

Mark- och miljööverdomstolen

Mottagare

Klimat- och näringslivsdepartementet

**Remiss av Miljötillståndsutredningens betänkande En ny samordnad miljö-
bedömnings- och tillståndsprövningsprocess, SOU 2024:98
(KN2025/00288)**

Sammanfattning

Mark-och miljööverdomstolen har inga principiella invändningar mot förslaget att i processuella hänseenden anpassa regelverket till EU-rätten. Syftet att Sverige inte ska ställa högre materiella miljökrav än EU-rätten kräver är en politisk fråga som domstolen inte uttalar sig om.

Invändningar på en principiell nivå finns således inte mot förslaget vad avser förhandsprövning i form av olika spår (tillstånd och granskning) med utgångspunkt i MKB-direktivet. Förslaget att anläggningar för solkraft ska omfattas av granskningsplikt (alternativt tillståndsplikt) i stället för att provas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tillstyrks. Domstolen lämnar dock i övrigt inga synpunkter på hur olika verksamheter ska klassificeras.

Mark-och miljööverdomstolen har vidare inga principiella invändningar mot förslaget att förlägga prövningen i första instans av vissa ansökningsmål till förvaltningsmyndighet i stället för mark- och miljödomstol.

Förslaget att inrätta en ny prövningsorganisation i form av en enda myndighet, samtidigt som omfattande materiella ändringar genomförs, avstyrks däremot. Konsekvenserna är inte tillräckligt klarlagda för en så genomgripande förändring.

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker vidare

- förslagen i de delar som rör prövning av vattenverksamhet,
- inskränkningar i allmänhetens möjlighet att komma till tals i samrådsprocessen, och
- förslagen beträffande tidsfrister, såvitt de inte styrs av EU-lagstiftning.

Mark- och miljööverdomstolen finner att underlaget inte är tillräckligt för att bedöma det som anges i betänkandet, särskilt beträffande

- rättegångskostnadsfrågor och civilrättsliga frågor beträffande enskildas anspråk på ersättning,
- frågor om rättsverkan och utformningen av tillstånd, och
- att avskära Högsta domstolens inflytande över praxisbildningen genom att göra Mark- och miljööverdomstolen till sista instans.

Mark- och miljööverdomstolen har inom given remisstid inte möjlighet att granska det som föreslås beträffande

- uppdelning av verksamheter på ett förändrat sätt, dvs. om föreslagna regler går längre än EU-rätten eller tvärtom innebär en felaktig implementering, eller om uppdelningen är lämplig,
- författningsförslagens innehåll, med avseende på innehåll, systematik, kongruens och språk, eller
- förslagen i förhållande till de många andra, delvis oförenliga, utredningsförslag som remitterats under senare tid.

Att förslag inte särskilt kommenteras innebär alltså inte att de tillstyrks.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer sammanfattningsvis att det inte är visat *dels* att nuvarande miljöprövning lider av allvarliga brister *dels* att förslagen leder till det som anges som syftet; en snabbare och mer effektiv process. Även om en ny organisation på sikt kan fungera kommer övergångsproblem att bli substantiella, liksom kostnaderna. Om förslagen ska genomföras bör en övergång i flera steg övervägas.

Dispositionen av detta yttrande

Yttrandet inleds med vissa inledande och allmänna synpunkter på betänkandet samt utredningens utgångspunkter och slutsatser. Därefter redovisas domstolens

synpunkter i huvudsak enligt framställningen i 14 kap. i betänkandet, under respektive rubrik.

Inledande synpunkter

Utredningen har haft extremt kort tid på sig, sett till de genomgripande förändringar som föreslås. Betänkande är mycket omfattande och innehåller långtgående förslag om ändrad organisation, liksom materiella ändringar. Mot den bakgrunden är remisstiden mycket kort. Betänkandets omfattning innebär att domstolen inte har möjlighet att ge synpunkter på annat än en ganska allmän nivå. Det måste även påpekas att ytterligare betänkanden remitterats under våren, vilka innehåller överlappande förslag till ändringar i miljöbalken (bl.a. det centrala 6 kap. om miljökonsekvensbeskrivningar).

