

KN2025/00288; remissvar över betänkandet SOU 2024:98 En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB har genom remiss den 4 februari 2025 beretts tillfälle att lämna synpunkter på Miljötillståndsutredningens betänkande SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*.

A. Inledning

Mannheimer Swartling Advokatbyrå erbjuder juridisk rådgivning inom alla affärsjuridiska fält. Vår miljörettsgrupp är den största miljörettsliga praktiken i Sverige med drygt 30 jurister som arbetar uteslutande med miljörett. Vi rådgör klienter inom alla industribranscher och energisektorn samt infrastrukturprojekt, och arbetar med många av landets största tillståndsprövningar.

Vi har mycket stor praktisk erfarenhet av tillståndsprövningar i domstolar, hos myndigheter och hos regeringen. Medan de flesta verksamhetsutövare genomför en eller ett par tillståndsprövningar per decennium arbetar vi som sökandeombud dagligen med detta. Huvuddelen av de verksamheter vi arbetar med prövas av mark- och miljödomstol i första instans.

Vi instämmer i utredningens utgångspunkt att det finns skäl att se över hur tillståndsprövningsprocessen kan effektiviseras, i syfte att underlätta och påskynda utvecklingen av industrin, energiomställningen, infrastruktur m.m. Många av våra klienter har upplevt tillståndsprövningsprocesser som onödigt långa och omständliga och vi delar deras oro och frustration över hur detta påverkar konkurrenskraften. Däremot delar vi inte den uppfattning som utredningen delvis framför och som ofta framförs i den allmänna debatten, att det processuella regelverket är en betydande del av orsaken till, och därmed lösningen på, detta. De faktorer som huvudsakligen driver tidsåtgång och skapar en faktisk eller upplevd bristande förutsebarhet i en tillståndsprövning är enligt vår erfarenhet följande.

- Verksamhetens komplexitet, miljöpåverkan och vilka motstående intressen som förekommer.
- Många parter (inklusive myndigheter) deltar i processen.
- Olika uppfattning bland parterna om:
 - nödvändig detaljeringsgrad i ansökan, dvs. hur många detaljer om projektet (utformning, tekniska lösningar etc.) som måste vara beslutade vid tillståndsprövningen;

- hur omfattande miljöutredningar som krävs (typ och omfattning), dvs. olika syn på beviskraven;
 - vilka slutsatser man kan dra av utredningarna, dvs. olika bevisvärdering;
 - hur den materiella rätten ska tolkas;
 - hur villkoren ska utformas, vilka frågor som behöver regleras i villkor och hur stränga villkoren skäligen ska vara.
- Resursbrist och svårighet med kompetensförsörjning hos myndigheter och domstolar.
 - Svårigheter att med tillgänglig teknik överkomma stoppregler i regelverken om framförallt miljö kvalitetsnormer för vatten, men i någon mån även artskydd och Natura 2000.
 - Nya omständigheter tillkommer/sökanden ändrar sig gällande den sökta verksamhetens utformning under tillståndsprocessens gång.

Att parterna och prövningsmyndigheten har olika syn på beviskrav, bevisvärdering eller tolkningen av den materiella miljörätten kommer att vara fallet oavsett prövningssystem och är ofrånkomliga inslag i alla slags rättsliga prövningar. Det processuella ramverket för prövningar kan förvisso förbättras, men det är inte huvudsakligen detta som är anledningen till att vissa prövningar drar ut på tiden eller är onödigt oförutsebara.

Det är mot ovanstående bakgrund vi lämnar våra synpunkter på betänkandet. Det är angeläget med åtgärder för att effektivisera tillståndsprövningen men det är lika angeläget att inte genomföra en stor reform om den inte uppenbart uppnår detta syfte. Våra synpunkter tar särskilt sikte på att eventuella lagändringar ska uppfylla syftet att effektivisera tillståndsprocessen för stora projekt (A-verksamheter, stora B-verksamheter och stora vattenverksamheter). Utredningens tonvikt är i huvudsak effektiviseringsåtgärder i första instans, varför våra synpunkter är kopplade till just denna prövningsfas. Enligt vår mening finns det även åtgärder som kan effektivisera processen i högre instans. En sådan åtgärd skulle kunna vara att utöka möjligheten att komplettera samråd och miljökonsekvensbeskrivning under hela tillståndsprocessens gång, alltså i samtliga instanser.

B. Sammanfattning

Vår övergripande reflektion är att utredningens resonemang till stor del utgår ifrån utmaningar som mindre eller medelstora verksamheter kan tänkas möta. Flera av utredningens förslag skulle kunna effektivisera prövningen av sådana verksamheter, men inte prövningen av större och mer komplexa tillståndsprövningar.

Våra huvudsakliga synpunkter sammanfattas nedan.

- Att flytta prövningen av B-verksamheter och mindre vattenverksamheter till en ny miljöprövningsmyndighet kan ge större enhetlighet och högre kvalitet i dessa prövningar. Det är dock inte säkert att åtgärden leder till snabbare prövningar. De

ansökningsmål som idag prövas av mark- och miljödomstolar som första instans bör även fortsatt göra det. Det är onödigt att ändra en välfungerande del av prövningssystemet.

