



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: kristin.skeppsby@regeringskansliet.se

Yttrande över Miljötillståndsutredningens betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* (SOU 2024:98)

Ert dnr KN2025/00288

Vänersborgs tingsrätt har granskat förslaget utifrån de intressen som domstolen har anledning att bevaka och har med den utgångspunkten följande synpunkter.

Sammanfattning

Miljötillståndsutredningens betänkande är omfattande och innehåller ett stort antal förslag som, om de genomförs fullt ut, kommer innebära en genomgripande förändring av miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen.

Såvitt avser miljöfarlig verksamhet tillstyrker tingsrätten utredningens huvudförslag att förstainstansprövningen övertas av en förvaltningsmyndighet. Detta skulle innebära att mark- och miljödomstolarnas roll renodlas till överprövning. Prövning av förvaltningsmyndighet i första instans framstår också som en lämpligare ordning än den nuvarande med hänsyn till förutställningarna att implementera vissa befintliga samt framtida EU-rättsakter.

I fråga om vattenverksamheter kan tingsrätten inte på befintligt underlag tillstyrka att prövningen förs över till förvaltningsmyndighet. Prövningen av vattenverksamhet innefattar i förekommande fall tvistiga civilrättsliga frågor, bl.a. gällande ersättning. Handläggningen av sådana frågor fordrar ett betydligt mer detaljerat processuellt regelverk än vad som ges av bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900). Förslaget i denna del behöver därför utredas ytterligare.

Tingsrätten tillstyrker förslaget att mark- och miljödomstolarna ska fortsätta handlägga ansökningar om moderna miljövillkor under den tid som återstår av innevarande prövningsperiod. Detta eftersom en överföring av prövningarna till den nya förvaltningsmyndigheten bedöms medföra alltför stora förseningar och höga kostnader.

Tingsrätten avstyrker att forum vid överklagande av den nya förvaltningsmyndighetens beslut ska styras av det beslutande regionkontorets geografiska läge. I stället förordar tingsrätten att överklagande, oberoende av prövningsmyndighetens organisation, ska ske till den mark- och miljödomstol inom vars domsområde verksamheten är tänkt att bedrivas.

Tingsrätten anser, till skillnad från vad utredningen föreslagit, att det ska införas en ventil till Högsta domstolen för att möjliggöra fortsatt prejudikatbildning av högsta instans på miljöprövningsområdet. Högsta domstolens roll som prejudikatbildare är av stor betydelse och det saknas förutsättningar att låta någon annan instans överta den uppgiften.

Utredningens förslag om lagstadgade tidsfrister som ska gälla för alla ärenden om miljötillstånd och granskningsärenden innebär mer långtgående krav än dem som följer av EU-rätten. Generella krav på tidsfrister riskerar enligt tingsrätten att försvåra för den nya förvaltningsmyndigheten att prioritera sådana projekt som omfattas av bl.a. EU-förordningen om kritiska råmaterial.

Tingsrätten avstyrker utredningens förslag till ändringar av tillståndets rättskraft samt förslaget om att avskaffa möjligheten att överlåta till tillsynsmyndigheten att bestämma villkor av mindre betydelse. Dessa förslag bedöms leda till ett ökat behov av villkorsreglering, vilket kommer tynga prövningarna och, tvärt emot syftet, leda till längre handläggningstider.

Förslaget omfattar slopande av talerätten för vissa myndigheter. Tingsrätten anser att det finns starka skäl som talar för att berörda myndigheter även fortsättningsvis ska inneha partsställning och avstyrker därför förslaget i den delen.

Utredningens redovisning av konsekvenserna för mark- och miljödomstolarnas del är behäftad med en rad brister. Tingsrätten noterar bl.a. att utredningen inte har tagit hänsyn till att mark- och miljödomstolarna kommer behöva upprätthålla kompetens för att under en längre övergångsperiod kunna handlägga de mål som inletts före ikraftträdandet av den föreslagna prövningsordningen samt mål med uppskjutna frågor. Vidare har utredningen vid uppskattning av den totala kostnadsminskningen inte beaktat kostnader till följd av mål som rör överklagade tillståndsbeslut.

Vid sidan av de rent finansiella konsekvenserna av utredningens förslag vill tingsrätten uppmärksamma svårigheten med att kompetensförsörja den nya förvaltningsmyndigheten utan att det samtidigt ger negativa återverkningar på berörda myndigheter och mark- och miljödomstolarna.

Yttrandets disposition

Tingsrätten inleder sitt yttrande med att redogöra för några generella synpunkter och övergår därefter till att kommentera utredningens förslag i enskilda delar. Vad gäller de senare synpunkterna har tingsrätten i möjligaste mån använt sig av de rubriker som angetts i betänkandet.

