

Klimat- och näringslivsdepartementet
Miljöprövningsenheten

Yttrande över Miljötillståndsutredningens betänkande, SOU 2024:98

Sammanfattning

Umeå tingsrätt har granskat Miljötillståndsutredningens betänkande (SOU 2024:98) med utgångspunkt främst i hur förslagen påverkar domstolens verksamhet.

Tingsrätten tillstyrker utredningen huvudförslag att förstainstansprövningen övertas av en ny myndighet. Detta ligger i linje med önskemålet att renodla domstolarnas roll. Reformen kan, rätt genomförd, effektivisera och förbättra miljöprövningsprocessen. Det finns även fördelar med att prövningsmyndigheten övertar länsstyrelsernas ansvar som MKB-myndighet, vilket kan underlätta samordning och genomförandet av bl.a. EU-förordningen om kritiska och strategiska råvaror. Även prövningen av Natura 2000-tillstånd bör emellertid inkluderas i den nya prövningsmyndighetens mandat.

Tingsrätten avstyrker bestämt förslaget att äldre mål och prövningar av moderna miljövillkor för vattenkraft (NAP-målen) ska kvarstanna i domstolarna. Detta är varken ändamålsenligt eller lämpligt och skulle skapa en orimlig situation där domstolen måste upprätthålla kompetens för förstainstansprövningar under flera decennier framöver. Flera av domstolens äldsta öppna mål har pågått i årtionden på grund av uppskjutna prövotider, och NAP-prövningarna är planerade att fortsätta in på 2040-talet. En sådan parallell organisation är ineffektiv och resurskrävande. Den nya prövningsmyndigheten bör därför ansvara för all förstainstansprövning i enlighet med utredningens huvudintentioner.

Mål om miljötillstånd kan ha en mycket stor påverkan på både samhällsutvecklingen och enskildas livsvillkor. I vissa mål är pressen från det omgivande samhället stor. Tingsrätten vill därför understryka att den självständiga och oberoende prövningen hos myndigheten behöver garanteras. Myndighetens ledningsform bör övervägas liksom att uttryckligen reglera vilken sammansättning som ska gälla när ett ärende ska prövas.

Tingsrätten har en rad synpunkter på utredningens förslag om hur miljöbedömnings- och tillståndsprocessen ska utformas. I vissa centrala delar behöver förslagen utvecklas och beredas ytterligare. Med hänsyn till den korta utredningstiden för en så omfattande reform är det inte förvånande.

Tingsrätten ser flera principiella brister i den föreslagna prövningsprocessen som riskerar att motverka syftet att skapa en effektivare och mer förutsebar process:

- Splittrad lagreglering som försvårar överblick och tillämpning.
- Avsaknad av tidig dialog med allmänhet och berörda.
- Obalans mellan skriftlighet och muntlighet.
- Otydlig processreglering för vissa situationer, bl.a. uppskjutna frågor.
- Det krävs en tydlig processuell ram för hanteringen av civilrättsliga frågor i anslutning till myndighetens prövning av tillstånd till vattenverksamhet.
- Oklarheter kring ett tillstånds rättskraft och förutsättningar för omprövning.
- Otydligheter kring hur tillsynen ska fungera i det framtida systemet.

Beträffande överprövningsprocessen behöver utredningens förslag kompletteras med mer genomarbetade bestämmelser, bl.a. avseende:

- Tydliga forumregler baserade på verksamhetens geografiska läge.
- Säkerställa en tydlig prövningsram och tydlig rollfördelning i miljöprocessen. Det bör övervägas någon form av preklusionsregler. Domstolens så kallade utredningsskyldighet måste klargöras och begränsas.
- En ventil till Högsta domstolen för prejudikatbildning.
- Enhetliga regler för kungörelse av ansökningar och beslut.

Tingsrätten avstyrker förslaget om generella författningsreglerade tidsfrister för handläggningmoment som går utöver vad EU-rätten kräver. Tidsfristerna riskerar att skapa undanträngningseffekter och påverka kvaliteten och rättssäkerheten negativt.

I sitt nuvarande skick riskerar förslagen att leda till en mer komplex, svåröverskådlig och tidskrävande process än dagens. Det är av vikt att detta åtgärdas under den fortsatta beredningen av reformen.

1. Fördelar med en ny prövningsordning och en renodlad domstolsroll

Miljötillståndsutredningen lägger fram förslag om en ny organisation för miljöprövningen, med syftet att skapa en mer samordnad, effektiv och förutsebar process. En central del i detta är att förstainstansprövningen flyttas från domstolarna till en ny nationell prövningsmyndighet. Umeå tingsrätt tillstyrker detta övergripande förslag. Utredningen bedömer, och tingsrätten instämmer, att en konsekvens av detta – en renodlad domstolsroll – kan bidra till stärkt rättssäkerhet och effektivitet i prövningssystemet. Utredningen har pekat på flera fördelar och domstolen lyfter här fram några exempel på bedömningar som vi instämmer i.

Genom förändringen kan domstolens fokus renodlas till överprövning av beslut och avgörande av tvister, vilket är domstolsväsendets kärnuppgift. Detta skapar

en tydligare rollfördelning i miljöprövningssystemet och följer den utveckling som successivt skett inom andra rättsområden. Den nuvarande ordningen där mark- och miljödomstolarna fungerar både som förstainstans för vissa verksamheter och som överprövningsinstans för andra har skapat en onödig komplexitet i systemet.

En renodlad överprövande roll skulle även öka förutsebarheten i prövningssystemet och göra processen mer enhetlig för alla typer av miljöprövningar. En tydlig rollfördelning är av stor vikt vid all typ av rättskipning.

En nationell prövningsmyndighet kan utveckla en hög specialisering och bygga upp särskild kompetens för miljöprövningar, vilket skapar förutsättningar för mer effektiva handläggningsprocesser och ökad enhetlighet i bedömningar. Med samlade resurser och specialistkompetens kan handläggningen av komplexa miljöärenden effektiviseras.

En specialiserad myndighet kan vidareutveckla arbetsmetoder, digitala verktyg och rutiner som är särskilt anpassade för miljöprövning, till skillnad från domstolarna som måste anpassa sina processer till en bred palett av ärendetyper. Detta skapar förutsättningar för högre kvalitet i beslutsunderlagen och mer enhetliga bedömningar över hela landet.

Genom ett samlat nationellt ansvar kan prövningen bli mer flexibel, där resurser kan omfördelas mellan regioner vid tillfälliga belastningar eller för att hantera särskilt komplexa ärenden. Detta är en stor fördel jämfört med dagens system där varje mark- och miljödomstol är begränsad till sitt geografiska område, även om det på frivillig basis förekommer utbyte mellan domstolarna vid arbetstoppar m.m.

Utredningens förslag att låta prövningsmyndigheten även ta över länsstyrelsernas nuvarande roll som MKB-myndighet är ett välkommet initiativ som kan bidra till ökad samordning och enhetlighet. Genom att samla ansvaret för både miljöbedömning och tillståndsprövning hos samma myndighet skapas förutsättningar för en mer sammanhållen och effektiv process.

Tingsrätten emellertid anser att prövningen av Natura 2000-tillstånd bör inkluderas i den nya prövningsmyndighetens mandat. Det är omotiverat att lämna kvar denna typ av prövningar hos länsstyrelsen. Kompetens för Natura 2000-prövningar kommer ändå att behöva byggas upp inom den nya myndigheten, och dessa prövningar har stora likheter med övrig miljöprövning. Det är också problematiskt att större befintliga verksamheter som saknar Natura 2000-tillstånd, men har miljötillstånd, kan ansöka om separata Natura 2000-tillstånd hos länsstyrelsen när det inte sker samtidigt med annan prövning. Detta fragmenterade ansvar motverkar den enhetlighet och samordning som reformen syftar till att uppnå.

När samma myndighet kan följa ett ärende från miljöbedömningens tidiga skede till det slutliga tillståndsbeslutet ökar förutsättningarna för kontinuitet och effektivitet. Verksamhetsutövare får en tydligare motpart genom hela processen, vilket bör förenkla kommunikationen och minska risken för motstridiga besked från olika myndigheter.

Denna samordning kan särskilt underlätta genomförandet av större infrastrukturprojekt och andra samhällsviktiga verksamheter, där dagens

uppdelade process ofta leder till fördröjningar och onödig administration. Samtidigt finns förutsättningar att upprätthålla ett högt miljöskydd genom samlad specialistkompetens inom myndigheten.

De senaste årens utveckling inom EU-rätten, med ökade krav på snabbare tillståndprocesser för bl.a. förnybar energi och strategiska råvaror, ställer nya krav på det svenska miljöprövningssystemet. Utredningens förslag ökar förutsättningarna för att Sverige ska kunna leva upp till dessa krav.

Särskilt EU-förordningen om kritiska och strategiska råvaror ställer specifika krav på tidsramar för tillståndprocesser. En samlad prövningsmyndighet med nationellt ansvar har bättre förutsättningar att prioritera och hantera sådana ärenden inom de tidsramar som EU-rätten föreskriver, jämfört med dagens fragmenterade system.

Genom att samla prövningen hos en myndighet skapas också bättre förutsättningar för att implementera framtida EU-rättslig reglering på området på ett enhetligt sätt. Myndigheten kan bygga upp särskild kompetens kring EU-rättens krav och säkerställa att dessa genomförs korrekt i den nationella tillämpningen.

Domstolen bedömer sammantaget att inrättandet av en ny miljöprövningsmyndighet enligt utredningens huvudförslag har potential att skapa ett mer effektivt, förutsebart och rättssäkert prövningssystem. Trots den ingripande reformen, med de osäkerheter det för med sig, finner tingsrätten av dessa skäl att reformen bör tillstyrkas. Förslaget kan förväntas bidra till effektivare handläggning inom miljöprövningen.

För att reformen ska få full effekt krävs dock att vissa delar av utredningens förslag utvecklas vidare. Domstolens synpunkter på dessa delar utvecklas i kommande avsnitt.

2. Övergripande synpunkter på förslagen

I detta avsnitt lämnar tingsrätten vissa övergripande mer tematiska synpunkter på förslagen.

2.1 En oberoende prövningsinstans med reglerad sammansättning

Miljötillståndsprövningar innefattar ofta avvägningar mellan betydande motstående samhällsintressen och kan ha stor påverkan på både enskildas rättigheter och samhällsutvecklingen i stort. Dessa prövningar har därför många likheter med de avvägningar som traditionellt görs i domstol. När prövningen nu föreslås flyttas från domstolarna till en förvaltningsmyndighet uppstår särskilda utmaningar vad gäller att säkerställa beslutsfattarnas oberoende och integritet.

Oberoendet som grundläggande rättssäkerhetsfråga

Miljötillståndsbeslut rör ofta verksamheter där det finns starkt politiskt intresse, betydande ekonomiska värden och omfattande miljöpåverkan. I sådana ärenden kan beslutsfattare utsättas för olika former av påtryckningar, både formella och informella. Domstolsväsendet har genom sin konstitutionella ställning och domarnas grundlagsfästa självständighet ett inbyggt skydd mot sådan påverkan.

När prövningen flyttas till en förvaltningsmyndighet behöver ett skydd säkerställas genom regler om myndighetens organisation och beslutsfattande.

Oberoendet är inte enbart en fråga om faktisk självständighet utan också om legitimitet och tilltro till processen. För att tillståndsbesluten ska åtnjuta förtroende hos alla parter – verksamhetsutövare, myndigheter, miljöorganisationer och allmänheten – krävs att beslutssystemet uppfattas som objektivt och sakligt.

Behov av reglerad sammansättning

Till skillnad från utredningens förslag, som i stor utsträckning lämnar frågor om beslutsfattandet till den nya myndighetens interna arbetsordning, anser domstolen att beslutsfattandets sammansättning bör regleras i författning. Det finns flera goda exempel på sådan reglering:

Miljöprövningsdelegationerna har en författningsreglerad sammansättning där beslut fattas av en ordförande (lagfaren jurist) tillsammans med en miljösakkunnig (med teknisk eller naturvetenskaplig kompetens). Denna modell har fungerat väl och säkerställer att både juridisk och miljöteknisk expertis vägs in i varje beslut.

Även andra specialiserade förvaltningsmyndigheter med domstolsliknande funktioner har särskilda regler om beslutsfattandet i vissa ärendetyper för att garantera rättssäkerhet och oberoende. Det är t.ex. en åklagare, inte Åklagarmyndigheten som är beslutande i vissa frågor som rör den myndigheten och på motsvarande sätt är det en förrättningslantmätare, inte Lantmäteriet, som beslutar i förrättningar.

Tingsrätten anser att det bör författningsregleras vem eller vilka i myndigheten som ska vara behörig att fatta beslut om miljötillstånd.

Ledningsformens betydelse för oberoendet

Utöver reglerad sammansättning vid beslut är myndighetens övergripande ledningsform av betydelse för att garantera oberoendet. En myndighet som har omfattande beslutsfattande i enskilda ärenden behöver en ledningsform som säkerställer att den operativa verksamheten inte blir föremål för otillbörlig styrning.

Domstolen noterar att utredningen inte gjort någon djupare analys av lämplig ledningsform för den nya prövningsmyndigheten. En sådan analys bör göras i det fortsatta beredningsarbetet med beaktande av myndighetens särskilda karaktär och behov av oberoende beslutsfattande. Styrelseform är en möjlighet som bör övervägas särskilt.

Dessa frågor är av sådan principiell betydelse att de bör lösas redan vid reformens genomförande, inte överlämnas till myndighetens interna beslut eller senare justeringar.

2.2 Synpunkter på den föreslagna processens utformning och konsekvenser

Ett huvudsyfte med utredningens förslag är att skapa en mer samordnad, effektiv och förutsebar miljöprövningsprocess. Tingsrätten ställer sig förstås

bakom denna ambition, men ser flera principiella brister i den föreslagna processens utformning som riskerar att motverka syftet. Dessa brister bör åtgärdas i den fortsatta beredningen för att reformen ska ge den önskade effekten.

Splittrad reglering försvårar överblick och tillämpning

Den föreslagna regleringen av miljöprövningsprocessen är utspridd över flera kapitel i miljöbalken samt olika förordningar. Detta försvårar överblick och förståelse av processen som helhet. Till skillnad från dagens system, där förfaranderegler för domstolsprövningen till största del är samlade i 22 kap. miljöbalken, föreslår utredningen att bestämmelserna delas upp mellan 6 kap., 20 kap. miljöbalken samt miljöprövningsförordningen och miljöbedömningsförordningen.

En splittrad reglering riskerar att skapa otydlighet om vilka regler som gäller i olika situationer och försvårar för både verksamhetsutövare och andra berörda att förstå processen. Särskilt problematiskt är att utredningen i vissa fall förutsätter tillämpning av förvaltningslagens generella regler utan att klargöra hur dessa ska samspela med de särskilda reglerna för miljöprövning.

Tingsrätten bedömer att en mer sammanhållen reglering av förfarandet skulle bidra till ökad tydlighet och rättssäkerhet. Omfattande omflyttningar av bestämmelser bör om möjligt undvikas vid genomförandet för att underlätta omställningen till den nya prövningsprocessen.

Avsaknad av tidig och meningsfull dialog

En grundläggande brist i den föreslagna prövningsprocessen är att allmänhet och enskilda berörda ges information och möjlighet att yttra sig först när ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) redan har färdigställts och lämnats in. Detta innebär en betydande och avgörande skillnad jämfört med dagens system, där verksamhetsutövaren är skyldig att samråda med berörda innan miljökonsekvensbeskrivningen upprättas.

Tingsrätten ser tydliga risker med denna avsaknad av tidig dialog. Erfarenheter, bland annat från omprövningsmålen rörande den nationella planen för vattenkraft (NAP-målen), visar redan idag på de negativa konsekvenserna av utebliven tidig dialog för processens effektivitet. När synpunkter och invändningar från berörda kommer in i ett sent skede, först när prövningen hos myndigheten inletts, ökar risken för en betydligt mer komplex och ineffektiv process. Detta kan leda till omfattande kompletteringsbehov, mer utdragna processer och, i värsta fall, att verksamhetsutövaren behöver göra omfattande omarbetningar av både ansökan och MKB. Vidare kan frånvaron av en samrådsredogörelse försvåra prövningsmyndighetens möjligheter att utforma en realistisk tidsplan för handläggningen, och den sena dialogen kan även inverka negativt på möjligheterna att hålla de tidsfrister som krävs enligt exempelvis EU-förordningen om strategiska råvaror.

Domstolen anser att det vore mer ändamålsenligt att skapa incitament för en tidig dialog mellan verksamhetsutövaren och berörda. En sådan dialog bidrar till mer genomarbetade ansökningar och effektivare prövningsprocesser. Särskilt för större verksamheter med betydande påverkan på omgivningen är den tidiga dialogen av stor betydelse för att skapa acceptans och identifiera potentiella konfliktområden innan ansökan ges in.

Tingsrätten är inte heller övertygad av utredningens tolkning av EU-rätten och Århuskonventionen gällande allmänhetens deltagande i miljöbedömningsprocessens tidiga skeden. Utredningen hänvisar till artikel 6.5 i Århuskonventionen men förefaller göra en snäv tolkning av dess innebörd. Det finns en risk att de föreslagna förändringarna inte fullt ut uppfyller Århuskonventionens krav. Även om konventionen inte har direkt effekt i svensk rätt är Sverige folkrättsligt bundet av den, och nationella bestämmelser ska tolkas konventionsenligt, vilket Mark- och miljööverdomstolen tidigare har gjort (MÖD 2014:30).

Slutligen vill domstolen uppmärksamma att utredningen inte tillräckligt har beaktat konsekvenserna av Gränsälvsoverenskommelsen mellan Sverige och Finland. Överenskommelsen har en bredare tillämpning än vad utredningen förefaller ha utgått från och avser inte enbart verksamheter med betydande miljöpåverkan. Detta innebär att överenskommelsen sannolikt även är tillämplig på verksamheter som enligt utredningens förslag ska omfattas av granskningsplikt. Det är därför nödvändigt att i den fortsatta beredningen genomföra en djupare analys av hur Gränsälvsoverenskommelsen påverkas av den föreslagna prövningsprocessen, särskilt avseende de tidsfrister som föreslås, för att säkerställa Sveriges möjligheter att uppfylla sina internationella åtaganden.

Ansökans innehåll

När det gäller krav på ansökans innehåll vill domstolen framhålla behovet av att tydliggöra bestämmelserna istället för att enbart överföra dessa till miljöprövningsförordningen. Exempelvis kan övervägas om det ska tydliggöras att en ansökan ska innehålla yrkanden, dvs. vad ansökan om tillstånd omfattar, förslag till villkor och uppgifter som visar att rådighet föreligger. Det är vanligt att domstolen behöver förelägga om kompletteringar i samtliga dessa delar.

Behov av tydligare reglering för det offentliga samrådets genomförande

Utöver den kritik som kan riktas mot avsaknaden av en tidig dialog, ser tingsrätten även ett behov av ytterligare överväganden och en mer detaljerad och tydlig reglering för själva genomförandet av det formella offentliga samråd som föreslås ske efter ansökans ingivande. Detta är avgörande för att säkerställa ett rättssäkert och meningsfullt deltagande för allmänhet och berörda.

I den fortsatta beredningen bör därför särskilt beaktas hur detta samråds syfte och omfattning (inklusive kopplingen till både miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsansökan) klargörs. Vidare behöver formerna för kungörelse, samt principerna för att identifiera och nå ut till en relevant samrådsrets, utvecklas för att garantera transparens och effektivitet. Det bör i möjligaste mån klargöras under vilken tidsrymd samrådet ska anses pågå (jfr MKB-direktivets regler om samråd). Det innefattar frågan om samrådet ska anses pågå till en viss förutbestämd tid eller fortsatta under hela ärendet handläggning.

Om samrådsmöten ska hållas, är det också av vikt att prövningsmyndighetens ansvar för en aktiv och opartisk processledning, liksom för dokumentation, tydligt regleras. Slutligen bör syftet med och mervärdet av den föreslagna nya typen av samrådsredogörelse från sökanden, som ska ges in efter det offentliga samrådet, övervägas noggrant i förhållande till befintliga kommunikations-skyldigheter enligt förvaltningslagen. En genomtänkt och klar reglering av dessa

olika moment är central för att undvika processuella oklarheter och framtida tvister.

Obalans mellan skriftlighet och muntlighet samt processledning

Utredningens förslag förskjuter prövningsprocessen mot en mer renodlat skriftlig handläggning. Tingsrätten ser en risk i detta då domstolens erfarenhet pekar mot att ökade inslag av muntlighet i beredningen av ärenden ofta bidrar till en effektivare process. Muntlig förhandling, såväl förberedande sammanträde som huvudförhandling, är ofta ett mer ändamålsenligt sätt att uppnå snabb handläggning jämfört med enbart skriftlig handläggning.

Muntliga moment i processen, såsom förberedande sammanträden och förhandlingar, gör det möjligt för prövningsinstansen att genom direkt dialog reda ut oklarheter och missförstånd. Detta är ofta mer tidseffektivt än upprepade skriftväxlingsrundor, särskilt i komplexa miljöprövningsmål där tekniska, naturvetenskapliga och juridiska frågor behöver belysas från olika perspektiv. All erfarenhet av komplex ärendehantering visar att muntlighet vid processledning har tydliga fördelar framför en rent skriftlig handläggning genom att det underlättar kommunikation och förståelse mellan aktörerna.

Domstolen bedömer att utredningen även har underskattat behovet av skriftväxling i det föreslagna systemet. Om en ansökan omfattar en verksamhet med betydande miljöpåverkan kommer det oundvikligen att ske en tämligen omfattande skriftväxling för att klarlägga ståndpunkter och tillgodose utredningskrav, särskilt om synpunkter framförs från myndigheter, direkt berörda sakägare och allmänheten. Det finns inget som tyder på att det sker mindre skriftväxling hos dagens miljöprövningsdelegationer i ärenden där invändningar finns mot ansökan. Behovet av skriftlig förberedelse riskerar snarast att öka med utredningens förslag, inte minst eftersom ingen information eller samråd med berörda och allmänheten behöver ha skett innan ansökan lämnas in. Detta kan också leda till en mer komplicerad kommunikering än vad utredningen förutsett, då exempelvis sökanden måste ges tillfälle att bemöta alla inkomna synpunkter och alla parter har rätt till kommunikation innan ärendet avgörs.

Den nya prövningsprocessen bör därför i högre grad än vad utredningen föreslagit betona vikten av muntliga inslag och aktiv processledning för att främja en effektiv och rättssäker prövning. De nyligen genomförda ändringarna i miljöbalken, som syftar till att öka användningen av muntlig förberedelse både hos domstolar och miljöprövningsdelegationer, bör också beaktas i utformningen av den nya prövningsprocessen.

Processuella oklarheter och luckor

Utredningens förslag uppvisar vissa luckor och oklarheter när det gäller den processuella regleringen för specifika, men vanligt förekommande, situationer. Detta gäller exempelvis hanteringen av uppskjutna frågor (så kallade provotider), processen för ändringstillstånd samt förfarandet vid omprövningar. Det saknas en genomgripande analys av hur dessa särskilda processituationer ska hanteras inom ramen för den nya prövningsorganisationen.

Särskilt problematiskt är bristen på tydlighet kring vilka förfaranderegler som ska tillämpas vid prövning av uppskjutna frågor. Dessa frågor kan aktualiseras flera år efter att ett grundtillstånd har meddelats och kan ofta vara minst lika

komplexa som den ursprungliga tillståndsprövningen. Vid mark- och miljödomstolen i Umeå tingsrätt innehåller ca en tredjedel av de öppna ansökningsmålen en eller flera uppskjutna frågor, och provotidsutredningar pågår i dessa mål. Det förekommer utredningstider på över tio år för mål som rör miljöfarlig verksamhet. Dessa komplexa frågor kräver därför tydliga processuella ramar.

Domstolen bedömer att en mer genomarbetad analys och reglering av processen för dessa speciella situationer är nödvändig för att säkerställa en både rättssäker och effektiv prövning i den nya organisationen.

Civilrättsliga frågor vid prövning av tillstånd till vattenverksamhet

En överflyttning av förstainstansprövningen av vattenverksamheter till en ny prövningsmyndighet är ett betydande steg som kräver noggranna överväganden kring den processuella regleringen. Tingsrätten vill i detta sammanhang särskilt understryka vikten av att det säkerställs att den nya myndigheten har tillgång till och tillämpar adekvata processuella regler för att på ett korrekt och rättssäkert sätt kunna hantera de civilrättsliga tvister som ofta uppkommer i mål om vattenverksamhet.

Dessa mål innefattar inte sällan komplexa frågeställningar rörande exempelvis skadeståndsanspråk, ersättningsfrågor eller intrång i enskild rätt, vilka till sin natur är civilrättsliga. För att sådana tvister ska kunna hanteras på ett sätt som upprätthåller parternas rättssäkerhet och tilliten till prövningsprocessen, är det avgörande att förfarandet hos den nya myndigheten är utformat för att kunna hantera dessa aspekter.

En jämförelse kan göras med den relativt omfattande och detaljerade processuella reglering som gäller för Lantmäteriets hantering av civilrättsliga tvister rörande fastigheter. Inom lantmäteriförrättningar finns ett utvecklat system för att hantera tvistiga frågor som rör äganderätt, servitut, ersättningsfrågor och andra civilrättsliga aspekter, vilket inkluderar bestämmelser om bland annat utredning, partsbemötande och beslutsfattande i dessa delar. Denna typ av genomarbetad processuell ram bidrar till att säkerställa en hög grad av rättssäkerhet för de inblandade parterna. Detta måste ske på ett sätt som uppfyller Sveriges internationella åtaganden vad gäller processuell rättvisa och förmögenhetsskydd.

Med hänsyn till den betydande inverkan vattenverksamheter kan ha på enskildas rättigheter och egendom, är det tingsrättens uppfattning att det i det fortsatta beredningsarbetet noggrant måste analyseras och säkerställas att den nya prövningsmyndighetens processuella ramverk på motsvarande sätt är robust och ändamålsenligt för att hantera de civilrättsliga moment som är kännetecknande för många vattenmål. Utan en sådan tydlig och anpassad reglering finns en risk att prövningen av dessa aspekter brister i rättssäkerhet, vilket i förlängningen kan leda till ökade överklaganden och en mindre effektiv process än den avsedda. Staten kan bli skadeståndsskyldig om inte våra internationella åtaganden uppfylls. Det är därför av vikt att lagstiftaren överväger hur dessa processuella garantier bäst kan införlivas i den nya ordningen. Det torde vara uppenbart att förvaltningslagen inte är en tillräcklig processuell ram för att hantera civilrättsliga tvister mellan enskilda.

Oklarheter kring tillståndens rättskraft och tillsynens roll

Domstolen anser att utredningens förslag till ändringar gällande tillståndsrättskraft och omprövningsregler enligt 24 kap. miljöbalken kräver ytterligare överväganden och fördjupad analys i den fortsatta beredningen. Dessa regler är centrala för miljöprövningssystemets funktion och rättssäkerhet, då de avgör vilken bindande verkan tillståndsbeslut har och under vilka förutsättningar de kan ändras. Förslaget att begränsa tillståndens rättskraft och flytta fler frågor från tillståndsprövning till tillsyn behöver analyseras djupare med avseende på dess konsekvenser, både för verksamhetsutövares rättssäkerhet och för tillsynsmyndigheternas arbetssituation.

Domstolen vill särskilt framhålla att flera av utredningens centrala förslag – särskilt de som rör tillståndens rättskraft och omprövningsreglerna i 24 kap. miljöbalken – bygger på antagandet att en effektiv och välfungerande tillsyn kan hantera frågor som tidigare reglerats i tillståndsbesluten. Betänkandet ger intrycket att många utmaningar ska kunna lösas genom tillsynsprocessen, men presenterar få konkreta förbättringar för att säkerställa att tillsynsmyndigheterna har nödvändiga resurser, kompetens och verktyg för denna utökade roll.

Utan ett fördjupat beredningsunderlag gällande tillsynsfrågorna finns en betydande risk att de föreslagna ändringarna i prövningssystemet inte får avsedd effekt i praktiken. Tillsynens funktion är inte en sidofråga utan en grundläggande förutsättning för att skapa den tydlighet och effektivitet i miljöprövningssystemet som utredningen eftersträvar. Domstolen efterlyser därför en mer genomgripande analys av hur tillsynen ska utvecklas för att matcha de ändrade förutsättningarna i prövningssystemet.

Brister i det föreslagna förfarandet för granskningsplikt och igångsättningsbesked

Domstolen ser även brister i utredningens förslag till ett nytt, enklare tillståndsförfarande för så kallade granskningspliktiga verksamheter som ska avslutas med ett igångsättningsbesked. Även om intentionen om ett förenklat förfarande kan vara god, kräver förslaget i dess nuvarande form ytterligare överväganden och fördjupad analys för att säkerställa rättssäkerhet och effektivitet.

De förfaranderegler som föreslås för denna kategori av ärenden är otillräckligt utvecklade och riskerar att leda till oklarheter i tillämpningen. Utredningen förefaller underskatta komplexiteten även i dessa ärenden, inklusive behovet av skriftväxling och de motstående intressen som kan aktualiseras. Särskilt allvarligt är att förslaget inte säkerställer tillräckliga garantier för allmänhetens och enskildas delaktighet. För att möjliggöra insyn och en effektiv överprövning anser domstolen att det bör författningsregleras att ansökan om igångsättningsbesked som huvudregel ska kungöras, istället för att detta överlämnas till prövningsmyndighetens skönsmässiga bedömning. Nuvarande förslag om att endast i vissa fall kungöra riskerar att försvåra för domstolarna att tillämpa det förenklade kungörelseförfarandet vid överklaganden, vilket motverkar effektiviteten i hela prövningskedjan.

Vidare finns det betydande oklarheter kring hur de föreslagna tidsfristerna för igångsättningsbesked ska kunna hållas med bibehållen rättssäkerhet, särskilt med hänsyn till förvaltningslagens krav på kommunikation och utredningsansvar.

Risken är uppenbar att detta "enklare" förfarande i praktiken inte blir enklare eller snabbare, utan snarare leder till nya problem och rättsosäkerhet.

Sammanfattande bedömning

Sammantaget bedömer tingsrätten att den föreslagna nya miljöprövningsprocessen, i dess nuvarande utformning, innehåller flera brister som riskerar att motverka reformens uttalade syften att skapa en mer samordnad, effektiv och förutsebar process. Domstolen är inte övertygad om att förslagen i sitt nuvarande skick kommer att leda till dessa eftersträlvade förbättringar.

De huvudsakliga bristerna som har identifierats i detta avsnitt innefattar avsaknaden av incitament för en tidig och meningsfull dialog med allmänhet och berörda, en splittrad och otydlig författningsreglering, samt processuella oklarheter för viktiga och vanligt förekommande situationer, inkl. prövning av civilrättsliga frågor kopplade till vattenverksamhet. Vidare pekar förslaget mot en ökad skriftlighet på bekostnad av muntlighetens fördelar för effektiv processledning, och det finns oklarheter kring hur tillståndens rättskraft och tillsynens utökade roll ska fungera i praktiken. Dessa faktorer samverkar och skapar en påtaglig risk för längre handläggningstider och en mer komplicerad hantering för alla inblandade.

För att uppnå en reell effektivisering och en mer ändamålsenlig prövningsprocess är det enligt tingsrättens mening avgörande att förslagen omarbetas i den fortsatta beredningen. Särskilt fokus bör läggas på att säkerställa en tidig dialog, skapa en sammanhållen och tydlig processreglering, främja en lämplig balans mellan skriftlighet och muntlighet, klargöra rättsliga och praktiska förutsättningar för tillståndens verkan och tillsynens ansvar, samt säkerställa att processen som helhet inte leder till ökade tidsutdräkt. Dessa frågor är av sådan vikt att de behöver få ett stort och noggrant fokus innan reformen genomförs.

2.3 Tingsrätten avstyrker författningsreglerade tidsfrister

Utredningen föreslår ett flertal författningsreglerade tidsfrister för olika handläggningsmoment i miljöprövningsprocessen. Även om ambitionen att effektivisera handläggningen är lovvärd, anser tingsrätten att de föreslagna tidsfristerna leder till konsekvenser som behöver beaktas i den fortsatta beredningen.

Överimplementering av EU-rättsliga krav

Tingsrätten anser att lagstadgade tidsfrister för handläggningsmoment endast bör införas för de ärenden där sådana krav ställs inom EU-rätten. Utredningens förslag går längre än vad som krävs enligt EU-rätten genom att införa generella tidsfrister för alla ärenden, oavsett ärendetyp.

Flera av EU-förordningarna, exempelvis förordningen om strategiska och kritiska råvaror, innehåller specifika tidskrav för vissa typer av ärenden. Dessa tidskrav är motiverade av särskilda samhällsintressen och prioriteringar. När generella tidsfrister införs för alla ärenden urholkas möjligheten att ge särskild prioritet åt de ärenden där EU-rätten faktiskt ställer krav på snabb handläggning.

En mer ändamålsenlig lösning vore att begränsa de författningsreglerade tidsfristerna till de ärendetyper där EU-rätten ställer sådana krav, och för övriga ärenden använda målsättningar och handläggningsmål snarare än lagstadgade tidsfrister. Sådana tidsmål bör med fördel sättas av regeringen. Det skapar underlag för en dialog om vad som rimliga handläggningstider i olika typer av mål.

Prioriteringsdilemman och undanträngningseffekter

Ett system med omfattande lagstadgade tidsfrister för alla typer av ärenden riskerar att skapa svåra prioriteringsdilemman för prövningsmyndigheten. När lagstiftningen anger att exempelvis ett kompletteringsföreläggande ska meddelas inom 45 dagar eller en motiverad slutsats inom tre månader, oavsett ärendets komplexitet eller karaktär, skapar det en rigid struktur som kan leda till oönskade effekter. Erfarenheter från andra samhällsområden där tidsfrister införts visar att detta ofta leder till undanträngningseffekter där ärenden som inte omfattas av tidsfrister nedprioriteras.

På samma sätt riskerar de omfattande tidsfristerna i miljöprövningsprocessen att skapa ett system där fokus läggs på att uppfylla formella tidskrav snarare än på en kvalitativ och rättssäker handläggning av varje enskilt ärende utifrån dess förutsättningar.

Praktiska utmaningar med tidsfristerna

Flera av de föreslagna tidsfristerna framstår som orealistiska med hänsyn till ärendenas komplexitet och de praktiska förutsättningarna för handläggningen. Ett exempel är den föreslagna tidsfristen om 45 dagar för att meddela eventuella kompletteringsförelägganden.

För komplexa verksamheter, motsvarande dagens A-verksamheter, är ansökningshandlingarna ofta mycket omfattande och kräver ingående analys av många olika miljöaspekter. Att inom 45 dagar hinna:

- Analysera ansökan.
- Inhämta synpunkter från relevanta expertmyndigheter.
- Sammanställa behovet av kompletteringar.
- Utforma och meddela föreläggande.

framstår som svårt även för en väl fungerande prövningsmyndighet, särskilt med beaktande av att ansökningar ofta inkommer ojämnt fördelade över året, med toppar inför semesterperioder.

Utredningen har inte tillräckligt analyserat hur prövningsmyndigheten praktiskt ska kunna upprätthålla dessa frister under semestertider eller långhelger, då bemanningen naturligt är lägre. För en domstol som Umeå tingsrätt, med en domsaga som sträcker sig över ett stort geografiskt område med varierande klimatförhållanden, kan även yttre faktorer som snöförhållanden omöjliggöra nödvändiga platsbesök under stora delar av året, vilket ytterligare komplicerar rigida tidsfrister. Utredningen har enligt vår uppfattning inte tillräckligt analyserat vilka konsekvenser detta kan få för prövningsmyndighetens arbetsbelastning, personalbehov och organisering.

Konsekvenser för kvalitet och rättssäkerhet

En alltför stark betoning på handläggningstider och tidsfrister riskerar att negativt påverka kvaliteten och rättssäkerheten i prövningen. När handläggare arbetar under tidspress ökar risken för att viktiga aspekter förbises eller att bedömningar görs på ett otillräckligt underlag.

Miljöprövningar är komplexa avvägningar mellan olika intressen där noggrannhet och allsidig belysning är grundläggande för att nå miljömässigt och juridiskt hållbara beslut. Alltför snäva tidsfrister kan motverka denna grundläggande kvalitetsaspekt.

Vidare kan korta tidsfrister i processens inledande skeden leda till att prövningsmyndigheten, för att hålla tidsfristerna, begär mer omfattande kompletteringar än vad som egentligen är nödvändigt. Detta kan leda till onödigt och icke produktivt merarbete för både verksamhetsutövare och myndigheten.

Oklar rättslig status vid överskridna tidsfrister

Utredningen analyserar inte tillräckligt vilka rättsliga konsekvenser som uppstår om en tidsfrist inte hålls. Ska detta betraktas som ett fel i handläggningen? Kan det föranleda tillsynsåtgärder eller disciplinansvar för tjänstemän? Vilken roll spelar överskridna tidsfrister vid ett eventuellt överklagande?

Dessa frågor behöver klargöras för att säkerställa rättssäkerheten både för verksamhetsutövare och för de tjänstemän som ska tillämpa reglerna. En oklar rättslig status för tidsfristerna riskerar att skapa osäkerhet och potentiellt ogrundade förväntningar hos processens parter.

Sammanfattande bedömning

Tingsrätten avstyrker utredningens förslag om att införa generella författningsreglerade tidsfrister för handläggningsmoment som går utöver vad EU-rätten kräver. Istället bör följande ansats övervägas:

- Begränsa författningsreglerade tidsfrister till de ärendetyper där EU-rätten ställer sådana krav.
- För övriga ärenden, utforma ett system med tidsmål satta av regeringen som kan anpassas efter ärendenas komplexitet och prioritet.
- Krav på att prövningsmyndigheten ska upprätta individuella tidsplaner för varje ärende.
- Fokusera på andra åtgärder för att effektivisera processen, såsom ökad muntlighet och tydligare processledning.

Detta skulle skapa ett mer flexibelt system som både tillgodoser EU-rättens krav och möjliggör en effektiv och rättssäker handläggning anpassad efter ärendenas faktiska behov.

2.4 Överprövningsprocessen

När förstainstansprövningen flyttas från domstolarna till en prövningsmyndighet uppstår flera utmaningar för överprövningsprocessen. Utredningen har inte

tillräckligt analyserat dessa utmaningar och deras konsekvenser för en effektiv och rättssäker överprövning i domstol.

Otydlig reglering av forum för överklagande

Utredningen föreslår att forumreglerna för överklagande ska följa den generella bestämmelsen i 3 kap. 1 § femte stycket lagen om mark- och miljödomstolar. Detta innebär att det regionala kontorets geografiska placering i praktiken styr vilken domstol som ska pröva överklagandet.

Domstolen anser att detta är en olämplig lösning som kan ta bort det nuvarande sambandet mellan verksamheternas lokalisering och den prövande domstolen.

Utredningens förslag om att samarbete ska kunna ske mellan prövningsmyndighetens regionala kontor skulle i praktiken kunna innebära att ett överklagande rörande en verksamhet i Kiruna kommun kommer att prövas av mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Detta motverkar den lokala förankring och kännedom som är värdefull i miljöprövningar. Det får i sin tur konsekvenser för möjligheten att planera resurstilldelning till de domstolar som ska överpröva myndighetens beslut.

Det behöver därför författningsregleras till vilken mark- och miljödomstol överklagande ska ske, med tydliga kriterier baserade på verksamhetens lokalisering snarare än prövningsmyndighetens kontorsplacering.

Val av processregelverk vid överklagande

Tingsrätten vill även lyfta frågan om vilka processuella regler som ska gälla för domstolens handläggning vid överprövning av den nya myndighetens beslut. Enligt förslaget ska lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) bli generellt tillämplig vid sidan av miljöbalkens processregler. Frågan analyseras dock inte närmare. Ärendelagen är i första hand utformad för enklare, ofta skriftliga, ärenden. De miljömål som kan förväntas överklagas till mark- och miljödomstol är dock ofta stora, komplexa och utredningsintensiva. De kan involvera ett stort antal parter, omfattande skriftligt och tekniskt material samt ha ett betydande behov av muntlig förhandling, platsbesök (syn) och en aktiv materiell processledning från domstolens sida. Det finns anledning att noga överväga en mer lämplig processuell ram för domstolsprocessen. Det processuella ramverket för överprövningen måste vara anpassat och tillräckligt robust för att kunna hantera även dessa omfattande och krävande mål på ett effektivt och rättssäkert sätt. De nuvarande processreglerna i miljöbalken har visat sig otillräckliga och rättegångsbalken har tyvärr inte fått ett tillräckligt genomslag i domstolarnas tillämpning. Att då gå åt andra hållet framstår inte som rätt väg. Det vore bättre att säkerställa ett större genomslag för rättegångsbalkens principer.

Effektiv delgivning och kommunikation

Utredningens förslag innebär att kungörelse ibland tillämpas vid delgivning av ansökningar och vid delgivning av myndighetens beslut. Detta är en lämplig utgångspunkt som skulle kunna förenklas ytterligare genom att gälla som huvudregel. För att möjliggöra en effektiv överprövning i domstol är det särskilt viktigt att även ansökningar och beslut i ärenden om igångsättningsbesked kungörs.

Om prövningsmyndigheten kungör samtliga ansökningar enligt samma princip som domstolarna gör idag, möjliggör det för domstolarna att tillämpa det förenklade förfarandet vid kungörelse av överklaganden enligt 23 kap. 5 § miljöbalken. Detta effektiviserar handläggningen i överinstans avsevärt och det medför även en tydlighet för samtliga parter vid vilken tidpunkt överklagandetiden löpt ut.

Domstolen noterar att utredningens förslag överlämnat till nya prövningsmyndigheten att avgöra hur underrättelse om ansökningar och beslut ska ske för ärenden om igångsättningsbesked. För en enhetlig och effektiv överprövningsprocess bör samma principer gälla för alla beslut som kan överklagas, oavsett om de avser miljötillstånd eller igångsättningsbesked.

Kvalitet i myndighetens beslutsunderlag

För en effektiv överprövning i domstol är kvaliteten på prövningsmyndighetens beslutsunderlag och dokumentation av central betydelse. Utredningen berör inte tillräckligt hur myndighetens ärendehantering ska utformas för att underlätta den efterföljande domstolsprövningen.

Domstolen vill särskilt uppmärksamma vikten av att prövningsmyndighetens beslutsunderlag struktureras på ett ändamålsenligt sätt. När ett beslut överklagas och ärendet överlämnas till domstolen behöver handlingarna vara välstrukturerade och enkla att överblicka. I dagsläget förekommer det att miljöprövningsdelegationerna efter ett överklagande överlämnar sina handlingar i ostrukturerade pdf-filer som omfattar 1000-2000 sidor, vilket medför betydande merarbete för domstolen. I den föreslagna prövningsordningen kommer det att vara fråga om betydligt större omfattning.

Inom ramen för arbetet med att bilda en ny prövningsmyndighet bör säkerställas att myndighetens ärendehantering utformas så att handlingarna kan överlämnas till domstolen på ett strukturerat och ändamålsenligt sätt.

En ventil till Högsta domstolen

Utredningen avvisar tanken på en s.k. ventil till Högsta domstolen för miljötillståndsärenden. Domstolen anser att detta ställningstagande är felaktigt och att det tvärtom är av stor vikt att en sådan ventil införs.

Genom att A-verksamheter idag provas i mark- och miljödomstol som första instans finns möjlighet till prövning i Mark- och miljööverdomstolen och, efter prövningstillstånd, i Högsta domstolen. Detta har möjliggjort utveckling av vägledande rättspraxis som har stor betydelse även för prövningen av B-verksamheter.

När samtliga tillståndsprövningar flyttas till prövningsmyndigheten kommer, utan en ventil, ingen möjlighet finnas till prejudikatbildning i Högsta domstolen. Detta är särskilt problematiskt när ett helt nytt prövningssystem med nya materiella och processuella regler införs. Under åtminstone en övergångsperiod kommer det finnas ett betydande behov av vägledande avgöranden från högsta instans.

Domstolen anser att utredningens jämförelse med att det idag saknas ventil för B-verksamheter inte är relevant eftersom prövningen av B-verksamheter i stor utsträckning vägleds av de prejudikat som utvecklats genom prövningen av A-verksamheter.

Undvik att mål förs upp och ned i systemet flera gånger

Ett betydande problem med nuvarande ordning, som riskerar att bestå även med de föreslagna ändringarna om inte särskilda åtgärder vidtas, är den frekventa situationen där ärenden flyttas upp och ned mellan instanserna under processens gång. Det förekommer med viss frekvens att det gått tio år från den första ansökan till en lagakraftvunnen dom efter att ett mål har prövats, återförvisats och sedan prövats igen genom hela instanskedjan. Motsvarande förekommer även för mål om uppskjutna frågor. En sådan ordning är förstås inte rimlig.

Dagens system saknar tillräckliga hinder mot att sökanden återoppar ny utredning och nya omständigheter sent i processen, även i överinstans. Detta kan leda till att en ansökan som fått avslag i första instans, efter komplettering med ny utredning i överinstansen, återförvisas till underinstansen för exempelvis bestämmande av villkor. En sådan ordning medför dels en risk för att kvaliteten på de ursprungliga ansökningarna över tid försämrats, då sökanden kan kalkylera med möjligheten att komplettera i flera omgångar, dels att den totala handläggningstiden förlängs avsevärt. Även om en direkt jämförelse med dispositiva tvistemål inte är fullt ut möjlig, bör det övervägas att införa någon form av preklusionsregel för att i högre grad låsa det processmaterial som sökanden önskar återropa efter en viss tidpunkt i prövningen.

En anslutande processuell fråga gäller domstolarnas s.k. utredningsskyldighet i ett nytt prövningssystem. Tillståndsmål enligt miljöbalken är indispositiva och prövningsmyndigheten har en långtgående utredningsskyldighet. I förarbeten och i praxis har domstolarnas nuvarande utredningsskyldighet beskrivits som ”fullständig” och prövningsmyndigheten anses ha det yttersta ansvaret för att underlaget är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Uttalanden i praxis visar också att kravet på domstolens egen initiativkraft för att utreda målen är högt ställt och att domstolen måste vara specifik i sin kravställning. Det för närmast tankarna till en inkvisitorisk process. Det finns ingen tydlig gemensam bild i domstolarna hur dagens utredningsskyldighet ska tolkas. Utredningsskyldigheten i miljöprocessen bär i vart fall få likheter med den utredningsskyldighet som ju gäller även i andra indispositiva mål.

Det är därför av stor vikt att denna osäkerhet inte förs över till det nya systemet. Ramen för domstolens prövning måste vara tydlig. Det bör klart framgå att domstolen, särskilt i sin överprövande roll, inte ex officio är skyldig att utreda alla aspekter av ett mål som kanske endast överklagats i en begränsad del. Ansvaret för att definiera processramen och tillföra nödvändigt underlag bör primärt åvila parterna, det vill säga sökanden och de myndigheter som har att bevaka allmänna intressen. Domstolens uppgift bör vara att döma i målet utifrån tillämplig lagstiftning, inte att bevaka intressen. Detta skulle skapa en tydligare rollfördelning som på sikt gynnar effektivitet och kvalitet i rättskipningen. Och därmed även de intressen som enligt lagstiftningen ska beaktas.

Sammanfattande bedömning

Domstolen anser att utredningens förslag behöver kompletteras med mer genomarbetade bestämmelser för överprövning i domstol. Särskilt viktigt är att:

- Tydliga forumregler införs som baseras på verksamhetens geografiska läge snarare än prövningsmyndighetens organisation.

- Processreglerna som tillämpas i domstolarna måste vara anpassade till måltyperna.
- Enhetliga regler för kungörelse av såväl ansökningar som beslut införs för alla beslut som kan överklagas.
- Krav ställs på strukturerad dokumentation hos prövningsmyndigheten som underlättar domstolsprövningen.
- En ventil till Högsta domstolen införs för att möjliggöra prejudikatbildning.
- Överväg preklusionsregler och tydliggör överprövningens ram (inkl. utredningsskyldighetens omfattning).

Med dessa förbättringar skulle överprövningsprocessen bli mer effektiv och rättssäker, samtidigt som den bidrar till en enhetlig rättstillämpning i det nya prövningssystemet.

3. Tingsrätten avstyrker förslaget till övergångsbestämmelser

Domstolen avstyrker bestämt utredningens förslag om att äldre mål och prövningar av moderna miljövillkor för vattenkraft (NAP-målen) ska kvarstanna i domstolarna efter reformens genomförande. Förslaget innebär att parallella prövningssystem skulle behöva upprätthållas under en oacceptabelt lång tid, vilket medför allvarliga konsekvenser för både effektivitet, resursutnyttjande och rättssäkerhet.

Olämpligt med parallella prövningssystem under lång tid

Ett centralt syfte med reformen är skapa ett tydligare och mer enhetligt prövningssystem. Utredningens förslag om att låta äldre mål och NAP-prövningar kvarstanna i domstolarna motverkar direkt detta syfte.

Att upprätthålla parallella prövningssystem under en period av flera decennier är organisatoriskt ineffektivt och processuellt olämpligt. Vid domstolen finns i dagsläget cirka 50 tillståndsmål med uppskjutna frågor, varav cirka 15 inleddes för mer än 10 år sedan. De tre äldsta målen utgörs av vattenmål som inleddes på 1950-talet. Med utredningens förslag skulle domstolen behöva upprätthålla särskild kompetens och processer för dessa mål samtidigt som organisationen i övrigt anpassas till sin nya roll.

När ett processuellt regelverk inte längre tillämpas för förstainstansmål blir det allt svårare att upprätthålla kompetens kring det över tid. Vid personalomsättning och nyrekrytering ökar utmaningarna med att säkerställa korrekt tillämpning av ett regelverk som i övrigt är upphävt och ersatt, vilket medför risker för rättssäkerheten i hanteringen av äldre mål.

Särskilt om NAP-målen

Särskilt problematiskt är förslaget att prövningarna av moderna miljövillkor för vattenkraft (NAP-målen) ska kvarstanna i domstolarna. Dessa prövningar påbörjades 2022 och är enligt den nationella planen avsedda att fortsätta in på 2040-talet. Den ursprungliga tidplanen har redan förskjutits genom beslutade "pauser", vilket innebär att prövningarna sannolikt kommer att pågå ännu längre.

Domstolen anser att om huvudsyftet med reformen är att renodla domstolsrollen och samla förstainstansprövningen hos en myndighet, är det inte motiverat att göra undantag för just NAP-prövningarna, även om dessa har vissa speciella drag. Tvärtom skulle den nya prövningsmyndigheten, med rätt resurstilldelning, kunna bygga upp särskild kompetens för dessa ärenden och hantera dem mer effektivt än vad som är möjligt i en domstolsorganisation som successivt anpassas till en renodlad överprövningsroll.

Konsekvenser för domstolens resurser och kompetensförsörjning

Utredningens förslag skulle få betydande konsekvenser för domstolens resursplanering och kompetensförsörjning. Om äldre mål och NAP-prövningar ska kvarstanna i domstolen, måste domstolen under överskådlig tid upprätthålla teknisk specialistkompetens och juridisk kompetens specifikt för förstainstansprövningar. Samtidigt förväntas domstolen anpassa sin verksamhet och bygga upp kompetens för en förändrad roll med fokus på överprövning.

Denna dubbla kompetensprofil skapar praktiska utmaningar vid rekrytering och resursallokering. Det blir svårare att specialisera verksamheten och uppnå de effektivitetsvinster som reformen syftar till. Specialistkompetens riskerar att underutnyttjas eller bli alltför fragmenterad.

För de tekniska råden, som idag har en central roll i förstainstansprövningar, innebär förslaget en särskilt problematisk situation. Deras arbetssituation skulle under lång tid präglas av en blandning av äldre mål enligt tidigare regelverk och överklagandemål enligt det nya systemet. Detta skulle motverka möjligheten till djupare specialisering och påverka rekryteringsmöjligheterna negativt.

Erfarenheter från tidigare reformer

Domstolen vill understryka att erfarenheter från tidigare rättsliga reformer talar emot den lösning som utredningen föreslagit. Vid miljöbalkens införande 1999, då Koncessionsnämnden för miljöskydd och vattendomstolarna avvecklades, överlät man inte pågående ärenden att slutföras av dessa instanser. Istället överfördes målen till de nyinrättade miljödomstolarna.

Detta tillvägagångssätt innebar en tydligare reform med mindre administrativ komplexitet. De övergångsbestämmelser som då infördes gav en mer konsekvent lösning än vad som nu föreslås.

Domstolen anser att en liknande ansats bör väljas vid den nu aktuella reformen. Den nya prövningsmyndigheten bör från början överta samtliga förstainstansprövningar, inklusive pågående mål med uppskjutna frågor och NAP-mål.

Sammanfattande bedömning

Det är enligt tingsrättens bedömning helt enkelt nödvändigt att den nya prövningsmyndigheten övertar samtliga förstainstansprövningar, inklusive pågående mål med uppskjutna frågor och NAP-mål.