- Införandet av granskningsplikt/igångsättningsbesked skulle kunna förkorta prövningstiden för vissa verksamheter och avlasta prövningssystemet. I de tidiga faserna av ett projekt kan det dock vara svårt att avgöra om en verksamhet kommer att medföra en betydande miljöpåverkan. Det kommer att krävas en tydlig och välavvägd praxis kring vilka åtgärder och verksamheter som medför betydande miljöpåverkan för att införandet av granskningsspåret ska få avsedd effekt ifråga om förenkling och effektivisering. Annars är risken att bedömningen att betydande miljöpåverkan kan antas, görs i fler fall än vad som objektivt sett kan anses motiverat.
- Det är positivt att den svenska miljöbedömningsprocessen föreslås utformas enligt de steg som beskrivs i artikel 1.2 g i MKB-direktivet och att den ansvariga prövningsmyndigheten ges ett större ansvar för upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen, genomförande av samråd och för att driva en effektiv prövningsprocess. Förslagen avseende samråd och en omfattande motiverad slutsats bör emellertid utredas vidare för att säkerställa att ändringarna i sin helhet och tillsammans med det föreslagna nya prövningssystemet de facto kommer att effektivisera miljöprövningsprocesserna och inte huvudsakligen att medföra onödigt betungande prövningsmoment för sökanden, prövningsmyndigheten och andra parter i prövningarna.
- Förslaget att inskränka tillståndets rättskraft till att enbart omfatta frågor som uttryckligen omfattas av tillståndet skulle sannolikt leda till att tillstånden behöver utformas på ett annat – betydligt mer detaljerat – sätt än i dag, vilket riskerar att tynga prövningsprocesserna i onödan. Det skydd som rättskraften innebär skulle också försämrats.

C. Synpunkter

C.1 En ny organisation för miljöprövning (avsnitt 14.6)

C.1.1 Ska A-verksamhet och vattenverksamhet prövas av en förvaltningsmyndighet?

Vi anser att A-verksamheter och större vattenverksamheter som i dag prövas av mark- och miljödomstol som första instans även fortsättningsvis ska göra det. Mindre omfattande vattenverksamheter bör kunna prövas av förvaltningsmyndighet i första instans.

Även om det kan riktas principiella invändningar mot att en domstol utför en uppgift av förvaltningskaraktär anser vi vid en sammanvägd bedömning att det väger tyngre att prövningssystemet i denna del fungerar väl och håller hög kvalitet.

Vår erfarenhet av att vara sökandeombud i ett stort antal tillståndsprövningar är att prövningarna i mark- och miljödomstolen med få undantag är rättssäkra och transparenta och att rättens ledamöter överlag besitter mycket hög kompetens och stor erfarenhet. Processmaterialet i dessa

mål är ofta omfattande, de aktualiserar ett stort antal juridiska frågor och ibland deltar många parter. Att flytta ansökningsmålen till en helt ny förvaltningsmyndighet som inte har en domstols upparbetade rutiner, tradition av rättssäkerhet och juridisk stringens samt administrativa kompetens att handlägga stora mål, riskerar att ge längre handläggningstider och sämre kvalitet på dessa tillstånd, även efter omställningsperioden. Vi ser också med viss oro på kompetensförsörjningen till en sådan myndighet jämfört med mark- och miljödomstolarna. Det är svårt att föreställa sig att rådmän och tekniska råd skulle lämna domaryrket för att arbeta som handläggare eller beslutsfattare på den tänkta provningsmyndigheten, varför rekryteringen sannolikt får ske från annat håll och snarare kan komma att spegla den variation och högre personalomsättning som finns hos dagens miljöprovningsdelegationer (MPD).

Vidare, att flytta ner A-verksamheterna och vattenverksamheterna ett steg i instansordningen innebär att de kan överklagas i ytterligare en instans jämfört med idag. Utredningen anger att det blir lika många instanser i instanskedjan som idag, om Högsta domstolen utgår och en provningsmyndighet tillkommer. Högsta domstolen kan emellertid inte betraktas som en reell tredje instans idag eftersom den tar upp ytterst få tillståndsmål. I den föreslagna instansordningen kommer det inte ens att krävas provningstillstånd i den första överinstansen (mark- och miljödomstol), vilket är fallet idag (Mark- och miljööverdomstolen). Förslaget innebär därför att antalet reella instanser ökar från två till tre för de större projekten,

För merparten av dessa provningar är inte provningstiden i första instans uppseendeväckande lång (jfr statistiken i utredningens avsnitt 8) men överklaganden kan göra att processen drar ut på tiden. Åtgärder för att korta tiden efter dom/beslut i första instans vore välkomna. Redan idag förekommer det att våra klienter låter en ansökan omfatta vattenverksamhet i syfte att slippa en MPD-prövning och hamna direkt i domstol, dels i syfte att korta den totala provningstiden, dels för att kvaliteten på tillståndet blir högre (jfr s. 964 i utredningen). Vi bedömer att den föreslagna förändringen i instansordningen i många fall riskerar att förlänga den totala provningstiden.

