



En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess
SOU 2024:98
(KN2025/00288)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Kort sammanfattning

De huvudsakliga förslagen i betänkandet innebär:

- Att en ny miljötillståndsmyndighet ska inrättas som ersätter dagens miljöprövningsdelegationer vid tolv av landets länsstyrelser och förstainstansprövningen vid de fem mark- och miljödomstolarna.
- En nyordning för miljöbedömningsprocessen.
- En uppdelning av dagens tillstånds- respektive anmälningsplikt under miljöbalken (1998:808, MB) i fyra nivåer; miljötillstånd, igångsättningsbesked, anmälningsplikt och registreringsplikt.
- Tillståndsbesluten förändras genom att omfattningen av verksamheten inte längre behöver anges, det ”allmänna villkoret” avskaffas och rättskraften gäller bara vad som uttryckligen reglerats. Dessutom ska villkorsregleringen förenklas genom att endast sådana som avser verksamhetens ”tillåtlighet” ska meddelas. Resterande frågor överlämnas till tillsynen.

Vi ser poänger med och tillstyrker den förslagna förändringen av tillståndets rättskraft på så sätt att det allmänna villkoret utmönstras, samt införandet av en motiverad slutsats. Vi ser också fördelar med förslaget om inrättande av en ny prövningsmyndighet som ska ersätta miljöprövningsdelegationerna men efterlyser en djupare analys av om nyttan med förslaget uppväger de kostnader och omställningsproblem som det är förenat med.

Vi ifrågasätter att utredningens omfattande förslag verkligen kommer att ge en mer ”flexibel, effektiv och rättssäker process”. Utredningen konstaterar att den svenska tillståndsprövningsprocessens tidsåtgång generellt inte är ett stort problem och författningsförslagen som läggs fram i denna del



ska "kapa topparna". Vi har dock svårt att se att förslagen får någon betydande effekt på de fall som i dag drar ut på tiden.

Förslagen vilar i stor utsträckning på att fler frågor än idag ska hanteras inom ramen för tillsynen. Detta förutsätter en grundlig genomlysning av vilka effekter detta får och av förutsättningarna för tillsynen, något som saknas i utredningen. Vi ifrågasätter om den föreslagna reformen kan ske innan tillsynen stärkts avsevärt.

Vi avstyrker förslaget att frånta Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten samt länsstyrelserna rätten att initiera omprövningar och bifaller istället utredningens alternativa förslag att förtydliga ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna och tillsynsmyndigheten.

Vi avstyrker den föreslagna ändringen av samrådsordningen som innebär att kravet på tidigt samråd slopas, samt att den vidare kretsen myndigheter, kommuner och den berörda allmänheten ska involveras först efter att ansökan godkänts och MKB:n färdigställt. Det försämrar förutsättningarna för deltagande och lokal förankring och riskerar att motverka förslagets syfte genom att fler konflikter behöver hanteras genom överprövning.

Utredningens skrivningar om den nya Miljöprövningsmyndigheten ger anledning att betona den centrala principen om myndigheternas självständighet i myndighetsutövning och tillämpning av lag. Omorganisationen får inte innebära ökad politisk styrning i miljöprocessen.

Vi anser att relevanta författningsförslag ska ändras för att tydligare återspegla ordalydelsen i 2(4) MKB-direktivet, bland annat vad avser begreppet "undantagsfall".

Vi efterlyser också en grundligare analys av hur en ökad användning av generella regler ska åstadkommas och vilka effekter det får för flexibilitet, effektivitet och rättssäkerhet.

Allmänt om betänkandet

Vi vill inledningsvis fästa uppmärksamhet på det problematiska i att skriva ett remissyttrande över en utredning som omfattar drygt 2 100 sidor, varav 350 utgörs av förslag till ny lagtext. Utredningens omfång, dess bristande samordning och inkonsekventa författningsförslag innebär att utredningen är svåröverskådlig. Utredningen har i vissa delar gjort en gedigen undersökning och analys av tillståndssystemet under miljöbalken, men förslagen motsvarar inte alltid den analys som gjorts, vilket visar att utredningen varit alltför bunden av uppdraget i direktiven till förfång för den behövliga problematiseringen.

Till det kommer att utredningen i stora delar okritiskt anslutit till näringslivets narrativ om att miljöbalken är för krånglig, samråden med allmänheten överdrivna och tillståndprocesserna alltför tidskrävande. Motstående intressen som berörda enskilda och miljöorganisationer – för att inte nämna samerna – är i stort sett osynliga i utredningens texter.



Istället beskrivs den ideala miljöprocessen i mångt och mycket som en dialog mellan myndigheter och verksamhetsutövare. En omotiverad skepticism gentemot nuvarande miljömyndigheter lyser också igenom. Detta bildar inte en god utgångspunkt för en reform av en process som syftar inte bara till att vara effektiv, utan också till att uppnå beslut som säkerställer en hög nivå på miljöskydd, naturvård och klimatarbete, samtidigt som besluten förankras i lokalsamhället.

Vi menar vidare att utredningens förslag i flera avseenden kan komma att motverka syftet med reformen genom att komplicera miljöbalkssystemet och försena beslutsprocesserna. Gamla koncept ges nya namn och "förenklingar" lanseras utan förklaring om varför de skulle vara effektiva. Det här kan nog delvis förklaras av att utredningen saknat tillräcklig erfarenhet av miljöprocessen i praktiken – jfr det särskilda yttrandet av tekniska rådet Carl-Philip Jönsson vid mark- och miljödomstolen i Växjö – men också av en formalistisk syn på genomförandet av internationella förpliktelser i det nationella regelsystemet. Utredningen utgår i stor utsträckning från att EU-rätten är harmonisk i sig och missar därmed att de gemensamma rättsakterna inte alltid hänger ihop med varandra och även innehåller motsägelser i sig själva som ett resultat av förhandlingarna mellan medlemsstaterna. Vid implementeringen av EU:s miljö rätt måste man hantera sådana motsättningar för att de nationella regelverken ska fungera, vilket kan skapa nya oklarheter. På så vis kan resultatet bli att mycket av den enkelhet, förutsägbarhet och snabbhet som vinnas i processen hos den nya miljötillståndsmyndigheten förloras genom att antalet överklaganden ökar, liksom att besluten i högre utsträckning underkänns av mark- och miljödomstolarna. Utredningens förslag kan därför medföra inte bara att problemen skjuts upp till överprövningen utan också att reglerna i högre grad bestäms genom rättspraxis. En sådan ordning skulle försvåra förståelsen av reglerna och därmed förutsebarheten, försena miljöprocessen och öka konflikterna i samhället.