Miljöprövningen har utretts ett antal gånger under den senaste tioårsperioden. Så sent som den 1 januari 2025 har ändringar i miljöbalken trätt i kraft, vilka även de har till syfte att effektivisera miljöprövningen. I det lagstiftningsärendet uttalade regeringen att prövningen fungerar i huvudsak väl, men att det kan finnas anledning att se över om vissa toppar i handläggningstiden kan kapas. Detta vidhålls i betänkandet. Inriktningen nu är, trots dessa uttalanden, en annan.

Direktiven till utredningen är mycket inriktade på en önskvärd snabbhet i processerna hos myndigheter och domstolar, särskilt vad avser miljötillstånd. Inte heller denna ambition finns i sig anledning att invända mot. Det är dock en brist att de överväganden som görs bygger på statistik som inte är jämförbar eller riktigt rättvisande. Omfattande arbeten pågår för närvarande inom myndigheter och domstolar i syfte att förbättra processerna.

Utredningen använder ledorden effektivitet, flexibilitet och förutsebarhet, och särskilt sistnämnda uttryck används ofta. Andra ledord är konkurrensneutralitet och investeringsvilja. Utredningen redovisar en smal definition av effektivitet: snabbt, enkelt och med tillräcklig kvalitet. Effektiviteten påstås ska vägas mot rättssäkerhet och andra värden, vilket knappast är det klassiska sättet att se på rättssäkerhet.

Ambitionen att genomföra den s.k. gröna omställningen har naturligtvis domstolen inte anledning att betvivla eller ifrågasätta. Det förtjänar dock att påpekas att långt ifrån alla verksamheter som miljötillståndsprövas har denna specifika in-

riktning (t.ex. deponier och bergtäkter). Tillståndsprövningar kan vara ytterst komplexa, såväl tekniskt som rättsligt. Det innebär att de är tidskrävande och inte enkla.

Det måste vidare understrykas att miljöbalken är en skyddslagstiftning, med syftet att skydda människors hälsa och miljön. Miljöprövningar med anledning av tillståndsansökningar är inte enpartsprocesser, utan kan innebära prövningar av komplexa verksamheter med stor miljöpåverkan, av stort samhällligt intresse och av betydelse för ett stort antal människor. Dessa aspekter är dock påfallande frånvarande i betänkandet som har en utgångspunkt i de sökandes intressen.

Utredningens utgångspunkter och slutsatser

(Gäller kap 2–13)

Mark- och miljööverdomstolen har inte anledning att ifrågasätta beskrivningen av problem med dagens hantering av miljötillstånd och de utmaningar som finns vad avser resursbrist och bristande kompetens (se kap. 11). Att krav enligt EU-rätten ska följas och att processordningen bättre kan anpassas till dessa är rimliga utgångspunkter. Att prövningen ska vara rättssäker måste likaledes vara en utgångspunkt. Att processen så långt det är möjligt ska vara förutsebar är självklart. I sammanhanget kan dock påpekas att Mark- och miljööverdomstolens uppfattning är att nuvarande ordning fungerar väl.

Utredningens arbetssätt har rimligen varit föranlett av uppdraget enligt direktiven. Detta innebär att utredningen nästan uteslutande har arbetat utifrån ett sökandeperspektiv, något som avspeglas i t.ex. referensgruppens sammansättning.

Förslagen i betänkandet vilar dock på en ganska skakig grund när det gäller beskrivningen av dagens läge. Statistik saknas eller ger inte underlag för att jämföra tidsåtgång och ger inte heller underlag för de slutsatser som presenteras. Till viss del måste t.o.m. utgångspunkterna för förslagen i denna del ifrågasättas vad gäller tidsåtgången för miljöprövningen och hur tiden kan kortas. Även om processen ändras kvarstår det faktum att de materiella reglerna alltjämt måste följas.