Övergripande synpunkter på remissförslaget

Betänkandets omfattning

Miljötillståndsutredningens betänkande är omfattande och innehåller ett stort antal förslag som, om de genomförs i alla delar, kommer innebära en i det närmaste total omdaning av miljöbedömnings- och tillståndsprocessen. Med hänsyn till omfattningen har det inte varit alldeles enkelt för tingsrätten att fullt ut bedöma konsekvenserna, varken i enskilda delar eller sammantaget, av förslagen.

Utredningens utgångspunkter

Enligt vad som följer av kommittédirektiven har utredningen haft till uppgift att lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan "förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar." Enligt tingsrätten råder något av ett motsatsförhållande mellan flexibilitet och förutsebarhet. Om utrymmet för flexibilitet ökar tenderar det samtidigt att minska förutsebarheten och vice versa. Tingsrätten instämmer i utredningens bedömning att förändringar i den svenska miljöprövningen är nödvändig mot bakgrund av EU-rätten. Tingsrätten kan dock konstatera att utredningens förslag i flera avseenden går längre än vad som krävs enligt EU-rätten.

När det kommer till effektiviteten i dagens miljöprövningar är utredningens samlade bild att de flesta mål och ärenden handläggs inom rimlig tid. Enligt den statistik som redovisas i kapitel 8 var den genomsnittliga handläggningstiden i första instans 2023 11–13 månader hos mark- och miljödomstol. För åren 2022 och 2024 avviker genomsnittstiden inte nämnvärt enligt de siffror som tingsrätten tagit fram. Mot denna bakgrund finns inget som talar för att miljöprövningarna i domstol tar för lång tid. Enligt tingsrätten kan det också ifrågasättas om förslaget till en ny prövningsordning kommer att leda till en snabbare och effektivare miljöprövning. I utredningens exempel som anger uppskattad tidsåtgång för de olika momenten i ett normalärende som gäller miljötillstånd har den totala handläggningstiden bedömts till 15 månader.

Slutligen ska tilläggas att mark- och miljödomstolarnas handläggningstider under den senaste tioårsperioden (2015–2025) inte varierat nämnvärt trots större ansökningar och mer komplexa frågor.

Rekrytering

I betänkandet förekommer ett par passusar med påståenden om att mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätten undantagen, skulle dras med svårigheter att rekrytera kvalificerad personal (se s. 1104 och s. 1605). Den bilden stämmer inte med tingsrättens erfarenhet. Mark- och miljödomstolen är fullbemannad och det har på senare tid inte förekommit någon längre vakans. I de rekryteringar som gjorts på senare tid har underlaget varit bredare jämfört med de rekryteringar som skett till domstolens allmänna del. I sammanhanget ska även framhållas att Vänersborgs tingsrätt har ett mycket fördelaktigt geografiskt läge med placering i en storstadsregion med närmare 160 000 invånare i närområdet på bekvämt pendlingsavstånd från Göteborg.

Prövning av vattenverksamheter i ett historiskt perspektiv

De dåvarande vattendomstolarna inrättades i och med införandet av 1918 års vattenlag. I betänkandet som föregick 1983 års vattenlag föreslogs att tillståndsfrågorna skulle prövas i administrativ ordning av regeringen, Koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna. Den gällande prövningsordningen behölls dock eftersom det bedömdes mer effektivt och gick snabbare med en sammanhållen prövning i domstol.

Tingsrätten kan konstatera att tillståndsprövning av vattenfrågor i domstol (den s.k. blå fastighetsrätten med stora civilrättsliga inslag) har en lång rätts-historisk tradition. Den föreslagna prövningsordningen där Miljöprövningsmyndigheten som första instans prövar ansökningar om tillstånd till vattenverksamhet skulle sätta punkt för denna drygt hundraåriga rättstradition.

Synpunkter på förslagen

14.5.1 Nya definitioner

Utredningen har föreslagit legaldefinition av vissa termer och att dessa definitioner placeras i 1 kap. miljöbalken.

Tingsrätten har inget att erinra i fråga om de föreslagna definitionerna med undantag för begreppet ”igångsättningsbesked”. Ett beslut om igångsättningsbesked företer likheter med ett miljötillstånd. Beslutet innebär tillåtelse att, efter en ansökan, bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd. Vidare får beslutet, liksom ett miljötillstånd, rättsverkningar mot tredje man. Rent språkligt vore det därför motiverat att i stället för ”igångsättningsbesked” använda en benämning som tydligare signalerar att det är fråga om en form av tillstånd.

