

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98)

Ert dnr KN2025/00288

Allmänna utgångspunkter

Domstolsverket har granskat betänkandet mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs av myndigheterna inom Sveriges Domstolar, dvs. utifrån hur förslaget kan tänkas påverka verksamheten ekonomiskt, organisatoriskt och utbildningsmässigt. Granskningen har även omfattat hur förslaget kan påverka verksamhetsstöd, arbetsformer och rättssäkerheten generellt. Vidare har myndigheternas roll som statlig arbetsgivare beaktats vid granskningen.

Domstolsverket har dessutom valt att lämna ett eget förslag avseende domstolsprövningen av miljöärenden i syfte att bidra till regeringens förvaltningspolitiska inriktning om att prioritera domstolarnas kärnuppgifter och effektivisera domstolsorganisationen.

Inledning

Domstolsverket välkomnar utredningens förslag om en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess. Det är särskilt välkommet att det nu finns ett tydligt förslag vad gäller tillståndsprövningen i första instans vilket varit en fråga sedan miljöbalkens tillkomst (jfr prop. 1997/98:45 s. 461).

Domstolsverket anser dock att det behöver göras ytterligare överväganden kring valet av överprövningsinstans och prövningsordning mot bakgrund av den särskilda karaktär som nuvarande miljöprövningar i mark- och miljödomstol har då de typiskt sett inte avser tvistefrågor mellan enskilda utan förvaltningsärenden. Domstolsverket utvecklar först skälen för denna bedömning och lämnar därefter synpunkter på utredningens förslag om en ny organisation för miljöprövning (avsnitt 14.6).

Domstolsverket har med detta sagt inga synpunkter på förslagen i avsnitt 14.1–5 och 14.7–14.

En ändrad ordning för domstolsprövning av miljöärenden

Förslag: Överklagade beslut av den nya Miljöprövningsmyndigheten bör prövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Instansordningen för övriga mål och ärenden som handläggs vid mark- och miljödomstolarna bör utredas vidare med inriktningen att fastighets- och skadeståndsmål fortsättningsvis bör prövas av allmän domstol.

När det gäller valet att behålla mark- och miljödomstol som överprövande instans i förhållande till den nya Miljöprövningsmyndigheten, anförts på s. 1132 endast att det saknas skäl för att inte fortsatt använda sig av den erfarenhet och kompetens för prövning enligt miljöbalken som byggts upp inom dessa domstolar. Domstolsverket konstaterar att andra alternativ, såsom att överlåta en sådan prövning åt allmän förvaltningsdomstol, inte har analyserats av utredningen. Mot bakgrund av att förvaltningsbeslut som utgångspunkt överklagas till allmän förvaltningsdomstol anser Domstolsverket att det finns goda principiella skäl för en sådan ordning. Det skulle också innebära att resurser vid de aktuella allmänna domstolarna frigörs – resurser som kan användas för att prioritera handläggningen av brottmål. De allmänna förvaltningsdomstolarna handlägger flertalet måltyper och har sedan länge en upparbetad kompetens för att hantera rättsfrågor från vitt skilda sektorer inom offentlig förvaltning. Dessa domstolar har också ställt sig försiktigt positiva till en sådan ändrad instansordning.

Ett skäl för att överflytta dessa mål till allmän förvaltningsdomstol är att åstadkomma en mer rationell organisation för överprövning av miljöärenden. Som nämns i utredningen bygger de nuvarande mark- och miljödomstolarnas lokalisering på de tidigare vattendomstolarnas lokalisering som i sin tur bygger på huvudavrinningsområden för vattendragen i landet. Utredningen har konstaterat att det inte längre finns något behov för att behålla denna indelning för prövningens lokalisering i första instans. Domstolsverket finner mot denna bakgrund inte heller skäl för att låta denna indelning vara styrande för var överklagandena av Miljöprövningsmyndighetens beslut ska prövas. Utgångspunkten för en sådan indelning skulle därför i stället kunna vara förvaltningsrätternas domkretsar.