Kritik mot processen avseende annat än tidsåtgång – exempelvis rörande kompletteringskrav, villkorsförslag eller rättstolkning – riktar sig enligt vår erfarenhet mycket sällan mot domstolen utan i de allra flesta fall mot andra parter, särskilt myndigheter, som deltar i processen. Vad gäller tidsåtgången beror den på många faktorer, främst bevisfrågor (olika syn på underlaget i målet) och komplexiteten i den materiella miljörätten. Effektiva åtgärder för att korta provningstiden är enligt vår bedömning tidsplaner hos provningsmyndigheten, minskat omfång på provningarna genom ökad användning av ändringstillstånd (delvis genomfört genom SFS 2024:963), lägre belastning på provningsmyndigheterna genom att fler verksamheter och åtgärder blir anmälningspliktiga istället för tillståndspliktiga, ökade resurser till provnings- och partsmyndigheterna. Därutöver kan prioriteringsregler eller åtgärder för att minska antalet mål och ärenden i andra kategorier, såsom strandskyddsdispenser eller bygglov, ha effekt.

Utredningens andrahandsförslag är att sex MPD ska ansvara för miljöprovningen. Vi anser att det förslaget är sämre än förstahandsförslaget. Andrahandsförslaget har de nackdelar som redovisats ovan vad gäller kvalitet och längre instansordning men innebär därtill att ännu fler provningar drabbas av det olämpliga i att länsstyrelsen är både beslutande myndighet och motpart. Även om MPD är en organisatoriskt avskild enhet bereds ärendena av länsstyrelsens personal. Detta är särskilt bekymmersamt eftersom många av de verksamheter som i dag provas av mark- och

miljödomstol som första instans uppfattas som kontroversiella, komplexa och/eller har stor betydelse för regionens utveckling.

Därtill är vår erfarenhet att länsstyrelserna både i samrådet och under prövningen ofta efterfrågar mer omfattande utredning och mer detaljerad information om den ansökta verksamheten än vad sökanden och domstolarna bedömer är nödvändigt för tillståndsprövningen. Ett skäl kan vara större personalomsättning, dvs. mer oerfaren personal i förhållande till domstolen och de konsulter som sökanden anlitar. Ett annat skäl kan vara att länsstyrelsen även är tillsynsmyndighet och i den rollen senare kommer att behöva, och därför är van att efterfråga, fler detaljer än vad som krävs i prövningsskedet. Under de decennier som vi varit verksamma har underlaget (bevisningen) i miljömål blir mer och mer omfattande. Det är bra att det ställs höga krav men det är också tydligt att kraven har ökat markant, även sett bara till den senaste tioårsperioden. Detta innebär högre kostnader och längre förberedelse tid för sökanden och större tidsåtgång för prövningsmyndigheten och parterna att ta till sig materialet. Detta medför ofrånkomligen att prövningarna tar längre tid i anspråk. Att parterna i målet har olika uppfattning om vilken utredning som krävs är mer regel än undantag. Domstolen – eller en ny prövningsmyndighet med hög kompetens och som inte har de andra roller länsstyrelsen har idag – har en viktig funktion i att säkerställa att inte onödigt material tillförs prövningen.

Sammantaget kan vi se fördelar med att samla prövningen av B-verksamheter (och mindre vattenverksamheter) hos en förvaltningsmyndighet, eftersom denna uppgift idag är splittrad på tolv MPD (se vidare avsnitt 3.2.2 nedan). Vi menar också att de organisatoriska banden som idag finns mellan MPD och länsstyrelsen, som är motpart i prövningarna, är mycket olämpliga. Däremot har vi svårt att se fördelar med att en ny myndighet också ska pröva A-verksamheter och stora vattenverksamheter när det redan finns en välfungerande organisation för detta. Förslaget i den delen innebär enligt vår uppfattning att man ”kastar ut barnet med badvattnet”. Om prövningen av dessa verksamheter i första instans ska flyttas från mark- och miljödomstolarna bör det dock under alla omständigheter ske till en ny prövningsmyndighet och inte till MPD/länsstyrelserna.

C.1.2 Ska en ny prövningsmyndighet ersätta miljöprövningsdelegationerna?

Såvitt vi uppfattar utredningen och dess direktiv är det övergripande målet att påskynda miljöprövningarna även om också önskemål om ”förenkling i allmänhet” framträder. Utifrån den statistik som redovisas i utredningens avsnitt 8 har MPD avgjort de flesta tillståndsärenden inom drygt ett år. Ett år anges också vara den tid många intressenter har uppgett för utredningen att de anser är rimligt (s. 641). Det måste därför övervägas om den mindre andel prövningar som tar längre tid motiverar den föreslagna stora reformen, och/eller om andra skäl motiverar den.

Som framgått ovan menar vi att det finns fördelar med att helt separera prövningsmyndigheten från länsstyrelserna eftersom dessa är motpart i prövningen och därtill tillsynsmyndighet. Därtill instämmer vi i det som utredningen beskriver angående kompetensförsörjning, skalfördelar m.m. (s. 1 079 ff.) Vi ställer oss därför positiva till att en ny prövningsmyndighet ersätter dagens MPD. Vi är dock inte säkra på att denna åtgärd kommer att korta prövningstiden för berörda verksamheter, utan en sådan effekt uppnås enligt vår bedömning bättre med andra åtgärder (se avsnitt 3.1.1 ovan).

Det är av stor vikt att den ordning som råder i Sverige idag, att flera slags tillstånds- och dispensprövningar kan kumuleras (artskyddsprövning, Natura 2000-prövning, olika slags dispenser m.m.), gäller också hos en sådan ny prövningsmyndighet. Detta föreslås också i utredningen (avsnitt 14.6.9).

