

Stockholm den 13 juni 2025

R-2025/0281

Till Klimat- och näringslivsdepartementet
KN2025/00288

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 4 februari 2025 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98).

Sammanfattning

Utredningen presenterar ett omfattande förslag till omarbetning av de materiella och processuella bestämmelserna för miljöprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Advokatsamfundet ser positivt på ambitionen att förenkla och förtydliga processerna och inte minst strävan att i större utsträckning anpassa den svenska lagstiftningen till EU-rätten och därigenom undvika tolkningsproblematik avseende EU-rättens svenska implementering. Det svenska systemet för tillståndsprövning har utvecklats under lång tid och flera grunddrag från införandet av särskilda vattendomstolar i 1918 års vattenlag finns kvar. Detta prövningssystem har därefter förenats med miljöskyddslagens prövningsordning. Systemet är i flera avseenden otydligt och i delar osystematiskt, och det är angeläget att genomföra vissa förbättringar, förenklingar och förtydliganden.

Det bör emellertid beaktas att systemet i väsentliga delar får anses vara ett etablerat och delvis väl fungerande system. Att i princip helt ändra en processuell ordning

förutsätter en mycket gedigen analys, för att säkerställa att de nya förslagen verkligen bidrar till en lösning av de identifierade problemen utan att skapa nya problem, och i synnerhet inte sådana som är större än de som skulle lösas.

Domstolsprocessen som metod för att pröva tvistigheter mellan enskilda i frågor av grannelagsrättslig karaktär har en historia som är i princip lika gammal som den skrivna rätten i Sverige. Hittills har ingen rättsstat funnit något bättre alternativ till domstolsprövning med ett kontradiktoriskt förfarande när det gäller att åstadkomma ett rättssäkert förfarande, en fullständig utredning och för att kunna säkerställa förutsägbara och materiellt korrekta avgöranden. Denna ordning har även stöd i regeringsformen som i 11 kap. 5 § föreskriver att rättstvister mellan enskilda inte utan stöd i lag får avgöras av andra myndigheter än domstolar. Det väcker därför centrala rättsstatliga och principiella frågeställningar att låta andra myndigheter meddela avgöranden som ska ges rättskraft mellan enskilda. Vad gäller vissa typer av tillståndsmål är tillståndets rättskraft en fråga av större betydelse för sökanden än tillståndsprövnings tidsåtgång. Samtidigt finns ett stort antal verksamheter som är av mer standardiserad karaktär, och som lämpar sig väl för att prövas av förvaltningsmyndighet som första instans. För dessa verksamheter är det mycket angeläget med en enkel och tydligare lagstiftning.

Advokatsamfundet anser därför att utredningens förslag inte i alla delar kan tillstyrkas och att vissa delar kräver ytterligare noggranna överväganden. Ett sådant övervägande bör innefatta frågan om inte domstolar ska finnas tillgängliga som första instans för sådana mål som avser mycket omgivningspåverkande vattenverksamheter med stora investeringshorisonter, såsom exempelvis vad gäller vattenkraft, där rättssäkra tillstånd med tydlig och omfattande rättskraft är av väsentligt större betydelse än eventuella tidsvinster i tillståndsförfarandet. I sådana förfaranden skulle med förebild i den nu gällande vattenrätten även ersättningsfrågor samt markåtkomst med tvångsrätt prövas. Detta skulle kunna ge effektiva tillstånd vilket för vissa verksamheter är överordnat intresset av effektiva tillståndsprövningsprocesser.

Nedan följer en sammanfattning av Advokatsamfundets synpunkter på förslaget, därefter kommentarer till de olika delarna i betänkandet.

Advokatsamfundet *tillstyrker*

- den förändring som föreslås i fråga om ny prövningsplikt avseende miljöfarliga verksamheter, innebärande att ett färre antal verksamheter blir tillståndspliktiga i enlighet med EU-rättsliga bestämmelser samt att registrerings- eller granskningsplikt gäller i övrigt;
- en samordning av samråds- och miljöprövningsprocessen på det sätt som föreslås i betänkandet samt att prövningsmyndigheten, i stället för verksamhetsutövaren, ansvarar för samrådets omfattning och genomförande;
- den omformulerade prövningsplikten vid ändringar av miljöfarlig verksamhet, innebärande att endast sådana ändringar som faktiskt har en negativ miljöpåverkan prövas; samt
- att handläggning av omprövningsmål enligt den nationella planen för vattenkraften fortsatt sker vid mark- och miljödomstolarna.