Förutsättningarna för att allmän förvaltningsdomstol ska överpröva Miljöprövningsmyndighetens beslut behöver därför utredas vidare. I sammanhanget bör även processramen vid en överprövning utredas. Mot bakgrund av att miljöprövningar inte sällan har en politisk dimension i form av avvägningar mellan samhällsliga intressen, bör det övervägas om domstolsprövningen ska vara kassatorisk, dvs. att det överklagade beslut endast kan upphävas av domstolen och inte ersättas av ett nytt beslut. En sådan prövning skulle i så fall likna ordningen för rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

En konsekvens av att miljöprövningen av de aktuella ärendena i första instans flyttar till Miljöprövningsmyndigheten är vidare att prövningens karaktär i domstol kommer att förändras till en överprövning som begränsas av överklagandets ram. Att behålla denna prövning i mark- och miljödomstol skulle kunna ha skäl för sig om avsikten är att domstolsprövningen snarast ska vara en omprövning av miljöprövningsmyndighetens beslut, där sakintressen och specialistkunnande tillförs även av domstolarna. Domstolsverket anser dock att ett sådant synsätt inte nödvändigtvis är den

mest rationella ordningen för att nå regeringens målsättning om en mer flexibel, effektiv och förutsebar miljöprövning. Om överprövningen i stället flyttas till allmän förvaltningsdomstol finns det därför enligt Domstolsverkets mening även anledning att överväga formen för överprövningen.

En ordning som liknar rättsprövning av Miljöprövningsmyndighetens beslut bör kunna medföra en sådan effektivare och snabbare prövning. Förenligheten med de krav på överprövningen av tillståndsbeslut som ställs upp i artikel 9 i Århuskonventionen¹ bör emellertid analyseras, liksom frågan om sakprövning i endast en instans kan förenas med övriga miljörättsliga krav. Det kan i vart fall konstateras att förfarandet vid rättsprövning tidigare har ansetts möta de krav på överprövning av tillståndsbeslut som uppställs enligt Århuskonventionen på att ett beslutet ska kunna ifrågasättas i både ett materiellt och processuellt hänseende.² Domstolsverket anser sammantaget att det i första hand bör övervägas en prövningsform som motsvarar rättsprövning enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut och i andra hand en prövning som motsvarar förvaltningsbesvär enligt förvaltningslagen (2017:900).

Om regeringen önskar gå vidare med den av Domstolsverket föreslagna ordningen, finns det skäl att se över instansordningsfrågorna avseende de måltyper som fortsatt ska handläggas vid mark- och miljödomstol i ett bredare sammanhang. En inriktning bör vara att fastighetsmål och skadeståndsmål ska prövas av allmän domstol.

Förslaget om en ny organisation för miljöprövning

Allmänt om förslaget

Domstolsverket har följande synpunkter på förslagen i avsnitt 14.6 i betänkandet. Domstolsverket tillstyrker utredningens förslag att ärenden om miljöprövning ska prövas av en förvaltningsmyndighet i första instans och instämmer i bedömningen att mark- och miljödomstolarnas roll vid miljöprövning bör renodlas till överprövning (avsnitt 14.6.3) om ärendena även fortsatt ska överklagas dit. Detta är i linje med Domstolsverkets inställning vid införandet av miljöbalken (se prop. 1997/98:45 s. 461) och överensstämmer med regeringens förvaltningspolitiska inriktning i fråga om att prioritera de allmänna domstolarnas kärnuppgifter.

I betänkandet föreslås två alternativ för en ny prövningsorganisation som båda skulle medföra stora konsekvenser för verksamheten vid mark- och miljödomstolarna, i huvudsak genom att ansökningsmålen vid ett genomförande inte längre ska prövas av mark- och miljödomstolarna i första instans. Av dessa alternativ förordar Domstolsverket utredningens förslag i avsnitt 14.6.7 om att en ny statlig förvaltningsmyndighet med regionala kontor bildas och instämmer i de skäl som anförs i detta avsnitt.

Forumregler

Domstolsverket anser till skillnad från utredningen att den geografiska placeringen av den nya myndighetens regionala kontor inte ska vara avgörande för vilken domstol som ska pröva överklaganden av myndighetens

¹ FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till överprövning i miljöfrågor.

