



Mark- och Miljödomstolen

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.sekristin.skeppsby@regeringskansliet.se

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

Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen, har granskat förslagen utifrån de intressen som domstolen har att bevaka och lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

Domstolen konstaterar att utredningens förslag om att renodla mark- och miljödomstolarnas verksamhet genom att flytta tillståndsprövningen till en förvaltningsmyndighet som första instans innebär ett närmande till vad som gäller i andra EU-länder, vilket på många sätt innebär en fördel. Domstolen har dock noterat svagheter och oklarheter i förslaget, vilka presenteras nedan. Domstolen vill också framhålla att utredningen inte ger stöd för att prövningen i dag är ineffektiv. Att resultatet av prövningen kan uppfattas som oförutsägbart kan snarare ha ett samband med att det sker en individuell prövning av varje verksamhet och att de materiella, snarare än processuella, bestämmelserna är komplexa.

Domstolen vill särskilt framhålla vikten av att – för det fall lagstiftaren går vidare med förslaget – göra en noggrann prövning både av vilka verksamheter som ska omfattas av vilket spår och av hur den nya prövningsmyndigheten ska arbeta innan förändringsarbetet påbörjas. Till exempel bör de generella föreskrifter för olika verksamheter som förefaller vara en förutsättning för ”granskningsspåret” vara beslutade innan uppdelningen genomförs. Att den nya myndigheten ges tillfälle att etablera sig innan den ska påbörja verksamheten är också en förutsättning för en fungerande överlämning. Som även utredningen förutskickat finns det också risk för att den nya prövningsmyndigheten i vart fall inledningsvis kommer att ha vissa igångsättningsproblem.

Utredningen har på flera ställen pekat på att reformen kommer innebära en lång inkörningsperiod samtidigt som utredningen, enligt domstolens bedömning, alltså inte ger stöd för att dagens domstolsprövning är ineffektiv. Det finns för närvarande ett antal utredningar/processer som syftar till att effektivisera domstolarnas handläggning, och domstolens bedömer att ett flertal av utredningens förslag, såsom tidsfrister, förändring avseende processen för samråd m.m., kan genomföras inom befintligt

system. Syftet med uppdraget är bl.a. att främja en effektiv industriell klimatomställning. Utifrån det behov som finns av en snabb utbyggnad av grön teknik, anser domstolen att effektivisering av prövningen inom befintligt system kan vara tillräckligt för att nå detta syfte.

Synpunkter på förslagen

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

Domstolen instämmer i bedömningen att det skulle stämma bättre överens med domstolarnas uppdrag att en myndighet prövar de aktuella ärendena i första instans men befarar, som framgår av vårt remissvar i övrigt, att de effektivitetsvinster som eftersträvas inte kommer att uppnås. Vidare befarar domstolen att det kommer att bli svårt att finna rätt kompetens för att bemanna den eller de förvaltningsmyndigheter som skulle pröva ärenden om miljöprövning.

Domstolen har inga principiella invändningar mot att ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av en myndighet i första instans samt att mark- och miljödomstolarnas roll renodlas till överprövning av beslut. Domstolen anser dock att utredningen inte tillräckligt har utrett frågan om hur prövningen av vattenverksamhet bör ske. Att en myndighet, i enlighet med förvaltningslagen, ska hantera frågor om en verksamhets-utövers möjligheter att få tvångsrätt och den enskildes rätt till ersättning för inskränkningar och förutsebar skada, inger betänkligheter. Allt sedan vattendomstolarna inrättades har det funnits förutsättningar att på ett rättssäkert sätt pröva även de civilrättsliga frågor som ofta uppkommer i vattenmålen. De allmänna domstolarna är också särskilt lämpade att pröva tvister mellan enskilda enligt 11 kap. 5 § regeringsformen.