Advokatsamfundet *avstyrker*

- att den nya miljöprövningsmyndigheten övertar ansvaret för tillståndsprövning i första instans av tillståndspliktig vattenverksamhet med betydande inslag av civilrättsliga frågor, såsom vattenkraft, vattenreglering, mer omfattande muddringsverksamheter (exempelvis farledsmuddring) och bortledning av grundvatten från större infrastrukturprojekt i tätbebyggda områden; samt
- den nu föreslagna utformningen av prövningsplikten avseende vattenverksamheter, eftersom detaljerna avseende utformning av tillstånds- respektive anmälningsplikt behöver utredas ytterligare.

Advokatsamfundet *anser att:*

- nya bestämmelser rörande tillståndsprövningen enligt miljöbalken även bör innehålla vägledning eller förtydliganden rörande den materiella prövningen av tillståndsmål, i

syfte att underlätta för berörda aktörer att bedöma och anpassa ansökan och synpunkter utifrån en tydligare kravbild;

- det är lämpligt att miljöprövningsdelegationernas funktion ersätts av en ny miljöprövningsmyndighet i fråga om miljöfarlig verksamhet samt de flesta vattenverksamheter;
- ambitionen att ytterligare samordna bestämmelser rörande vattenverksamhet med miljöfarlig verksamhet är vällovlig, men att en samordning kräver ytterligare överväganden och mer genomarbetade förslag, som även inkluderar bestämmelserna i den s.k. restvattenlagen, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamheter rörande exempelvis rådgivning;
- bestämmelserna om ersättning för rättegångskostnader i vattenmål bör ändras, men inte helt utgå; samt att
- utformningen av lagstiftningen enligt förslaget ses över för ökad tydlighet och att detaljreglering i första hand ska ske genom förordning, dock med beaktande av de begränsningar som grundlagens krav medför avseende reglering av rättsförhållanden mellan enskilda och prövning av sådana tvister.

Synpunkter

Nuvarande miljöprövningsprocess är förenad med ett antal problem och ett flertal tidigare utredningar har lämnat förslag till förändringar. Det saknas emellertid fortfarande tydliga bestämmelser om de materiella krav som ska ställas vid tillståndsprövningarna och hur samrådet ska genomföras. Till detta kommer att det råder stor oklarhet i frågor rörande möjligheten att anmäla ändringar av befintliga verksamheter och i vilka situationer prövningsplikt råder. Detta leder till ett omfattande arbete med diskussioner med tillsynsmyndigheter, som ofta har en väsentligt mer formalistisk och restriktiv syn på tolkningen av tillstånd än domstolarna. Tillsynsmyndigheterna tenderar att fokusera på verksamhetskoder snarare än rättskraftens omfattning och vilken verksamhet som faktiskt är tillståndsgiven. Detta är särskilt tydligt i fråga om verksamheter som omfattar avfallshantering. Som exempel kan nämnas situationer då det framförs av tillsynsmyndigheter att verksamhetsutövare som har äldre tillstånd (till exempel för allmän hamnverksamhet) även skulle behöva ytterligare tillstånd till hantering av olika typer av avfall, trots att tillståndet inkluderar

en rätt att hantera avfall, även om denna inte är formulerad enligt dagens lagstiftning. Miljörätten är förhållandevis teknisk till sin karaktär och vid myndigheternas tillämpning bortses inte sällan från grundläggande rättsliga principer.

Syftet med utredningens förslag har varit att skapa en enkel, effektiv, förutsebar och ändamålsenlig process, som samtidigt håller en hög kvalitet, är rättssäker och bidrar i arbetet med att nå miljömålen, säkra näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan samt främja en effektiv industriell klimatomställning.

Dessa ambitioner är höga och i vissa avseenden motstridiga. Advokatsamfundet anser att det är nödvändigt att det finns tillräckliga resurser för att säkerställa rättssäkerhet, hög kvalitet och förutsebarhet. Frågan är således hur dessa olika aspekter ska prioriteras för olika verksamheter och intressen. Enligt utredningen föreslås att tillståndsplikten anpassas till EU-rättens grundkrav. I tillägg till detta konstateras att det även krävs stora förändringar av nuvarande organisation för prövningsprocessen som sådan, liksom av regleringen i miljöbalken. Advokatsamfundet anser dock att det finns delar av det nuvarande prövningssystemet som behöver värnas, särskilt mark- och miljödomstolarnas funktion vid prövning av verksamheter som har inslag av fastighets- och civilrättslig karaktär. För en tillståndssökande är det kontradiktoriska förfarandet av stor vikt, eftersom myndigheter och enskilda som motsätter sig ansökan tvingas argumentera för och motivera detta inför en oberoende domstol.