Utredningens förslag medför stora konsekvenser för tillsynen. Genom bl.a. förenklade och färre tillståndsprövningar och avgränsning av vilka frågor som regleras rättskraftigt genom tillståndet läggs uttryckligen fler uppgifter och ansvar på tillsynen. Därtill får tillsynsmyndigheterna bära ett tyngre ansvar när det gäller omprövning av tillstånd och uppdatering av tillståndsvillkor där det krävs. Inte minst framstår det ansvaret som centralt i ljuset av EU-kommissionens kritik och hotande överträdelseärende mot Sverige för bristande efterlevnad av EU-rättens krav gällande moderna miljövillkor, där Sveriges svar betonar just tillsynsmyndigheternas ansvar för löpande uppdatering och omprövning som en nyckel i vår efterlevnad av EU-rätten (KN2024/02529). Trots de stora konsekvenserna och utmaningarna för tillsynen innehåller inte denna utredning några närmare förslag på hur sådana konsekvenser ska hanteras. Utredningen indikerar att det finns behov av översyn av tillsynens organisation och även dess finansiering, men utan några närmare principiella förslag på vad som kan behövas för



att säkerställa en god miljörettslig reglering genom tillsyn när så stora delar av provningssystemet läggs om. Utredningens förslag tycks vila på en idé eller ett ideal om att stora delar av den miljörettsliga reglering som krånglat till miljöprovningen istället kan skjutas över till tillsyn och reglering genom generella regler, för att på så sätt få till stånd effektivare tillståndsprövning – men utan att faktiskt säkerställa förutsättningarna därför. Vi menar därför att det måste genomföras noggrannare undersökningar och även formuleras en tydligare plan för de nödvändiga följdförstärkningarna, eller -förändringarna av tillsyn och reglering genom generella regler, innan den de föreslagna reformerna kan aktualiseras.

En ny miljöprovningsmyndighet

Utredningen föreslår att en ny Miljöprovningsmyndighet inrättas. Myndigheten ska ha regionala kontor i Umeå, Falun, Stockholm, Örebro, Göteborg och Malmö. Den ska sköta all tillståndsprövning under miljöbalken, vilket medför att de fem mark- och miljödomstolarna inte längre är första instans för tillståndsprövningar av A-verksamheter enligt 9 kap. eller vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken. Syftet med förslaget är att ensa beslutsfattandet i landet, standardisera handläggningen och komma ifrån den obalans som idag finns mellan länsstyrelser med respektive utan miljöprovningsdelegationer.

Det här är ett förslag som vi kan stödja. Som utredningen påpekar bör tillståndsprövningen i första instans ligga på en myndighet. Dagens system med miljöprovningsdelegationer vid tolv av länsstyrelserna har också inneburit att myndighetens roll i miljöprovningen blivit otydlig då tillståndsorganet i stor utsträckning tar hjälp av intern personal från andra delar av myndigheten. Flera av miljöprovningsdelegationerna arbetar också med deltidspersonal eller personal som lånas in enbart för viss tid eller vissa uppgifter. Genom att tillskapa en särskild myndighet för tillståndsgivningen under miljöbalken kan dessa problem rättas till. Här delar vi alltså utredningens analys.

Samtidigt kan vi konstatera att utredningens resonemang om svårigheterna kring en så pass omfattande reform präglas av förhoppningar och otillräcklig analys. Här kunde man gott ha fokuserat mer på de utmaningar som ligger i att skapa en helt ny myndighet, varav ett av de regionala kontoren kommer att finnas där miljöprovningsdelegationen idag har en ganska blygsam verksamhet. Erfarenheten från tidigare nybildningar och utlokaliseringar av statliga myndigheter visar att sådana förändringar kan ta lång tid och stora resurser i anspråk. Till det kommer att utredningen överdriver nackdelarna med dagens ordning och inte i alla delar är tydlig med varför saker och ting blir så mycket bättre med en ny och centraliserad myndighet. Studier av beslutsfattandet på området visar att lojaliteten inom systemet är hög i dagens system på så vis att de tolv



miljöprövningsdelegationerna rättar sig efter den rättspraxis som utvecklas av Mark- och miljööverdomstolen.

Miljöprövningsdelegationerna är dessutom självständiga i sitt beslutsfattande och har ett grundlagsfäst skydd mot politiska påtryckningar i 12:2 regeringsformen. Detsamma kommer att gälla för Miljöprövningsmyndigheten, varför regeringens inflytande fortfarande blir begränsat. I den delen är utredningen inte tydlig i sina skrivningar, vilket är olyckligt då texten kommer att studeras noggrant av de politiska beslutsfattarna. Ur ett konstitutionellt perspektiv är det bekymrande hur utredningen återkommande framhåller regeringens ökade möjligheter att påverka prövningsprocessen. Vi vill därför betona den viktiga principen om myndigheternas självständighet i myndighetsutövning och tillämpning av lag - vilket kommer att utgöra Miljöprövningsmyndighetens huvudsakliga uppgifter. Myndigheternas självständighet och förbudet mot regeringens (och andra myndigheters) styrning anses inom den konstitutionella rätten bygga på en princip om vertikal maktindelning. Självständigheten bygger på legalitetsprincipens krav på maktutövning under lagarna, och är grundläggande i rättsstatens åtskillnad mellan politisk styrning och rättstillämpning. Inte minst är dessa utgångspunkter av stor vikt när beslut som tidigare avgjorts i domstol ska föras över på en förvaltningsmyndighet. Det bör därför göras klart att omorganisationen inte får eller ska innebära ökad politisk styrning i miljöprocessen.

Utredningen flaggar vidare för att lagfarna jurister inte alltid behöver delta i beslutsfattandet i Miljöprövningsmyndigheten, bl.a. med hänvisning till att så inte är fallet i Danmark och Finland samt att ”mycket av regelverket har sin grund i EU-gemensamma regler”. Den argumentationen övertygar inte. Med vår juridiska expertis på det aktuella området kan vi inte se att den EU-rättsliga regleringen innebär att rättsliga bedömningar blir obehövliga eller enklare – tvärtom. Även om vi alltså tillstyrker förslaget i den här delen vill vi peka på att delar i utredningens resonemang präglas av en naiv optimism som kan bli kostsam.