C.1.3 Tvångsrätt och ersättning (avsnitt 14.6.10)

Vi delar utredningens bedömning att frågor om tvångsrätt och ersättning bör avgöras inom ramen för tillståndsprövningen, oavsett om det är en domstol eller en förvaltningsmyndighet som är prövningsmyndighet.

C.2 **En ny tillstånds- och granskningsplikt (avsnitt 14.7)**

C.2.1 Krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked (avsnitt 14.7.4)

Vi delar utredningens uppfattning att krav på miljöprövning av verksamheter och åtgärder som huvudregel bör ställas i den utsträckning som EU-rätten kräver detta.

Införandet av granskningsplikt kan bidra till effektivare prövningar av vissa verksamheter samt skulle kunna frigöra resurser hos prövningsmyndigheten om antalet tillståndsprövningar minskar. Vidare är det positivt att igångsättningsbesked erhåller rättskraft samt att ändringar av verksamheter som huvudregel hanteras genom granskningsspåret.

Vi vill framhålla vikten av att den vägledning och praxis som etableras för bedömning av om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan blir tydlig och välavvägd för att syftet att effektivisera prövningar ska uppnås. En alltför sträng praxis riskerar att utradera de lättnader i tillståndsprövningen som ändringarna syftar till att uppnå.

Om handläggningstiden för erhållande av besked i frågan om betydande miljöpåverkan blir lång (bland annat eftersom sådana besked är överklagbara) bedömer vi sökandena i relativt stor utsträckning kan komma att istället söka frivilliga tillstånd. På det sättet kan sökanden slippa de osäkerheter och den tids- och resursspillan som det innebär att först genomgå granskningsspåret när sökanden bedömer att det finns en risk att miljöprövningsmyndigheten (eller domstolar efter överklagande) finner att verksamheten innebär betydande miljöpåverkan och sedermera kräver tillstånd.

C.2.2 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av granskningsplikt? (avsnitt 14.7.7)

Det noteras att många verksamheter eller åtgärder som idag är anmälningspliktiga kommer att bli granskningsärenden enligt utredningens förslag, vilket riskerar att öka arbete och kostnader för verksamhetsutövare och prövningsmyndigheten.

Vad gäller förslagen som avser *vattenverksamhet* anser vi att det är nödvändigt att bibehålla undantaget från krav på tillstånd eller anmälan av vattenverksamheter om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas (11 kap. 12 § miljöbalken). Undantaget är idag av stort värde för många verksamheter där exempelvis mindre åtgärder behöver vidtas (såsom tillfällig grundvattenbortledning vid anläggningsarbeten) och där det vore orimligt betungande att

behöva träffas av anmälningsplikt. Om undantaget tas bort riskerar således många verksamheter och åtgärder in i ett administrativt förfarande, även när verksamhetens effekter är obetydliga. I utredningen anges att undantaget inte behövs eftersom det blir tydligare vilka vattenverksamheter som blir tillstånds- eller granskningspliktiga. Vi ser dock att det fortsatt kommer att finnas betydande osäkerheter kring gränsdragningar avseende tillståndsplikt m.m. och undantaget bör därmed finnas kvar för att skapa en tydlighet hos verksamhetsutövare och myndigheter. Bestämmelsen kan emellertid med fördel flyttas till förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. Om undantagsregeln tas bort måste det dock finnas mycket tydliga trösklar för när åtgärder hamnar i tillstånds-, gransknings- eller anmälningsplikt.

Avseende *anläggningar för vindkraft* föreslår utredningen att ett krav på granskningsplikt ska gälla för grupper av vindkraftverk. Vår uppfattning är att större anläggningar för vindkraft närmast alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Att då uttryckligen i lagstiftningen utgå från att anläggningarna omfattas av förprovning genom igångsättningsbesked riskerar att leda till en falsk trygghet för vindkraftsprojektörer eller i vart fall att i princip alla vindkraftsanläggningar kommer att gå direkt på en tillståndsprövning.

C.3 En tydligare miljöbedömningsprocess (avsnitt 14.8)

C.3.1 Inledning

Vi ser positivt på förslaget att den svenska miljöbedömningsprocessen som utgångspunkt bör utformas enligt de steg som beskrivs i artikel 1.2 g i MKB-direktivet. Vi ser i och för sig även positivt på att den ansvariga prövningsmyndigheten ges ett större ansvar för framtagande av miljökonsekvensbeskrivningen, genomförande av samråd och för att driva en effektiv miljöprocess, men vill nedan framhålla de konsekvenser som det föreslagna prövningssystemet kan medföra vid prövning av större verksamheter med mer omfattande och komplexa prövningar.

C.3.2 Ansaret och stegen i den specifika miljöbedömningen (avsnitt 14.8.6)

I nuvarande prövningsordning faller huvuddelen av ansvaret för genomförande av samråd, upprättande av miljökonsekvensbeskrivning samt de huvudsakliga bedömningarna av behov av komplettering på sökanden och dennes rådgivare. I ett större komplext projekt kan en sådan projektgrupp bestå av ett femtiotal personer eller fler (varav cirka tio personer har ett huvudsakligt ansvar för olika delfrågor). Mot denna bakgrund bedömer vi att de krav som utredningen ställer på den nya prövningsmyndighetens organisation och tjänstemän är väldigt höga och att det finns risk att tillståndsprövningarna för större verksamheter kommer att ta en stor andel av myndighetens resurser i anspråk, särskilt under de första åren innan erfarenhet och rutiner har byggts upp.

C.3.3 Ett offentligt samråd (avsnitt 14.8.9)

Inledningsvis vill vi framhålla att vi är positiva till utredningens förslag om ett nytt *offentligt samråd*. Det är bra att det tydliggörs vem som har ansvar för samrådets genomförande. Det bedöms reducera risken för avvísning på grund av formaliafel rörande exempelvis samrådsretsen och därigenom eliminera behovet av kompletterande samråd vid mindre ändringar av

verksamheten som idag endast utförs för att minska sökandens processrisker innan en ansökan kan lämnas in.

Utredningens förslag att genomföra ett offentligt samråd med allmänheten först när ansökan bedömts fullständig innebär att allmänheten som utgångspunkt skulle informeras om prövningen senare än vad som sker genom dagens samrådsprocess. Senareläggningen av informationen till allmänheten innebär att det finns risk att den lokalkunskap som allmänheten, innefattande enskilda och lokala miljöorganisationer, besitter kommer sökanden till del i ett senare skede än idag. Detta torde ge fler fall där sökanden ändrar sin verksamhet eller kompletterar prövningsunderlaget i ett sent skede av prövningen och det bör därför utredas närmare hur den totala prövningstiden för verksamheten i det nya prövningssystemet skulle påverkas. Vår bedömning är dock att fördelarna med att ersätta nuvarande ordning väger tyngre än denna risk. Det är oftast likartade synpunkter som lämnas dels i samråd, dels i yttranden till prövningsmyndigheten och det är effektivare om detta samlas till ett och samma tillfälle.

Oavsett när i processen samrådet sker anser vi att den mest angelägna ändringen är att det ska vara möjligt att komplettera samrådet fram till dess slutligt beslut fattas i tillståndsfrågan (dvs. även i överinstans). Vidare vill vi framhålla att även om utredningen öppnar för genomförandet av frivilliga samråd, vilket vi anser är positivt, innebär en sådan ordning risk för otydlighet i förhållande till allmänheten. Det är i så fall av vikt för allmänhetens förtroende för prövningsprocessen att sökanden informerar prövningsmyndigheten om de synpunkter som inkommer i de frivilliga samråden. Utredningens förslag till ny samrådsordning kan därför kompletteras med en uttrycklig möjlighet för sökanden att frivilligt samråda med utvalda myndigheter och/eller allmänheten innan ansökan lämnas in samt en skyldighet att i dessa fall redogöra för sådana samråd samt inkomna samrådssynpunkter vid ansökans invigande.

Vad gäller det offentliga samrådet anger utredningen att det är lämpligt att prövningsmyndigheten får bedöma hur samrådet ska äga rum i det enskilda fallet för att säkerställa att allmänheten får möjlighet att inkomma med synpunkter på ansökan på ett sätt som är effektivt sett från allmänhetens perspektiv samt att det är sökanden som ska presentera den tänkta verksamheten om ett samrådsmöte hålls. Det bör härvid noteras att praktiska genomförandefrågor för samråd tar mycket tid i anspråk och att verksamhetsutövare idag lägger mycket tid och resurser på att förmedla informationen till allmänheten på ett tydligt sätt. Mot bakgrund av att det föreslagna offentliga samrådet ska ske rörande ett mer omfattande underlag än idag (ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivning jämfört med ett samrådsunderlag) bedöms tidsåtgången för sökanden och dess rådgivare samt inblandade myndigheter öka. Det är vidare viktigt att överväga prövningens fortsatta handläggning och hur ett sådant samrådsmöte i praktiken ska förhålla sig till det som kan följa därefter i form av muntlig förberedelse, sammanträde eller muntlig förhandling (beroende på hur prövningsordningen bestäms).

Sammantaget bedömer vi att genomförande av frivilliga samråd med allmänheten och ett senare offentligt samråd kan möjliggöra en rad kombinationer av skriftliga och muntliga presentationsmoment under prövningsprocessen och därigenom bättre förutsättningar för allmänhetens deltagande och myndigheternas förståelse för den sökta verksamheten och dess miljöpåverkan. Detta har i sig möjlighet att effektivisera miljöprövningarna. De förslag som lämnats av utredningen behöver dock utredas med större perspektiv så att de ändringar som införs tillsammans med de frivilliga moment som sannolikt kommer att genomföras i hög utsträckning

vid mer omfattande prövningar inte medför dubbla moment eller onödigt arbete för såväl sökanden som myndigheter.

C.3.4 Prövningsmyndighetens motiverade slutsats (avsnitt 14.8.11)

Det är positivt att reglerna kring den motiverade slutsatsen tydliggörs – inte minst för att underlätta tillämpningen av EU-förordningarna om netto-nollteknik samt kritiska och strategiska råmaterial. Vi är i och för sig även positiva till att kraven på innehållet i den motiverade slutsatsen tydliggörs, men är tveksamma till kravens omfattning. Utredningens förslag till innehåll i den motiverande slutsatsen – om en sådan avges separat – anger att myndigheten ska bedöma om skyddsåtgärder är rimliga eller möjliga, om föreslagna tillståndsvillkor är funktionella i förhållande till tillåtlighetsfrågor och om det finns otidigheter eller brister i relation till utformningen av lämpliga tillståndsvillkor. På så sätt ska sökanden kunna komplettera sina inventeringar eller underlaget i övrigt inför avgörandet i tillståndsärendet.

Givet de höga krav som utredningen ställer på en sådan separat motiverad slutsats är det sannolikt att flertalet tillståndsärenden kommer att avgöras samtidigt som den motiverade slutsatsen meddelas. Det kan i sammanhanget framhållas att idag hanteras oklarheter rörande A-verksamheter i praktiken vid en muntlig förhandling eller muntlig förberedelse och de behöver inte belysas eller bedömas *skriftligen* av domstolen. Utifrån ett effektivitetsperspektiv bedöms denna ordning i kombination med domstolens möjlighet att besluta om fortsatt skriftväxling etc. vara ett mer lämpligt sätt att hantera dessa frågor och det föreslagna skriftliga formatet bedöms kunna leda till en större tidsåtgång för prövningsmyndigheten. Det kan dock såsom utredningen föreslår vara positivt med ett mer utvecklat resonemang i tillståndsbeslutet vad gäller den motiverade slutsatsen för att tydliggöra prövningsmyndighetens ställningstagande kring prövningsunderlaget inför en eventuell överklagandeprocess och bidra till tidsvinster i samband med eventuella överklaganden. Vi vill dock belysa att omfattande reglering om krav på innehåll i en motiverad slutsats kan leda till högre risk för överklaganden på grund av formaliafel och därigenom längre och mer omfattande miljöprövningar än idag.

C.4 **En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (avsnitt 14.9)**

C.4.1 Nytt krav på kompletteringsföreläggande inom viss tid (avsnitt 14.9.6)

Vi ifrågasätter behovet av att ändra nuvarande bestämmelse i 22 kap. 2 § 3 st. miljöbalken om att domstolen vid sökandens underlåtelse att följa ett kompletteringsföreläggande får avvisa ansökan, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning. Utredningen motiverar sitt förslag till ny bestämmelse i 20 kap. 13 § 2 st. med att möjligheten att avvisa ansökan bör vara större än i dag, när det för avvisning krävs att bristerna är väsentliga.

I utredningens förslag anges att ansökan får avvisas om bristen medför att ansökan inte kan läggas till grund för prövning i sak. Enligt vår bedömning är en brist som medför att ansökan inte kan läggas till grund för prövning i sak alltid att se som en väsentlig brist. En sådan brist innebär att alla nödvändiga processförutsättningar inte är för handen, och ansökan ska då inte prövas i sak. Om bristen däremot inte förhindrar en prövning i sak, bör sådan prövning ske. Vi menar därför

att utredningens förslag *kan* komma att tillämpas på motsvarande sätt som nuvarande bestämmelse, trots att ordalydelsen ändras så att väsentlighet inte längre uppställs som krav. Samtidigt ger utredningen uttryck för att avvísningar ska kunna ske i fler fall än i dag. Vi motsätter oss en sådan utökning av avvísningsmöjligheten. Prövningsmyndigheten ska inte lättvindigt kunna avvisa en ansökan, utan alla ansökningar som kan prövas i sak bör få en sakprövning. Först när bristen är så allvarlig att en sakprövning inte är möjlig bör avvísning ske, och detta är typiskt sett endast i fall då bristen är väsentlig. Följaktligen ser vi inte att nuvarande bestämmelse behöver ändras, utan att den kan lyftas in i 20 kap. 13 § med endast de redaktionella ändringar som krävs.

C.4.2 Ny bekräftelse om fullständig ansökan samt ny reglering om tidsplan (avsnitt 14.9.7 och 14.9.8)

Vi ställer oss frågande till behovet av en särskild bekräftelse från prövningsmyndighetens sida om att ansökan är fullständig. Som vi förstår den tänkta processen medför bekräftelsen att en tidsplan ska utarbetas inom en månad och att ansökan ska kungöras. Vi befarar att bekräftelsen blir ett extra steg som adderar komplexitet och tidsutdräkt till processen. Vår bild är att prövningsmyndigheter i dag, framför allt mark- och miljödomstolarna, är vana vid att tillsammans med sökande och berörda myndigheter ta fram en tidsplan inför kungörelse. Sedan den 1 januari 2025 är det också ett krav att en tidsplan tas fram senast i anslutning till kungörelsen (22 kap. 11 b § miljöbalken). Vi bedömer att det är bättre att utelämna den särskilda bekräftelsen, och i stället låta kungörelsen ha funktionen att bekräfta att ansökan bedömts fullständig och att tidsfrister ska börja löpa, samt liksom i dag ställa krav på att tidsplan tas fram senast i anslutning till kungörelsen.

Vi noterar att utredningen menar att bekräftelsen av ansökans fullständighet bör innebära att ansökan därefter inte bör kunna avvisas. Vi ser positivt på detta eftersom dagens situation där en ansökan kan avvisas på grund av otillräcklighet efter kungörelse, skriftväxling och huvudförhandling är otillfredsställande. Samtidigt ser vi inte att utredningens ställningstagande kommer till uttryck i den föreslagna bestämmelsen i 20 kap. 15 §.