Den nya miljöprövningsmyndigheten föreslås få ett stort och aktivt ansvar, vilket är en genomgripande förändring av det svenska systemet, främst inom vattenrättens område. Om systemet faller väl ut framstår detta som en mycket bra lösning, men det finns många frågetecken och risker med att upphäva det kontradiktoriska förfarandet där såväl sökanden som dennes motparter får argumentera för sin sak. Inom områden där ett mer inkvisitoriskt förfarande hos en specialistmyndighet har använts, till exempel Finansinspektionens sanktionsområde, är tendensen snarast att stöpa om förfarandet till ett kontradiktoriskt förfarande (där Finansinspektionen för talan inför domstolen som beslutsmyndighet).

Advokatsamfundet ser emellertid fördelar med en ny miljöprövningsmyndighet som ansvarar för samråds- och tillståndprocessen för miljöfarliga verksamheter, liksom för vattenverksamheter som har ett stort inslag av prövning mot allmänna intressen. Advokatsamfundet anser dock att detta vore mer tveksamt i fråga om att till en sådan

myndighet överlåta att hantera prövningar med större inslag av civilrättsliga frågor. En grundläggande förutsättning för en väl fungerande ny miljöprövningsmyndighet är dock att denna tillförs tillräckliga resurser och ges förutsättningar i övrigt att etablera en väl fungerande och rättssäker verksamhet.

Advokatsamfundet anser att de föreslagna ändringarna i vissa delar borde kunna bidra till att uppnå det föreskrivna syftet, men att det finns flera mindre ändringar som också borde kunna genomföras och som skulle ha stor påverkan. Det gäller inte minst den centrala frågan om prövningens avgränsning och omfattning för olika typer av verksamheter. Detta är en fråga som utredningen inte adresserar i någon större omfattning. Det föreslås bestämmelser för att tydligare än idag reglera vad en ansökan respektive beslut om tillstånd ska innehålla, men inga förändringar eller förtydliganden av vilka materiella krav som ska gälla för att erhålla tillstånd eller godkännande. Det föreligger därmed en risk för att ingen betydande förändring kommer att ske rörande omfattningen och ändamålsenligheten av det underlag som efterfrågas från prövningsmyndigheter eller remissinstanser i tillståndsärenden. Detta är enligt Advokatsamfundet en uppenbar brist i utredningen, även om den är förståelig med hänsyn till den tidspress som förelegat med utredningsuppdraget. Upplysningsvis kan nämnas att det numera i normalfallet efterfrågas kulturmiljöutredning vid ansökan om ökad utbyggnadsvattenförling vid vattenkraftverk, trots att inga nya områden tas i anspråk eller påverkas. Vidare att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) efterfrågar detaljerad information i dammsäkerhetsfrågor i tillståndsmål, som ska handläggas i annan ordning med länsstyrelsen som prövningsmyndighet. Det finns ett stort behov av ökad tillit till prövningssystemet för samtliga parter och förståelse för vilka frågor som är föremål för prövning. Miljöprövningarna avser inte sällan komplicerade tekniska frågor och förutsätter hög sådan kompetens hos berörda aktörer och, om sådan inte finns att tillgå, i vart fall behov av ökad vägledning rörande kravnivån.

Miljöbedömningsprocessen

Advokatsamfundet tillstyrker de ändringar som innebär att samrådsprocessen samordnas med tillståndsprövningen, i huvudsak med den utformning som föreslås i betänkandet. Detta innebär att former och innehåll i samrådsprocessen förtydligas, till förmån för samtliga parter.

Det finns inte några egentliga fördelar med att särskilt berörda eller allmänheten ska ges tillfälle att lämna synpunkter i ett tidigt skede på ansökningshandlingarnas innehåll. Detta är en förvaltningsrättslig fråga som typiskt sett bör kunna hanteras av en myndighet. Däremot bör särskilt berörda och allmänheten ges tillfälle att lämna synpunkter på både ansökan och underlagshandlingarna i god tid innan tillstånd ges. Jämfört med dagens system får berörda och andra då ett tydligare underlag att ta ställning till. Från verksamhetsutövarens perspektiv undviks risker förenade med ställningstaganden kring samrådskrets och utformning.

