

Mark- och miljödomstolen

Till Klimat- och näringslivsdepartementet via
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:
ewa.bergwall@regeringskansliet.se

Remiss av Betänkandet Rätt frågor på regeringens bord –
en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet
(SOU 2024:11), del 1 och 3 (ert dnr KN2024/00755)

Domstolen har, utifrån de intressen som domstolen har att bevaka,
följande synpunkter på det remitterade förslaget.

Författningsförslag (avsnitt 1)

Det är bra att regeringens tre funktioner som prövningsinstans inom miljöområdet tydliggörs genom kapitelindelningen där 17 kap. avser tillåtlighetsprövning, det föreslagna nya 17 a kap. avser tillståndsprövning och 18 kap. avser överprövning. För att vara konsekvent bör den föreslagna nya bestämmelsen i 18 kap. 3 § miljöbalken placeras i det nya 17 a kap. Synpunkter på enskilda bestämmelser lämnas under relevant avsnitt nedan.

Regeringen som överinstans för beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken (avsnitt 4)

Mark- och miljödomstolen har ingenting att invända mot förslaget att beslut om områdesskydd ska överklagas till mark- och miljödomstol. Förslaget är bra och bör genomföras. Överflyttningen av ärendena från regeringen till domstol medför som utredningen konstaterar en längre instanskedja eftersom regeringens beslut endast kan överprövas genom rättsprövning. Mark- och miljödomstolen bedömer att den eventuellt längre handläggningstid och ökade kostnad som detta innebär är en godtagbar konsekvens.

Regeringen som överinstans för beslut enligt terrängkörningsförordningen (avsnitt 5)

Mark- och miljödomstolen har ingenting att invända mot förslaget att beslut enligt terrängkörningsförordningen ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslaget är bra och bör genomföras.

Överlämnande av mål till regeringen (avsnitt 8)

Mark- och miljödomstolen ser positivt på att utredningens förslag i denna del tydliggör gränserna mellan domstolens och regeringens prövning till exempel genom att regeringen alltid ska ge besked om den tar över ett mål för prövning och att regeringen inte ska kunna lämna tillbaka målet till domstolen. Förslagen är positiva ur konstitutionell synpunkt och stärker domstolarnas oberoende. När det gäller förslagets närmare utformning har mark- och miljödomstolen följande synpunkter.

Försvarsintressen

Som utredningen konstaterar prövas i regel Försvarmaktens egna verksamheter och åtgärder som B-verksamheter och är därmed överklagade mål i mark- och miljödomstol. Men som utredningen också konstaterar kan till exempel en vindkraftspark påverka försvarsintressen. Om det är fråga om havsbaserad vindkraft inom det svenska territorialhavet prövas ansökan av mark- och miljödomstol och 21 kap. 8 § andra stycket miljöbalken är inte tillämpligt. Mot denna bakgrund bör det övervägas om begränsningen i 21 kap. 8 § andra stycket till ”en statlig myndighets beslut” ska vara kvar. För att fånga upp samtliga försvarsverksamheter skulle man i stället i andra stycket kunna ange att försvarsintresset alltid ska anses vara ett intresse av synnerlig vikt. Motsvarande ändring bör då göras i den föreslagna nya bestämmelsen i 18 kap. 3 § miljöbalken.

En mer generell iakttagelse i detta avseende är att det saknas en hänvisning till nuvarande 21 kap. 7 § miljöbalken i 19 kap. 2 § miljöbalken. Det innebär till exempel att en miljöprövningsdelegation inte har en skyldighet att överlämna ett mål till regeringen som rör försvarsintressen. Orsaken till denna skillnad bör belysas i den fortsatta beredningen och det bör övervägas om någon ändring i detta avseende ska göras.

Intresseavvägning

Mark- och miljödomstolen instämmer i utredningens bedömning att regeringen endast bör avgöra ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Däremot är det inte helt enkelt att avgöra vilka intresseavvägningar som är av sådan vikt att de bör göras av regeringen. Dessutom kan den politiska dimensionen göra sig gällande även i avvägningen mellan ett allmänt och ett enskilt intresse.

Mark- och miljödomstolens prövning av både överklagade miljömål och förstainstansmål innefattar inte sällan en avvägning mellan ett flertal olika intressen, såväl allmänna som enskilda. I exemplet ovan om havsbaserad vindkraft kan det vara fråga om en avvägning mellan å ena sidan ett bolags enskilda intresse av att bedriva den sökta verksamheten och å andra sidan det allmänna försvarsintresset. Men det kan också vara fråga om andra allmänna intressen som produktion av förnyelsebar energi och arbetstillfällen som ska vägas mot natur- och kulturvärden eller enskilda intressen av att inte bli utsatt för buller.