Vad gäller placeringen förordar tingsrätten att de läggs i 20 kap. i stället för, så som utredningen föreslår, i balkens inledande kapitel. I den mån uttryck och termer legaldefinierats i balken återfinns definitionerna i respektive kapitel. Ambitionen att på sikt samla alla definitioner i 1 kap. är god, men till dess bör balkens systematik i möjligaste mån upprätthållas.

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

En central del i utredningens förslag är att ärenden om miljöprovning ska prövas av en förvaltningsmyndighet. Förslaget innebär att mark- och miljödomstolarnas roll renodlas till överprovning.

Tingsrätten tillstyrker förslaget om att ärenden om miljöprovning såvitt avser miljöfarlig verksamhet ska prövas av en förvaltningsmyndighet i första instans (vad gäller vattenverksamhet, se nästa avsnitt). En sådan ordning skulle, enligt vad som anförts i betänkandet, stämma bättre överens med domstolarnas grundläggande uppdrag. Att miljöprovningen i första instans förläggs till en förvaltningsmyndighet framstår även som påkallat med hänsyn till de krav som följer av EU-rätten och bör också underlätta vid implementeringen av framtida EU-rättsakter.

14.6.9 Vilka ärenden bör myndigheten pröva?

I de fall miljötillstånd eller igångsättningsbesked för en vattenverksamhet ska prövas av Miljöprovningsmyndigheten har utredningen föreslagit att frågor om tvångsrätt samt ersättning bör hanteras av myndigheten inom ramen för tillståndsprövningen.

De skäl som en gång i tiden låg till grund för ordningen med provning av vattenrättsliga ersättningsfrågor i domstol gör sig enligt tingsrätten ännu gällande. Ersättningsfrågornas rent dispositiva karaktär tillsammans med det faktum att förvaltningslagen inte är utformad för att hantera tvistiga frågor mellan enskilda talar emot att låta en förvaltningsmyndighet pröva ersättningsfrågorna. Utredningen har redogjort för att det idag finns förvaltningsmyndigheter som hanterar frågor om ersättning med anledning av intrång och inlösen och bland dessa särskilt lyft fram lantmäterimyndigheten. En lantmäteriförrättning styrs dock av ett antal särskilda förfaranderegler som kompletterar förvaltningslagens mer allmänt hållna handlägningsbestämmelser, varför en jämförelse med lantmäterimyndigheten framstår som något haltande.

Mot bakgrund av det sagda är tingsrättens inställning att förslaget i nu aktuell del inte bör ligga till grund för lagsstiftning med mindre än att frågorna först utretts mer ingående. Det ska även tilläggas att en följd av utredningens förslag är att frågor om tvångsrätt och ersättning inte längre kan bli föremål för prövning i Högsta domstolen. Detta skulle vara till stor nackdel för prejudikatbildningen på vattenrättens område.

14.6.12 Hur bör instansordningen se ut för ärenden om miljöprövning?

Till vilken mark- och miljödomstol bör överklagande ske?

Utredningen har föreslagit att Miljöprövningsmyndighetens avgörande, i enlighet med nuvarande praxis för förvaltningsmyndigheter med regionala kontor, bör prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område det beslutande regionala kontoret ligger.

Utifrån regionkontorens tänkta lokalisering får förslaget till följd att mark- och miljödomstolarna får ett domsområde för mål som gäller Miljöprövningsmyndighetens beslut och ett annat område för övriga mål. Detta skulle innebära nackdelar, inte minst genom att försämra mark- och miljödomstolarnas möjligheter att samordna målrelaterade tjänsteresor. I verksamheten genomförs målrelaterade tjänsteresor på daglig basis. I planeringen av resorna ingår att undersöka förutsättningarna för att samordna och om möjligt genomföra flera förrättningar under en och samma resa. Den befintliga ordningen med ett gemensamt domsområde för alla vid mark- och miljödomstolen förekommande måltyper skapar goda förutsättningar för en sådan samordning. Olika domsområden beroende på måltyp skulle emellertid försvåra möjligheterna till en effektiv samordning.

Ytterligare en effekt är att förslaget kan antas leda till fler förrättningar (samanträde och syn) utanför det egna domsområdet. Det kommer säkerligen förekomma att regionkontor av balansutjämningskäl överlämnar ärenden sinsemellan. Den mark- och miljödomstol som överprövar beslutet i ett överlämnat ärende kan därmed bli tvungen att företa en förrättning i en helt annan del av landet.

Förslaget innebär vidare en skev fördelning mellan mark- och miljödomstolarna, bl.a. kommer Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt inte överpröva Miljöprövningsmyndighetens beslut medan Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt ska överpröva beslut från tre regionkontor.