I vissa avseenden bör bestämmelserna i 6 kap. ses över språkligt och kunna förtydligas. Detta gäller exempelvis 6 kap. 28 – 29 §§ där skyldigheterna enligt bestämmelserna kopplas till den som ”avser att ansöka” i stället för den som faktiskt ansöker. Formuleringen att ”den som avser att ansöka om [...] eller annat tillåtande enligt annan författning ska begära ett yttrande...” (6 kap. 29 § första stycket) bör förtydligas med att det med formuleringen avses en process som kräver en miljökonsekvensbeskrivning. I 6 kap. 32 § andra stycket miljöbalken föreslås vidare att prövningsmyndighetens granskningsyttrande inte ska vara bindande. Detta framstår som olämpligt utifrån de syften som ligger till grund för de nya bestämmelserna och avsikten att komma till rätta med kompletteringsönskemål i ett sent skede. Det är viktigt för förutsebarheten i processen att det ska gå att utläsa av avgränsningsyttrandet vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla (och inte behöver innehålla). Den sista meningen i andra stycket bör därför utgå.

Prövning av miljöfarlig verksamhet

Allmänt

Advokatsamfundet tillstyrker förslagen att minska antalet tillståndspliktiga verksamheter och att i princip koppla prövningsplikten till EU-rätten. Dock bör tillståndsplikt, där så är särskilt motiverat, kunna föreskrivas utöver vad som följer av EU-rätten. Det är emellertid oklart varför utredningen har valt att kategorisera många verksamheter och åtgärder i bilaga 2 till MKB-direktivet som tillståndspliktiga när EU-rätten endast ställer krav på granskningsplikt. Advokatsamfundet anser att det bör utredas ytterligare om fler verksamheter och åtgärder kan göras granskningspliktiga i stället för tillståndspliktiga.

Det framstår som lämpligt med en granskningsplikt, men det behöver säkerställas att det blir en faktisk skillnad i kravnivå mellan granskningsplikten och tillståndsplikten. Detta framgår inte tydligt av förslaget, fränsett att prövningsunderlaget är mer begränsat i granskningsärenden.

I fråga om den motiverade slutsats som ska meddelas, anges att om den meddelas separat ska kommunikering ske med sökanden för att efterfråga om ansökan vidhålls, vilket framstår som märkligt. Att förelägga sökanden att yttra sig vid äventyr av avvisning torde kunna ske grundat på allmänna förfaranderegler om det skulle visa sig erforderligt i något fall.

Materiella krav

Ett av de största problemen med tillståndsprövningarna är inte enbart att regleringen är splittrad (jfr. s 1319 i betänkandet: *”Det kan idag vara en aning svårt att avgöra vilka krav som gäller för en ansökans innehåll eftersom regleringen av kraven är så splittrad. Med våra förslag som innebär en mer samlad och tydlig reglering bör bedömningen underlättas.”*), utan att det råder oklarhet rörande de materiella kraven på underlaget samt prövningens omfattning.

Denna fråga hanteras emellertid inte av utredningen, som inte ändrar de materiella bestämmelserna utan enbart sammanställer dessa i en ny bestämmelse med en hänvisning. Denna fråga torde i väsentliga delar inte heller kunna lösas med mindre än att lagstiftaren tar ansvar för att särskilt EU-rätten blir tydlig och förutsebar. Det är inte tydligt hur förslaget till ny prövning hos en ny prövningsmyndighet ska komma till rätta med dessa frågor och i synnerhet när prövningen tydligare knyts till MKB-direktivet, som använder begreppet ”projekt”, medan tillståndsprövningen är knuten till prövning av miljöpåverkan från verksamheter och åtgärder. Det finns flera aktuella exempel på prövningar där frågan om avgränsning fått avgörande betydelse för prövningen, nyligen exempelvis mark- och miljödomstolens vid Umeå tingsrätt beslut 2025-02-10 i mål M 1019–24 (som avsåg vattenverksamhet vid ett vattenkraftverk där ansökan avvisades då frågor rörande miljöfarlig verksamhet inte hade inkluderats i ansökan). Andra exempel är den otydliga praxis som gäller frågan om huruvida och i så fall hur transporter till och från ett verksamhetsområde kan villkorsregleras, se till exempel Mark- och miljööverdomstolens dom 2025-04-15, mål M 13394–23. Mycket av oklarheterna bygger på historiska avgränsningar och en ambition att anpassa