Den föreslagna nya bestämmelsen i 21 kap. 8 § miljöbalken och författningskommentaren återspeglar inte tillräckligt tydligt att den intresse-

avvägning som mark- och miljödomstolen gör i miljömål ofta innefattar en avvägning mellan en mängd olika intressen. Det behövs ytterligare vägledning om hur avvägningen ska göras när det ligger flera allmänna och enskilda intressen på vardera sidan i vågskålen. Därtill är det inte helt tydligt vad hänvisningen till ”ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §” egentligen innebär. Portalparagrafen i 1 kap. 1 § miljöbalken innehåller visserligen en uppräkningslista av allmänna intressen men det framgår inte uttryckligen av bestämmelsen att dessa är angelägna även om det förstås ligger nära till hands att så är fallet. Portalparagrafen har även ett vidare tillämpningsområde än att enbart ange allmänna intressen. Mark- och miljödomstolen efterlyser ett bredare resonemang kring dessa frågeställningar.

Yttrande till regeringen

Utredningen konstaterar att mark- och miljödomstolens obligatoriska yttrande till regeringen kan vara mycket begränsat om ansökan rör uppförande av vindkraftverk där berörd kommun har motsatt sig anläggningen (s. 323). Ett annat exempel som kan lyftas fram är om det är fråga om ett överklagat beslut från en miljöprövningsdelegation som rör ett försvarsintresse och målet därmed omfattas av den föreslagna nya bestämmelsen i 21 kap. 8 § andra stycket miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen anser att resonemanget i betänkandet kring yttrandets omfattning inte har kommit till tillräckligt tydligt uttryck i den föreslagna lagbestämmelsen i 21 kap. 9 § miljöbalken. Domstolen ifrågasätter om det är ändamålsenligt att alltid kräva att domstolen lämnar ett yttrande som dessutom alltid ska innehålla ett förslag till beslut. Som utredningen konstaterar rör merparten av de mål som lämnats över till regeringen med stöd av 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken försvarsintressen. I de allra flesta fall finns redan ett beslut från miljöprövningsdelegation eller myndighet. I andra fall är försvarsintresset så starkt att en fullständig prövning av målet inte är meningsfull eller så saknar domstolen fullständigt beslutsunderlag på grund av sekretess.

I nu nämnda fall kan nyttan av att mark- och miljödomstolen handlägger målet och avger ett fullständigt yttrande där samtliga frågor belyses ifrågasättas ur ett effektivitetsperspektiv. Det kan också ifrågasättas om det är lämpligt att mark- och miljödomstolen utan tillgång till ett fullständigt underlag gör avvägningar mellan försvarsintresset och andra intressen. Många gånger kan det nog räcka med att domstolen inte gör någon annan bedömning än miljöprövningsdelegationen eller myndigheten eller konstaterar att det är regeringen som måste avgöra vilket av de intressen som står emot varandra som ska ha företräde.

Mot denna bakgrund föreslår mark- och miljödomstolen att 21 kap. 9 § miljöbalken i stället läggs ihop med 18 kap. 3 § miljöbalken på så sätt att regeringen i samband med att den enligt 18 kap. 3 § andra stycket ger domstolen besked i frågan om den tar över prövningen samtidigt anger om regeringen vill ha ett yttrande med eller utan beslut, vad ett sådant

yttrande ska innehålla samt anger eventuella direktiv för mark- och miljödomstolens handläggning av målet.

Utifrån ett mer principiellt synsätt vill mark- och miljödomstolen även väcka frågan om det i ett konstitutionellt perspektiv och särskilt med hänsyn till domstolens oberoende är lämpligt att en domstol är beredningsorgan åt regeringen. Som utredningen konstaterar finns visserligen kompetens hos domstolen att bereda mål som överlämnas till regeringen men sådan kompetens kan även byggas upp hos myndigheter i den mån den inte redan finns.

Rättegångskostnader

Utredningens bedömning att mark- och miljödomstolen bör pröva frågor om rättegångskostnader innan målet lämnas över till regeringen innebär att motparterna inte kan få ersättning för kostnader som uppkommer under regeringens handläggning av målet. Detta strider mot 25 kap. 2 § miljöbalken och är inte heller förenligt med den grundläggande principen att beslut om rättegångskostnader fattas i samband med att målet avslutas. Mark- och miljödomstolen kan inte avgöra vem som har rätt att få ersättning för rättegångskostnader och skäligheten i yrkade belopp utan att också ha kunskap om utgången i målet. Med hänsyn till vad som anförts ovan under rubriken yttrande till regeringen är det dessutom så att handläggningen i mark- och miljödomstolen i många fall kan förväntas vara av begränsad omfattning medan regeringens handläggning däremot i vissa fall blir mer omfattande.