Mot bakgrund av ovan angivna skäl avstyrker tingsrätten en forumregel som styrs av regionalkontorets geografiska placering. I stället förordar tingsrätten att överklagande, oberoende av vilket regionalkontor som meddelat beslutet, ska ske till den mark- och miljödomstol inom vars domsområde verksamheten är tänkt att bedrivas.

Ventil till Högsta domstolen

Enligt förslaget ska de mål som mark- och miljödomstolarna idag handlägger som ansökningsmål inte prövas av Högsta domstolen genom att det inte införs någon ventil. Tingsrätten avstyrker förslaget med hänvisning till Högsta domstolens betydelse för prejudikatbildningen; Mark- och miljööverdomstolen saknar förutsättningar för att kunna axla Högsta domstolens roll som prejudikatinstans.

14.7.5 Övergång från svenska krav till krav som gäller enligt EU-rätten

Klimat- och näringslivsdepartementet har i en promemoria lämnat förslag på anmälningssplikt för vissa projekt enligt vad som framgår av de fem punkterna på s. 1160 i betänkandet. Utredningen anger att projekten har införlivats i deras förslag (s. 1161). Tingsrätten konstaterar att så dock inte synes vara fallet eftersom projekt enligt två första punkterna – viss överföring av elektrisk energi med luftledningar samt anläggningar för transport av hetvatten – saknas i bilagan till den föreslagna lydelsen av miljöprövningsförfordningen.

14.8.7 Begäran om avgränsningsyttrande avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsnivå

Avgränsningsyttrande

Utredningen har föreslagit att nuvarande avgränsningssamråd ersätts av ett avgränsningsyttrande från Miljöprövningsmyndigheten. Ett sådant yttrande ska omfatta en redogörelse över vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna ligga till grund för den fortsatta miljöbedömningen, och avges inom 45 dagar från det att begäran inkom till myndigheten.

Bedömning av miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad innefattar en mängd frågor inom en rad olika områden (se 6 kap. 2 § miljöbalken). För att kunna göra denna granskning krävs i förekommande fall tjänstemän med olika kompetenser. Enligt tingsrätten framtår det som att utredningen underskattat behovet av kompetensbredd när det föreslagits att tidsfristen ska gälla generellt för alla ärenden där Miljöprövningsmyndigheten ska lämna ett avgränsningsyttrande. För att det ska finnas förutsättningar för myndigheten att hålla tidsfristen utan att äventyra yttrandenas kvalitet kommer det krävas betydande personella resurser. Enligt vad som utvecklas nedan under avsnittet ”Konsekvenser” bedöms det inte vara utan vissa svårigheter att bemanna och kompetensförsörja en sådan organisation.

Allmänhetens deltagande

Enligt utredningens förslag ska Miljöprövningsmyndigheten när den bedömt att tillståndsansökan är fullständig samråda om ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen med bl.a. allmänheten.

Tingsrätten konstaterar att förslaget innebär att allmänheten involveras i miljöbedömningsprocessen vid en långt senare tidpunkt jämfört med vad som gäller enligt dagens regelverk. Genom förslaget kommer allmänheten helt avskäras möjligheten att delta när miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad bestäms (jfr artikel 6.4 i Århuskonventionen som förpliktigar signatärerna att sörja för att allmänhetens deltagande sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt). Enligt tingsrättens erfarenhet gäller att ju senare allmänheten får komma till tals desto större är benägenheten att överklaga. Förslaget i denna del skulle därför kunna innebära en risk för betydligt fler överklaganden än vad som är fallet idag.

14.9.9 Närmare bestämmelser om tidsfrister för handläggningen

Utredningen har föreslagit bestämmelser om tidsfrister för handläggningen.

Tingsrätten konstaterar att tidsfristerna ska gälla alla ärenden om miljötillstånd och granskningsärenden. Utgångspunkten för förslaget i denna del har varit att det finns bestämmelser om tidsfrister i de nya EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial respektive netto-nolltekniker, och i bestämmelser som genomför förnybartdirektivet. Mot bakgrund av att det inte följer något mer allmänt krav på tidsfrister av EU-rätten, ifrågasätter tingsrätten hur införandet av generella tidsfrister förhåller sig till utredningsdirektivet om att Sverige, särskilt i fråga om processuella krav, inte ska ställa högre än vad EU-regelverken föreskriver.

I sammanhanget vill tingsrätten även lyfta fram att generella tidsfrister i praktiken torde ge en undanträngningseffekt eftersom projekt som regleras i de ovan angivna rättsakterna i praktiken inte kommer åtnjuta den prioriterade särställning som är avsedd – gäller tidsfristerna generellt ska ju alla ärenden, utan urskiljning, prioriteras.

I tabell 14.6 redovisas uppskattad handläggningstid för handläggningsstegen i ett normalärende. Utredningens utgångspunkt har varit att handläggnings-tiderna kan förkortas om Miljöprövningsmyndigheten har ansvaret även för miljöbedömningsprocessen. När det gäller tidsåtgången för momenten i det inledande skedet efter att ansökan kommit in är det enligt tingsrätten tveksamt om det i praktiken finns förutsättningar att hålla de angivna tiderna. I de allra flesta fall torde det ha gått lång tid från avgränsningsyttrandet till det att ansökan lämnas in. Med hänsyn till denna tidsrymd är det inte säkert att de tjänstemän som hanterat miljöbedömningsprocessen har utrymme för att omedelbart ta sig an underrättelse, granskning m.m.

Vad gäller handläggningssteget som omfattar eventuellt sammanträde och besiktning har tidsåtgången bedömts vara en månad. Ombud och konsulter som är verksamma i ansökningsmål har inte sällan åtaganden som är bokade långt i förväg. Av erfarenhet krävs det därför ofta god framförhållning för att kunna hitta passande datum för huvudförhandling eller sammanträde. Mot den bakgrunden framstår en månad som en alltför optimistisk uppskattning av tidsåtgången. En tidsplan ska visserligen tas fram i ett tidigt skede av handläggningen. Kompletteringsbehov som framkommer vid det offentliga samrådet kan dock medföra att tidsplanen måste justeras, och detta med på-följd att ett preliminärt förhandlingsdatum får ändras.

Även för vissa andra handläggningssteg förefaller tidsuppskattningen vara väl i underkant, bl.a. steg 10 avseende kungörelse m.m. Det kan även ifrågasättas om tidsättningen är realistisk med hänsyn till mellankommande semestrar.

14.9.12 Miljöprövningsmyndighetens utredningsansvar

Utredningen har föreslagit att bestämmelsen i nuvarande 22 kap. 11 § miljöbalken, som preciserar utredningsansvarets omfattning, inte behöver framgå av bestämmelserna i nya 20 kap. Utredningen bedömer att förvaltningslagens (2017:900) allmänna regel om utredningsansvar (23 §) är tillräcklig.

Förvaltningslagens bestämmelse om myndighetens utredningsansvar i 23 § är allmänt hållen med hänsyn till att det inom den offentliga förvaltningen förekommer ett mycket stort antal ärendetyper och kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera utifrån ärendets karaktär. I

en rad specialförfattningar på det förvaltningsrättsliga området har det därför bedömts behövt att ta in särskilda bestämmelser om utredningsansvar, se bl.a. 40 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244), 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken.

När det kommer till prövningen av ett ansökningsmål har mark- och miljödomstolen full utredningsskyldighet (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 240). Den närmare innebörden av denna utredningsskyldighet har preciserats genom bestämmelsen i 22 kap. 11 § andra stycket miljöbalken. Utredningsåtgärderna ska därvid inriktas mot att de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas ge upphov till blir tillräckligt belysta. Med miljöeffekter avses detsamma som i 6 kap. 2 § miljöbalken, bl.a. direkta och indirekta effekter på människors hälsa, mark, vatten, luft, hushållning med material, råvaror och energi m.m.

Miljöprövningarnas särart – inte sällan är målen mycket omfattande och rymmer materiellt komplicerade frågeställningar – talar för att det bör finnas en särskild regel som anger omfattningen av och inriktningen för prövningsmyndighetens utredningsansvar.

14.9.14 Ny bestämmelse om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att miljötillstånd ska ges

Genom 20 kap. 28 § miljöbalken har föreslagits en ny bestämmelse som anger vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att miljötillstånd ska ges. I betänkandet anges att det finns ett behov av att samla och tydliggöra de materiella förutsättningarna för ett miljötillstånd. Det framförs att en sådan reglering skulle medföra en ökad förståelse såväl för vilket underlaget som behövs i en miljöprövning som för själva prövningen.

Tingsrätten ifrågasätter om de anförda fördelarna står att vinna med den föreslagna bestämmelsen. Innebörden av bestämmelsen är ju ingen annan än att *samtliga* krav, utan närmare specifikation, i miljöbalken och föreskrifter som är meddelade med stöd av miljöbalken samt i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vatten verksamhet ska vara uppfyllda. Som en avslutande kommentar ska tilläggas att miljölagstiftningens många krav torde göra det i praktiken omöjligt att på miljörättens område formulera en samlad reglering likt den som finns i bl.a. 9 kap. 31 och 31 a §§ plan- och bygglagen (2010:900).

14.9.17 Tydligare regler om tillståndens rättsverkan

Beslut om miljötillstånd eller igångsättningsbesked som har fått laga kraft ska gälla mot alla vad avser frågor som uttryckligen har reglerats i beslutet. Det innebär att frågor som enbart omfattas av det allmänna villkoret inte bör ses som rättskraftigt avgjorda.

Tingsrätten instämmer till viss del i utredningens uppfattning att den föreslagna ändringen skulle skapa en ökad tydlighet för inblandade aktörer, främst verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Om verksamhetsutövaren inte ska vara bunden av åtaganden som inte är explicit reglerade bör det emellertid leda till ett ökat behov av villkorsreglering. Domstolens erfarenhet är att medan det inte sällan ställs krav på att vissa frågor ska regleras genom villkor så motsätter sig sökanden detta eftersom det låser dem vid vissa alternativ på ett sätt som blir besvärande för dem. I sådana fall är det ofta sökanden som vill ha situationen reglerad genom det allmänna villkoret samtidigt som det delegeras till tillsynsmyndigheten att vid behov besluta om ytterligare villkor.

Förslaget om att inskränka rättskraften måste även ses tillsammans med förslaget om att ta bort möjligheten att överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse. Delegationsmöjligheten skapar idag förutsättningar för tillståndsprövande myndigheter och domstolar att koncentrera sig på de centrala frågorna medan det för frågor av mindre vikt kan delegeras till tillsynsmyndigheten att bestämma villkor. Följden av en inskränkt rättskraft i kombination med slopad delegationsmöjlighet innebär, enligt tingsrätten, att prövningsmyndigheten måste ägna uppmärksamhet åt fler frågor. Detta kommer i sin tur tynga prövningarna och, tvärt emot syftet, leda till längre handläggningstider.

14.11 En mer digital miljöprövningsprocess

Den nya prövningsmyndigheten bör på en lämplig webbplats och på ett samlat och sökbart sätt offentliggöra information om inledda ärenden om miljöprövning och hur allmänheten kan lämna synpunkter, kungörelsehandlingar samt meddelade beslut.

I likhet med utredningen anser tingsrätten att digital handläggning innebär fördelar för aktörerna. När det kommer till publicering av handlingar på en webbplats måste dock personuppgiftsaspekterna lyftas. I ansökningsmål förekommer betydande mängder av uppgifter som är direkt hänförliga till fysiska personer: personnamn, adress, telefonnummer, e-postadress och beteckning på fastigheter som ägs av enskilda m.m. Det kan även i vissa fall förekomma personnummer som är en extra skyddsvärd personuppgift. Om än sällan förekommande händer det att handlingar också innehåller känsliga och integritetskänsliga personuppgifter. Innan en handling innehållande personuppgifter görs tillgänglig på myndighetens webbplats kommer det således krävas en analys av hur en publicering av uppgifterna förhåller sig till dataskyddsregleringen.

Ytterligare en aspekt som tingsrätten vill lyfta är den rent säkerhetsmässiga. Att göra ansökningshandlingar tillgängliga på myndighetens webbplats förklarar inte enbart för aktörerna att snabbt inhämta information. Den samlade mängden information underlättar även för främmande makt som vill kartlägga industrier, samhällsviktig infrastruktur m.m. I betänkandet förs inget resonemang kring hur en samlad publicering av stora mängder ansökningshandlingar förhåller sig till försvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

14.12.2 Moderna miljövillkor för tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel

Utredningen har föreslagit att mark- och miljödomstolarna ska fortsätta handlägga ansökningar om moderna miljövillkor under den tid som återstår av innevarande prövningsperiod.

Mark- och miljödomstolarna har lagt stora resurser på att kompetensförstärka och anpassa sina organisationer för att kunna hantera mål om moderna miljövillkor. Det är ofrånkomligt att en överföring av prövningarna till Miljöprövningsmyndigheten under pågående period skulle innebära såväl förseningar som ökade kostnader. Av dessa skäl tillstyrker tingsrätten förslaget, men vill samtidigt fästa uppmärksamhet på att det krävs kompletterande bestämmelser. Ansökningar om omprövning för moderna miljövillkor kan i förekommande fall innehålla sekundära yrkanden om tillstånd samt utrivning. Med den föreslagna prövningsordningen kommer mark- och miljö-

domstolarna inte längre vara behöriga att pröva sådana yrkanden som första instans.

14.13.3 Vilka myndigheter bör ha partsställning i miljöprövningsprocessen?

Utredningen har föreslagit att Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) talerätt ska slopas. I andra hand ska även länsstyrelsernas talerätt slopas.

Enligt tingsrättens erfarenhet fyller MSB en viktig funktion som partsmyndighet. MSB besitter särskild kompetens som inte finns hos andra myndigheter. I bl.a. mål om prövning av raffinaderiverksamhet samt mål som rör dammsäkerhetsfrågor har myndigheten kunnat bidra med betydande sakkunskap. Vad gäller risk- och säkerhetsfrågor är det därför också viktigt att MSB har verktyg för att kunna driva rättsutvecklingen inom sitt område. Det framstår inte som en rationell ordning att MSB ska vara hänvisad till andra myndigheters "goda vilja" för att få till stånd en överprövning av en viss risk- eller säkerhetsfråga. Givet det fåtal överklaganden per år som det är fråga om kan det, med hänsyn till de skäl som utredningen anfört, ifrågasättas vad som överhuvudtaget vore att vinna med att slopa MSB:s talerätt.

Länsstyrelserna företräder miljöintressen och en rad andra allmänna intressen – såväl regionala som lokala. Vid prövning av ansökningsmål deltar länsstyrelsen ofta aktivt. För att länsstyrelsen även fortsättningsvis fullt ut ska kunna tillvara allmänna intressen inom ramen för miljöprövningen är det viktigt myndigheten inte fräntas sin partsställning.

En avslutande reflektion är att det låga antalet överklaganden tyder på att partsmyndigheterna nyttjar sin talerätt med ett stort mått av urskiljning. Det kan därför ifrågasättas vilket faktiskt behov som finns av att reformera talerättsbestämmelserna.

Mot bakgrund av det ovan anförda avstyrker tingsrätten att talerätten slopas för MSB och länsstyrelserna.

14.16.15 Lagen om mark- och miljödomstolar

I lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar (LOM) har föreslagits vissa följdändringar. Det har bl.a. föreslagits att andra meningen i 3 kap. 2 § första stycket LOM ska strykas. Enligt tingsrätten finns det behov av en regel som gör det möjligt att överlämna ett mål som gäller ett överklagat miljötillstånd eller igångsättningsbesked till en annan mark- och miljödomstol, om den andra mark- och miljödomstolen tidigare prövat ett mål som avsåg samma verksamhet.

Tingsrätten noterar att det i förslaget till följdändringar i LOM saknas en forumbestämmelse i 3 kap. 1 § avseende mål om omprövning för moderna miljövillkor.

14.9.26 Miljöbok med förteckning över miljötillstånd och igångsättningsbesked

Miljöboken är ett verksamhetsstöd som används av mark- och miljödomstolarna för att registrera information om avgöranden som rör tillståndsfrågor avseende vattenverksamhet och viss miljöfarlig verksamhet. Utredningen har föreslagit att den nya Miljöprövningsmyndigheten ska ansvara för miljöboken och nuvarande register föras över till den myndigheten. Som en följd av detta har utredningen lämnat vissa författningsförslag. Tingsrätten vill

uppmärksamma att det utöver dessa författningsändringar krävs ändring av 11 a § domstolsdataförordningen (2015:729).

15. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2028. Enligt föreslagen övergångsbestämmelse ska dock äldre bestämmelser fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

För mark- och miljödomstolarnas del innebär den nya regleringen av miljöprövningen en påtaglig omställning som kommer ställa krav på anpassning av den interna organisationen. Förslaget innebär att mark- och miljödomstolarna ska ta emot ansökningsmål till och med den 31 december 2027 och handläggningen av dessa mål kan antas pågå under en period om 18–24 månader¹. Till detta kommer ineliggande ansökningar samt ett stort antal ansökningsmål med uppskjutna frågor (prövotider kan i vissa fall löpa under en väldigt lång tid). Anpassning av domstolarnas interna organisationer efter den nya prövningsordningen kommer kräva omfattande förberedelser. Förändringarna behöver ske gradvis under en längre tid för att bibehålla tillräckliga resurser för att kunna hantera de ineliggande målen. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till tidsåtgången för ett kommande lagstiftningsarbete, framstår ikraftträdandedatumet den 1 januari 2028 som alltför snävt.

16. Konsekvenser

Finansiella konsekvenser

Utredningen har bedömt konsekvenserna för mark- och miljödomstolarnas vidkommande av att ansvaret för förstainstansprövningarna av tillstånd överförs till en förvaltningsmyndighet. I korthet kommer reformen, enligt utredningen, medföra kostnadsminskningar om cirka 41 miljoner kronor årligen, vilket anges motsvara cirka 35 årsarbetskrafter.

Konsekvensredovisningen är behäftad med en rad oklarheter och även grova förenklingar som gör det svårt att bedöma vilka faktiska följder förslaget kommer få för mark- och miljödomstolarnas del. Enligt vad som anförts i det föregående behöver domstolarna upprätthålla kompetens för att under en längre övergångsperiod kunna handlägga de mål som inletts före ikraftträdandet av den nya prövningsordningen. Det innebär att kostnadsminskningarna kommer ske gradvis. De kostnadsökningar som reformen ska leda till kan därmed inte finansieras genom att medel omedelbart om disponeras från anslaget för Sveriges Domstolar.