prövningen till EU-rättsliga bestämmelser (jfr. HD:s dom i det s.k. Bungemålet angående Natura 2000-prövning som måste ske samordnat med prövning av hela projektet), utan att tydliggöra vad som faktiskt gäller genom ny lagstiftning. I avsaknad av tydligare vägledning rörande prövningens omfattning och den materiella kravnivån, finns inget som direkt talar för att den nya Miljöprövningsmyndigheten skulle kunna hantera dessa avgränsningar på ett korrekt sätt. Jfr. även utredningens uttalande på s. 1304–1305 att *”Problemen handlar mera om att ramen för tillståndprocessen idag uppfattas som otydlig i förhållande till samråds- och miljöbedömningsprocessen vilket kan skapa oklarhet om roller och ansvar i processen och prövningsmyndighetens möjlighet att ge tydliga och stegvisa besked om processens gång. Vi har emellertid inte, enligt vad som redovisas nedan, kunnat identifiera att något av kraven på innehåll i tillståndsansökan skulle kunna slopas eller ändras och vi kommer därför fram till bedömningen att de bör behållas i stort oförändrade”*. Det är emellertid positivt att utredningen har föreslagit ändringar som tydliggör att endast frågor av någon betydelse ska tillåtas belasta tillståndsprövningarna. Det är i dag otillfredsställande och tidskrävande att behöva hantera ”mindre” frågor, som exempelvis dagvattenutsläpp och småskalig kemikalielagring inom ramen för en tillståndsprövning.

Bekräftelse om fullständig ansökan

Det nya förslaget innebär att ansökan efter en bekräftelse om fullständig ansökan inte kan avvisas. Med hänsyn till den dialog som ska finnas med prövningsmyndigheten och de övriga handlingar som bidrar till att förtydliga processen och möjligen även kravnivån är detta kanske inte en nödvändig reglering. Det är emellertid problematiskt att avvisningsbeslut i vissa fall har kommit oväntat och oförutsett. Detta kan dock hanteras genom att prövningsmyndigheten, inför avvisning, måste utöva en tydligare materiell processledning eller i vart fall klargöra vilka avvisningsgrunder man anser föreligger.

Ändringar

Enligt utredningens förslag är en ändring av en verksamhet tillståndspliktig om ändringen i sig uppfyller kraven för tillståndsplikt, annars gäller granskningsplikt. Vid en ansökan om tillstånd eller igångsättningsbesked till en ändring ska prövningen begränsas till att avse ändringen och kumulativ påverkan av befintlig verksamhet. Vidare föreslås en bestämmelse i miljöprövningsförordningen enligt vilken varken

tillstånds- eller granskningsplikt gäller om 1) ändringen inte påverkar miljötillståndets/igångsättningsbeskedets omfattning eller tidigare meddelade villkor, eller 2) i sig eller tillsammans med tidigare ändringar inte kan antas påverka människors hälsa eller miljön negativt.

Advokatsamfundet anser att rådande reglering är otillfredsställande och tillstyrker den föreslagna ändringen.

Rättskraften av ett tillstånd

Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning att det råder en icke önskvärd otydlighet i fråga om rättskraften av ett tillstånd och att detta orsakar onödiga processkostnader. Utredningens förslag framstår som en möjlig lösning för att tydliggöra rättskraftens omfattning. Det innebär samtidigt en mycket stor förändring av tillståndsprövningen i fråga om utformning av ansökan och villkor. Att knyta rättskraften enbart till de frågor som prövats i tillståndet innebär risk för att ansökningarna och tillståndet blir mer detaljerade och omfattande än i dag och konsekvenser i form av onödig reglering. Sammantaget framstår dock förslaget som positivt då det blir en ökad tydlighet för samtliga berörda. Det är enligt Advokatsamfundets uppfattning självklart att denna ändring inte kan tillämpas retroaktivt.

Av vikt i sammanhanget är också att den förlust i rättskraft som verksamhetsutövaren lider genom att det allmänna villkoret inte längre ska anses ha rättskraft, kompenseras av möjligheten att faktiskt åstadkomma en ändring av en verksamhet på ett enklare sätt än idag, på det sätt som utredningen har föreslagit.

Advokatsamfundet tillstyrker att möjligheten att delegera tillståndsvillkor tas bort. Tillsynsmyndigheten bör dock kunna delegeras möjlighet att medge vissa typer av avvikelser eller undantag från föreskrivna villkor.

Synpunkter avseende ny prövningsordning

Den nya miljöprövningsmyndigheten

Inom vissa delar av miljörättsområdet torde det vara påkallat med en domstolsprövning då det ofta är fråga om stora inslag av konflikter med enskilda intressen av fastighets- och grannelagsrättslig karaktär. Det kan röra sig om mycket väsentliga ideella och ekonomiska fastighetsvärden som står på spel för de materiella

sakägarna. Som påpekats får mark- och miljödomstolarna anses hålla en högre kvalitet i prövningen av sådana frågor genom sin opartiskhet och saklighet och den kontradiktoriska processen har stora fördelar i rättssäkerhetshänseende.

Även sett till det faktum att miljötillståndsprövningen ibland innefattar prövning av intrång i enskilda rättigheter, framstår det som tveksamt att tillståndsprövning av mål med sådana inslag ska ske av förvaltningsmyndighet. Det gäller i synnerhet mer omfattande vattenverksamheter som berör många enskilda intressen. I expropriationsmål är domstol alltid första instans.

