

Till Klimat- och näringslivsdepartementet via
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kristin.skeppsby@regeringskansliet.se

Remiss av Miljötillståndsutredningens betänkande En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess SOU 2024:98 (ert dnr KN2025/00288)

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt har, utifrån de intressen som domstolen har att bevaka, följande synpunkter på det remitterade förslaget.

Sammanfattning

Det remitterade betänkandet är mycket omfattande och innehåller ett stort antal förslag. Efter knappt ett års effektiv arbetstid föreslår Miljötillståndsutredningen de mest genomgripande förändringarna av miljöprövningen sedan miljöbalkens införande för över 20 år sedan. Tre statliga utredningar har sedan miljöbalken trädde i kraft föreslagit liknande förändringar som inte kunnat genomföras. Miljötillståndsutredningen har inte kommit längre än dess föregångare. Förslagen läggs även i en kontext där 26 olika, och delvis motsägelsefulla, utredningsförslag ligger på regeringens bord för ställningstagande.

Mark- och miljödomstolen instämmer i utredningens bedömning att förändringar i den svenska miljöprövningen är nödvändiga mot bakgrund av EU-rätten, särskilt med hänsyn till utvecklingen de senaste åren. EU-rätten kräver dock inte de omfattande ändringar som föreslås. Den statistik som utredningen hänvisar till ger inte heller belägg varken för att nuvarande miljöprövning är för långsam och ineffektiv eller för att den föreslagna prövningsordningen skulle ge en snabbare och mer effektiv miljöprövning. Tvärtom pekar utredningen själv på att det nya systemet kommer att förlänga prövningen under en betydande övergångsperiod. Enligt vår uppfattning finns även en överhängande risk för att det nya systemet även på längre sikt kommer att leda till ännu längre handläggningstider. Dessutom till en ökad kostnad för staten. Därtill kommer att förslagen läggs i ett omvärldsläge som kräver ett tryggt, stabilt, rättssäkert och inarbetat system.

De förslag utredningen lämnar är inte tillräckligt utredda för att kunna ligga till grund för lagstiftning. I flera delar saknas utredningar och konsekvensbeskrivningar. Särskilt gäller detta de föreslagna ändringarna

avseende vattenverksamhet. Utredningen har i dessa förslag inte beaktat den historiska kontexten och det faktum att Sverige är det enda EU-land där stora vattenområden kan ägas privat.

Vi avstyrker förslaget om ny provningsordning för vattenverksamhet. På grund av detta, och med beaktande av de brister som sammantaget finns i betänkandet, kan förslagen inte till någon del läggas till grund för lagstiftning. Vi är positiva till att miljöprovningen utreds så att den kan förändras och förbättras, men en utredning som ska mynna i stora och omfattande förändringar behöver vara grundlig vilket tar tid. De förslag som läggs måste också förhålla sig till övriga utredningars förslag om ändringar i gällande lagstiftning.

Förslaget om att provningen av NAP-målen fortsatt bör ske vid mark- och miljödomstolen måste, om det ändå ska genomföras, utredas på nytt för att undvika problem med provningsmyndigheters behörighet. Vidare måste ett sådant förslag åtföljas av grundliga analyser kring den fortsatta hanteringen enligt den nationella planen och tillräcklig budget.

Remissvarets disposition

Mark- och miljödomstolen anser att utredningens utgångspunkter utifrån kommittédirektiven föranleder synpunkter på en mer övergripande nivå. Dessa redovisas först i svaret. Därefter övergår vi till att kommentera delar av utredningens förslag utifrån de intressen mark- och miljödomstolen har att bevaka. För att hålla samman synpunkterna som rör vattenverksamhet har vi valt att lägga en egen rubrik som rör vattenverksamhet och återkomma till flera tidigare kommenterade avsnitt med både övergripande och specifika synpunkter som gäller just vattenverksamhet.

När det gäller upplägget av varje avsnitt har vi använt samma rubrik som utredningen i den mån det varit möjligt. Därefter har vi sammanfattat vår inställning till förslaget. Efter det följer en bakgrundsbeskrivning av utredningens förslag och sist vår analys av förslaget.

Med hänsyn till betänkandets omfattning och mark- och miljödomstolens begränsade resurser, har vi inte haft möjlighet att kommentera följande avsnitt: en ny reglering om miljöprovning i 20 kap. miljöbalken (14.3), nya termer och uttryck (14.5), konsultationsskyldighet med samiska folket (14.6.11), en mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprovningsprocess, tidsfrister och tidplaner (14.9.1–14.9.16), vad som bör framgå av ett beslut (14.9.18), ändring av verksamhet eller beslut (14.9.20), nuvarande bestämmelser ska fortsätta att gälla, kungörelse och delgivning och omprövning (14.9.21–14.9.24), miljöbok (14.9.26), ett enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder (14.10), en mer digital miljöprovningsprocess (14.11), begränsning av vissa myndigheters talerätt (14.13), behov av en effektiv och enhetlig tillsyn (14.14), följdändringar och frågor för framtida översyn (14.15–14.18), behov av informations- och utbildningsinsatser samt myndighetsföreskrifter m.m. (14.19–14.20). Detta innebär dock inte att vi tillstyrker förslagen eller instämmer i utredningens analyser, bedömningar och slutsatser.

Utredningens utgångspunkter

Effektivisera miljöprövningen

Miljötillståndsutredningen har liksom ett flertal tidigare utredningar haft i uppdrag att effektivisera miljöprövningen. Trots att flera förslag om att korta handläggningstiderna har genomförts sedan miljöbalken trädde i kraft, har kritiken kvarstått och blivit till en egen sanning.

Utredningens samlade bild, som överensstämmer med Miljöprövningsutredningens, är att de flesta mål och ärenden handläggs inom rimlig tid, men att det finns utrymme för att öka förutsägbarheten i hur lång tid miljöprövningen tar samt att det bör finnas ett visst utrymme för att kapa toppar genom att undvika att vissa mål och ärenden tar mycket lång tid att handlägga. Utifrån den statistik som presenteras i kapitel 8 anser mark- och miljödomstolen att det inte går att dra några närmare slutsatser kring den totala tidsåtgången från projektidé till projektstart. Statistik saknas eller är bristfällig för de olika delarna av handläggningen och tiderna varierar mellan olika prövningsmyndigheter och för olika verksamheter. Den komparativa jämförelse som har gjorts i kapitel 6 visar inte heller att Sverige sticker ut i något betydande avseende. Utredningen har därmed inte belägg för att miljöprövningen tar för lång tid. Utredningen ger inte heller stöd för att förslaget till en ny prövningsordning kommer att leda till en snabbare och effektivare miljöprövning. Därtill kommer att utredningens förslag om tidsgränser som i huvudsak följer av EU-rätten föreslås gälla från det att ansökan är komplett. Nuvarande handläggningstider i domstol utgår från när ansökan kom in. En risk med förslaget är därmed att eventuella problem med långa handläggningstider flyttas till ett annat skede av handläggningen som inte längre kommer att synas i statistiken.

Pågående utredningar

Av kapitel 2 framgår att inte mindre än 26 utredningar, kommissioner, myndighetsuppdrag och arbete inom Regeringskansliet pågår eller har avslutats de senaste fem åren som i olika grad berör miljöprövning. Med undantag för Miljöprövningsutredningen har ingen av utredningarna lett till ny lagstiftning. Flera av utredningarna innehåller förslag till genomgripande förändringar som i vissa delar är motstridiga och i andra delar oförenliga med Miljötillståndsutredningens förslag.

Regeringsprövningsutredningen föreslår t.ex. att ansökningar om tillstånd till verksamheter enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ska handläggas i mark- och miljödomstol och att domstolen med eget yttrande ska lämna över det handlagda ärendet till regeringen för prövning av om tillstånd ska ges. Den utredningen föreslår också att tillståndsansökningar för verksamheter eller åtgärder i svenskt territorium som har samma sökande och rör samma verksamhet som i den ekonomiska zonen i så stor utsträckning som möjligt ska prövas av den mark- och miljödomstol som handlägger en ansökan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. I betänkandet Vindkraft i havet (SOU 2024:89) föreslås att tillstånd i den ekonomiska zonen för att uppföra en

havsbaserad vindkraftspark och för att lägga ut undervattenskablar som har samband med en sådan park ska meddelas av mark- och miljödomstol.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att det krävs en betydande samordning och arbetsinsats inom Regeringskansliet för att kunna gå vidare med Miljötillståndsutredningens förslag och samtidigt förhålla sig till de övriga förslag till förändringar som ligger på bordet. Vi vill även påpeka svårigheterna med att besvara så många remisser inom en kort tidsrymd som innehåller oförenliga förslag.

Lagstiftningen på mark- och miljöområdet har stor betydelse för samhällets utveckling. Vi är väl medvetna om att en hög lagstiftningstakt kräver tid och resurser. Det tar också lång tid för nya processregler att få genomslag i rättstillämpningen så att alla berörda myndigheter och domstolar kan hantera ärenden och mål på ett effektivt sätt. En hög lagstiftningstakt är dessutom i högsta grad krävande för de företag och enskilda som vill bidra till ett fortsatt samhällsbygge. Vi ser en risk att pågående utredningar, om de genomförs helt eller delvis, kan leda till att berörda aktörer inte hinner eller orkar sätta sig in i alla regelförändringar och att deras möjligheter att planera viktiga projekt därmed försämras.

Anpassningar till EU-rätten

Utredningen har gjort en genomgång av Sveriges genomförande av direktiv inom miljörättsområdet. Det hänvisas även till ett antal promemorior och överträdelseärenden. Det står klart att Sverige står inför många utmaningar, se t.ex. EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial och nettonollteknik samt förnybartdirektivet.

Mark- och miljödomstolen instämmer i att den svenska miljöprövningen behöver förändras och anpassas mer till EU-rätten. Utredningen har i vissa delar en bra ansats i detta avseende. Enligt vår uppfattning går dock utredningen alldeles för långt i andra delar genom att lägga förslag som går utöver vad som krävs för att genomföra EU-rätten och föreslå en genomgripande förändring av ett system som genom rättstillämpningen har formats i över 20 år till ett väl fungerande system. Vi anser inte att utredningen har presenterat ett tillräckligt underlag som motiverar så genomgripande förändringar.

Motsägelsefull problembild

Mark- och miljödomstolen instämmer i utredningens övergripande utgångspunkt att det behövs en effektiv och rättssäker miljöprövning. Det stämmer även att de flesta mål och ärenden handläggs i rimlig tid och att det kan behöva klargöras vad som kan göras för att undvika att vissa mål och ärenden tar mycket lång tid att handlägga (s. 1040). Utredningens kritik mot miljöprövningen framstår däremot som överdriven när det anförs att processen i dag uppfattas av framför allt verksamhetsutövare som både oförutsägbar, komplex och konfliktfylld samtidigt som de tillstånd som ges uppfattas innehålla villkor som både är onödigt detaljerade och hindrar teknikutveckling.

Vi anser inte att utredningen har lyckats visa att det finns allvarliga brister i den svenska miljöprövningen.

Miljötillståndsutredningens förslag, liksom tidigare utredningsförslag, utgår från att förändringar i prövningssystemet kommer att leda till en mer effektiv och rättssäker miljöprövning. Vi ifrågasätter om enbart förändringar i processuella regler kan få en sådan effekt eftersom de materiella reglerna ändå måste iakttas.

Utredningens beskrivningar av vilka krav som bör ställas på miljöprövningen är motsägelsefulla. Utredningen framhåller att miljöprövningsprocessen enligt miljöbalken ofta är omfattande och komplex och att processen inte får medföra att ärenden handläggs så snabbt att krav på opartiskhet, utredning eller kommunikation åsidosätts. Trots denna utgångspunkt anförs därefter att miljöprövningsprocessen bör innebära att förutsättningarna för att ge ett miljötillstånd för en verksamhet eller åtgärd ska prövas snabbt och enkelt utan att kraven på hälsa och miljöskydd åsidosätts. Det anförs också att regleringen inte ska vara för omfattande eller komplex (s. 1040–1046).

Mark- och miljödomstolen vill understryka att miljöprövning av verksamheter enligt miljöbalken normalt inte kan göras snabbt och enkelt. Syftet med prövningsprocessen är att se till att det finns ett tillräckligt underlag för de bedömningar som ska göras, att klargöra om det finns hinder mot verksamheten enligt miljöbalken och att utreda under vilka förutsättningar som verksamheten får bedrivas. Kraven syftar i huvudsak till att undvika att skada och olägenheter uppstår för motstående allmänna och enskilda intressen. Ett övergripande syfte är förstås att skydda miljön.

Miljöprövning kommer, även med ett ändrat prövningssystem, många gånger att vara en krävande uppgift med hänsyn till att prövningen ska göras med tillämpning av miljöbalkens omfattande materiella regler. Den materiella lagstiftningen förenklas inte genom förslagen, tvärtom har regelverket under lång tid utvidgats och blivit mer komplext. Det står också klart att den nya Miljöprövningsmyndighetens beslut kommer att bli föremål för överprövning i domstol och på samma sätt som i dag ska uppfylla de krav som följer av gällande lagstiftning och praxis.

Vi bedömer att utredningen knyter för stora förhoppningar till att ett nytt prövningssystem kommer att leda till en mer effektiv och rättssäker miljöprövning. De betydande statliga medel som krävs för en helt ny prövningsmyndighet skulle enligt vår mening göra större nytta om de användes för förstärkningar och justeringar i den befintliga prövningsorganisationen.

Utredningen har på flera ställen pekat på att reformen kommer att innebära stora omställningskostnader och en lång inkörningsperiod. Vissa delar av förslagen om t.ex. beslut om slutförande av miljöbedömning är dessutom mycket detaljerade och inför ett moment i prövningen som enligt nuvarande regelverk hanteras inom ramen för tillståndsbeslutet vilket även bedömts förenligt med EU-rätten. Det finns flera skäl att tro att förslagen, när allt är på plats och inarbetat, kan leda till snabbare och

effektivare miljöprovningar. Men det finns också flera skäl som talar emot. Frågan är om det är värt den stora kostnad och omställning som krävs för denna chansning, särskilt i ett läge där grön teknik snabbt behöver byggas ut på grund av klimatkrisen.

Om en förändring av provningsorganisationen ändå ska göras förordar vi ett förslag som ligger närmare det nuvarande systemet.

Nu är inte rätt tidpunkt för stora reformer

Som framgår av utredningsdirektiven är syftet med utredningen att säkra näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan och främja en effektiv industriell klimatomställning vilket bidrar till att klimat- och miljömålen kan nås. Den pågående klimatkrisen och den accelererande förlusten av biologisk mångfald kräver en snabb utbyggnad av grön teknik. Därtill kommer det snabbt försämrade säkerhetspolitiska läget som kräver en snabb och kraftigt expansiv utbyggnad av det militära försvaret. Allt detta kommer att innebära en mycket stor påfrestning på miljöprovningen och antalet provningar av stora komplexa anläggningar kan förväntas öka i snabb takt. Dessutom anser vi att förslagen i motsats till vad utredningen förespråkar, kan leda till att investeringsviljan minskar och klimatomställningen försenas.

Kompetensförsörjning

Utredningen uppskattar att Miljöprovningsmyndigheten kommer att ha 220–300 anställda varav 200–250 utgör handläggande personal inklusive jurister. Den nya myndigheten får en helt central roll i miljöprovningen och är involverad i hela processen från samråd till beslutat tillstånd. Detta ställer mycket höga krav på kompetensen hos de som ska arbeta vid myndigheten. Utredningen anger att bemanningen ska lösas huvudsakligen genom överföring av personal som arbetar med miljöprovning från miljöprovningsdelegationerna samt i viss del från Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.

Myndigheten kommer därmed att dränera kompetensen hos länsstyrelser, myndigheter och eventuellt kommuner i egenskap av tillsynsmyndighet. Samtidigt förutsätter utredningen att samtliga dessa aktörer ska ha kvar samma typ av uppgifter om än i färre antal mål och ärenden och därför behöver bibehålla sin kompetens. Dessutom ska tillsynen bli mer effektiv och därmed stärkas. Ekvationen går inte ihop. Brister kommer att uppstå i flera led i kedjan. Det utbildas inte heller tillräckligt många för att fylla kunskapsluckorna. Kompetensbristen riskerar att leda till längre handläggningstider och ökad överklagandefrekvens.

Mark- och miljödomstolen uppfattar vidare att utredningen tonar ned Miljöprovningsmyndighetens behov av personal med juridisk kompetens (s. 1108). Detta stämmer inte överens med våra erfarenheter av miljöprovning. Juridifieringen av provningen har ökat väsentligt sedan miljöbalkens införande och framför allt genom EU:s omfattande miljörättsliga regelverk. Provningen innebär ofta genomgångar av omfattande underlag med efterföljande bedömningar i sak som ofta har juridiska inslag. I det miljörättsliga regelverket ingår, utöver de allmänna

hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna, även bl.a. miljö kvalitetsnormer, skyddade områden, artskyddsbestämmelser och avfallsbestämmelser som kräver rättsliga överväganden. Sedan miljödomstolarnas och Miljööverdomstolens tillkomst 1999 har det skett en mycket omfattande rättsutveckling som grundas i lagstiftningens övergripande mål om hållbar utveckling och skydd för miljön. Det processrättsliga regelverket kräver en hantering som i hög utsträckning också är av juridisk art. Länsstyrelsen, den kommunala miljö nämnden och andra myndigheter lämnar synpunkter på både tillåtlighet och föreslagna skyddsåtgärder och framställer egna yrkanden om utformningen av villkor eller behov av provotid. Enskilda och miljöorganisationer deltar också i stor utsträckning i miljöprövningar, framställer yrkanden och överklagar avgöranden till högre instans. Dagens miljöprövning förutsätter med andra ord en hög juridisk kompetens hos prövningsmyndigheterna. Med detta sagt, miljöprövningen förutsätter givetvis också att det finns hög kompetens hos prövningsmyndigheterna för att göra bedömningar av ekonomisk, teknisk och miljömässig art.

Rättssäkerhet

Uttrycket rättssäkerhet återkommer på flera ställen i betänkandet, bl.a. genom att utredningen konstaterar att förslagen kommer att leda till ökad rättssäkerhet. Frågan är hur och för vem. Enligt mark- och miljödomstolen kan förslagen möjligen leda till ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövarna. Däremot leder förslagen till minskad rättssäkerhet för enskilda. Dessutom innebär förslagen om vattenverksamheter flera betänkligheter ur ett konstitutionellt perspektiv, se nedan under rubriken vattenverksamhet.

Utredningen anger att inrättandet av en ny miljöprövningsmyndighet gör det lättare för regeringen att styra och följa upp verksamheten samt att regeringens styrning av prövningsverksamheten underlättas när miljöprövningen samlas under ett och samma departement. Dessa uttalanden inger betänkligheter ur flera aspekter. Konstaterandet står i motsats till den under flera decennier rådande utvecklingen att regeringen ska överlämna prövning i enskilda fall till domstolar. Det strider också mot utgångspunkterna och direktiven till Regeringsprövningsutredningen. Möjligheten för regeringen att styra enskilda prövningsärenden är också problematisk ur konstitutionell synpunkt. Särskilt gäller detta när det är fråga om civilrättsliga tvister mellan enskilda som kan bli aktuella i mål om vattenverksamhet. Att regeringen kan styra myndigheten innebär också att denna styrning kan se olika ut beroende på den parlamentariska sammansättningen.

Miljöbalkens nuvarande bestämmelser i framför allt 17 kap. miljöbalken ger tillräckliga möjligheter för regeringen att pröva ärenden av mer principiell betydelse. De problem som finns med bestämmelserna tas i allt väsentligt om hand av Regeringsprövningsutredningens förslag som mark- och miljödomstolen i huvudsak står bakom med vissa justeringar. Här hänvisar vi till vårt remissvar för den utredningens betänkande.

Förslaget att flytta miljöprovningen till Miljöprövningsmyndigheten föranleder även en kommentar om vilken betydelse myndighetens kompetens har för rättssäkerheten. Synpunkterna gör sig gällande framför allt i fråga om vattenverksamhet, där provningen även omfattar frågor om tvångsrätt och ersättning för skada. Tillståndsprövning enligt miljöbalken är en arbetsuppgift som kräver gedigen kunskap om regelverket och god förståelse för olika reglers innebörd och plats i systematiken. Det krävs en förmåga att i samråd med personal med teknisk, vetenskaplig och miljömässig kompetens förstå och värdera de frågor som väcks i målet. Utifrån dessa förutsättningar har lagfarna domare i mark- och miljödomstolarna lämplig bakgrund och erfarenhet för att hantera tillståndsansökningar. Lagfarna domare kan förväntas noggrant överväga hur svårbedömda frågor ska avgöras på ett sätt som står sig vid en överprövning i Mark- och miljööverdomstolen. Detta gäller även frågan om ansökningshandlingarna kan läggas till grund för en prövning i sak. Mark- och miljödomstolen framhåller därför att frågan om en förutsebar och rättssäker miljöprövning knappast lämnar något utrymme för regeringen att styra Miljöprövningsmyndigheten i riktning mot att myndigheten vid rättstillämpningen ska fatta beslut på ett sätt som tillgodoser vissa intressen i enskilda fall. Tjänstemän vid prövningsmyndigheten har att tillämpa regelverket självständigt och på ett korrekt sätt i enlighet med lagstiftning och rättspraxis, så att beslutet kan stå fast även efter överklagande.

Vi övergår till att lämna synpunkter på förslagen i avsnitt 14.6.2, 14.6.3, 14.6.12, 14.8.9, 14.8.11, 14.9.17 och 14.9.19.

14.6 En ny organisation för miljöprövning

14.6.2 Varför behövs en ny prövningsorganisation?

Mark- och miljödomstolens inställning: Vi instämmer i utredningens uppfattning att det finns ett behov av att effektivisera miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen och anpassa den till EU-rättens krav. Vi anser också att det finns fördelar med att en myndighet ansvarar för hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen avseende miljöfarliga verksamheter. Vi anser dock inte att utredningens argumentation och slutsatser ger stöd för en ny prövningsorganisation.

Utredningen har funnit att det finns flera utmaningar med dagens prövningsorganisation eftersom provningen är fördelad på många olika myndigheter som på olika nivåer tillämpar olika processuella regler. Efter att ha gått igenom gällande ramar för miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocesserna utifrån ett EU-rättsligt perspektiv och studerat processerna i Danmark och Finland, har utredningen kommit till slutsatsen att miljöprovningen bör samlas på en myndighet.

Enligt utredningens nordiska utblick har både Danmark och Finland flera olika miljöbedömnings- och tillståndsprövningsmyndigheter. I Danmark är det framför allt kommunala nämnder som beslutar om godkännande av listverksamheter medan Miljöstyrelsen ansvarar för

projekt som anses särskilt skadliga för miljön. Regionfullmäktige prövar projekt om hela eller delar omfattas av den danska mineraltillgångslagen och Energimyndigheten projekt till havs om det inte är fråga om kust-skyddsåtgärder då kommunfullmäktige beslutar. (Se avsnitt 6.3.6). I Finland sker processen i två delar, en MKB-process hos en myndighet och en tillståndprocess hos en annan. De regionala närings-, trafik- och miljöcentralerna ser till att förfarandet vid miljökonsekvensbeskrivningar efterlevs. Regionförvaltningsverket prövar de mest betydande och regionalt betydande miljötillstånden och den kommunala miljövårds-myndigheten prövar övriga miljötillstånd. I Finland pågår dock arbete med att få till stånd en samservicemodell för miljörelaterade tillstånds-förfaranden och inrättandet av ett nytt tillstånds-, styrnings- och tillsynsverk. (Se avsnitt 6.4.6).

Eftersom det inte ingår i domstolars uppdrag att genomföra EU-rätt, avstår vi från att lämna synpunkter i genomförandefrågor. Vi ifrågasätter dock att utredningens problembeskrivning leder till slutsatsen att det behövs en helt ny prövningsorganisation. Som framgår av den nordiska utblicken har flera myndigheter ansvaret i Danmark och Finland i dag. Processen i Finland är även uppdelad i miljöbedömning och tillstånds-prövning. Vidare har Finland ännu inte sjösatt sin nya myndighet. Det saknas därför erfarenhet som visar att en sådan myndighet skulle vara mer rättssäker och effektiv än nuvarande ordning.

14.6.3 Bör ärenden om miljöprövning prövas av förvaltningsmyndighet eller domstol i första instans?

Mark- och miljödomstolens inställning: Med utgångspunkt i att en myndighet ska ansvara för hela miljöbedömnings- och tillstånds-prövningsprocessen och att det inte är lämpligt att domstolar ansvarar för miljöbedömningsprocessen, har vi inga principiella invändningar mot att ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av en myndighet i första instans och att mark- och miljödomstolarnas roll renodlas till överprövning av beslut som rör tillstånd eller avslag till miljöfarliga verksamheter. Enligt vår uppfattning bör man dock i första hand arbeta med att stärka förtroendet och skapa nya rutiner för befintliga myndigheter i stället för att skapa nya myndigheter eftersom det finns risk för att eventuella problem överförs. Utredningen har inte heller förklarat varför inte den nya myndighetens beslut skulle komma att överklagas i lika stor utsträckning som miljöprövningsdelegationernas beslut. Eftersom vi inte kan tillstyrka förslaget att flytta ner prövningen av vattenverksamheter till myndighet, se nedan, konstaterar vi att det i huvudsak blir fråga om en återgång till hur det var innan miljöbalken trädde i kraft när Koncessionsnämnden för miljöskydd var första instans för prövningar av miljöfarlig verksamhet. En ordning som ansågs splittrad och inte kunna åstadkomma en integrerad miljöprövning.

Frågan om att lägga tillståndsprövningarna på en förvaltningsmyndighet var aktuell redan vid miljöbalkens ikraftträdande (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 461). Förutom Miljötillståndsutredningen har Miljöbalks-kommittén, Miljöprocessutredningen och Miljömyndighetsutredningen utrett frågan om tillståndsprövningen ska göras av en förvaltnings-

myndighet i stället för av en domstol. Ingen av utredningarna har dock lyckats presentera ett genomförbart förslag.

Utredningen förordar alternativet ny förvaltningsmyndighet framför en koncentration av länsstyrelser, delvis på grund av stora skillnader i handläggningstider och bristande förtroende för miljöprövningsdelegationerna. Vidare har argument framförts om att miljöprövningsdelegationens beslut brukar överklagas samt att arbetssättet och möjligheten att få stöd och vägledning skiljer sig åt. Samtidigt föreslår utredningen att den nya myndighetens regionkontor ska placeras i orter där det i dag finns en länsstyrelse med miljöprövningsdelegation för en möjlig övergång av personal som har kompetens och erfarenhet på området (se avsnitt 14.6.7). Argumenten för att bilda en ny myndighet är enligt mark- och miljödomstolen motsägelsefulla och övertygar inte.

Vi ställer oss även frågande till det omfattande ansvar som ska läggas på Miljöprövningsmyndigheten. Vi bedömer inte att det är realistiskt att myndigheten kommer att kunna erhålla samma kompetens som finns hos nuvarande prövningsorganisation inom överskådlig framtid. Den kompetens som i dag finns hos kommuner, statliga myndigheter och mark- och miljödomstolar behövs även för respektive organs övriga verksamhet. Att dränera dessa organ från de resurser som skulle krävas för en ny myndighet står inte i rimlig proportion till de förluster en sådan ordning skulle innebära eller till kostnaderna.

14.6.12 Hur bör instansordningen se ut för ärenden om miljöprövning?

Mark- och miljödomstolens inställning: Vi avstyrker förslaget.

Utredningen har lagt vikt vid att tillståndsmål ska kunna prövas i samma antal instanser utan att förklara eller motivera vilka typer av instanser det rör sig om. Genom utredningens förslag tas en praxisbildande domstolsinstans bort och ersätts av en myndighetsprövning. Vidare har utredningen inte visat att en ny prövningsorganisation skulle vara mer effektiv än befintlig. Därutöver måste den del som rör processregler för domstolarnas överprövning analyseras på nytt och omarbetas, eftersom genomgången i denna del är rörig och otillräcklig.

Utredningen har föreslagit att Miljöprövningsmyndigheten ska pröva de mål som i dag är ansökningsmål hos mark- och miljödomstolen tillsammans med de ansökningsmål som prövas av miljöprövningsdelegationen och viss del av kommunernas prövning av anmälningspliktiga verksamheter. Några konsekvenser av förslaget är att rättegångsbalken inte längre blir direkt tillämplig och att det inte kommer att bli möjligt med prövning i Högsta domstolen.

Fullständig prövning i två instanser

Av 11 kap. 1 § regeringsformen framgår att rätten att få ett mål prövat av bl.a. Högsta domstolen och hovrätten kan begränsas genom lag. Formuleringen avser både regler om fullföljdsförbud och om prövnings-tillstånd som villkor för prövning. Detta betyder att en prövning av mark- och miljödomstolen av ett överklagat A-mål endast kan begränsas av överklagandet. En fullständig prövning kan därför komma att ske i två

instanser till skillnad mot i dag där en fullständig prövning av ett A-mål normalt endast sker i mark- och miljödomstolen.

Enligt utredningen tar en fullständig prövning av ett mål jämfört med att endast pröva frågan om prövningstillstånd rimligen något längre tid (del 2 s. 1133). Vi ifrågasätter den analysen eftersom en fullständig prövning av ett tillståndsmål inte ens är jämförbar med en prövning av om prövningstillstånd ska ges. Vidare kan ett överklagat beslut av en miljöprövningsdelegation vara mycket tids- och resurskrävande beroende på omfattning och komplexitet. Vi bedömer därför att dagens prövningssystem är mer effektivt än det föreslagna eftersom mark- och miljödomstolens prövning både utgör tillståndsprövning och domstolsprövning.

Utredningen har räknat på den tid det tar att handlägga ett mål i en instans och inte den tid det tar till ett lagakraftvunnet avgörande och har därmed underskattat tidsaspekten. Genom att göra det möjligt att få en hel sakprövning i två instanser riskerar tiden för prövningen att öka betydligt, vilket inte utredningen har redovisat.

Till vilken mark- och miljödomstol bör överklagande ske?

Mark- och miljödomstolens inställning: Vi avstyrker förslaget om vilka mark- och miljödomstolar som ska överpröva Miljöprövningsmyndighetens beslut. Om förslaget genomförs bör det i stället övervägas att ändra i 3 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar och utgå ifrån var verksamheten avses bedrivas.

Utredningen har föreslagit att 3 kap. 1 § 5 lagen om mark- och miljödomstolar ska styra vilken mark- och miljödomstol som ska pröva ett överklagande från Miljöprövningsmyndighetens regionala kontor, dvs. att det beslutande regionala kontorets placering blir avgörande för vilken mark- och miljödomstol som ska pröva det överklagade beslutet. Som stöd för detta har utredningen hänvisat till ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen som gällde ett beslut av Skogsstyrelsens regionkontor (se MÖD 2018:18).

Enligt förordningen (2010:984) om mark- och miljödomstolarnas domsområden kommer de föreslagna regionkontoren i Stockholm, Falun och Örebro att ligga inom domsområdet för mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt (4 §). Innebörden av utredningens förslag blir att mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt inte kommer att överpröva Miljöprövningsmyndighetens ärenden medan mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt ska överpröva ärenden från tre regionkontor. Vidare behöver domsområdet för mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt öka medan domsområdena för mark- och miljödomstolarna vid Växjö och Vänersborgs tingsrätter behöver minska. Detta föreslås trots att utredningen poängterat vikten av den regionala anknytningen och ansett att Miljöprövningsmyndighetens beslut ska överklagas till samtliga mark- och miljödomstolar. Vidare uppfyller inte förslaget kriteriet att regionkontoren ska förläggas till platser där det finns relevanta utbildningar eftersom Högskolan i Dalarna saknar sådana utbildningar.

Om förslaget ändå genomförs och domkretsarna ändras, vill vi även uppmärksamma regeringen på de konsekvenser det medför för mark- och miljödomstolarnas bemanning och yttre organisation. Dessutom har utredningen inte beaktat syftet med de olika forumreglerna i 3 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar eller konsekvenserna av hur ändrade domsområden skulle påverka mark- och miljödomstolarnas övriga måltyper.

Vilka processuella regler ska gälla för överprövningen?

Mark- och miljödomstolens inställning: Vi avstyrker förslaget. Förslaget är ogenomtänkt och inte konsekvensutrett. Motiveringen i avsnitt 14.6.12 är rörig och svårläst, särskilt beskrivningen av vilka processuella regler som ska gälla för överprövningen. Den långa texten på s. 1136–1144 är ostrukturerad och hoppar flera gånger mellan olika typer av mål och olika prövningsinstanser på ett sätt som gör det svårt att följa resonemanget. Det saknas en utredning om vilken betydelse det har att NAP-målen fortsatt ska prövas av mark- och miljödomstolarna, om dessa mål då ska utgöra ansökningsmål i första instans och vilka processregler som ska gälla vid överprövning. Med hänsyn till vikten av tydliga processregler vid domstolarnas överprövning behöver utredningen om överprövningen omarbetas och skickas på förnyad remiss, om utredningens förslag ska kunna genomföras.

Om A-målen flyttas till Miljöprövningsmyndigheten kommer rättegångsbalken inte längre att vara tillämplig processlag. Miljöprövningsmyndigheten kommer att tillämpa förvaltningslagen (2017:900) och mark- och miljödomstolen lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) när myndighetens beslut överklagas. Utredningens resonemang går ut på att detta inte är nytt eftersom det redan gäller för de ärenden där kommunala nämnder, länsstyrelser eller miljöprövningsdelegationer är första instans.

Utredningen har inte beaktat att det är stor skillnad på de olika måltyperna. De överklagade mål mark- och miljödomstolarna prövar idag har ofta få parter, normalt sett den som klagar och den först beslutande myndigheten. Ett ansökningsmål är av annan karaktär och har ofta ett stort antal parter. Det går därför inte att jämföra de olika måltyperna på ett så förenklat sätt som utredningen gör. Skillnaderna mellan förvaltningslagen och ärendelagen och konsekvenserna av att det tillkommer ytterligare bevismedel i mark- och miljödomstolen jämfört med Miljöprövningsmyndigheten är inte utredda. Bristerna och oklarheterna gör att det överlämnas till rättstillämpningen att avgöra om mål ska återförvisas om det t.ex. begärs vittnesförhör i domstolen.

Det finns även anledning att uppmärksamma regleringen i 16 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken. Enligt den bestämmelsen ska beslut eller dom om återkallelse av tillstånd, dispens, godkännande och förbud mot fortsatt verksamhet samt omprövning av tillstånd eller villkor meddelas av *tillståndsmyndigheten*. Utredningen föreslår inga ändringar i denna bestämmelse. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det klargöras om

frågor om återkallelse, omprövning m.m. av ett befintligt tillstånd som har meddelats av mark- och miljödomstol i fortsättningen ska prövas av domstol eller Miljöprövningsmyndigheten (jfr Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 30 oktober 2024 i mål nr M 3593-24).

Det bör inte införas en ventil till Högsta domstolen

Mark- och miljödomstolens inställning: Vi avstyrker förslaget. Högsta domstolens roll som prejudikatinstans bör inte undermineras och dess betydelse framgår tydligt av nedan redovisade rättsfall.

Utredningen har anfört att behovet av en kortare instanskedja väger tyngre än behovet av prövning i Högsta domstolen, att avsaknaden av prövning i Högsta domstolen inte utgjort ett bekymmer för de tillståndsmål som överklagas till mark- och miljödomstolen, att den kompetens som finns på Mark- och miljööverdomstolen får anses tillräcklig för att tillgodose behovet av prejudikat och att målen kommer att kunna prövas i tre instanser.

Vi delar inte utredningens slutsatser. De A-mål som fått prövningstillstånd i Högsta domstolen är få och väl utvalda. Argumentet att instanskedjan blir för lång om prövning kan ske av Högsta domstolen håller därför inte eftersom de flesta mål inte får prövningstillstånd. Utredningen har motiverat förslaget utifrån att alla mål och ärenden som ska flyttas över till Miljöprövningsmyndigheten ska hanteras lika oavsett innehåll och bortser därmed i sina resonemang från skälet till att vissa verksamheter prövas av domstol som s.k. A-mål. I många fall har dessa mål en sådan komplexitet, omfattning och svårighetsgrad att frågor har behövt utvecklas i rättstillämpningen och där Högsta domstolens avgöranden har varit helt nödvändiga för rättsutvecklingen. Som exempel kan nämnas NJA 2004 s. 421 (följdföretag), NJA 2008 s. 748 (avvisning), NJA 2009 s. 321 (alternativa utformningar), NJA 2011 s. 296 (säkerhet), NJA 2012 s. 362 (rådighet), NJA 2013 s. 613 (samlad bedömning), NJA 2020 s. 1129 (intresseavvägning) och Högsta domstolens dom den 5 december 2024 i mål nr T 385-23 (urminnes hävd).

14.8 En tydligare miljöbedömningsprocess

14.8.9 Ett offentligt samråd

Mark- och miljödomstolens inställning: Vi avstyrker förslaget eftersom det inte är förenligt med Århuskonventionen, MKB-direktivet och IED.

Utredningen har föreslagit att nuvarande undersökningssamråd ska ersättas av ett granskningsförfarande (avsnitt 14.8.4) och att nuvarande avgränsningssamråd ska ersättas av ett avgränsningsyttrande från Miljöprövningsmyndigheten (avsnitt 14.8.7). Utredningen anger att det inte finns några krav på dessa samråd i MKB-direktivet eller i övrigt i internationell rätt. Vidare lyfter utredningen fram att allmänhetens deltagande ska vara effektivt och ändamålsenligt för att uppfylla kraven i bl.a. Århuskonventionen. Utredningen föreslår att samråd ska ske först

när prövningsmyndigheten har bedömt att en ansökan om tillstånd är fullständig.

Ett förslag som innebär att den berörda allmänheten, vilket även omfattar miljöorganisationer, ska komma in i samrådet först i ett sent skede – när ansökan är klar – är inte förenligt med Århuskonventionens krav på allmänhetens deltagande i miljöprocesser. Enligt konventionen ska varje part sörja för att allmänhetens deltagande sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt (art. 6.4). Detsamma gäller enligt MKB-direktivet (art. 6.4). Även i IED finns krav på att den berörda allmänheten på ett tidigt stadium ska ges tillfälle att delta på ett effektivt sätt (art. 24.1 och bilaga IV). Dessa krav uppfylls inte om allmänhetens deltagande sker först när ansökan är fullständig.

14.8.11 Prövningsmyndighetens motiverade slutsats

Mark- och miljödomstolens inställning: Vi ser inte anledning att i sak ifrågasätta utredningens förslag till nya bestämmelser om prövningsmyndighetens motiverade slutsats. Det är däremot uppenbart att ett genomförande av förslaget inte innebär att miljöprövningen blir enklare och snabbare. Den nya regleringen medför ökade krav på verksamhetsutövarna och prövningsmyndigheten, vilket kommer att leda till längre handläggningstider än vad utredningen redovisar.

Av utredningens överväganden och förslag i kapitel 14 framgår att det sammantaget ställs mycket höga krav på myndighetens hantering av miljöprövningsärenden. Det finns ett gott syfte med de högt ställda kraven, dvs. att åstadkomma en process som gör att verksamhetsutövare och övriga aktörer inte längre uppfattar processen som oförutsägbart, komplex och konfliktfylld. Vi bedömer dock, liksom utredningen, att det är svårt att förutse vilka effekter det samlade förslaget kommer att få.

Vi har reflekterat över att flera delar av utredningens beskrivningar innebär synnerligen högt ställda krav på myndigheten. Inledningsvis noteras att utredningen i avsnitt 14.6.4 redovisar utgångspunkterna för den nya prövningsorganisationen. För att kunna uppfylla dessa ambitiösa krav kommer det att krävas en prövningsmyndighet som har mycket hög kompetens och betydande erfarenhet av miljöbedömning och tillståndsprövning enligt miljöbalken. Med betydande erfarenhet avses att ansvariga handläggare och beslutsfattare, i vart fall en stor del av dessa, har många års erfarenhet av de tekniska, miljömässiga, juridiska och ekonomiska frågor som ska utredas och avgöras av den nya myndigheten. Vi bedömer att det kommer vara svårt att rekrytera en sådan kompetens till myndigheten, särskilt den som ska vara placerad på regionkontoren i Falun och Örebro. Om den nya personalen inte har tillräcklig erfarenhet av miljörättsliga utredningar kommer de redovisade kraven inte att uppfyllas.

De högt ställda kraven på Miljöprövningsmyndigheten är särskilt tydliga i avsnitt 14.8.11, som handlar om prövningsmyndighetens motiverade slutsats. På s. 1276 redovisas att det av kommissionens vägledning under MKB-direktivet framgår att en motiverad slutsats bör ha föregåtts och

omfattas av några moment som redovisas i fem punkter. Det redovisas också en ny process för framtagande och redovisning av en motiverad slutsats, med bl.a. en möjlighet för Miljöprövningsmyndigheten att bestämma att den motiverade slutsatsen är giltig endast för en viss tid. Därefter beskriver utredningen på s. 1282–1289 krav på den motiverade slutsatsens innehåll och omfattning. Kravet på en motiverad slutsats lagregleras i 6 kap. 42 § miljöbalken. På s. 1282 f. anförs att utredningen har gått igenom ett antal motiverade slutsatser från olika finska NTM-centraler för att se hur dessa struktureras och vad för information de innehåller. Det uppges att de finska dokumenten är på 21–61 sidor per ärende. Utredningen bedömer att de motiverade slutsatserna som de finska MKB-myndigheterna meddelar grundar sig på omfattande och noggranna granskningar av de miljöeffekter som en verksamhet eller åtgärd kan medföra.

Vi ifrågasätter inte att förslaget till en ny process för att ta fram en motiverad slutsats har stöd i EU-rätten och kan förväntas leda till att underlagen i ärendena kommer att vara gedigna. De nya kraven innebär däremot inte att miljöprövningen blir enklare och snabbare jämfört med i dag. En sådan bedömning är orealistisk med hänsyn till att det kommer att krävas mycket omfattande resurser att ta fram en motiverad slutsats på det sätt som beskrivs i avsnitt 14.8.11, även i vanligt förekommande ärenden om t.ex. avfalls- och återvinningsverksamhet, grundvattenbortledning, täkter och vindkraftparker. I mycket omfattande ärenden om t.ex. infrastrukturprojekt och gruvor kommer det att kräva månaders arbete av ansvariga handläggare.

Ett genomförande av den nya processen för motiverad slutsats kommer att leda till längre handläggningstider än vad utredningen förväntar sig. Utredningen lägger en betydligt större börda på myndigheten att se till att underlaget i ärendena är tillräckligt för de bedömningar som ska göras. Mark- och miljödomstolen erinrar om att miljöprövning ofta är ett omfattande och komplicerat arbete och att förhållandena i verkligheten inte är särskilt förutsägbara. En central myndighet, låt vara med några regionkontor, kan omöjligen ha kunskap om de närmare förhållandena på lokal och regional nivå. Inga standardmallar eller checklistor kan på ett tidigt stadium fånga upp alla de sakförhållanden som behöver utredas och bedömas i en miljökonsekvensbeskrivning. Verksamhetsutövaren blir i slutändan ansvarig för att underlaget är komplett. Vi bedömer att långtgående krav på en motiverad slutsats kommer att leda till att myndigheten tvingas begära kompletteringar, som på grund av tekniska utredningar, tidsbundna inventeringar och artskyddsutredningar ofta tar lång tid att utföra.

Utredningens krav på motiverad slutsats innebär att nya processregler införs, vars tillämpning kan ifrågasättas av de som deltar i ärendena. Myndigheter, sakägare och miljöorganisationer kan ha invändningar mot de utförliga bedömningar som förväntas i den motiverade slutsatsen, både i stort och smått, och anföra det som grund vid överklagande av avgörandet i sak. Ett antal frågor som rör miljökonsekvensbeskrivning-

ens innehåll kan leda till krav på kompletteringar eller att ansökan ska avslås.

14.9 En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

14.9.17 Tydligare regler om tillståndens rättsverkan

Mark- och miljödomstolens inställning: Vi instämmer i att rättsverkan av det allmänna villkoret är otydlig. Vi tillstyrker i och för sig förslaget att beslut om miljötillstånd eller igångsättningsbesked som har fått laga kraft gäller mot alla vad avser frågor som *uttryckligen* har reglerats i beslutet. Vi ifrågasätter dock att förslaget kommer leda till önskad effekt.

Utredningen har lyft fram att det är otydligt, och tidsödande att utreda, vad det allmänna villkoret omfattar. Detta menar utredningen skapar en osäkerhet för tillståndshavaren och svårigheter för tillsynsmyndigheten. Utredningens förslag syftar till att minska omfattningen av prövningen och flytta frågor från prövningen till tillsynen, vilket utredningen menar kommer att underlätta ändringar i verksamheter.

Vi instämmer i att det inte sällan kan vara otydligt vad det allmänna villkoret omfattar och att det ofta rör sig om omfattande material att ta sig igenom för att kunna fastställa vad tillståndshavaren faktiskt har åtagit sig.

Utredningen har lyft att det allmänna villkoret innebär en otrygghet för tillståndshavaren. Vi konstaterar att minskad omfattning av tillståndet, där det allmänna villkoret inte längre har rättsverkan, innebär att tillsynsmyndigheten har större utrymme att komma med ytterligare krav. Vi tror att detta leder till en större otrygghet för tillståndshavare, som vid en ändring inte längre i lika stor utsträckning kan luta sig tillbaka på sitt tillstånd. Detta innebär en osäkerhet för tillståndshavaren och kan verka hämmande. Syftet med utredningen är bl.a. att öka investeringsviljan. Att minska omfattningen av tillståndet riskerar enligt vår bedömning i stället att få motsatt effekt då man inte fullt ut vet vad som är tillåtet för verksamheten och vilka ytterligare krav som tillsynsmyndigheten kan komma med.

Det har lyfts att villkorsskrivning kan försvåras om prövningsmyndigheten anser att en ökad detaljreglering krävs. Utredningen bedömer att det är viktigt att öka tydligheten kring den centrala frågan om vad som ska regleras i ett miljötillstånd.

Om endast sådant som uttryckligen har reglerats i tillstånd ges rättsverkan ser vi en risk i att det kommer ske en ökad detaljreglering där fler, och mer detaljerade, villkor beslutas än i dag. Vi bedömer därför inte att förslaget kommer minska prövningens komplikationsgrad och snabba på processen som utredningen har framhållit.

14.9.19 Ökad användning av generella föreskrifter i stället för villkor i tillstånd

Mark- och miljödomstolens inställning: Vi anser inte att generella föreskrifter gör det enklare att överblicka vad som gäller för en viss verksamhet jämfört med det allmänna villkoret.

Utredningen har bedömt att användningen av generella föreskrifter, i stället för villkor, bör öka bl.a. då många villkor ofta är allmängiltiga. Utredningen har, liksom Miljöprövningsutredningen, bedömt att det är lämpligt att Naturvårdsverket ges i uppdrag att ta fram sådana föreskrifter. Utifrån den erfarenhet som finns inom mark- och miljödomstolen bedömer vi att det finns svårigheter med förslaget. Det är ett tidsödande arbete, vilket även Industriutsläppsutredningen konstaterat, och det har hittills varit svårt att ta fram generella föreskrifter. Det är bl.a. en utmaning att identifiera lämpliga frågor och områden att reglera. Liksom Naturvårdsverket framhållit i svar till Miljöprövningsutredningen ställer vi oss frågande till om användandet av generella föreskrifter är en lämplig väg att gå för en mer effektiv miljöprövning, och om nyttan i tillståndsprövningen överväger kostnaderna för samhället att ta fram sådana föreskrifter. Vi konstaterar också att förslaget innebär att det inte av tillståndet ska framgå vilka generella föreskrifter som gäller för en verksamhet. Det kan därmed ifrågasättas om användandet av generella föreskrifter, i jämförelse med det nuvarande allmänna villkoret, gör att det blir enklare att överblicka vad som gäller för en viss verksamhet.

Mark- och miljödomstolen lämnar slutligen övergripande och specifika synpunkter på de förslag som berör vattenverksamhet. I flera fall har avsnitten berörts tidigare och därför förekommer vissa upprepningar. Vi har dock funnit det angeläget att samla våra synpunkter avseende vattenverksamhet.

Vattenverksamhet

Mark- och miljödomstolens inställning till förslagen: Vi avstyrker utredningens förslag i de delar som rör vattenverksamhet i dess helhet.

Utredningen föreslår en ny prövningsordning för vattenverksamhet där prövningen i första instans ska ske hos Miljöprövningsmyndigheten, som också får till uppgift att pröva miljöfarlig verksamhet. Flera utredningar efter miljöbalkens införande har föreslagit att vattenverksamhet ska prövas av förvaltningsmyndighet i stället för av domstol, se ovan under avsnitt 14.6.3. Eftersom dessa utredningsförslag inte har genomförts borde det ha varit angeläget för utredningen att ge tillfredsställande svar på de frågor som tidigare kan ha hindrat en ändrad lagstiftning. Vi konstaterar att så inte har skett inom den alltför korta utredningstid som stått till förfogande. Sammanfattningsvis finns följande brister i förslaget.

Miljöprövningsmyndigheten kommer inte att kunna pröva vattenverksamhet på ett effektivt och rättssäkert sätt enligt den materiella lagstiftningen. Att förvaltningslagen blir tillämplig processlag i stället för rättegångsbalken är inte lämpligt med hänsyn till 11 kap. 3 § regerings-

formen, eftersom utredningen inte klargör hur tvister mellan enskilda i frågor om tvångsrätt och ersättning för skada ska hanteras. Sakägare kommer i ett stort antal fall ha sämre förutsättningar att ta tillvara sin rätt, trots att vattenverksamhet typiskt sett riskerar att orsaka skada på annans egendom. Utredningens förslag innebär också att regelverket för vattenverksamhet blir svåröverskådligt, trots att ett överskådligt regelverk uppges vara en av de brister som utredningen vill åtgärda. Det går inte att bedöma om förslaget i de delar som rör vattenverksamhet är komplett, ändamålsenligt och lämpligt utformat. Den bristfälliga prövningen i första instans kan antas leda till ett onödigt omfattande arbete med överprövningar i domstolarna, med risk för återförvisningar på grund av otillräckliga utredningar i första instans. Ett prövningssystem som förlitar sig på att ofullständiga prövningar i första instans kan läkas i högre instans medför vidare en felaktig användning av tillgängliga resurser. Förslaget att mark- och miljödomstolarna under lång tid fortsatt ska pröva de s.k. NAP-målen bedöms vara olämpligt och otillräckligt motiverat. Dessutom uppvisar utredningens redovisning av förslagets konsekvenser allvarliga brister, särskilt när det gäller skyddet av enskilda och deras egendom.

På grund av de omfattande bristerna i förslagen om vattenverksamhet bedömer vi att ett genomförande av den föreslagna prövningsordningen skulle innebära att prövningen blir mindre effektiv och rättssäker än i dag.

Mark- och miljödomstolens inställning till utredningens utgångspunkter: Utredningens uppdrag, upplägg och utgångspunkter har medfört allvarliga brister i förslagen som rör vattenverksamhet.

Vid bedömningen av reformbehovet framträder enligt utredningen en bild av en oöverskådlig, svårförståelig och svårtillämpad process och reglering. Det framhålls därför att det är angeläget med en enklare, effektivare och mer ändamålsenlig process och reglering för tillståndsprövning.

Mark- och miljödomstolen anser inte att utredningen har visat att det finns någon allvarlig kritik av hur prövningen av vattenverksamhet för närvarande går till. En genomläsning av betänkandet ger snarare stöd för att mark- och miljödomstolarnas hantering av vattenmålen är tillfredsställande. Motiven för en helt ny prövningsordning för vattenverksamhet måste därför ifrågasättas. Vi bedömer att det beror på hur betänkandet har lagts upp.

Tidigare utredningar har lämnat förslag som försökt lösa hur prövningen av vattenverksamheter ska gå till, särskilt när det gäller de civilrättsliga frågorna, när prövningen sker i förvaltningsmyndighet i första instans. Det är därför anmärkningsvärt att ordet vattenverksamhet inte förekommer en enda gång i utredningens uppdrag och direktiv. Med utgångspunkt från direktiven och en nödvändig avgränsning av uppdraget har utredningen, som vi uppfattar det, på ett tidigt stadium bestämt sig för att en ny förvaltningsmyndighet ska få i uppgift att pröva både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i en samordnad

process. Vid genomgång av utredningsförslagen i avsnitt 14 framgår det att avgörande för detta har varit MKB-direktivet och annan EU-rätt som har betydelse för miljöprövningen.

Utredningsdirektiven, utredningens upplägg och utgångspunkterna har medfört allvarliga brister i förslagen som rör vattenverksamhet. Redan vid läsning av sammanfattningen framgår det endast i liten utsträckning hur prövningsordningen för vattenverksamhet ska se ut. För den som har kunskap om det nuvarande regelverket väcker sammanfattningen betydligt fler frågor än svar. Någon grundläggande och samlad utredning om prövningen av vattenverksamhet redovisas inte i betänkandet. Eftersom frågor om vattenverksamhet behandlas utspritt i ett stort antal delavsnitt, är det inte heller möjligt att få en helhetsbild av vad förslagen innebär och vilka konsekvenser dessa kan få.

Utredningens tidiga ställningstagande att med utgångspunkt från MKB-direktivet skapa en sammanhållen process för både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet inger flera betänkligheter. Ett grundläggande uttryck i MKB-direktivet är verksamhet som kan ha en betydande miljöpåverkan i omgivningen. Utredningens förslag om en ny prövningsordning baseras i stor utsträckning på detta uttryck, även när det gäller vattenverksamhet. Sedan mycket lång tid tillbaka karaktäriseras emellertid prövningen av vattenverksamhet inte bara av påverkan på miljön utan också risken för skada på fastighet och annans egendom, se bl.a. 9 kap. 2 § 3 lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Det måste också framhållas att Sverige är speciellt på det sättet att vatten ägs inte bara av det allmänna utan också av enskilda, vilket återspeglas i gällande regler om rådighet, tvångsrätt och ersättning för intrång och skada på fastighet. Utredningen har inte tillräckligt analyserat dessa grundläggande utgångspunkter för vattenverksamhet.

Det är tydligt att EU-rätten har styrt förslagen i avsnitt 14 och att den omfattande vattenrättsliga regleringen har hanterats som en bisak och därmed inte fått den uppmärksamhet som krävs. Vi ifrågasätter om utredningen har gjort en självständig utredning om vattenverksamhet som kan ligga till grund för ny lagstiftning. Intrycket är snarare att utredningen har hämtat olika delar av innehållet från tidigare utredningar, utan att redovisa tillräckliga analyser och slutsatser av materialet. Ett exempel på detta är att utredningen i avsnitt 14.6.10 redovisar underlag från Miljöprocessutredningen om prövningen av tvångs- och ersättningsfrågor men drar rakt motsatt slutsats jämfört med den utredningen utan att lämna en övertygande motivering. Ett annat exempel på avsaknad av analys finns i samma avsnitt på s. 1123 angående ersättningsregler i expropriationslagen, där den avslutande meningen framstår som hastigt påklitrad i förhållande till den föregående texten.

14.2 Övergripande utgångspunkter för förslagen

Mark- och miljödomstolens inställning: Vi instämmer inte i utredningens utgångspunkt att den nuvarande processen, och därmed mark- och miljödomstolarnas prövning av vattenverksamheter, är oförutsägbart och

konfliktfylld på ett sådant sätt att det utgör skäl för en helt ny prövningsordning.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att processen i dag av framför allt verksamhetsutövare uppfattas som både oförutsägbart, komplex och konfliktfylld samtidigt som de tillstånd som ges uppfattas innehålla villkor som både är onödigt detaljerade och hindrar teknikutveckling (s. 1043). Denna bedömning omfattar prövning av både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Vi har andra erfarenheter av nuvarande miljöprövning och vill särskilt framhålla följande om prövningen av vattenverksamhet.

En genomgång av de avsnitt i betänkandet som ger en bakgrund till de efterföljande förslagen ger inte stöd för att den nuvarande prövningsorganisationen har så stora brister som anförs på s. 1043. Det gäller särskilt beskrivningen av prövningen i mark- och miljödomstolarna. Som exempel på detta kan lyftas fram att det på s. 967 anförs följande.

Flera verksamhetsutövare anser att domstolarna har ett mer rättssäkert och transparent förfarande än miljöprövningsdelegationerna. Det har framförts att mark- och miljödomstolarna är lyhörda och gör rimliga prioriteringar vid hanteringen av brådska mål. Det har också framförts att mark- och miljödomstolarnas prövningar håller högre kvalitet och är mer förutsebara jämfört med tillståndsprövningar hos miljöprövningsdelegationerna. Flera verksamhetsutövare har framfört att de ... försöker hitta en vattenverksamhet att lägga till sin ansökan om en B-verksamhet för att få sin ansökan prövad av mark- och miljödomstolen, i stället för av länsstyrelsen.

Vidare anser vi inte att prövningsorganisationen för vattenverksamhet är fragmenterad (se s. 979). All tillståndspliktig vattenverksamhet, med undantag för markavvattning, prövas i dag av fem mark- och miljödomstolar. Anmälningsskyldig vattenverksamhet prövas av länsstyrelserna, med möjlighet att överklaga beslut till mark- och miljödomstolarna. Prövningsorganisationen är således väl sammanhållen med beaktande av att det i Sverige finns ett mycket stort antal vattenverksamheter spridda över en stor landyta.

Vi noterar att prövningsorganisationen skulle vara väl sammanhållen om mark- och miljödomstolarna fortsatt skulle pröva tillståndspliktig vattenverksamhet och en eller några få förvaltningsmyndigheter all miljöfarlig verksamhet. Detta har dock inte övervägts av utredningen och skulle bl.a. förutsätta en lösning på vem som prövar ansökningar som omfattar både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Mark- och miljödomstolarna har sedan lång tid tillbaka byggt upp en omfattande erfarenhet och kompetens i frågor som rör vattenverksamhet. Detta gäller även länsstyrelserna, som också är tillsynsmyndighet avseende vattenverksamhet. Utredningen visar inte att länsstyrelsens hantering av anmälningsskyldig vattenverksamhet är bristfällig. Det framkommer inte heller någon tydlig kritik mot mark- och miljödomstolarnas tillståndsprövning av vattenverksamhet.

Vi invänder mot det generella påståendet på s. 1043 att tillståndsprövningen, även vad gäller vattenverksamhet, är oförutsägbar och konfliktfylld. Utredningen har för egen del anfört att de flesta mål och ärenden resulterar i ett beviljat tillstånd. För vattenverksamheter uppges andelen beviljade ansökningar 2023 vara omkring 86 procent (s. 664), dvs. en klart övervägande del av ansökningarna. Vår erfarenhet är att många ansökningar om vattenverksamhet är relativt okomplicerade och avgörs inom högst ett år. Det förekommer dock ansökningar om omfattande vattenverksamhet som tar längre tid, såsom grundvattenbortledningar för tunnelprojekt och vattenverksamhet som prövas samtidigt med en miljöfarlig verksamhet såsom täkter. Miljöprövningen syftar till att utreda om verksamheten uppfyller miljöbalkens långtgående materiella krav, dvs. att göra alla relevanta avvägningar gentemot både allmänna och enskilda intressen. Det är denna omfattande och komplexa prövning som medför att prövningen ibland tar lång tid och även rymmer konflikter mellan motstående intressen. Detta kommer inte att försvinna genom en helt ny prövningsordning eftersom de grundläggande materiella kraven kvarstår.

14.3 En ny reglering om miljöprövning

Mark- och miljödomstolens inställning: Förslaget till ett nytt prövnings-system kan inte läggas till grund för lagstiftning. Utredningen har inte visat att det är lämpligt att vattenverksamheter, med åtföljande frågor om ersättning, markåtkomst och tvångsrätt, prövas i första instans av Miljöprövningsmyndigheten. Det går inte att bedöma om förslaget i de delar som rör vattenverksamhet är komplett, ändamålsenligt och lämpligt utformat.

Vi anser att betänkandet har lagts upp på ett mindre lämpligt sätt med hänsyn till de mycket omfattande frågor som utredningsdirektiven vill ha besvarade. Utredningen redovisar sina överväganden och förslag i avsnitt 14, som omfattar över 500 sidor, men drar redan efter tio sidor en avgörande slutsats (s. 1050). Där gör utredningen följande bedömning utifrån EU-rättens krav:

Detta innebär att den myndighet som utför prövningen bör handlägga dels ansökningar om tillstånd, dels sådana ansökningar om bedömning av betydande miljöpåverkan som kan resultera i ett krav på tillstånd. Om en granskning om betydande miljöpåverkan resulterar i att en sådan påverkan inte kan antas gör vi bedömningen att EU-rätten förutsätter att även ett sådant ansökningsärende bör avslutas med ett besked som innebär att verksamheten eller åtgärden får påbörjas om förutsättningar finns för detta. Det handlar då om ett slags förenklat tillståndsförfarande för verksamheter och åtgärder som efter en granskning inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Detta ställningstagande styr därefter i stort sett hela förslaget till en ny prövningsordning, även prövningen av vattenverksamhet. Upplägget framstår som bakvänt eftersom de grundläggande förutsättningarna för prövning av vattenverksamhet inte analyseras innan utredningen tar ställning till hur prövningen ska gå till och vem som ska ansvara för

denna uppgift. Det har medfört att utredningen har behandlat frågor om vattenverksamhet alltför kortfattat, oftast genom att i ett antal utspridda delavsnitt förklara varför det provningssystem som föreslås också är lämpligt för vattenverksamhet.

Avsaknaden av en grundläggande analys gör att utredningen inte har övertygat om att det är lämpligt att vattenverksamheter provas av den nya Miljöprövningsmyndigheten. Det har inte presenterats en lösning på hur myndigheten ska utreda och på ett rättssäkert sätt avgöra ärendena med hänsyn till att det förekommer tvister av civilrättsligt slag, dvs. frågor om ersättning, markåtkomst och tvångsrätt. Det finns inte heller någon samlad redogörelse för hur den nya regleringen av vattenverksamhet ska utformas i det nya provningssystemet. Det går därför inte att bedöma om förslaget i de delar som rör vattenverksamhet är komplett, ändamålsenligt och lämpligt utformat. Förslaget till nytt provningssystem kan därför, som det nu har redovisats, inte läggas till grund för lagstiftning.

14.6 En ny organisation för miljöprövning

Mark- och miljödomstolens inställning: Förslagen i den del som rör miljöprövning av vattenverksamhet, särskilt provningen av tvångs- och ersättningsfrågor, kan inte läggas till grund för lagstiftning. De processregler som föreslås för Miljöprövningsmyndighetens hantering av ärenden om vattenverksamhet är dåligt utredda och har inte fått det innehåll som behövs för en effektiv och rättssäker provning i första instans.

I avsnitt 14.6.3 bedömer utredningen att ärenden om miljöprövning bör provas av en förvaltningsmyndighet i första instans och att mark- och miljödomstolarnas roll vid miljöprövning bör renodlas till överprövning. Vi konstaterar att utredningen i detta avsnitt inte särskilt överväger frågan om det är lämpligt att mark- och miljödomstolarna prövar tillstånd till vattenverksamhet. På s. 1071 anføres att det utifrån en organisatorisk synvinkel således inte längre ska spela någon roll om den verksamhet som provas är en vattenverksamhet eller annan verksamhet. Utredningen drar här en slutsats som är en följd av det i betänkandet tidiga ställningstagandet att det behövs en ny samlad process där en och samma myndighet ansvarar för hela kedjan för alla verksamheter och åtgärder som omfattas av miljöprövning.

Vi anser att utredningen inte med tillräcklig omsorg har hanterat frågan om domstolsprövning av vattenverksamhet, med hänsyn till att provningen omfattar frågor om tvångsrätt och ersättning för skada. Att det saknas en närmare analys av detta är olämpligt då utredningen samtidigt, som en av flera grundläggande utgångspunkter, framhåller behovet av att regeringen fortlöpande har möjlighet till uppföljning och styrning av provningsmyndigheterna (avsnitt 11.3). Om detta behov är viktigt för en ny provningsordning är det i stället ett skäl för att behålla tillståndsprövningen av vattenverksamhet i mark- och miljödomstolarna. Domstolarna har allt sedan vattendomstolarna inrättades 1918 haft förutsättningar att på ett rättssäkert sätt pröva även de civilrättsliga frågor

som ganska ofta uppkommer i vattenmålen. Att de allmänna domstolarna är särskilt lämpade att pröva tvister mellan enskilda framgår av 11 kap. 5 § regeringsformen.

Vi erinrar om att miljöbalkens bestämmelser om vattenverksamhet kan vara av både civilrättslig och offentligrättslig karaktär och att detta har betydelse för valet av lämplig prövningsmyndighet. Några sådana bestämmelser finns i 11 kap. 16, 17 och 18 §§. Underhållsansvaret i 17 § bygger på att ägaren av en vattenanläggning har ett långtgående underhållsansvar för att undvika skada på allmänna och enskilda intressen. Bestämmelserna kan väcka frågor om vem som har underhållsansvaret för en anläggning och leda till svårbedömda frågor av civilrättslig karaktär, se 17 § första stycket andra meningen, andra stycket och tredje stycket. Bestämmelserna i 17 § har också ett nära samband med bestämmelserna om ersättning för skada i 18 §. Underhållsansvaret har vidare koppling till bestämmelserna i 16 §, som innebär att vissa brådskande arbeten får utföras utan förprovning och som också kan medföra en skyldighet att ersätta skada på t.ex. ägaren av en nedströms liggande dammanläggning. I sådana fall kan alltså uppkomma en tvist mellan ägare av olika dammanläggningar som har betydelse vid prövningen av efterkommande ersättningsanspråk. Enligt vår uppfattning är mark- och miljödomstolarna fortsatt lämpliga att pröva mål som rör 11 kap. 16, 17 och 18 §§ miljöbalken.

I avsnitt 14.6.4 redovisas utgångspunkter vid val av organisationsform. Vi konstaterar att de krav som ställs på den föreslagna myndigheten är mycket högt ställda. För att kunna uppfylla dessa krav kommer det att krävas en organisation som har mycket hög kompetens och betydande erfarenhet av miljöbedömnings- och tillståndsprövning enligt miljöbalken. Ansvariga handläggare och beslutsfattare, i vart fall en stor del av dessa, behöver ha många års erfarenhet av de tekniska, miljömässiga, juridiska och ekonomiska frågor som ska utredas och avgöras av prövningsmyndigheten.

Vi bedömer i fråga om prövningen av vattenverksamheter att det kommer vara mycket svårt att rekrytera kompetent personal i den omfattning som behövs. Bedömningen görs särskilt med hänsyn till att tillståndsprövningen i dag sker i mark- och miljödomstolarna och att dessa även i fortsättningen kommer att ha ett omfattande arbete med prövningen av NAP-målen och ett betydande antal överklagade mål om vattenverksamhet (både tillstånds- och anmälningspliktiga). Det finns också begränsat med personal med rätt kompetens hos länsstyrelserna.

I avsnitt 14.6.10 behandlar utredningen prövningen av tvångs- och ersättningsfrågor. På s. 1125 återges Miljöprocessutredningens förslag om att frågan om ersättning alltjämt skulle prövas av domstol och de överväganden som den utredningen redovisade för detta. Miljötillståndsutredningen konstaterar vidare att det kan föra med sig betydande fördelar att samla alla miljö- och fastighetsrättsliga ersättningsfrågor vid samma instans, dvs. mark- och miljödomstolen. På s. 1126 drar utredningen ändå slutsatsen att det finns förutsättningar att låta en

förvaltningsmyndighet hantera frågor om ersättning för intrång och inlösen.

Vi anser att utredningen alltför enkelt, och utan närmare analyser, drar slutsatsen att den nya Miljöprövningsmyndigheten kan pröva även de civilrättsliga frågor som uppkommer i ärenden om vattenverksamhet. Det framstår som märkligt att utredningen efter en genomgång av Miljöprocessutredningens överväganden, och utan att redovisa några övertygande skäl, landar i rakt motsatt slutsats i frågan om prövningen av tvångs- och ersättningsfrågor.

Utredningen kan inte förklara hur de problem som Miljöprocessutredningen pekade på ska lösas. Enligt förslaget ska förfarandet i Miljöprövningsmyndighetens ärenden styras av förvaltningslagen. Denna lag innehåller, till skillnad mot rättegångsbalken och ärendelagen, inga regler om exempelvis förhör med sakkunnig eller vittne. Utredningen behandlar inte alls frågan om vittnesförhör i det nya prövningssystemet. Förslagen i den del som rör prövningen av tvångs- och ersättningsfrågor kan sammantaget inte läggas till grund för lagstiftning.

14.7 En ny tillstånds- och granskningsplikt

Mark- och miljödomstolens inställning: Vi avstyrker förslaget att markavvattning ska prövas av den nya Miljöprövningsmyndigheten. Utredningen har inte klarlagt vilken myndighet som i första instans ska ansvara för omprövning enligt 7 kap. 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

På s. 1181 i betänkandet anförs att när det gäller markavvattning som i dag är tillståndspliktig enligt 11 kap. 13 § miljöbalken, men som prövas i annan ordning än övrig tillståndspliktig vattenverksamhet, bedömer utredningen att även sådan verksamhet bör omfattas av krav på granskning och prövas av den nya myndigheten. Om verksamheten efter en granskning bedöms kunna medföra en betydande miljöpåverkan ska den tillståndsprövas.

Vi anser att utredningen i fråga om markavvattning inte tillräckligt har analyserat tillståndspliktens omfattning och lämpligheten av en prövning i förvaltningsmyndighet. Det gäller särskilt med hänsyn till att nuvarande bestämmelser om civilrättsliga frågor innebär att länsstyrelsen i vissa fall ska överlämna ett ärende till mark- och miljödomstolen, se 7 kap. 19 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Vi ställer oss också frågande till att utredningen, med hänsyn till övriga förslag, inte föreslår någon ändring av omprövningsreglerna om markavvattning i 7 kap. 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Det innebär att mark- och miljödomstolarna fortsättningsvis ska ompröva markavvattningsföretag, trots att Miljöprövningsmyndigheten föreslås som första instans för miljöprövning av markavvattning. Utredningen synes ha förbisett denna fråga.

14.8 och 14.10 En tydligare miljöbedömningsprocess och ett nytt enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder

Mark- och miljödomstolens inställning: Förslaget till ny prövningsordning för vattenverksamhet bedöms inte leda till en effektivare prövning. Det är allvarligt att det saknas bedömningsunderlag och analyser med hänsyn till att ett stort antal vattenverksamheter i fortsättningen kan komma att prövas enligt granskningsspåret. Det är oklart vilka konsekvenser detta kan få med hänsyn till att granskningsspåret innebär att det inte längre krävs en miljökonsekvensbeskrivning och att enskilda får möjlighet att lämna synpunkter på en ansökt vattenverksamhet först i ett sent skede av prövningen.

I avsnitt 14.8.2 bedömer utredningen att miljöbedömningsprocesserna för verksamheter och åtgärder bör motsvara den stegvisa process som förordas i artikel 1.2 g i MKB-direktivet. I avsnitt 14.8.4 föreslås ett nytt granskningsförfarande för både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. På s. 1449 i avsnitt 14.10.3 anförts vidare att för vissa verksamheter som i dag omfattas av tillståndsplikt (A- och B-verksamheter enligt miljöprövningsförordningen samt tillståndspliktiga vattenverksamheter) kommer förslaget om granskningsplikt innebära att det blir möjligt att undvika en tillståndprocess och krav på att göra en specifik miljöbedömning. Detta är en konsekvens av utredningens förslag om att den nya prövningsordningen innebär införandet av två olika spår, miljötillståndsspåret och granskningsspåret, där det senare spåret är ett enklare förfarande.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att utredningens förslag i de delar som gäller vattenverksamhet i hög grad präglas av EU-rättens regler om miljöprövning, utan att beakta de särskilda förhållanden som karaktäriserar vattenverksamhet. MKB-direktivet har lagts till grund för förslaget om både tillstånds- och granskningspliktiga vattenverksamheter. Regleringen i MKB-direktivet utgår från bl.a. om en verksamhet kan ha en betydande miljöpåverkan, kopplat till krav på att göra en specifik miljöbedömning. Vi kan däremot inte se att den process som föreslås för tillstånds- och granskningspliktiga vattenverksamheter tydligt utgår från att en verksamhet kan leda till skada på fastighet eller annan egendom.

Utredningens förslag om granskningspliktiga vattenverksamheter är i praktiken en stor förändring av det prövningssystem som gällt under lång tid hos mark- och miljödomstolarna och de tidigare vatten- domstolarna. Vi delar slutsatsen att många tillståndspliktiga vattenverksamheter enligt förslaget skulle prövas enligt det enklare granskningsspåret. I dessa fall kommer det inte längre att krävas en miljökonsekvensbeskrivning inför en ansökan om ett igångsättningsbesked.

I Sverige ägs vattenområden i betydande utsträckning av enskilda. Vattenverksamhet som innebär byggande i vatten kan därför typiskt sett påverka enskildas intressen. Vattenverksamhet i form av t.ex. grundvattenbortledning kan också typiskt sett påverka enskildas fastigheter eller annan egendom. Detta har inte beaktats tillräckligt av utredningen.

Mark- och miljödomstolen anser att utredningen inte har analyserat vilken betydelse det har att en miljökonsekvensbeskrivning inte längre behövs vid prövningen av de många vattenverksamheter som i fortsättningen omfattas av det enklare granskningsspåret. Detta gäller verksamheternas påverkan på både allmänna och enskilda intressen. Bristen på sådana analyser är problematisk eftersom förslaget samtidigt innebär att enskilda får möjlighet att lämna synpunkter på en granskningspliktig vattenverksamhet först i ett sent skede av prövningen. Avsaknaden av analyser är inte acceptabel, särskilt med hänsyn till att utredningen inte har tagit fram några uppgifter om hur många vattenverksamheter det finns i landet.

Vi konstaterar vidare att det inte framgår av betänkandet hur stor andel av de förprövningspliktiga vattenverksamheterna som skulle bedömas ha en betydande miljöpåverkan. Om ett stort antal vattenverksamheter skulle bedömas ha en betydande miljöpåverkan på grund av exempelvis påverkan på miljökvalitetsnormer eller risk för skada på annans egendom, kommer dessa att omfattas av det mer omfattande tillståndsprövningsspåret. En sådan process tar längre tid än gransknings-spåret. Det kan också antas att en betydande andel av Miljöprövningsmyndighetens ärenden om vattenverksamhet kommer att överklagas till mark- och miljödomstol vilket leder till en lång process eftersom prövningstillstånd inte krävs i mark- och miljödomstol.

14.9 En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Mark- och miljödomstolens inställning: Förslaget i de delar som rör vattenverksamhet lever inte upp till utredningens utgångspunkt att åstadkomma en tydlig och sammanhållen reglering för miljöprövningen. Det föreslagna regelverket för prövning av vattenverksamhet framstår snarare som mer splittrat än det nuvarande regelverket.

Vi har inte haft möjlighet att fullt ut granska förslaget i avsnitt 14.9 med åtföljande författningsförslag. Men vi har följande övergripande synpunkter när det gäller vattenverksamheter som ska prövas enligt den föreslagna nya prövningsordningen.

Utredningen bedömer att en anledning till den kritik mot miljöprövningen som framförts av verksamhetsutövare kan vara avsaknaden av en tydlig och sammanhållen reglering för miljöprövningsprocessen (s. 1043 i avsnitt 14.2). Vi instämmer i att miljöbalken är en omfattande och komplex lagstiftning och att det inledningsvis är ganska svårt att förstå hur prövningsprocessen ska gå till. Utredningens förslag till ny prövningsordning för vattenverksamhet bedöms dock sammantaget inte leda till en tydligare och mer sammanhållen reglering utan tvärtom.

Vår uppfattning är att regelverket om vattenverksamhet inte är så svåröverskådligt som utredningen gör gällande. Sedan miljöbalkens införande är de centrala reglerna om vattenverksamhet samlade i 11 kap. miljöbalken medan övriga särskilda regler om vattenverksamhet finns i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Det finns regler om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken och om förfarandet vid pröv-

ningen i mark- och miljödomstolar i 22 kap. miljöbalken. Till detta kommer vissa regler i bl.a. 24 kap. och 31 kap. miljöbalken.

Utredningens förslag innebär att processen för prövning av vattenverksamhet i fortsättningen regleras dels i 6, 11, 20, 22, 24 och 31 kap. miljöbalken, dels i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet men också i flera förordningar som meddelas med stöd av miljöbalken. Att NAP-målen fortsatt ska prövas av mark- och miljödomstolarna innebär att dubbla processordningar ska gälla under lång tid, med tillämpning av vitt skilda processregler i förvaltningslagen respektive rättegångsbalken. Viktiga regler om vattenverksamhet kommer att vara utspridda i ett stort antal lag- och förordningsbestämmelser, ibland på undanskymda platser i förordningar. Förslaget innebär att den ursprungliga tanken med att samla centrala regler i 11 kap. miljöbalken går förlorad. Utredningen åtgärdar inte heller den delvis föråldrade lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Det lämnas inte någon samlad och heltäckande bild av utredningens förslag om en ny processordning för vattenverksamhet. Utredningen överväger inte om det kan bli några komplikationer när centrala lagbestämmelser flyttas till förordningsnivå samtidigt som andra bestämmelser finns kvar på lagnivå. Vi har inte möjlighet att genomföra en sådan analys, utan den borde ha gjorts av utredningen.

14.9.25 Ingen rätt till ersättning för myndighetens och motpartens kostnader

Mark- och miljödomstolens inställning: Vi avstyrker förslaget att sökanden inte längre ska ersätta motparters kostnader när tillstånd till vattenverksamhet prövas eller vid prövning av en ansökan om omprövning.

Utredningen redovisar på s. 1437 f. de skäl som under lång tid legat till grund för sökandens ansvar för rättegångskostnader i mål om tillstånd till vattenverksamhet. Enligt utredningen kan dessa förhållanden inte sägas gälla för alla mål om vattenverksamhet i dag och därmed inte anses motivera en rätt till ersättning för rättegångskostnader när vattenverksamheter nu ska hanteras av en förvaltningsmyndighet. Denna bedömning framställs som en logisk slutsats av förslaget att miljöprövningen i fortsättningen ska göras av en förvaltningsmyndighet. Vi anser att argumentationen är förenklad och att det saknas en analys av de rättsliga förutsättningarna för prövning av vattenverksamhet och av sakägares behov av stöd i komplicerade processer där de riskerar att drabbas av intrång och skada på sina fastigheter.

Enligt våra erfarenheter behövs det fortfarande en reglering som ger en sakägare möjlighet att, på sökandens bekostnad, anlita ombud eller sakkunnig expertis för att tillvarata sin rätt i mål om vattenverksamhet som riskerar att medföra skada på sakägarens egendom. Det skulle kunna utredas om en sådan reglering ska begränsa rätten till ersättning i vissa avseenden, men något sådant alternativ redovisas inte i betänkandet. Vi anser att förslaget i denna del kommer att försvaga enskildas möjligheter att tillvarata sin rätt i mål där den enskilde redan är en betydligt svagare

part jämfört med den verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd till vattenverksamhet.

14.12.2 Hantering och reglering av vissa frågor som bör vara kvar i nuvarande prövningsorganisation – mark- och miljödomstol

Mark- och miljödomstolens inställning: Vi avstyrker förslaget att prövningen av NAP-målen fortsatt bör ske vid mark- och miljödomstolarna med stöd av nuvarande bestämmelser i miljöbalken, samtidigt som tillståndsprövningen av vattenverksamhet i övrigt flyttas till Miljöprövningsmyndigheten. Förslaget måste, om det ändå ska genomföras, utredas ytterligare för att undvika problem med prövningsmyndigheters behörighet och åtföljas av analyser kring den fortsatta hanteringen enligt den nationella planen och tillräcklig budget.

Vi anser att förslaget om NAP-målen inte kan läggas till grund för lagstiftning, eftersom frågan inte har utretts tillräckligt. Det måste utredas vilka rättstillämpningsproblem som kan uppkomma om mark- och miljödomstolarna under lång tid ska pröva NAP-målen enligt nuvarande processordning med regler i bl.a. 22 kap. miljöbalken och rättegångsbalken, medan Miljöprövningsmyndigheten ska pröva tillstånds- och granskningspliktig vattenverksamhet enligt en annan processordning med regler i bl.a. det nya 20 kap. miljöbalken och förvaltningslagen. Det saknas analyser av gränsdragningsproblem om det avseende en viss vattenverksamhet samtidigt uppkommer frågor om nytt tillstånd enligt miljöbalken, prövning av moderna miljövillkor enligt NAP-regleringen och överklagande av eventuellt tillsynsbeslut om gällande tillstånd eller villkor för verksamheten. I sådana situationer kan det bli oklart vem eller vilka som är behöriga prövningsmyndigheter.

Som skäl för utredningens förslag om NAP-målen anføres att det vore olämpligt att under pågående prövningsperiod ändra processen för prövningen på ett sådant sätt att en ny nationell plan skulle behöva tas fram och beslutas. Motiveringen i denna del är svag med hänsyn till bl.a. att prövningen av NAP-målen ska pågå i närmare tjugo år och att stora resurser ändå planeras för den nya Miljöprövningsmyndigheten.

Om förslaget om NAP-målen ändå ska genomföras behöver det åtföljas av analyser kring den fortsatta hanteringen enligt den nationella planen och en tillräcklig budget. Det måste tas fram nya underlag om förutsättningarna för mark- och miljödomstolarna att vid ett helt nytt prövningssystem hantera ett stort antal NAP-mål enligt den nationella planen. Om mark- och miljödomstolarna inte längre ska hantera övriga ansökningsmål förändras målstrukturen påtagligt i domstolarna. Den nationella planen innebär att det på kort tid kan komma in ett stort antal NAP-mål till en mark- och miljödomstol som kraftigt ökar arbetsbelastningen på domstolen. Den begränsning av tillgängliga resurser som planeras innebär en större känslighet i en sådan situation, vilket kan antas allmänt påverka målbalanser och handläggningstider negativt. Till detta kommer att NAP-målen har pausats under två och ett halvt år, vilket har medfört att redan beslutade budgetmedel har förbrukats utan att NAP-målen har kunnat hanteras. Vi vill understryka att NAP-målen, oavsett

om förslaget till nytt prövningssystem genomförs eller inte, utgör en betydande del av mark- och miljödomstolarnas arbete framöver och att tillgängliga medel måste vara tillräckliga.