En ny uppdelning av tillstånds- och anmälningsplikten

Utredningen föreslår att dagens ordning med tillståndsplikt för A-respektive B-verksamheter och anmälningsplikt för C-verksamheter ska delas upp i fyra grupper. En skyldighet att ansöka om ”miljötillstånd” ska gälla för de verksamheter som är listade i bilaga I till MKB-direktivet (2011/92), dvs. sådana stora verksamheter där kravet på en miljökonsekvensbeskrivning är obligatorisk eftersom ”betydande miljöpåverkan” alltid antas uppkomma. För verksamheter där en myndighet måste bedöma om en sådan påverkan kan uppkomma ska istället gälla en ”granskningsplikt” som är inriktad på att undersöka om sådan påverkan kan uppkomma i det enskilda fallet. Om Miljöprövningsmyndigheten därvid bedömer att så kan bli fallet måste



verksamhetsutövaren ansöka om miljötillstånd med tillhörande MKB. Om myndighetens ställningstagande istället blir att betydande miljöpåverkan inte kan uppkomma ska ett s.k. "igångsättningsbesked" meddelas. Igångsättningsbeskedet ska grundas på miljöbalkens hänsynsregler och innehålla villkor för att uppföra och bedriva verksamheten. Granskningsplikten omfattar dels de verksamheter som listas i MKB-direktivets bilaga II och ett antal EU-direktiv, dels nationella tillägg. Vidare ska en stor andel av dagens C-verksamheter bli granskningspliktiga, samtidigt som resten förblir anmälningspliktiga till tillsynsmyndigheten (oftast den kommunala miljönämnden eller motsvarande). En fjärde kategori verksamheter ska vara "registreringspliktiga", men det förutsätter att de omfattas av generella föreskrifter om miljöskydd och liknande. Tidsfrister enligt den lagstiftning som är del av EU:s s.k. Gröna giv (EU:s tillväxtstrategi) – dvs. lagstiftningspaketet RED III, CRMA, Nettonoll – införs för all miljöprövning, vilket bl.a. medför att igångsättningsbesked måste meddelas samtidigt som beslutet om miljöpåverkan, dvs. inom tre månader från det att en ansökan om granskning godkänts av Miljöprövningsmyndigheten.

Det här är en av de delar av utredningen där ambitionen att förenkla och snabba på miljöbeslutsprocesserna gått ut över kvaliteten på förslagen. Till att börja med innebär förslagen en omfattande förändring och viss minskning av tillståndsplikten genom att den i stort sett enbart ska gälla för verksamheter som omfattas av EU-rätten. Sverige har liksom alla andra medlemsstater nationella listor över verksamheter som har bedömts få så stor miljöpåverkan att de bör prövas av en tillståndsmyndighet innan de får bedrivas. Hur miljöskyddet fortsatt ska kunna upprätthållas utan en sådan förprövning analyseras inte av utredningen. De begränsade undersökningar som man genomfört visar tvärtom att i de fall tillsynsmyndigheterna har ansvaret för att upprätthålla miljöbalkens och EU-rättens krav på verksamheter som drivs utan tillstånd fungerar det dåligt och är helt avhängigt av de personella och ekonomiska resurser som tilldelats inom ramen för den kommunala ekonomin. Som bekant varierar det kraftigt över landet, vilket gör hela systemet oförutsägbart.

Vidare medför utredningens uppdelning mellan "miljötillstånd" och "igångsättningsbesked" förvirring i systemet. Den blir heller inte mindre av att man behåller möjligheten att ansöka om "frivilliga tillstånd". Vad utredningen egentligen gör här är bara att sätta nya namn på tillstånd enligt miljöbalken. Igångsättningsbeskeden ska nämligen grundas på balkens hänsynsregler och innehålla villkor för verksamheten på samma sätt som miljötillstånden. Som diskuteras nedan ska de också ha rättskraft som vanliga tillstånd. Den stora skillnaden ligger i att de ska meddelas inom tre månader från det att ansökan godkänts av Miljöprövningsmyndigheten. Enligt utredningen är det möjligt att mer än halvera den tid som det tar idag för miljöprövningsdelegationerna att fatta dessa beslut genom att tillståndsprövningen blir "enklare" genom



reformen. På vilket sätt denna förenkling uppnås förklaras emellertid inte. Tvärtom föreslås det att frågor som rådgivet och ersättning som idag ligger på domstolarna att avgöra i mål om tillstånd till vattenverksamheter under 11 kap. miljöbalken ska hanteras av Miljöprövningsmyndigheten inom denna snäva tidsram. Risken är därmed överhängande att konstruktionen blir kontraproduktiv då den kan medföra att antalet avslag på tillståndsansökningar ökar, alternativt att mark- och miljödomstolarna undanröjer besluten. Mot den bakgrunden framstår förslaget i den här delen som verklighetsfrämmande och främst som ett försök att tillfredsställa politikens och näringslivets krav på minskning av "den administrativa bördan" för företagen utan att ha funderat på konsekvenserna.

Något liknande kan sägas om förslaget om att de tidsfrister som introduceras med den Gröna given ska gälla för all slags tillståndsprövning. Utredningen anger praktiska skäl utan att diskutera om en sådan tillämpning är förenlig med EU-rätten. De ovan nämnda rättsakterna bygger nämligen på att verksamheter som är viktiga för den gröna omställningen ska prioriteras av de nationella myndigheterna och domstolarna. Att införa tidsfristerna rent allmänt motverkar en sådan prioritering, vilket inte berörs av utredningen. Vi förordar därför en mer balanserad anpassning av reglerna i enlighet med förslagen i Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria (KN2025/00895) *Genomförande av bestämmelser i förnybarhetsdirektivet om tillståndsförfaranden för förnybar energi*.

En "förenklad" miljöbedömning

Inför en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken ska sökanden idag undersöka om verksamheten kan orsaka betydande miljöpåverkan, bl.a. genom att samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda berörda ("undersökningssamråd" eller "tidigt samråd"). Om verksamheten kan antas orsaka sådan påverkan ska ytterligare ett samråd hållas med samma myndigheter, kommunen och den berörda allmänheten. Detta "avgränsningssamråd" ska hållas som en del i den utredning som läggs till grund för länsstyrelsens beslut om vad MKB:n bör innehålla. Verksamhetsutövaren kan välja att lägga ihop de två samråden. När väl länsstyrelsen bestämt avgränsningen utformar sökanden MKB:n efter dessa anvisningar och bifogar till ansökan om tillstånd. Nu föreslår utredningen dels att kravet på tidigt samråd slopas, dels att den vidare kretsen myndigheter, kommuner och den berörda allmänheten ska involveras *först efter* att Miljöprövningsmyndigheten godkänt ansökan och tagit emot den färdiga MKB:n. Då ska myndigheten även ta ställning till om det ska hållas ett samrådsmöte. Den här processen betecknar utredningen *offentligt samråd*. Därefter har Miljöprövningsmyndigheten tre månader på sig att meddela en s.k. motiverad slutsats. Beslut i själva tillståndsfrågan kan komma i samband med den motiverade slutsatsen eller senare. När det gäller



tillståndsprocessen som leder fram till igångsättningsbesked anser utredningen att det räcker med att allmänheten informeras när Miljöprövningsmyndigheten "överväger" att meddela ett sådant beslut och att yttrandefristen då kan sättas till ett par veckor.