Advokatsamfundet ställer sig därför tveksamt till att helt frånta mark- och miljödomstolarna rollen som prövningsmyndighet. De nya vattenmyndigheterna har varit föremål för stark kritik och så även miljöprövningsdelegationerna. Att inrätta en ny myndighet som på ett opartiskt och sakligt sätt ska hantera prövningar av större vattenverksamheter som idag ofta präglas av starka motstående enskilda intressen, framstår som riskabelt. Samtidigt finns stora fördelar med att förenkla och effektivisera samrådsprocessen och beredningen av ett tillståndsärende. Advokatsamfundet ser därför att en ny myndighet skulle kunna vara lämplig som prövningsmyndighet av miljöfarlig verksamhet samt vattenverksamheter med mindre inslag av civilrättsliga frågor och fullgöra många av de uppgifter som anges i betänkandet. En sådan myndighet torde effektivt kunna pröva verksamheter som i princip inte innebär någon väsentlig påverkan på enskilda intressen.

Den nya miljöprövningsmyndigheten förväntas ta en mycket stor roll som vägledande och beslutande myndighet, liksom att besitta såväl juridisk, miljörelaterad och teknisk kompetens (jfr. betänkandet s. 1061 att *"Prövningsmyndigheten bör se till att det finns utrymme för dialog"*, att *"Det rör sig inte om rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk eller teknisk specialkompetens inom ett område tillhandahåller"* och att *"För att bidra till en effektiv process bör prövningsmyndigheten vara tillgänglig för att svara på frågor om exempelvis innebörden av gällande rätt (...)"*). Det framgår att myndigheten förväntas vara snabb och aktiv med en nära kontakt med sökanden. Vidare anser utredningen att det med hänsyn till förvaltningslagens principer inte behövs författningsreglering för att åstadkomma denna dialog. Det framstår sammanfattningsvis som ett väsentligen nytt inslag att prövningsmyndigheten ska utreda och vägleda rörande utformning av MKB och ansökan, vad som är gällande rätt, och sedan även fatta beslut över ansökan.

Om en miljöprövningsmyndighet skulle inrättas är ett grundläggande krav att myndigheten är fristående från nu befintliga myndigheter och ges tillräckliga resurser för att vara en attraktiv arbetsplats för de mest kompetenta tekniska och juridiska resurser som finns inom området. Det bör övervägas om myndighetens prövning ska vara kollegial om sökanden så begär. Det bör även övervägas om ordföranden alltid ska vara eller ha varit ordinarie domare. Detta i syfte att säkerställa förutsebarhet och rättssäkerhet i förfarandet och vid bedömningar av rättsliga frågor, för vilket ordinarie domare är statens specialistkompetens. Advokatsamfundet avstyrker bestämt att sex länsstyrelser ges det ansvar som den nya myndigheten ska ha enligt förstahandsförslaget.

Även i betänkandet konstateras (jfr. s. 1075) att myndigheten måste ha förutsättningar att rekrytera personal med den erfarenhet och kompetens som krävs för en effektiv prövning av hög kvalitet, att prövningen ska ske på ett sätt som skapar förtroende för processen och besluten samt att det ska finnas tydlighet i fråga om ansvar, roller och organisation. Advokatsamfundet delar den uppfattning som kommer till uttryck i betänkandet i denna del.

Civilrättsliga frågor

Advokatsamfundet ställer sig tveksamt till att en prövning av civilrättsliga frågor ska ske vid en förvaltningsmyndighet (jfr. utredningen avsnitt 14.6.10). Som konstaterats prövas civilrättsliga tvister enligt grundlagen av domstol, även om det finns utrymme för en annan ordning under förutsättning att denna regleras i lag. På samma sätt gäller att bestämmelser som reglerar rättsförhållandet mellan enskilda måste ges genom lag.

Det har också konstaterats ovan att det finns ett nära samband mellan prövning av intrång i allmänna intressen och enskilda intressen. Prövningen bör ske gemensamt av processekonomiska skäl och inte minst för att sakägare ska kunna tillvarata sina intressen och för att prövningsmyndigheten ska kunna sammanväga alla intressen.

Denna prövning sker idag i domstol när det gäller vattenverksamhet, vilket även kan innefatta meddelande av tvångsrätt till annans egendom och slutlig reglering av ekonomisk skada. Det saknas enligt Advokatsamfundets uppfattning skäl att ändra detta om det inte finns mycket tungt vägande skäl. Detta talar ytterligare för att prövning av större vattenverksamheter ska ske i domstol som första instans.