Förslagen synes i vissa delar inte alls lösa vad som beskrivits som fragmentering av olika myndigheter och processer. Det gäller framför allt hanteringen av mål och ärenden som involverar vattenverksamhet. Förutom att förutsättningarna är

knapphändigt beskrivna lider utredningen brist på analys i förhållande till den valda lösningen, bl.a att en förvaltningsmyndighet ska hantera civilrättsliga frågor, vilket alltså är en ny uppgift för en myndighet av skisserat slag. Inte minst processuellt är det dessutom en utmaning, särskilt om de förenas med tidsramar. Allmänhetens möjlighet till inflytande försämrats, bl.a. genom att möjligheten att i ett tidigt samråd få lämna synpunkter inskränks. Dessutom är konsekvenserna för enskilda sakägare påtagliga med avseende på möjligheten att få ersättning för rättegångskostnader. Risken är stor att frågor inte kan lösas i första instans utan i stället måste hanteras i domstolarna efter överklaganden.

I betänkandet föreslås att ytterligare en länk i instansordningen tillförs. I stället för tillståndsprövning i mark- och miljödomstol, följt av prövningstillståndsprövning i Mark- och miljööverdomstolen, föreslås nu alltså en fullständig prövning i två instanser i kedjan miljöprövningsmyndighet – mark- och miljödomstol. Mark- och miljööverdomstolen avstyrker att Högsta domstolen tas bort som högsta instans.

Föreliggande förslag kan inte besvara en grundläggande fråga, nämligen vilka som ska bemanna den föreslagna miljöprövningsmyndigheten och varifrån dessa personer ska hämtas. Hur mark- och miljödomstolarna ska kunna rekrytera och upprätthålla kompetens framöver blir ovisst. Frågor om övergång och kompetensförsörjning är inte tillräckligt belysta för att gå vidare enbart med detta spår.

Vinsterna med föreliggande förslag framstår sammanfattningsvis som överskattade.

Mot den bakgrunden bör organisationsförändringen inte redan nu låsas fast. Den kan förslagsvis genomföras i flera steg och inledas med ett genomförande av de förändringar som bedöms lämpliga vad gäller fördelningen av olika ärendetyper på olika spår.

Mer detaljerade synpunkter på förslagen i kap. 14 i betänkandet

Nya termer och uttryck (bl.a. 14.5)

Termen ”miljöfarlig verksamhet” har i vissa sammanhang satts i fråga med argument som att ”denna verksamhet är inte farlig för miljön”. Benämningen är en juridisk term med syfte att klassificera en viss typ av verksamhet till en uppsättning rättsregler, utan att den nödvändigtvis befinner sig farlig för miljön. Samma invändning kan eventuellt ”miljöpåverkande verksamhet” mötas av. Domstolen har dock inga

invändningar mot den ändrade benämningen, som förutsätts betyda samma sak som tidigare.

Det finns inga invändningar mot att enbart använda begreppet ”bästa tillgängliga teknik” (BAT) framöver.

En ny organisation för miljöprövning (främst 14.6)

Att ärenden om miljöprövning prövas av en förvaltningsmyndighet som första instans i stället för i domstol kan tillstyrkas av skäl som är hänförliga till en domstols primära uppgifter, dvs av konstitutionella skäl, men knappast av effektivitetsskäl. Redan förutsättningen att en och samma myndighet ska ha flera roller i miljöbedömningsprocessen omöjliggör naturligtvis att en domstol ska ha dessa uppgifter. Inte heller lagstadgade frister m.m. är alltid lämpliga i domstol.

Att sökanden kommer att ha kontakt med en och samma myndighet såväl under samrådsfasen som senare kan naturligtvis uppfattas som en fördel.

Den bärande tanken – att en och samma myndighet ska vara såväl vägledande som stödjande i förhållande till den sökande – väcker dock frågor om myndighetens roll. Att samtidigt stödja och vägleda en part för att därefter pröva ansökan ställer stora krav på kompetensen hos myndigheten och dess handläggare. Sammanblandningen av olika roller som länsstyrelsen i nuvarande system bedöms lida av används alltså paradoxalt nog som skäl för att tillskapa en enda myndighet med flera olika roller.