När det gäller kostnadsminskningen om 41 miljoner kronor konstaterar tingsrätten att beloppet bygger på grova uppskattningar om styckkostnaden för ett tillståndsmål. De stora variationerna i omfattning och svårighetsgrad för de olika måltyperna i kategorin ansökningsmål förutsätter i princip beräkning av differentierade styckkostnader för att det ska gå att göra en någorlunda säker uppskattning.

Samtidigt som den föreslagna reformen ska leda till minskade kostnader uppkommer ökade kostnader genom en ökning av antalet överklagade mål. I denna del konstaterar tingsrätten att det behövs en betydligt mer djupgå-

¹ Tidsangivelsen baseras på handläggningstiden för avgjorda ansökningsmål (tid till första avgörande) under 2024 mätt som 75- och 90-percentilen.

ende analys än den som utredningen ägnat frågan. I detta sammanhang ska även tilläggas att utredningen inte synes ha beaktat den bedömda kostnadsökningen om 6,4 miljoner kronor vid uppskattningen av hur många årsarbetskrafter som kostnadsminskningen motsvarar $((41-6,4)/1,18 \approx 29 \approx 35)$.

Avslutningsvis vad gäller de finansiella konsekvenserna av förslaget har tingsrätten följande kommentar. Enligt vad som framgår av tabell 16.1 kommer reformen innebära ökade kostnader för staten. Den uppskattade kostnadsminskningen, som baseras på full besparing redan ifrån ikraftträdandet, uppgår till sammanlagt 234 miljoner kronor årligen. Uppskattad årlig kostnad för den nya prövningsmyndigheten bedöms ligga i intervallet 219–301 miljoner kronor. Därtill kommer vissa engångsbelopp som uppskattas till totalt 271,5–301,5 miljoner kronor. Tingsrätten konstaterar att utredningen inte gjort någon analys av vilka effekter som skulle kunna uppnås om befintlig prövningsorganisation tillförs medel motsvarande de merkostnader som reformen innebär. Detsamma gäller i fråga om utredningens andrahandsalternativ om att miljöprövningen koncentreras till sex länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer. En analys av detta hade varit påkallad särskilt med hänsyn till de genomgripande förändringar av miljöbedömningsprocessen som utredningen föreslagit.

Konsekvenser ur ett kompetensförsörjningsperspektiv

Utredningen har uppskattat att Miljöprövningsmyndigheten kommer att ha 220–300 anställda varav 200–250 utgör handläggande personal inklusive jurister. Utredningen anger att bemanningen ska lösas huvudsakligen genom överföring av personal som arbetar med miljöprövning från miljöprövningsdelegationerna samt i viss del från Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.

Tingsrätten konstaterar att inrättande av prövningsmyndigheten kommer leda till ett totalt sett ökat kompetensförsörjningsbehov eftersom berörda domstolar och myndigheter behöver bibehålla kompetens för att klara sina uppgifter. Även om ärenden ska överföras från länsstyrelserna innebär förslaget samtidigt att styrelserna också får utökade tillsynsuppgifter. Organisationerna hos mark- och miljödomstolar kommer under en övergångsperiod behöva hållas intakta för att inneliggande ansökningar och mål med prövotider ska kunna handläggas färdigt. Mot denna bakgrund har tingsrätten svårt att se hur den nya prövningsmyndigheten ska kunna kompetensförsörjas utan att det ger negativa återverkningar.

Tingsrätten vill i detta sammanhang även nämna att den interna kompetensförsörjningen är resurskrävande. Domstolen avsätter betydande resurser för att löpande planera och genomföra internutbildningar. Erfarenhetsmässigt behöver nya medarbetare en tämligen lång inkörningsperiod för att bli tillräckligt bekanta med de olika måltyperna, inte minst gäller detta för ansökningsmålen.

När det gäller kompetensförsörjningsfrågan bör även framhållas att mark- och miljödomstolarna utgör en viktig aktör genom att beredningsjurister, och i viss mån även notarier, ofta söker sig vidare till miljörättsrelaterade juristtjänster inom den statliga myndighetssfären. Färre beredningsjuristtjänster till följd av minskade anslag skulle därför på sikt försämra förutsättningarna att försörja statliga förvaltningsmyndigheter med kvalificerad miljörättslig juristkompetens.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Niclas Johannisson. I ärendet har även deltagit chefsrådmannen Christina Olsen Lundh, chefsrådmannen Kristian Andersson, tekniska rådet Gunnar Barrefors, tekniska rådet Magnus Eklund Fellerfeldt och administrativa juristen Olof Petersson.

Digitalt signerad av Niclas Johannisson.