Advokatsamfundet instämmer i att det är naturligt att pröva ersättningsfrågor och markanspråk samtidigt med miljöprövningen. Detta ger en mer effektiv helhetsprövning där i princip alla frågor provas en gång för alla på liknande sätt som i vattenmål. Advokatsamfundet anser dock att det inte är lämpligt att en sådan prövning ska göras av miljöprövningsmyndigheten när det gäller större vattenverksamheter. Det kan även noteras att utredningen inte anser att sådan kompetens behöver finnas hos myndigheten (jfr. betänkandet s. 1127), utan att miljöprövningsmyndigheten ska kunna besluta om att inhämta stöd för sin bedömning genom en sakkunnig. Utredningen föreslår inte heller några ändringar i de förhållandevis komplicerade bestämmelserna om ersättning i 31 kap. miljöbalken och det framstår som problematiskt att denna typ av bestämmelser ska tillämpas av den nya förvaltningsmyndigheten eller en extern sakkunnig. Detta gäller inte minst då förutsebara skador av vattenverksamhet som inte ersätts i tillståndsdomen prekluderas genom denna.

Tidseffektivisering och instansordningen

Om en ny miljöprövningsmyndighet inrättas är det centralt att säkerställa överklagandemöjligheter av alla beslut med rättsverkan, men samtidigt finns en risk att antal prövningsinstanser ökar i förhållande till idag, vilket inte är önskvärt.

Som berörts ovan är en väsentlig orsak till problemen med nuvarande tillståndsprocesser att de materiella kraven är för otydliga och oklara. Detta har i många fall sin grundläggande orsak i EU-rätten, vilket innebär att problemet dessvärre inte går att lösa inom ramen för svensk lagstiftning eller svensk prejudikatbildning. Problemet med otydlig lagstiftning förvärras av flera prövningsinstanser. Ju osäkrare den materiella rätten är, desto större risk är det för ändring i högre instans och desto sämre förutsättningar finns för att meddela och ta verkställighetsförordnande i anspråk.

Otydligheterna i den materiella rätten och förfarandekraven gör att det i vart fall allmänt upplevs som att det inte går att förutse hur ett överklagande kan gå. Detta skapar i kombination med avsaknad av kostnadsansvar vid överklagande ett uppenbart incitament att överklaga. Detta leder även till att domstolarna belastas med överklaganden av tillstånd som samtliga materiella sakägare och myndigheter anser vara tillfredsställande, vilket tar resurser från domstolarna att erbjuda effektiv och rättssäker handläggning i övriga mål.

Sättet att hantera detta vid tvist i domstol är genom en ansökningsavgift och rättegångskostnadsansvar. Det finns även inom både miljöprocessrätten och närliggande rättsområden liknande mekanismer. Detta inkluderar exempelvis ansökningsavgift för tillståndsansökan, rättegångskostnadsansvar vid överklagande (fastighetsbildningsmål) samt aktivitetskravet för överklagande av detaljplaner. Sådana mekanismer och en allmän överklagandeavgift borde övervägas inom det aktuella området för att bidra till att korrekta tillstånd snabbare vinner laga kraft samt att koncentrera domstolarnas begränsade resurser till rätt frågor.

Här kan även tänkas olika lösningar för olika parter, exempelvis att materiella sakägares ersättningsanspråk prövas enligt tvistemålsreglerna i fråga om kostnadsansvar medan ideella föreningar får betala ansökningsavgift för överklagande (exempelvis motsvarande ansökningsavgiften i tvistemål multiplicerat med minimikravet på antalet medlemmar, vilket även ligger omkring en normal ansökningsavgift för sökanden i första instans). För statliga myndigheter gäller att de ska iakttäta objektivitet och saklighet i fråga om ett tillstånd ska överklagas. Det bör dock i samband med en reglering av kostnadsansvar klargöras att rättegångsbalken 18 kap. 6 och 8 §§ alltid kan tillämpas, även om det naturligtvis inte kan gälla lika högt ställda krav för materiella sakägare som för professionella processförare som sökandeföretag, myndigheter och nationellt processaktiva föreningar.