Domstolen vill framhålla att processen i tillståndsmål gällande vattenverksamhet har varit föremål för ett flertal olika utredningar, där inte någon medfört genomgripande förändringar av prövningssystemet. Det kan finnas skäl att se över varför tidigare utredningar inte föranlett förändringar innan man går vidare med de nya förslagen. Domstolens inställning är att förslaget att en myndighet ska pröva vattenverksamhet som första instans inte bör genomföras innan frågorna utretts mer ingående.

Domstolen har vidare noterat att utredningen nämner att det inte bara är miljöpåverkan utan också omgivningspåverkan som ska bedömas. Detta avspeglas inte i den föreslagna lagtexten. Domstolen vill framhålla att det, vid vattenverksamhet, kan förekomma att en verksamhet som inte har en betydande miljöpåverkan kan påverka ett stort omgivande område på andra sätt. Lagtexten bör därför spegla att bedömningen ska avse även omgivningspåverkan.

För det fall man går vidare med utredningens förslag och överför prövningen av en vattenverksamhet till en myndighet föreslår utredningen att NAP-målen alltjämt ska prövas i mark- och miljödomstol som första instans, vilket i så fall framstår som olämpligt. Med hänsyn till tidsplanen för omprövningen av vattenkraft framstår det som oklart varför mark- och miljödomstolarna under överskådlig tid skulle utgöra första instans i just dessa mål.

I utredningen konstateras att förflyttningen av förstainstansärenden från mark- och miljödomstolar kan påverka attraktiviteten att verka vid

domstolarna samtidigt som kompetens för överprövningsärenden därmed riskerar att minska. Eftersom miljöfrågor ofta är en komplex materia där inte sällan motstående intressen finns, kan vad som ses som miljöförbättrande av en part inte sällan ses som miljöpåverkande av en annan part. Det är domstolens uppfattning att längre erfarenhet av komplexa miljöprövningar ger goda förutsättningar för att dessa görs med effektivitet, med ändamålsenliga avvägningar och kvalitet. Det bör gälla oavsett om prövningen görs av länsstyrelsen eller av en ny miljöprövningsmyndighet. Vid bedömningen av om förslaget leder till en effektivare prövning måste därför möjligheten att kompetensförsörja såväl den nya prövningsmyndigheten som domstolarna beaktas.

14.6.4. Utgångspunkter vid val av organisationsform

Domstolen har inga synpunkter på de utgångspunkter som enligt utredningen bör ligga till grund för hur en ny prövningsorganisation vid förvaltningsmyndighet bör se ut men anser, som framgår av 14.6.7 och 14.6.12 nedan, att dessa utgångspunkter delvis bör utmynna i ett annat resultat än vad utredningen föreslagit.

14.6.7 Närmare om organisation vid alternativ 1: Ny Miljöprövningsmyndighet

Om en ny miljöprövningsmyndighet bildas tillstyrker domstolen i huvudsak utredningens förslag till hur en sådan miljöprövningsmyndighet skulle kunna organiseras. Domstolen förordar dock att ett regionkontor ska lokaliseras till Östersund eller, i andra hand, Sundsvall eller Gävle. Skälen för det är företrädesvis följande.

- Den föreslagna placeringen av lokalkontor innebär en mycket påtaglig koncentration av kontor till södra Sverige.
- Enligt utredningen förordas att regionkontoren ska placeras på platser där det finns relevanta utbildningar dvs. högskole- och universitetsstäder. Vid Mittuniversitet i Östersund bedrivs omfattande verksamhet inom bl.a. miljö- och teknikområdet.
- Enligt den föreslagna regionindelningen skulle inget av regionkontoren förläggas till inlandsregionen i Sveriges norra delar. Risken finns således att inlandsperspektivet, där bl.a. rennärlings-, skogsnärlings- och gruvnärlingsfrågor utgör särskilda utmaningar och kräver särskild upparbetad kompetens, kommer att gå förlorat om inte något av regionkontoren förläggs till aktuellt område.
- I Östersund finns redan sedan tidigare unikt upparbetad specialistkompetens gällande vattenkraftsfrågor.
- Ett antal relevanta myndigheter, exempelvis Naturvårdsverket, har kontor i staden.
- Eftersom det i Östersund redan finns en mark- och miljödomstol, som inte har haft några rekryteringssvårigheter vare sig vad gäller jurister eller tekniska råd, finns slutligen anledning att tro att kompetensförsörjningen skulle underlättas om regionkontoret placerades i Östersund.
- Under alla förhållanden bör åtminstone ett av regionkontoren förläggas inom Östersunds tingsrätts domsaga, i vart fall om det beslutande regionala kontorets placering blir avgörande för vilken mark- och miljödomstol som ska pröva det överklagade beslutet, se mer nedan.