Konsekvenser

Miljöprövningen har i huvudsak varit uppbyggd på samma sätt sedan miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Prövning av vattenverksamheter i domstol har skett sedan 1918. Utredningen föreslår nu omfattande och genomgripande förändringar i hela systemet. Trots detta saknas i allt väsentligt beskrivningar och analyser av vilka konsekvenser de föreslagna ändringarna får.

16.4.3 Mark- och miljödomstolarna

Mark- och miljödomstolens inställning: Beskrivningen av konsekvenserna är ofullständig, bristfällig och felaktig i flera delar. Vår uppfattning är att reformen kommer att leda till kostnadsminskningar för mark- och miljödomstolarna men att det på nuvarande underlag inte är möjligt att göra någon mer precis bedömning av hur stora dessa besparingar kan komma att bli.

En grundläggande förutsättning för att reformen ska få avsedd effekt är att mark- och miljödomstolarna har tillräckligt med resurser för överprövningen av de mål som föreslås flyttas från domstolarna till Miljöprövningsmyndigheten. Utredningen bedömer att reformen kommer att leda till kostnadsminskningar för mark- och miljödomstolarna som beräknas uppgå till cirka 41 miljoner kr årligen, motsvarande cirka 35 årsarbetskrafter.

Vid bedömningen av storleken på kostnadsminskningarna utgår utredningen från att förslaget att tillståndsprövningar i första instans inte längre ska ske i domstol innebär en minskning med uppskattningsvis 280 tillståndsärenden årligen. Denna uppskattning stämmer överens med Domstolsverkets statistik enligt vilken antalet mål som omfattas av reformen och som under året fick sin första dom eller deldom (dvs. prövades i sak) uppgick till 273 mål 2023 och till 290 mål 2024. Utredningen uppskattar att den genomsnittliga styckkostnaden för dessa mål uppgår till 145 000 kr, vilket är högre än den kostnad om 107 000 kr som Miljöprövningsutredningen, baserat på uppgifter från Domstolsverket, har uppskattat för en miljöprövning hos mark- och miljödomstol. Vid bedömningen utgår utredningen i stället från den genomsnittliga styckkostnad som Miljöprövningsutredningen har uppskattat för prövning av B-verksamheter hos miljöprövningsdelegation.

De tillståndsprövningar som i dag sker i mark- och miljödomstolarna är av varierande omfattning och svårighetsgrad. Utredningen har konstaterat att en stor andel av prövningarna utgörs av vattenverksamheter där arbetsinsatserna är betydligt mindre omfattande än vid prövning av miljöfarlig verksamhet, vilket drar ned den genomsnittliga styckkostnaden. Vid uppskattningen av styckkostnaden bör det beaktas att det inte sker någon fullständig tillståndsprövning i en betydande andel av de mål som föreslås flyttas till Miljöprövningsmyndigheten. Det kan

t.ex. handla om mål om omprövning, återkallelse eller förbud rörande ett tillstånd, mål om ändringstillstånd eller mål om förlängning av arbetstiden. Vår erfarenhet är att dessa mål kräver klart mindre resurser jämfört med mål där det sker en fullständig tillståndsprövning. Sammantaget anser mark- och miljödomstolen att det på nuvarande underlag inte är möjligt att göra någon tillförlitlig bedömning av den genomsnittliga styckkostnaden för en tillståndsprövning hos mark- och miljödomstol.

Utredningen anger att den ökning av antalet överklagade mål som ska handläggas av mark- och miljödomstolarna bör beaktas i konsekvensberäkningen men underlåter sedan att ta någon sådan hänsyn med hänvisning till att det är svårt att beräkna antalet sådana mål och att det saknas underlag för att göra uppskattningar. I det räkneexempel som utredningen redovisar används den genomsnittliga styckkostnaden för överklagade miljömål i hovrätt om 64 000 kr.

Mark- och miljödomstolen anser att det är en betydande brist att de överklagade mål som föreslås tillföras mark- och miljödomstolarna inte har beaktats vid bedömningen av reformens konsekvenser. Enligt den statistik som vi har tagit del av från Domstolsverket var antalet inkomna mål till mark- och miljödomstolarna i de målkategorier som omfattas av reformen 371 under 2024. Överklagandefrekvensen i nu aktuella måltyper var ca 21 procent. Utredningen har inte analyserat hur överklagandefrekvensen kan komma att påverkas av att tillståndsprövningen i första instans kommer att ske av myndighet i stället för av domstol. Enligt mark- och miljödomstolen finns det anledning att anta att överklagandefrekvensen kommer att öka, inte minst mot bakgrund av att reformen innebär att samråd inte kommer att ske lika tidigt i processen och att muntlig förhandling kommer att hållas i betydligt färre fall. Med en konservativt uppskattad ökning av överklagandefrekvensen till 30 procent kan antalet överklagade mål som tillförs mark- och miljödomstolarna förväntas uppgå till cirka 110 mål årligen.

Vad gäller styckkostnaden för dessa mål anser mark- och miljödomstolen att det skulle vara direkt felaktigt att utgå från den genomsnittliga styckkostnaden för överklagade miljömål i hovrätt om 64 000 kr. Till att börja med ingår mål där Mark- och miljööverdomstolen inte har beviljat prövningstillstånd i beräkningen av denna styckkostnad. Det blir därför missvisande att använda sig av beloppet för att uppskatta styckkostnaden för prövningen i mark- och miljödomstol där det inte finns något krav på prövningstillstånd. Vidare utgörs en majoritet av de överklagade miljömål som avgörs av Mark- och miljööverdomstolen av mål som har inletts hos en kommunal nämnd eller länsstyrelsen, t.ex. mål om strandskyddsdispens eller tillsyn enligt miljöbalken. De arbetsinsatser som krävs i dessa mål kan inte jämföras eller ens jämföras med de resurser som kommer att behöva läggas ned i de omfattande och komplicerade tillståndsmål som kommer att överklagas från myndigheten till mark- och miljödomstolarna. I detta sammanhang vill vi framhålla att de mål som överklagas huvudsakligen är sådana där det sker en fullständig tillståndsprövning och att överklagandefrekvensen i de mest omfattande och komplicerade målen är mycket hög. Exempelvis hade Umeå tingsrätt,

som har en hög koncentration av stora tillståndsmål, under förra året en överklagandefrekvens om 100 procent i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Sammantaget är det svårt att beräkna den genomsnittliga styckkostnaden för de mål som kommer att överklagas till mark- och miljödomstolen, men den kan antas vara mycket hög och med marginal överstiga den genomsnittliga styckkostnaden för ansökningsmålen. Mark- och miljödomstolen uppskattar att ungefär hälften av den arbetstid som frigörs om mark- och miljödomstolarna inte längre ska pröva ansökningsmålen som första instans kommer att tas i anspråk av de tillkommande överklagade målen. Detta gäller även vid beaktande av att ramen för domstolens prövning kommer att vara begränsad i vissa av de överklagade målen.

Utredningen föreslår att reformen ska finansieras bl.a. genom överföring av medel från anslaget för Sveriges Domstolar. Enligt förslaget kommer mark- och miljödomstolarna att fortsätta att handlägga de mål som har inletts före ikraftträdandet. De kostnadsminskningar som förslagen medför för domstolarna kommer alltså inte att inträda direkt, utan successivt i takt med att målen avgörs. De kostnadsökningar som reformen kommer att leda till kan därmed inte, i vart fall inte inledningsvis, finansieras genom att medel överförs från anslaget för Sveriges Domstolar. I detta sammanhang bör det även beaktas att det finns ett stort antal ansökningsmål hos mark- och miljödomstolarna i vilka prövotid löper. Dessa mål behandlas som ansökningsmål i domstolarnas tidsredovisning men omfattas inte av reformen utan kommer även i fortsättningen att hanteras av mark- och miljödomstol. Det rör sig om omfattande mål som har pågått under lång tid och där prövotiden kan sträcka sig långt fram i tiden. Det är viktigt att domstolarna även fortsättningsvis har tillräckliga resurser för att handlägga dessa mål.

Samttaget bedömer mark- och miljödomstolen att reformen kommer att leda till kostnadsminskningar för mark- och miljödomstolarna men att det på nuvarande underlag inte är möjligt att göra någon mer precis bedömning av storleken på dessa. Därmed är det inte heller möjligt att bedöma i vilken utsträckning reformen kan finansieras genom att medel förs över från anslaget för Sveriges Domstolar.

Vi vill även lyfta fram den resursfördelningsmodell som ligger till grund för domstolarnas anslag och att de tingsrätter som har en mark- och miljödomstol och Svea hovrätt får ett särskilt tillägg som ska finansiera mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen vilket bl.a. beror på svårigheten att beräkna kostnaderna för ansökningsmålen.

Slutligen saknas en analys av vilka resurser som kommer att krävas för NAP-målen när övriga prövningar av vattenverksamheter flyttas och vilka konsekvenserna blir av att tillståndsmål och NAP-mål handläggs på myndighet respektive domstol.

16.4.10 Statsfinansiella konsekvenser

Mark- och miljödomstolens inställning: Utredningens förslag innebär en förskjutning av arbetsuppgifter från verksamhetsutövarna till myndigheten med ökade kostnader som följd. Utredningen föreslår i

avsnitt 14.18.4 en översyn av förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken så att avgifterna täcker kostnaderna för provning och tillsyn. Utredningens förslag bör inte genomföras innan en sådan översyn har genomförts. Förslagen kommer i annat fall strida mot principen om att förorenaren betalar samt orsaka kostnader för staten som ska ligga på verksamhetsutövaren.

16.8 Konsekvenser för enskilda

Mark- och miljödomstolens inställning: Utredningens bedömning att allmänhetens möjlighet till insyn och påverkan i tillståndsprövningar inte påverkas nämnvärt är felaktig. Vi anser att en senareläggning av samrådet inte är förenlig med Århuskonventionen.

Det saknas en bedömning av konsekvenser för enskilda när det gäller förslagen om vattenverksamhet. Detta är allvarligt eftersom förslagen handlar om risken för att vattenverksamheter skadar enskilda fastighet eller annan egendom och om yrkanden om tvångs rätt för att utföra åtgärder på annans fastighet. Vidare är utredningen om konsekvenser för enskilda av de förslag som rör vattenverksamhet oacceptabelt kortfattad. Det ska särskilt lyftas fram att förslaget om att ett stort antal vattenverksamheter ska följa granskningsspåret innebär att enskilda kommer att ges möjlighet att lämna synpunkter på den planerade verksamheten först i ett sent skede. Även mindre omfattande vattenverksamheter, exempelvis grundvattenbortledningar i tätbebyggda områden, riskerar att skada närliggande fastigheter. Mark- och miljödomstolen bedömer att utredningens förslag innebär en risk att sakägares intressen inte uppmärksammas förrän i ett sent skede, eller inte alls. Denna risk förstärks av att sökanden inte längre ska vara skyldig att ersätta sakägare för kostnader i samband med miljöprövningen.

Domstolens arbete med remissvaret

Domstolen tillsatte en arbetsgrupp vid mark- och miljödomstolen bestående av rådmännen Anders Lillienau, Monica Daoson och Christoffer Sheats samt föredragande juristen Sabina Ulvdal Rinman som har utarbetat detta remissvar. Avsnittet som rör konsekvenser för mark- och miljödomstolarna har utarbetats av rådmannen Emil Karlsson. Den huvudsakliga inriktningen av svaret har stämts av med samtliga rådmän vid mark- och miljödomstolen samt tekniska råd med miljörättslig inriktning som även har fått möjlighet att inkomma med synpunkter. Avstämningar har även skett med Domstolsverket, övriga mark- och miljödomstolar samt Mark- och miljööverdomstolen.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Cecilia Klerbro, chefsrådmännen Åsa Marklund Andersson och Magnus Hermansson, rådmännen Anders Lillienau, Monica Daoson och Christoffer Sheats samt föredragande juristen Sabina Ulvdal Rinman.

Cecilia Klerbro

Åsa Marklund Andersson

Magnus Hermansson

Anders Lillienau

Monica Daoson

Christoffer Sheats

Sabina Ulvdal Rinman

Kopia till tingsrättens allmänna diarium