Vattenverksamheter

Utredningen föreslår en samordning av prövningen av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter, vilket även har föreslagits av tidigare utredningar, men inte resulterat i någon lagändring. Utredningens förslag innebär mycket stora förändringar av prövningen av vattenverksamheter. Förslaget innebär att de vattenverksamheter som ska omfattas av krav på miljötillstånd och igångsättningsbesked förtecknas i bilagor till miljöprövningsförordningen, medan anmälningsplikten enligt förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter behålls i princip oförändrad. I stället för att vattenverksamheter som utgångspunkt är tillståndspliktiga föreslås att utgångspunkten blir en granskningsplikt. Definitionen av vattenverksamheter behålls dock oförändrad, och granskningsplikten formuleras som en spegling av dessa definitioner. Undantagsbestämmelsen i 11 kap. 12 § miljöbalken föreslås utgå och placeras i miljöprövningsförordningen.

Advokatsamfundet anser att det är ett steg i rätt riktning att minska antalet tillståndspliktiga vattenverksamheter och att i stället införa en granskningsplikt. Formuleringen av vilka verksamheter som är tillståndspliktiga är emellertid inte anpassad till svenska förhållanden och torde behöva ses över. Vidare har förslaget den konsekvensen att även verksamheter utan miljöpåverkan kommer att omfattas av granskningsplikten, eftersom undantagsbestämmelsen är kopplad till anmälningssplikten. Detta innebär att vattenverksamheter som har en obetydlig miljöpåverkan inte behöver anmälas, men på grund av formuleringen i bilagan avseende granskningsplikt kommer dessa att omfattas av denna. Detta kan knappast vara syftet. Advokatsamfundet anser därför att undantagsbestämmelsen från tillståndsplikten bör vara kvar i 11 kap. miljöbalken som en generell bestämmelse.

I fråga om anmälningssplikten berör utredningen inte den problematik som finns i frågan om hur bestämmelserna i 19 § förordningen om vattenverksamheter ska tolkas. Det skulle förenkla många prövningar och göra rättstillämpningen betydligt mer enhetlig om det tydliggjordes hur de olika punkterna ska tolkas i förhållande till varandra samt även om bortledning av grundvatten i mindre omfattning gjordes till en anmälningsspliktig verksamhet.

Advokatsamfundet anser inte att det är möjligt att i alla delar lägga utredningens förslag till grund för lagstiftning såvitt avser vattenverksamheter. Det finns behov av mer utförlig rättslig analys och mer initierade resonemang än de alltför förenklade lösningar som i föreslås i detta avseende. Definitionen av vattenverksamhet styr prövningsplikten, medan så inte är fallet för miljöfarlig verksamhet. I viss utsträckning hanteras detta genom det nya förslaget, men samtidigt kvarstår definitionen av vattenverksamhet oförändrad och därmed har vissa rättsliga konsekvenser. Skälen för att bibehålla skillnaderna borde utvecklas och givet att utredningen valt att behandla tillståndsplikten för vattenverksamheter mer likartat med den för miljöfarlig verksamhet, torde det finnas goda skäl att utreda möjligheten att ytterligare samordna bestämmelserna. Vidare uppges att det inte funnits utrymme att överväga frågor rörande tillämpning av restvattenlagen inom ramen för miljöprövningen, vilket också behöver beaktas vid en omarbetning av övriga vattenrättsliga bestämmelser.

Att helt ta bort bestämmelserna om rätt till ersättning för rättegångskostnader i vattenmål framstår som alltför långtgående, men däremot bör denna rätt inskränkas till att gälla de sakägare som faktiskt riskerar ekonomisk skada med anledning av

vattenverksamheten, särskilt i mer omfattande vattenmål. Lämpligen skulle därför bestämmelserna om rättegångskostnader kunna följa vad som gäller för tvistemål i allmänhet.

Vissa ytterligare frågor

BAT

Utredningen berör också innebörden av begreppet ”Bästa möjliga teknik”, jämfört med det EU-rättsliga begreppet ”Bästa tillgängliga teknik”. Advokatsamfundet har inget att erinra mot att den svenska lagstiftningen anpassas till EU-rätten och de begrepp som används i den. Påståendet att ingen ändring i sak är avsedd kan dock ifrågasättas när svensk praxis uppenbart hänför sig till begreppet ”Bästa möjliga teknik”. Det kan därför finnas behov av ett förtydligande, innebärande att det nya begreppet ska tolkas i enlighet med EU-rätten.

Generella föreskrifter

Advokatsamfundet anser att det är lämpligt med en ökad användning av generella föreskrifter, såväl för vattenverksamhet som miljöfarlig verksamhet, samt att påminna om att sådana föreskrifter inte behöver återges i ett tillstånd. Samtidigt kan konstateras att detta är fallet redan idag, dvs. rättsliga möjligheter att meddela generella föreskrifter finns och det handlar snarare om att åstadkomma en ändrad rättstillämpning. Utan tydligare bestämmelser eller instruktioner, framstår detta emellertid svårt att åstadkomma.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander