkerheten negativt och skapa en påtaglig risk för undanträngnings-effekter.

Som en avslutande kommentar i denna del vill tingsrätten tillägga följande.

Det står i nuläget klart att regeringen avser att gå vidare med Miljötillstånds-utredningens förslag om att inrätta en ny myndighet för miljöprövning (KN2025/01878). Denna myndighet ska i ett första steg ta över de ärenden som i dag handläggs av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. Enligt utredningens förslag ska även mark- och miljödomstolarnas förstainstansprövning av ansökningsmål överföras till den nya myndigheten. Med hänsyn till förändringar som kan väntas framstår det – såväl ur ett konstitutionellt som ett rent praktiskt perspektiv – som en mer rimlig ordning att ansökningar om miljötillstånd som en kontaktpunkt bekräftat som fullständiga ska handläggas av miljöprövningsdelegationerna under en övergångstid.

Förlängning av tidsfrister

Vad gäller de tidsfrister som omfattas av EU-förordningarna om kritiska råmaterial och nettonollindustri saknas helt ventiler som ger möjlighet att förlänga tidsfristen på grund av förhållanden hänförliga till processen i domstolen. I lagen om verksamheter och åtgärder för förnybar energi föreslås att det ska finnas en möjlighet till förlängning om det föreligger synnerliga skäl, dock med en maximal förlängning om sex månader.

En tidsfrist som utan undantag gäller för en mark- och miljödomstol träffar enbart de domare som är ansvariga för det aktuella målet. För hanteringen av de mål som omfattas av regleringen föreligger till exempel i många fall en skyldighet för domstolen att hålla huvudförhandling. Även om en sådan förhandling har planerats att hållas i god tid inom den angivna fristen kan det föreligga laga förfall för att hålla huvudförhandlingen. Det kan vara hänförligt såväl till part som till ansvarig domare. Någon möjlighet att förlänga tidsfristen i sådana situationer är inte föreslagen. Det kan dock hållas för visst att sådana situationer kommer uppkomma. Med den föreskrivna absoluta tidsfristen skulle domstolen därmed försättas i en situation där den tvingas bryta mot någon lagregel vid handläggningen av målet. Det kan i detta sammanhang också framhållas att de verktyg domstolen har för att driva förberedelsen i ett mål framåt är begränsade och att det processuella regelverket domstolen har att tillämpa inte är förenligt med absoluta tidsfrister för när ett avgörande ska meddelas i målet.

Tidsfrister och provotidsreglering

Enligt 22 kap. 27 § miljöbalken får mark- och miljödomstol skjuta upp avgörandet av en viss villkorsfråga när verkningarna av en verksamhet inte kan förutses med tillräcklig säkerhet. När domstolen beslutar om provotid och skjuter upp avgörandet av en viss fråga innebär det att denna del av beslutet till skillnad mot övriga frågor inte är slutligt avgjord. Tiden för hur långt ett uppskov kan bestämmas varierar högst betydligt.

Tingsrätten konstaterar att det i promemorian helt saknas en analys av hur förfarandet med uppskjutna frågor enligt 22 kap. 27 § miljöbalken förhåller

sig till bestämmelserna om tidsfrister för handläggningen av mål om strategiska råmaterialprojekt, nettonollprojekt samt förnybar energi. Vid genomgång av författningsförslagen framstår det som oklart om, och i så fall i vilken utsträckning, som prövotidsregleringen beaktats. Exempelvis anges i 9 § i förslaget till ändring i lagen om verksamheter och åtgärder för förnybar energi att mark- och miljödomstolen ska ”avgöra” målet inom de paragrafen angivna tidsfristerna. Innebär det att domstolen, om åtgärden eller verksamheten bedömts tillåtlig, ska meddela tillstånd med slutliga villkor trots att verkningarna inte kan förutses i alla delar?

Kontaktpunktens bekräftelse av en fullständig ansökan

Begäran om yttrande från en kontaktpunkt

I den remitterade promemorian föreslås att mark- och miljödomstolen får, på begäran av en kontaktpunkt, yttra sig över om en ansökan om tillstånd eller dispens är fullständig. Mark- och miljödomstolen är emellertid, som framgått av den inledande redogörelsen avseende organisation, inte behörig att yttra sig över en sådan fråga. Förslaget väcker dessutom en del ytterligare frågor, bl.a. i vilken sammansättning mark- och miljödomstolen i sådant fall skulle yttra sig och vad det skulle finnas för värde i den fortsatta handläggningen av att mark- och miljödomstolen i viss sammansättning uttalat sig i frågan. Med den i promemorian föreslagna ordningen torde det för tingsrättsens del inte kunna hanteras på annat sätt än som ett administrativt ärende. Beslutande i sådana ärenden är lagmannen eller den lagmannen delegerat beslutanderätten till. Den föreslagna regleringen väcker dessutom frågor om jäv, vilket inte alls har behandlats i promemorian.

Rättsverkningarna av kontaktpunktens bedömning

Enligt promemorian är mark- och miljödomstol oförhindrad att begära kompletteringar efter att en tidsfrist börjat löpa. Domstolen är emellertid bunden av kontaktpunktens bedömning av om ansökan avser ett tillverkningsprojekt för nettonollteknik och vilken tidsfrist enligt förordningarna som gäller för prövningen. För tingsrätten framstår det som konstitutionellt högst tveksamt att en förvaltningsmyndighet på detta sätt ska kunna binda en domstol i en fråga som inverkar på prövningen i målet (jfr 11 kap. 3 § regeringsformen).

Överklagande till allmän förvaltningsdomstol

Kontaktpunktens beslut om bekräftelse ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 40 § förvaltningslagen (2017:900). En upplysningsbestämmelse härom har tagits in i 26 § i förslaget till förordningen om kontaktpunkter och tillståndsförfaranden för kritiska råmaterial och nettonollindustri.

Beroende på åtgärdens eller verksamhetens omfattning och komplexitet torde överprövningen av ett sådant beslut kunna bli både tids- och resurskrävande, och därtill, i förekommande fall, ställa krav på särskild kompetens. Förvaltningsdomstolarna saknar tillgång till den tekniska och naturvetenskapliga kompetens som många gånger är en förutsättning för att kunna bedöma om underlaget är tillräckligt för att ligga till grund för en prövning i sak. Ytterligare en aspekt av den föreslagna ordningen är att frågan om en och samma ansökan är fullständig kan komma under prövning av först allmän förvaltningsdomstol och senare av mark- och miljödomstol, och att den senare domstolen inte är bunden av den förstnämnda domstolens bedömning. Denna ordning kan ifrågasättas såväl av effektivitets- som rättssäkerhetsskäl.

Avslutningsvis noterar tingsrätten att bland landets 17 allmänna förvaltningsdomstolar är det endast Kammarrätten i Stockholm som fått promemorian på remiss. Givet förslagets konsekvenser borde rimligen fler förvaltningsdomstolar ha ingått bland remissinstanserna.

Övergångsbestämmelser

Ändringsförslagen i lagen om verksamheter och åtgärder för förnybar energi ska enligt föreslagen övergångsbestämmelse träda i kraft den 1 oktober 2026. Tingsrätten konstaterar att promemorian inte behandlar hur de i 8–9 §§ föreskrivna tidsfristerna förhåller sig till pågående mål. Så som övergångsbestämmelsen är utformad torde fristerna komma att gälla även för mål som inletts före ikraftträdandet. Det innebär att fristen i förekommande fall redan är passerad när lagändringarna träder i kraft. Enligt vad som uttalas i promemorian (se s. 114) får det i så fall till följd att domstolen ofördröjligen måste avslå eller avvisa ansökan.

Konsekvensanalys

Som torde ha framgått av det föregående kommer förslagen i promemorian få stora negativa konsekvenser för verksamheten vid mark- och miljödomstolarna. Den ständiga risken för överträdelse av tidsfrister kommer ofelbart tvinga domstolarna till prioriteringar, som i förlängningen kan drabba berörda tingsrätters dömande verksamhet i en vidare omfattning. Denna följd av förslaget har dock över huvud taget inte berörts under avsnittet *Konsekvensanalys*. Även i övrigt är konsekvenserna för domstolarnas del ytterst knapphändigt beskrivna i promemorian.

I fråga om konsekvenser vill tingsrätten avslutningsvis tillägga följande. För närvarande bereds ett femtontal författningsförslag som berör mark- och miljörettens område. Flera av förslagen, inte minst det föreliggande, kommer få stor påverkan på mark- och miljödomstolarnas verksamhet. Därtill kommer ett flertal förslag om utökning av mark- och miljödomstolarnas uppgifter där det i varje enskilt fall inte bedömts medföra behov av ökade resurser. Tingsrätten konstaterar dock att det inte skett någon analys av de samlade konsekvenserna av alla förslagen. Utan en sådan analys finns en betydande risk för att konsekvenserna har underskattats, med påföljd att förutläggningarna för att uppnå lagförslagets syften äventyras.

Synpunkter i övrigt

I 8 § första stycket 1 i förslaget till ändring i lagen om verksamheter och åtgärder för förnybar energi hänvisas till 42 kap. 3 § rättegångsbalken. Rätteligen bör i stället hänvisas till 22 kap. 2 § miljöbalken, som gäller kompletteringsförelägganden i ansökningsmål.

I författningskommentaren till 4 § i förslaget till lagen om kontaktpunkter och tillståndsförfaranden för kritiska råmaterial och nettonollindustri beskrivs innebörden av paragrafens tredje stycke. Något tredje stycket finns emellertid inte i författningstexten.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Niclas Johannisson. I ärendet har även chefsrådmannen Christina Olsen Lundh och administrativa juristen Olof Petersson deltagit.

Digitalt signerad av lagmannen Niclas Johannisson.