Mark- och miljödomstolen anser att en bättre ordning skulle vara att domstolen beslutar om rättegångskostnader, andra ersättningsfrågor och tar slutlig ställning till prövningsavgiftens storlek enligt 9 kap. 3 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken efter att regeringen beslutat i ärendet. Om målet överlämnas till regeringen i ett tidigt skede av handläggningen kan det ibland finnas skäl att sätta ned prövningsavgiften med hänsyn till prövningens omfattning.

Genom överlämnandet till regeringen avslutas målet vid mark- och miljödomstolen. En prövning i domstolen av ersättningsfrågor efter regeringens beslut kräver därför en särskild reglering som innebär att målet antingen finns kvar hos domstolen i avvaktan på regeringens prövning eller att ett nytt mål registreras för prövning av återstående frågor.

Behov av ytterligare följdändring?

Mark- och miljödomstolen konstaterar att 16 kap. 4 § andra stycket miljöbalken endast hänvisar till 17 kap. miljöbalken. Det bör övervägas om nu föreslagna ändringar i regeringens möjligheter att tillåtlighets- och tillståndspröva verksamheter medför behov av följdändringar i 16 kap. 4 § andra stycket.

Överlämnande av mål enligt plan- och bygglagen

Utredningen konstaterar att definitionen av mål som domstolen ska lämna över gällande det militära försvaret enligt 13 kap. 7 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, skiljer sig från mål som lämnas över enligt miljöbalken. Mark- och miljödomstolen kan därtill konstatera att det saknas bestämmelser i PBL för överlämnande av mål i de övriga fall som regleras i miljöbalken. 13 kap. 7 § PBL ger inte heller möjlighet för en domstol att lämna över en kommuns beslut att anta detaljplan till regeringen eftersom bestämmelsen enbart är tillämplig efter överklaganden av länsstyrelsens och andra statliga förvaltningsmyndigheters beslut (se regeringens beslut den 11 april 2024 i ärende nr LI2024/00617). Det bör mot denna bakgrund göras en översyn av om det även finns behov av ändringar i PBL för att åstadkomma en heltäckande reglering.

Regeringens tillåtlighetsprövning och myndigheters skyldighet att underrätta (avsnitt 9)

Mark- och miljödomstolen tillstyrker förslagen om att regeringen endast ska få förbehålla sig prövningen av tillåtlighet i första instans och att underrättelseskyldigheten för myndigheter och kommuner begränsas till första instans. Förslagen är positiva ur konstitutionell synpunkt och stärker domstolarnas oberoende.

Är en tillåtlighetsprövning förenlig med unionsrätten?

Som utredningen konstaterar har Högsta domstolen i NJA 2013 s. 613 slagit fast att tolkningen och tillämpningen av reglerna om en särskild tillåtlighetsdom måste anpassas till de krav som följer av unionsrätten. Utredningen har visserligen inte uttryckligen haft i uppdrag att ta ställning till frågor om förekomsten och omfattningen av regeringens tillåtlighetsprövning. Mark- och miljödomstolen vill ändå uppmärksamma frågan om utredningens förslag i alla delar fyller sitt syfte med hänsyn till risken för att en domstol på grund av unionsrätten inte kan följa ett tillåtlighetsbeslut meddelat av regeringen.

Undantag från MKB-direktivet (avsnitt 10)

Mark- och miljödomstolen konstaterar att en ansökan om undantag från MKB-direktivet och den efterföljande prövningen av om verksamheten kan komma till stånd inte direkt berör domstolens verksamhet eftersom sådana ansökningar enligt utredningens förslag ska prövas av regeringen efter yttrande från länsstyrelsen eller miljöprövningsdelegationen (med undantag för ersättningsfrågor). Domstolen lämnar därför endast några övergripande synpunkter på förslaget.

Mark- och miljödomstolen instämmer i utredningens förslag att regeringen bör besluta i både frågan om undantag från MKB-direktivet och den efterföljande tillståndsprövningen. Det är positivt att utredningen har genomfört en komparativ studie och lämnat förslag som förefaller i huvudsak överensstämma med vad som gäller i de länder som omfattas av studien.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Åsa Marklund Andersson och rådmannen Christoffer Sheats.



Åsa Marklund Andersson



Christoffer Sheats

Kopia till tingsrättens allmänna diarium