I sammanhanget måste också nämnas att det bör noga övervägas om det finns utrymme enligt EU-rätten att begränsa prövningsmyndighetens möjlighet att avvisa till en tidpunkt när samråd med enskilt berörda och allmänheten inte har skett.

C.4.3 Närmare bestämmelser om tidsfrister för handläggningen (avsnitt 14.9.9)

Vi är huvudsakligen positiva till utredningens förslag, men anser att tidsfristerna behöver ha viss flexibilitet för det fall att det uppstår något oförutsett. Även om det i grunden är positivt att prövningsmyndigheten enbart kan förlänga tidsfristen en gång finns det risker med detta, exempelvis om det uppstår behov av inventering eller annan utredning under längre tidsperiod eller vid viss tidpunkt på året. I en sådan situation skulle brist på andra handlingsalternativ kunna leda till ett avvísningsbeslut. Prövningsmyndigheten bör därför ha möjlighet att förlänga tidsfristen fler gånger om sökanden går med på det.

Vidare menar vi att bestämmelsernas struktur, trots intentionen om motsatsen, präglas av en viss brist på överskådlighet. Bestämmelser om prövningssteg och tidsfrister är utspridda över flera olika författningar och kapitel i dessa författningar. Det vore lämpligt att försöka samla

bestämmelserna om de olika prövningsstegen och tidsfristerna i ett och samma kapitel. I de fall vissa bestämmelser bör regleras genom förordning istället för lag kan lagstiftningen trots detta genom hänvisningar ge en sammanhängande och överskådlig bild av de olika stegen och tidsfristerna.

C.4.4 Tydligare regler om tillståndets rättsverkan (avsnitt 14.9.17)

Vi motsätter oss förslaget att inskränka tillståndets rättskraft till att enbart omfatta sådant som uttryckligen omfattas av tillståndet, dvs. att sådant som omfattas av det allmänna villkoret inte ska omfattas av tillståndets rättskraft.

Inledningsvis måste beaktas att den svenska miljöprövningen är en förprövning av en sökt verksamhet och att den sökta verksamheten inte får uppföras innan prövningsmyndigheten har prövat ansökan och godkänt att uppförandet sker. I ansökan beskriver sökanden den sökta verksamheten och i tillståndet medger prövningsmyndigheten dess uppförande och drift samt föreskriver villkor för detta. Genom ett sådant tillstånd har dessa frågor rättskraftigt avgjorts och verksamhetsutövaren erhåller genom tillståndet ett skydd mot ytterligare krav och ingripanden från och därigenom en säkerhet för sin verksamhet. Dessa utgångspunkter är centrala för det svenska miljöprövningssystemet.

Utredningen föreslår att ett miljötillståndets rättskraft ska inskränkas till att enbart omfatta frågor som uttryckligen omfattas av tillståndet. Detta skulle innebära att de delar av verksamheten som beskrivits i ansökningsunderlaget, men som inte uttryckligen anges i tillståndsmeningen, inte ska omfattas av tillståndets rättskraft. Samtidigt tas kravet på att verksamheten ska bedrivas i enlighet med vad sökanden uppgett i ansökningshandlingarna eller annars åtagit sig, det s.k. allmänna villkoret, bort. Utredningen motiverar detta med att det måste bli enklare att göra ändringar i verksamheten och att prövningen måste renodlas. Vi delar utredningens syn att det finns skäl att underlätta justeringar av tillstånd men anser inte att en så kraftig inskränkning av tillståndets rättskraft, tillsammans med borttagandet av det allmänna villkoret är rätt väg för att uppnå detta.

Vi delar utredningens, liksom Miljöprövningsutredningens, bedömning att alla frågor inte ska ingå i en tillståndsprövning, och därför måste det självfallet finnas en begränsning i vad tillståndets rättskraft omfattar. Vi uppfattar dock att utredningen inte fullt ut har förstått vilket värde rättskraften har för verksamhetsutövare och projektutvecklare. Vi instämmer i att det är något oklart när en viss fråga som omfattas av det allmänna villkoret är rättskraftigt avgjord. Att det är oklart exakt var gränsen ska dras innebär dock inte att dessa frågor aldrig omfattas av tillståndets rättskraft.

Enligt vår erfarenhet har rättskraften tillsammans med det allmänna villkoret en mycket stor betydelse. Frågor som har beskrivits och resonerats kring i ansökan bedöms typiskt sett ha blivit föremål för prövning och därmed rättskraftigt avgjorda. Sökanden har då ett skydd att kunna utforma verksamheten på det sätt som har beskrivits i ansökan, samtidigt som alla frågor som ska omfattas av rättskraften inte behöver specificeras i tillståndsmeningen. Att begränsa rättskraften till sådant som uttryckligen anges i tillståndet, innebär att tillståndsmeningen i ett tillstånd måste utformas på ett helt annat sätt än vad som sker i dagsläget, eftersom sökanden vill säkerställa ett så omfattande skydd som möjligt. Vi menar att detta vore en olämplig utveckling eftersom de

komplexa verksamheter som det ofta är fråga om inte låter sig beskrivas med några få meningar. Det är mycket oklart vilken detaljnivå som skulle behövas på beskrivningen.