14.6.12 Hur bör instansordningen se ut för ärenden om miljöprövning?

Till vilken mark- och miljödomstol bör överklagande ske?

Inställning: Domstolen avstyrker förslaget om vilka mark- och miljödomstolar som ska överpröva Miljöprövningsmyndighetens beslut. Domstolen förordar i stället att det är verksamhetens lokalisering som ska styra vilken domstol som ska pröva ett överklagande.

Utredningen har föreslagit att 3 kap. 1 § 5 lagen om mark- och miljödomstolar ska styra till vilken mark- och miljödomstol som Miljöprövningsmyndighetens beslut ska överklagas, dvs. att det beslutande regionala kontorets placering blir avgörande för vilken mark- och miljödomstol som ska pröva det överklagade beslutet. Om den föreslagna lokaliseringen av regionkontoren skulle genomföras kommer det att bli en ojämn fördelning mellan mark- och miljödomstolarna, där Östersunds tingsrätt överhuvudtaget inte skulle komma att överpröva Miljöprövningsmyndighetens beslut. Det framstår dessutom som ologiskt att mark- och miljödomstolarna får ett domsområde för överklagade mål från Miljöprövningsmyndigheten och ett annat domsområde för övriga mål. I ansökningsmål hålls ofta huvudförhandling och syn, både för att tillgodose domstolens behov av ett fullgott beslutsunderlag och för att tillgodose behovet av insyn i processen.

Domstolen förordar därför att det, oavsett var

Miljöprövningsmyndighetens regionala kontor placeras, är verksamhetens lokalisering som ska styra vilken domstol som ska pröva ett överklagande.

Vilka processuella regler ska gälla för överprövningen?

För ansökningsmål finns i dag processuella bestämmelser i flera olika lagar. Det är välkommet att lagstiftningen samlas i miljöbalken.

Utredningens förslag gällande processregler för domstolarnas överprövning behöver dock analyseras på nytt och omarbetas. De processuella bestämmelser i ärendelagen som tillämpas i överklagade mål i dag är väl anpassade till ett förfarande där det finns en sökande och ett obestämt antal andra intressenter. Däremot är ärendelagens bestämmelser inte ändamålsenliga vid handläggningen av överklagade mål från miljöprövningsdelegationen som ofta är större och väsentligt mer komplexa än andra överklagade mål. Utredningens förslag innebär att fler stora och omfattande mål ska hanteras enligt ärendelagen. Det borgar, enligt domstolens mening, inte för rättssäkra processer. Dels är handläggningen enligt ärendelagen huvudsakligen skriftlig, dels är det ibland svårt att avgöra när skriftväxlingen kan avslutas eftersom domstolens avgörande kan gå parten emot i vissa delar men inte i andra. För att skapa rättssäkra och tidseffektiva processer finns därför all anledning att överväga en mer lämplig processuell ram för domstolsprocessen. Vid en överprövning måste det processuella ramverket vara tillräckligt robust för att hantera omfattande och komplexa mål.