² Ds 2004:29 s. 94, jfr prop. 2005/06:56, s 15 ff.

beslut eftersom det inte garanterar att prövningen sker i geografisk närhet till den aktuella verksamheten. Forumregeln bör i stället, i likhet med vad Umeå tingsrätt förordar i sitt remissyttrande, utgå från att det är den aktuella verksamhetens geografiska placering som avgör vilken domstol som blir aktuell.

Om valet faller på utredningens förslag till forumbestämmelser lämnas följande synpunkter. Enligt utredningens förslag om de regionala kontorens placering på s. 1106 kommer inte något av kontoren att placeras inom domkretsen för Mark- och miljödomstolen i Östersund. Samtidigt anför utredningen på s. 1136 att samtliga mark- och miljödomstolar behöver tilldelas en viss mängd överklagade beslut, under förutsättning att alla mark- och miljödomstolar ska finnas kvar. Med en sådan utgångspunkt och under förutsättning att de regionala kontorens placering blir bestämmande för vilken domstol som överprövar den nya myndighetens beslut, förordar Domstolsverket att ett regionalt kontor lämpligen placeras i Gävle i stället för i Falun.

Förslaget om vissa övergångsbestämmelser

Domstolsverket avstyrker förslaget om att äldre mål och prövningar av moderna miljövillkor för vattenkraft (NAP-målen) efter ett genomförande av reformen ska prövas av mark- och miljödomstolen enligt nuvarande regler. Mark- och miljödomstolarna har flertalet öppna mål som pågått under lång tid på grund av uppskjutna prövotider och NAP-målen är planlagda att prövas in på 2040-talet. De föreslagna övergångsbestämmelserna innebär betydande organisatoriska utmaningar för domstolarna. Den nya Miljöprövningsmyndigheten bör i stället överta samtliga förstainstansprövningar, inklusive pågående mål med uppskjutna frågor och NAP-mål.

Om utredningens förslag i denna del tas vidare kan framhållas att utredningen föreslår att de nya bestämmelserna i miljöbalken inte ska tillämpas i mål om prövning av vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel om verksamheten omfattas av en sådan nationell plan för moderna miljövillkor som avses i 11 kap. 28 §. Utredningen anger dock på s. 1491 att bland annat prövningen av nya sådana vattenverksamheter som omfattas av den nationella planen och som har omprövats en gång bör ske enligt den nya föreslagna prövningsprocessen och de nya förfarandereglerna. För det fall en ny nationell plan för moderna miljövillkor enligt 11 kap. 28 § miljöbalken skulle införas, synes inte den föreslagna övergångsbestämmelsen i p. 3 medge att prövningen sker enligt den nya föreslagna prövningsprocessen.

Konsekvenser för Sveriges Domstolar

Förslagen i betänkandet kommer att innebära en stor påverkan på verksamheten i mark- och miljödomstolarna om de genomförs. Domstolsverket har följande synpunkter gällande konsekvenserna av förslaget om att inrätta en ny prövningsorganisation.

Ekonomiska konsekvenser

År 2024 uppgick kostnaderna för mark- och miljödomstolarna till omkring 435 miljoner kronor. Utredningen har på s. 1603 uppskattat den genomsnittliga styckkostnaden för ett mål till 145 000 kronor vilket enligt utredningen innebär en kostnadsminskning om cirka 41 miljoner kronor per

år. Minskningen till följd av att förstainstansprövningarna av tillstånd för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter flyttas skulle således uppgå till knappt 10 procent av de totala kostnaderna för mark- och miljödomstolarna.

Enligt Domstolsverkets styckkostnadsberäkningar för 2024 uppgick emellertid kostnaden för förstainstansprövningar för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet (exklusive den nationella planen för prövning av moderna miljövillkor) till en högre andel av den totala kostnaden om 435 miljoner kronor. Det ska samtidigt framhållas att underlaget för dessa beräkningar är förenat med osäkerhetskällor.