Det här förslaget är ett exempel på hur utredningen tar till sig internationella åtaganden och EU-rätten på ett formalistiskt sätt som motverkar syftet med lagstiftningen. Man diskuterar inte att MKB-direktivet innehåller motsättningar, vilka förstärks genom den nya lagstiftningen i den Gröna given. Det är visserligen sant att direktivet ger utrymme för samråd med den berörda allmänheten först efter att myndigheten beslutat om hur MKB:n ska avgränsas, men det är bara den ena sidan av saken. Ett annat krav som framgår tydligt i direktivet och EU-domstolens rättspraxis är att allmänheten ska ges tillfälle till att ge synpunkter på verksamheten *tidigt när alla alternativ står öppna*. Kravet på ett sådant effektivt samråd förstärks också i reformen av förnybarhetsdirektivet (2018/2001) genom att RED III har tillfogats en ny skrivning om vikten av att miljöbesluten *förankras* hos den berörda allmänheten. Vidare erinras om att Århuskonventionen är tillämplig. I enlighet med grundläggande tolkningsmetoder inom EU-rätten ska motsättningar som dessa lösas genom att man förstår reglerna i sin kontext och utifrån de mål som lagstiftningen vill uppnå.¹ Detta synsätt återspeglas dock inte i utredningens texter där miljöbeslutsprocessen beskrivs som främst en dialog mellan sökanden och den nya Miljöprövningsmyndigheten. Allmänheten däremot betraktas genomgående som enbart mottagare av information om vad som händer. Utredningen säger sig t.o.m. "sakna välmotiverade argument" för att det ska vara nödvändigt att samråda tidigt med dem som berörs. Samtidigt erkänner man att EU-kommissionen betecknar samråd före avgränsningsbeslutet som "good practise", men anser uppenbarligen inte att det väger särskilt tungt. Överlag är den berörda allmänheten och miljöorganisationerna i stora stycken frånvarande i texterna, vilket framstår som märkligt med tanke på det genomslag som de miljödemokratiska idéerna fått i den internationella rätten under de senaste 20 åren, inte minst genom Århuskonventionen och utvecklingen av EU:s s.k. rättsskyddsprincip.

Vi kan dela utredningens uppfattning att MKB-processen kan behöva stramas upp genom att myndigheterna ges en tydligare roll när man väl kommer fram till de delar som regleras i EU-rätten. Att däremot slopa både nuvarande undersöknings- och avgränsningssamråd är feltänkt. Det är avgörande för den lokala förankringen och förtroendet för miljöbeslutsprocessen att allmänheten får möjlighet att ge synpunkter på projektet så tidigt att de kan beaktas både av projektören och av prövningsmyndigheten. Erfarenheterna visar tydligt att tidiga synpunkter från närboende och inte minst miljöorganisationerna har mycket stor

¹ Se EFTA-domstolens avgörande i E-18/24 Greenpeace (särskilt p. 61) och de hänvisningar till EU-domstolens rättspraxis som görs där.



betydelse för att beslutsunderlaget blir tillräckligt, vilket minskar behovet av kompletteringar och senare överklaganden. När man kommit så långt att avgränsningsbeslutet redan är fattat står givetvis inte *alla alternativ öppna* som det stadgas i MKB-direktivet. Det finns heller ingenting i EU-rätten som hindrar att medlemsstaten har ett lagkrav på att projektören tidigt ska samråda med den berörda allmänheten. Vi anser också att utredningen här spelar ned den viktiga roll som länsstyrelsen har i dessa sammanhang (se Magnus Langendoens särskilda yttrande). Det är naivt att tro att Miljöprövningsmyndigheten ska kunna arbeta på samma sätt enbart genom att ta in yttranden från berörda myndigheter på sätt som föreslås. Kravet på undersökningssamråd bör därför behållas och länsstyrelsen bör även fortsatt vara den myndighet som kommunicerar med sökanden om hur den processen ska skötas. Först när underlaget från det tidiga undersökningssamrådet är färdigställt kan det ges in till Miljöprövningsmyndighet för beslut i frågan om betydande miljöpåverkan. Att den myndigheten därefter ska hålla offentligt samråd *före beslutet om avgränsningen* av MKB:n är avgörande för ett effektivt samråd med allmänheten. Nu säger utredningen visserligen att inget hindrar projektörerna att hålla tidiga samråd med allmänheten på sätt som sker idag. Argumentet är emellertid naivt då erfarenheterna visar att marknaden av konkurrensskäl anpassar sig till "förenklningar" som dessa, särskilt om det så småningom visar sig att det lönar att ta en sådan genväg.

Hänsynen till rennäringen och samernas markrättigheter spelar stor roll i tillståndprocessen för många projekt i Dalarna och norrut i landet. Trots detta är samerna i stort sett osynliga i utredningens texter och någon diskussion om hur denna hänsyn ska kunna upprätthållas i en enklare och snabbare process förs inte. Utredningen nöjer sig med att konstatera att den nya Miljöprövningsmyndigheten i likhet med miljöprövningsdelegationerna inte ska vara konsultationsmyndighet enligt lagen (2022:66). Slutsatsen är slarvig då ju andra tillståndsorgan som Energimarknadsinspektionen sköter statens ansvar att konsultera med samerna. Den föreslagna Miljöprövningsmyndigheten kommer emellertid sent in i förberedelserna av de tillståndspliktiga projekten, varför det kan vara lämpligare att länsstyrelsen sköter den uppgiften i anslutning till ett tidigt samråd i god tid före inledningen av själva miljöbeslutsprocessen (se CERDs yttrande C/102/D/54/2013 om gruvdrift vid Rönnbäcksnäset, särskilt p. 6.17).