Ett överklagat beslut av en miljöprövningsdelegation kan vara mycket tids- och resurskrävande vid domstolens handläggning. Då utredningen har beaktat den tid det tar att handlägga ett mål i en instans och inte den tid det tar till ett lagakraftvunnet avgörande, finns en risk för att utredningen väsentligt har underskattat tidsåtgången. Utredningens förslag skulle ju möjliggöra att få sakprövning i två instanser, vilket riskerar att den totala tiden för prövningen kan öka betydligt i stället för att, enligt utredningens målsättning, förkortas.

Ventil till Högsta domstolen

Inställning: Domstolen avstyrker förslaget.

Utredningen anser att behovet av en kortare instanskedja väger tyngre än behovet av en prövning i Högsta domstolen, bl.a. med hänsyn till att målen kommer kunna prövas i tre instanser och att den kompetens som finns på Mark- och miljööverdomstolen får anses tillräcklig för att tillgodose behovet av prejudikat. Domstolen kan inte ansluta sig till utredningens ställningstagande utan anser tvärtom att det är av stor vikt att Högsta domstolens ställning som prejudikatinstans bevaras. Särskilt med hänsyn till hur komplex den materiella och processuella lagstiftningen på miljöområdet är (såsom exempelvis frågor om rådighet, säkerhet, intresseavvägning) har Högsta domstolens avgöranden en utomordentligt stor betydelse både för lägre instanser och för verksamhetsutövare. Att Mark- och miljööverdomstolen inte längre skulle kunna medge att mål får överklagas till Högsta domstolen skulle utgöra en påtaglig nackdel för rättsutvecklingen.

Domstolen anser vidare att konsekvenserna för Mark- och miljööverdomstolens föreslagna roll inte utretts tillräckligt.

14.8 En tydligare miljöbedömningsprocess

14.8.9 Ett offentligt samråd

Inställning: Domstolen avstyrker förslaget i denna del.

Syftet med dagens samråd, innan ansökan lämnas till domstol, är att såväl enskilda som myndigheter och naturvårdsorganisationer ska kunna lämna information samt lämna synpunkter och ställa frågor i ett tidigt skede, innan ansökan färdigställts och verksamhetsutövaren låst sig i en specifik utformning och att det finns en faktisk möjlighet att påverka utformningen. Domstolens erfarenheter är att verksamhetsutövare ofta gör justeringar i ansökan för att tillmötesgå synpunkter. Härigenom kan överklaganden undvikas och en effektiv tillståndsprocess uppnås. Om frågor eller synpunkter på underlaget lämnas först efter att prövningsmyndigheten bedömt att en ansökan om tillstånd är fullständig, kan det leda till att verksamhetsutövaren tvingas till kompletterande utredningar i ett senare skede. Domstolens erfarenhet av NAP-målen, där offentligt samråd inte behövs före ansökan, är att såväl berörda enskilda som allmänhet och olika organisationer kan ha omfattande synpunkter.

Domstolens bedömning är sammantaget att förutsättningarna att uppfylla Århuskonventionen och det s.k. MKB-direktivet äventyras genom förslagen. Förutsättningarna att informera allmänheten på ett tidigt stadium och ge reella möjligheter att delta i de beslutsprocesser när alla alternativ står öppna minskar. Detta då samrådet innan ansökan inlämnas tas bort, genom att undersökningssamrådet ska ersättas av en myndighetsgranskning, och att samråd under tillstånds- eller granskningsspåret senareläggs i processen jämfört med dagens system.

Domstolens erfarenhet är att det främjar ett effektivt arbetssätt att så tidigt som möjligt i handläggningen få in synpunkter från allmänhet och myndigheter, så att det säkerställs beslutsunderlaget belyser relevanta frågor på ett tillräckligt sätt och så att ändamålsenliga villkor kan föreskrivas. Domstolen ser en risk att senare deltagande av allmänhet och myndigheter kan leda till ett mindre effektivt arbetssätt med sena kompletteringar och ändringar av ansökan, att relevanta frågor inte utreds i tillräcklig grad, att den föreslagna tidsgränsen inte kan hållas.

