

Miljödepartementet
Regeringskansliet

**Remissvar Regeringsprövning av kalkstenstäckter i undantagsfall
(M2021/01600)**

Tingsrätten avstyrker att förslaget genomförs.

Allmänna synpunkter

Inledningsvis kan konstateras att remisstiden varit exceptionellt kort – 4 dagar. Detta innebär att domstolens svar med nödvändighet måste inriktas på principiella frågor snarare än lagtekniska.

Remissen väcker allvarliga frågor om de konstitutionella aspekterna på den föreslagna lagstiftningen. Dessa har inte närmare belysts i promemorian.

Tyvärr väcks också frågor om lagförslaget utgör en del av en utveckling där regeringsmakten griper in i den dömande verksamheten på ett sätt som hittills inte varit förenligt med svensk rätts- och förvaltningstradition. Ett ytterligare exempel på detta utgörs av det s.k. Preem-målet. Detta sker således i ett läge då frågor om domstolars självständighet på många sätt hamnat i blickfånget, inte minst genom utvecklingen i ett antal EU-länder. Även i en nationell kontext finns anledning att kritiskt granska hur robust det svenska rättssystemet är och hur rågången upprätthålls mellan domstolars uppgifter och andra offentliga organ.

Det uttalas att det är fråga om undantagsregler. Mot bakgrund av ovan skissade utveckling är detta förhållande inte ägnat att på något sätt utgöra en omständighet som gör förfarandet mindre oroande. Vilket område kommer regeringen gripa in på härnäst? Det finns nog verksamhetsutövare som bedömer sin verksamhet som samhällsviktig (med all rätt förvisso) och som kan komma att kräva särlösningar när domstolar dömt ”fel”.

Beredningen

Beredningskravet enligt regeringsformen kan inte sägas vara uppfyllt i enlighet med nuvarande regelverk och praxis. Remisstiden, fyra dagar, är en orimligt kort tid. Tingsrätten kan inte heller undgå att notera att Vänersborgs tingsrätt är den enda domstolen på remisslistan, som inte heller i övrigt innehåller mycket begränsat urval instanser som kan tänkas ha till uppgift att framföra synpunkter av grundläggande rättslig natur.¹

¹ Jfr Lagrådet som, när det handlade om 20 dagars remisstid, ett påtagligt snävt val av remissinstanser och då en grundlig konsekvensanalys av förslaget saknades, konstaterat att regeringsformens beredningskrav inte var uppfyllt (Lagrådets protokoll av den 25 november 2014 rörande prop. 2014/715:15, skr. 2014/15:28, bet. 2014/15:KU20 s. 161).

Detta måste sägas även i beaktande av att det kan finnas behov av flexibilitet för allvarliga och brådskande fall.²

Lagstiftning för ett enskilt fall?

Detta lagstiftningsärende är föranlett av ett enda fall, där en verksamhetsutövare inte uppfyllt vad som krävs enligt miljöbalken i form av underlag för att alls möjliggöra en tillståndsprövning.

En författning består av generella rättsregler som är avsedda att vara bindande både för myndigheter och enskilda. Innehållet i en författning måste alltså vara *allmängiltigt*. Den kan visserligen vara tillkommen på grund av en viss situation men måste utformas så att den kan tillämpas i andra liknande fall. Här finns det inte ens en möjlighet att tillämpa lagstiftningen i något annat fall, inte heller en ambition att kunna göra det, i och med att lagstiftningen ska upphöra gälla vid utgången av 2021.

En viktig skillnad som måste framhåvas är att ett förvaltningsbeslut som strider mot lag kan upphävas genom överklagande medan en författning inte kan upphävas annat än av normgivaren. Genom att, på sätt som görs i det här fallet, lagstifta på ett sätt som gör att gällande lagstiftning kringgås, säkras man samtidigt att det som i praktiken är beslut i det enskilda fallet, inte kan överklagas. En författning kan alltså inte överklagas men kan i och för sig bli föremål för prövning enligt 12 kap. 10 § regeringsformen.

Särskilt om regeringen som tillståndsmyndighet enligt förslaget

Syftet med lagförslaget är att undanröja en akut kris i råvaruförsörjningen av kalksten. Tingsrätten har inte anledning att ifrågasätta att beskrivna svårigheter kan uppkomma på kort sikt. Syftet är uppenbarligen att regeringen ska kunna förlänga tillståndstiden oavsett innehållet i ansökan – hur länge saknas begränsningar för. På längre sikt torde en ny tillståndsansökan krävas, som omfattar den prövning som miljöbalken kräver. Ett avslag på en sådan ansökan innebär förstås en ny kris.

Ovanstående leder till att det kan ifrågasättas om den valda metoden är ändamålsenlig för att komma till rätta med råvarukrisen, och om åtgärden är proportionerlig i förhållande till grundläggande rättsprinciper.

Innehållet i Århuskonventionen innebär långtgående skyldigheter för tillståndsmyndigheten beträffande allmänhetens insyn i och deltagande i beslutsprocessen, även när villkor ändras eller omprövas. Det framgår inte hur allmänheten ska kunna delta i processen hos regeringen. I promemorian anføres att några processuella regler inte krävs. Århuskonventionen nämns men någon analys har inte gjorts av förslaget i relation till konventionen. Med den snabbhet i handläggningen som uppenbart krävs kan ifrågasättas om inte allmänhetens deltagande blir en chimär.

EU-rättsliga frågor

Sverige är skyldigt att följa EU-rätten och att tolka den lagstiftning som implementerar EU-rätten direktivskonformt. En bedömning av verksamheten aktualiserar EU-rättsliga frågor inom flera områden, t.ex. miljöbedömningar, industriutsläpp, vattenkvalitet och naturskydd.

² Enligt Lagrådet måste det krävas alldeles särskilda skäl, som ska framgå, för att godta en avvikelse från det gängse beredningskravet genom en så kort remisstid [i det kritiserade fallet en månad – gällde Ds 2017:24]. (Se bet. 2017/18:JuU8 s. 11 f.)

Tingsrätten har inte möjlighet att inom given tidsram analysera samtliga områden på ett adekvat sätt. Dessvärre har en sådan analys inte heller gjorts i promemorian. Ett antal direktiv beskrivs, därefter konstateras att det inte finns några EU-rättsliga hinder (avsnitt 13.5).

MKB-direktivet

I promemorian redogörs för de möjligheter medlemsstaterna har för att i undantagsfall undanta vissa projekt (se s 20 ff). Redan direktivets ordalydelse, liksom redogörelsen för i vilka fall undantagsbestämmelserna tillämpats leder till tvivel om det verkligen finns utrymme för något undantag i förevarande fall. Det uttrycks att förslaget genomför undantagsmöjligheten i artikel 2.4. I direktivet anges vilka förfaranden som ska tillämpas när undantaget tillämpas.

Tingsrätten har inte möjlighet att fördjupa sig i frågan och bedöma huruvida den tolkning som gjorts av undantagsbestämmelsen är rimlig eller inte. Inte heller har tingsrätten möjlighet att bedöma de EU-rättsliga konsekvenser av en eventuell felaktig bedömning i detta hänseende. Konsekvensutredningen är i detta avseende mycket knapphändig och innehåller inte någon analys, enbart en slutsats.

En grundläggande förutsättning för att undantagsbestämmelsen i MKB-direktivet ska kunna tillämpas är att målen i direktivet uppfylls. Om bestämmelsen i artikel 2.4 införlivas menar kommissionen att den införlivande lagstiftningens ordalydelse, av rättssäkerhetsskäl, bör följa direktivets ordalydelse så nära som möjligt för att undvika att man avviker från villkoren i direktivet.³ Såvitt tingsrätten kan se saknas i författningstexten den mycket viktiga skrivningen att vissa mål ska uppfyllas.⁴ Tingsrätten vill också lyfta frågan om tillämpningen av direktivets artikel 11 och huruvida undantagsmöjligheten även omfattar artikeln i fråga.

Ramdirektivet för vatten

Promemorian beskriver ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) men analys rörande förslagets förenlighet med direktivet saknas. Det bör noteras att skyldigheten för prövningsmyndigheten (även om det handlar om regeringen) att inte bevilja tillstånd i strid med direktivet (genom dettas implementering i 5 kap. 4 § miljöbalken) alltså gäller; fastställda miljö kvalitetsnormer får inte äventyras och vattnets status får inte försämrats. Underlag för denna prövning måste därmed finnas och i vad mån det påverkar statusen kommer sannolikt att till viss del bero på under hur lång tid verksamheten ska pågå.

Undantagsmöjligheter finns förvisso. Analys saknas i promemorian för att avgöra huruvida dessa kan vara tillämpliga eller ej.

³ Kommissionen: *Vägledning om tillämpningen av undantag enligt direktivet om miljökonsekvensbedömning. (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU, ändrat genom direktiv 2014/52/EU) – artiklarna 1.3, 2.4 och 2.5 (2019/C 386/05), avsnitt 3.2.*

⁴ Se även EU-domstolens dom i mål C-411/17, *Doel* punkt 99 där domstolen konstaterar att artikelns villkor inte är rena formella krav utan snarare syftar till att i största möjliga utsträckning säkerställa att målen med direktivet om miljökonsekvensbedömning uppfylls.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Niclas Johannisson samt chefsrådmännen Vibeke Sylten och Christina Olsen Lundh.