4. Resursmässiga konsekvenser för domstolarna

Domstolen noterar utredningens uppskattning att kostnadsminskningarna för mark- och miljödomstolarna, sett enbart till de tillståndsprövningar i första

instans som flyttas, skulle kunna uppgå till cirka 41 miljoner kronor. Domstolen vill dock framhålla att denna beräkning är ofullständig då utredningen helt har underlåtit att göra uppskattningar eller beräkningar av hur ändringarna påverkar antalet och typen av överklagade mål som kommer att hanteras av domstolarna. Detta är förstås en brist i konsekvensanalysen. De måltyper som föreslås flyttas från domstolarnas första instans kommer till stor del att återkomma som överklagade mål. Det rör sig ofta om komplexa och arbetskrävande mål som inte kan jämföras med en genomsnittlig styckkostnad för de överklagade mål som domstolarna hanterar idag. Domstolen bedömer att överklagandefrekvensen sannolikt kommer att öka jämfört med dagens nivå, särskilt under en inledande period. Faktorer som talar för detta är bland annat den nya myndighetens initiala brist på vana och erfarenhet av komplexa tillståndsprövningar, nya materiella och processuella regler, att allmänheten involveras senare i processen, samt att förändringar i tillståndens rättskraft och möjligheten till delegation kan leda till fler tvistiga frågor om villkorsregleringen. Även en ökad hantering av frågor inom tillsynen kan leda till fler överklagade tillsynsbeslut. Sammantaget innebär detta att den faktiska kostnadsminskningen för domstolarna sannolikt blir mindre än vad utredningen angett.

Om inte tingsrättens förslag om att fullständig överflyttning av samtliga förstainstansprövningar godtas, kommer domstolarna att under en avsevärd tid efter reformens ikraftträdande ha kvar alla de mål som var inkomna vid denna tidpunkt. Därtill kommer ännu inte inkomna NAP-mål. Med hänsyn till att handläggningen av tillståndsmål ofta är tidskrävande, och att många mål innehåller uppskjutna frågor (prövotider) som kan sträcka sig över många år, kommer det inte att bli fråga om en kostnadsminskning som realiseras under de första åren. Vid Mark- och miljödomstolen i Umeå finns som framgått ett stort antal tillståndsmål med uppskjutna frågor. De äldsta målen är från 1950-talet. Ett betydande antal komplexa mål kommer således att finnas kvar i domstolarna under många år, vilket innebär att domstolarna under överskådlig tid måste säkerställa personella resurser och bibehållen kompetens för att hantera och avgöra dessa. Detta måste beaktas vid resurstilldelningen.

Med beaktande av ovanstående delar domstolen inte utredningens bedömning att reformen kan förväntas leda till en kostnadsminskning motsvarande cirka 35 årsarbetskrafter för domstolarna. Även om viss "övertalighet" bland ordinarie domare kan uppkomma över tid, vilket lagstiftaren får ta höjd för vid reformer av detta slag med hänsyn till domares anställningsskydd, är det oacceptabelt om reformen leder till minskade anslag som tvingar fram nedskärningar av notarier och beredande/föredragande jurister. Dessa personalkategorier är centrala för domstolarnas beredningsorganisation och kapacitet att hantera den förväntade ökningen av komplexa överklagade mål. För att inte skapa en ineffektiv domstolsorganisation måste neddragningar ske med sådan framförhållning att rätt kompetens kan behållas. Det är nödvändigt att undvika en situation där ordinarie domare tvingas överta beredande juristers roll till följd av snabba budgetneddragningar som inte beaktar fullmaktsanställningarnas särskilda karaktär.

5. Exemplifiering utifrån ett av författningsförslagen

Domstolen har framfört att principiella brister i den föreslagna prövningsprocessen riskerar motverka syftet att skapa en effektivare och mer förutsebar process. Som framhållits innebär förslaget en splittrad reglering som försvårar överblick och tillämpning. Processregleringen är otydlig. För att exemplifiera domstolens slutsatser kommenterar domstolen här ett av utredningens författningsförslag, det som rör krav på kungörelsens innehåll i förslaget till ny 6 kap. 40 § miljöbalken och vissa sammanhängande författningsförslag rörande kommunicering av kungörelsen. Domstolen vill särskilt framhålla att nedanstående kommentarer endast är en exemplifiering och att domstolen anser att författningsförslagets utformning, uppbyggnad och placering generellt behöver ses över.

Otydligheter i författningsförslag om kungörelsens innehåll och dess kommunicering

Utredningen har när det gäller krav på kungörelsens innehåll fokuserat på att tydliggöra nuvarande bestämmelse i 6 kap. 40 § miljöbalken. Att utredningen utformat bestämmelsen med huvudsaklig förebild i vad som idag gäller för endast kungörelse av en miljökonsekvensbeskrivning medför att det uppstår oklarheter i vad som ska ingå i själva kungörelsen, hur den ska kommuniceras och vilka delar som är specifika för ärenden om vattenverksamhet. Flera delar av de förfaranderegler som följer av nuvarande reglering i 22 kap. 3 – 3 b §§ miljöbalken har inte överförts, något som i sin tur motverkar en effektiv och förutsebar process.

Det finns i betänkandet inget klargörande varför kungörelsen inte längre ska publiceras i ortstidning och inte heller varför inte kungörelsen ska innehålla en erinran om att kallelser och andra meddelande fortsatt publiceras på detta sätt. Jfr förslaget till 6 kap. 40 § miljöbalken med nuvarande reglering i 22 kap. 3 § första stycket 4 och 3 b § första stycket miljöbalken samtidigt som utredningens förslag till 23 kap. 5 § andra stycket 2 och tredje stycket inte ändras i sak. Vidare kan i detta sammanhang framhållas att utredningens förslag inte innebär någon ändring i sak i exempelvis 19 kap. 4 § första stycket miljöbalken som reglerar kommunala nämnders kungörelse vid prövning av miljöpåverkande verksamhet och inte heller ändring i sak i 9 § andra stycket lagen om ändring i lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929.

När det gäller samrådsmötet kan bestämmelsens första stycket 4 ge intryck av att samråd endast ska ske med verksamhetsutövaren. Det bör tydliggöras att det är myndigheten som bjuder in och ansvarar för samrådsmötet och att det är kallelse som utfärdas.

När det gäller krav på upplysning om rättighetsinnehavare (förslaget till 6 kap. 40 § andra stycket 3 miljöbalken) bör det övervägas om bestämmelsen snarast ska utformas mer i likhet med nuvarande reglering i 22 kap. 3 § 2 och 7 § miljöbalken. Det behöver i vart fall tydliggöras att upplysningen endast omfattar vattenrättsliga sakägare (fastighetsägare). Om upplysningen ska kvarstå i kungörelsen, behöver den även innehålla de konsekvenser som följer enligt förslaget till bestämmelse i 8 kap. 4 § miljöbedömningsförordningen.

När det gäller frist för att ange ersättningsanspråk bör tydliggöras att det endast avser ärenden om vattenverksamhet (förslaget till 6 kap. 40 § andra stycket 4 miljöbalken). Utredningens författningsförslag i denna del är dock motsägelsefullt eftersom det framgår av förslaget till 20 a § miljöbedömningsförordningen att kungörelsen ska delges bl.a. kända berörda sakägare i vattenverksamhet. Vid delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932) räknas yttrandetiden från delgivningstidpunkten. Utredningen klargör inte heller varför dagens mer förenklade förfarande, där kungörelsen skickas direkt till vattenrättsliga sakägare, inte kan användas fortsättningsvis (nuvarande 22 kap. 3 b § miljöbalken). Utredningens förslag till kommunikering enligt 20 b § miljöbedömningsförordningen motsvarar vidare endast 22 kap. 15 § medan nuvarande 22 kap. 8 § miljöbalken, som omfattar en annan krets, inte har överförts. Det saknas motiv till skälen till detta.

Det kan när det gäller kommunikering med sakägare vidare framhållas att det endast är kända berörda sakägare i ärenden om vattenverksamhet som det anges hur kommunikering ska ske och att det endast är beträffande denna krets som det ställs krav på sökanden att ange vilka som sökanden anser är berörda (förslaget till 3 kap. 2 § och 14 §§ miljöprövningsförordningen). Det saknas därmed ett regelverk för hur prövningsmyndigheten ska få kunskap om andra berörda sakägare och hur myndigheten ska kommunicera kungörelsen med dessa.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Mikael Forsgren i samråd med chefsrådmannen Anne Lillieroth, rådmännen Anna Svedjevik (föredragande) och Jonas Öhlund (föredragande) samt tekniska rådet Åsa Larsson (föredragande).

Mikael Forsgren