Med detta sagt anser Domstolsverket att det är förenat med betydande svårigheter att beräkna kostnadsminskningarna med användande av en uppskattad styckkostnad för målen. För det första skiljer sig tillståndsprövningar åt i svårighetsgrad och omfattning i stor utsträckning. För det andra så är den genomsnittliga styckkostnaden för en tillståndsprövning avseende miljöfarlig verksamhet typiskt sett betydligt högre än motsvarande kostnad avseende vattenverksamheter. För det tredje så påverkas styckkostnaden i hög grad av om målet rör en fullständig tillståndsprövning eller bara t.ex. en omprövning eller en återkallelse.

Sammantaget bedömer Domstolsverket att en uppskattning av styckkostnaden för aktuella mål inte utgör en tillförlitlig beräkningsgrund för att uppskatta de kostnadsminskningar hos mark- och miljödomstolarna som förslagen medför. Detta särskilt med beaktande av utredningens utgångspunkt på s. 1604 är att ingen personalövergång från domstolarna till Miljöprövningsmyndigheten kommer att ske.

Till detta kommer att utredningen inte har beaktat antalet överklagade mål från den nya Miljöprövningsmyndigheten som mark- och miljödomstolarna kommer att handlägga. Detta är en betydande brist i konsekvensutredningen.

Enligt Domstolsverkets statistik inkom 358 sådana mål till mark- och miljödomstolarna år 2023 och 371 mål år 2024. Av dessa mål avsåg 88 respektive 73 mål miljöfarlig verksamhet, och 270 respektive 298 mål vattenverksamhet. År 2023 överklagades 73 sådana avgöranden till Mark- och miljööverdomstolen (varav 33 avsåg miljöfarlig verksamhet och 40 avsåg vattenverksamhet). År 2024 var motsvarande siffra 68 (varav 30 avsåg miljöfarlig verksamhet och 38 avsåg vattenverksamhet). Överklagandefrekvensen var således 22 procent år 2023 och 21 procent år 2024.

Sammantaget anser Domstolsverket att utredningens uppskattning av en kostnadsminskning om 41 miljoner kr för mark- och miljödomstolarna inte kan godtas. Vidare kan det inte hållas för osannolikt att avgöranden från den nya prövningsmyndigheten kan komma att överklagas i högre utsträckning än vad som tidigare gällt. Domstolsverket får därför följa utveckling och vid behov lyfta frågan om resurser i den ordinarie budgetprocessen.

Konsekvenser för personalen vid mark- och miljödomstolarna

Utredningen anger på s. 1604 att en utgångspunkt är att ingen övergång av personal sker från domstolarna till den nya myndigheten. Denna utgångspunkt kan enligt Domstolsverket ifrågasättas, särskilt när det gäller domstolshandläggare och annan administrativ personal. För dessa personalkategorier kan det till exempel uppstå frågor om verksamhetsövergång enligt 6 b § lagen om anställningsskydd. Som anges i

utredningen på s. 1605 får domstolarnas förvaltningsanslag anpassas över tid till de nya förutsättningarna.

Avslutande synpunkter

Miljöboken

Utredningen föreslår på s. 1442 att den nya Miljöprövningsmyndigheten bör ansvara för miljöboken och att nuvarande register förs över till den nya myndigheten. Domstolsverket anser att frågan om mark- och miljödomstolarnas tillgång till den nya miljöboken bör utredas vidare och att det därvid bör övervägas om mark- och miljödomstolarna ska ha så kallad direktåtkomst till informationen i ett sådant register.

Övrigt

Domstolsverket noterar slutligen att lagrummet 3 kap. 1 § femte stycket lagen om mark- och miljödomstolar i författningsförslaget har angetts två gånger.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Thomas Rolén. I handläggningen har även rättschefen Peter Islander, avdelningschefen Klara Lutti, enhetschefen David Harrby och biträdande kommunikationsdirektören Hannah Sturesson Ekeroos deltagit. Föredragande har varit juristerna Victor Ericsson och Andreas Forssén.

Thomas Rolén

Victor Ericsson

Andreas Forssén