Den vägledning som förutses som nödvändig synes gå långt utöver förvaltningsrättsliga krav på myndigheters serviceskyldighet. Miljötillståndprocesser innebär normalt att det finns flera motstående intressen. Mot bakgrund av det grundläggande kravet på saklighet och opartiskhet framstår utrymmet för den föreslagna myndigheten att ge mer råd och vägledning än vad som ryms inom den allmänna serviceskyldigheten som begränsat.

Domstolen avstyrker en så stor omorganisation som föreslås; i vart fall finns inte underlag för en slutsats om behovet av detta. De olikheter som beskrivs vad gäller kompetens och problem i handläggningen hos olika myndigheter kan i stället hantearas genom andra åtgärder, exempelvis utbildning och resursförstärkning. Även branschorganisationer kan ha en roll att fylla, liksom t.ex. branschspecifikt vägledningsmaterial.

Behovet av tillräcklig kompetens har förvisso uppmärksammats av utredningen, liksom behovet av förstärkning, i klartext handlar det om fler erfarna handläggare. Bristen på erfarna handläggare, liksom möjligheterna att rekrytera i vissa delar av landet talar, enligt domstolen, inte för att nu är rätt tid att genomföra en omvälvande organisationsreform. Ett alternativ kan vara att bygga på den befintliga organisationen, dvs. utöka miljöprövningsdelegationernas uppgifter och friställa dem från länsstyrelseorganisationen. Fördelen med en sådan lösning – som eventuellt kan ses som ett första steg i en större organisationsförändring – är även att befintlig domstolsstruktur kan behållas eftersom domstolarnas domsområden är anpassade till detta. Betänkandet innehåller förslag till placering av den föreslagna myndighetens lokalkontor. Denna stämmer inte alls med mark- och miljödomstolarnas domsområden och leder därför till behov av ytterligare överväganden.

Mark- och miljööverdomstolen har invändningar mot vad som uttalas om deltagande av jurister i prövningen och att prövningen inte nödvändigtvis behöver vara så ”juristtung”, givet att regelverket har sin grund i EU-gemensamma regler (s. 1108). Uttalandet ter sig verklighetsfrämmande.

Över huvud taget finns anledning att varna för en övertro på att organisationsförändringar, ökad vägledning från myndigheter och nya processuella steg ska leda till kortare handläggningstider. Oavsett organisationsform gäller de materiella reglerna, och dessa kan vara komplicerade och svåra att tillämpa. Det finns även frågetecken beträffande innebörden av vad som anförs om att regeringen ska kunna påverka handläggningen genom generella föreskrifter. Möjligen avses främst krav på införandet av tidsfrister som föranleds av EU-rätten.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att den föreslagna organisationsförändringen kommer att innebära ett stort tapp i kontinuitet och effektivitet under överskådlig tid. Hur erforderlig kompetens ska kunna uppbådas är en stor fråga. Utredningen ger inte tillräckliga besked i denna del annat än att dessa frågor ska utredas vidare.

En ny tillstånds- och granskningsplikt (14.7)

Mark- och miljööverdomstolen har inte några principiella invändningar mot förslagen om hur förprövningen ska gå till, i två olika spår. Det finns goda skäl till att anpassa regelverket till hur EU-rätten är uppbyggd.

Domstolen har emellertid inte möjlighet att granska förslaget såvitt avser vilka verksamheter som ska omfattas av tillstånds-, gransknings- anmälning- eller registreringsplikt.

En tydligare miljöbedömningsprocess (14.8)

Den stegvisa process som föreslås, vilken ska leda till miljöprövningsmyndighetens motiverade slutsats har domstolen i sig inte invändningar emot, och den processen säkert uppfattas som tydligare och mer förutsägbar än nuvarande ordning, vilket givetvis är en fördel. Det framstår emellertid inte som om processen fram till prövning nödvändigtvis är snabbare än dagens.

Utredningen bedömer att utdragna processer om miljökonsekvensbeskrivningens tillräcklighet kan undvikas. Förslaget ställer dock höga krav på myndigheten. Det motiverade yttrandet kommer att vara omfattande och kräva betydande arbetsinsatser enligt domstolens bedömning.

Allmänhetens deltagande föreslås inträda först när miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad har bestämts. Omfattningen och detaljeringsgraden blir således en ren myndighetsprodukt. Det är tveksamt om förslaget i denna del överensstämmer med Århuskonventionen. Ett tidigt deltagande från allmänheten, med möjlighet till påverkan förbättrar förutsättningarna för att miljökonsekvensbeskrivningen får rätt inriktning från början och inte först efter överklagande. En del överklaganden kan säkert också undvikas om tidiga samråd genomförs. Det bedöms alltså kontraproduktivt att begränsa allmänhetens deltagande på det sätt som föreslås.

En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (14.9)

Beträffande tidsfrister kan domstolen inte finna bärande skäl att införa sådana, utöver de som följer av EU-rätten. Betänkandet är inte tydligt i detta avseende, men domstolen avstyrker att tidsfrister införs i andra fall än när det krävs enligt EU-

rätten. Ett övermått av tidsfrister för de olika stegen riskerar i stället att försvåra hanteringen och tvinga myndigheten att fatta ett antal beslut under handläggningen.

Allmänt sett kan användning av tidsplaner vara ett användbart sätt att öka förutsebarheten vid ärendehanteringen och underlätta för de inblandades planering.

Förslaget beträffande tillståndets rättsverkan är inte tillräckligt genomarbetade för att nu leda till ändringar. I grunden synes förslaget böttna i en önskan från verksamhetsutövare om att kunna genomföra ändringar av verksamheten på ett enklare sätt.

Förslaget lämnar många frågor till tillsynen, vilket innebär behov av förstärkning av tillsynen, i klartext fler handläggare.

Om det allmänna villkoret inte längre ska ha rättsverkan och enbart uttryckliga villkor i tillståndet ska ha denna verkan finns ett större utrymme för tillsynsmyndigheten att ställa krav. Detta ökar knappast tryggheten och förutsägbarheten för verksamhetsutövaren. Det kan dessutom i stället innebära ett utökat antal villkor, dvs. en högre grad av detaljreglering, vilket alltså inte är ägnat att förenkla tillståndprocessen. Det är dock en viktig utgångspunkt att tillståndet bör reglera villkor och bestämmelser som är nödvändiga för tillåtligheten medan mindre verkningar överlämnas till egenkontroll och tillsyn.

Om generella föreskrifter finns som reglerar en viss fråga finns ska denna fråga inte upprepas i villkor – detta tillämpas redan idag. Om användningen av generella föreskrifter skulle öka – såsom föreslås – i kombination med att det inte av tillståndet går att utläsa vad verksamheten är bunden av blir det mindre transparent för övriga intressenter vad som gäller i ett specifikt fall. I hur hög utsträckning generella föreskrifter alls kan komma till användning är dock ovisst.

Ett nytt enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder (14.10)

Domstolen har inte invändningar mot ansatsen att genomföra MKB- direktivet på ett tydligare sätt, dvs. att gå från en prövning enligt tillsynsbestämmelserna till förprövning som ger rättskraft.

För vissa av dagens A- och B-verksamheter kommer förslaget om granskningsplikt innebära att det blir möjligt att undvika en tillståndsprövning och

att göra en specifik miljöbedömning, utan i stället få en prövning genom igångsättningsbesked. Rimligen bör andelen beslut som utmynnar i beslut om ej betydande miljöpåverkan öka med förslaget. Detta särskilt då hänsyn vid bedömningen ska få tas till sådana skyddsåtgärder och andra villkor som kan minska påverkan. Det kan noteras att en sådan bedömning kan bli mycket komplicerad i mål med relativt stor omfattning. Samma materiella regler som tidigare kommer att gälla.

När det gäller vattenverksamhet ska sakägare och uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare anges. Det är tveksamt om förslaget bidrar till ökad effektivitet såvitt avser vattenverksamhet; snarare splittras denna genom att viss prövning sker av tillsynsmyndighet (länsstyrelse) och av domstol vad avser NAP- prövning. De verksamheter som i dag är anmälningspliktiga vattenverksamheter ska fortsatt hanteras av tillsynsmyndighet. Övrig vattenverksamhet (förutom NAP -målen) blir antingen direkt tillståndspliktig eller granskningspliktig verksamhet och hanteras vidare med igångsättningsbesked eller som tillståndspliktig verksamhet. Det innebär att tillsynsmyndigheten, den nya miljöprövningsmyndigheten och mark- och miljödomstolarna är inblandade. Prövningen kan därmed kompliceras av gränsdragningsproblem.

En mer digital miljöprövningsprocess (14.11)

Mark- och miljööverdomstolen har inga särskilda synpunkter att förmedla, annat än att publicering på webbplats kräver ytterligare överväganden, inte minst med avseende på GDPR-bestämmelserna.

Hantering och reglering av vissa frågor som bör vara kvar i nuvarande prövningsorganisation (14.12)

Mark- och miljööverdomstolen anser att det är oklart varför vissa mål- och ärendetyper ska vara kvar i nuvarande prövningsorganisation.

Stämningssmål ska fortsatt handläggas av mark- och miljödomstolen som första instans. Prövning av tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel om verksamheten omfattas av en sådan nationell plan för moderna miljövillkor som avses i 11 kap. 28 § miljöbalken (NAP-mål) föreslås fortsatt ske i mark- och miljödomstol med stöd av nuvarande bestämmelser i miljöbalken. I

vart fall leder förslaget till en splittrad organisation eftersom länsstyrelserna ska fortsatt ansvara för handläggning av anmälan om vattenverksamheter och för prövning av vissa tillstånd, dispens och anmälan enligt miljöbalken. Som påpekats uppkommer oundvikligen frågor om kompetensförsörjningen för dessa instanser.

Begränsning av vissa myndigheters talerätt (14.13)

Mark- och miljööverdomstolen har inte uppfattat att myndigheternas olika uppgifter skulle vara oklara, men har inga synpunkter om det bedöms finnas behov av förtydliganden.

Det bör påpekas att myndigheters deltagande i tillståndsprocessen är av stort värde och möjliggör en allsidig prövning som innebär att olika samhällseliga aspekter kan beaktas och därmed säkrar ett materiellt riktigt avgörande. När myndigheter inte yttrar sig i processen uppfattar domstolen att det ofta beror på resursbrist.

Myndigheter överklagar ganska sällan – möjligen även det beroende på resursbrist – men det är av värde för praxisbildningen. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att inskränkningar av myndigheters deltagande i processen inte bör ske.

Behov av en effektiv och enhetlig tillsyn (14.14)

Föreslagna ändringar, organisatoriskt och materiellt, innebär att behovet av tillsyn kommer att öka högst avsevärt. Mark- och miljööverdomstolen kan i allt väsentligt ansluta sig till utredningens bedömningar i denna del.

Följdändringar i miljöbalken, andra lagar och förordningar (14.15- 14:17)

Förslaget att införa ett nytt 20 kap. förefaller ändamålsenligt. Som framförts har Mark- och miljööverdomstolen inte möjlighet att detaljgranska författningsförslagen. Förutsatt att regeringen går vidare med förslagen får förutsättas att en ytterligare remissrunda genomförs.

I sammanhanget kan ändå påpekas att begreppet ”miljöprövning” ter sig väl generiskt för att förbehållas enbart prövning av vissa ärenden hos miljöprövningsmyndigheten. Risker för begreppsförvirring är uppenbar. Domstolen har även svårt att se vad den föreslagna bestämmelsen i 20 kap. 28 § tillför. Som utredningen själv konstaterar är miljöbalken en skyddslagstiftning och ingen exploateringslagstiftning, och regler som ger vid handen att miljötillstånd är en

slags rättighet bör undvikas. Vilka materiella regler som ska uppfyllas i det enskilda fallet torde dessutom ha framgått under miljöbedömningsprocessen.

Konsekvenser och övergångsbestämmelser

Konsekvenser för domstolarna

Den nya myndighetens beslut ska prövas av mark- och miljödomstolarna efter överklagande. Enligt utredningen kommer detta att leda till färre mål i domstolen och därför minskade kostnader. De beräkningar som ligger till grund för den minskningen framstår som preliminära och innehåller flera osäkra faktorer. Det finns inga tydliga belägg för att antalet mål i domstol kommer att minska, tvärtom talar en del för motsatsen.

Utredningen föreslår också att äldre mål och prövningar av moderna miljövillkor för vattenkraft, de s.k. NAP-målen, efter genomförandet av reformen ska prövas av mark- och miljödomstolarna enligt nuvarande regler. Förslagen innebär att mark- och miljödomstolarna under en mycket lång tid kommer tvingas ha parallella handläggningsformer. Det kommer ställas stora krav på domstolarna organisatoriskt för att kunna hantera denna uppgift. Både resurs- och bemanningsfrågorna kommer vara svåra att lösa. Förslaget avstyrks därför.

Även om handläggningen vid domstol innehåller kostnadsposter motsvarande resor, lokaler m. m. är den största kostnaden relaterad till personalen. Som utredningen konstaterar har domare en långt gående anställningstrygghet och en eventuell minskad måltillströmning kan alltså inte självklart balanseras genom att minska antalet domare. Det framstår därför som olämpligt att som föreslagits finansiera den nya myndigheten med en överföring av anslag från Sveriges domstolar, eftersom någon egentlig besparing inte uppstår där.

Utredningen tar upp frågan om domarbanans attraktivitet och noterar att vissa svårigheter finns att rekrytera domare till mindre orter, däribland till mark- och miljödomstolarna. Skulle ansökningsmålen flyttas från domstolarna skulle enligt vad utredningen har erfarit attraktiviteten ytterligare påverkas negativt, särskilt vid de domstolar som inte är lokaliserade i storstadsregionerna. Frågan framstår som viktig och förtjänar att belysas ytterligare. Förslag som försvårar den situation

som redan flera gånger konstateras föreligga vid rekrytering av domare framstår som mycket problematiska.

Utredningen gör bedömningen att Mark- och miljööverdomstolen får en mer framträdande roll som prejudikatinstans. Generellt bör emellertid en förflyttning av ansvaret från Högsta domstolen till annan domstol ske med viss försiktighet. De högsta domstolarna fyller en särskild funktion i rättsväsendet vilket speglas genom deras organisation och särskilda processregler. Om förslagen genomförs måste även de processuella förutsättningarna för Mark- och miljööverdomstolen ändras i syfte att trygga en enhetlig praxisbildning.

Om prövningen av tillståndsansökningar framöver ska göras av en myndighet, kan övervägas om prövningen av överklagade myndighetsbeslut bör flyttas från de allmänna domstolarna, i vilka mark- och miljödomstolarna ingår, till förvaltningsrätterna. Detta eftersom karaktären på dessa domstolars prövning i högre grad än tidigare kan jämföras med den prövning som sker hos förvaltningsrätterna. I detta sammanhang ska påpekas att nuvarande struktur och organisation av mark- och miljödomstolarna är mycket effektiv och rättssäker. Domstolens sammansättning när målen avgörs bidrar till att avgörandena håller hög klass och till att parter i allmänhet hyser stort förtroende för domstolens avgöranden. Målen innehåller ofta mycket svåra tekniska frågor. Vid bedömningen av dessa frågor är det ovärderligt att det i mark- och miljödomstolarna ingår tekniska ledamöter. Dessa saknas i förvaltningsdomstolarna. Det är också viktigt att mark- och miljödomstolarna i sin föreslagna roll som överprövningsinstans har möjlighet att göra prövningar i sak. En lämplig ordning skulle kunna vara att flytta över mark- och miljödomstolarna i deras nuvarande form till lämpliga förvaltningsrätter och Kammarrätten i Stockholm. Mark- och miljödomstolarna skulle då liksom idag vara en särskild domstol, men inom en förvaltningsdomstol. Det är viktigt att dessa domstolar lokaliseras så att det är möjligt att rekrytera kvalificerad personal.

Konsekvenserna i övrigt

Konsekvenserna för allmänheten är som noterats ovan i huvudsak negativa, med avseende på inflytande och ersättning. Särskilt det minskade deltagandet i samrådsprocessen måste bedömas som negativt.

Enligt utredningen kommer konsekvenserna av förslagen vara effektiva och förutsägbara miljötillståndsprocesser vilket ska bidra till minskade kostnader för näringslivet och en ökad investeringsvilja. Även om den nya myndigheten på lång sikt har förutsättningar att vara effektiv kan tiden innan verksamheten hittat sina former och tillräcklig erfarenhet och kompetens har upparbetats bli lång.

Det framgår inte närmare på vad bedömningen att den totala bemanningen på den nya miljöprövningsmyndigheten behöver uppgå till 220–300 årsarbets-krafter grundas på. Inte heller framgår varifrån dessa personer ska rekryteras. Som utredningen har konstaterat är det inte att förvänta att domare kommer att söka sig till den nya myndigheten.

Det finns en stor risk att länsstyrelserna utarmas. Kopplingen mellan arbete med såväl tillstånd som tillsyn försvinner, något som är negativt för den allmänna kompetensnivån. Samtidigt kan alltså konstateras att med föreliggande förslag om innehållet i tillstånd och dess rättsverkan, kommer behovet av tillsyn att öka markant.

Dagens tillståndsprövning i domstol är beroende av den sakkunskap, även i ett regionalt perspektiv, som länsstyrelserna besitter. Utredningen menar att länsstyrelserna alltså ska vara en aktiv remiss- och partsinstans. Hur detta ska gå till är ovisst.

När det gäller övriga myndigheter är resurser i form av personal och kompetens är centrala för att se till att myndigheterna ska kunna bidra med yttranden av hög kvalitet och relevans och delta i prövningen på ett sätt som inte förlänger processen.

Under alla förhållanden måste förslaget, för att alls kunna genomföras tillföras betydande medel. Det gäller såväl tillstånds- som tillsynsorganisationer, och bedöms gälla även för ett modifierat förslag.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

För befintliga verksamheter som påbörjats, men som enligt förslaget bör omfattas av granskningsplikt, bör det, enligt utredningen, finnas en möjlighet att föreskriva om granskningsplikt. De befintliga verksamheter som behöver ansöka om igångsättningsbesked ska ges en viss övergångstid. Utredningen har bedömt att ansökan bör göras inom två år från ikraftträdandet och att verksamheten inte längre får bedrivas efter fem år med möjlighet till förlängning.

Detta kommer att innebära en omfattande ”nyprövning” av befintliga verksamheter som i dag bedrivs med stöd av anmälan. Det är oklart om detta gäller detta även vattenverksamheter som inte omfattas av NAP:en (dammar, andra anläggningar, markavattningsföretag). Arbetsinsatsen torde bli ganska omfattande för en ny myndighet.

Mari Heidenborg
Hovrättspresident

Claes-Göran Sundberg
Hovrättslagman

I handläggningen av ärendet har deltagit en referensgrupp, bestående av hovrättslagmannen Vibeke Sylten, hovrättsråden Ulf Wickström, Katarina Welin, Elisabeth Hartley och Frida Göranson, samt tekniska råden Ingrid Johansson och Annika Billstein Andersson.