På motsvarande sätt som rättskraften i dag omfattar alla frågor som har prövats och därmed säkerställer sökandens rätt att bedriva verksamheten på det sätt som denne har beskrivit, fyller det allmänna villkoret funktionen att tillse att sökanden också bedriver verksamheten på det sättet. Vi anser till skillnad från utredningen att det allmänna villkorets funktion bidrar till en ändamålsenlig och flexibel hantering av vissa frågor i tillståndsprövningarna. Det faktum att sökanden blir bunden av det allmänna villkoret medför till exempel att frågor av mer teknisk karaktär inte behöver villkorsförskrivas i detalj samtidigt som verksamheten (och inte minst dess investerare) erhåller ett viktigt skydd mot ändringar och senare ingripanden från myndigheter rörande utformning och teknisk prestanda. Vi ser stora risker med att överlåta dylika frågor till tillsynsmyndigheten. Även om det skulle innebära en mer dynamisk process skulle osäkerheten för verksamhetsutövare öka drastiskt varpå miljötillstånd som garant för risker i samband med stora investeringar skulle försämrats.

Vi delar slutligen inte utredningens bedömning att en tydligare omfattning av tillståndet nödvändigtvis leder till att minska prövningens komplikationsgrad och snabba på processen. Om sådant som inte uttryckligen regleras inte omfattas av tillståndets rättskraft bedömer vi att verksamhetsutövares krav på säkerhet skulle medföra att villkorskatalogen i en tillståndsansökan blir mycket omfattande, vilket i förlängningen leder till en större tidsåtgång för prövningen.

C.4.5 Ny reglering om vad som bör framgå av ett beslut m.m. (avsnitt 14.9.18)

Vi är positiva till förslagen avseende vad ett beslut i ett ärende om miljöprövning ska innehålla. Vi anser emellertid inte att nuvarande möjlighet att med stöd av 22 kap. 25 § miljöbalken överlåta frågor av mindre betydelse till tillsynsmyndigheten bör slopas.

Ett prövotidsförfarande enligt 22 kap. 27 § miljöbalken kan inte jämföras med möjligheten att delegera frågor av mindre betydelse, då ett prövotidsförfarande förutsätter att verkningarna inte kan förutses med tillräcklig säkerhet medan en delegation kan ske när verkningarna är tillräckligt kända. Alla frågor som delegeras kan således inte sättas på prövotid, och omvänt kan alla frågor som sätts på prövotid inte heller delegeras. Utredningen anger att om det inte föreligger förutsättningar för prövotid och slutliga villkor föreskrivs som senare visar sig strängare än nödvändigt, så kan verksamhetsutövaren lösa detta genom att ansöka om villkorsändring. Med hänsyn till att bestämmelserna om villkorsändring tillämpas mycket restriktivt är vi tveksamma till detta resonemang.

Enligt vår erfarenhet är möjligheten att delegera frågor av mindre betydelse ett verktyg som underlättar miljöprövningar. Sökanden, myndigheter och sakägare har ofta olika syn på vilka villkor som ska föreskrivas och även vilka frågor som är lämpliga att reglera i miljötillståndens villkor. Delegationsmöjligheten innebär att den tillståndsprövande myndigheten inte behöver ta ställning till alla detaljfrågor som kan uppkomma under prövningen och det är därför lämpligt att vissa frågor lämnas till tillsynsmyndigheten att hantera. Vår erfarenhet är att denna möjlighet avlastar processerna.

C.4.6 Ökad användning av generella föreskrifter i stället för villkor i tillstånd (avsnitt 14.9.19)

Vi delar utredningens bedömning om att generella föreskrifter bör användas mer när det gäller vissa frågor, exempelvis buller. Det är emellertid viktigt att förekomsten av generella föreskrifter inte leder till att möjligheten till en prövning i det enskilda fallet helt försvinner i de fall det är motiverat med avsteg från de generella föreskrifterna. Som exempel kan nämnas att bullervillkor oftast utgår från Naturvårdsverkets riktlinjer, men att det också finns flera exempel på när avsteg från riktlinjerna görs i den enskilda prövningen. Sådana möjligheter bör alltså finnas kvar. De generella föreskrifterna bör därför betraktas som en presumtion.

C.4.7 Ny hantering av en ansökan om ändring av verksamhet eller beslut (avsnitt 14.9.20)

Vi ser positivt på utredningens förslag att ändringstillstånd bör vara huvudregeln vid ansökan om ändring, att höja tröskeln för när en ändring ska vara tillståndspliktig samt att fler ändringar ska kunna hanteras inom ramen för det enklare förfarandet som gäller för granskningspliktiga verksamheter. Dessa förslag kan bidra till kortare och mer effektiva prövningar samt frigöra resurser hos prövningsmyndigheten.

C.4.8 Ingen rätt till ersättning för myndighetens och motpartens kostnader (avsnitt 14.9.25)

Vi ser positivt på att utredningen föreslår att skyldigheten att ersätta myndighetens och motparter kostnader i vattenmål tas bort. Likt utredningen anser vi att majoriteten av alla prövningar av vattenverksamheter saknar sådan civilrättslig prägel som motiverar att sökanden ska stå för motparternas kostnader. Detta gäller oberoende av om målen prövas av domstol som första instans eller av en förvaltningsmyndighet.

Stockholm, Göteborg och Malmö den 15 juni 2025

MANNHEIMER SWARTLING ADVOKATBYRÅ AB