Det är inte ovanligt att det först i samband med att berörd kommun och länsstyrelse har yttrat sig som det framgår i vilken utsträckning den planerade verksamheten kan påverka miljön och om allmänna intressen berörs. Utredningens förslag, att prövningsmyndigheten inte ska underrätta berörda kommuner och myndigheter om man inte bedömer att något allmänt intresse berörs av verksamheten, riskerar att leda till att myndigheten får ett otillräckligt beslutsunderlag. Ett mindre fullständigt samrådsförfarande kan också leda till ett större antal överklaganden. Domstolen anser att om mål som handlagts genom granskningsspåret ska få rättskraft bör dessa ha genomgått granskning av relevanta remissinstanser. Om miljöprövningsmyndigheten gör bedömningen att något allmänt intresse inte berörs av verksamheten bör i vart fall länsstyrelsen beredas tillfälle att yttra sig i denna fråga.

Särskilt vad gäller vattenverksamhet kan ett stort antal enskildas rättigheter beröras av en ansökan eller anmälan om tillstånd, vilket enligt domstolens bedömning inte tillgodoses genom att bedöma om verksamheten medför en betydande miljöpåverkan eller ej. Kända sakägare underrättas idag av domstolen och har en skyldighet att lämna besked om huruvida ytterligare fysiska eller juridiska personer kan komma att påverkas av verksamheten. Det behöver säkerställas att rättighetskränkningar för enskilda inte uppstår.

Domstolen ansluter sig till utredningens uppfattning att ett elektroniskt tillgängliggörande av material i målet främjar allmänhetens insyn i målen, men anser inte att ett elektroniskt tillgängliggörande i sig är tillräckligt för att möjliggöra ett tidigt deltagande. För att uppnå detta behöver tillgängliggörande ske tidigt i processen. Med hänsyn till de synpunkter som har framförts om ett elektroniskt tillgängliggörande av handlingar är förenligt med GDPR kan det finnas skäl att närmare utreda detta.

14.9 En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

14.9.9 Närmare bestämmelser om tidsfrister för handläggningen

Utredningen har föreslagit ett flertal lagstadgade tidsfrister inom miljöprövningsprocessen. Tidsfristerna gäller för alla ärenden, oavsett måltyp. De föreslagna tidsfristerna kan leda till negativa konsekvenser för prövningsprocessen, vilket påverkar både prövningsmyndighetens arbete, men också verksamhetsutövare, berörda myndigheter m.fl. Domstolen anser att tidsfrister inte bör införas i större utsträckning än vad EU-rätten kräver.

Domstolens erfarenhet är att remissinstanser (bl.a. kommunala nämnder och länsstyrelser) ofta har behov av relativt lång yttrandetid i ansökningsmål. Även sökandena begär ofta anstånd för att svara på domstolens förelägganden och inkomna synpunkter. En lagstadgad yttrandetid kan bli svår att hålla utifrån behovet av att inhämta yttrande från remissinstans hos den nya prövningsmyndigheten. Domstolen ställer sig också frågande till vad som sker i de fall tidsfristerna inte är möjliga att hålla.

Domstolarnas handläggningstid räknas i dag från tidpunkten då en ansökan ges in och inte från den tidpunkt som ansökan bedöms vara fullständig. En jämförelse mellan domstolarnas och den nya prövningsmyndighetens handläggningstider är därför inte möjlig att göra. Det vore mer lämpligt att jämföra tidsåtgång från kungörelse till dom. Det är vidare oklart hur den nya prövningsmyndigheten ska hantera situationen om ansökan först bedömts

vara fullständig, men senare ofullständig på grund av att verksamhetens miljöpåverkan inledningsvis har felbedömts.

14.9.19 Ökad användning av generella föreskrifter i stället för villkor i tillstånd
Miljöbalken bygger på att en individuell prövning görs av en tillståndspliktig verksamhet. En viktig del av prövningen är frågan om lokalisering. Beroende på var en verksamhet placeras kan olika krav på skydds- och försiktighetsåtgärder krävas. Generella föreskrifter kan därför, för många verksamheter, ha en begränsad betydelse. Framtagandet av sådana kan också visa sig vara en utmaning.

14.10 Ett nytt enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder

Domstolen har ingen erinran mot att en uppdelning görs mellan verksamheter som kan påverka miljön och verksamheter som inte bedöms göra detta, förutom avseende vattenverksamheter. En sådan uppdelning finns också till viss del redan idag då vissa verksamheter endast behöver anmälas. Det är en fördel att också det så kallade granskningsspåret ska leda till att myndigheten meddelar ett beslut – ett igångsättningsbesked. Vilka verksamheter som inte ska kräva tillstånd kan dock behöva granskas närmare.

Domstolen vill vidare särskilt framhålla att även om vissa arbeten på dammanläggningar kan innebära en begränsad förväntad miljöpåverkan torde risker för och konsekvenserna av dammhaveri motivera prövningsnivån tillståndsplikt för såväl uppförande som ändringsarbeten på anläggningar av dammsäkerhetsklasserna A, B och C.

Det är också angeläget att prövningsmyndigheten tillförs tillräckliga resurser, så att också verksamheter i granskningsspåret faktiskt granskas och inte enbart behandlas i en automatisk hantering.

14.15 Följdändringar i miljöbalken

Kungörelse

Kungörelse av ansökan är i dag en central del av handläggningen och nödvändig för att Sverige ska kunna uppfylla sina internationella förpliktelser, både i förhållande till enskilda som kan beröras av en verksamhet och den bredare allmänheten. Bestämmelser om detta placeras med fördel i det föreslagna 20 kapitlet.

Vad en ansökan ska innehålla

I dag är miljöbalkens reglering om ansökans innehåll tämligen utförlig (22 kap. 1–1 f §§). Utredningen föreslår att regleringen om ansökans innehåll i huvudsak ska delegeras till regeringen (endast formkravet på skriftlig ansökan föreslås stå kvar i balken). Domstolen ser dock fördelar med att så centrala frågor som vad en ansökan ska innehålla även fortsättningsvis regleras i lag i stället för i förordning.

16 Konsekvenser

Konsekvensanalysen, och fram för allt uppskattningen av kostnader, framstår som bristfällig. De överklagade mål som föreslås tillföras mark- och miljödomstolarna har inte beaktats vid konsekvensanalysen. Det saknas även en analys gällande frågan vilka resurser som NAP-målen kommer att kräva.

Även om förändringarna är angelägna och på längre sikt kan komma att möjliggöra högre effektivitet, kan det förutses att en omställning som inkluderar en större omorganisation kommer att minska effektiviteten under införandetiden och även innan kompetens, kultur och arbetsformer har implementerats. Det gäller såväl inom berörda myndigheter som berörda företag och de privata aktörer som i dag bistår i processerna.

I utredningen bedöms företagens kostnader för prövningar minska, samtidigt som det anges att statens kostnadstäckning inom området behöver öka. Tillsynsmyndigheterna tillskrivs i utredningen ett ökat ansvar, vilket inkluderar en förväntan om att ompröva villkor samtidigt som frågor som inte bedöms avgörande för tillåtligheten ska överlåtas till tillsynsmyndigheten. Konsekvenserna av förslagen vad gäller kostnader i ett större perspektiv för staten bör bedömas.

Anders Erlman
Lagman

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Anders Erlman. I ärendets beredning har även deltagit chefsrådmannen Marit Åkerblom, stf. chefsrådmannen Lars Nyberg, rådmännen Anna Uddenberg, Malin Almqvist, Anna-Sara Söderström och Olof Edling samt tekniska råden Jari Hiltula, Ragnar Asklund, Kristoffer Hallberg, Lovisa Lind Eirell och Lena af Geijerstam Unger.