Möjligheten att ansöka om undantag

I MKB-direktivets artikel 2(4) finns kriterier för när och hur en medlemsstat, i undantagsfall, får undanta ett projekt från merparten av direktivets bestämmelser. Den av utredningen föreslagna 6 kap. 27 b § 2 st. miljöbalken avser att implementera artikel 2(4) men återspeglar inte dess innebörd tillräckligt tydligt. Den föreslagna lagtexten skiljer sig



betydligt från direktivets ordalydelse och många frågor hanteras först i de föreslagna författningsförändringarna i miljöbedömningsförordningen eller förtydligas i författningskommentaren. En del frågor har också implementerats på ett sätt som innebär att artikel 2(4) inte genomförs korrekt. Den föreslagna bestämmelsen bygger dessutom på ett förslag i en annan utredning (SOU 2024:11), vilket sammantaget gör författningsförslaget svåröverskådligt.

I artikel 2(4) MKB-direktivet anges att undantag från kravet på en specifik miljöbedömning kan göras i ”undantagsfall” (”exceptional circumstances”). I den föreslagna paragrafen anges istället verksamheter/åtgärder som tillgodoser ett ”allmänt intresse av synnerlig vikt” och där genomförandet av miljöbedömningen (eller delar därav), skulle få en ”betydande negativ inverkan på verksamhetens eller åtgärdens syfte”. I SOU 2024:11 uttrycks att de fall där undantag beviljats av EU-domstolen, har varit sådana där det handlade om synnerligen angelägna allmänna intressen.²

EU-domstolen har bl.a. uttryckt att medlemsstaten måste visa att risken för de konsekvenser som verksamheten eller åtgärden ska avhjälpa är *rimligt sannolik* och *brådskande*.³ I den föreslagna författningskommentaren är det visserligen förtydligat att det enligt EU-domstolen är en mycket restriktiv tolkning av artikel 2(4) MKB-direktivet som avses. Samtidigt hänvisar miljötillståndsutredningen till SOU 2024:11 där det konstaterades att i ”Cementa-fallet”, där undantaget motiverades med risken för kris för Sveriges cementförsörjning, accepterades undantaget av kommissionen. Kommissionen hade begärt in kompletterande underlag som bl.a. visade att risken var ”rimligt sannolik”.⁴ Det görs inget ställningstagande angående ”Cementa-fallet” i utredningarna, men att nämna det som ett fall där ett undantag accepterats av kommissionen, öppnar upp för möjligheten att många typer av verksamheter kan omfattas, vilket inte är i linje med EU-domstolens strikta tolkning av bestämmelsen. Vi anser att den svenska ordalydelsen visserligen stämmer överens med hur den tolkats av EU-domstolen i dagsläget, men införandet av begreppet ”allmänt intresse av synnerligen vikt” öppnar upp för en alltför generös tolkning av bestämmelsen, särskilt i ljuset av tillämpningen av undantaget i Sverige. Dessutom, eftersom praxis kan ändras, vore det bättre att den svenska bestämmelsen reflekterade direktivets ordalydelse, d.v.s. att begreppet ”undantagsfall” anges i paragrafen.

Därtill saknar författningsförslaget det inledande steget, nämligen att ”undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig”, som anges i 2(4)(a) i MKB-direktivet. I SOU 2024:11, som miljötillståndsutredningen hänvisar till, anges att detta steg tillgodoses genom att det i beslut om undantag anvisas vilka uppgifter som behövs i

² Se SOU 2024:11, s. 417-418.

³ Se exempelvis EU-domstolens avgörande C 411/17 p. 101 och 102.

⁴ Se Ref. Ares(2021)7765424 - 15/12/2021. Regeringskansliets dnr. M2021/01774. (SOU 2024:11, s. 477).



det enskilda fallet för att bedöma samtliga, eller specifik del av, miljöeffekterna och på vilket sätt sådana uppgifter ska tas fram.⁵ Miljötillståndsutredningen har följt samma linje och implementerat en liknande lydelse i 14 c § miljöbedömningsförordningen. Det är således först i beslutet om undantag som anvisningar ges till hur en sådan ”annan” miljöbedömning ska göras.

Enligt artikel 2(4)(b) ska medlemsstaterna ”se till att uppgifter som erhållits genom en sådan annan form av bedömning som avses i led a, uppgifter om beslutet att bevilja undantag samt skälen för detta görs tillgängliga för den berörda allmänheten”. I den föreslagna implementeringen i 6 kap. 27 c § miljöbalken anges däremot endast att när det beslutas om undantag fattas ”ska både skälen för det och omfattningen av undantaget framgå av beslutet. Beslutet ska göras tillgängligt för allmänheten.” Eftersom det är först i detta beslut som det ska anvisas att en annan bedömning ska göras (enligt artikel 2(4)(a)), tillgängliggörs inte den informationen till allmänheten.

En annan förutsättning är att en sådan ansökan kommuniceras med EU-kommissionen innan tillstånd meddelas. Till kommunikationen ska, när så är tillämpligt, bifogas de uppgifter som tillgängliggjorts för de egna medborgarna. Som beskrivits ovan innefattar ett sådant tillgängliggörande inte den ”miljöbedömning” som ska göras enligt artikel 2(4)(a) MKB-direktivet, varför underlaget som tillgängliggörs är bristfälligt (se 14 g § miljöbedömningsförordningen). EU-kommissionen påpekade detta när regeringen meddelade ett undantag från bestämmelsen i fallet med Cementa. Kommissionen begärde då kompletteringar från Sverige där de bl.a. ifrågasatte varför det inte framgick av underlaget vilken annan typ av miljöbedömning som skett,⁶ vilket talar för att den bedömningen måste ske inte bara *innan* beslutet tillgängliggörs för allmänheten utan också *innan* kommissionen meddelas.

Sammanfattningsvis anser vi att implementeringen av artikel 2(4) har brister som kan innebära att kravet på en specifik miljöbedömning kringgås. Implementeringen öppnar upp för en allt för generös tolkning av vilka typer av verksamheter som kan omfattas och korrekt underlag tillgängliggörs inte för allmänheten, vilket är oförenligt med EU-rätten. Vi anser därför att de berörda författningsförslagen ska ändras för att tydligare återspegla ordalydelsen i 2(4) MKB-direktivet, särskilt vad avser begreppet ”undantagsfall”, förutsättningen att medlemsstaten måste ”undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig” och att ”uppgifter som erhållits genom en sådan annan form av bedömning” ska tillgängliggöras för allmänheten.

Tillstånd och rättskraft

⁵ Se SOU 2024:11, s. 414.

⁶ Se Ref. Ares(2021)7765424 - 15/12/2021. Regeringskansliets dnr. M2021/01774. (SOU 2024:11, s. 477).



Enligt 24 kap. miljöbalken ”gäller tillståndet mot alla, vad avser frågor som har prövats i domen eller beslutet”, vilket brukar betecknas som att tillstånden har ”rättskraft”. Bestämmelsen avser att ge trygghet för tillståndshavaren och tydlighet för alla som berörs, men konstruktionen är problematisk ur flera synvinklar. En fråga som aldrig tycks få klart svar är vad som egentligen *är prövat* i beslutet. Tillstånd under miljöbalken är nämligen alltid förenade med ett inledande villkor om att verksamheten ska bedrivas enligt ”vad sökanden angett eller åtagit sig i ansökan”, det s.k. allmänna villkoret. Det har i rättspraxis inneburit att stora delar av beskrivningen av verksamheten, alla slags överenskommelser och åtaganden i själva ansökan, i MKB:n, i den förberedande skriftväxlingen eller t.o.m. under sammanträdet eller huvudförhandlingen har ansetts vara rättskraftigt avgjorda. Flera utredningar har pekat på att denna konstruktion inte är förenlig med grundläggande krav på rättssäkerhet. Det finns heller inget rättsligt krav om att tillståndshavaren eller tillsynsmyndigheten ska tydliggöra vad som gäller enligt tillståndet då detta faller mellan stolarna i systemet med kontrollprogram, egenkontroll och årlig miljörapportering. Den vida och otydliga rättskraften är också ett av huvudskälen till att omprövningar av miljöfarliga verksamheter i stort sett varit obefintliga, trots mer än 20 års försök från olika regeringar.

Detta är bakgrunden till utredningens resonemang i frågan om rättskraft och omprövning. Till att börja med föreslår man att såväl miljötillstånd som igångsättningsbesked ska ha rättskraft enligt 24 kap. miljöbalken, men endast med avseende på *frågor som uttryckligen reglerats i beslutet*. Dessutom ska tillstånden förenklas genom att verksamhetens omfattning inte längre ska anges och villkorskatalogen enbart innefatta sådant som regleras i EU-rätten. På så vis menar utredningen att handläggningen av tillståndsärendena förenklas, förutom att det blir lättare att begära omprövning av tillstånden.

I vår mening finns i den här delen både goda och mindre övertänkta förslag. Till att börja med är resonemanget kring igångsättningsbeskeden svårt att förena med idén om rättskraftiga tillstånd. Det är enligt vår mening orealistiskt att tro att Miljöprövningsmyndigheten kan lösa alla konflikter som uppstår i beslutsprocessen genom en ”enklare prövning” under stor tidspress. Däremot borde det vara en självklarhet att det allmänna villkoret utmönstras, åtminstone när det gäller driften av verksamheten. Utredningen menar dock att den nya bestämmelsen inte bör gälla redan givna tillstånd då detta kan strida mot retroaktivitetsförbudet i regeringsformen. Resonemanget är förvirrat då det givetvis inte är retroaktivt att ingripa i en pågående verksamhet. Det strider heller inte mot vare sig retroaktivitetsförbudet i grundlagen eller den rättspraxis som utvecklats på det förvaltningsrättsliga området (se RÅ 1999 ref. 76 *Barsebäck*). Det kan däremot vara ett ingrepp i egendomsrätten varför en sådan åtgärd måste kunna motiveras av tungt vägande skäl. Vidare måste hänsyn tas på så vis att den som drabbas erbjuds en möjlighet till anpassning. En sådan ges lämpligen genom en



övergångstid på några år, varefter tillståndshavaren får ansöka om ändring av villkoren för att få till stånd den önskade tydligheten. Med tanke på att det finns uppemot 1 000 verksamheter idag som fortfarande bedrivs med tillstånd meddelade enligt 1969 års miljöskyddslag är en sådan övergångslösning helt nödvändig.

Sedan är utredningens förslag till ”enklare” tillstånd som främst återspeglar EU-rätten inte lätt att förstå. Exempelvis innehåller ett tillstånd till en vindpark idag typiskt sett – förutom det allmänna villkoret – villkor om anläggandet, placering av vindkraftverken, buller och skuggor av hänsyn till närboende, säkerhetsfrågor (iskast, flyg), artskydd (fåglar och fladdermöss) och naturvårdshänsyn, kemikaliehantering, återställning, kontrollprogram och delegationer till tillsynsmyndigheten. I de delar av landet där rennäring bedrivs ingår också ganska många villkor om hänsynen till samernas markrättigheter. Ett annat exempel är tillstånd till bergtäkt. Här hittar vi – förutom ovan nämnda villkor – sådana som handlar om tidsbegränsning av sprängning och krossning, vibrationer och damning, bortledning av vatten och hänsyn till grundvatten, transporter, kontroller av massorna, kontroll av störningar för närboende och miljön samt kompensationsåtgärder för att skydda arter och naturmiljöer. Frågan blir då vilka villkor som kan anses framgå av EU-rätten, och får man anta, det europarättsliga egendomsskyddet för de närboende. Det är nu ingenting som diskuteras i utredningen som istället skyndar vidare. Här som på andra håll hade det behövts en fördjupning och problematisering.

Utredningens förslag medför vidare en viss avlövnings av tillståndsplikten och att betydligt fler frågor än idag ska hanteras genom tillsynen. Att man inte vill öka antalet tillståndsplikter på områden där kriminaliteten har utvecklats – här nämns det pågående brottmålet kring *Think Pink* – med hänvisning till den straffrättsliga vägen visar också på att man har liten förståelse för förhållandena på marken. Efter vad vi kan se stöds inte heller påståendet om att det ska bli enklare att begära omprövning för myndigheterna av några förslag till regelförändringar. Att i det läget lägga över ännu mer av ansvaret för att tillstånden under miljöbalken är aktuella och att villkoren följs på tillsynsmyndigheterna bör vara uteslutet. Utredningen verkar också vara omedveten om att mycket av den EU-rättsliga regleringen bygger på en bedömning av kvaliteten i luften, vattnet och naturmiljön, vilket också talar för att dessa frågor bör regleras i villkor med krav på uppföljning. Erfarenheterna från den nuvarande miljötillsynen visar nämligen att enbart sådant som är tydligt reglerat kontrolleras och följs upp. Vidare diskuterar utredningen inte det faktum att med ”enklare” tillstånd där fler frågor lämnas öppna ökar den berörda allmänhetens möjligheter att begära att tillsynsmyndigheten agerar och följaktligen dess möjligheter att överklaga om så inte blir fallet (jfr. MÖD 2021:8 II).



Omprövning

Många verksamheter, såväl miljöfarliga verksamheter som vattenverksamheter, bedrivs med gamla tillstånd som inte motsvarar dagens miljökrav. Det finns därmed ett stort behov av att kontrollera tillståndets ändamålsenlighet och vid behov initiera omprövningar. Som utredningen konstaterar är emellertid systemet för omprövning inte effektivt och myndigheter initierar försvinnande få omprövningar för att uppdatera tillståndsvillkor. Detta trots att, som utredningen påpekar, kontinuerliga omprövningar krävs enligt EU-rätten, som en förutsättning för att tillståndsvillkor ska motsvara bästa möjliga tillgängliga teknik och erbjuda ett effektivt miljöskydd.

I den mån det alls sker, tenderar uppdatering av villkor i gamla tillstånd att komma till stånd i samband med att verksamhetsutövare själva initierar omprövningar med anledning av expansion eller ändring av verksamheten. Att i en sådan prövning också inkludera hela den befintliga verksamhetens villkor gör att det kan ta längre tid att få de ändringar som krävs för att utöka eller modernisera verksamheten och det kan även göra verksamhetsutövare mindre benägna att genomföra förändringar som kräver tillståndsändring.

Vattenverksamhetsutredningen identifierade 2014, i sitt betänkande I vått och torrt (SOU 2014:35), flera orsaker till det låga antalet omprövningar. En grundläggande förutsättning för att myndigheter ska kunna initiera påkallade omprövningar är, noterade man, en fungerande tillsyn med ett fullgott tillsynsunderlag, som grund för att bedöma behovet av eventuell omprövning. Man föreslog i detta sammanhang bland annat att reglerna om miljörapport i miljöbalkens 26 kapitel skulle utökas till att också omfatta vattenverksamhet för att ge bättre underlag. Av central betydelse för att omprövningssystemet inte fungerar som det är tänkt, menade man vidare, är de kostnader som en omprövning är förenade med för ansvariga myndigheter i kombination med myndigheternas bristande resurser.⁷

Miljötillståndsutredningen instämmer i att omprövningar är resurskrävande för myndigheterna och finner även att det finns bristande incitament för verksamhetsutövare att tillhandahålla nödvändigt underlag för omprövning.

Ytterligare faktorer som utredningen bedömer motverkar omprövningar är att det kan vara svårt att avgöra vilka frågor som omfattas av ett tillstånd, att det finns oklarheter i processen och att ansvarsfördelningen mellan verksamhetsutövare och myndighet är otydligt, vilket leder till en uppfattning om att ansvaret för utredningar och framtagandet av underlag ligger på myndigheterna, liksom att det faktum att ansvaret för att ansöka om omprövningar är uppdelat på flera myndigheter kan bidra till en osäkerhet om vem som har det primära ansvaret.

⁷ I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler SOU 2014:35, 271f.



Mot denna bakgrund konstaterar utredningen att bättre förutsättningar krävs för att omprövningsarbetet ska fungera, något vi instämmer i. Särskilt krävs, menar utredningen, att "tidsåtgången och kostnaderna inte blir för stora, och att tillräckliga resurser och kunskap finns hos både verksamhetsutövare och myndigheter."

Medan detta framstår som en fullt rimlig analys, är de förslag som utredningen presenterar för att uppnå önskad förändring inte övertygande. Vi instämmer med utredningen att det är viktigt med ett fullgott beslutsunderlag och att det är tillståndshavaren som ska tillhandahålla den utredning som behövs för prövningen. Det är emellertid ingen ändring jämfört med situationen idag, förutom att det föreslås bli möjligt att avhjälpa en brist i underlaget på sökandens bekostnad även i omprövningar initierade av ansvarig myndighet.

Ett centralt förslag är istället att minska antalet myndigheter som har mandat att initiera omprövningar. Med utredningens ord handlar det om att "peka ut tillsynsmyndigheten som ansvarig för att ta initiativ till en ansökan om omprövning". Det finns en logik i att tillsynsmyndigheten, som löpande ska kontrollera verksamheter inom sitt ansvarsområde, har ett primärt ansvar för att initiera omprövningar. Det är också så, som utredningen påpekar, att tillsynsmyndigheten redan idag är skyldig enligt MB 26 kap. 2 § andra stycket att ansöka om omprövning om den finner att villkoren i ett tillstånd inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt 24 kapitlet. Denna skyldighet har emellertid inte på långa vägar resulterat i någon systematisk omprövning av föråldrade villkor.

Mer konstruktivt än att minska antalet behöriga myndigheter vore att förtydliga de centrala myndigheternas ansvar och att se till att resurser finns för att driva nödvändiga omprövningsärenden. Att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inte längre ska kunna ansöka om omprövning framstår inte som orimligt, givet myndighetens snäva uppdrag under miljöbalken. Att inte tillåta Naturvårdsverket samt Havs- och vattenmyndigheten att initiera omprövningar vore däremot olyckligt.

Även fortsättningsvis kan det befaras att resurserna inte kommer att räcka till att driva alla omprövningar som vore motiverade, och det är då särskilt viktigt att ett nationellt perspektiv på vilka ärenden som är mest angelägna att driva, representerat av de centrala myndigheterna, kan få genomslag i arbetet. Särskilt bekymmersam blir situationen i de fall då länsstyrelsen, som primär tillsynsmyndighet, överlåtit tillsynen till en kommun och ingen statlig myndighet enligt utredningens förslag skulle ha rätt att initiera en omprövning. Trots att utredningens egna undersökningar tydligt visar att tillsynen på kommunal nivå har stora brister – exempelvis när det gäller att pröva om en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan och alltså måste ansöka om tillstånd – vill man nu lägga över ett betydligt större ansvar på dessa myndigheter för att upprätthålla EU-rättens krav och miljöbalkens hänsynsregler. Att situationen för både verksamhetsutövare och den berörda allmänheten därmed blir mer oförutsägbart och olika över landet berörs inte.



Det är vidare så att länsstyrelsen har ansvar för viktiga områden där kommunerna ofta saknar både kompetens och erfarenhet och där det dessutom krävs regional överblick, t. ex. vid artskyddsfrågor. Att i det läget föreslå att länsstyrelsen inte längre ska kunna initiera omprövningar är inte seriöst. Förslaget stöds inte heller av någon utredning som visar att just ansvarsfördelningen för omprövning mellan olika myndigheter skulle vara en orsak till att sådana initiativ idag är obefintliga.

Som utredningen själv anför riskerar den föreslagna förändringen att det nationella perspektivet inte längre fångas upp om Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inte längre får initiera omprövningar och deras möjlighet att bevaka rättsutvecklingen blir också lidande. Det som behövs är en utveckling, inte en avveckling av dessa myndigheters förmåga att bidra till att nödvändiga omprövningar kommer till stånd. Vi avstyrker därför förslaget som innebär att dessa myndigheter fråntas rätten att initiera omprövningar och bifaller istället utredningens alternativa förslag att förtydliga ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna och tillsynsmyndigheten vilket som utredningen anför kan ske genom att föreskriva att ansökan om omprövning får göras av den myndighet som bevakar ett allmänt miljöintresse om det är motiverat av ett nationellt behov.

Allra viktigast är emellertid utredningens slutsats att myndigheterna måste ha resurser som står i paritet med deras uppdrag och därmed faktisk möjlighet att genomföra påkallade omprövningar. Behovet av att få till en effektiv och ordentligt resurssatt ordning för att genomföra omprövningar blir ännu större med utredningen förslag om att låta ändringstillstånd vara huvudregeln och att myndigheterna inte kommer att kunna använda de prövningar som initierats av verksamhetsutövare till följd av ändringar i verksamheten för att uppdatera befintligt tillstånd och villkor. Det finns visserligen fördelar med att inte öppna upp hela tillståndet i samband med till exempel en teknisk förändring men utan en avsevärt förstärkt kapacitet hos myndigheterna att själva initiera omprövningar riskerar detta att istället försämra Sveriges förmåga att upprätthålla ett aktuellt miljöskydd och leva upp till EU-rättens krav.

Till detta kommer att utredningen föreslår att skyldigheten för innehavare av tillstånd för vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel att se till att villkor och bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön inte är äldre än fyrtio år ska tas bort. Det kan visserligen ses som konsekvent att vattenkraftens tillstånd är föremål för samma regler som andra verksamheter. Förslaget reser dock frågan hur man framöver ska upprätthålla villkorens förenlighet med EU-rättens krav och lägga en än större börda på tillsynsmyndigheterna.

Övrigt

Utredningens förslag medför att mark- och miljödomstolarna försvinner som förstainstans för tillståndsprövningar enligt miljöbalken och därmed



möjligheten till att överklaga till Högsta domstolen. Med anledning av detta diskuterar utredningen om det bör införas en s.k. ventil till Högsta domstolen likt den som finns i mål under plan- och bygglagen (2010:600). Ventilen innebär att MÖD kan tillåta överklagande av ett annars icke överklagbart avgörande i mål som rör frågor av principiell betydelse, varefter Högsta domstolen i vanlig ordning bedömer om prövningstillstånd ska meddelas. Utredningen går inte vidare med förslaget med hänvisning till att "berörda aktörer" inte vill ha en längre instanskedja och det inte framkommit några nackdelar med att MÖD skapar rättspraxis på området. Motiveringen förvånar då den inte stämmer med våra erfarenheter. MÖD har använt sig av ventilmöjligheten med stor försiktighet och i de få mål där Högsta domstolen meddelat prövningstillstånd har dess avgöranden spelat stor roll för praxisutvecklingen. Det är heller inte så att konstruktionen har skapat någon oklarhet i förhållande till artikel 267 i Funktionsfördraget om vilken instans som har en skyldighet att begära förhandsavgöranden av EU-domstolen. Till kretsen av berörda aktörer som utredningen pratat med ingår uppenbarligen inte MÖD som i flera sammanhang begärt att få en sådan ventil även i miljömål. Mot den bakgrunden menar vi tvärt emot utredningen att en sådan möjlighet bör införas allmänt i mål under miljöbalken.

Möjligheten för nationella och regionala myndigheter att ifrågasätta beslut genom att överklaga är av central betydelse för genomförandet av EU-rätten i ett rättssystem som vårt med svaga möjligheter för den nationella nivån att styra förvaltningen när den tillämpar dessa regler. Mot den bakgrunden är det tillfredsställande att utredningen argumenterar länge och väl för att klagorätten för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska behållas och förtydligas. Man föreslår även som förstahandsalternativ att länsstyrelsens klagorätt ska kvarstå. Vi stödjer slutsatserna i den delen av skäl som framgår ovan, särskilt med avseende på länsstyrelsens roll som företrädare för de allmänna intressena och sakkunskap om de regionala förhållandena. De centrala myndigheterna bör också behålla sin klagorätt i frågor som är av nationell betydelse eller annars av principiell vikt för miljöskyddet i vidare mening.

Utredningen föreslår att de prövningar av tillstånd för vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel som genomförs enligt den nationella planen för moderna miljövillkor ska fortsätta att provas av mark- och miljödomstolarna som första instans, medan dessa med avseende på alla andra tillståndsärenden enbart ska vara överprövningsinstans. Det kommer under lång tid att nödvändiggöra två parallella ordningar för att pröva vattenkraftsanläggningar. Vi saknar en ordentlig genomlysning av hur tillräcklig kompetens för dessa ganska särpräglade prövningar ska kunna upprätthållas i såväl mark- och miljödomstolarna som i den nya prövningsmyndigheten, samt om detta är rationell resursanvändning.



Avslutande kommentar

Utredningen menar att samtliga förslag ingår i en helhet som syftar till att förenkla och snabba på miljöprövningen och göra besluten mer förutsebara. Vissa företrädare för näringslivet har reagerat på motsvarande sätt genom att hävda att det är fråga om "allt eller inget" när det gäller genomförandet av utredningens förslag. Vi kan inte dela den uppfattningen. Som vi har påpekat ovan är utredningen slarvig i viktiga delar, man skyndar från ett område till nästa utan vidare fördjupning och lanserar lättvindiga lösningar på komplicerade frågor. Därtill tycks reformen vila på en grundtanke om att flera regleringsfunktioner kan föras över på framför allt tillsynen, utan närmare utveckling av tillsynens förutsättningar för detta – annat än att indikera att det finns behov av översyn av bl.a. organisation och finansiering av tillsynen. Mot den bakgrunden menar vi att risken för bakslag är överhängande om man går fram med en omfattande reform på grundval av utredningens förslag, samtidigt som det kommer stora lagstiftningspaket från EU med krav på en nyordning av de nationella miljöbeslutsprocesserna. Delar av förslagen om att tydliggöra regelverket kan visserligen genomföras tillsammans med de ändringar som måste göras av hänsyn till de nya rättsakterna från EU, men när det gäller de stora dragen bör de tas stegvis. Det är vår uppfattning att inrättandet av en ny Miljöprövningsmyndighet minst kontroversiell, varför reformen bör kunna börja i den delen.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats professor emeritus Jan Darpö, professor David Langlet, universitetslektor Melina Malafray och docent Annika Nilsson. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer