

Från: Håkan Frycklund <hakan.frycklund@regeringskansliet.se>
Skickat: den 28 maj 2024 10:35
Kopia: KN Registrator
Ämne: Remittering av betänkandet Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet, del 1 och 3 (SOU 2024:11) – förlängning av remisstid, svar senast 20 juni 2024

Prioritet: Hög

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga

Kategorier: Björn
AppServerName: p360_prod
DocumentID: RR 2024-85:02
DocumentIsArchived: -1

Remittering av betänkandet Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet, del 1 och 3 (SOU 2024:11) (Remissinstanser framgår av bifogat missiv) – förlängning av remisstid

Regeringskansliet har tidigare remitterat rubricerat betänkande. Då ett antal remissinstanser har begärt anstånd med remissvaren förlängs remisstiden. Remissvaren ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet **senast den 20 juni 2024**. Svaren bör som angetts tidigare lämnas per e-post till kn.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ewa.bergwall@regeringskansliet.se. Ange diarienummer KN2024/00755 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Enligt uppdrag

Håkan Frycklund
assistent

Från: [Håkan Frycklund](#)
Kopia: [KN Remisspublicering](#); [KN Registrator](#)
Ärende: Remittering av betänkandet Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet (Svar senast 31 maj 2024)
Datum: den 28 mars 2024 13:19:10
Bilagor: [Remissmissiv KN2024-000755.pdf](#)
Ämne: Hög

Remittering av betänkandet Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet, del 1 och 3 (SOU 2024:11) (Remissinstanser framgår av bifogat missiv)

Remissvaren ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet **senast den 31 maj 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till kn.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ewa.bergwall@regeringskansliet.se. Ange diarienummer KN2024/00755 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet, förutom i de delar det avser havsbaserad vindkraft (del 2). Den delen av betänkandet har genom regeringens beslut överlämnats till Utredningen om havsbaserad vindkraft (KN 2023:01).

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats <https://www.regeringen.se>.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Magnus Moreau
Departementsråd

e.u. Håkan Frycklund, assistent



Klimat- och näringslivsdepartementet
Miljöprövningsenheten

Departementssekreterare
Ewa Bergwall
08-405 97 71
076-142 46 81

Betänkandet Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig
regeringsprövning på miljöområdet, del 1 och 3 (SOU 2024:11)

Remissinstanser

1. Advokatsamfundet
2. Affärsverket svenska kraftnät
3. Alvesta kommun
4. Arjeplogs kommun
5. Avfall Sverige
6. Bergs kommun
7. Borås kommun
8. Boverket
9. Branschrådet för Lantbrukets Rådgivningsföretag
10. Byggföretagen
11. Chalmers tekniska högskola
12. Dals-Eds kommun
13. De Recirkulerande Vattenbrukarna Sverige
14. Domstolsverket
15. Dorotea kommun
16. Energiföretagen Sverige
17. Energigas Sverige
18. Energimarknadsinspektionen

19. Eskilstuna kommun
20. Eslövs kommun
21. Fagersta kommun
22. Falkenbergs kommun
23. Finspångs kommun
24. Folkhälsomyndigheten
25. Formas
26. Fortifikationsverket
27. Friluftsförbundet
28. Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin)
29. Föreningen Svenskt Landskapsskydd
30. Företagarna
31. Försvarets materielverk
32. Försvarets radioanstalt
33. Försvarsmakten
34. Förvaltningsrätten i Härnösand
35. Förvaltningsrätten i Luleå
36. Förvaltningsrätten i Stockholm
37. Förvaltningsrätten i Umeå
38. Gävle kommun
39. Göteborgs kommun
40. Göteborgs universitet, Juridiska Institutionen
41. H2GS AB
42. Hagfors kommun
43. Havs- och Kustfiskarnas Producentorganisation
44. Havs- och vattenmyndigheten
45. Heidelberg Materials Cement Sverige AB
46. Herrljunga kommun
47. Huddinge kommun

48. Hushållningssällskapens förbund
49. Härnösands kommun
50. Hörby kommun
51. Innovations- och kemiindustrierna i Sverige, IKEM
52. Institutet för Näringslivsforskning
53. Jernkontoret
54. Jönköpings kommun
55. Kammarkollegiet
56. Kammarrätten i Stockholm
57. Kammarrätten i Sundsvall
58. Karlskrona kommun
59. Kemikalieinspektionen
60. Kiruna kommun
61. Klimatkommunerna
62. Kommerskollegium
63. Konkurrensverket
64. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
65. Kungl. Tekniska högskolan
66. Kungsbacka kommun
67. Lantbrukarnas riksförbund
68. Lantmäteriet
69. Ljusdals kommun
70. LKAB
71. Lomma kommun
72. Luleå kommun
73. Luleå tekniska universitet
74. Lycksele kommun
75. Lysekils kommun
76. Länsstyrelsen i Blekinge län
77. Länsstyrelsen i Dalarnas län

78. Länsstyrelsen i Gotlands län
79. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
80. Länsstyrelsen i Hallands län
81. Länsstyrelsen i Jämtlands län
82. Länsstyrelsen i Jönköpings län
83. Länsstyrelsen i Kalmar län
84. Länsstyrelsen i Kronobergs län
85. Länsstyrelsen i Norrbottens län
86. Länsstyrelsen i Skåne län
87. Länsstyrelsen i Stockholms län
88. Länsstyrelsen i Södermanlands län
89. Länsstyrelsen i Uppsala län
90. Länsstyrelsen i Värmlands län
91. Länsstyrelsen i Västerbottens län
92. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
93. Länsstyrelsen i Västmanlands län
94. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
95. Länsstyrelsen i Örebro län
96. Länsstyrelsen i Östergötlands län
97. Malmö kommun
98. Malung-Sälens kommun
99. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt
100. Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt
101. Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt
102. Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt
103. Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt
104. Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt
105. Matfiskodlarna
106. Mora kommun
107. Motala kommun

108. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
109. Nacka kommun
110. Naturvårdsverket
111. Nordion Energi AB
112. Näringslivets Regelnämnd (NNR)
113. Ockelbo kommun
114. Olofströms kommun
115. Orsa kommun
116. Pajala kommun
117. Piteå kommun
118. Polismyndigheten
119. Post- och telestyrelsen
120. Ragunda kommun
121. Regelrådet
122. Region Blekinge
123. Region Dalarna
124. Region Gotland
125. Region Stockholm
126. Region Sörmland
127. Region Västerbotten
128. Renägarförbundet
129. Riksantikvarieämbetet
130. Riksdagens Ombudsmän
131. Riksorganisationen Hela Sverige ska leva
132. RISE
133. Sametinget
134. Sjöbo kommun
135. Sjöfartsverket
136. Skellefteå kommun
137. Skogforsk

138. Skogsindustrierna
139. Skogsstyrelsen
140. Skurups kommun
141. Sotenäs kommun
142. SSAB
143. Statens energimyndighet
144. Statens fastighetsverk
145. Statens geotekniska institut
146. Statens jordbruksverk
147. Statskontoret
148. Stockholms kommun
149. Stockholms universitet, Juridiska fakulteten
150. Strålsäkerhetsmyndigheten
151. Svensk Vattenkraftförening
152. Svensk Vindenergi
153. Svenska Botaniska Föreningen
154. Svenska Industrikommuner
155. Svenska Naturskyddsföreningen
156. Svenska Samernas Riksförbund
157. Svenskt Näringsliv
158. Svenskt Vatten
159. Svenskt vattenbruk och sjömat
160. Sveriges geologiska undersökning
161. Sveriges Hamnar
162. Sveriges Jordägareförbund
163. Sveriges Kommuner och Regioner
164. Sveriges lantbruksuniversitet
165. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
166. Sveriges ornitologiska förening – Birdlife Sverige
167. Swedish Pelagic Federation Producentorganisation

168. Säffle kommun
169. Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)
170. Söderhamns kommun
171. Teknikföretagen
172. Tillväxtverket
173. Timrå kommun
174. Totalförsvarets forskningsinstitut
175. Trafikverket
176. Transportstyrelsen
177. Trelleborgs kommun
178. Umeå universitet
179. Uppsala kommun
180. Uppsala universitet
181. Uppvidinge kommun
182. Vattenfall AB
183. Vårgårda kommun
184. Världsnaturfonden WWF
185. Värmdö kommun
186. Västerås kommun
187. Västra Götalandsregionen
188. Åklagarmyndigheten
189. Ånge kommun
190. Åre kommun
191. Ödeshögs kommun
192. Örebro kommun
193. Örnsköldsviks kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet **senast den 31 maj 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till kn.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till

ewa.bergwall@regeringskansliet.se. Ange diarienummer KN2024/00755 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet, förutom i de delar det avser havsbaserad vindkraft (del 2). Den delen av betänkandet har genom regeringens beslut överlämnats till Utredningen om havsbaserad vindkraft (KN 2023:01).

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats <https://www.regeringen.se>.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Magnus Moreau
Departementsråd

Kopia till
Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Rätt frågor på regeringens bord

– en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet

*Betänkande av
Regeringsprövningsutredningen*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:11

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Foto: seb ra, Jakub Pelka, RolfAasa, Uwe Moser, Makarov668, Sara Winter och Antonia Sehlstedt/Försvarsmakten

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0862-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0863-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Romina Pourmokhtari

Regeringen beslutade den 7 april 2022 att en särskild utredare skulle utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet. Utredaren skulle utreda om det är lämpligt att ändra nuvarande beslutsordning för vissa ärenden på miljöområdet så att en förvaltningsmyndighet eller domstol prövar ärendena i stället för regeringen. Utredaren skulle också utreda om länsstyrelsen eller annan myndighet bör bereda tillståndsansökningar för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon och därefter med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning och beslut, samt utreda när i tillståndsprocessen som regeringen ska kunna förbehålla sig att pröva om en verksamhet kan tillåtas enligt miljöbalken (dir. 2022:26). Syftet var att åstadkomma en prövningsordning som innebär att regeringen endast är överinstans om frågan som ska prövas rymmer tydliga politiska avvägningar. Uppdraget skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas den 30 juni 2023.

Regeringen beslutade den 25 maj 2023 att utvidga uppdraget. Utredningen fick i uppdrag att bland annat analysera, överväga och om lämpligt föreslå under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken. Utredningens skulle vidare analysera och föreslå ett genomförande som möjliggör införande av undantagen i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet. Utredningen fick även i uppdrag att föreslå ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, och utreda om regeringen bör pröva ärenden om Natura 2000-tillstånd för vissa verksamheter i Sveriges ekonomiska zon. Utredningstiden förlängdes samtidigt till den 31 oktober 2023 (dir. 2023:69). Utredningen begärde förlängd utredningstid och regeringen beslutade att förlänga utredningstiden till den 5 februari 2024 (dir. 2023:118).

Kammarrättsrådet tillika vice ordföranden Eva Östman Johansson förordnades som särskild utredare från och med den 7 april 2022.

Som experter att biträda utredaren förordnades från och med den 1 juni 2022 professorn Jonas Ebbesson, rådmannen Erika Ekman, kanslirådet Mathias Fredriksson, ämnesrådet Fredric Gemsjö, juristen Charlotta Jigvall, juristen Petter Larsson Garcia, kanslirådet Hans Mildemberger, förbundsjuristen Olof Moberg, försvarsjuristen Helena Severin, chefen Karin Söderholm, departementssekreteraren Åsa Talvik, handläggaren Mårten Thorsén, departementssekreteraren Filip Vestling, professorn Karin Åhman och kanslirådet Astrid Öfverholm.

Rådmannen Annelie Roslund förordnades som expert den 1 november 2022.

I samband med att utredningens uppdrag utvidgades förordnades som experter att biträda utredaren från och med den 1 juli 2023 professorn Jonas Ebbesson, rådmannen Erika Ekman, kanslirådet Mathias Fredriksson, ämnesrådet Fredric Gemsjö, juristen Charlotta Jigvall, juristen Petter Larsson Garcia, kanslirådet Hans Mildemberger, förbundsjuristen Olof Moberg, departementsrådet Magnus Moreau, rättssakkunnige Linnea Munkhammar, chefen Peter Norlander, miljöhandläggaren Anna-Lena Olsson, rådmannen Annelie Roslund, försvarsjuristen Helena Severin, departementssekreteraren Åsa Talvik, handläggaren Mårten Thorsén, kanslirådet Filip Vestling, professorn Karin Åhman och kanslirådet Linn Åkesson.

Som huvudsekreterare anställdes föredraganden Annelie Roslund från och med den 1 maj 2022. Som utredningssekreterare anställdes departementssekreteraren Ina Müller Engelbrektson från och med den 16 maj 2022. Miljöjuristen Torunn Hofset anställdes som utredningssekreterare från och med den 1 juni 2022. Juristen Göran Sundberg anställdes som utredningssekreterare den 1 november 2022. Departementssekreteraren Björn Thews anställdes som utredningssekreterare den 2 oktober 2023.

Annelie Roslund entledigades som huvudsekreterare den 1 november 2022 och i stället förordnades Torunn Hofset som huvudsekreterare från och med samma datum.

Ina Müller Engelbrektson entledigades som utredningssekreterare den 13 oktober 2023.

Utredningens experter har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Ett särskilt yttrande har avgetts.

Utredningen, som antagit namnet Regeringsprövningsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet* (SOU 2024:11). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i februari 2024

Eva Östman Johansson

/ Torunn Hofset
Göran Sundberg
Björn Thews

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	29
1 Författningsförslag	43
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken	43
1.2 Förslag till lag om ändring i terrängkörningslagen (1975:1313).....	65
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	67
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar	69
1.5 Förslag till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1978:594)	71
1.6 Förslag till förordning om ändring i nationalparksförordningen (1987:938).....	72
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....	73
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	74
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter	75
1.10 Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)	76

1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.....	77
1.12	Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966).....	78
2	Utredningens uppdrag och genomförande.....	79
2.1	Utredningens uppdrag	79
2.2	Utredningens arbete.....	80
2.3	Samråd och konsultuppdrag	81
3	Några rättsliga utgångspunkter.....	83
3.1	Regeringen som prövningsmyndighet på miljöområdet	83
3.1.1	Frågor som regeringen ska pröva.....	85
3.1.2	Frågor som regeringen får pröva.....	85
3.1.3	Frågor som kan överklagas till regeringen.....	86
3.2	Förvaltningsmyndigheternas självständighet.....	87
3.3	Domstolarnas självständighet.....	89
3.3.1	Regeringens roll vid tillståndsprövning i domstol.....	92
3.3.2	Uttalanden från konstitutionsutskottet	93
3.3.3	Uttalanden från Lagrådet.....	94
3.4	Rätten till domstolsprövning	95
3.4.1	Europakonventionen	96
3.4.2	Århuskonventionen	97
3.4.3	EU:s rättighetsstadga.....	100
3.5	Olika typer av överklagande	101
3.5.1	Laglighetsprövning.....	101
3.5.2	Förvaltningsbesvär	103
3.5.3	Överklagande av normsbeslut.....	107
3.5.4	Överklagandeförbud.....	111
3.6	Rättsprövning	112
3.6.1	Rättsprövning av regeringens beslut.....	113
3.6.2	Talerätt.....	117
3.6.3	Rättsprövningar på miljöområdet	120

3.7	Normbeslut och förvaltningsbeslut.....	122
3.7.1	Normbeslut.....	122
3.7.2	Förvaltningsbeslut.....	123
3.7.3	Gränsdragningen mellan normbeslut och förvaltningsbeslut.....	123

DEL 1

4	Regeringen som överinstans för beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken.....	129
4.1	Utredningens uppdrag.....	129
4.2	Utredningens förslag och bedömningar.....	129
4.2.1	Beslut om områdesskydd ska överklagas till domstol i stället för till regeringen.....	129
4.2.2	Mark- och miljödomstol ska pröva överklagade beslut om områdesskydd.....	148
4.2.3	Vid ett genomförande av förslagen behöver vissa bestämmelser meddelas i lag.....	150
4.3	Synpunkter från samrådet.....	152
4.4	Bakgrund.....	155
4.4.1	Regeringens prövning av överklagade beslut enligt 7 kap. miljöbalken.....	155
4.4.2	Regeringens beslut i ärenden enligt 7 kap. miljöbalken.....	166
5	Regeringen som överinstans för beslut enligt terrängkörningsförordningen.....	171
5.1	Utredningens uppdrag.....	171
5.2	Utredningens förslag och bedömningar.....	171
5.2.1	Beslut enligt terrängkörningslagstiftningen ska överklagas till domstol.....	171
5.2.2	Överklagande ska ske till allmän förvaltningsdomstol.....	182
5.2.3	Vissa bestämmelser om överklagande ska meddelas i lag.....	187

5.3	Synpunkter från samrådet	191
5.4	Bakgrund	193
5.4.1	Gällande rätt	193
5.4.2	Regeringen som överinstans	196
5.4.3	Statistik för regeringens prövningar	198
5.4.4	Intressen som berörs av terrängkörning	201

DEL 2

6	Tillståndsprövning i Sveriges ekonomiska zon	209
6.1	Utredningens uppdrag	209
6.2	Problembeskrivning	210
6.3	Utredningens förslag och bedömningar	216
6.3.1	Mark- och miljödomstol ska handlägga ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon	216
6.3.2	Prövningsordningen för Natura 2000-tillstånd...	231
6.3.3	Ytterligare samordning för snabbare och mer effektiva prövningsprocesser	245
6.3.4	Tidpunkten för avvägning mot försvarsintressen	249
6.3.5	Bestämmelser för handläggningen införs	251
6.3.6	Bemyndigande om föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn	254
6.4	Synpunkter från samråd	256
6.5	Bakgrund	260
6.5.1	Havsrättskonventionen	260
6.5.2	Verksamhetstyper i Sveriges ekonomiska zon	262
6.5.3	Tillståndsprövningen för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon	264
6.5.4	Prövning enligt kontinentalsockellagen	270
6.5.5	Regeringens olika prövningar	273
6.5.6	Tillsyn	274
6.5.7	Avvägningar mellan olika intressen	275
6.5.8	Regeringens beslut i ärenden om verksamheter i Sveriges ekonomiska zon	276

DEL 3

7	Regeringens prövning av pågående mål och ärenden – en problembeskrivning	281
7.1	Regeringens roll ska begränsas till frågor av tydlig politisk karaktär	281
7.2	Regler om regeringsprövningar måste utformas så att domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet upprätthålls	284
7.3	Regeringsprövningar ska ske på ett effektivt och rättssäkert sätt	285
8	Överlämnande av mål till regeringen	289
8.1	Utredningens uppdrag	289
8.2	Utredningens förslag och bedömningar	290
8.2.1	Förutsättningarna för regeringsprövning ska förtydligas och disponeras om	290
8.2.2	Regeringen avgör om den ska pröva målet	305
8.2.3	Myndigheter och kommuner ska inte kunna besluta att regeringen ska ges tillfälle att ta över en prövning	308
8.2.4	Regeringen ska inte själv kunna initiera ett överlämnande	316
8.2.5	Regeringens prövning ska alltid föregås av ett yttrande från mark- och miljödomstolen med förslag till beslut	318
8.2.6	Regeringen ska inte pröva frågor om rättegångskostnader och andra ersättningar eller kompensationer	324
8.2.7	Regeringens beslut i ett överlämnat ärende ska få rättskraft	327
8.3	Synpunkter från samrådet	328
8.4	Bakgrund	332
8.4.1	Domstolars och förvaltningsmyndigheters överlämnande av mål till regeringen	332

8.4.2	Domstolen ska överlämna ett mål eller en fråga till regeringen med eget yttrande	343
8.4.3	Regeringen ska enligt praxis inte pröva frågor om ersättning.....	344
9	Regeringens tillåtlighetsprövning och myndigheters skyldighet att underrätta.....	347
9.1	Utredningens uppdrag	347
9.2	Utredningens förslag och bedömningar	347
9.2.1	Regeringen ska endast få förbehålla sig prövningen av tillåtlighet i första instans.....	347
9.2.2	En ventil för förbehållsrätt i överinstans införs inte	351
9.2.3	Underrättelseskyldigheten för myndigheter och kommuner begränsas till första instans	354
9.2.4	Förordningsbestämmelser om underrättelse upphävs	360
9.3	Synpunkter från samrådet	362
9.4	Bakgrund.....	364
9.4.1	Tidigare bestämmelser om regeringsprövning	364
9.4.2	Införandet av miljöbalken.....	365
9.4.3	Miljöbalkens bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning.....	371
9.4.4	Ärenden för vilka regeringen förbehållit sig prövningen.....	377
10	Undantag från MKB-direktivet.....	383
10.1	Utredningens uppdrag	383
10.2	Förutsättningarna för att införa undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet.....	383
10.3	Utredningens förslag om att införa möjlighet till undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet...	397
10.3.1	Undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet	397
10.3.2	Undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet	412
10.3.3	Innehållet i en ansökan om undantag	420

10.3.4	En ansökan om undantag ska ges in till länsstyrelsen som med eget yttrande ska överlämna ansökan till regeringen för prövning	423
10.3.5	Beslut om undantag	425
10.3.6	Tidsbegränsning av undantag.....	431
10.4	Utredningens förslag om tillståndsprövning efter beslut om undantag.....	432
10.4.1	Krav på tillstånd efter beslut om undantag	432
10.4.2	Regeringen ska pröva en ansökan om tillstånd efter beslut om undantag.....	436
10.4.3	Innehållet i ansökan om tillstånd.....	440
10.4.4	Ärenden om tillstånd ska handläggas av miljöprövningsdelegationen eller regeringen.....	443
10.4.5	Handläggningen av tillståndsärenden.....	450
10.4.6	Information till kommissionen.....	456
10.4.7	Tillstånd ska tidsbegränsas.....	458
10.4.8	Upplysning om att ersättningsfrågor prövas av mark- och miljödomstol	460
10.5	Synpunkter från samråd.....	461
10.6	Bakgrund	465
10.6.1	MKB-direktivet.....	465
10.6.2	Århuskonventionen.....	471
10.6.3	Sveriges genomförande av MKB-direktivet	472
10.6.4	Sveriges tillämpning av undantag.....	474

DEL 4

11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	483
11.1	Ikraftträdandebestämmelser.....	483
11.2	Övergångsbestämmelser.....	483

12	Konsekvensanalys	487
12.1	Förslag om att mark- och miljödomstol ska pröva överklaganden om områdesskydd	487
12.1.1	Problembeskrivning och syfte.....	487
12.1.2	Nollalternativet och alternativa lösningar	488
12.1.3	Konsekvenser för miljö och klimat.....	490
12.1.4	Konsekvenser för olika samhällsaktörer.....	491
12.1.5	Övriga konsekvenser	499
12.1.6	Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt.....	499
12.1.7	Ikraftträdande och informationsinsatser	500
12.2	Förslag om ändrad instansordning enligt terrängkörningsförordningen	501
12.2.1	Problembeskrivning och syfte.....	501
12.2.2	Nollalternativet och alternativa lösningar	502
12.2.3	Konsekvenser för miljö och klimat.....	504
12.2.4	Konsekvenser för olika samhällsaktörer.....	506
12.2.5	Övriga konsekvenser	511
12.2.6	Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt.....	512
12.2.7	Ikraftträdande och informationsinsatser	513
12.3	Förslag om tillståndsprövning i Sveriges ekonomiska zon.....	514
12.3.1	Problembeskrivning och syfte.....	514
12.3.2	Nollalternativet och alternativa lösningar	515
12.3.3	Konsekvenser för miljö och klimat.....	519
12.3.4	Konsekvenser för olika samhällsaktörer.....	519
12.3.5	Övriga konsekvenser	527
12.3.6	Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt.....	528
12.3.7	Ikraftträdande och informationsinsatser	529
12.4	Förslag om överlämnande av mål till regeringen	530
12.4.1	Problembeskrivning och syfte.....	530
12.4.2	Nollalternativet och alternativa lösningar	531
12.4.3	Konsekvenser för miljö och klimat.....	532
12.4.4	Konsekvenser för olika samhällsaktörer.....	533

12.4.5	Konsekvenser för enskilda och övriga samhällsaktörer	536
12.4.6	Möjliga finansieringskällor.....	537
12.4.7	Övriga konsekvenser.....	537
12.4.8	Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt	538
12.4.9	Ikraftträdande och informationsinsatser	538
12.5	Förslag om regeringens tillåtlighetsprövning och myndigheters underrättelseskyldighet enligt 17 kap. miljöbalken	538
12.5.1	Problembeskrivning och syfte	538
12.5.2	Nollalternativet och alternativa lösningar.....	540
12.5.3	Konsekvenser för miljö och klimat	541
12.5.4	Konsekvenser för olika samhällsaktörer	541
12.5.5	Övriga konsekvenser.....	544
12.5.6	Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt	544
12.5.7	Ikraftträdande och informationsinsatser	545
12.6	Förslag om undantag från MKB-direktivet.....	545
12.6.1	Problembeskrivning och syfte	545
12.6.2	Nollalternativet och alternativa lösningar.....	545
12.6.3	Konsekvenser för miljö och klimat	550
12.6.4	Konsekvenser för olika samhällsaktörer	550
12.6.5	Övriga konsekvenser.....	555
12.6.6	Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt	556
12.6.7	Ikraftträdande och informationsinsatser	558
13	Författningskommentar	559
13.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	559
13.2	Förslag till lag om ändring i terrängkörningslagen (1975:1313).....	593
13.3	Förslaget om lag om ändring i lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.....	596
13.4	Förslaget till lag om ändring i lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar.....	601

Särskilt yttrande..... 603

Referenser..... 607

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:26..... 621

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:69..... 629

Bilaga 3 Kommittédirektiv 2023:118..... 639

Sammanfattning

Regeringen är på olika sätt prövningsinstans på miljöområdet. Den kan i vissa fall vara en överinstans som myndighetsbeslut överklagas till. I andra fall är regeringen den instans som prövar om tillstånd för att bedriva en verksamhet eller företa en åtgärd kan ges. Regeringen kan i vissa fall även pröva om en verksamhet eller åtgärd kan tillåtas, även om regeringen inte prövar frågan om tillstånd. Att regeringen tillåter verksamheten blir då en förutsättning för att tillstånd ska kunna ges. Regeringens tillåtlighetsprövning är i vissa fall ett obligatoriskt moment i tillståndsprövningen och i andra fall en möjlighet för regeringen att under vissa förutsättningar förbehålla sig tillåtlighetsprövningen.

Regeringsprövningsutredningens uppdrag är att se över regeringens roll på miljöområdet i olika avseenden. Det övergripande syftet är att utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet och att se över processen för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Genom tilläggsdirektiv har utredningen bland annat fått i uppdrag att överväga, och om lämpligt föreslå under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken. Dessutom ska utredningen enligt tilläggsdirektiven föreslå ett genomförande som möjliggör införandet av undantagen i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet. I uppdraget ingår det alltså att överväga både om regeringens roll i vissa avseenden ska minska och om regeringen i andra avseenden tvärtom bör få ökade möjligheter att ta över miljöprövningen.

Utredningen har under sitt arbete fastställt några utgångspunkter för samtliga förslag som utredningen lämnar. Den första utgångspunkten är att regeringens roll ska begränsas till de ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Det är alltså enligt utredningen inte tillräckligt för att motivera en rege-

ingsprövning att en fråga kräver en avvägning mellan olika intressen. Sådana intresseavvägningar görs i dag regelmässigt av såväl förvaltningsmyndigheter som domstolar. Ett exempel som utredningen bedömt uppfyller detta kriterium för en regeringsprövning är tillstånd till verksamheter som syftar till att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner, men samtidigt står i konflikt med de intressen som miljöbalken syftar till att värna.

Den andra utgångspunkten är att, inom ramen för utredningens uppdrag, värna domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet i beslutsfattandet. Utredningen kan konstatera att det finns bestämmelser i miljöbalken som kan sägas göra avsteg från den principen. Utredningens förslag ska också uppfylla Europakonventionens krav enligt artikel 6.1 på en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol.

Den tredje utgångspunkten för utredningen är att förslagen ska bidra till en rättssäker och effektiv process. Det innebär att förslagen ska säkerställa att processen blir snabb och enkel, men också att prövningen ska hålla en hög kvalitet och på ett godtagbart sätt tillgodose miljöskyddet.

Utredningens bedömning är att de förslag som lämnas i allt väsentligt uppfyller dessa krav.

Uppdraget att se över regerings roll som överinstans på miljöområdet

Vissa beslut på miljöområdet överklagas till regeringen. Till dessa hör bland annat länsstyrelsernas beslut att bilda naturreservat och vissa andra typer av områdesskydd och beslut om föreskrifter för de skyddade områdena. Regeringen är också överinstans för kommuners och länsstyrelsernas beslut om föreskrifter om tillfälliga skoterförbud och beslut att inrätta allmänna skoterleder.

I utredningens uppdrag ingår att utreda om det är lämpligt att ändra den nuvarande beslutsordningen så att en förvaltningsmyndighet eller domstol prövar de överklagade besluten i stället för regeringen.

Vid bedömningen av om regeringen är en lämplig överinstans för beslut om områdesskydd enligt miljöbalken respektive beslut enligt terrängkörningslagstiftningen tar utredningen sin utgångspunkt i de riktlinjer för möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till reger-

ingen som riksdagen ställt sig bakom. Ett riktmärke som slås fast i dessa är att regeringen endast ska pröva ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Regeringen bör i allmänhet inte vara överinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. I sådana fall då överprövningens huvudsakliga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov bör prövningen läggas på regeringen bara om det inte går att ordna en tillräckligt kvalificerad överprövning på lägre nivå.

Enligt utredningens bedömning är varken de beslut om områdeskydd enligt miljöbalken eller de beslut enligt terrängkörningsförordningen som överklagas till regeringen sådana som regeringen bör vara överinstans för. Eftersom mark- och miljödomstolarna överprövar dispenser från områdesföreskrifter och andra beslut som liknar de beslut om områdeskydd som i dag överklagas till regeringen föreslår utredningen att besluten om områdeskydd överklagas till mark- och miljödomstol i stället för till regeringen. Eftersom andra beslut enligt terrängkörningslagstiftningen överklagas till allmän förvaltningsdomstol föreslår utredningen att besluten överklagas dit i stället för till regeringen.

Utredningen bedömer att förslagen kommer att ge enskilda en bättre och snabbare tillgång till en domstolsprövning i enlighet med de krav som följer av Europakonventionen och Århuskonventionen. Förslagen kommer sannolikt även innebära att ärendenas sammanlagda handläggningstider blir kortare. Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader för staten eller kommunerna, men förutsätter att resurser omfördelas från regeringen till Sveriges Domstolar.

Utredningens överväganden i dessa delar finns i kap. 4 och 5.

Uppdraget att se över prövningen av verksamheter i Sveriges ekonomiska zon

Regeringen prövar i dag frågor om tillstånd till vissa verksamheter och åtgärder enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Ett sådant tillstånd krävs bland annat för etableringen av havsbaserade vindkraftsparker i Sveriges ekonomiska zon.

I utredningens uppdrag ingår att utreda och ta ställning till om länsstyrelsen eller någon annan myndighet bör bereda tillståndsansökningar för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon och där-

efter med eget yttrande överlämna frågan om tillstånd kan ges till regeringen för prövning.

Utredningen föreslår att ansökningar om tillstånd till verksamheter enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon ska handläggas i mark- och miljödomstol. När domstolen handlagt ärendet ska den med eget yttrande lämna över det till regeringen för prövning av om tillstånd kan ges. Utredningen bedömer att mark- och miljödomstolarna har de bästa förutsättningarna för en snabb och enkel prövningsprocess med ett bibehållet miljöskydd. Det är också vid mark- och miljödomstolarna som de största samordningsvinsterna kan göras med andra tillståndsprövningar, till exempel för vattenverksamhet. Det är enligt utredningen viktigt att domstolarna har kunskap om de regionala och lokala förhållandena. Utredningen föreslår därför att den mark- och miljödomstol vars domsområde ligger närmast där anläggningen i huvudsak är belägen, eller är avsedd att vara belägen, ska handlägga ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Utredningen föreslår även vissa andra förändringar i prövningsordningen för åtgärder i Sveriges ekonomiska zon i syfte att åstadkomma en snabb och effektiv prövningsprocess. Utredningen föreslår att den mark- och miljödomstol som handlägger ansökan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon även ska pröva frågan om Natura 2000-tillstånd för samma verksamhet. På så vis ges förutsättningar för en snabb och effektiv rättslig prövning som uppfyller unionsrättens krav även i de fall en havsbaserad vindkraftspark ligger både i den ekonomiska zonen och i territorialhavet. Utredningen föreslår även att tillståndsansökningar för verksamheter eller åtgärder i svenskt territorium som har samma sökande och rör samma verksamhet som i den ekonomiska zonen i så stor utsträckning som möjligt ska prövas av den mark- och miljödomstol som handlägger en ansökan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Prövningen av olika verksamheter och åtgärder som är kopplade till en anläggning i zonen kan genom dessa förslag samlas vid en och samma mark- och miljödomstol.

Utredningen föreslår att det införs bestämmelser om hur mark- och miljödomstolarnas handläggning av ansökningarna om tillstånd till verksamheter enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon ska gå till. Detta sker genom att vissa av de bestämmelser som gäller för mark- och miljödomstolarnas handläggning av ansökningsmål görs tillämp-

liga även för handläggningen av tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. För att göra det möjligt att ta ut en avgift för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon föreslår utredningen ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn enligt den lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den.

Utredningen bedömer att förslagen kommer att förkorta de sammanlagda handläggningstiderna för de olika prövningarna av åtgärder och verksamheter i Sveriges ekonomiska zon, och medföra betydande förenklingar för de sökande. Förslaget kommer inte medföra några ökade kostnader för staten eller kommunerna.

Utredningens överväganden i denna del finns i kap. 6.

Uppdraget att analysera under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör pröva tillstånd enligt miljöbalken

Regeringen ska enligt 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken pröva de mål enligt miljöbalken som mark- och miljödomstolen, Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten finner rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än de miljöintressen miljöbalken syftar till att främja. Regeringen ska enligt samma bestämmelse även pröva överklaganden av statliga myndigheters beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. I dessa fall ska domstolen lämna över ärendet till regeringen för prövning med ett eget yttrande.

Utredningen har i uppdrag att analysera, överväga och om lämpligt föreslå under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken. Utredningen ska därutöver bland annat se över vilka myndigheter som ska kunna begära att domstolen ska lämna över ett mål till regeringen, om ett överlämnande ska kunna ske på regeringens initiativ, om regeringen ska kunna lämna tillbaka ett överlämnat mål, hur en möjlighet för regeringen att begära att ett mål eller ärende överlämnas skyndsamt till regeringen kan utformas samt ta ställning till om det bör tydliggöras att frågor om rättegångskostnader och andra typer av yrkanden om kompensation till enskilda sakägare eller ersättning inom ramen för en tillståndsprocess faller utanför regeringens prövning efter att ett mål överlämnats.

Utredningen föreslår att om en mark- och miljödomstol bedömer att ett mål rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som miljöbalken syftar till att främja, och att avvägningen mellan dessa två bör prövas av regeringen, ska domstolen så snart som möjligt ge regeringen tillfälle att ta över prövningen. En mark- och miljödomstol ska alltid ge regeringen tillfälle att ta över prövningen av överklagade beslut av en statlig myndighet som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Om regeringen har fått tillfälle att ta över prövningen ska den göra det om målet innefattar en sådan intresseavvägning som bör avgöras av regeringen. Om det är fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska regeringen ta över målet för prövning om det bör avgöras av regeringen. Ett faktiskt överlämnande av målet ska ske först efter att regeringen har meddelat att den ska pröva målet och domstolen handlagt målet färdigt.

Av hänsyn till domstolarnas självständighet föreslår utredningen att förvaltningsmyndigheternas möjlighet att initiera en regeringsprövning tas bort. Av samma skäl ska inte heller regeringen på eget initiativ kunna ta över prövningen av ett mål. Genom att regeringen, efter att ha fått tillfälle till det, beslutar om målet ska lämnas över eller inte anser utredningen att någon möjlighet för regeringen att lämna tillbaka ett överlämnat mål inte behöver införas.

Innan mark- och miljödomstolen lämnar över ett mål till regeringen med ett eget yttrande handlägger den målet i vanlig ordning och utifrån de materiella bestämmelser som gäller. Det är enligt utredningens mening tveksamt om ett överlämnande utan yttrande från domstolen verkligen skulle medföra en snabbare handläggning. Utredningen föreslår därför att domstolen alltid ska lämna över målet med ett eget yttrande.

Utredningen föreslår att det i miljöbalken tydliggörs att frågor om ersättning för rättegångskostnader och andra typer av yrkanden om kompensation till enskilda sakägare eller ersättning ska avgöras av domstolen och inte av regeringen.

Utredningen bedömer att det även fortsättningsvis kommer vara få mål som lämnas från mark- och miljödomstolarna till regeringen för prövning. Förslaget kommer inte heller medföra några ökade kostnader för staten eller kommunerna.

Utredningens överväganden i denna del finns i kap. 8.

Uppdraget att till viss del se över processen för ärenden som får tillåtighetsprövas av regeringen

Regeringen får enligt 17 kap. 3 § miljöbalken under vissa förutsättningar förbehålla sig prövningen av om en verksamhet eller en åtgärd som prövas enligt miljöbalken ska tillåtas. Regeringen förbehöll sig på detta sätt tillåtighetsprövningen av Preem AB:s verksamhet vid raffinaderiet i Lysekil. Regeringens beslut att förbehålla sig prövningen meddelades efter det att mark- och miljödomstolen hade meddelat tillstånd för verksamheten och när denna tillståndsdom hade överklagats till Mark- och miljööverdomstolen. Vid en granskning av regeringens hantering av ärendet uttalade konstitutionsutskottet bland annat att ett beslut av regeringen om att förbehålla sig prövningen bör fattas så tidigt som möjligt i processen och att regeringen mot bakgrund av principen om domstolarnas självständighet bör vara försiktig med att ta över en tillåtighetsprövning i ett sent skede samt att regeringen bör vara än mer försiktig ju högre instans målet behandlas i.

Utredningen har i uppdrag att utreda och ta ställning till om myndigheters och kommuners skyldighet att underrätta regeringen om verksamheter bör ändras för att fylla sitt syfte, det vill säga att regeringen på ett så tidigt stadium som möjligt får kännedom om sådana verksamheter som regeringen kan pröva tillåtligheten av med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken. Utredningen har även i uppdrag att utreda och ta ställning till om bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken angående regeringens möjlighet att förbehålla sig tillåtighetsprövningen av en verksamhet bör ändras eller tydliggöras med anledning av konstitutionsutskottets slutsatser efter granskningen av regeringens hantering av ärendet om Preem AB:s verksamhet vid raffinaderiet i Lysekil. Uppdraget syftar i denna del även till att åstadkomma snabba och enkla prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Utredningen föreslår att myndigheternas och kommunernas skyldighet att underrätta regeringen om verksamheter och åtgärder som regeringen kan pröva tillåtligheten av med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken begränsas på så sätt att underrättelsen ska ske så snart som möjligt och senast vid den tidpunkt som anges för yttrande i kungörelsen av en ansökan i första instans. Regeringen får då rimlig tid på sig att ta ställning till huruvida förbehåll ska ske innan beslut om

tillåtlighet eller dom meddelas i första instans i målet. Utredningen föreslår att tidpunkten för myndigheters underrättelseskyldighet ska anges i miljöbalken.

Utredningen föreslår vidare att möjligheten för regeringen att förbehålla sig en prövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken begränsas så att regeringen i de fall en tillståndsprövning pågår inte får fatta beslut om förbehåll att pröva tillåtligheten efter det att prövningsmyndigheten som första instans har meddelat dom eller beslut i frågan. Genom att ta bort möjligheten till förbehåll efter en dom eller beslut om tillåtlighet i första instans ökar förutsebarheten i processen och risken för att domstolarnas självständighet äventyras minskar.

Utredningen bedömer att förslagen kommer öka förutsebarheten och rättssäkerheten vid prövningen enligt miljöbalken. Förslaget kommer inte medföra några ökade kostnader för staten eller kommunerna.

Utredningens överväganden i denna del finns i kap. 9.

Uppdraget att analysera och föreslå ett genomförande av undantaget från MKB-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) innebär krav på att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges. I det ingår att en miljökonsekvensbedömning ska göras i prövningen av tillstånd för sådana projekt som kan medföra en betydande miljöpåverkan. Inom ramen för denna bedömning ska det tas fram en miljökonsekvensbeskrivning.

MKB-direktivet ger vissa möjligheter till undantag från dessa krav. Det innebär möjlighet till undantag från de formella kraven i direktivet. Eftersom MKB-direktivet inte innehåller några materiella krav kan undantag enligt direktivet inte avse sådana krav som en verksamhet eller åtgärd ska prövas mot.

Möjligheterna till undantag regleras i artikel 1.3 respektive artikel 2.4 i direktivet. Enligt artikel 1.3 får medlemsstaterna, efter bedöm-

ning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, besluta att inte tillämpa direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser om de anser att det skulle inverka negativt på dessa syften. Enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet får medlemsstaterna i undantagsfall (engelskans *exceptional cases*) undanta ett visst projekt från direktivets bestämmelser om tillämpningen av bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte. Detta gäller förutsatt att målen i direktivet uppfylls.

Utredningen har i uppdrag att analysera och föreslå ett genomförande som möjliggör införandet av båda möjligheterna till undantag.

Utredningen föreslår att det i miljöbalken införs en ny provningsordning som ger förutsättningar för en snabb och effektiv tillståndsprovning utifrån de situationer som kan föranleda ett undantag. Förslaget innebär att regeringen, efter ansökan av den som avser att utföra en åtgärd eller bedriva en verksamhet som ska prövas för ett tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken eller för tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken, får undanta verksamheten eller åtgärden från kravet på en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Möjligheterna till undantag ska vara begränsade till de förutsättningar som anges i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet.

En ansökan om undantag ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning samt uppgifter som visar hur en tillämpning av kraven i den specifika miljöbedömningen skulle få en negativ respektive betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden. Gäller det undantag enligt artikel 2.4 ska en ansökan dessutom innehålla uppgifter om och på vilket sätt verksamheten eller åtgärden tillgodoser ett allmänt intresse av synnerlig vikt.

En ansökan om undantag ska ges in till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska med eget yttrande överlämna ansökan om undantag till regeringen för prövning. Om länsstyrelsen bedömer att ett undantag kan medges ska länsstyrelsen i yttrandet redovisa vilka uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som en efterföljande ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden bör innehålla, och på vilket sätt sådana uppgifter bör tas fram.

Regeringen ska enligt utredningens förslag pröva frågan om undantag. Prövningen ska avse huruvida förutsättningarna för undantag är

uppfyllda och om det i det enskilda fallet finns skäl, och i övrigt är lämpligt, att besluta om ett undantag från kraven i den specifika miljöbedömningen. Ett beslut om undantag ska innehålla en motivering. Om det behövs ska det av beslutet framgå vilka uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som en efterföljande ansökan om tillstånd ska innehålla, och på vilket sätt dessa uppgifter ska tas fram.

Regeringen får besluta att en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden ska handläggas av regeringen, vilket i sådant fall ska anges i beslutet om undantag.

Regeringens beslut om undantag föreslås gälla i sex månader. Om en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden har getts in till regeringen inom denna tid, ska dock beslutet om undantag gälla till dess att frågan om tillstånd har avgjorts.

Utredningen föreslår alltså att krav på tillstånd ska gälla även vid ett beslut om undantag, men att förfarandet i tillståndsprövningen ska anpassas för att möjliggöra en snabb och effektiv prövning utifrån de behov som kan föranleda ett undantag. En ansökan om tillstånd för en verksamhet eller åtgärd som fått undantag ska prövas av regeringen. Om regeringen inte beslutat annat ska ärenden om tillstånd handläggas av miljöprövningsdelegation.

Med undantag för miljökonsekvensbeskrivning ska en tillståndsansökan innehålla de uppgifter som en ansökan normalt ska innehålla. I stället för en miljökonsekvensbeskrivning ska en ansökan innehålla de uppgifter som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter och de uppgifter som framgår av beslutet om undantag. Om verksamheten eller åtgärden kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område ska ansökan innehålla det underlag som normalt krävs för prövningen av Natura 2000-tillstånd. Efter att ansökan handlagts enligt det särskilda förfarandet, ska miljöprövningsdelegationen med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.

I tillståndsärendet ska regeringen kunna pröva alla frågor som är relevanta för bedrivandet av verksamheten eller åtgärden, till exempel frågor om Natura 2000-tillstånd och dispens enligt artskyddsförordningen. Ett tillstånd ska omfattas av rättskraft. Regeringen får inte ge tillstånd för längre tid än som är nödvändigt med hänsyn till verksamheten eller åtgärden. Tillståndet får som längst gälla fyra år.

Utredningens överväganden i denna del finns i kap. 10.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Utredningen föreslår att äldre bestämmelser ska gälla för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet. Äldre bestämmelser ska även gälla för ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon som inletts hos regeringen före ikraftträdandet samt för de Natura 2000-tillstånd som annars skulle samordnas med handläggningen av en tillståndsansökan enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Utredningens överväganden i denna del finns i kap. 11.

Summary

The government is in various ways a review body in the environmental field. In some cases, it acts as a body to which authority decisions are appealed. In other cases, the government is the body that examines whether a permit to conduct an activity or take an action can be granted. In some cases, the government can also examine whether an activity or measure can be admissible, even if the government does not examine the issue of permission. That the government allows the activity then becomes a prerequisite for permission to be granted. The government's admissibility review is in some cases a mandatory part of the permit review and in other cases an opportunity for the government to reserve the admissibility review under certain conditions.

The task of the Government Review Inquiry is to review the government's role in the environmental field in various respects. The overall purpose is to investigate the government's role as supreme authority in certain parts of the environmental area and to review the process for the government's admissibility review pursuant to chapter 17 of the Environmental Code. Through additional directives, the Inquiry has been tasked, among other things, with considering and, if appropriate, proposing under which additional circumstances the government should have the opportunity to examine questions about permits pursuant to the Environmental Code. In addition, according to the additional directives, the Inquiry shall propose an implementation that enables the introduction of the exceptions in Articles 1.3 and 2.4 of the EIA directive¹. The assignment thus includes considering both whether the government's role should be reduced in certain respects and, on the contrary, whether the govern-

¹ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (the EIA Directive).

ment should be given increased opportunities to take over the environmental review in other respects.

During its work, the Inquiry has determined some points of departure for all proposals submitted by the investigation. The first is that the government's role should be limited to those matters that require a stance from the government as a political body. Thus, according to the Inquiry, it is not enough to justify a government review that an issue requires a balance between different interests. Such balancing of interests is regularly done today by administrative authorities as well as courts. An example that the Inquiry deemed to meet this criterion for a government review is a permit for activities that aim to maintain basic social functions, but at the same time are in conflict with the interests that the Environmental Code aims to protect.

The second point of departure is to protect the independence of the courts and administrative authorities in decision-making within the framework of the Inquiry's assignment. The investigation points out that there are provisions in the Environmental Code that can be said to deviate from that principle. The Inquiry's proposal must also meet the European Convention's requirements under Article 6.1 for a fair trial before an independent and impartial court.

The third point of departure for the Inquiry is that the proposals should contribute to a process, which is both efficient and in compliance with the rule of law. This means that the proposals must ensure that the process will be quick and simple, but also that the examination must maintain a high quality and in an acceptable way satisfy environmental protection. The Inquiry's assessment is that the proposals submitted essentially meet these requirements.

The assignment of reviewing the government's role as the superior instance in the environmental field

Certain decisions in the environmental field are appealed to the government. These include, among other things, the County Administrative Board's decisions to form nature reserves and certain other types of area protection and decisions on regulations for the protected areas. The government is also the superior instance for decisions by municipalities and County Administrative Boards regard-

ing regulations on temporary snowmobile bans and decisions to establish public snowmobile trails.

The Inquiry's assignment includes investigating whether it is appropriate to change the current order of decisions so that an administrative authority or court examines the appealed decisions instead of the government.

When assessing whether the government is a suitable superior instance for decisions on area protection pursuant to the Environmental Code, respectively decisions pursuant to the Off-Road Driving Legislation, the Inquiry takes its starting point from the guidelines, supported by the Swedish Parliament, for the possibilities of appealing authority decisions to the government. A benchmark established in these guidelines is that the government should only try cases that require a position from the government as a political body. In general, the government should not be the superior instance, except when political control of practice is needed. In such cases, where the main function of the appeal is to satisfy a need for legal protection, the review should be left to the government only if it is not possible to arrange a sufficiently qualified appeal at a lower level.

According to the Inquiry's assessment, neither the decisions on area protection pursuant to the Environmental Code nor the decisions pursuant to the Off-Road Driving Regulation, which are appealed to the government are ones for which the government should be the superior instance. Since the Land and Environmental Courts review exemptions from area regulations and other decisions similar to the decisions on area protection that are currently appealed to the government, the Inquiry proposes that the decisions on area protection shall be appealed to the Land and Environment Courts instead of the government. Since other decisions according to the Off-Road Driving legislation are appealed to the Administrative Courts, the Inquiry proposes that the decisions should be appealed to these Courts instead of the government.

The Inquiry assesses that the proposals will give individuals better and faster access to a judicial review in accordance with the requirements of the European Convention and the Aarhus Convention. The proposal will also likely mean that the total processing time of the cases will be shorter. The proposal is deemed not to entail any increased costs for the state or the municipalities, but assumes that re-

sources are redistributed from the government to the Courts. The Inquiry's considerations in these parts can be found in chapter 4 and 5.

The assignment to review the examination of operations in Sweden's economic zone

The government is currently examining issues regarding permits for certain activities and measures pursuant to Section 5 of the Act on Sweden's Economic Zone. Such a permit is required, among other things, for the establishment of offshore wind farms in Sweden's economic zone.

The Inquiry's assignment includes investigating and taking a position on whether the County Administrative Board or another authority should prepare permit applications for operations in Sweden's economic zone, and then with its own opinion submit the question of whether a permit can be granted to the government for consideration.

The Inquiry proposes that applications for permits for activities pursuant to Section 5 of the Act on Sweden's Economic Zone should be handled by the Land and Environmental Courts. When the court has dealt with the case, it shall, with its own opinion attached, hand it over to the government for consideration of whether permission shall be granted or not. The Inquiry assesses that the Land and Environmental Courts have the best requirements for a quick and simple examination process with maintained environmental protection. It is also at the Land and Environmental Courts that the greatest coordination gains can be made with other permit examinations, for example for water activities. According to the Inquiry, it is important that the courts have knowledge of the regional and local conditions. The investigation therefore proposes that the Land and Environmental Court, whose jurisdiction is closest to where the facility is mainly located, or is intended to be located, should handle applications for permits according to the Swedish Economic Zone Act.

The investigation also proposes certain other changes in the examine order for measures in Sweden's economic zone with the aim of achieving a quick and efficient review process. The investigation proposes that the Land and Environmental Court that handles the application for a permit under the Swedish Economic Zone Act

should also examine the issue of a Natura 2000 permit for the same activity. In this way, the conditions are provided for a quick and effective legal review that meets the requirements of EU law even in cases where an offshore wind farm is located both in the economic zone and in the territorial sea. The Inquiry also proposes that permit applications for activities or measures within Swedish territory, that have the same applicant and relate to the same activity in the economic zone should, to the greatest extent possible, be examined by the Land and Environmental Court that handles an application for a permit according to the Swedish Economic Zone Act. Through these proposals, the trial of cases concerning various activities and measures linked to a facility in the zone can be brought together to one and the same Land and Environmental Court.

The Inquiry proposes the introduction of provisions concerning how the Land and Environmental Courts' handling of applications for permits for activities according to the Act on Sweden's Economic Zone should be carried out. This is done by making some of the provisions applicable to the Land and Environmental Courts' handling of application cases, also applicable to the handling of permits according to the Swedish Economic Zone Act. In order to make it possible to charge a fee for examination and supervision in accordance with the Swedish Economic Zone Act, the Inquiry proposes an authorization for the government or the authority that the government decides, to issue instructions on fees for examination and supervision in accordance with that law or in accordance with instructions that have been issued with the support of it.

The investigation assesses that the proposals will shorten the total processing times for the various trials of measures and activities in Sweden's economic zone and will lead to significant simplifications for the applicants. The proposal will not entail any increased costs for the state or the municipalities. The investigation's considerations in this part can be found in chapter 6.

The assignment to analyze under what additional circumstances the government should examine permits according to the Environmental Code

According to chapter 21, section 7, second paragraph of the Environmental Code the government examines the cases pursuant to the Environmental Code that the Land and Environmental Court, the Swedish Environmental Protection Agency or the Swedish Agency for Marine and Water Management find also concern another public interest of particular importance than the environmental interest the Environmental Code aims to promote. According to the same provision, the government shall also examine appeals concerning decisions of authorities relating to the Swedish Armed Forces, the Swedish Fortifications Agency, the Defense Materiel Administration or the National Defense Radio Establishment. In these cases, the court shall hand over the case to the government for review, with its own opinion attached.

One task of the Inquiry is to analyze, consider, and, if deemed appropriate, propose under which additional circumstances the government should be given the opportunity to examine questions about permits according to the Environmental Code. In addition, the Inquiry must, among other things, review which authorities should be able to request that the court shall hand over a case to the government, whether a handover should be possible at the government's initiative, whether the government should be able to return a case that has been handed over, how an opportunity for the government to request that a case shall be handed over to the government quickly can be designed. The Inquiry shall also take a position on whether it should be made clear that questions about court costs and other types of claims for compensation to individual claimants or compensation within the framework of a permit process fall outside the government's review after a case has been handed over.

The Inquiry proposes that if a Land and Environmental Court assesses that a case also concerns another public interest of particular importance than that which the Environmental Code aims to promote, and that the balance between these two interests should be examined by the government, the court must as soon as possible give the government opportunity to take over the examination. A Land and Environmental Court must always give the government the

opportunity to take over the examination of appealed decisions of an authority relating to the Swedish Armed Forces, the Swedish Fortifications Agency, the Defense Materiel Administration or the National Defense Radio Establishment. If the government has been given the opportunity to take over the examination, it must do so if the case involves such a balancing of interests that should be decided by the government. If it concerns an authority's decision relating to the Swedish Armed Forces, the Swedish Fortifications Agency, the Defense Materiel Administration or the National Defense Radio Establishment, the government must take over the case for examination if the case involves such a balancing of interests that should be decided by the government. An actual handover of the case must only take place after the government has announced that it will examine the case and the court has finished its handling of the case.

Out of consideration for the independence of the courts, the Inquiry proposes that the current possibility for the administrative authorities to initiate a government review shall be removed. For the same reason, the government should not be able to take over the examination of a case on its own initiative. By the fact that the government, after having had the opportunity to do so, decides whether or not the case should be handed over, the Inquiry considers that any possibility for the government to return a handed over case does not need to be introduced.

Before the Land and Environmental Court hands over a case to the government, with its own opinion attached, it handles the case in the usual way and based on the material regulations that apply. In the investigation's opinion, it is doubtful whether a handover without an opinion from the court would really lead to faster processing. The investigation therefore proposes that the court should always hand over the case with its own opinion attached.

The investigation proposes that the Environmental Code make it clear that questions concerning compensation for legal costs and other types of claims for compensation to individual claimants or compensation, must be decided by the court and not by the government.

The investigation assesses that there will continue to be few cases submitted from the Land and Environmental Courts to the government for examination. The proposal will also not entail any increased

costs for the state or the municipalities. The investigation's considerations in this part can be found in chapter 8.

The assignment to review to some extent the process for matters that may be tested for admissibility by the government

According to chapter 17 section 3 of the Environmental Code the government reserves the right to, under certain conditions, examine whether an activity or a measure according to the Environmental Code should be permitted. In this way, the government reserved the admissibility review of Preem AB's operations at the refinery in Lysekil. The government's decision to reserve itself the examination was announced after the Land and Environmental Court had issued a permission for the activity and when this permission decision had been appealed to the Land and Environment Court of Appeal. In an examination of the government's handling of the matter, the Constitutional Committee stated, *inter alia*, that a decision by the government to reserve the review should be made as early as possible in the process and that, in light of the principle of the independence of the courts, the government should be careful about taking over an admissibility review in a late stage and that the government should be even more cautious the higher the instance in which the case is dealt with.

One task of the investigation is to analyze whether the obligation of authorities and municipalities to notify the government of activities should be changed in order to fulfill its purpose, namely that the government at the earliest possible stage becomes aware of such activities for which the government, pursuant to chapter 17 section 3 of the Environmental Code, can examine the permissibility. The investigation has the right to investigate and take a position whether the provisions in chapter 17 of the Environmental Code, regarding the government's possibility to reserve itself the admissibility review of an activity, should be changed or clarified due to the Constitutional Committee's conclusions after the review of the government's handling of the matter regarding Preem AB's activities at the refinery in Lysekil. In this part, the assignment also aims to achieve fast and simple trial processes while ensuring that environmental protection is maintained.

The investigation proposes that the authorities' and municipalities' obligation to notify the government of activities and measures that the government can examine the permissibility of with the support of chapter 17 section 3 of the Environmental Code should be limited in such a way that the notification must take place as soon as possible and at the latest at the time stated in the announcement of an application in the first instance. Thus, the government is given a reasonable amount of time to take position on whether reservations should be made before a decision on admissibility or a judgment is announced in the first instance in the case. The investigation proposes that the point in time of authorities' notification obligation should be stated in the Environmental Code.

The investigation further proposes that the possibility for the government to reserve itself the right to examination pursuant to chapter 17 section 3 of the Environmental Code should be limited, so in those cases where a permit review is in progress, the government may not decide to reserve itself the right to review the admissibility after the review authority, as the first instance, has issued a judgment or a decision in the matter. By removing the possibility of reservation after a judgment or a decision on admissibility in the first instance, the predictability of the process will be increased and the risk of the independence of the courts being compromised will be reduced.

The investigation assesses that the proposals will increase predictability and legal certainty in the examination according to the Environmental Code. The proposal will not entail any increased costs for the state or the municipalities.

The investigation's considerations in this part can be found in chapter 9.

The assignment to analyze and propose an implementation of the exemption from the EIA directive for certain businesses

Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (the EIA Directive) requires Member States to take all necessary measures to ensure that activities and measures that may be assumed to cause a significant environmental impact due to, inter alia, their nature, size or location

are subject to requirements for a permit and an assessment of their environmental impact before a permit is granted. It includes that an environmental impact assessment must be carried out in the examination of permits for such projects that may entail a significant environmental impact. Within the framework of this assessment, an environmental impact statement must be drawn up.

The EIA Directive provides certain possibilities for exemptions from the abovementioned requirements. This means the possibility of exemptions from the formal requirements of the directive. Since the EIA Directive does not contain any substantive requirements, the exemptions in the directive cannot refer to such requirements against which an activity or measure must be tested.

The possibilities for exceptions are regulated in Article 1.3 and Article 2.4 respectively of the Directive. According to Article 1.3 of the EIA Directive, Member States may decide, on a case-by-case basis, and if so, provided under national law, not to apply the Directive to projects, or parts of projects, having defence as their sole purpose, or to projects having the response to civil emergencies as their sole purpose, if the Member States deem that such application would have an adverse effect on those purposes. According to Article 2.4 of the EIA Directive, Member States may, in exceptional cases, exempt a specific project from the provisions laid down in the Directive, where the application of those provisions would result in adversely affecting the purpose of the project, provided the objectives of this Directive are met.

One task of the investigation is to analyze and propose an implementation that enables the introduction of both possibilities for exemptions.

The investigation proposes that a new review procedure shall be introduced in the Environmental Code, which provides the conditions for a quick and efficient permit review based on the situations that may cause an exemption. The proposal implies that the government, upon receiving an application to carry out a measure or conduct an activity that must be examined for a permit according to chapter 9 or 11 of the Environmental Code or for admissibility according to chapter 17 of the Environmental Code, may exempt the activity or measure from the requirements for a specific environmental assessment according to chapter 6 of the Environmental

Code. The possibilities for exemptions must be limited to the conditions specified in Articles 1.3 and 2.4 of the EIA Directive.

An application for exemption must contain the information, drawings and technical descriptions needed to be able to assess the nature and scope of the activity or measure, as well as information showing how applying the requirements in the specific environmental assessment would have a negative or significant negative impact on the purpose of the activity or the action. If the exemption according to Article 2.4 applies, an application must also contain information about and in what way the activity or measure serves a public interest of particular importance.

An application for exemption must be submitted to the County Administrative Board. The County Administrative Board shall, with its own opinion attached, submit the application for exemption to the government for a review. If the County Administrative Board assesses that an exception can be granted, the Board in its opinion must report what information to assess the environmental effects of the activity or measure that a subsequent application for a permit for the activity or measure should contain, and in what way such information should be produced.

According to the Inquiry's proposal, the government must examine the issue of exemptions. The examination shall concern whether the prerequisites for exemption are met and, whether in the individual case there is reason, and otherwise it is appropriate, to decide on an exemption from the requirements in the specific environmental assessment. A decision on exemption must contain the grounds for the decision. If necessary, the decision must state which information to assess the environmental effects of the activity or measure that a subsequent application for a permit must contain, and how this information must be produced.

The government may decide that an application for a permit for the activity or the measure must be handled by the government, which in such case must be stated in the decision on exemption.

The government's decision on exemption is proposed to apply for six months. If an application for a permit for the activity or measure has been submitted to the government within this time, the decision on exemption shall, however, apply until the issue of the permit has been decided.

The investigation therefore proposes that the requirement for a permit should also apply to a decision on an exemption, but that the procedure in the permit review should be adapted to enable a quick and efficient review based on the needs that may cause an exemption. An application for a permit for an activity or measure that has received an exemption must be examined by the government. Unless the government has decided otherwise, permit matters must be handled by the environmental review delegation.

With the exception of the environmental impact statement, a permit application must contain the information that an application should normally contain. Instead of an environmental impact statement, an application must contain the information needed to be able to assess the environmental effects of the activity or measure and the information that appears in the decision on exemption. If the activity or measure can be assumed to affect the environment in a Natura 2000 area, the application must contain the documentation normally required for the assessment of a Natura 2000 permit. After the application has been processed according to the special procedure, the environmental review delegation shall submit the matter to the government for review with its own opinion.

In the permit case, the government must be able to examine all questions that are relevant to the conduct of the activity or measure, for example questions about Natura 2000 permits and exemptions according to the species protection ordinance. A permit must be subject to legal force. The government may not grant permission for a longer period of time than is necessary with regard to the activity or measure. The permit may be valid for a maximum of four years.

The investigation's considerations in this part can be found in chapter 10.

Entry into force and transitional provisions

The provision proposals are suggested to enter into force on 1 July 2025.

The investigation proposes that older provisions should apply to appeals against decisions that have been announced before the entry into force. Older provisions shall also apply to applications for permits under the Swedish Economic Zone Act that were initiated with

the government before entry into force and for the Natura 2000 permits that would otherwise be coordinated with the processing of a permit application under the Swedish Economic Zone Act.

The Inquiry's considerations in this part can be found in chapter 11.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken

dels att 1 kap. 2 §, 7 kap. 29 b och 32 §§, 9 kap. 8 §, 11 kap. 9 b §, 16 kap. 1 §, 17 kap. 3 och 5 §§, 18 kap. 1 §, 19 kap. 1 §, 21 kap. 7 §, 23 kap. 7 § och 24 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 17 a kap., 27 nya paragrafer, 6 kap. 48–56 §§, 16 kap. 12 a §, 18 kap. 3 §, 19 kap. 1 a §, 21 kap. 3 a, 3 b och 8–10 §§, och närmast före 6 kap. 48 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §²

Bestämmelserna i denna balk om hushållning med mark- och vattenområden, tillstånd, anmälan och tillåtlighet ska i fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 §, 10 kap. 18 a § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 29 b och 32 §§, 10 kap. 18 a §, 15 kap. 27 § och 21 kap. 3 a och 3 b §§ samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU.

² Senaste lydelse 2019:494.

lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

6 kap.

Undantag från kravet på specifika miljöbedömningar

48 §

Efter ansökan får regeringen besluta om undantag från 20 § första stycket, 23–26, 28–32, 35–37, 39–44 och 46 §§ för en verksamhet eller åtgärd, om

1. en tillämpning av dessa bestämmelser skulle få en negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden, och

2. verksamheten eller åtgärden enbart avser

a) försvaret, eller

b) beredskapen vid civila olyckor och kriser.

49 §

Efter ansökan får regeringen även för andra verksamheter eller åtgärder än som avses i 48 § 2 besluta om undantag från 20 § första stycket, 23–26, 28–32, 35–37, 39–44 och 46 §§ för en verksamhet eller åtgärd, om

1. en tillämpning av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden, och

2. verksamheten eller åtgärden bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt.

50 §

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. och som omfattas av kravet på specifik miljöbedömning får ansöka om undantag enligt 48 och 49 §§.

51 §

En ansökan om undantag enligt 48 § ska innehålla

1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, och

2. uppgifter som visar att en tillämpning av 20 § första stycket, 23–26, 28–32, 35–37, 39–44 och 46 §§ skulle få en negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden.

52 §

En ansökan om undantag enligt 49 § ska innehålla

1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning,

2. uppgifter som visar att en tillämpning av 20 § första stycket, 23–26, 28–32, 35–37, 39–44 och 46 §§ skulle få en betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden, och

3. uppgifter om och på vilket sätt verksamheten eller åtgärden tillgodoser ett allmänt intresse av synnerlig vikt.

53 §

En ansökan om undantag enligt 48 och 49 §§ ska ges in till länsstyrelsen.

54 §

Länsstyrelsen ska med eget yttrande överlämna ansökan till regeringen för prövning. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut. Ett sådant yttrande får inte överklagas.

Om länsstyrelsen bedömer att ett undantag kan medges ska länsstyrelsen i yttrandet redovisa

1. vilka uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som en ansökan om tillstånd enligt 17 a kap. bör innehålla, och

2. på vilket sätt uppgifter enligt 1 bör tas fram.

55 §

Ett beslut om undantag enligt 48 eller 49 § ska innehålla en motivering. Om det behövs ska det av beslutet framgå

1. vilka uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som en ansökan om tillstånd enligt 17 a kap. ska innehålla, och

2. på vilket sätt uppgifter enligt 1 ska tas fram.

Regeringen får besluta att en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden enligt 17 a kap. ska handläggas av regeringen. Om regeringen ska handlägga en ansökan om tillstånd ska det anges i beslutet om undantag.

56 §

Ett beslut om undantag enligt 48 eller 49 § gäller i sex månader. Om en ansökan om tillstånd enligt 17 a kap. har getts in till regeringen inom denna tid, gäller dock beslutet om undantag till dess att frågan om tillstånd har avgjorts.

7 kap.

29 b §³

Frågor om tillstånd enligt 28 a § prövas av länsstyrelsen i det län där det berörda området finns.

För en verksamhet eller åtgärd som omfattas av tillståndsplikt eller dispensprövning till följd av bestämmelserna i 9 kap. eller 11–15 kap. *skall* dock frågan om tillstånd enligt 28 a § prövas av den myndighet som prövar den andra tillståndsfrågan eller dispensen. Innan myndigheten meddelar sitt beslut, *skall* den länsstyrelse som avses i första stycket *beredas* tillfälle att yttra sig.

För en verksamhet eller åtgärd som omfattas av tillståndsplikt eller dispensprövning till följd av bestämmelserna i 9 kap. eller 11–15 kap. *ska* dock frågan om tillstånd enligt 28 a § prövas av den myndighet som prövar den andra tillståndsfrågan eller dispensen. Innan myndigheten meddelar sitt beslut, *ska* den länsstyrelse som avses i första stycket *ges* tillfälle att yttra sig.

Om en mark- och miljödomstol handlägger ett mål om tillstånd enligt 5 § lagen

³ Senaste lydelse 2001:437.

(1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ska domstolen pröva frågan om tillstånd enligt 28 a § för verksamheten eller åtgärden. Innan domstolen avgör målet ska länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda området ges tillfälle att yttra sig.

32 §⁴

Bestämmelserna i denna balk om sådana särskilda skyddade områden som avses i 27 § första stycket 1 och 2 ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon. Om ett sådant område finns i den ekonomiska zonen, ska det som i 29 b § första stycket sägs om länsstyrelsen gälla länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda området.

Bestämmelserna i denna balk om sådana särskilda skyddade områden som avses i 27 § första stycket 1 och 2 ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon. Om ett sådant område finns i den ekonomiska zonen ska det som sägs i 29 b § första stycket om länsstyrelsen gälla länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda området. *Bestämmelser om att mark- och miljödomstolen prövar frågor om tillstånd finns i 29 b § tredje stycket.*

Bestämmelser om hänsyn till folkrättsliga grundsatser finns i 10 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

9 kap.

8 §⁵

Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av mark- och miljödomstolen.

Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av mark- och miljödomstolen. *Bestämmelser om att en ansökan i vissa fall ska prövas av regeringen*

⁴ Senaste lydelse 2008:831.

⁵ Senaste lydelse 2017:782.

finns i 17 a kap. 1 § och 18 kap. 3 §.

Regeringen får meddela föreskrifter om att ansökan om tillstånd för vissa slag av verksamheter ska prövas av länsstyrelsen. Regeringen får meddela föreskrifter om att en kommunal nämnd ska pröva frågor om tillstånd om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en liten miljöpåverkan. Tillstånd som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska alltid prövas av länsstyrelsen.

Anmälan om miljöfarlig verksamhet ska, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, göras till försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen eller kommunen.

11 kap. 9 b §⁶

Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen. Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas dock av länsstyrelsen, om den inte ska prövas av mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 19 eller 20 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Bestämmelser om att en ansökan i vissa fall ska prövas av regeringen finns i 17 a kap. 1 § och 18 kap. 3 §.

Anmälan om vattenverksamhet ska, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, göras till försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen eller kommunen.

En anmälningspliktig vattenverksamhet får påbörjas tidigast åtta veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

16 kap. 1 §⁷

Regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen prövar mål och ärenden enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

⁶ Senaste lydelse 2017:782.

⁷ Senaste lydelse 2010:923.

I fråga om prövningen av mål om straff eller förverkande enligt 29 kap. gäller dock vad som är föreskrivet om brottmål i allmänhet.

Närmare bestämmelser om vilka mål och ärenden som prövas av respektive prövningsmyndighet finns i 17 kap. 1–4 §§, 18 kap. 1–2 §§, 19 kap. 1–2 §§, 21 kap. 1 § och i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Närmare bestämmelser om vilka mål och ärenden som prövas av respektive prövningsmyndighet finns i 6 kap. 48 och 49 §§, 17 kap. 1–4 §§, 17 a kap. 1 §, 18 kap. 1–3 §§, 19 kap. 1–2 §§, 21 kap. 1 § och i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Beslut eller dom om återkallelse av tillstånd, dispens, godkännande och förbud mot fortsatt verksamhet samt omprövning av tillstånd eller villkor meddelas av tillståndsmyndigheten.

12 a §

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får överklaga beslut som rör frågor som avses i 7 kap. Naturvårdsverket får dock i fråga om strandskydd endast överklaga beslut enligt 7 kap. 18 och 18 a §§.

Naturvårdsverket får även överklaga beslut enligt 12 kap. 11 §.

17 kap.

3 §⁸

Regeringen får för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 §, om

1. verksamheten i betraktande av de intressen som denna balk enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag,

⁸ Senaste lydelse 2022:1799.

2. verksamheten utanför ett område som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området, eller

3. verksamheten omfattas av 4 kap. 6 § andra stycket.

Rätten till förbehåll enligt första stycket 2 gäller enbart verksamhet som är tillståndspliktig enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen *omedelbart lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen eller myndigheten.*

Om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen *så snart som möjligt besluta om förbehåll. Ett sådant beslut får inte fattas efter det att en prövningsmyndighet som första instans har meddelat dom eller beslut i frågan om tillåtlighet.*

5 §⁹

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § ska underrätta regeringen om verksamheten.

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § ska *så snart som möjligt* underrätta regeringen om verksamheten.

Om tillståndsprövning av en sådan verksamhet pågår ska myndigheten eller kommunen underrätta regeringen senast vid sista tidpunkt för synpunkter som anges i kungörelsen av ansökan.

Myndigheten eller kommunen ska i samband med underrättelsen till regeringen informera prövningsmyndigheten om att underrättelse enligt första stycket har gjorts.

Trafikverket ska årligen underrätta regeringen om byggande av vägar och järnvägar som omfattas av första stycket.

⁹ Senaste lydelse 2012:441.

17 a kap. Regeringens tillståndsprövning i vissa fall

1 §¹⁰

Regeringen prövar ärenden om tillstånd enligt 9 och 11 kap. för en verksamhet eller åtgärd där regeringen har beslutat om undantag enligt 6 kap. 48 eller 49 §.

2 §¹¹

En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig. Den ska innehålla de uppgifter som

1. avses i 22 kap. 1 § 1, 2 och 4–9,

2. behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter, och

3. framgår av beslutet om undantag.

Om verksamheten eller åtgärden kan antas påverka miljön i ett naturområde som är förtecknat enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2, ska ansökan, utöver det som anges i första stycket, innehålla en beskrivning av verksamhetens eller åtgärdens konsekvenser för syftet med att bevara området, en redogörelse för de alternativ som har övervägts med en motivering till varför ett visst alternativ valts samt de uppgifter som i övrigt behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§.

¹⁰ Tidigare 1 § upphävd genom 2021:876.

¹¹ Tidigare 2 § upphävd genom 2021:876.

Om en ansökan om tillstånd avser en sådan verksamhet eller åtgärd som avses i 22 kap. 1 a–c, e och f §§ ska ansökan, utöver det som anges i första och andra stycket, innehålla de uppgifter som framgår av dessa bestämmelser.

3 §¹²

En ansökan om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla de uppgifter som

- 1. framgår av 22 kap. 1 d §,*
- 2. behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter, och*
- 3. framgår av beslutet om undantag.*

Om verksamheten eller åtgärden kan antas påverka miljön i ett naturområde som är förtecknat enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2, ska ansökan, utöver det som anges i första stycket, innehålla en beskrivning av verksamhetens eller åtgärdens konsekvenser för syftet med att bevara området, en redogörelse för de alternativ som har övervägts med en motivering till varför ett visst alternativ valts samt de uppgifter som i övrigt behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§.

¹² Tidigare 3 § upphävd genom 2021:876.

4 §¹³

En ansökan om tillstånd ska ges in till länsstyrelsen. Om en ansökan om tillstånd ska handläggas av regeringen ska ansökan i stället ges in till regeringen.

5 §¹⁴

Ärenden om tillstånd handläggs av länsstyrelsen.

Första stycket gäller inte om regeringen har beslutat att en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden ska handläggas av regeringen.

6 §

Om länsstyrelsen bedömer att en ansökan kan prövas i sak ska länsstyrelsen utfärda kungörelse. Kungörelsen ska innehålla

1. en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras,

2. upplysning om att verksamheten eller åtgärden omfattas av ett undantag från kravet på en specifik miljöbedömning och information om var beslutet om undantag finns tillgängligt,

3. upplysning om att det är regeringen som prövar ansökan,

4. information om var ansökan finns tillgänglig,

¹³ Tidigare 4 § upphävd genom 2021:876.

¹⁴ Tidigare 5 § upphävd genom 2021:876.

5. information om på vilket sätt och inom vilken tid synpunkter på ansökan kan lämnas, och

6. upplysning om hur ny information i ärendet kommer att kungöras eller hållas tillgänglig.

Om en verksamhet eller åtgärd omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, ska kungörelsen dessutom innehålla en upplysning om detta.

7 §

Länsstyrelsen ska tillämpa bestämmelserna

1. om vilka myndigheter som ska få ansökan i 22 kap. 4 §,

2. om sakkunniga och om att inhämta yttrande i 22 kap. 12–13 a §§,

3. om sammanträde och besiktning på platsen i 19 kap. 4 § 3,

4. om en tillståndsdoms innehåll i 22 kap. 25 §

a) första stycket 1–3,

b) första stycket 4 i fråga om skyldighet att utföra skadeförebyggande åtgärder,

c) första stycket 5–15, och

d) andra stycket första och sista meningen, tredje och fjärde styckena,

5. om en tillståndsdoms innehåll för vissa typer av verksamheter i 25 a–25 b §§,

6. om en samlad redovisning av de tillståndsbestämmelser som

gäller för verksamheten i 22 kap. 30 §, och

7. om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen i 17 kap. 7 § första stycket.

Det som anges i första stycket 4–7 om dom, samlad redovisning och beslut om särskilda villkor ska i stället gälla länsstyrelsens yttrande enligt 8 §.

8 §

Länsstyrelsen ska med eget yttrande överlämna ett ärende om tillstånd som handläggs av länsstyrelsen till regeringen för prövning. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut. Ett sådant yttrande får inte överklagas.

9 §

Om ett ärende avser tillstånd för en verksamhet eller åtgärd där regeringen har beslutat om undantag enligt 6 kap. 49 § ska Regeringskansliet innan frågan om tillstånd avgörs skicka beslutet om undantag och ansökan om tillstånd i de delar den har gjorts tillgänglig för allmänheten till Europeiska kommissionen tillsammans med information om ärendet.

10 §

Ett tillstånd får inte ges för längre tid än som är nödvändigt med hänsyn till verksamheten

eller åtgärden. Ett tillstånd får ges för högst fyra år.

11 §

Bestämmelser om att mark- och miljödomstol prövar frågor om ersättning finns i 21 kap. 1 §.

18 kap.

1 §¹⁵

Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturreservat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden utom frågor om ersättning,

2. beslut av försvarsinspektören för hälsa och miljö enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

3. beslut av länsstyrelsen enligt 17 kap. 8 § att tillåta en mindre avvikelse, och

4. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de ska överklagas till regeringen.

Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av försvarsinspektören för hälsa och miljö enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

2. beslut av länsstyrelsen enligt 17 kap. 8 § att tillåta en mindre avvikelse, och

3. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de ska överklagas till regeringen.

3 §

Om regeringen med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 8 § har getts tillfälle att ta över ett mål för prövning ska den pröva målet om det

¹⁵ Senaste lydelse (2017:782).

1. innefattar en sådan intresseavvägning som bör avgöras av regeringen, eller

2. avser en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt och som bör avgöras av regeringen.

Regeringen ska så snart som möjligt ge domstolen besked i frågan om den tar över prövningen.

19 kap.

1 §¹⁶

Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 1 § andra stycket. Detsamma gäller beslut av en annan myndighet än regeringen om att bilda, ändra eller upphäva ett biotopskyddsområde.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen, biotopskyddsområden, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden, får överklagas till mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 1 § andra stycket. Detsamma gäller länsstyrelsens och

¹⁶ Senaste lydelse 2010:923.

andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall.

1 a §

Länsstyrelsens beslut om föreskrifter enligt 7 kap. 10, 12, 17, 20 och 30 §§ får överklagas till mark- och miljödomstol.

21 kap.

3 a §

Om en mark- och miljödomstol handlägger ett mål om tillstånd för verksamhet enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon får ett mål eller ärende enligt denna balk handläggas i en och samma rättegång, om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra.

En mark- och miljödomstol får vid handläggningen av ett mål eller ärende som sägs i första stycket förbehålla sig prövningen av ett annat sådant ärende som handläggs vid en förvaltningsmyndighet eller en kommun.

3 b §

Om en mark- och miljödomstol handlägger ett mål om tillstånd för verksamhet enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, får en ansökan om tillstånd enligt denna balk som har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har

samband med varandra göras hos den domstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun.

7 §¹⁷

Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Detsamma gäller om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning.

Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen.

Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller För-

Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan *om tillåtlighet* till regeringen för prövning. Detsamma gäller om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

¹⁷ Senaste lydelse 2011:608.

svarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.

8 §

En mark- och miljödomstol ska så snart som möjligt ge regeringen tillfälle att ta över ett mål för prövning om domstolen bedömer att

1. målet rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, och

2. målet innefattar en avvägning mellan dessa två intressen som bör avgöras av regeringen.

Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid ge regeringen tillfälle att ta över prövningen av målet.

9 §

Mark- och miljödomstolen ska med eget yttrande lämna över ett mål till regeringen om regeringen med stöd av 18 kap. 3 § beslutat att pröva målet. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut.

10 §

Mark- och miljödomstolen prövar frågor om rättegångskostnader i mål som ska överlämnas till regeringen enligt 9 §.

Bestämmelser om att mark- och miljödomstol prövar frågor om ersättning finns i 1 §.

23 kap.

7 §¹⁸

I fråga om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen gäller i ansökningsmål i övrigt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 21 kap. 7 §, 22 kap. 12, 21, 23–28 §§ denna balk samt 7 kap. 5 och 7 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Mark- och miljööverdomstolen får förordna att tillståndet till en verksamhet som meddelats av mark- och miljödomstolen får tas i anspråk trots att domen inte vunnit laga kraft. För sådant förordnande gäller 22 kap. 28 § första stycket.

I fråga om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen gäller i ansökningsmål i övrigt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 21 kap. 7–10 §§, 22 kap. 12, 21, 23–28 §§ denna balk samt 7 kap. 5 och 7 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Mark- och miljööverdomstolen får förordna att tillståndet till en verksamhet som meddelats av mark- och miljödomstolen får tas i anspråk trots att domen inte vunnit laga kraft. För sådant förordnande gäller 22 kap. 28 § första stycket.

24 kap.

1 §¹⁹

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har fått laga kraft, gäller tillståndet mot alla, vad avser frågor som har

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har fått laga kraft, gäller tillståndet mot alla, vad avser frågor som har

¹⁸ Senaste lydelse 2010:923.

¹⁹ Senaste lydelse 2021:876.

prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattnings som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattnings som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. *och beslut om tillstånd som har meddelats av regeringen med stöd av 17 a kap. 1 § eller 18 kap. 3 §.* Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Ärenden om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § som har inletts hos länsstyrelsen eller den andra myndighet som med stöd av bestäm-

melserna i 7 kap. 29 b § andra stycket prövar frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

3. Äldre föreskrifter i 18 kap. 1 § och 19 kap. 1 § gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 juli 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i terrängkörningslagen (1975:1313)

Härigenom föreskrivs att det i terrängkörningslagen (1975:1313) ska införas tre nya paragrafer, 3 b–d §§, av följande lydelse.

3 b §

En förvaltningsmyndighets eller kommuns beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

3 c §

Ett överklagande enligt 3 b § ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från dagen för kungörelse.

3 d §

Naturvårdsverket får överklaga en länsstyrelses beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 §. För att ta till vara allmänna intressen får Naturvårdsverket även överklaga en kommuns beslut att inrätta en allmän skoterled.

Naturvårdsverkets rätt att överklaga länsstyrelsens beslut är inte inskränkt till viss tid. Ett beslut enligt 12 § andra stycket terrängkörningsförordningen (1978:594) ska dock ha kommit in inom tre veckor från det att Naturvårdsverket fick del av beslutet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 juli 2025.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ska införas fem nya paragrafer, 5 d, 5 e, 6 b, 6 c och 19 §§, och närmast före 5 d § en ny rubrik av följande lydelse.

Tillståndsprövning

5 d §

En ansökan om tillstånd enligt 5 § ska ges in till mark- och miljödomstolen.

5 e §

Mål om tillstånd enligt 5 § handläggs av mark- och miljödomstol.

6 b §

I ett mål om tillstånd enligt 5 § som handläggs av mark- och miljödomstol tillämpas bestämmelserna i

1. 22 kap. 2 § miljöbalken om en ansökans ingivande, om föreläggande om avhjälpande och om avhjälpande på sökandens bekostnad,

2. 22 kap. 2 a § miljöbalken om skyldighet att tillhandahålla utredning,

3. 22 kap. 3 och 3 a §§ miljöbalken om kungörelse,

4. 22 kap. 4 § miljöbalken om vilka myndigheter som ska få ansökan,

5. 22 kap. 5 § miljöbalken om vem som ska delges kungörelsen,

6. 22 kap. 6 § miljöbalken om talerätt,

7. 22 kap. 12 § miljöbalken om sakkunniga,

8. 22 kap. 16, 17 och 20 §§ miljöbalken om huvudförhandling, och

9. 22 kap. 21, 25, 25 a–25 e, 25 h och 30 §§ miljöbalken om dom.

Det som anges i första stycket 9 om dom ska i stället gälla domstolens yttrande enligt 6 c §. Det som anges i de angivna bestämmelserna i första stycket om prövning ska i stället gälla domstolens handläggning.

6 c §

Mark- och miljödomstolen ska med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut. Ett sådant yttrande får inte överklagas.

19 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Ärenden om tillstånd enligt 5 § som har inletts hos regeringen före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Häri genom föreskrivs att 3 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §¹

Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet samt om utdömmande av vite enligt miljöbalken efter särskild ansökan av myndighet prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller kommer att bedrivs. Mål om utövande av verksamhet vid anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för hantering, bearbetning, lagring och slutförvaring av använt kärnbränsle eller kärnavfall prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område någon av anläggningarna ligger eller är avsedd att ligga.

Mål om ersättning vid skada eller intrång enligt 28 kap. 2–5 §§ miljöbalken och vid ingripande av det allmänna enligt miljöbalken prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område skadan eller intrånget i huvudsak har inträffat eller kommer att inträffa.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. miljöbalken prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 32 kap. 3 § miljöbalken kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den mark- och miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller kommer att bedrivs.

Mål om utdömmande av vite enligt plan- och bygglagen (2010:900) efter särskild ansökan av myndighet prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område myndigheten ligger.

Mål som har överklagats till mark- och miljödomstol prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten eller kommunen som först har prövat ärendet ligger, om inte annat följer av bestämmelser som avses i sjunde stycket.

¹ Senaste lydelse 2015:686.

Mål enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller motsvarande äldre lagstiftning där mark- och miljödomstol är första instans prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område den allmänna eller allmänförklarade va-anläggningen i huvudsak är belägen eller är avsedd att vara belägen.

Mål om tillstånd enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon handläggs av den mark- och miljödomstol vars domsområde ligger närmast där verksamheten i huvudsak avses bedrivas eller åtgärden i huvudsak avses vidtas.

Särskilda bestämmelser om vilken mark- och miljödomstol som är behörig finns i annan lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Ärenden om tillstånd enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon som har inletts hos regeringen före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

1.5 Förslag till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1978:594)

Härigenom föreskrivs i fråga om terrängkörningsförordningen (1978:594)

dels att 24 § ska upphöra att gälla,

dels att 23 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §¹

Naturvårdsverket får föra talan mot länsstyrelsens beslut enligt denna förordning. Sådan talan är inte inskränkt till viss tid.

När ett beslut enligt 12 § andra stycket meddelas skall en kopia av beslutet snarast sändas till Naturvårdsverket. Sådant beslut skall överklagas inom tre veckor från det att Naturvårdsverket fått del av beslutet.

Ett beslut att inrätta en allmän skoterled får överklagas till regeringen. Naturvårdsverket får överklaga ett sådant beslut för att ta till vara allmänna intressen.

När ett beslut enligt 12 § andra stycket meddelas *ska* en kopia av beslutet snarast sändas till Naturvårdsverket.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 juli 2025.

¹ Senaste lydelse 1999:765.

1.6 Förslag till förordning om ändring i nationalparksförordningen (1987:938)

Häriigenom föreskrivs att 13 § nationalparksförordningen (1987:938) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Naturvårdsverkets beslut enligt 7 § får överklagas hos regeringen. Bestämmelser i övrigt om överklagande finns i 19 kap 1 § och 23 kap. 1 § miljöbalken.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten får överklaga beslut enligt 5 §.

Bestämmelser om överklagande finns i 19 kap. 1 § miljöbalken.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 juli 2025.

¹ Senaste lydelse 2011:622.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2025.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.,

dels att 40 § ska upphöra att gälla,

dels att 41 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 §¹

En kommuns beslut enligt denna förordning får överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut enligt 3, 4, 10–13, 21 och 22 §§ och Kustbevakningens beslut enligt 14 § får överklagas hos regeringen.

Bestämmelser om överklagande till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen finns i 19 kap. 1 § miljöbalken samt 1 kap. 2 § första stycket och 5 kap. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

En kommuns beslut enligt denna förordning får överklagas till länsstyrelsen.

Bestämmelser om överklagande av länsstyrelsens och statliga myndigheters beslut finns i 19 kap. 1 § miljöbalken.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 juli 2025.

¹ Senaste lydelse 2010:960.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2025.

1.10 Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)

Härigenom föreskrivs att det i artskyddsförordningen (2007:845) ska införas en ny paragraf, 15 a §, av följande lydelse.

15 a §

*Regeringen får ge dispens enligt
14 och 15 §§ för en verksamhet
eller åtgärd som prövas enligt
17 a kap. 1 § miljöbalken.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

4 a §

Miljöprövningsdelegationen handlägger ärenden om tillstånd enligt 17 a kap. 1 § miljöbalken.

Vad som sägs i 4, 18 och 21 §§ om prövning ska även gälla för handläggning enligt första stycket.

Ärenden som avses i första stycket handläggs av den miljöprövningsdelegation inom vars prövningsområde verksamheten i huvudsak bedrivs eller avses att bedrivs.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.12 Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)

Härigenom föreskrivs att 26 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2025.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 7 april 2022 att en särskild utredare skulle utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet. Utredaren skulle utreda om det är lämpligt att ändra nuvarande beslutsordning för vissa ärenden på miljöområdet så att en förvaltningsmyndighet eller domstol prövar ärendena i stället för regeringen. Utredaren skulle också utreda om länsstyrelsen eller annan myndighet bör bereda tillståndsansökningar för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon och därefter med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning och beslut, samt utreda när i tillståndsprocessen som regeringen ska kunna förbehålla sig att pröva om en verksamhet kan tillåtas enligt miljöbalken (dir. 2022:26). Syftet var att åstadkomma en prövningsordning som innebär att regeringen endast är överinstans om frågan som ska prövas rymmer tydliga politiska avvägningar. Uppdraget skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas den 30 juni 2023.

Regeringen beslutade den 25 maj 2023 att utvidga uppdraget. Utredningen fick i uppdrag att bland annat analysera, överväga och om lämpligt föreslå under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken. Utredningens skulle vidare analysera och föreslå ett genomförande som möjliggör införande av undantagen i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet. Utredningen fick även i uppdrag att föreslå ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, och utreda om regeringen bör pröva ärenden om Natura 2000-tillstånd för vissa verksamheter i Sveriges ekonomiska zon. Utredningstiden förlängdes samtidigt till den 31 oktober 2023 (dir. 2023:69).

Utredningen begärde förlängd utredningstid och regeringen beslutade att förlänga utredningstiden till den 5 februari 2024 (dir. 2023:118).

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven som återfinns i sin helhet i bilaga 1–3.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens uppdrag har bedrivits med ett projektupplägg. Arbetet har genomförts med en inläsningsfas, en kartläggningsfas, och en avslutningsfas. Inläsningsfasen för sekretariatet startade i juni 2022. Information i sakfrågorna inhämtades samtidigt med arbetet att utforma betänkandets disposition. En tidplan och en plan för arbetets fördelning togs fram. Under denna period bemannades expertgruppen och ett uppstartsmöte med expertgruppen ägde rum den 6 september 2022. Därefter tog kartläggningsfasen vid och pågick fram till och med oktober 2022. Arbetet under denna fas bestod av en kartläggningsfas av nuvarande processer för respektive sakfråga och tillämpliga processuella och materiella regler. Under denna period utfördes också samråd med olika intressenter.

Kartläggningsfasen övergick till, och överlappade med, analys- och genomförandefasen. Under denna fas arbetade sekretariatet parallellt med samtliga sakfrågor i utredningsuppdragets ursprungsdirektiv. Analyser utvecklades och författningsförslag och förslags-texter togs fram av sekretariatet och texterna skickades löpande till expertgruppen för synpunkter inför expertgruppsmötena. Under denna fas utvecklades även konsekvensanalysen. Analys- och genomförandefasen för det ursprungliga direktivet avslutades i april 2023.

Den 25 maj 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen och en uppstartsfas inleddes för denna del av uppdraget. Experter förordnades för tilläggsuppdraget och expertgruppen utökades i syfte att täcka in de frågor som omfattades. Tilläggsuppdraget skickades med en samrådsförfrågan till myndigheter och intressenter över sommaren och ett expertgruppsmöte hölls den 6 september 2023.

Utredningen begärde förlängd tid för uppdraget till den 5 februari 2024. Regeringen beslutade om förlängd tid i enlighet med utredningens begäran.

Utredningens arbete med tilläggsdirektivet har följt samma projektupplägg som för ursprungsdirektivet. Under avslutningsfasen har fokus legat på att ytterligare utveckla och kvalitetssäkra utredningens förslag samtidigt som konsekvensanalysen färdigställs. Avslutningsfasen avslutades i januari 2024 i samband med att betänkandet gick till tryck.

Expertgruppen har haft sex sammanträden i plenum. Utöver det har bilaterala kontakter med expertgruppen i olika form skett.

2.3 Samråd och konsultuppdrag

Utredningen har gjort två breda samrådsutskick till myndigheter och intressenter som varit relevanta för utredningen. Samrådsförfrågan har skickats till Domstolsverket, Energimarknadsinspektionen, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, länsstyrelserna, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för totalförvarsanalys, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens Energimyndighet, Sveriges geologiska undersökning, Statens jordbruksverk, Strålskyddsmyndigheten, Svenska kraftnät, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sveriges veterinärmedicinska anstalt, Trafikverket, Transportstyrelsen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Bird-Life Sverige, Energiföretagen Sverige, Greenpeace, Innovations- och kemiindustrierna i Sverige, Jernkontoret, Jordens vänner, Lantbrukarnas Riksförbund, SKGS, Svemin, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Samernas Riksförbund, Svenskt Näringsliv, Svensk Vindenergi, Sveriges Bergmaterialindustri, Sveriges Fiskares Producentorganisation, Sveriges Kommuner och Regioner och Världsnaturfonden (WWF).

Utredningen har därutöver haft möten med ett antal organisationer, verksamhetsutövare och myndigheter.

Utredningen har även haft avstämningar med *Utredningen om havsbaserad vindkraft* (KN 2023:01) och *Miljöutredningen* (KN 2023:02).

Utredningen har uppdragit åt IVL Svenska Miljöinstitutet att ge stöd i framtagandet av redovisning av statistik samt att ge stöd i framtagandet av konsekvensanalys. Vidare har utredningen uppdragit åt Sweco Sverige AB att med hjälp av experter i Sverige och i andra relevanta länder göra en komparativ studie av olika länders genomförande av undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet.

3 Några rättsliga utgångspunkter

Detta kapitel beskriver några rättsliga utgångspunkter för fördelningen av uppgifter mellan regeringen, förvaltningsmyndigheter och domstolar på miljöområdet. Kapitlet ger en översiktlig beskrivning av

- regeringen som prövningsmyndighet på miljöområdet (avsnitt 3.1),
- förvaltningsmyndigheternas självständighet (avsnitt 3.2),
- domstolarnas självständighet (avsnitt 3.3),
- rätten till domstolsprövning (avsnitt 3.4),
- olika typer av överklagande (avsnitt 3.5),
- rättsprövning (avsnitt 3.6), samt
- normbeslut och förvaltningsbeslut (avsnitt 3.7).

3.1 Regeringen som prövningsmyndighet på miljöområdet

I 1 kap. 6 § regeringsformen anges att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Det innebär att regeringen utövar den politiska ledningen av landet och har genom detta såväl initiativtagande som verkställande uppgifter. Att den är ansvarig inför riksdagen innebär att det kan utkrävas politiskt ansvar för dess beslut. Att regeringen är ansvarig inför riksdagen innebär att den är beroende av riksdagens förtroende, såväl vid regeringsbildningen som i sina senare uppgifter.¹ Några av regeringens viktigaste uppgifter är att lägga fram förslag till riksdagen och därigenom styra inriktningen av riksdagens arbete, att utöva sin egen normgivningsmakt, att för-

¹ Warnling Conradsson, Wiweka med flera (2022), *Statsrättens grunder*, s. 45.

valta statens tillgångar, att företräda Sverige internationellt och att leda den statliga förvaltningen.²

Den närmare innebörden av regeringens styrande uppgifter framgår inte av regeringsformen och någon heltäckande bild av regeringens uppgifter finns därför inte. Betydelsen av regeringens styrande funktion kan dock belysas genom konstitutionsutskottets uttalande 2006 vid granskningen av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med Tsunamikatastrofen 2004. Konstitutionsutskottet uttalade bland annat att styrfunktionen i vid mening måste förstås på det sättet att i den ingår alla uppgifter som är nödvändiga för styrandet av riket och som inte enligt grundlag eller lag ska utföras av något annat organ.³

På miljöområdet innebär regeringens styrande uppgifter bland annat att den är prövningsmyndighet i vissa frågor. Frågorna kan delas upp i tre kategorier:

- Ärenden som regeringen ska pröva, se avsnitt 3.1.1.

Regeringen är i dessa fall obligatorisk prövningsinstans och kan inte underlåta att pröva frågorna.

- Ärenden som regeringen får pröva, se avsnitt 3.1.2.

Regeringen får, men är inte tvungen, att pröva vissa frågor.

- Ärenden där regeringen är överinstans, se avsnitt 3.1.3.

En enskild som är missnöjd med ett beslut kan i vissa fall överklaga till regeringen. Regeringen är då, på samma sätt som exempelvis en överprövande domstol, skyldig att pröva överklagandet. Regeringsformens regler om formerna för regeringens arbete utgår från förutsättningen att det ska begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver ett ställningstagande från regeringen i egenskap av politiskt organ.⁴

² Hirschfeldt, Johan (2023), *Regeringsformen* 1 kap. 6 §.

³ Bet. 2005/06:KU8 *Regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004* s. 38 f.

⁴ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 184 och prop. 1983/84:120 *om regeringens befattning med besvärärenden*, s. 12.

3.1.1 Frågor som regeringen ska pröva

Regeringen är obligatorisk prövningsinstans för vissa frågor på miljöområdet. Till de fallen hör bland annat prövningen av tillåtligheten av de stora anläggningar som räknas upp i 17 kap. 1 § miljöbalken, det vill säga anläggningar för kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, allmänna farleder och omfattande verksamheter som avser geologisk lagring av koldioxid. En prövning av regeringen är också obligatorisk för sådan verksamhet som beskrivs 2 kap. 9–10 §§ miljöbalken. Enligt dessa bestämmelser kan regeringen under vissa förutsättningar tillåta en verksamhet som annars skulle vara otillåten enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Regeringen prövar också om tillstånd enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon kan ges för vissa anläggningar och verksamheter i den ekonomiska zonen, se kap. 6, respektive om tillstånd kan ges för utläggning av undervattenskablar enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Till regeringens obligatoriska prövningsområden bör vidare räknas de situationer som beskrivs i 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken, se kap. 8. Dessa rör försvarsrelaterade frågor och sådana frågor som rör andra allmänna intressen av synnerlig vikt än de som omfattas av 1 kap. 1 § miljöbalken. Om ett mål innehåller sådana frågor ska en domstol lämna över det till regeringen för prövning.

3.1.2 Frågor som regeringen får pröva

Regeringen får enligt 17 kap. 3 § miljöbalken på eget initiativ ta till sig prövningen av vissa frågor som den annars inte är skyldig att pröva, se kap. 9. Till dessa hör sådana verksamheter som i betraktande av de intressen som enligt 1 kap. 1 § miljöbalken ska främjas kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Vidare omfattas verksamheter som ska genomföras utanför ett skyddat område, men som kan komma att skada området samt vattenkraftverk, vattenanläggningar och vattenöverledningar för kraftändamål i skyddade älvsträckor. I samband med att regeringen obligatoriskt eller på eget initiativ prövar tillåtligheten av en verksamhet eller åtgärd får den enligt 17 kap. 4 § miljöbalken även förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av en annan verksamhet, om ansökan avser tillstånd till

båda verksamheterna och dessa hänger samman med varandra eller om det är fråga om jämkning eller företräde mellan verksamheterna.

Regeringens möjlighet att förbehålla sig prövningen även i de fall prövningen inte är obligatorisk har även betydelse för det kommunala självstyret. Kommunfullmäktige i den kommun där en verksamhet ska placeras har enligt 17 kap. 4 a § miljöbalken möjlighet att hänskjuta frågor om tillåtlighet för vissa angivna verksamheter till regeringen. Om kommunfullmäktige gör det ska regeringen, om det inte finns särskilda skäl, pröva om verksamheten kan tillåtas. Kommunfullmäktige har genom detta en möjlighet att lyfta frågan om sådana verksamheter kan tillåtas till en rikspolitisk nivå.

En förutsättning för att regeringen ska kunna tillåta en verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 § första stycket är enligt 17 kap. 6 § miljöbalken att kommunfullmäktige har tillstyrkt etableringen. Kommunfullmäktige har med andra ord i de fallen ett veto mot att verksamheterna tillåts. Enligt 17 kap. 6 § andra stycket miljöbalken får regeringen trots detta tillåta vissa i bestämmelsen angivna verksamheter om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd och det inte finns någon annan plats som bedöms vara lämpligare för verksamheten.

3.1.3 Frågor som kan överklagas till regeringen

Till regeringens styrningsfunktioner hör även att regeringen enligt 18 kap. 1 § miljöbalken är överinstans för bland annat beslut om att inrätta olika typer av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken samt för beslut om att inrätta skoterleder enligt terrängkörningslagstiftningen, se kap. 4 och 5. Uppgiften att vara överinstans i vissa typer av ärenden bör ses mot bakgrund av den äldre rätten att gå till kungs, det vill säga rätten att överklaga ett beslut till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen.

Utgångspunkten för regeringens roll som överinstans är att regeringen endast ska pröva ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ.⁵ För att åstadkomma en sådan renodling av regeringens uppgifter har det sedan länge funnits en strävan efter att avlasta regeringen från överklagandeärenden som inte förutsätter politiska ställningstaganden av regeringen. Riksdagen

⁵ Prop. 1973:90, s. 184.

stälde sig 1984 bakom vissa riktlinjer för möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till regeringen⁶. Ett riktmärke som slås fast i dessa är att regeringen endast ska pröva ärenden som kräver ett ställnings-tagande från regeringen som politiskt organ. Vidare anförts att regeringen i allmänhet inte bör vara överinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. I de fall då överprövningens huvudsakliga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov bör prövningen enligt riktlinjerna läggas på regeringen bara om det inte går att ordna en tillräckligt kvalificerad överprövning på lägre nivå. I propositionen uttalas att den form av politisk styrning som i första hand bör komma i fråga är att riksdagen eller regeringen fastställer normer. Att ett politiskt organ styr utvecklingen av praxis anges kunna vara ett lämpligt komplement till normgivningen på vissa områden. Med politisk styrning avses enligt riktlinjerna sådan styrning som ingår som ett naturligt led i utövningen av den styrande makt som enligt regeringsformen tillkommer regeringen.⁷

I linje med riktlinjerna ansåg Miljöskyddskommittén i sitt betänkande att strävan borde vara att förvaltningsbeslut som överklagades hos regeringen i största möjliga utsträckning i stället ska överklagas hos förvaltningsdomstol. Beslut om bildande av naturreservat eller naturvårdsområde skulle dock enligt kommittén överklagas till regeringen. Även frågor av handelspolitisk karaktär skulle fullföljas till regeringen, liksom frågor om kemiska och biotekniska produkter, avfall och strålning och som rör export eller import.⁸

3.2 Förvaltningsmyndigheternas självständighet

De statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen har enligt 12 kap. 1 § regeringsformen en lydnaplikt i förhållande till regeringen. Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen får emellertid ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

⁶ Prop. 1983/84:120, bet. 1983/84:KU23 om regeringsens befattning med besvärärenden, rskr. 1983/84:250.

⁷ SOU 1993:27, *Miljöbalk*, del 2, s. 172.

⁸ SOU 1993:27, del 2, s. 172.

Den senare bestämmelsen undantar förvaltningsmyndigheterna från lydnadsplikten i situationer som rör myndighetsutövning och rättstillämpning. Till det undantagna området hör därför situationer där myndigheten i förhållande till en enskild bestämmer om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande, samt när myndigheten i enskilda fall tillämpar lag. Utanför det undantagna området kan regeringen däremot ge direktiv för hur ett enskilt ärende ska hanteras. Regeringen kan även ge förvaltningsmyndigheterna generella direktiv som inte avser specifika fall.⁹ Eftersom självständigheten bara avser den beslutande verksamheten omfattar den inte faktiskt handlande av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa.¹⁰ När myndigheter utför den sortens faktiska åtgärder är de fristående men samtidigt skyldiga att lyda regeringens styrande åtgärder.¹¹

Enligt Grundlagsberedningen hindrar bestämmelsen om förvaltningsmyndigheternas självständighet inte att en överordnad myndighet övertar en underordnad myndighets handläggning av ett visst ärende. Grundlagsberedningen anförde att det inom rättstillämpningen aldrig torde kunna ske utan stöd av en författningsbestämelse, och att om det var fråga om tillämpning av lag torde ett övertagande av en underordnad myndighets handläggning förutsätta bestämmelser i lag.¹² I en beskrivning av vad som då var gällande rätt anfördes i förarbetena till regeringsformen att förvaltningsmyndigheter dessutom kan sägas vara självständiga även när det inte är fråga om ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpningen av lag men där myndigheten utövar en särskild sakkunskap.¹³

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen behandlat förutsättningarna för kontakter mellan regeringen och myndigheterna, såväl inom som utom det område där myndigheterna har en lydnadsplikt gentemot regeringen. Utskottet har då framhållit att det är svårt att föreställa sig en väl fungerande förvaltningsapparat utan olika informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet. Utskottet har dock framhållit att det inte kan förnekas att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyret.

⁹ Warnling Conradsson, Wiweka med flera (2022), s. 144.

¹⁰ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag* s. 24.

¹¹ SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*, s. 178 och SOU 2022:10, *Sverige under pandemin*, s. 285.

¹² SOU 1972:15, *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, s. 196.

¹³ Prop. 1973:90, s. 395.

Kontakterna bör enligt Konstitutionsutskottet vara mer inriktade på information än på styrning. När det gäller kontakter inom det undantagna området påpekade utskottet att det inte torde vara möjligt att helt undvika informella kontakter ens i detta sammanhang. Enligt utskottets uppfattning måste återhållsamheten i kontakterna vara mycket stor och i särskilt hög grad avse informationsutbyte. Utskottet har i det sammanhanget även påpekat att myndigheten bär det fulla och slutliga ansvaret för besluten i de enskilda fallen, oavsett vilka informella kontakter med regeringen som förekommit.¹⁴

3.3 Domstolarnas självständighet

Ett oberoende domstolväsende är ett av fundamenten i ett demokratiskt samhälle. I Sverige kommer principen om domstolarnas självständighet främst till uttryck i 11 kap. 3 § regeringsformen. Av bestämmelsen följer att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Ingen annan myndighet får heller bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Bestämmelsen tar alltså sikte på domstolens självständighet i förhållande till andra offentliga organ. Principen innebär också att domstolarna i sitt dömande endast ska styras av rättsregler och att de inte får påverkas av myndigheter eller andra organ genom anvisningar eller motsvarande.¹⁵

I förarbetena till grundlagsändringarna 2010 framhöll regeringen att kravet på oberoende och opartiska domstolar har ställts upp till skydd för den enskilde medborgaren. Regeringen framhöll vidare att det är av synnerlig vikt att allmänheten känner förtroende för att domstolarna är oberoende och att det inte finns någon risk för politisk påverkan. En grundlag borde enligt regeringen innehålla sådana regler om domstolarna att deras oberoende och opartiskhet garanteras.¹⁶ Grundlagsändringarna resulterade bland annat i att dom-

¹⁴ SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 78–81 och bet. KU 1986/87:29 *om ledningen av den statliga förvaltningen*, s. 14, 2012/13:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 80, 2015/16KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 94, och 2021/22:KU20, *Granskningsbetänkande*, s. 231.

¹⁵ Eka, Anders med flera (2018), *Regeringsformen med kommentarer*, s. 548.

¹⁶ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 126.

stolarnas självständighet markerades genom att bestämmelserna samlades i ett eget kapitel i regeringsformen.

Behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt har 2020 års grundlagskommitté haft i uppdrag att utreda. Kommittén föreslår i sitt slutbetänkande *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* att det i 1 kap. 8 § regeringsformen införs en bestämmelse om att rättskipningen utövas av oberoende domstolar.¹⁷

Regeringen har därefter den 12 juni 2023 beslutat om direktiv till en parlamentarisk kommitté som bland annat ska bedöma om en ny grundläggande fri- och rättighet, rätten till domstolsprövning, bör läggas till i 2 kap. regeringsformen.¹⁸

Kraven på att enskilda ska ha tillgång till en rättslig prövning av ett oavhängigt domstolsväsende kommer också till uttryck i olika internationella konventioner och dokument som Sverige har åtagit sig att följa, såsom bland annat Europakonventionen¹⁹, EU-stadgan²⁰ och FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. I Europakonventionen föreskrivs i artikel 6.1 att envar ska, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom eller henne för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Definitionen av en oavhängig domstol är enligt Europakonventionen en domstol som är oberoende av både parterna i målet och den verkställande makten.²¹

För att en dömande instans ska kunna godtas som domstol förutsätts att dess domar är bindande och inte kan åsidosättas av regering eller förvaltning.²² I målet Van de Hurk mot Nederländerna, dom den 19 april 1994, brast denna förutsättning. Målet gällde fastställande av mjölkkvoter, vilket beslutades av en särskild besvärnsnämnd i Nederländerna. Det var dock tillåtet för Kronan, vilket i realiteten var den ansvarige ministern, att besluta om avvikelse från besvärnsnämndens beslut. Europadomstolen fann mot den bakgrunden att besvärnsnämnden inte kunde godtas som domstol.

¹⁷ SOU 2023:12, *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*.

¹⁸ Dir. 2023:83.

¹⁹ *Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (Europakonventionen), SÖ 1952:35.

²⁰ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

²¹ SOU 2007:69, *Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen*, s. 11.

²² Danelius, Hans med flera (2023), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s 250.

En särskild frågeställning är i vilken utsträckning lagstiftaren kan fatta beslut om nya regler som görs tillämpliga i pågående rättegångar. Europadomstolen har i flera avgöranden ansett det strida mot artikel 6 i Europakonventionen. I målet *Agoudimos och Cefalonian Sky Shipping Co. mot Grekland*, dom den 28 juni 2001, anförde Europadomstolen som en allmän princip att lagstiftaren inte får ingripa och påverka avgörandet i en pågående rättegång utom i de fall då det finns ett mycket starkt allmänt intresse av ett sådant ingripande. I målet *Papageorgiou mot Grekland*, dom den 22 oktober 1997, konstaterade Europadomstolen att den nya lagen blivit gällande då målet var anhängiggjort i högsta instans och att det funnits anledning att räkna med att den inhemska domstolen skulle döma till *Papageorgiou*s fördel. Europadomstolen pekade på att det var staten som i egenskap av lagstiftare hade ingripit och påverkat utgången i ett mål i vilket staten hade intresse och som ledde till att *Papageorgiou* förlorade målet. Detta utgjorde enligt Europadomstolen en kränkning av artikel 6.

I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2017 ref. 53 hade regeringen beslutat att föreslå Europeiska kommissionen att vissa områden skulle väljas ut som Natura 2000-områden. Två bolag som ansökt om tillstånd till täktverksamhet i eller i anslutning till områdena begärde rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen då de ansåg att beslutet stred mot kravet på en rättvis rättegång i 2 kap. 11 § regeringsformen, artikel 6.1 i Europakonventionen och artikel 47.2 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att regeringens beslut syftade till att tillgodose det allmänna intresset av att bereda skydd för vissa livsmiljöer. Det förhållandet att beslutet kunde påverka de pågående processerna i Mark- och miljööverdomstolen till bolagens nackdel ansågs därför inte medföra att rätten till en rättvis rättegång i artikel 6.1 Europakonventionen eller artikel 47.2 i EU-stadgan hade åsidosatts. Regeringsformen 2 kap. 11 § kunde enligt domstolen inte anses ställa mer långtgående krav i detta avseende, varför beslutet inte heller stod i strid med den bestämmelsen.

Även Århuskonventionen²³ uppställer krav på förfaranden vid överprövning som rör domstolarnas ställning. I artikel 9.4 anges att

²³ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen), SÖ 2005:28.

dessa förfaranden ska erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel och vara objektiva, rättvisa och snabba.

Det finns flera internationella dokument som preciserar vilka krav som ska ställas på staten, domare och domstolar för att oavhängighet ska kunna uppnås. I både FN:s grundläggande principer för domstolsväsendets oberoende (1985)²⁴ och Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och ansvar (2010)²⁵ anges att varje domare ska kunna agera utan några restriktioner, otillbörligt inflytande från annan, påtryckningar, hot eller inblandning, direkt eller indirekt, från någon myndighet.

3.3.1 Regeringens roll vid tillståndsprövning i domstol

Miljöbalken innehåller flera bestämmelser som kan sägas innebära ett avsteg från principen om domstolarnas självständighet i förhållande till den verkställande makten.

Enligt 17 kap. 1 och 3 §§ miljöbalken kan regeringen pröva en verksamhets tillåtlighet under en pågående domstolsprocess. Regeringens beslut efter tillåtlighetsprövning bör enligt förarbetena vara bindande för den myndighet eller den domstol som därefter ska pröva tillståndsfrågan.²⁶

Av 21 kap. 7 § första stycket miljöbalken framgår att om en mark- och miljödomstol finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller 7 kap. 29 §, ska domstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Enligt 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska domstolen även i vissa andra situationer överlämna ärendet till regeringen för prövning. Enligt dessa bestämmelser sker överlämnandet till regeringen på domstolens initiativ, och målet överlämnas i sin helhet till regeringen.

Bestämmelserna ovan medger alltså att regeringen tar över tillåtlighetsprövningen eller tillståndsprövningen vid en pågående tillståndsprövning i domstol. De skäl som förts fram för regeringens tillåtlighetsprövning är att ingen annan än regeringen kan åstadkomma en

²⁴ Förenta nationernas grundläggande principer för domstolsväsendets oberoende, som antogs av Förenta nationernas generalförsamling i november 1985 genom GA Res. 40/30 och 40/146.

²⁵ Rekommendation CM/Rec (2010)12 från Europarådets ministerkommitté om domare: oberoende, skicklighet och ansvar.

²⁶ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 436.

allsidig prövning med en sammanvägning av bland annat miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadsmässiga och regionalpolitiska synpunkter. Framför allt har det ansetts viktigt att avgörandet träffas av ett organ som det går att kräva ut politiskt ansvar av.²⁷ Vid miljöbalkens införande bedömdes det fortfarande vara viktigt att regeringen behöll tillåtlighetsprövningen som en tidig och betydelsefull länk i prövningskedjan med andra myndigheter och domstolar för att på så sätt kunna utöva politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler.²⁸ Lagrådet yttrade vid sin granskning av förslaget till 21 kap. 7 § miljöbalken att principiella skäl talade mot att en domstol skulle överlämna ett där anhängiggjort mål till en politisk myndighets avgörande. Lagrådet ansåg det emellertid inte förenligt med domstolarnas verksamhet att de i sina avgöranden skulle ta ställning till politiska intressekonflikter. Lagrådet fann det därför godtagbart att tillåtlighetsprövningen skulle ankomma på regeringen, och att detsamma gällde tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. 1 eller 3 § miljöbalken.²⁹

3.3.2 Uttalanden från konstitutionsutskottet

Bestämmelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen har vid flera tillfällen aktualiserats i samband med konstitutionsutskottets granskning av statsråden i anslutning till att ett statsråd gjort uttalanden om en pågående rättsprocess. Utskottet har framhållit att statsråd, som i likhet med alla andra medborgare i och för sig har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang, bör visa största möjliga återhållsamhet med att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt. Även om avsikten med ett uttalande inte varit att påverka domstolarnas bedömning kan det enligt utskottet ändå i vissa fall framstå som stridande mot syftet med 11 kap. 3 § regeringsformen.³⁰

Konstitutionsutskottet har också uttalat sig om den lämpliga tidpunkten för regeringens beslut att ta över en tillåtlighetsprövning i samband med Preemraff-målet³¹. Regeringen hade med stöd av

²⁷ Prop. 1972:111, *Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten* bil. 2, s. 361 f.

²⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 435 f.

²⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, bilaga 1, s. 499.

³⁰ 2015/16:KU20, *Granskningsbetänkande*, s. 363 ff.

³¹ Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 11730–18.

17 kap. 3 § miljöbalken beslutat att tillåtligheten av verksamheten skulle prövas av regeringen först efter det att mark- och miljödomstolens dom överklagats till Mark- och miljööverdomstolen. Konstitutionsutskottet uttalade i sin granskning att ett beslut av regeringen om att förbehålla sig prövningen bör fattas så tidigt som möjligt i processen. Utskottet framhöll principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen och att regeringen mot bakgrund av denna princip bör iaktta försiktighet i fråga om att ta över tillståndsprövningen i ett sent skede.³²

3.3.3 Uttalanden från Lagrådet

Lagrådet har haft anledning att uttala sig om domstolarnas självständighet i samband med lagförslaget om 17 a kap. miljöbalken. Bakgrunden var att Mark- och miljööverdomstolen hade undanröjt mark- och miljödomstolens dom i ett mål om tillstånd till fortsatt och utökad brytning av kalksten på Gotland.³³ Regeringen tog därefter fram ett lagförslag som syftade till att få till stånd en regeringsprövning av en ansökan om tidsbegränsat tillstånd till kalkstensbrytning. Förslaget avsågs vara begränsat till situationer då verksamheten behövdes för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kunde tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.³⁴ Lagrådet ansåg vid sin granskning av lagförslaget att det inte var möjligt att tillstyrka förslaget. Lagrådet anförde att lagstiftningen framstod som en åtgärd vidtagen – inte för att ändra reglerna i allmänhet – utan för att korrigera utfallet av den konkreta tillståndsprocess som tog sin ände i och med Högsta domstolens beslut den 25 augusti 2021 att inte meddela prövningstillstånd avseende Mark- och miljööverdomstolens avvisningsbeslut. Lagrådet uttalade vidare att det i sammanhanget måste beaktas risken för att lagstiftaren – genom att införa lagstiftning som är helt inriktad på att korrigera utgången i ett enskilt fall som har hanterats i domstol – skadar tilltron till det svenska rättssystemet liksom respekten för den grundläggande uppgiftsfördelning mellan riksdagen och regeringen som kommer till uttryck i regeringsformen.³⁵

³² Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10, *Granskningsbetänkande hösten 2020*, s. 5.

³³ Mark- och miljööverdomstolens beslut i mål nr M 1579–20 den 6 juli 2021.

³⁴ Prop. 2021/22:15, *Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall*, s. 33.

³⁵ Prop. 2021/22:15, s. 75 f.

3.4 Rätten till domstolsprövning

Till skillnad mot många andra stater finns det i Sverige för närvarande inte någon generell rätt till domstolsprövning. Regeringen har dock i juni 2023 beslutat om direktiv till en utredning som bland annat ska bedöma om rätten till domstolsprövning bör läggas till i förteckningen av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen.³⁶

I samband med 2010 års grundlagsreform konstaterades att vår grundlag inte innehåller någon generell regel på konstitutionell nivå om rätten till domstolsprövning. Den överordnade bestämmelsen på området är i stället artikel 6 i Europakonventionen.

I 2 kap. 19 § regeringsformen slås numera fast att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Bestämmelsen innebär en markering av att Europakonventionen har en särskild betydelse utan att konventionen för den skull har status som grundlag. Avsikten vid införandet av bestämmelsen var också att domstolar och andra rättstillämpande myndigheter med stöd av bestämmelsen skulle ges möjlighet att med tillämpning av lagprövningsreglerna i regeringsformen underlåta att tillämpa en inhemsk föreskrift om denna skulle vara oförenlig med Europakonventionen.³⁷

När det gäller rätten till domstolsprövning finns även centrala bestämmelser i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen). Enligt 1 § rättsprövningslagen får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Det är som regel bara beslut som innefattat en prövning av sökandens civila rättigheter eller skyldigheter som kan tas upp till sakprövning. Möjligheten att begära rättsprövning är sedan 2006 begränsad till att enbart omfatta förvaltningsbeslut som fattats av regeringen. Inskränkningen innebar samtidigt en utvidgad möjlighet för enskilda att få en mer fullständig domstolsprövning – en laglighets- och lämplighetsprövning – i allmän förvaltningsdomstol av förvaltningsbeslut som meddelats av någon annan myndighet än regeringen.³⁸

³⁶ Dir. 2023:83.

³⁷ Prop. 2009/10:80, s. 156 f.

³⁸ Prop. 2016/17:180, s. 44.

3.4.1 Europakonventionen

Sverige har ratificerat Europakonventionen och konventionens samtliga ändrings- och tilläggsprotokoll (utom tilläggsprotokollen 12 och 16).³⁹

Sedan den 1 januari 1995 gäller Europakonventionen som svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lag eller annan föreskrift får enligt 2 kap. 19 § regeringsformen inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Svenska processregler har också anpassats till konventionen och den praxis som följer av Europadomstolens avgöranden. Konventionen får därigenom praktiskt genomslag i den svenska rättsordningen både i samband med normgivning och i rättstillämpningen.⁴⁰

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska var och en, när det gäller prövningen av civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot någon för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Artikeln har varit föremål för flertalet prövningar i svenska domstolar, inte minst i fråga om förenligheten med nationella överklaganderegler och överklagandeförbud, vilket är en fråga som ofta aktualiseras såväl vid rättsprövning som vid överklagande.

Enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till konventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag eller i folkkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelserna inskränker dock inte ett lands rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter, andra pålagor eller böter och viten.⁴¹

Av artikel 13 i Europakonventionen följer att den vars fri- och rättigheter kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Tillgången till ett effektivt rättsmedel kan tillgodoses genom en domstolsprövning, men detta är inte ett krav som följer artikeln. Prövning av en stats regering eller av en förvalt-

³⁹ Prop. 2016/17:180 s. 43.

⁴⁰ Prop. 2009/10:80, s. 158.

⁴¹ SOU 2019:9, *Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplanläggning*, s. 44.

ningsmyndighet kan därmed vara tillräcklig för att tillgodose kraven enligt artikel 13.⁴² I mål där kraven på domstolsprövning enligt bland annat artikel 6 har kränkts har det därför inte behövts någon prövning av om artikel 13 kränkts.⁴³

3.4.2 Århuskonventionen

Århuskonventionen är en FN-konvention om tillgång till information i miljöfrågor, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som rör miljön och tillgång till överprövning i miljöfrågor. Konventionen bygger på antagandet att en större allmän medvetenhet om och deltagande i miljöfrågor kommer att leda till ett bättre miljöskydd. Syftet med konventionen är enligt artikel 1 att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande.

Med allmänheten menas enligt artikel 2.4 i Århuskonventionen en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer. Vissa av kraven i konventionen gäller endast den berörda allmänhetens rätt. Med det menas enligt artikel 2.5 den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. Sådana icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som ställs upp i nationell rätt anses ha ett sådant intresse.

Konventionen består av tre olika delar (pelare):

- tillgång till information, det vill säga allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter,
- allmänhetens deltagande, det vill säga allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser om miljön, samt
- tillgång till rättslig prövning, det vill säga allmänhetens rätt att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Såväl EU som samtliga medlemsstater i EU är parter till Århuskonventionen. Eftersom EU är part till konventionen är den en del

⁴² Danelius, Hans med flera (2023), s. 654–656 med där refererade avgöranden.

⁴³ Danelius, Hans med flera (2023), s. 660–662 med där refererade avgöranden.

av unionens rättsordning.⁴⁴ Det har antagits flera unionsrättsliga rättsakter för att genomföra Århuskonventionen, exempelvis miljöinformationsdirektivet⁴⁵, SMB-direktivet⁴⁶ och MKB-direktivet.⁴⁷ Att EU är part till Århuskonventionen och har genomfört flera lagstiftningsåtgärder har påverkat svensk rätt både genom ny lagstiftning i sig, och genom ny praxis i EU-domstolen.

I artikel 6 i Århuskonventionen regleras allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser om miljön. Artikel 6 ska tillämpas på tillståndsbeslut dels avseende sådana verksamheter som anges i bilaga I till konventionen, dels avseende övriga verksamheter som kan ha en betydande påverkan på miljön. Parterna till Århuskonventionen ska för detta ändamål avgöra om den föreslagna verksamheten kan ha en sådan påverkan. Det finns en möjlighet att göra undantag från bestämmelserna i artikel 6 när det gäller verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften.

Det finns inte några bestämmelser om att vissa åtgärder kräver tillstånd i Århuskonventionen, men inför att det fattas ett beslut om tillstånd som avser verksamheter som omfattas av konventionens tillämpningsområde ska kraven i artikel 6 uppfyllas. En bedömning av om en verksamhet har betydande miljöpåverkan, och därmed omfattas av artikelns tillämpningsområde, ska göras på objektiva grunder och inte i syfte att undvika allmänhetens deltagande.⁴⁸

Enligt artikel 6 i Århuskonventionen ska den berörda allmänheten på ett och lämpligt stadium på ett effektivt sätt informeras bland annat om den föreslagna verksamheten, ansökan och om den tänkta beslutsprocessen. Allmänheten ska ges möjlighet att skriftligen eller vid en offentlig utfrågning eller offentligt möte lämna synpunkter på ansökan, vilka den beslutande myndigheten ska ta vederbörlig hänsyn till. Allmänheten ska också informeras om beslutet så snart det har fattats av myndigheten.

⁴⁴ EU-domstolens dom den 8 mars 2011, *Lesoochránske zoskupenie* (den slovakiska brunbjörnen), C-240/09, punkt 20.

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation.

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (SMB-direktivet).

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

⁴⁸ United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention, An implementation Guide*, 2014, s. 1032.

Allmänhetens rätt till deltagande enligt artikel 6 kombineras med krav på tillgång till rättslig prövning enligt artikel 9 i konventionen. Följer inte tillståndsmyndigheten reglerna i artikel 6 ska allmänheten ha möjlighet att begära att myndighetens agerande överprövas.

Av artikel 9.2 i Århuskonventionen följer att den berörda allmänheten har en rätt till prövning av den materiella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av konventionens krav på allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter i artikel 6 prövad av en domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

I artikel 9.3 i konventionen anges att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

Handlingar och underlåtelser omfattar även beslut av myndigheter, och artikel 9.3 har en mycket bred tillämpning. Den engelska versionen av artikel 9.3 antyder dessutom en bredare tillämpning än den svenska översättningen. Enligt den engelska versionen omfattar rätten till prövning handlingar och underlåtelser ”*which contravene provisions of its national law relating to the environment*”, vilket är vidare än ”strider mot den nationella miljölagstiftningen”.

Av artikel 9.4 framgår att de prövningsförfaranden som anges i artikel 9 måste erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Besluten ska meddelas skriftligen och ska, med något undantag, vara tillgängliga för allmänheten.

De rättigheter som Århuskonventionen ger allmänheten var i stor utsträckning redan garanterade i svensk rätt när Sverige 2005 ratificerade konventionen. I samband med att riksdagen godkände tillträdet togs dock också beslut om vissa lagstiftningsåtgärder som ansågs nödvändiga för att konventionens bestämmelser skulle få bindande verkan utöver de rent folkrättsliga.⁴⁹ Bestämmelser om rätten att överklaga finns bland annat i 16 kap. 12–14 §§ miljöbalken. För att säkerställa allmänhetens tillgång till effektiva rättsmedel i enlighet med Århuskonventionen har Högsta förvaltningsdomstolen

⁴⁹ Miljödepartementet, *Rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen*, M2020/00428, 13 september 2021.

dessutom tillerkänt organisationer rätt att överklaga miljörelaterade beslut, även när det inte funnit något uttryckligt lagstöd för det i tillämplig svensk lagstiftning. Två exempel är HFD 2014 ref. 8 och HFD 2018 ref. 10 II där Högsta förvaltningsdomstolen slog fast att Svenska naturskyddsföreningen hade rätt att överklaga beslut om tillstånd enligt skogsvårdslagen (1979:429) till avverkning i fjällnära skog och att Föreningen Vårda Uppsala hade rätt att överklaga ett beslut enligt kulturmiljölagen (1988:950). När det gäller regeringsbeslut ger 2 § rättsprövningslagen en rätt till domstolsprövning av sådana tillståndsbeslut regeringen fattat som omfattas av artikel 9.2 i konventionen. I EU-rätten har artiklarna 6 och 9 i konventionen införlivats genom bestämmelser om allmänhetens deltagande bland annat i MKB-direktivet och industriutsläppsdirektivet⁵⁰.

3.4.3 EU:s rättighetsstadga

Av artikel 4.3 andra stycket i EU-fördraget⁵¹ följer att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av fördragen eller unionens institutioners akter fullgörs. Enligt artikel 19.1 andra stycket i EU-fördraget ska medlemsstaterna vidare fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, den så kallade principen om lojalt samarbete. Enligt artikel 19 i EU-fördraget ska medlemsstaterna dessutom fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.⁵²

EU-stadgan⁵³ har i enlighet med det samma rättsliga status som fördragen. I stadgans artikel 17.1 anges bland annat att var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (industriutsläppsdirektivet/IED-direktivet).

⁵¹ Fördraget om Europeiska unionen (*EU-fördraget*).

⁵² EU-domstolens dom den 19 september 2014 i mål ClientEarth, C-404/13.

⁵³ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02) (*Rättighetsstadgan*).

för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

Av artikel 47 första stycket i EU-stadgan följer att var och en vars unionsrättsliga rättigheter kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som anges i artikeln. I enlighet med den grundläggande unionsrättsliga principen om unionsrättens företräde framför nationell rätt gäller dessa bestämmelser före föreskrifter om bland annat överklagandeförbud i nationell lag eller förordning.⁵⁴ På unionsrättens område sträcker sig kravet på domstolsprövning dessutom något längre än enligt Europakonventionen eftersom den inte är begränsad till prövningen av civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser för brott, utan gäller vid tillämpningen av all EU-rätt.⁵⁵

3.5 Olika typer av överklagande

Överklagandeinstitutet utgör en central del av rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Inom förvaltningsrätten finns två typer av överklagande: laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) och förvaltningsrättsligt överklagande enligt förvaltningslagen (2017:900), så kallat förvaltningsbesvär.

3.5.1 Laglighetsprövning

Kommunala beslut kan överklagas antingen genom laglighetsprövning eller genom förvaltningsrättsligt överklagande. Uppdelningen mellan dessa överklagandemöjligheter kan generellt beskrivas så att beslut fattade enbart med stöd av kommunallagen överklagas genom laglighetsprövning. Beslut fattade med stöd av speciallagstiftning överklagas däremot oftast genom förvaltningsrättsligt överklagande. Förvaltningsrättsligt överklagande är det normala när ett beslut rör enskildas rättigheter och skyldigheter, till exempel försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller bygglov. Beslut av fullmäktige överklagas som regel genom laglighetsprövning medan beslut av styrelsen och övriga nämnder kan överklagas antingen genom lag-

⁵⁴ Jämför HFD 2015 ref. 79.

⁵⁵ Prop. 2016/17:180, s. 45.

lighetsprövning eller genom förvaltningsrättsligt överklagande.⁵⁶ Även kommunfullmäktiges politiska beslut kan alltså överklagas i denna ordning. Det är enbart styrelsen och nämnderna som utgör myndigheter på kommunal nivå.

Laglighetsprövning är ett rättsmedel som syftar till att ge medlemmarna i en kommun möjlighet att kontrollera att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt. Laglighetsprövningsinstitutet värnar både om den lokala demokratin och den kommunala självstyrelsen. Grundtanken är att alla medlemmar i en kommun eller en region är delaktiga i hur de kommunala angelägenheterna sköts och att de därmed har ett berättigat intresse av att få till stånd en laglighetskontroll av besluten. Den som inte tillhör den kommunala gemenskapen har inte heller någon rätt att begära en rättslig prövning av kommunala beslut.⁵⁷

Kännetecknande för laglighetsprövning är att besluten endast kan prövas mot de punkter som anges i kommunallagen och att prövningen är begränsad till lagligheten av ett beslut. Lämpligheten av hur sakfrågan har bedömts i ett kommunalt beslut prövas alltså inte. Om överklagandet får bifall kan beslutet upphävas, men det kan inte ersättas med ett nytt beslut.⁵⁸ Begreppet laglighetsprövning är emellertid något missvisande eftersom det i mål rörande en kommuns kompetens ibland är ofrånkomligt att lämplighetsaspekter vägs in i bedömningen.⁵⁹

Talerätt enligt kommunallagen

Enligt 13 kap. 1 § kommunallagen har varje medlem av en kommun eller en region rätt att få lagligheten av kommunens eller regionens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten. Utgångspunkten är att alla former av beslut kan överklagas, även kommunala normbeslut. Det krävs inte att beslutet har några direkta rättsverkningar. I stället är det beslutets yttre form, snarare än dess innehåll och verkningar, som är avgörande för om beslutet kan överklagas.⁶⁰

⁵⁶ Prop. 2016/17:171, *En ny kommunallag*, s. 251 f.

⁵⁷ Prop. 2016/17:171, s. 252.

⁵⁸ Prop. 2016/17:171, s. 252.

⁵⁹ Höök, Johan (2022), *Kommunallagen*, 13 kap.

⁶⁰ Höök, Johan (2022).

Talerätten enligt kommunallagen är tämligen snäv. Många kommunala beslut överklagas dock med stöd av särskilda överklaganderegler i specialförfattningar som förvaltningsbesvär och dessa har företrädare framför kommunallagen. Det framgår av 13 kap. 3 § kommunallagen.

Avgränsningen mot regleringen i 13 kap. kommunallagen kan emellertid vara problematisk, särskild om överklagandereglerna är otydligt formulerade. Ett belysande exempel är HFD 2017 ref. 35. Målet gällde en kommuns generella beslut om vilken bidragsnivå som skulle tillämpas för kommunens olika fristående skolor. Beslutet överklagades till förvaltningsrätten som prövade det som ett förvaltningsrättsligt överklagande. Högsta förvaltningsdomstolen slog dock fast att beslut som inte är riktade till någon viss enskild huvudman endast kan överklagas med stöd av kommunallagen, det vill säga laglighetsprövning. Kommunens beslut kunde därför inte bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande. Högsta förvaltningsdomstolen, som hänvisade till lagstiftarens syfte med överklaganderegeln i skollagen, konstaterade att en laglighetsprövning innebär en mer begränsad prövning än vad som är fallet vid ett förvaltningsrättsligt överklagande både såvitt avser prövningens omfattning som domstolens möjlighet att ändra ett felaktigt beslut. Även reglerna om vem som är berättigad att överklaga och om när överklagandetiden börjar löpa skiljer sig åt.⁶¹

3.5.2 Förvaltningsbesvär

Förvaltningslagen innehåller en uttrycklig bestämmelse om förvaltningsbesluts överklagbarhet. Enligt 41 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar enbart förvaltningsbeslut, dvs. beslut i enskilda fall. Bestämmelsen är alltså inte tillämplig vid överklagande av normbeslut.⁶² Bestämmelsen tillämpas inte heller vid handläggning av ärenden hos myndigheter i kommuner och regioner där besluten kan laglighetsprövas genom överklagande enligt 13 kap. kommunallagen. Det följer av 2 § förvaltningslagen.

⁶¹ Jämför även HFD 2020 ref. 69.

⁶² Prop. 2016/17:180, s. 257 f.

Bestämmelsen ger uttryck för de principer som framgår av Högsta förvaltningsdomstolens praxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som i grunden är avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet. Enligt förarbetena måste det dock vara fråga om påverkan av någorlunda kvalificerat slag.⁶³

Enligt nu gällande ordning överklagas förvaltningsbeslut till allmän förvaltningsdomstol, 40 § första stycket förvaltningslagen. Enligt 14 § första stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar är det förvaltningsrätten som är första instans vid överklagande av ett förvaltningsbeslut. Det förekommer dock avvikande forumbestämmelser i andra författningar som innebär att vissa beslut överklagas till annan domstol eller till en förvaltningsmyndighet, se 4 § förvaltningslagen om lagens subsidiaritet. På det specialreglerade området, till exempel på mark- och miljörettens område, förekommer exempelvis att beslut av en förvaltningsmyndighet får överklagas till allmän domstol. Det är också vanligt att specialförfattningar innehåller bestämmelser om överklagande som reglerar såväl forumfrågan som frågan om överklagbarhet.

Talerätt enligt förvaltningslagen

Även om ett förvaltningsbeslut är överklagbart så krävs att den som klagar på beslutet har talerätt. Syftet med överklagandeinstitutet är att ge den som på ett visst sätt påverkas av ett beslut en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat för att på så sätt undvika de oönskade verkningar som beslutet annars skulle innebära.⁶⁴ Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer kan beslut som har en påvisbar effekt överklagas, men inte beslut som enbart i mycket begränsad utsträckning kan påverka någons faktiska situation.⁶⁵ Högsta förvaltningsdomstolens praxis innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som i grunden är avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet.⁶⁶

Enskildas rätt att överklaga förvaltningsbeslut regleras i 42 § förvaltningslagen. Av bestämmelsen framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne

⁶³ Prop. 2016/17:180, s. 252 f.

⁶⁴ SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, s. 616 och HFD 2017 ref. 35.

⁶⁵ Prop. 2016/17:180, s. 248.

⁶⁶ Prop. 2016/17:180, s. 252, RÅ 2007 ref. 7 och RÅ 2010 ref. 9.

emot. Kravet att beslutet ska ha gått den enskilde emot ska enligt praxis tolkas generöst och är i regel uppfyllt om den som överklagar yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras.⁶⁷ Begreppet enskilda omfattar såväl fysiska personer som privaträttsliga juridiska personer, till exempel aktiebolag och ideella föreningar. Även statliga och kommunala organ anses uppträda som enskilda när de inte fullgör en offentligrättsligt reglerad uppgift, utan agerar som företrädare för ett rent privaträttsligt intresse. Så kan exempelvis vara fallet om en myndighet uppträder i egenskap av fastighetsägare eller arbetsgivare.⁶⁸ Talerätten omfattar emellertid även dem som har ett tillräckligt intresse i saken. Frågan om vad som krävs för att något ska anses angå någon som har ett intresse i saken har belysts i flera rättsfall, varav många gällt grannar eller närboende avseende beslut enligt plan- och bygglagen eller miljöbalken.⁶⁹

För att någon som inte haft partsställning i ärendet hos beslutsmyndigheten ska tillerkännas rätt att överklaga beslutet, har i praxis uppställts ett krav på att beslutets verkningar inte är begränsade till den det direkt riktar sig mot, utan också påverkar den som överklagar.⁷⁰ Som huvudregel krävs därutöver att den klagande företräder ett intresse i saken som är möjligt att beakta vid sakens prövning. Talerätt kan emellertid motiveras också av andra skäl, till exempel med att klaganden haft ett beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för ett beslut överprövade.⁷¹

Överklagbarhet beträffande så kallade nollbeslut

I rättsfallet HFD 2010 ref. 29 ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att en tillsynsmyndighets beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av ett klagomål (nollbeslut) inte utgjorde ett överklagbart beslut. Målet gällde ett överklagat beslut fattat av Datainspektionen i dess egenskap av tillsynsmyndighet och innebar att inspektionen beslutat att inte vidta någon åtgärd med anledning av en anmälan. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade till RÅ 1996 not. 190 i vilket domstolen fann att ett beslut att avskryva ett tillsynsärende

⁶⁷ Jämför HFD 2015 ref. 73.

⁶⁸ Prop. 2016/17:180, s. 333.

⁶⁹ Se till exempel RÅ 1994 ref. 82 och RÅ 2003 ref. 19.

⁷⁰ Se till exempel MÖD 2019:19.

⁷¹ Se HFD 2014 ref. 8 där Svenska naturskyddsföreningen hade rätt att överklaga beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

inte kunde bli föremål för en överprövning hos förvaltningsdomstol. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening saknades skäl att göra någon annan bedömning i det aktuella målet. Högsta förvaltningsdomstolen har dock i en dom den 17 november 2023 i mål nr 6193–22 funnit att EU:s dataskyddsförordning innebär en rätt att överklaga ett beslut av Integritetsskyddsmyndigheten att inte vidta någon åtgärd med anledning av ett klagomål.

Den av Högsta förvaltningsdomstolen fastslagna principen – att ett beslut att inte vidta tillsynsåtgärder efter anmälan inte är överklagbart – tillämpas i regel generellt av de allmänna förvaltningsdomstolarna.⁷² Motsvarande gör sig som huvudregel inte gällande på miljöområdet. Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden med hänvisning till bland annat Århuskonventionen ansett att beslut av myndigheter att inte vidta tillsynsåtgärder i princip är överklagbara och tillerkänt både enskilda och miljöorganisationer talerätt. Även beslut av en tillsynsmyndighet att inte ansöka om återkallelse eller omprövning enligt 24 kap. miljöbalken har bedömts vara överklagbara.

Ett sådant exempel är MÖD 2011:46. En enskild hade begärt att ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet skulle återkallas. Länsstyrelsen beslutade att inte vidta några åtgärder med anledning av begäran, varefter mark- och miljödomstolen avvisade den enskildes överklagande. Mark- och miljööverdomstolen uttalade i sin dom att om en enskild är berörd och beslutet har gått vederbörande emot, har han eller hon rätt att överklaga ett beslut av en myndighet att inte ansöka om återkallelse eller omprövning enligt 24 kap. miljöbalken. Avvisningsbeslutet undanröjdes därför och målet återförvisades till mark- och miljödomstolen för förnyad behandling.

MÖD 2014:30 gällde en länsstyrelses beslut att inte vidta några åtgärder med anledning av en begäran om tillsyn mot ägaren till dammen vid Åby kvarn avseende laglighet och tillstånd för anläggningen. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att ett sådant nollbeslut i princip är överklagbart och omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen för vilka miljöorganisationer ska ha tillgång till rättslig prövning. Mot bakgrund av vad som följer av såväl Århuskonventionen som EU-rätten fann Mark- och miljööverdomstolen att 16 kap. 13 § miljöbalken ska tolkas på så sätt att länsstyrelsens

⁷² Se till exempel Högsta förvaltningsdomstolens dom den 22 november 2023 i mål nr 1475–22.

beslut ska ses som ett beslut om tillstånd och miljöorganisationen bedömdes ha talerätt.

Även i MÖD 2020:45 fann Mark- och miljööverdomstolen att en miljöorganisation haft rätt att klaga på Skogsstyrelsens meddelande efter samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eftersom beslutet ansågs omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen om tillgång till rättslig prövning. Mark- och miljööverdomstolen hänvisade till Högsta förvaltningsdomstolens uttalande i HFD 2020 ref. 12 att en myndighets handlande eller underlåtenhet i ett visst avseende omfattas av artikel 9.3 Århuskonventionen om det i den nationella miljölagstiftningen, inbegripet tillämplig unionsrättslig miljölagstiftning, finns bestämmelser som styr myndighetens handlande i fråga. Det ska således finnas en plikt för en myndighet att handla på ett visst sätt.⁷³

HFD 2020 ref. 12 rörde en miljöorganisations rätt att klaga på en vägledning som Skogsstyrelsen meddelat med anledning av en avverkningsanmälan enligt 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096). Eftersom Skogsstyrelsen varken enligt skogsvårdslagen (1979:429) eller de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen hade någon skyldighet att fatta beslut om tillstånd, föreläggande eller förbud, ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att Skogsstyrelsens ställningstagande i vägledningen inte omfattades av Århuskonventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning.

3.5.3 Överklagande av normbeslut

Möjligheten att överklaga normbeslut meddelade av statliga myndigheter har tidigare varit förenat med vissa oklarheter. Numera gäller som huvudregel ett överklagandeförbud för dessa. Enligt 1 och 30 §§ myndighetsförordningen (2007:515) får beslut av förvaltningsmyndigheter under regeringen i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen inte överklagas. Av 1 § myndighetsförordningen framgår dock att om det finns bestämmelser i lag eller förordning som avviker från myndighetsförordningen så gäller dessa.

Normbeslut kan inte heller överklagas med stöd av förvaltningslagens allmänna bestämmelse om överklagande eftersom 41 § förvaltningslagen enbart avser beslut i enskilda fall. Det innebär att norm-

⁷³ Jämför prop. 2004/05:65, *Århuskonventionen*, s. 93.

beslut, det vill säga beslut om föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen, inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde och alltså inte får överklagas med stöd av förvaltningslagen.⁷⁴ Skälet för det är att normbeslut är generella och därför inte kan anses angå någon på ett sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga dem. De har inte ansetts lämpa sig för en domstolsprövning.⁷⁵ Det gäller oberoende av om normbeslutet fattas av en statlig myndighet under riksdagen eller regeringen eller av en kommunal myndighet.

När det gäller kommunala myndigheters beslut om föreskrifter så överklagas dessa enligt 13 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen genom laglighetsprövning om det inte i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om överklagande.⁷⁶ Sådana särskilda föreskrifter finns bland annat i 19 kap. 1 § miljöbalken och dessa har alltså företräde.

Förvaltningslagens och myndighetsförordningens regler utesluter alltså inte att normbeslut i och för sig får överklagas. Det finns fortfarande möjlighet att i specialförfattningar ta in bestämmelser som innebär en rätt att överklaga vissa normbeslut. Det kan gälla sådana normbeslut som står de individuella avgörandena nära eller som av någon annan särskild anledning bör kunna överklagas.⁷⁷ Sådana bestämmelser förekommer i flera specialförfattningar, både på miljöområdet och på andra områden. En del sådana författningar anger att överklagande ska göras till regeringen, medan andra pekar ut myndigheter som överinstans. Till exempel anger trafikförordningen (1998:1276) att länsstyrelsernas beslut om lokala trafikföreskrifter får överklagas till Transportstyrelsen, som också utgör den enda överinstansen.

Vissa frågor om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken överklagas till regeringen. Enligt 18 kap. 1 § 1 miljöbalken ska regeringen efter överklagande pröva beslut om bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden. Enligt lagmotiven ger stadgandet även stöd att överklaga beslut om meddelande, ändring eller upphävande av föreskrifter för

⁷⁴ Prop. 2016/17:180, s. 332–333.

⁷⁵ Prop. 2016/17:180, s. 258 och prop. 1997/98:101, *Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.*, s. 112.

⁷⁶ SOU 2021:16, *En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner*, s. 156.

⁷⁷ Prop. 2016/17:180, s. 258 och SOU 2010:29, s. 638.

dessa områden till regeringen.⁷⁸ Av punkten 4 i samma bestämmelse framgår att regeringen prövar även andra beslut för vilka det är föreskrivet att de ska överklagas till regeringen. Sådana föreskrifter finns till exempel i 24 § terrängkörningsförordningen och 41 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (områdesskyddsförordningen). Både ordningsföreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken och föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för körning i terräng med motordrivet fordon enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen överklagas alltså till regeringen.

Det kan i detta sammanhang även nämnas att beträffande förvaltningsmyndigheter som grundar sin normgivningskompetens på bemyndiganden från regeringen finns också möjlighet att göra en framställning till regeringen för den som anser att en sådan myndighet har använt sin delegerade normgivningsmakt på ett felaktigt sätt. Regeringen kan då ändra eller upphäva föreskrifter som har fått ett oönskat eller felaktigt innehåll.⁷⁹

Överklagande av ordningsföreskrifter inom skyddade områden

Av 30 § myndighetsförordningen följer att statliga myndigheters föreskrifter som huvudregel inte är överklagbara om det inte följer av annan lag eller förordning. Särskilda bestämmelser för överklagande av ordningsföreskrifter inom skyddade områden finns i 18 kap. 1 § 4 miljöbalken och 41 § områdesskyddsförordningen. Instansordningen ser dock olika ut beroende på om en länsstyrelse eller en kommun beslutar om områdesskyddet. Länsstyrelsers beslut om att inrätta skyddade områden överklagas till regeringen, medan kommuners beslut om områdesskydd överklagas till länsstyrelsen.

Beslut om bildande av ett skyddsområde utgör ett förvaltningsbeslut.⁸⁰ Ordningsföreskrifter inom skyddade områden som meddelas med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken anses dock utgöra normbeslut eftersom de är riktade till en obestämd krets av adressater och gäller ett obestämt antal fall.⁸¹

Det är vanligt förekommande att en länsstyrelse eller kommun i samband med beslut om bildande av ett skyddsområde tar in ord-

⁷⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 222.

⁷⁹ Prop. 2016/17:180, s. 333.

⁸⁰ Jämför dock RÅ 2001 not. 42.

⁸¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 313.

ningsföreskrifter i förvaltningsbeslutet. I vissa fall, till exempel vid bildande av naturreservat, *ska* föreskrifterna tas in i samma beslut (7 kap. 5 § miljöbalken). I ett sådant fall kan beslutet i sin helhet överklagas med stöd av de allmänna överklagandereglerna i 18 kap. 1 § 1 och 19 kap. 1 § miljöbalken.⁸² Taleberättigad är i så fall den som beslutet angår under förutsättning att det har gått honom eller henne emot, 16 kap. 12 § miljöbalken. Därutöver har Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten talerätt eftersom de har en generell besvärsmätt beträffande beslut som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken. Det framgår av 40 § områdesskyddsförordningen.

Lokala ordningsföreskrifter för andra områdesskydd än naturreservat behöver dock inte tas in i beslutet att bilda ett skyddat område, utan kan tvärtom meddelas separat. Ett sådant fristående normbeslut, som varken rör bildande av områdesskydd eller ändring av det, överklagas till regeringen med stöd av 18 kap. 1 § 4 miljöbalken och 41 § områdesskyddsförordningen. De ovan nämnda statliga förvaltningsmyndigheterna har sannolikt talerätt i fråga om sådana beslut. För att enskilda ska ha talerätt krävs dock att beslutet anses angå den enskilde på ett sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga det. Det är dock tveksamt om beslut om föreskrifter generellt kan anses angå en enskild på ett sådant sätt att talerätt föreligger. Troligen krävs att den enskilde kan påvisa en mer direkt verkan av bestämmelserna som gör att just han eller hon har ett särskilt intresse av att få saken överprövad.⁸³

När det gäller beslut om nationalparker överklagas dessa till regeringen enligt 18 kap. 1 § 1 miljöbalken. Föreskrifter som ska gälla i nationalparker beslutas av Naturvårdsverket enligt 4 § nationalparksförordningen (1987:938). Bestämmelser om överklagande av dessa föreskrifter saknas. I den mån ett beslut om ordningsföreskrifter i nationalparker inte har tagits in i beslutet att bilda området eller i senare beslut att göra ändringar i områdesskyddet, omfattas det således av överklagandeförbudet i myndighetsförordningen. I praktiken medför det att överklagandemöjligheten inte står öppen i förhållande till Naturvårdsverkets ordningsföreskrifter. Naturvårdsverket meddelar nämligen sina föreskrifter om ordningen i en natio-

⁸² Dunker, Rickard (2019), *Lokala ordningsföreskrifter*, s. 256 med hänvisning till prop. 1997/98:45, del 2, s. 222 f.

⁸³ Dunker, Rickard (2019), s. 256 f.

nalpark vid sidan av regeringens förklaring att ett visst mark- eller vattenområde ska utgöra ett sådant särskilt skyddsområde, se 7 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken samt 4 § nationalparksförordningen.⁸⁴

Regler om överklagande saknas också för ordningsföreskrifter i sådana biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen har låtit inrätta.

3.5.4 Överklagandeförbud

I praxis har det slagits fast att ett överklagandeförbud som står i strid med artikel 6.1 i Europakonventionen inte ska tillämpas.⁸⁵

I avgörandet HFD 2019 ref. 43 fann Högsta förvaltningsdomstolen att Riksidrottsförbundets beslut om statsbidrag var av sådant slag att en idrottsförening hade rätt till domstolsprövning.⁸⁶ Vid bedömningen av om artikel 6.1 i Europakonventionen var tillämplig och beslutet skulle kunna domstolsprövas, angav Högsta förvaltningsdomstolen att det av Europadomstolens praxis följer att artikeln är tillämplig under förutsättning att det bland annat föreligger en reell och seriös tvist, att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som – på åtminstone rimliga grunder – kan hävdas ha sin grund i nationell rätt och att denna rättighet eller skyldighet, vid en på konventionen grundad tolkning, kan karaktäriseras som civil.

Ett annat prejudikat, HFD 2018 ref. 46, avsåg en markägares rätt att överklaga Naturvårdsverkets beslut om nekad skydds jakt av älg trots förekomsten av ett överklagandeförbud i jaktförordningen (1987:905). Högsta förvaltningsdomstolen, som hänvisade till egendomsskyddet enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, fann att Naturvårdsverkets beslut rörde en sådan civil rättighet som avses i artikel 6.1 och att beslutet skulle prövas trots överklagandeförbudet.⁸⁷

Ett överklagandeförbud åsidosätts inte bara om det står i strid med Europakonventionen utan även om det strider mot EU-rätten⁸⁸ eller Århuskonventionen. I avgörandet HFD 2015 ref. 79 gällde frågan ett överklagandeförbud i jaktförordningen avseende Naturvårds-

⁸⁴ Dunker, Rickard (2019), s. 257.

⁸⁵ RÅ 2001 ref. 56.

⁸⁶ Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade bland annat till RÅ 2001 ref. 56 och prop. 2005/06:56, *En moderniserad rättsprövning, m.m.*, s. 10 f.

⁸⁷ Jämför HFD 2016 ref. 79 angående överklagandeförbud för skydds jakt på varg enligt vilket domstolsprövning gjordes med stöd av EU-rätten.

⁸⁸ RÅ 1997 ref. 65.

verkets beslut att tillåta viss jakt på skyddade arter. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att art- och habitatdirektivet⁸⁹ ställer klara och villkorliga krav på nationell lagstiftning till skydd för vissa arter, men att det saknades bestämmelser angående rättslig prövning av genomförandet av direktivet. Högsta förvaltningsdomstolen fann att tillämpliga regler måste tolkas och tillämpas så att det inte blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten och att processuella hinder i nationell rätt som kommer i konflikt med klara unionsrättsliga förpliktelser inte får tillämpas. Överklagandeförbudet i jaktförordningen ansågs vara ett ingrepp i de rättigheter som de klagande föreningarna kunde anses som bärare av samt ett hot mot unionsrättens ändamålsenliga verkan och fick mot den bakgrunden inte tillämpas.

3.6 Rättsprövning

Rättsprövning innebär att Högsta förvaltningsdomstolen prövar rättsligheten av regeringsbeslut som innefattar en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen, se avsnitt 3.4.1, eller en prövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 Århuskonventionen, se avsnitt 3.4.2. Det är endast regeringens beslut som kan bli föremål för rättsprövning. Beslut från förvaltningsmyndigheter får i stället överklagas enligt tillämplig specialförfattning alternativt förvaltningslagen.

Rättsprövning infördes 1988 genom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Bakgrunden var att Sverige vid ett antal tillfällen hade fällts av Europadomstolen för kränkningar av artikel 6 i Europakonventionen för att det saknats rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut.⁹⁰ Genom lagen fick rättsordningen ett nytt rättsmedel som skulle garantera att Sverige fullgjorde sina åtaganden enligt artikel 6.1 i Europakonventionen om rätt till domstolsprövning av tvister om civila rättigheter och skyldigheter. Syftet med lagen var att åstadkomma en generell lösning på konflikten mellan den traditionella svenska synen på överprövning av

⁸⁹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (*art- och habitatdirektivet*).

⁹⁰ Se till exempel Europadomstolens dom den 23 september 1982 Sporrang och Lönnroth mot Sverige.

myndighetsbeslut och Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Sådana tvister för vilka en rätt till ordinär domstolsprövning saknades skulle fångas upp av rättsprövningslagen.⁹¹ Lagen ersattes den 1 juli 2006 med rättsprövningslagen. Genom den lagen begränsades lagens tillämpning till att enbart gälla beslut av regeringen. Andra beslut av förvaltningsmyndigheter som omfattades av artikel 6.1 i Europakonventionen skulle i stället prövas i vanlig ordning av allmänna förvaltningsdomstolar. I samband med tillkomsten av 2006 års lag uttalades följande i lagmotiven:

Målsättningen bör vara att rättsprövningsinstitutet endast tillämpas i de fall där besluten har sådana politiska dimensioner att en fullständig överprövning, med de möjligheter till ändring av det klandrade beslutet som detta innebär, inte kan komma i fråga. Detta är fallet med beslut som har fattats av regeringen ... I den mån sådana beslut innefattar en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter måste därför den rättssäkerhetskontroll som en domstolsprövning innebär liksom hittills ske genom rättsprövning där domstolen har att besluta antingen att regeringens beslut skall stå fast eller att det skall upphävas.⁹²

3.6.1 Rättsprövning av regeringens beslut

De regeringsbeslut som kan rättsprövas är beslut inom det förvaltningsrättsliga området där regeringen antingen agerar som beslutande eller överprövande organ. Hit räknas flertalet offentlighetsrättsliga beslut som exempelvis förelägganden, förbud, vägran att meddela tillstånd eller återkallelse av tillstånd, vägran att ge bidrag eller återkrav av bidrag.⁹³ Exempel på sådana beslut är beslut om strandskydd, inrättande av naturskyddsområde, förbud att nyttja egendom och expropriation.⁹⁴ Vidare måste det vara fråga om beslut i enskilda fall, dvs. förvaltningsbeslut. Normbeslut, det vill säga sådana beslut som är utformade på ett allmängiltigt sätt och typiskt sett syftar till att vara normerande, kan inte bli föremål för rättsprövning.⁹⁵ Regeringens rent politiska beslut genom vilka riket styrs kan inte heller

⁹¹ Prop. 2005/06:56, s. 8.

⁹² Prop. 2005/06:56, s. 10.

⁹³ Warnling Conradsson, Wiweka (2021), *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut: Rättsprövning, överklagande & prövning i allmän domstol*, s. 174.

⁹⁴ Se till exempel HFD mål nr 3387–19 (inrätta naturreservat), HFD 2019 not. 30, HFD 2020 not. 8 och HFD 2021 not. 52 (inrätta, utvidga eller upphäva strandskydd) och HFD 2020 not. 19 (uppföra vindkraftverk).

⁹⁵ Se till exempel HFD 2020 not. 52 (föreskrifter om tillfälligt förbud mot skoterkörning).

rättsprövas.⁹⁶ Sådana beslut utgör inte beslut om enskildas civila rättigheter och skyldigheter enligt art. 6 i Europakonventionen och hänförs därmed per definition inte till de regeringsbeslut som avses i rättsprövningslagen.⁹⁷

Till skillnad från vad som vanligen är fallet vid överklagande av myndighetsbeslut till förvaltningsdomstol är prövningen begränsad till att avse lagligheten av regeringsbeslutet, det vill säga om beslutet står i strid med någon författning. Någon prövning av lämpligheten av bedömningen av sakfrågan i beslutet sker alltså inte. Rättsprövningen innefattar enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot regeringsformens krav i 1 kap. 9 § på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet.⁹⁸ Prövningen är dock bunden till de skäl som sökanden anför i ansökan.

Om de tillämpade rättsreglerna är utformade så att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, kan rättsprövningen även omfatta frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten.⁹⁹ I ärenden om byggnation som rör totalförsvarets intressen av mark- och vattenområden väger exempelvis totalförsvarets intressen tungt i den avvägning som regeringen har att göra, med följden att rättsprövningen får anpassas därefter. Enligt 3 kap. 9 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Denna prioritering har i flera fall kritiserats för att försvåra utbyggnaden av vindkraftverk.¹⁰⁰ Högsta förvaltningsdomstolen har dock slagit fast att vad beträffar riksintresset för totalförsvaret lämnar reglerna ett mycket litet utrymme för hänsyn till andra intressen.¹⁰¹

⁹⁶ Warnling-Nerep, Wiweka (2015), *Rättsmedel, Om- och överprövning av förvaltningsbeslut*, s. 198.

⁹⁷ Warnling Conradsson, Wiweka (2022a), *Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut*, 1 §.

⁹⁸ Se till exempel Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 951–19.

⁹⁹ Prop. 1987/88:69, *Om europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige*, s. 23–25 och 234.

¹⁰⁰ Se till exempel HFD 2014 not. 43 och HFD 2019 not. 33.

¹⁰¹ Se till exempel HFD 2017 not. 14 och HFD 2021 not. 16.

Eftersom processen är ett ansökningsförfarande finns det heller inte någon motpart. Regeringen är således formellt sett inte den enskildes motpart i dessa processer. I förarbetena uttalade regeringen att det inte kan komma i fråga att regeringen i den här typen av mål skulle uppträda som part i en svensk domstol. En annan ordning skulle vara mindre väl förenlig med det förhållandet att det är regeringen som styr riket och således är den främsta myndigheten i landet. Enligt regeringen är det också detta förhållande som är skälet till att regeringen är högsta beslutande instans i förvaltningsärenden som innehåller sådana uttalat politiska dimensioner att det inte är lämpligt att en förvaltningsmyndighet eller en domstol har den uppgiften.¹⁰²

Den omständigheten att regeringen inte har en formell partsställning i rättsprövningsmålen innebär att regeringen i regel inte heller ges möjlighet att bemöta sökandens invändningar mot beslutet, såsom vanligen gäller för motparter i förvaltningsprocessen. Undantag förekommer dock. I avgörandet HFD 2017 ref. 53, som gällde regeringens beslut om utpekande av vissa Natura 2000-områden i Gotlands län, bereddes regeringen tillfälle att yttra sig i målet, vilket regeringen också gjorde.

Sammantaget kan det konstateras att domstolskontrollen av regeringens beslut är tämligen begränsad eftersom någon egentlig prövning av saken inte görs. Högsta förvaltningsdomstolen kan således inte ändra regeringens beslut, utan endast upphäva beslutet och, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen.

Kan normbeslut rättsprövas?

Det är endast beslut i enskilda fall, alltså förvaltningsbeslut, som kan bli föremål för rättsprövning. I lagmotiven till rättsprövningslagen anges att beslut som inte har några egentliga verkningar för den enskilde inte kan rättsprövas. Det gäller till exempel de flesta partsbesked, det vill säga ståndpunkter som en myndighet intar när den företräder staten som part i civilrättsliga och liknande förhållanden. Att beslutet måste innefatta en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter innebär också att endast förvaltningsbeslut kan rättsprövas. Rättsprövningslagen är således inte tillämplig på

¹⁰² Prop. 2005/06:56, s. 14.

regeringens normbeslut.¹⁰³ Detta har Högsta förvaltningsdomstolen slagit fast i flera avgöranden.

I avgörandet RÅ 2007 not. 180 uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att Fiskeriverkets föreskrifter om jakt och fiske utgör ett normbeslut och inte ett beslut i enskilt fall och avvisade ansökan om rättsprövning. I HFD 2020 not. 52 hade regeringen överprövat ett beslut från Kiruna kommun att inrätta ett tillfälligt skoterförbudsområde. Två personer ansökte om rättsprövning av regeringens beslut och anförde att de hade behov av att kunna färdas till sjöar i förbudsområdet där deras släkt hade vistats i generationer. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att regeringens beslut att ändra kommunala föreskrifter utgör ett normbeslut som inte kan bli föremål för rättsprövning och avvisade ansökan. Det framgår inte av avgörandet om de sökandes civila rättigheter påverkades av beslutet, vilket enligt utredningens bedömning sannolikt hade medfört en annan utgång.

Motsvarande bedömning gjordes i HFD 2021 not. 19. Regeringen hade beslutat om en nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraftsproduktion som syftade till att ge ledning inför och att samordna de miljöprövningar som skulle göras av befintlig vattenkraft under de närmaste 20 åren. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att beslutet var av generell karaktär och inte ett sådant beslut i ett enskilt fall som kan bli föremål för rättsprövning.

I Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 3058–20 ville sökanden få regeringens beslut i samband med tillkomsten av förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen rättsprövat och anförde att överklagandeförbudet i förordningen stod i strid med rätten till domstolsprövning enligt förvaltningslagen och Europakonventionen. Högsta förvaltningsdomstolen förklarade att rättsprövning endast avser beslut i enskilda fall och att lagen därför inte var tillämplig i fråga om normbeslut, varpå ansökan avvisades.

Ytterligare ett exempel framgår av RÅ 2001 not. 42 där Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att beslut som fattats med stöd av 7–9 §§ naturvårdslagen i första hand riktade sig till fastighetsägaren (förvaltningsbeslut) medan beslut som meddelats med stöd av bemyndigandet i 10 § naturvårdslagen riktade sig till allmänheten (normbeslut). Till den del beslutet rörde meddelande av föreskrifter med stöd av 10 § naturvårdsförordningen var det inte fråga om ett förvaltningsärende och regeringens beslut i denna del kunde därför

¹⁰³ Prop. 2005/06:56, s. 22.

inte bli föremål för rättsprövning.¹⁰⁴ Högsta förvaltningsdomstolen avvisade därför ansökan i den delen.

Frågan om ett beslut är ett normbeslut eller ett förvaltningsbeslut som kan rättsprövas avgörs dock inte av beslutets benämning utan av dess faktiska verkningar. Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandena HFD 2011 not. 61 och HFD 2020 not. 13 rättsprövat regeringens beslut i överprövningsärenden som gällt skyddsföreskrifter för vattenskyddsområden. Om regeringens beslut har innefattat en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter kan alltså rättsprövning ske även om beslutet har betecknats som en föreskrift.

3.6.2 Talerätt

För rättsprövning förutsätts att den sökande har talerätt. Enligt 1, 2 och 2 a §§ rättsprövningslagen kan enskilda, vissa miljöorganisationer och vissa EES-medborgare som är föremål för utvisning ansöka om rättsprövning. Med begreppet enskild förstås både fysiska och juridiska personer, exempelvis bolag, stiftelser, samebyar, föreningar, dödsbon och trossamfund.¹⁰⁵

Talerätt för enskilda

En förutsättning för att en enskild ska ha talerätt är att dennes civila rättigheter eller skyldigheter berörs av det regeringsbeslut som begärs rättsprövat. Regeringsbeslutet måste alltså innefatta en prövning av sökandens civila rättigheter eller skyldigheter för att rättsprövningslagen ska bli tillämplig. Detta belystes bland annat i avgörandet RÅ 2009 ref. 50. Högsta förvaltningsdomstolen fann att ett regeringsbeslut inte kunde rättsprövas på ansökan av enskilda medlemmar i en samfällighetsförening eftersom beslutet inte innefattade en prövning av deras civila rättigheter eller skyldigheter. Det var inte heller visat att de sökande hade behörighet att företräda föreningen i målet. Eftersom det inte kommit fram att sökandenas civila rättigheter eller skyldigheter berördes av beslutet avvisades ansökan. Det krävs dock inte att den enskilde är part, alltså har formell partsställ-

¹⁰⁴ Prop. 1987/88:69, s. 34.

¹⁰⁵ Se till exempel HFD 2014 not. 25 och HFD 2020 not. 34.

ning, eller är omedelbart berörd utan det räcker att den enskilde är indirekt berörd.¹⁰⁶ I det så kallade Barsebäcks-målet¹⁰⁷ medgavs både Barsebäck Kraft AB, som varit part inför regeringen, Sydkraft AB och Preussen Electra (aktieägare) rättsprövning. Högsta förvaltningsdomstolen gjorde i målet en extensiv tolkning av partsbegreppet som innebar att kravet för domstolsprövning uppfylldes. I HFD 2020 not. 34 fann Högsta förvaltningsdomstolen att berörda samebyar var parter i ärenden om upplåtelse av nyttjanderätt inom områden där renskötsel får bedrivas och att de följaktligen hade rätt att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut i sådana ärenden.

Frågan om talerätt är ofta komplicerad på miljörättsområdet där det ofta förekommer många klaganden. Frågan om vilka fastighetsägare som anses vara tillräckligt berörda för att ha rätt att ansöka om rättsprövning har inte fått något entydigt svar i praxis eftersom bedömningen beror på omständigheterna i det enskilda fallet. I merparten av fallen har emellertid ansökningarna avisats då sökanden antingen inte ansetts vara tillräckligt berörd eller med hänvisning till artikel 6 i Europakonventionen.¹⁰⁸

Ett belysande exempel är HFD 2011 not. 62. Regeringen hade beslutat att godta ett visst förvärv av mark på renbetesfjällen inom en samebys åretruntmarker. Överlåtelsen avsåg mark där samebyn hade renskötselrätt. Högsta förvaltningsdomstolen fann att renskötselrätten inte påverkades av överlåtelsen i sig utan bestod även i förhållande till en ny markägare. Regeringsbeslutet ansågs därmed inte innefatta en prövning av samebyns civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen, varpå ansökningen avisades.

Det bör i detta sammanhang framhållas att talerätten, såväl vid rättsprövning som vid överklagande, aldrig får göras så snäv att rätten till domstolsprövning åsidosätts för den vars civila rättigheter berörs av beslutet.

¹⁰⁶ Warnling Conradsson, Wiveka, (2021), s. 167, och Danelius, Hans med flera, (2023), s. 26.

¹⁰⁷ RÅ 1999 ref. 76.

¹⁰⁸ Warnling Conradsson, Wiveka, (2021), s. 170.

Talerätt för miljöorganisationer

Frågan om talerätt för miljöorganisationer aktualiseras ofta både vid överklagande och vid rättsprövning. I 16 kap. 13 § miljöbalken anges vilka kriterier en miljöorganisation måste uppfylla för att den ska ha talerätt. Det ska vara en ideell förening eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, den får inte vara vinstdrivande, den ska ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och den ska ha minst 100 medlemmar eller på annat sätt visa att dess verksamheten har allmänhetens stöd. Rätten att överklaga enligt första stycket i bestämmelsen gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Förvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Utöver dessa krav förutsätts också att miljöorganisationen är part- och processbehörig enligt 11 kap. 2 § rättegångsbalken. Det innebär att den behöver ha stadgar och styrelse samt en behörig ställföreträdare som kan föra dess talan.

I rättsprövningslagen ges vissa miljöorganisationer en uttrycklig rätt att ansöka om rättsprövning när regeringen har fattat beslut. Enligt 2 § rättsprövningslagen får de miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen. Miljöorganisationer har alltså en utvidgad talerätt i överensstämmelse med Århuskonventionens krav. För att en miljöorganisation ska kunna ansöka om rättsprövning krävs alltså att regeringens beslut är ett beslut som omfattas av artikel 6 i Århuskonventionen och därigenom även omfattas av det krav på domstolsprövning som följer av artikel 9.2 i konventionen, se avsnitt 3.4.2.

Rättsprövningslagen omfattar emellertid inte alla de regeringsbeslut i miljöfrågor som täcks av Århuskonventionen. Som framgått ska den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt, utöver rätten till domstolsprövning som följer av artikel 9.2, enligt artikel 9.3 ha rätt att få ”handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen” prövade av domstol eller i administrativ ordning. Med nuvarande lydelse av 2 § rättsprövningslagen, som alltså inte hänvisar till artikel 9.3, saknas möjlighet för miljöorganisationer att få regeringens beslut om till exempel naturskydd eller terrängkörning, rättsligt prövade.

I HFD 2020 not. 12 hade en naturskyddsförening överklagat ett länsstyrelsebeslut om utvidgning av ett befintligt naturreservat till regeringen. Regeringen fann att beslutet inte var ett sådant beslut som en ideell förening kan överklaga med stöd av 16 kap. 13 § miljöbalken. Någon annan grund för rätt till överklagande hade inte framkommit. Överklagandet togs därför inte upp till prövning. Naturskyddsföreningen begärde rättsprövning av beslutet hos Högsta förvaltningsdomstolen som slog fast att regeringens beslut att inte ta upp föreningens överklagande till prövning inte var ett sådant tillståndsbeslut som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen. Högsta förvaltningsdomstolen avvisade därför ansökan. Även i Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 5475–21 hade Naturskyddsföreningen ansökt om rättsprövning av regeringens beslut att inte ta upp föreningens överklagande till prövning. Högsta förvaltningsdomstolen avvisade även denna ansökan och hänvisade till HFD 2020 not. 12.

I HFD 2012 not. 54, som gällde rättsprövning av regeringens beslut rörande upphävande av strandskydd, konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att beslutet inte omfattades av vad som räknas upp i artikel 9.2 i Århuskonventionen. Beslutet kunde därför inte rättsprövas med stöd av 2 § rättsprövningslagen. Ett annat exempel är HFD 2018 not. 40 som gällde ett tillstånd att lägga ut rörledningar för transport av naturgas på kontinentalsockeln inom den ekonomiska zonen i Östersjön. En polsk miljöorganisation begärde rättsprövning av beslutet, men ansökan avvisades då organisationen inte ansågs ha en sådan tydlig och stabil anknytning till allmänheten som krävs för att verksamheten ska anses ha allmänhetens stöd i den mening som avses i 16 kap. 3 § miljöbalken. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen kunde miljöorganisationen inte heller ansöka om rättsprövning grundat direkt på EU-rätten eller Århuskonventionen.

3.6.3 Rättsprövningar på miljöområdet

Utvecklingen har sedan länge inneburit att regeringen endast ska pröva förvaltningsbeslut om det anses angeläget med en styrning och kontroll från regeringens sida. Syftet har varit att ersätta regeringen som överinstans och specialförfattningar har successivt ändrats i detta avseende. Tidigare utgjorde exempelvis de kommunala plan-

besluten en majoritet av rättsprövningsmålen, men dessa överklagas nu enligt 13 kap. 6 § plan- och bygglagen (2010:900) till mark- och miljödomstolarna i stället för till regeringen.¹⁰⁹ Till detta kommer att förvaltningsbeslut numera överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 40 § förvaltningslagen om inte något annat anges i en specialförfattning, se 4 § förvaltningslagen. En följd av denna utveckling är att området för rättsprövning har minskat till förmån för överklagan i ordinär ordning.¹¹⁰ Regeringen har följaktligen kommit att avlastas många ärenden på vissa områden.

Trots den hittillsvarande utvecklingen är regeringen fortfarande besluts- eller överinstans i flera olika ärendetyper, särskilt inom området för miljö rätt, där regeringens kontroll över rättsutvecklingen fortfarande har ansetts önskvärd. Merparten av de regeringsbeslut som begärs rättsprövade är i realiteten inte av utpräglat politisk karaktär. De vanligaste målen rör ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. En stor grupp rättsprövningsmål rör fastighetsrättsliga förhållanden, vilket ofta berör enskilda markägare som inte sällan motsätter sig de planerade åtgärderna. En annan stor grupp är sådana mål som gäller omfattningen av strandskydd enligt miljöbalken.¹¹¹

De flesta av dessa frågor regleras i miljöbalken och är föremål för olika prövningar i mark- och miljödomstolarna inom ramen för tillståndsprövningar med mera. De rättsregler som ofta aktualiseras i den här typen av mål – som miljöbalkens regler – i kombination med utformningen av rättsprövningslagen bidrar till att den prövning som sker av regeringsbesluten blir begränsad. Miljöbalkens regler är ofta utformade så att de endast anger att vissa intressen ska vägas mot varandra på ett sätt som inte närmare preciseras. Beslut baserade på sådana regler innehåller därför ofta ett visst mått av skönsmässig bedömning, vilket i sin tur medför att beslutet vid en rättsprövning sällan anses som olagligt.

¹⁰⁹ Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 352 ff.

¹¹⁰ Warnling Conradsson, Wiweka (2022a).

¹¹¹ Bull, Thomas (2021), *Rätt prövning vid rättsprövningen? Om europarättens inverkan på frågan om rätten till domstolsprövning i svensk rätt – särskilt om rättsprövning*, s. 490.

3.7 Normbeslut och förvaltningsbeslut

3.7.1 Normbeslut

Med normbeslut avses vanligen beslut om föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen. Regeringsformen innehåller inte någon definition av begreppet föreskrifter. Kännetecknande för normbeslut är att de utformas på ett allmängiltigt sätt och typiskt sett syftar till att vara normerande, det vill säga påverka handlingsmönstret, hos en obestämd krets av adressater (allmänheten). Sådana beslut medför normalt påtagliga verkningar för de som berörs av besluten. Det förekommer också normbeslut där verkningarna typiskt sett uppkommer bara för en snävare personkrets utan att beslutet förlorar sin karaktär av allmängiltig norm.¹¹²

Normbeslut karakteriseras vidare av att de i princip är bindande för myndigheter och enskilda och att de inte bara avser ett konkret fall utan har generell tillämpbarhet. Det sistnämnda kravet anses uppfyllt om en föreskrift avser exempelvis situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. Hit hör också föreskrifter som riktar sig till en begränsad men obestämd krets, till exempel näringsidkarna inom en viss näringsgren eller allmänheten inom ett geografiskt avgränsat område, såsom en kommun.¹¹³

När det gäller att avgöra om en föreskrift är av generell natur eller ett beslut avseende en viss konkret situation får hänsyn även tas bland annat till den tid för vilken föreskriften gäller. Föreskrifter som avser bara en kort tidsrymd kan ibland ses som ett beslut i ett enskilt fall och därför falla utanför vad som anses vara ett normbeslut. Även frågan om beslutet har ett större eller mindre geografiskt tillämpningsområde är av betydelse vid bedömningen av om det utgör ett normbeslut.¹¹⁴

Det finns alltså ett krav på att föreskrifter ska ha generell tillämplighet. Genom detta dras en gräns mot individuella beslut och beslut som visserligen är mera allmängiltiga, men som fortfarande anses vara beslut i särskilda fall.¹¹⁵ Ett exempel på det senare är planbeslut enligt plan- och bygglagen. Ett annat exempel är beslut om bildande

¹¹² Prop. 2016/17:180, s. 257.

¹¹³ Prop. 1975/76:112, *Om kungörande av lagar och andra författningar*, s. 33 och 62–63.

¹¹⁴ Prop. 1975/76:112, s. 68 och RÅ 1986 ref. 108.

¹¹⁵ von Essen, Ulrik (2021), *Kommunal normgivning*, s. 65–66.

av naturreservat eller naturvårdsområde som inte heller hänförs till föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen utan anses vara förvaltningsbeslut. Inte heller beslut om bebyggelseplaner, beslut om förbud mot byggande eller beslut om skyddsområde för grundvattentillgång anses utgöra föreskrifter.¹¹⁶ Frågan om ett visst beslut är ett normbeslut eller ett förvaltningsbeslut kan dock vara komplicerad och får ofta avgöras i rättstillämpningen i varje enskilt fall.

3.7.2 Förvaltningsbeslut

Beslut i enskilda fall – så kallade förvaltningsbeslut – kan definieras som ett uttalande av en myndighet, avsett att verka bestämmande för antingen förvaltningsorganens eller enskildas handlande. Beslutet ger uttryck för myndighetens ståndpunkt i en viss fråga och avslutar myndighetens behandling av denna.¹¹⁷ Sådana beslut meddelas normalt av statliga eller kommunala myndigheter och måste ha stöd i lag eller annan författning.

Kännetecknande för förvaltningsbeslut är att de innefattar rättsverkningar för en bestämd krets av fysiska eller juridiska personer. I förvaltningsbesluten anges vilka besluten riktar sig till. Syftet är att ge rättsskydd åt dem som träffas av effekterna av beslutet.¹¹⁸ Såvitt avser regeringens beslut är huvudregeln att förvaltningsbeslut används när det riktas till en eller ett fåtal namngivna personer eller myndigheter medan föreskrifter används när regeringens beslut riktas till en obestämd krets.¹¹⁹

3.7.3 Gränsdragningen mellan normbeslut och förvaltningsbeslut

Gränsdragningen mellan normbeslut och förvaltningsbeslut har rättslig betydelse i flera avseenden. Den är av särskild betydelse ur konstitutionell synpunkt eftersom möjligheten att delegera normgivningsmakt är reglerad i regeringsformen. Beslutens karaktär får också betydelse för kungörelse av besluten och deras överklagbarhet.

¹¹⁶ Prop. 1975/76:112, s. 30 och 63 ff. samt RÅ 2001 not. 42.

¹¹⁷ Strömberg med flera (2022), *Allmän förvaltningsrätt*, s. 60.

¹¹⁸ Prop. 2016/17:180, s. 257.

¹¹⁹ Ds 2014:1, *Gröna boken, Riktlinjer för författningsskrivning*, s. 92.

Det är därför viktigt att klarlägga vad som särskiljer normbeslut från förvaltningsbeslut. Gränsen är emellertid inte alltid helt klar och kan inte heller anges exakt i generella termer. Hur gränsen ska dras får i stället bedömas med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter i det enskilda fallet.¹²⁰

I praxis finns flera exempel på olika typer av beslut som intar en svårbestämbar mellanställning. Ett sådant exempel är planeringsbeslut som visserligen gäller generellt, men som i praktiken i första hand berör en begränsad krets. Ett planeringsbeslut kan gälla användningen av bestämda markområden, till exempel vissa beslut enligt miljölagstiftningen, som har direkta rättsverkningar för berörda fastighetsägare. Ett belysande exempel är Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2001 not. 42 där domstolen fann att beslutet att inrätta ett naturreservat i första hand riktade sig till fastighetsägaren och därför utgjorde ett förvaltningsbeslut. Det samtidigt fattade beslutet om föreskrifter om vad allmänheten hade att iaktta inom naturreservatet ansågs däremot inte utgöra ett förvaltningsbeslut.

Ett annat exempel är beslut om skyddade områden enligt kulturmiljölagen. Lagen innehåller dels bestämmelser som riktar sig till fastighetsägare och andra brukare av marken, dels bestämmelser som riktar sig till allmänheten och det är endast de sistnämnda som bedömts vara generella normer. Det har i doktrinen även diskuterats om beslut att bilda andra områdesskydd, till exempel naturminne eller vattenskyddsområde, är att anse som normbeslut eller förvaltningsbeslut. Frågan diskuterades inte i förarbetena till miljöbalken, men det synes numera råda konsensus om att sådana beslut ska betraktas som förvaltningsbeslut, vilket bland annat framgår av att de kan bli föremål för rättsprövning.¹²¹

Ytterligare ett exempel på ett beslut som ansetts utgöra ett normbeslut behandlas i HFD 2016 ref. 59. Svenska kraftnät hade fattat ett beslut om att dela in Sverige i fyra anmälningsområden för handel på den nordiska elbörsen. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att beslutet gällde i hela landet och hade en bindande effekt för alla aktörer som bedrev fysisk handel med el på den nordiska elbörsen. Beslutet påverkade vidare ett mycket stort och obestämt antal elhandelstransaktioner varje dag samt hade formulerats så att det gällde tills vidare utan tidsbegränsning. Beslutet kunde därmed inte anses

¹²⁰ Prop. 1975/76:112, s. 68.

¹²¹ von Essen, Ulrik (2000), s. 104 ff. och RÅ 1996 ref. 40.

rikta sig till en viss bestämd adressat eller avse ett visst konkret fall, utan ansågs ha generell tillämpbarhet. Med hänsyn till Svenska kraftnäts funktion som systemansvarig myndighet, beslutets karaktär och dess effekter, fann Högsta förvaltningsdomstolen att indelningsbeslutet utgjorde ett normbeslut.

DEL 1

Regeringen som överinstans

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

4.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag i denna del är att utreda och ta ställning till om de beslut enligt 7 kap. miljöbalken som i dag överklagas till regeringen till sin natur är sådana att det är motiverat att de ska kunna överklagas dit eller om överklagande i stället bör ske till en förvaltningsmyndighet eller domstol.

I avsnitt 4.2.1 lämnar utredningen förslag om att beslut som enligt 7 kap. miljöbalken, nationalparksförordningen (1987:938) och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (områdesskyddsförordningen) i dag överklagas till regeringen i stället ska överklagas till domstol. I avsnitt 4.2.2 lämnar utredningen förslag om att överklaganden ska göras till mark- och miljödomstol. I avsnitt 4.2.3 lämnar utredningen förslag på de författningsändringar som föranleds av att besluten ska överklagas till domstol.

4.2 Utredningens förslag och bedömningar

4.2.1 Beslut om områdesskydd ska överklagas till domstol i stället för till regeringen

Förslag: De beslut enligt 7 kap. miljöbalken, 13 § nationalparksförordningen och 41 § områdesskyddsförordningen som i dag överklagas till regeringen ska i stället överklagas till domstol.

Skälen för utredningens förslag

De beslut enligt 7 kap. miljöbalken, 13 § nationalparksförordningen och 41 § områdesskyddsförordningen som i dag överklagas till regeringen är enligt utredningens bedömning inte sådana som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ, utan överprövningen avser huvudsakligen enskildas rättsskyddsbehov. Regeringen bör därför inte vara överklagandeinstans för besluten. Eftersom besluten ofta innefattar en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen¹ bör de kunna överklagas till en domstol och inte till en förvaltningsmyndighet.

Förslaget innebär ändringar i 18 kap. 1 § och 19 kap. 1 § miljöbalken samt 13 § nationalparksförordningen. Vidare ska 40 § områdesskyddsförordningen upphävas och 41 § i samma förordning ändras. Det ska också införas två nya paragrafer, 16 kap. 12 a § och 19 kap. 1 a §, i miljöbalken.

Ärenden om överklagade områdesskydd bör flyttas från regeringen

Det har sedan länge funnits en strävan att renodla regeringens uppgifter. Riksdagen har därför fastställt vissa riktlinjer enligt vilka regeringen som riktmärke endast ska vara överklagandeinstans i de undantagsfall som förutsätter ett politiskt ställningstagande av regeringen som politiskt organ², se avsnitt 3.1.3. En ändring av instansordningen så att en förvaltningsmyndighet eller en domstol i stället för regeringen är överinstans kan huvudsakligen motiveras av de principiella skäl som följer av de av riksdagen fastställda riktlinjerna, det vill säga att besluten inte är sådana att de kräver ett politiskt ställningstagande. En överflyttning av överprövningsärendena kan också motiveras av mer praktiska skäl. Det har sedan länge funnits en strävan att befria regeringen från rutinbetonade eller annars mindre väsentliga löpande ärenden så att statsråden och departementen får mer tid för större och övergripande frågor.³

¹ Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), SO 1952:35.

² Prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärärenden, bet. 1983/84:KU23 Om regeringens befattning med besvärärenden, rskr. 1983/84:250.

³ SOU 1993:27, Miljöbalk, del 1 s. 524 och prop. 1965:65, Kungl. Maj:ts proposition angående anslag för budgetåret 1965/66 till statsdepartementen, s. 8–10.

De överklagade besluten om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken har sedan 2015 huvudsakligen rört beslut om strandskydd respektive naturreservat. Av de ärenden som kommit in till regeringen sedan 2015 har regeringen gjort en materiell prövning av sakfrågan i mindre än hälften av ärendena. Resterande ärenden har skrivits av, återförvisats eller avvisats på grund av att klaganden har saknat talerätt, att tiden för tillfälliga beslut löpt ut eller att besluten inte kungjorts på ett riktigt sätt, se tabellerna 4.1 och 4.2 i avsnitt 4.4.2.

Regeringens organisation lämpar sig inte för överprövning av besluten

Förutom en renodling av regeringens uppgifter kan en överflyttning även ha betydelse för handläggningstiderna och därmed även för parterna i de ärenden som överklagas till regeringen. Sedan 2014 har det, enligt de uppgifter utredningen inhämtat från Regeringskansliet, i median kommit in 66 överklaganden per år som rör beslut om områdesskydd enligt 18 kap. 1 § miljöbalken. Det är alltså i sig ingen särskilt betungande ärendetyp för regeringen, men som framhålls i den proposition som föregick riksdagens riktlinjer kan var för sig mindre ärendeslag tillsammans leda till att regeringen belastas i onödan.⁴ I sammanhanget ska, som konstitutionsutskottet vid upprepade tillfällen påpekat⁵, även hållas i åtanke att handläggningstiderna för överklagade ärenden hos regeringen är långa. För de ärenden som prövats i sak är handläggningstiden i median 17 månader. Handläggningstiderna är långa även för de ärenden som avvisats, avskrivits eller återförvisats på formell grund. Dessa har i median en handläggningstid på 7 månader, se tabell 4.2 i avsnitt 4.4.2. En del ärenden har skrivits av eftersom tidsfristen för det överklagade beslutet hunnit löpa ut innan regeringen prövat ärendet. Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen påpekat att det är otillfredsställande med de långa handläggningstiderna och understrukit vikten av att dessa kortas ned. Utskottet har då framhållit att regeringen i arbetet med att korta ned handläggningstiderna bör se till att det

⁴ Prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärärenden, s. 14.

⁵ Konstitutionsutskottets betänkanden 2013/14:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 26–31, 2014/15:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 42–43, 2016/17:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 27 och 2016/17:KU20, *Granskningsbetänkande*, s. 134–135.

finns tillräckliga resurser som en ändamålsenlig organisation för att skapa en så effektiv handläggning av ärenden som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁶

Frågan om de långa handläggningstiderna vid regeringens hantering av överklagade ärenden är inte ny, utan uppmärksammades redan inför att riksdagen fastställde riktlinjerna 1984.⁷ Huruvida en flytt av överklagade ärenden till en förvaltningsmyndighet eller en domstol leder till kortare handläggningstider beror givetvis på handläggningstiderna och resurserna hos den mottagande instansen.

För att hitta ett direkt jämförbart material har utredningen eftersokt länsstyrelsernas handläggningstider i ärenden om överklagade kommunala beslut om områdesskydd, men någon samlad statistik över dessa har inte gått att få fram.

Regeringens handläggningstider kan jämföras med mark- och miljödomstolarnas handläggningstider i andra miljöärenden som överklagas dit, exempelvis överklagade dispenser från områdesskydd eller överklagade tillstånds- eller tillsynsbeslut enligt miljöbalken avseende miljöfarlig verksamhet eller hälsoskydd. Av statistik för åren 2020–2022 som utredningen hämtat in från Domstolsverket tar sådana i median 3–4 månader att handlägga i mark- och miljödomstol och knappt tre månader i Mark- och miljööverdomstolen.

Nedbrutet på specifika måltyper är handläggningstiderna hos mark- och miljödomstolarna även kortare än de hos regeringen i de måltyper som domstolarna handlägger som är mest lika de beslut om områdesskydd som regeringen i dag är överinstans för. Som exempel kan nämnas dispenser från bestämmelserna om skydd för områden och för biologisk mångfald enligt 7 och 8 kap. miljöbalken som mark- och miljödomstolarna handlägger. Enligt statistik från Domstolsverket var handläggningstiden för sådana ärenden under åren 2020–2022 i median 2–6 månader i mark- och miljödomstolen och, med något undantag, 2–4 månader i Mark- och miljööverdomstolen.⁸

Regeringens handläggningstider kan vidare jämföras med mål om nätkoncessioner på annans mark enligt ellagen (1997:857). Sådana mål har enligt samma statistik i median tagit cirka 2–4 månader i mark- och miljödomstol och 3–6 månader i Mark- och miljööver-

⁶ Konstitutionsutskottets betänkande 2016/17:KU20, *Granskningsbetänkande*, s. 134–135.

⁷ Konstitutionsutskottets betänkande KU 1983/84:23 om regeringens befattning med besvär-ärenden (*prop. 1983/84:120*) s. 4 och KU 1979/80:50, *med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning*, s. 18 ff.

⁸ Statistik inhämtad av utredningen från Domstolsverket den 8 mars 2023.

domstolen. Som ett ytterligare exempel kan nämnas mål om överklagade detaljplaner enligt plan- och bygglagen (2010:900). Sådana tog i median 5–8 månader att handlägga i mark- och miljödomstolen och 3–5 månader att handlägga i Mark- och miljööverdomstolen.

Mot bakgrund av den redovisade statistiken bör handläggningstiderna för ärenden om överklagade beslut om områdesskydd enligt utredningen kunna hållas väsentligt kortare i mark- och miljödomstol än hos regeringen.

Regeringskansliets organisation är inte heller anpassad till att hantera överklaganden av brådskande natur eller tidsbegränsade beslut. En domstol eller förvaltningsmyndighet har enligt utredningen bättre möjligheter att hantera detta.

Utrymmet för lämplighetsavvägningar är begränsat och kan regleras

En traditionell uppdelning av ansvaret mellan regeringen och domstolar har varit att regeringen ska pröva ändamålsenlighets- och lämplighetsfrågor, medan domstolarna ska pröva rättsfrågor. I linje med den uppdelningen bör regeringen pröva överklaganden i frågor där försvars-, ordnings-, säkerhets-, allmänekonomiska eller andra statsnyttosynpunkter är särskilt framträdande, medan domstolarna huvudsakligen bör pröva mål och ärenden vilka rör förhållandet mellan enskilda inbördes eller mellan enskilda och det allmänna och vilkas avgörande kan vara av väsentlig betydelse för den enskilde.⁹

Frågan om vad som är en lämplighetsfråga och vad som är en rättsfråga är inte alltid helt klar och det finns många ärenden som innehåller såväl lämplighetsfrågor som rättsfrågor.¹⁰ Hur frågorna kategoriseras beror bland annat på hur de materiella bestämmelserna på rättsområdet är utformade. Är de materiella bestämmelserna allmänt hållna och ger tillämparen ett stort tolkningsutrymme behöver denne besluta utifrån vad som är ändamålsenligt och lämpligt. Är de materiella bestämmelserna i stället detaljerade består tillämpningen till större del av bedömningar av rättsfrågor.¹¹

⁹ Strömberg, med flera (2022), *Allmän förvaltningsrätt*, s. 201–202.

¹⁰ Prop. 1983/84:120, s. 29.

¹¹ Lagrådets yttranden i prop. 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlämnings- och medborgarskapsärenden*, s. 481 samt i prop. 2012/13:70, *Prövning av nätkoncession*, s. 157, se även Smith, Eyvind (2000), *Sverige som konstitutionell demokrati*, s. 11.

Ur normgivningssynpunkt är miljöbalken en ramlag där normgivningen i betydande utsträckning har delegerats genom att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter. Regeringen har därigenom relativt omfattande befogenheter att förhållandevis enkelt styra rättsområdet genom att ändra och komplettera föreskrifterna, exempelvis genom ändringar i områdesskyddsförordningen eller nationalparksförordningen. Förutsättningarna för vissa områdesskydd, som bland annat vattenskyddsområdena, knyter dessutom an till andra bestämmelser, såsom exempelvis bestämmelser som följer av dricksvattendirektivet.¹² Ju mer reglerat ett rättsområde är, desto mer får tillämpningen inslag av rättsfrågor. Om rättsfrågorna till följd av en utökad reglering eller en utvecklad praxis alltmer kommer att dominera ärendena så talar även det för att ärendena ska överprövas av domstol i stället för av regeringen.

Av detta följer vidare att vad som är lämplighetsfrågor genom normgivningen blir rättsfrågor i det enskilda ärendet. Det står givetvis regeringen fritt att ta initiativ till nya normer för det fall den anser att den rättspraxis som utvecklats i en viss fråga inte är lämplig och därigenom göra lämplighetsfrågan till en rättsfråga. Som framgår av de riktlinjer riksdagen fastställt är regeringen och riksdagen i första hand hänvisad till normgivning för att styra riket.

När det gäller de ekonomiska överväganden som kan tala för att regeringen är överprövningsinstans kan nämnas att Miljöskyddskommittén motiverade sitt ställningstagande för att bildandet av naturreservat eller naturvårdsområden bör överklagas till regeringen med att det i sådana ärenden är en central fråga huruvida statliga medel kan avsättas för ändamålet.¹³ Det argumentet har enligt utredningen huvudsakligen betydelse i de fall där den klagande önskar ett utökat skydd som skulle ådra staten ökade kostnader. Argumentet har däremot knappast betydelse i de fall en markägare vill begränsa det intrång på marken som ett områdesskydd innebär. I ett sådant fall har de statliga medlen redan avsatts för ändamålet och prövningen avser om det finns något enskilt eller allmänt intresse som hindrar att områdesskyddet bildas. En sådan prövning bör lika väl kunna göras av en annan instans som av regeringen.

¹² Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet).

¹³ SOU 1993:27, del 2, s. 172.

För den omvända situationen, då exempelvis en miljöorganisation söker ett utökat skydd för ett visst område, kan frågan bli aktuell. Det bör då uppmärksammas att inrättandet av de olika typer av områdesskydd som kan överklagas till regeringen är fakultativt för beslutsmyndigheterna. Med det menas att myndigheterna får, men inte är skyldiga, att inrätta ett skydd för ett område. Som utgångspunkt kommer det därför även fortsättningsvis stå beslutsmyndigheten fritt att avstå från att skydda ett område med motiveringen att de medel som avsatts för ändamålet är begränsade. Det kan diskuteras om en miljöorganisation skulle kunna överklaga ett sådant beslut att underlåta att inrätta ett skydd med stöd av bestämmelserna i Århuskonventionen¹⁴ på samma sätt som de enligt 16 kap. 13 § miljöbalken har rätt att överklaga ett beslut om att upphäva ett områdesskydd.¹⁵ Vid prövningen av ett sådant överklagande bör enligt utredningen omständigheten att de för ändamålet avsatta resurserna är begränsade väga tungt. Skulle en miljöorganisation ändå vinna framgång med sitt överklagande innebär det däremot att det finns både förutsättningar och skäl för att skydda området. Det får då ankomma på det allmänna att sätta av medel för ändamålet.

Regeringen överprövar i dag inte liknande ärenden

Motivet till att beslut om inrättande av den tidigare typen av områdesskydd naturvårdsområden, samt föreskrifter för dessa, enligt den då gällande naturvårdslagen (1964:822) överklagades till regeringen var att frågor om inrättande och meddelande av föreskrifter framför allt ansågs gälla ändamåls- och lämplighetsfrågor. Enligt departementschefen skulle det vara synnerligen opraktiskt att dela upp avgörandet av rätts- och lämplighetsfrågorna i samband med inrättandet av ett naturvårdsområde på olika instanser. Departementschefen framhöll att med hänsyn till betydelsen av att institutet naturvårdsområde, som då fanns för samhällets naturvårdsverksamhet, och sambandet med den fysiska planeringen i övrigt, borde besvärprövningen uteslutande ankomma på regeringen. En sådan ordning stämde enligt departementschefens mening även överens med gällande principer för fördelningen av besvärärenden mellan

¹⁴ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen), SÖ 2005:28.

¹⁵ SOU 2016:32, *En trygg dricksvattenförsörjning*, s. 443.

regeringen och förvaltningsdomstol. Departementschefen anmärkte även att åtskilliga beslut inom närbesläktade rättsområden, som exempelvis länsstyrelsernas beslut enligt byggnadslagstiftningen samt beslut av Skogsstyrelsen angående vissa tillstånd enligt skogsvårdslagen (1948:237), överklagades till regeringen.¹⁶

Regeringens roll som överinstans inom plan- och bygg- respektive skogsvårdslagstiftningen är i dag mycket begränsad. Regeringen är inte längre överinstans i ärenden enligt skogsvårdslagen (1979:429). Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av den överklagas enligt 40 § samma lag numera till allmän förvaltningsdomstol. Skogsstyrelsens beslut kan också komma under en mark- och miljödomstols prövning genom den samrådsskyldighet som följer av 12 kap. 6 § miljöbalken. De beslut enligt plan- och bygglagen som kan överklagas till regeringen är i dag långt färre än tidigare och framgår av 13 kap. 5, 5 a och 7 §§ samma lag. Det rör sig om överklaganden av en länsstyrelses beslut att helt eller delvis upphäva en kommuns beslut att anta en detaljplan eller prövning av om det finns grund för att ingripa mot en åtgärd en kommun avser att planera för. Det omfattar även ärenden som har överklagats till en mark- och miljödomstol och rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. I de senare fallen ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning.

För den fysiska planeringen och miljöskyddets del finns det fortfarande beslut enligt exempelvis 3 kap. 6 § tredje stycket 3 minerallagen (1991:45) till skydd mot undersökningar i vissa områden i fjällvärlden och beslut enligt ellagen, väglagen (1971:948) respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg som kan överklagas till regeringen. Utredningens bedömning är att de nu uppräknade situationerna inte är tillräckligt många eller tillräckligt nära besläktade med ärenden om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken för att de ska anses ha ett naturligt samband med regeringens överprövning av beslut om de typer av områdesskydd som finns i dag. Ett samband i sig hade inte utgjort ett tillräckligt skäl för att låta regeringen vara

¹⁶ Prop. 1974:166 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237)*, m.m. s. 109–110, Jordbruksutskottets betänkande JoU 1974:52, i anledning av proposition 1974:166 med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m.m. jämte motioner s. 38.

överprövningsinstans¹⁷ och avsaknaden av samband gör det dessutom svårt att se några resurs- eller kompetensmässiga samordningsvinster med att behålla regeringen som överinstans för de överklagade områdesskydden.

Ärendenas politiska betydelse är begränsad

Under samrådet har det framförts att såväl den rikspolitiska betydelsen som det politiska inslaget i prövningen varierar mellan de olika typerna av områdesskydd som i dag kan överklagas till regeringen. Lantbrukarnas Riksförbund menar bland annat att beslut om bildande, upphävande respektive ändringar av naturreservat är av en sådan politisk karaktär att de bör kunna överklagas till regeringen, medan överprövningen av strandskydd och vattenskyddsområden innehåller mer av rättsskyddsfrågor som i stället bör prövas av domstol. Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västra Götalands län framhåller att beslut om utvidgande av strandskydd i regel handlar om stora områden som kan beröra stora delar av ett län och påverka många människor, vilket skulle ge dem en större politisk betydelse.

Det stämmer att områdesskyddens rikspolitiska betydelse varierar mellan de olika typer av områdesskydd som anges i 18 kap. 1 § 1 miljöbalken. Bland de angivna områdesskydden ryms alltifrån skydd av de unika och betydande miljövärdena i Sareks eller Kosterhavets nationalparker till skydd av enstaka ekar eller flyttblock som förklarats som naturminnen. Där ryms vidare både beslut om vattenskyddsområden av betydelse för den regionala vattenförsörjningen och upphävanden av strandskydd för enskilda fastigheter. Flertalet av de beslut om områdesskydd som i dag överklagas till regeringen rör enligt utredningen typiskt sett skydd av förhållandevis begränsade områden av lokal eller regional betydelse. Besluten rör däremot sällan skydd av områden som har sådan nationell betydelse att det faller sig naturligt att regeringen är överprövningsinstans. Av detta följer givetvis inte slutsatsen att ingen typ av områdesskydd bör överprövas av regeringen. Det finns därför anledning att närmare diskutera om naturreservaten och de utvidgade strandskydden är av sådan karaktär att det är motiverat att de överprövas av regeringen, eller om överprövningen bör kunna ske i en annan instans.

¹⁷ Prop. 1983/84:120 s. 30.

I den proposition som föregick att riksdagen fastställde riktlinjerna för möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till regeringen framhölls att den politiska styrningen i första hand inte avser sådana ärenden som är partipolitiskt kontroversiella, utan att vad som åsyftas är sådan styrning som ingår som ett naturligt led i utövningen av den styrande makt som enligt regeringsformen tillkommer regeringen.¹⁸ Förekomsten av politiska värderingsfrågor i överprövningsärenden innebär därför inte i sig att de bör prövas av regeringen. Den typen av värderingsfrågor finns i flera av de övriga ärendetyper som i dag handläggs av domstolar och förvaltningsmyndigheter. För att få genomslag i politiska värderingsfrågor är regeringen i de fallen i stället i första hand hänvisad till styrning genom normer, vilket exempelvis kan ske i reaktion till en praxis som utifrån regeringens politiska värderingar inte är lämplig.

En överprövning av beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken är enligt utredningen inte en så utpräglad lämplighetsbedömning att endast ett politiskt organ kan göra den. Den mer allmänna lämplighetsbedömningen av skyddsbehovet är redan gjord av beslutsmyndigheten och utrymmet för bedömningar av utpräglat skönsmässig eller politisk karaktär i överprövningen är begränsat. När det gäller de beslut om bildande av naturreservat eller utvidgande av strandskydd som tagits upp särskilt under samrådet är dessa enligt utredningen inte heller de av en sådan rikspolitisk betydelse att det naturligt ligger inom regeringens uppdrag att överpröva dem. Överprövningen av ett beslut att inrätta ett naturreservat avser huvudsakligen enskildas rättsskyddsbehov där det intrång reservatet innebär ställs mot behovet av att skydda området. Hur en sådan avvägning ska göras bör enligt utredningen i första hand regleras genom normer och överprövas av en domstol i det enskilda fallet.

Utvidgade strandskydd kan i och för sig röra stora områden och beröra många enskilda. Ett beslut om att utvidga strandskydd är ändå beslut i enskilda fall och får inte beslutas genom generella föreskrifter.¹⁹ Besluten anses i praxis vara sådana beslut som kan rättsprövas.²⁰ De natur- och rekreationsintressen som strandskyddet ska skydda, och de motstående enskilda intressen som berörs inom området med utökat strandskydd behöver i likhet med andra områdes-

¹⁸ Prop. 1983/84:120, s. 14.

¹⁹ Prop. 2008/09:119 *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 99.

²⁰ HFD 2016 ref. 76.

skydd inte brytas ner på enskilda fastigheter, utan prövningen kan ske områdesvis.²¹ I det hänseendet bör en överprövning med bland annat en proportionalitetsprövning av en domstol inte vara mer begränsad än den regeringen gör vid sin överprövning av länsstyrelsernas beslut om utvidgade strandskydd. Om det är önskvärt med en politisk styrning av de utökade strandskydden bör även de som utgångspunkt kunna åstadkommas genom tydligare normer för strandskyddet, i stället för att regeringen prövar överklaganden och gör en proportionalitetsavvägning i vart och ett av de överklagade ärendena. Sådana prövningar lämpar sig bättre att göra i en domstol, varefter regeringen och riksdagen kan ta initiativ till normgivning om den anser att rättspraxis på området ur politisk synvinkel inte är lämplig.

I ärenden om områdesskydd kan det förekomma att olika allmänna intressen konkurrerar med varandra, exempelvis om inrättandet av vattenskyddsområden eller föreskrifterna för dem påverkar väghållningen.²² Avvägningar mellan sådana olika konkurrerande allmänna intressen är dock inte förbehållet regeringen, utan sker i dag av både förvaltningsmyndigheter och domstolar inom ramen för den fysiska planeringen. I de fall allmänna intressen konkurrerar med varandra på ett kvalificerat sätt ger nuvarande 21 kap. 7 § miljöbalken och den av utredningen föreslagna 21 kap. 8 § miljöbalken möjlighet för domstolarna att med eget yttrande lämna över mål till regeringen för prövning, se kapitel 8. Dessa bestämmelser är enligt utredningens mening tillräckliga för att hantera de fall då beslut om områdesskydd är av sådan politisk karaktär att de bör beslutas av regeringen.

Överprövningen är huvudsakligen en fråga om enskildas rättsskydd

Om överprövningen i första hand är en fråga om att tillvarata enskildas behov av rättsskydd ska den enligt de riktlinjer riksdagen ställt sig bakom göras av regeringen endast om det inte går att få till en tillräcklig prövning på annat sätt.

När det gäller kompetensfrågan förutsätter prövningen av ärenden om områdesskydd såväl naturvetenskapliga och tekniska kun-

²¹ RÅ 2008 not 95 och HFD 2016 ref. 76.

²² Se till exempel regeringens beslut den 22 december 2020 i ärende M2019/00509 och den 7 maj 2020 i ärende M2019/00570.

skaper som en förtrogenhet med miljölagstiftningen. Sådana kvalificerade kunskaper finns både inom domstolsväsendet genom mark- och miljödomstolarna och hos de centrala förvaltningsmyndigheterna Naturvårdsverket respektive Havs- och vattenmyndigheten. Utredningen bedömer att dessa kompetensmässigt kan vara väl så skickade som regeringen att ta hand om de överklaganden som i dag handläggs hos regeringen. I enlighet med den bedömningen kan även förvaltningsmyndigheterna och domstolarna göra en lika kvalificerad överprövning av beslut om områdesskydd som regeringen.

Strävan efter att tillgodose enskildas behov av rättsskydd har i hög grad påverkats av Europakonventionens krav på domstolsprövning i mål som rör enskildas civila rättigheter och skyldigheter.²³ Enligt utredningen har det minskat utrymmet för den politiska styrning av praxis som riktlinjerna anger som skäl för att i vissa fall behålla en överprövning hos regeringen.

Till följd av bestämmelserna i Europakonventionen respektive Århuskonventionen ställs i dag andra krav på en objektiv, rättvis och snabb domstolsprövning i ärenden som rör bestämmelser som på något sätt rör miljön eller enskildas civila rättigheter och skyldigheter än då riksdagen fastställde riktlinjerna. Behovet av en domstolsprövning tillgodoses idag för områdesskyddens del genom den möjlighet till rättsprövning som finns enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen). En domstolsprövning redan i första överprövningsinstans skulle bättre tillgodose den enskildes intresse av att enkelt ta tillvara sitt behov av rättsskydd inom skälig tid.

Behovet av ett effektivt rättsskydd för den enskilde är inte bara en fråga som uppstår i ärenden om bildande eller ändringar av områdesskydd, utan kan också aktualiseras i ärenden om föreskrifter för området. Sådana föreskrifter kan ha betydande återverkningar för enskilda på ett sätt som enligt utredningen bör kunna prövas i domstol. Som exempel kan nämnas att en länsstyrelse eller en kommun enligt 7 kap. 6 § miljöbalken får förplikta en ägare eller en innehavare av särskild rätt till en fastighet att tåla intrång som till exempel att det anläggs vägar, vandringsleder eller raststugor inom ett naturreservat. Det kan även uppstå andra typer av gränsfall där föreskrif-

²³ Holmberg, Erik med flera, *Grundlagarna. Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen* (kommentaren till inledningen av 11 kap. rubriken Förvaltningsmyndigheter – Domstolar).

terna har en sådan påverkan på exempelvis en markägare att det måste finnas en rätt till domstolsprövning även om beslutet betecknats som en föreskrift, se avsnitt 3.6.1. En myndighets beslut om föreskrifter för ett skyddat område bör därför kunna överklagas till någon annan än regeringen. Samma överklagandeordning bör gälla för både förvaltningsbeslut och föreskrifter om områdesskydd.

Ett beslut om att bilda, upphäva eller ändra ett skyddat område innefattar två moment av olika rättslig karaktär. Ett beslut om själva inrättandet, upphävandet eller ändringen av ett områdesskydd är som utgångspunkt att anse som förvaltningsbeslut riktade mot markägare och nyttjanderättshavare och kan därmed rättsprövas, se avsnitt 3.6.1. Beslut om områdesföreskrifter är däremot oftast att anse som normer av generell natur som gäller var och en och kan därför inte rättsprövas, se avsnitt 3.6.1. Detsamma bör enligt utredningen även gälla de andra föreskrifter för området, exempelvis ordningsföreskrifter beslutade med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken, som kan överklagas till regeringen med stöd av områdesskydds- respektive nationalparksförordningen.

Att områdes- och ordningsföreskrifter utgör normer innebär inte något hinder mot att de överklagas till någon annan instans än regeringen. Föreskrifterna är, precis som andra myndigheters beslut att meddela föreskrifter, i principiellt hänseende en slags förvaltningsbeslut som i och för sig kan bli föremål för överklagande.²⁴ Bestämmelsen i 30 § myndighetsförordningen (2007:515) begränsar dock möjligheten att överklaga myndigheters beslut i ärenden om meddelande av sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen, det vill säga sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt för en obestämd krets, se avsnitt 3.5.3. Bestämmelsen i myndighetsförordningen gäller enligt 1 § dock inte om annat föreskrivs särskilt. Myndighetsförordningens regler utesluter alltså inte att normbeslut i och för sig får överklagas. Det finns därmed fortfarande möjlighet att i specialförfattningar ta in bestämmelser som innebär en rätt att överklaga vissa normbeslut, se avsnitt 3.5.3. Möjligheten att enligt 41 § områdesskyddsförordningen överklaga föreskrifter till regeringen utgör ett exempel på ett sådant undantag från huvudregeln att en myndighets beslut om före-

²⁴ Ragnemalm Hans (1970), *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*, s. 409–411 samt SOU 1964:27, *Lag om förvaltningsförfarandet, Besvärssakekunnigas slutbetänkande*, s. 517.

skrifter inte går att överklaga.²⁵ Sådana bestämmelser förekommer även i andra specialförfattningar, både på miljöområdet och på andra områden. En del sådana författningar anger att överklagande ska göras till regeringen, medan andra, exempelvis 15 kap. 1 § trafikförordningen (1998:1276), pekar ut myndigheter som överinstans. Det finns således inte något krav på att regeringen ska vara överinstans och ge en politisk förankring av överprövningen, enbart för att överprövningen avser ett normbeslut.

Överprövningen kan ändå lämnas över till regeringen i ärenden av tydlig politisk karaktär

Även om överprövningen flyttas från regeringen till en förvaltningsmyndighet eller en domstol utesluter inte det att ärendena prövas av regeringen i vissa exceptionella situationer. I 21 kap. 7 § miljöbalken finns bestämmelser om att mål som rör andra allmänna intressen av synnerlig vikt än de som avses 1 kap. 1 § miljöbalken ska lämnas över från mark- och miljödomstolen till regeringen för prövning. I den proposition som föregick att riksdagen fastställde riktlinjerna framhölls nya förvaltningsområden där miljöskydds krav måste vägas mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter, eller områden där praxis behöver anpassas till växlande säkerhetspolitiska krav som exempel på situationer där politisk styrning genom besvärprövning skulle kunna vara ett lämpligt komplement till normgivning.²⁶

Enligt förarbetena till bestämmelsen i 21 kap. 7 § miljöbalken skulle ett överlämnande exempelvis kunna komma i fråga när miljöskydds krav skulle kunna ha vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter, beröra riksintressen eller röra försvaret. Ett annat exempel som nämns i förarbetena till miljöbalken är ärenden om strandskyddsdispenser inom ett område som har riksintresse.²⁷ I praktiken har de ärenden som lämnats över till regeringen gällt situationer där intresset av vindkraftsutbyggnad ställts mot naturvårdsintressen²⁸, intresset av att bevara kulturmiljövärden²⁹ respektive försvarets intressen, se avsnitt 8.4.1. Ett överlämnande med stöd av bestämmelsen i nuvarande 21 kap. 7 § miljöbalken har bland annat skett då Försvars-

²⁵ Wenander (2016), *Rättsmedel, Om- och överprövning av förvaltningsbeslut*, s. 513.

²⁶ Prop. 1983/84:120, s. 13–14.

²⁷ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 235.

²⁸ Regeringens ärende M2000/00424.

²⁹ Regeringens ärende M2015/000352.

makten överklagat ett beslut om ett djurskyddsområde.³⁰ Ett mål ska enligt den nuvarande 21 kap. 7 § miljöbalken även lämnas över om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär det till följd av sådana hänsyn eller om målet gäller ett överklagat statligt beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Liknande lösningar med överlämnande av principiella eller särskilt viktiga ärenden till regeringen har regeringen framhållit som smidigare än att regeringen prövar varje enskilt beslut som överklagats dit.³¹

Utredningens ger i kapitel 8 förslag på vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att mark- och miljödomstolen ska lämna över ett mål till regeringen för prövning. Utredningen redovisar där även sina överväganden om vilka intressen som skulle kunna aktualisera ett sådant överlämnande. Genom de förslagen anser utredningen att det finns tillräckliga möjligheter för regeringen att pröva mål om områdesskydd som är av tydlig politisk karaktär.

Regeringen kommer att ha vissa möjligheter att medge undantag

Områdesskydden är i vissa delar reglerade på förordningsnivå genom områdesskyddförordningen och nationalparksförordningen. Det innebär att regeringen med stöd av 12 kap. 8 § regeringsformen får medge undantag från föreskrifterna eller från andra bestämmelser som har meddelats med stöd av beslut av regeringen. Regeringen har därmed möjlighet att ingripa i vissa enskilda exceptionella situationer där det skulle kunna krävas³², exempelvis sådana där säkerhetspolitiska hänsyn av särskild betydelse behöver beaktas.

Beslut om områdesskydd bör överprövas i domstol

Områdesskydden innebär ofta inskränkningar av markägares och nyttjanderättshavares möjligheter att nyttja och bruka området. Ett beslut att bilda, upphäva eller ändra ett områdesskydd påverkar i många fall markägares och nyttjanderättshavares civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6.1 Europakonventionen i sådan mån

³⁰ Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts beslut den 7 juni 2022 i mål nr M 9099–21, regeringens ärende M2022/01300

³¹ Prop. 1983/84:120 s. 15 och 25–28.

³² Prop. 1983/84:120 s. 15.

att det finns en rätt till domstolsprövning av beslutet. Högsta förvaltningsdomstolen har i många fall därför rättsprövat regeringens beslut om områdesskydd enligt rättsprövningslagen för att tillgodose Europakonventionens krav,³³ se avsnitt 3.6.1. Ett mål om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen är dock en både kostsam och resurskrävande process hos domstolen. Målen avgörs enligt 4 a § första stycket 2 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar som regel av fem justitieråd, men kan avgöras av tre eller fyra justitieråd om det är fråga om att avvisa en för sent inkommen ansökan eller om prövningen annars är enkel. Målen om rättsprövning av regeringens beslut i frågor rättsskydd avser många gånger frågor av begränsad betydelse och motiverar enligt utredningen inte den kvalificerade prövning som sker hos Högsta förvaltningsdomstolen. En domstolsprövning i första instans framstår enligt utredningen som ett klart bättre alternativ för att tillgodose kraven i Europakonventionen.

Genom en domstolsprövning tillgodoses även Århuskonventionens krav på att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning på ett objektivt, rättvist, snabbt och billigt sätt. Domstolsprövningen ger dessutom miljö- och friluftsförorganisationer en bättre möjlighet att överklaga beslut om upphävande av skydd av områden i enlighet med vad som framgår av 16 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken.

I ett beslut om att bilda naturreservat ska de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet anges. Sådana föreskrifter anses som huvudregel vara normer. Det finns i sådana fall inget krav på domstolsprövning av besluten att meddela föreskrifterna. Regeringens beslut att meddela föreskrifter som utgör normer enligt 8 kap. regeringsformen kan därför inte rättsprövas enligt rättsprövningslagen, se avsnitt 3.6.1.

En prövning i domstol skulle generellt förändra överprövningsprocessen på ett sätt som enligt utredningen bör kunna underlätta för den enskilde att föra sin talan. För det första bör överprövningen enligt utredningen kunna gå snabbare i domstol än vad den i dag gör hos regeringen, vilket inte sällan är en grundläggande förutsättning för att en överprövning alls ska vara meningsfull för den enskilde.

³³ RÅ 1996 ref. 40, RÅ 1996 not. 205, RÅ 1999 not. 296, RÅ 2003 not. 126, RÅ 2008 not. 95, och RÅ 2009 ref. 89.

Vidare har domstolen andra möjligheter till processledning än regeringen. Den har lokal kännedom och ligger dessutom som regel rent geografiskt närmare det område som beslutet avser. En domstol kan också hålla muntlig förhandling eller syn på platsen på ett sätt som regeringen inte kan. Detta innebär en tydligare och mer transparent rättsprocess som enligt utredningen bör kunna ge bättre möjligheter till välgrundade beslut.

Prövningen av beslut om områdesskydd innefattar vidare proportionalitetsavvägningar mellan olika intressen som kan förutsätta utförliga resonemang om de berörda skyddsbehoven, de berörda allmänna och enskilda intressena samt om ändamålsenligheten i de föreslagna områdesskydden. En domstolsprövning av besluten om områdesskydd med krav på mer utförliga resonemang i dessa delar skulle enligt utredningen ge bättre förutsättningar för en mer tillgänglig och utvecklad praxis jämfört med nuvarande prövning hos regeringen.

Under samrådet har det uttryckts farhågor för att en domstolsprövning skulle förskjuta dagens prövning av lämpligheten i områdesskyddet och tillhörande föreskrifter till en prövning av områdesskyddets laglighet, och enbart omfatta en prövning av om beslutsmyndigheten hållit sig inom det utrymme lagstiftningen ger den.

En förskjutning mot en prövning av områdesskyddets laglighet skulle kunna vara en naturlig följd av den traditionella uppdelningen mellan regeringens prövning av lämplighetsfrågor och domstolarnas prövning av rättsfrågor. Det ska då för det första hållas i åtanke att den form av politisk styrning som i första hand bör komma i fråga för riksdagen eller regeringen är att de fastställer normer och därigenom reglerar vilka frågor som kan tas upp i en överinstans och vilka hänsyn domstolen ska beakta i sin prövning. För det andra är inte frågor om avvägningar mellan olika intressen främmande för domstolarna. Som ett exempel kan nämnas avvägningen mellan intresset av att skydda miljöer och enskilda intressen i enlighet med 7 kap. 25 § miljöbalken. Sådana proportionalitetsavvägningar förutsätts tvärtom ske, och är vanligt förekommande i Högsta förvaltningsdomstolens rättsprövningar av regeringens överprövningsbeslut rörande reglering av markanvändning och områdesskydd enligt miljölagstiftningen.³⁴ För det tredje har domstolen samma möjligheter som reger-

³⁴ Se till exempel RÅ 1996 ref 40, RÅ 1996 ref 44, RÅ 1996 ref. 56, HFD 2016 ref. 76, HFD 2017 ref. 48, HFD 2019 not. 9 och HFD 2020 not. 17.

ingen att inhämta yttranden från exempelvis den ansvariga expertmyndigheten i det fall det skulle behövas för att bedöma behovet av skydd och de föreslagna skyddsåtgärdernas ändamålsenlighet. För det fjärde återstår möjligheten för regeringen att få särskilt viktiga och principiella ärenden som förutsätter särskilda lämplighetsavvägningar överlämnade till sig.

Enligt utredningens bedömning är det mot den beskrivna bakgrunden lämpligast att de beslut om områdesskydd som i dag överklagas till regeringen i stället överklagas direkt till domstol.

Förvaltningsmyndigheterna ska inte vara överprövningsinstans

Även om beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken ska prövas i domstol har utredningen övervägt om överprövningen först ska ske hos Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten i egenskap av expertmyndigheter på området, innan ärendet överklagas till domstol. En sådan ordning skulle innebära ökade möjligheter till en kvalificerad prövning jämfört med i dag, men skulle å andra sidan fördröja en process som tillgodoser enskildas tillgång till en domstolsprövning av ärendet. De centrala statliga förvaltningsmyndigheterna är inte heller konstitutionellt sett överordnade länsstyrelserna och det har framhållits att det inte är lämpligt att en central myndighet överprövar länsstyrelsebeslut i frågor där det typiskt sett krävs en avvägning mellan olika intressen som företräds av skilda centrala myndigheter.³⁵ Sådana situationer skulle exempelvis kunna uppstå om behovet av att skydda ett naturvårdsintresse skulle behöva ställas mot intresset av att dra en kraftledning av riksintresse för energidistributionen över ett område som är tänkt att skyddas. I sådana fall skulle ett riksintresse som företräds av Energimyndigheten behöva vägas mot ett intresse som företräds av Naturvårdsverket samtidigt som Naturvårdsverket skulle vara beslutsinstans. Det vore enligt utredningens mening inte lämpligt.

En ordning där Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten är överprövningsinstans skulle, som Naturvårdsverket framhållit i sitt samrådssvar, innebära att myndigheternas vägledande och beredande roll blandas samman med deras roll som överprövningsinstans. En ordning där myndigheterna är överprövningsinstans

³⁵ Prop. 1983/84:120 s. 20–22 och bet. KU 1983/84:23 s. 7.

skulle dessutom ställa krav på organisatoriska förändringar inom myndigheterna.

Att det i vissa delar finns ett organisatoriskt samband eller ett tillsynsförhållande mellan besluts- och överinstansen hindrar inte att det finns en överklagandemöjlighet dem emellan. Däremot skulle sambandet enligt utredningen försvåra en effektiv överprövning som för en enskild skulle uppfattas som allsidig och opartisk. Den sakkunskap som Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten kan bidra med i en överprövningsprocess skulle kunna inhämtas av domstolen genom att den begär in ett yttrande från myndigheterna under handläggningen av ett mål. Det finns i sådana fall ingen anledning att låta myndigheterna även vara överprövningsinstans med de krav på organisatoriska förändringar det skulle medföra.

Om myndigheterna skulle vara överprövningsinstans finns vidare en risk för att naturvårdsintressena inte skulle kunna bevakas tillräckligt. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har enligt 40 § områdesskyddsförordningen och 13 § nationalparksförordningen rätt att överklaga vissa beslut som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken och i de båda förordningarna. I den proposition som föregick riktlinjerna ansågs den omständigheten att en central myndighet kan överklaga en underinstans beslut till regeringen i sig inte hindra att den också var överinstans.³⁶ I propositionen förut-sattes det dock att myndigheternas rätt att överklaga besluten skulle ses över av det enkla skälet att myndigheterna inte bör kunna överklaga beslut till sig själva.³⁷ I processuellt hänseende skulle de centrala myndigheternas möjligheter att bevaka att den beslutande instansen beaktar naturvårdsintressena tillräckligt väl därigenom försvåras. Eftersom Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket inte heller skulle vara högsta instans för ärendena kommer de inte heller själva kunna präglade praxis, vilket enligt propositionen var ett av de skäl som deras besvär rätt skulle vägas mot.³⁸ Sammantaget bedömer utredningen därför att de centrala förvaltningsmyndigheterna inte bör vara överprövningsinstans.

³⁶ Prop. 1983/84:120, s. 22 och 31.

³⁷ Prop. 1983/84:120, s. 22.

³⁸ Prop. 1983/84:120, s. 22.

4.2.2 Mark- och miljödomstol ska pröva överklagade beslut om områdesskydd

Förslag: Mark- och miljödomstol ska pröva överklaganden av de beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, 13 § nationalparksförordningen och 41 § områdesskyddsförordningen som i dag överklagas till regeringen.

Överklagandet ska prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten eller kommunen som prövat ärendet ligger.

Skälen för utredningens förslag

Mark- och miljödomstolarna handlägger i dag mål som liknar överklaganden av de beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken som i dag överklagas till regeringen och har den kompetens som överprövningen förutsätter. Det är därför lämpligt att de beslut om områdesskydd som i dag överklagas till regeringen i stället överklagas till mark- och miljödomstol.

Beslut om områdesskydd bör överklagas till mark- och miljödomstol

Utredningen har övervägt vilket domstolsslag som bör vara överklagandeinstans för besluten om områdesskydd. Huvudalternativen har varit allmän förvaltningsdomstol samt mark- och miljödomstol. Båda domstolsslagen prövar överklagade myndighetsbeslut och har en processordning som lämpar sig väl för prövningen. Utredningen bedömer att det finns ett flertal skäl som talar för att mark- och miljödomstol ska vara överinstans.

Mark- och miljödomstolarna handlägger redan i dag överklaganden av myndigheters och kommuners beslut enligt 7 kap. 11 § första stycket 2 miljöbalken om inrättande av biotopskyddsområden. De handlägger även mål om dispenser från områdesskyddsföreskrifter, frågor om ersättning i anledning av områdesskydd enligt 31 kap. miljöbalken och mål enligt annan miljölagstiftning. De prövar även överklaganden enligt plan- och bygglagstiftningen och hanterar vid sin prövning av överklaganden av detaljplaner frågor om reglering av den fysiska miljön. Vid sin prövning gör mark- och miljödomsto-

larna i det sammanhanget avvägningar mellan olika allmänna och enskilda intressen på ett sätt som liknar vad regeringen i dag gör vid sin prövning av överklagade beslut om områdesskydd. Mark- och miljödomstolarna handlägger dessutom fastighetsmål och är därigenom väl förtrogna med de fastighetsrättsliga frågor som kan uppkomma vid ett överklagande av beslut om områdesskydd. Mark- och miljödomstolarna har dessutom tillgång till den juridiska, tekniska och naturvetenskapliga kompetens som prövningen av beslut om områdesskydd förutsätter. Tillgången till tekniska råd förstärker överprövningsinstansens kunskaper och erfarenheter inom det tekniska och naturvetenskapliga området jämfört med dagens prövning hos regeringen då motsvarande kompetens inte alltid är lika tillgänglig inom Regeringskansliet. Utredningen föreslår därför att de beslut enligt 7 kap. miljöbalken som i dag kan överklagas till regeringen i stället ska överklagas till mark- och miljödomstol.

Med möjligheten att överklaga beslut om områdesskydd till mark- och miljödomstol följer även att dessa kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. På det sättet ökar möjligheterna för en för hela landet likformig praxis som dessutom är mer lättillgänglig än regeringens beslut.

I mål om överklagade beslut om områdesskydd bör samma processuella bestämmelser gälla som i andra mål som mark- och miljödomstolarna prövar efter överklagande. Av detta följer bland annat att det enligt 5 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar och 39 § lagen (1996:242) om domstolsärenden krävs prövningstillstånd för att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva ett överklagande. Eftersom målen om områdesskydd kommer vara mål enligt miljöbalken kommer Mark- och miljööverdomstolens avgöranden enligt 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar inte kunna överklagas.

De vanliga forumbestämmelserna bör gälla

Utredningen ser ingen anledning att frångå huvudregeln i 3 kap. 1 § femte stycket lagen om mark- och miljödomstolar om att mål som har överklagats till mark- och miljödomstol prövas av den domstol inom vars område förvaltningsmyndigheten eller kommunen som först har prövat ärendet ligger. Det innebär att de beslut om om-

rådesskydd enligt 7 kap. miljöbalken som fattas av nationella myndigheter, såsom Kustbevakningen respektive Naturvårdsverket, kommer att prövas av en annan mark- och miljödomstol än den inom vars domkrets det område som överklagandet gäller ligger. Eventuella mål om ersättning i anledning av beslutet enligt 3 kap. 1 § andra stycket lagen om mark- och miljödomstolar kommer i dessa fall även att handläggas av en annan mark- och miljödomstol än den som överprövar det överklagade beslutet. De nu beskrivna situationerna är dock få och förekommer sällan i praktiken. Målen kan dessutom lämnas över mellan mark- och miljödomstolarna med stöd av bestämmelserna i 3 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar. Enligt utredningen finns det därför inte tillräckliga skäl för att frångå huvudregeln om att ett mål ska prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten eller kommunen som prövat ärendet ligger.

4.2.3 Vid ett genomförande av förslagen behöver vissa bestämmelser meddelas i lag

Förslag: Bestämmelserna om vilka beslut som går att överklaga och vilka myndigheter som ska ha rätt att överklaga besluten ska meddelas i lag och inte i förordning.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens förslag att beslut om områdesskydd ska överklagas till mark- och miljödomstol medför bestämmelser om överklagbarhet och talerätt. Sådana bestämmelser utgör bestämmelser om rättegång som enligt 11 kap. 2 § regeringsformen ska meddelas i lag.

Utredningen föreslår därför att bestämmelserna i 13 § nationalparksförordningen och 41 § områdesskyddsförordningen om vilka beslut som kan överklagas ska överföras till en ny paragraf, 19 kap. 1 a § miljöbalken. Beslut enligt 14 och 21 §§ områdesskyddsförordningen och 7 § nationalparksförordningen omfattas enligt utredningen av överklagandebestämmelsen i 19 kap. 1 § miljöbalken. Förslaget innebär vidare att 40 § områdesskyddsförordningen och 13 § andra stycket nationalparksförordningen ska upphöra att gälla och

att det införs en ny paragraf, 16 kap. 12 a § miljöbalken, med motsvarande innehåll.

Nuvarande överklagandebestämmelser kommer behöva meddelas i lag

Det har inte ingått i utredningens uppdrag att se över vilka beslut om områdesskydd som ska gå att överklaga eller vilka enskilda eller myndigheter som ska ha rätt att överklaga besluten. De beslut som enligt 18 kap. 1 § 1 miljöbalken, 41 § områdesskyddsförordningen och 13 § nationalparksförordningen som i dag överklagas till regeringen ska därmed gå att överklaga, men till en domstol i stället för till regeringen.

Genom att besluten ska överklagas till mark- och miljödomstol i stället för till regeringen behöver de bestämmelser som reglerar förfarandet enligt 11 kap. 2 § regeringsformen meddelas i lag. Av 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken framgår att länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. I 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken anges vidare att mark- och miljödomstolarna, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande prövar länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Genom att bestämmelserna om att vissa beslut överklagas till regeringen ändras kommer miljöbalkens huvudregel om att mark- och miljödomstolarna prövar överklaganden av statliga myndigheters beslut att gälla. Det som anges i 41 § områdesskyddsförordningen och 13 § nationalparksförordningen om att det i 19 kap. 1 § miljöbalken finns bestämmelser om överklagande är en bestämmelse av upplysningskaraktär vilket är godtagbart ur normgivningssynpunkt.³⁹

I områdesskyddsförordningen och nationalparksförordningen finns vidare bestämmelser om att vissa beslut ska gå att överklaga och att vissa myndigheter har rätt att överklaga vissa angivna beslut. Om detta ska gälla även då mark- och miljödomstolen är överinstans behöver bestämmelserna om det meddelas i lag. Utredningen föreslår att förordningsbestämmelserna om detta förs över till miljöbalken.

³⁹ Ds 2014:1: Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning, s. 80–82.

När det gäller vissa beslut av föreskriftskaraktär anges i 13 § nationalparksförordningen och i 41 § områdesskyddsförordningen att dessa får överklagas till regeringen. Eftersom de angivna besluten bör gå att överklaga även i fortsättningen föreslår utredningen att det i en ny paragraf, 19 kap. 1 a § miljöbalken, anges att dessa beslut ska gå att överklaga till mark- och miljödomstol. Av 41 § områdesskyddsförordningen framgår att Kustbevakningens beslut enligt 14 § i samma förordning kan överklagas till regeringen. Bestämmelsen i 14 § områdesskyddsförordningen avser Kustbevakningens möjlighet att ge dispens från kravet på tillstånd för att bedriva marinvetenskaplig forskning inom svenskt sjöterritorium från forskningsfartyg som är registrerade i eller tillhör en annan stat. Ett sådant dispensbeslut är enligt utredningens mening ett beslut i ett enskilt fall och omfattas av 19 kap. 1 § miljöbalken. Detsamma gäller länsstyrelsens beslut enligt 21 § områdesskyddsförordningen om att överlåta förvaltningen av ett skyddat område till någon annan, samt Naturvårdsverkets beslut om skötselplan enligt 8 § nationalparksförordningen.

I 13 § nationalparksförordningen och i 40 § områdesskyddsförordningen anges de myndigheter som får överklaga vissa beslut. Även dessa bestämmelser behöver meddelas i lag. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen förs över till en ny paragraf, 16 kap. 12 a § miljöbalken.

4.3 Synpunkter från samrådet

Sveamin menar att besluten om områdesskydd innehåller tydliga politiska överväganden och att det därför är lämpligt att dessa beslut även fortsättningsvis överklagas till regeringen. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att beslut om bildande, upphävande respektive ändringar av naturreservat är av en sådan politisk karaktär att de bör kunna överklagas till regeringen, medan överprövningen av strandskydd och vattenskyddsområden i stället innefattar mer rättsskyddsfrågor som bör prövas av en domstol. *Svenska Samernas Riksförbund* framhåller riskerna med en politisk prövning av ärendena och menar att en prövning av en förvaltningsmyndighet eller en domstol är att föredra ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Bland de myndigheter som utredningen samrått med anser bland annat *Naturvårdsverket*, *Sveriges geologiska undersökning*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Kammarkollegiet*, *Sametinget* och *Länsstyrelsen i Gotlands län* att de ärenden som överklagas till regeringen i huvudsak inte är av sådan natur eller politisk betydelse att de bör prövas av regeringen. *Sametinget* anser att den omfattande praxis som utvecklats sig för beslut om områdesskydd gör att behovet av en politisk styrning har minskat.

Havs- och vattenmyndigheten framför att beslut om att bilda ett vattenskyddsområde innehåller naturvetenskapliga, tekniska, legala och processuella överväganden och att ärendena är av komplicerad natur. De riskbedömningar som ska ligga till grund för avgränsningen av områden och vilka inskränkningar som är nödvändiga för att bibehålla ett rent råvatten kan vara komplicerade. Det är enligt Havs- och vattenmyndigheten dock mycket sällsynt att besluten innehåller rent politiska avvägningar. Enligt myndigheten är det en fördel om överprövningsmyndigheten har god kännedom om annan miljölagstiftning. Överprövningar kan enligt Havs- och vattenmyndigheten med fördel flyttas till mark- och miljödomstolen eftersom det skulle kunna bidra till att skapa en mer enhetlig och användbar praxis i sakfrågor som ofta återkommer i denna typ av ärenden.

En del samrådsmyndigheter anser att ordningen kan behöva vara olika för de olika skyddsformerna. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att upphävandet av strandskydd vid små sjöar och vattendrag närmast har karaktären av dispensärenden som bör kunna prövas i domstol. *Naturvårdsverket* påpekar att möjligheten att upphäva strandskydd i praktiken nästan uteslutande handlar om enskilda som ansöker om upphävande vid sin egen fastighet och att det därför framstår som lämpligt att flytta överprövningen från regeringen till någon annan instans. Beslut om utvidgande av strandskydd handlar enligt *Naturvårdsverket* däremot i regel om stora områden som kan beröra stora delar av ett län och påverka många människor. Även *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* framhåller att det finns ett behov av politisk styrning av praxisen för de utökade strandskydden. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att somliga områdesskydd, exempelvis vattenskyddsområden, kan vara mer lämpade för en domstolsprövning än andra typer av skydd. *Försvarsmakten* anser att mål och ärenden som rör Försvarsmaktens intressen på Försvarsmaktens initiativ fortsatt alltid ska kunna överlämnas till regeringen för slutlig prövning.

Flera myndigheter, däribland *Riksantikvarieämbetet*, anser att föreskrifterna i områdena är sådana normer som bör prövas av regeringen och inte av en förvaltningsmyndighet eller en domstol.

När det gäller val av överinstans påpekar *Naturvårdsverket* att det vore olämpligt om beslut om områdesskydd överklagades till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket uppger sig ha en begränsad erfarenhet av att vara en överprövande myndighet. Det kan enligt Naturvårdsverket också finnas problem med att vara överprövande myndighet i sådana frågor som Naturvårdsverket vägleder om. Naturvårdsverket har enligt områdesskyddsförordningen även en roll i beslutsprocessen när det gäller exempelvis bildande av naturreservat genom att länsstyrelsen ska samråda med Naturvårdsverket i vissa fall samt att Naturvårdsverket har möjlighet att överklaga flera beslut som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket framhåller även att myndigheten också bedriver arbete med bildande av nya nationalparker och därför kan se svårigheter i att överpröva sådana beslut när myndigheten själv har tagit fram förslaget. Naturvårdsverket är även involverad i bland annat frågor om finansiering och ersättning samt andra frågor om bildande av områdesskydd. Exempelvis sker bildandet av statliga naturreservat i ett samspel mellan den beslutande länsstyrelsen och Naturvårdsverket där verket står för vägledningen, finansieringen, värderingstjänsterna, inmätningstjänsterna och fastighetsägarrollen om det handlar om förvärv av mark.

Vissa myndigheter, däribland *Länsstyrelsen i Blekinge län*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län* och *Länsstyrelsen i Skåne län*, beskriver de problem som följer med regeringens långa handläggningstider och framhåller behovet av att den instans överprövningsärendena flyttas till tillförs resurser. *Riksantikvarieämbetet* och *Länsstyrelsen i Skåne län* befarar vidare att överprövningens karaktär av lämplighetsprövning skulle begränsas till en laglighetsprövning om överprövningen flyttades från regeringen till en domstol.

4.4 Bakgrund

4.4.1 Regeringens prövning av överklagade beslut enligt 7 kap. miljöbalken

Som framgår av avsnitt 3.1.3 har utvecklingen gått mot att förvaltningsbeslut i allt större utsträckning överklagas hos förvaltningsdomstol i stället för hos regeringen. Regeringen är dock fortfarande överprövningsorgan för många ärendetyper enligt miljöbalken. Områdesskydden enligt 7 kap. miljöbalken är ett sådant område. I 18 kap. miljöbalken finns bestämmelser om regeringens prövning av överklagade avgöranden. Enligt 18 kap. 1 § 1 miljöbalken ska regeringen pröva beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av följande skyddsformer i 7 kap. miljöbalken:

- nationalparker,
- naturreservat,
- kulturresevat,
- naturminnen,
- strandskyddsområden,
- miljöskyddsområden, eller
- vattenskyddsområden.

Regeringen prövar dock inte frågor om ersättning för dessa typer av områdesskydd.

Enligt 18 kap. 1 § 4 miljöbalken prövar regeringen även andra beslut för vilka det är föreskrivet att de ska överklagas till regeringen. För områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser i områdesskyddsförordningen och nationalparksförordningen om överklagande till regeringen. I 41 § områdesskyddsförordningen stadgas att en kommuns beslut enligt förordningen får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut enligt 3, 4, 10–13, 21 och 22 §§ områdesskyddsförordningen och Kustbevakningens beslut enligt 14 § i samma förordning får överklagas hos regeringen. Av 13 § nationalparksförordningen följer att Naturvårdsverkets beslut om skötselplan enligt 7 § i den förordningen får överklagas hos regeringen.

I övrigt hänvisas till bestämmelserna i 19 kap. 1 § och 23 kap. 1 § miljöbalken.

De beslut som får överklagas till regeringen enligt områdesskydds-förordningen är länsstyrelsens beslut om

- skötselplan för ett naturreservats eller kulturresevats långsiktiga vård (3 §),
- föreskrifter som behövs för att skydda och vårda ett visst naturminne (4 §),
- föreskrifter om förvaltningen av djur- och växtskyddsområden (10 §),
- föreskrifter enligt 7 kap. 17 § miljöbalken om strandskydd, (11 §),
- föreskrifter enligt 7 kap. 20 § första stycket miljöbalken om miljöskyddsområde (13 §),
- beslut om överlåtelse av förvaltning (21 §), och
- föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken (22 §).

Föreskrifter om att beslut får överklagas till regeringen finns även i 2 kap. 8 § sjötrafikförordningen (1986:300) samt i 15 kap. 1 § trafikförordningen.

Nedan redogörs i korthet för de olika skyddsformerna där besluten överklagas enligt 18 kap. miljöbalken och syftet med desamma.

Nationalpark

Beslutsprocessen för bildandet av en nationalpark går i korthet till enligt följande. Naturvårdsverket lämnar förslag till regeringen om att bilda en nationalpark. Syftet ska enligt 7 kap. 2 § miljöbalken vara att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Regeringen får enligt 7 kap. 2 § miljöbalken efter riksdagens medgivande förklara området som nationalpark. Det är sedan regeringens uppgift att besluta om syfte, avgränsning och förordning för nationalparken.

Enligt 18 kap. 1 § 1 miljöbalken överklagas beslut om nationalparker till regeringen. Enligt bestämmelsen är det beslut av en statlig myndighet om bildande, ändring eller upphävande av nationalparker

som kan överklagas till regeringen. Det är dock regeringen som fattar denna typ av beslut, vilket innebär att besluten inte kan överklagas till regeringen. För att åstadkomma en rättslig prövning av regeringens beslut får de i stället rättsprövas i enlighet med rättsprövningslagen

Föreskrifter för nationalparken tas fram av Naturvårdsverket med stöd av bemyndiganden i 7 kap. 3 § miljöbalken och 4 § nationalparksförordningen. Dessa får avse inskränkningar i rätten att använda mark- eller vattenområden inom nationalparken, rätten att färdas och vistas i nationalparken och om ordningen i övrigt inom denna. Bestämmelser om överklagande av dessa föreskrifter saknas. I den mån ett beslut om ordningsföreskrifter i nationalparker inte har tagits in i beslutet att bilda området eller i senare beslut att göra ändringar i områdesskyddet, omfattas det således av överklagandeförbudet i 30 § myndighetsförordningen. Eftersom Naturvårdsverket meddelar sina föreskrifter om ordningen i en nationalpark separat från regeringens beslut om inrättande finns det inte möjlighet att överklaga Naturvårdsverkets föreskrifter. Detta följer av 7 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken samt 4 § nationalparksförordningen.

Enligt 7 § nationalparksförordningen får Naturvårdsverket efter samråd med länsstyrelsen, kommunen och Havs- och vattenmyndigheten i ett beslut om en skötselplan besluta om hur en nationalpark ska vårdas och förvaltas. I 13 § nationalparksförordningen anges att ett sådant beslut om skötselplan får överklagas hos regeringen medan det i övrigt hänvisas till bestämmelserna om överklagande i 19 kap. 1 § och 23 kap. 1 § miljöbalken.

Naturresevat

En länsstyrelse eller kommun får enligt 7 kap. 4 § miljöbalken förklara ett mark- eller vattenområde som naturresevat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturresevat. Under 2021 fattades 150 statliga beslut om bildande, utökning eller förstärkning av naturresevat.⁴⁰

⁴⁰ Naturvårdsverket (2022a), s. 16.

Enligt 7 kap. 5 § andra stycket miljöbalken ska ett beslut om att bilda naturreservat ange de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet, såsom förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, upplag, schaktning, täkt, uppodling, dikning, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. En inskränkning får innebära att tillträde till området förbjuds under hela eller delar av året. Föreskrifterna meddelas alltså i beslutet om att bilda naturreservat.⁴¹

Frågor som rör själva bildandet av naturreservatet – reservatsbildningen i sig, avgränsning, bestämmelser om markanvändningen med mera – får enligt 18 kap. 1 § miljöbalken överklagas till regeringen när det gäller reservat som länsstyrelsen har bildat. Kommuners beslut om att bilda naturreservat överklagas enligt 19 kap. 1 § miljöbalken till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till regeringen.

Kulturresevat

Ett mark- eller vattenområde får enligt 7 kap. 9 § miljöbalken förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. På ett sådant område ska bestämmelserna för naturreservat i 7 kap. 4–6 §§ miljöbalken tillämpas. Det innebär bland annat att det i ett beslut om att bilda kulturresevat ska anges de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet. Beslut om att förklara ett område som kulturresevat fattas av länsstyrelse eller kommun. Länsstyrelsens beslut överklagas till regeringen enligt 18 kap. 1 § miljöbalken. Kommuners beslut överklagas till länsstyrelsen enligt 19 kap. 1 § miljöbalken. Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till regeringen.

⁴¹ Naturvårdsverket (2019a), s. 15.

Naturminne

Ett särpräglad naturföremål får enligt 7 kap. 10 § miljöbalken av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturminne, om det behöver skyddas eller vårdas särskilt. Förklaringen får även omfatta det område på marken som krävs för att bevara naturföremålet och ge det behövligt utrymme. Vad som i 7 kap. 5–8 §§ föreskrivs om naturreservat gäller även för naturminnen. Beslut enligt 7 kap. 10 § som fattas av länsstyrelsen överklagas till regeringen enligt 18 kap. 1 § miljöbalken. Kommuners beslut överklagas till länsstyrelsen enligt 19 kap. 1 § miljöbalken. Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till regeringen.

Strandskyddsområde

Strandskydd gäller enligt 7 kap. 13 § miljöbalken vid havet, insjöar och vattendrag. Syftet med skyddet är enligt 7 kap. 13 § att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Länsstyrelsen får enligt 7 kap. 14 § miljöbalken i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Ett sådant beslut gäller omedelbart även om det överklagas. Länsstyrelsen får också enligt 7 kap. 18 § miljöbalken i ett enskilt fall besluta att upphäva strandskyddet i ett visst område. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att även kommuner har viss möjlighet att upphäva strandskyddet. Länsstyrelsens beslut som rör bildande, ändring eller upphävande av strandskyddsområden överklagas enligt 18 kap. 1 § 1 miljöbalken till regeringen. Regeringens beslut kan rättsprövas enligt rättsprövningslagen om de innefattar en prövning av någons civila rättigheter eller skyldigheter.⁴²

Dispens från strandskydd får meddelas av länsstyrelsen och i vissa fall av kommunen enligt 7 kap. 18 a och 18 b §§ miljöbalken. Sådana beslut anses vara beslut i enskilda fall och överklagas till länsstyrelsen respektive mark- och miljödomstol enligt 19 kap. 1 § miljöbalken. Att beslutet anses vara ett beslut i enskilt fall som kan överklagas på

⁴² HFD 2016 ref. 76.

det sättet ska inte blandas samman med att länsstyrelsen enligt 7 kap. 14 § miljöbalken i det enskilda fallet får besluta att utvidga strand-skyddsområdet. Det senare syftar till att markera att strandskydd inte får beslutas genom generella föreskrifter⁴³, men reglerar inte på vilket sätt beslutet får överklagas.

Miljöskyddsområde

Ett större mark- eller vattenområde får enligt 7 kap. 19 § miljöbalken av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter på grund av att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller på annat sätt innebär att en miljökvalitetsnorm inte följs.

Enligt 7 kap. 20 § miljöbalken ska regeringen eller länsstyrelsen, efter regeringens bemyndigande, meddela sådana föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. Länsstyrelsen får meddela dispens från föreskrifter som har meddelats för ett miljöskyddsområde, om det finns särskilda skäl. Bemyndiganden för dessa beslut finns i 13 och 22 §§ områdesskyddsförordningen. Länsstyrelsens beslut överklagas till regeringen enligt 41 § områdesskyddsförordningen.

Vattenskyddsområde

Enligt 7 kap. 21 § miljöbalken får ett mark- eller vattenområde av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt. En kommuns beslut överklagas enligt 19 kap. 1 § miljöbalken till länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut överklagas enligt 18 kap. 1 § miljöbalken till regeringen.

För ett vattenskyddsområde ska länsstyrelsen eller kommunen enligt 7 kap. 22 § miljöbalken meddela sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. Om det behövs får länsstyrelsen eller kommunen föreskriva att skyltar eller stängsel ska sättas upp och att annans mark får tas i anspråk för detta. Före-

⁴³ Prop. 2008/09:119 s. 99.

skrifterna ska gälla omedelbart, även om de överklagas. En kommuns beslut överklagas till länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut överklagas till regeringen enligt 18 kap. 1 § miljöbalken i de fall det rör andra föreskrifter än ordningsföreskrifter som beslutats med stöd 7 kap. 30 § miljöbalken. Länsstyrelsens beslut att meddela sådana ordningsföreskrifter överklagas i stället till regeringen med stöd av 41 § områdesskyddsförordningen.

Länsstyrelsen eller kommunen får enligt 7 kap. 22 § miljöbalken meddela dispens från föreskrifter som meddelats för ett vattenskyddsområde, om det finns särskilda skäl. En länsstyrelse får överlåta åt den eller de kommunala nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet att medge undantag från beslutet.

Interimistiska beslut

När det har väckts en fråga om att ett område eller ett föremål ska skyddas som naturreservat, kulturreservat, naturminne eller vattenskyddsområde eller om att ett redan skyddat sådant område eller föremål ska få utökat skydd, får länsstyrelsen eller kommunen enligt 7 kap. 24 § miljöbalken meddela förbud mot att utan tillstånd vidta sådana åtgärder som berör området eller föremålet och som strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Förbudet gäller under högst tre år, men om det finns särskilda skäl kan förbudet förlängas med ytterligare ett år och om det finns synnerliga skäl kan förbudet förlängas med ett år därutöver. Förbudet gäller omedelbart, även om det överklagas.

Ett interimistiskt beslutat förbud överklagas i samma ordning som ett beslut att skydda området. Ett interimistiskt beslut fattat av en kommun överklagas enligt 19 kap. 1 § miljöbalken till länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut överklagas enligt 18 kap. 1 § miljöbalken till regeringen. Regeringens beslut kan bli föremål för rättsprövning enligt rättsprövningslagen.⁴⁴ En länsstyrelses eller en kommuns beslut om tillstånd att vidta en åtgärd som omfattas av ett interimistiskt förbud överklagas enligt 21 kap. 1 § miljöbalken till mark- och miljödomstol och inte till regeringen.

⁴⁴ RÅ 2003 not. 101, RÅ 2005 not. 118 och RÅ 2009 not. 95.

Djur- och växtskyddsområden

Av 7 kap. 12 § miljöbalken följer att om det utöver förbud enligt 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken eller förbud och begränsningar enligt jakt- och fiskelagstiftningen behövs särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett visst område, får länsstyrelsen eller kommunen meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området. Det är alltså i detta fall fråga om meddelande av föreskrifter. Länsstyrelsen eller kommunen får också, i de fall de beslutar om skydd av ett område, enligt 22 § områdesskyddsförordningen meddela ordningsföreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken. Sådana föreskrifter får dock inte innebära någon inskränkning i det som kan ha föreskrivits för området med stöd av 7 kap. 12 § miljöbalken. Länsstyrelsen eller kommunen får enligt 10 § områdesskyddsförordningen även meddela föreskrifter om förvaltningen av djur- och växtskyddsområden. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen eller kommunen enligt 9 § områdesskyddsförordningen meddela dispens från tidigare meddelade föreskrifter.

En kommuns beslut enligt 9, 10 och 22 §§ områdesskyddsförordningen överklagas enligt 41 § samma förordning till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut enligt 10 eller 22 § områdesskyddsförordningen överklagas till regeringen enligt samma bestämmelse.

Biotopskyddsområden

När det gäller biotopskydd enligt 7 kap. 11 § miljöbalken får regeringen i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda, meddela föreskrifter om att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden. Regeringen får också meddela föreskrifter om att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde. Av 6–7 a § områdesskyddsförordningen framgår att Skogsstyrelsen, länsstyrelsen och kommunen får meddela sådana beslut. Om ett biotopskyddsområde inrättas får länsstyrelsen, Skogsstyrelsen respektive en kommun enligt 22 § områdes-

skyddsförordningen meddela ordningsföreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken för detta område.

Beslut att bilda, ändra eller upphäva biotopskyddsområden överklagas inte till regeringen. Kommuners beslut om att bilda, ändra eller upphäva biotopskydd överklagas enligt 19 kap. 1 § miljöbalken till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut om bildande, ändring och upphävande av biotopskydd överklagas enligt 19 kap. 1 § tredje stycket till mark- och miljödomstol.

En kommuns beslut om att meddela ordningsföreskrifter överklagas enligt 41 § områdesskyddsförordningen till länsstyrelsen. Motsvarande beslut av länsstyrelsen överklagas till regeringen. Förutsättningarna för att överklaga Skogsstyrelsens beslut att meddela ordningsföreskrifter är inte reglerade.

Vad prövar regeringen när den överprövar ett beslut att inrätta ett områdesskydd?

Vid överprövningen av ett beslut gör regeringen, på samma sätt som andra överprövningsinstanser både en prövning av om det finns förutsättningar att pröva överklagandet (den formella prövningen) och om beslutet i sig är riktigt (den materiella prövningen).

Regeringens formella prövning av beslut om områdesskydd

Vilka beslut som går att överklaga till regeringen framgår av bestämmelserna i 18 kap. 1 § miljöbalken, områdesskyddsförordningen och nationalparksförordningen. Bestämmelser om vem som har rätt att överklaga beslut om områdesskydd följer av miljöbalkens allmänna överklagandebestämmelser i 16 kap. 12–14 §§ miljöbalken. Av dessa bestämmelser följer bland annat att överklagbara beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. I 16 kap. 12 § första stycket 4 anges att beslut även får överklagas av den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken får överklaga beslutet. Sådana särskilda bestämmelser om myndigheters rätt att överklaga beslut om områdesskydd finns i 40 § områdesskyddsförordningen samt i 13 § nationalparksförordningen.

Av 40 § första stycket områdesskyddsförordningen framgår att Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får överklaga beslut som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket får dock i fråga om strandskydd endast överklaga en länsstyrelses beslut att med stöd 7 kap. 18 § miljöbalken upphäva strandskyddet i ett område samt en länsstyrelses beslut att ge dispens från strandskyddet med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 18 a § miljöbalken. Enligt 13 § nationalparksförordningen får Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten överklaga en länsstyrelses beslut att enligt 5 § nationalparksförordningen ge dispens från de föreskrifter Naturvårdsverket beslutat om med stöd av 4 § i samma förordning.

Den formella prövningen av beslutet innebär även en prövning av om beslutet kommit till på ett riktigt sätt. För beslut om områdesskydd finns exempelvis i 23–27 §§ områdesskyddsförordningen bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla samt de kungörelser, tillfällen till yttranden och samråd som ska ske med markägare, myndigheter och andra berörda inför och efter att ett beslut fattas. Vidare anges att besluten ska innehålla skälen för beslutet och det som i övrigt föreskrivs för de olika besluten. Regeringens överprövning innebär i denna del en kontroll av att beslutet har kommit till på ett riktigt sätt.

Regeringens materiella prövning av beslut om områdesskydd

Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på en skyddsbestämmelse i kapitlet får enligt 7 kap. 25 § miljöbalken därför inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoseas.

I praktiken innebär det att en överprövningsinstans ska bedöma om det beslutade områdesskyddet är förenligt med proportionalitetsprincipen. Den är en allmän rättsprincip i svensk rätt och kommer till uttryck i ett stort antal bestämmelser, såsom exempelvis 5 § förvaltningslagen (2017:900), och i praxis från de högsta domstolarna. Principen är en betydelsefull del av Europakonventionen. Den är också fastlagd i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.⁴⁵

⁴⁵ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Proportionalitetsprincipen har i svensk förvaltningsrätt bland annat ansetts innebära att en myndighet måste avstå från att meddela ett betungande beslut för vilket man i och för sig kan ha författningsstöd, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses.⁴⁶

Det en överprövningsinstans alltså har att bedöma vid en prövning av ett överklagat beslut om områdesskydd är om det skydd beslutet syftar till att åstadkomma motiverar den begränsning skyddet innebär för enskilda. En vattentillgång av stor betydelse för vattenförsörjningen där behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt än genom det beslutade skyddet kan i enlighet med det motivera ett större intrång av enskildas rätt än om betydelsen är marginell eller om det finns andra, mindre ingripande, lösningar för att säkra vattenförsörjningen. I ett sådant fall innebär överprövningen för det första en prövning av om vattentäkten är av den betydelse för vattenförsörjning att det motiverar ett beslut att inrätta ett vattenskyddsområde och för det andra om föreskrifterna för området inte går ut över enskilda intressen mer än vad som är nödvändigt för att åstadkomma skyddet.⁴⁷

Motsvarande proportionalitetsbedömningar görs även vid överprövningen av andra beslut om områdesskydd. Det innebär att den överprövande instansen prövar om området exempelvis har den betydelsen för naturvärden eller friluftslivet som motiverar att områdesskyddet inrättas samt om föreskrifterna för området är ändamålsenliga för att uppnå syftet och inte går ut över enskilda intressen i högre grad än vad som krävs av de hänsyn till naturvärden eller friluftslivet som områdesskyddet avser att värna.⁴⁸

Ett skydd av ett område kan, utöver enskilda intressen, även påverka andra allmänna intressen, exempelvis om ett inrättande av ett vattenskyddsområde eller föreskrifter för det påverkar väghållningen⁴⁹ eller om ett naturskyddsområde hindrar dragningen av en kraftledning av betydelse för elförsörjningen eller påverkar det militära försvarets intressen. I dessa fall ska överprövningsinstansen göra en

⁴⁶ NJA 2016 s. 868, NJA 2020 s. 1129 och NJA 2022 s. 545.

⁴⁷ Se till exempel regeringens beslut den 4 april 2019 i ärende M2018/01576 och den 7 juni 2022 i ärende M2019/01456.

⁴⁸ Se till exempel regeringens beslut den 30 juni 2016 i ärende M2014/01117, den 12 mars 2020 i ärende M 2019/01026, den 24 september 2020 i ärende M2019/01484 och den 5 maj 2022 i ärende M2021/01956.

⁴⁹ Se till exempel regeringens beslut den 22 december 2020 i ärende M 2019/00509 och den 7 maj 2020 i ärende M2019/00570.

avvägning av om skyddsintresset motiverar den begränsning av andra användningar av allmänt intresse som det beslutade områdesskyddet innebär. I 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken finns bestämmelser enligt vilka en mark- och miljödomstol ska lämna över mål som rör andra allmänna intressen än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken till regeringen för prövning, se avsnitt 8.4.1. Ett överlämnande av ett mål från mark- och miljödomstolen till regeringen med stöd av den bestämmelsen har bland annat skett då Försvarsmakten överklagat ett beslut om ett djurskyddsområde.⁵⁰

4.4.2 Regeringens beslut i ärenden enligt 7 kap. miljöbalken

Antalet ärenden hos regeringen

Under 2014 och fram till och med den 31 oktober 2023 kom det in 779 överklaganden till regeringen av beslut som fattats enligt 7 kap. miljöbalken i ärenden som rör naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden.

Tabell 4.1 Antal regeringsprövningar enligt miljöbalken kapitel 7

	Antal ärenden	Strandskydd ^{a)}	Naturreservat ^{b)}	Vattenskydd	Övriga/oklara
2014	66	53	11	1	1
2015	157	131	18	3	5
2016	137	73	52	8	4
2017	86	39	42	3	3
2018	78	45	26	5	2
2019	62	17	36	7	2
2020	55	14	31	3	7
2021	56	26	19	9	1
2022	48	19	16	10	3
Medel	79,4	45,2	26,9	4,6	2,8
Median	66	39	26	3	2

a) Avser såväl utvidgande som upphävande av strandskydd.

b) Avser såväl bildande som ändring av naturreservat.

⁵⁰ Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts beslut den 7 juni 2022 i mål nr M 9099–21, regeringens ärende M2022/01300.

Utöver vad som framgår tabell 4.1 kom det under perioden 1 januari–31 oktober 2023 in 34 överklaganden av beslut om områdesskydd till regeringen. Av dessa avsåg 11 överklagade beslut om strandskydd, 16 överklagade beslut om naturreservat och 7 överklagade beslut om vattenskyddsområden. Som tabellen visar skiljer sig antalet överklaganden till regeringen relativt mycket åt mellan åren. Statistiken påverkas särskilt av en ändring av lagstiftningen som innebär att länsstyrelserna skulle se över alla utvidgade strandskydd. Ett antal av de besluten överklagades framför allt under 2015 och 2016, men vissa senare. Av den anledningen har också de flesta ärenden om strandskydd tidigare avsett utvidgning av sådana skydd, men en del ärenden har gällt upphävande av strandskydd och fördelningen är numera jämn mellan de två typerna av ärenden.

Den andra stora kategorin av ärenden är bildande eller ändring av naturreservat. Statistiken visar att andelen ärenden om strandskydd successivt har minskat i förhållande till andelen ärenden om naturreservat, som är mer jämnt fördelade över åren.

Det är relativt få ärenden om vattenskyddsområden som har prövats av regeringen och det går inte att utläsa någon säker trend för om de ökar eller minskar med åren. Det har kommit in enstaka överklaganden av beslut om kulturresevat, naturminnen och miljöskyddsområden. Ärenden som rör andra typer av områdesskydd har varit få och antalet har varit relativt konstant.

Handläggningstiden hos regeringen

Konstitutionsutskottet har vid upprepade tillfällen granskat regeringens långa handläggningstider för överklagade ärenden enligt miljöbalken och då konstaterat att handläggningstiderna var otillfredsställande långa.⁵¹ Utredningen har gjort en genomgång av handläggningstiderna av de överklagade ärenden hos regeringen som gäller områdesskydd enligt miljöbalken. Utifrån genomgången kan konstateras att handläggningstiden för regeringens överprövningar av områdesskydd varierar stort. De ärenden som haft kortast handläggningstid har prövats inom en dag. Det ärende som handlagts under längst tid (ett beslut om bildande av naturreservat) var ett ärende

⁵¹ Bet. 2013/14:KU10 s. 26–31, 2014/15:KU10 s. 42–43, 2016/17:KU10 s. 27, 2016/17:KU20 s. 134–135.

som avgjordes i augusti 2023 efter att ha handlagts hos regeringen i sju år och två månader.

Den genomsnittliga handläggningstiden beräknat för alla typer av ärenden var som längst 2013 och 2014 och uppgick då till över 20 månader per ärende. Sedan dess har den genomsnittliga handläggningstiden varierat mellan 12 och 17 månader. Bland dem som haft längst handläggningstid finns ärenden om upphävt respektive utvidgat strandskydd, naturreservat och vattenskyddsområden.

Tabell 4.2 Genomsnittlig tidsåtgång i månader för regeringsprövning enligt 7 kap. miljöbalken baserat på utfallet under åren 2015 till och med oktober 2023

	Materiell prövning gjorts	Formella fel*	Inget regeringsbeslut**	Blandat***	Pågår
Antal	259	302	29	83	87
Tid i månader					
Medel	19,4	10,4	1,3	25,1	20,1
Median	17	7	1	22	16
Min	1	0	0	2	0
Max	86	63	5	73	79

*) Regeringsbeslut som inneburit avvísning, avskrivning eller återförvisning.

**) Ärendena har gällt skrivelser eller har överlämnats.

***) Regeringsbeslut som inneburit både materiell prövning och avvísning, avskrivning eller återförvisning.

Som framgår av tabell 4.2 har en materiell prövning av sakfrågan gjorts i mindre än hälften av de ärenden som kom in till regeringen från och med 2015 och som har avslutats hittills. I resterande ärenden har regeringsbeslut tagits om avskrivning, avvísning eller återförvisning på formella grunder som till exempel bristande kungörelse eller bristande klagorätt. Exempelvis har tiden för tillfälliga strandskydd i ett flertal fall hunnit löpa ut innan regeringen prövat överklagandet. Dessa fall har avskrivits hos regeringen.⁵² I andra ärenden har regeringen bedömt att länsstyrelsens beslut inte berört den klagande på ett sådant sätt att denne har rätt att överklaga beslutet.⁵³

⁵² Se till exempel regeringens beslut den 20 april 2017 i ärende M2016/02001 och den 16 mars 2017 i ärende M2016/02012.

⁵³ Se till exempel regeringens beslut den 15 juni 2017 i ärende M2017/00082 och den 10 oktober 2019 i ärende M2019/01417.

I en del ärenden har regeringen prövat vissa delar materiellt och avskrivit eller avvisat andra delar på grund av formella fel. Ett mindre antal ärenden har avslutats utan regeringsbeslut eftersom de rört skrivelser, återkallats eller lämnats över till rätt instans.

Som tabell 4.2. visar har handläggningstiden i de ärenden som lett till beslut om avskrivning, avvisning eller återförvisning varit i genomsnitt ungefär hälften så lång som i ärenden som inneburit en materiell prövning. Längst handläggningstider har de ärenden haft som lett till både materiell prövning och avskrivning, avvisning eller återförvisning.

5 Regeringen som överinstans för beslut enligt terrängkörningsförordningen

5.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har fått i uppdrag att utreda och ta ställning till om de beslut enligt terrängkörningslagstiftningen som i dag överklagas till regeringen i stället bör överklagas till en förvaltningsmyndighet eller domstol. I avsnitt 5.2.1 lämnar utredningen förslag om att beslut som enligt terrängkörningsförordningen (1978:594) i dag överklagas till regeringen i stället ska överklagas till domstol. I avsnitt 5.2.2 föreslår utredningen att överklaganden ska göras till allmän förvaltningsdomstol, samt att beslut av kommun eller länsstyrelse ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Avsnitt 5.2.3 innehåller förslag på de författningsändringar som föranleds av att besluten ska överklagas till domstol.

5.2 Utredningens förslag och bedömningar

5.2.1 Beslut enligt terrängkörningslagstiftningen ska överklagas till domstol

Förslag: De beslut enligt terrängkörningslagstiftningen som i dag överklagas till regeringen ska i stället överklagas till domstol.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen bedömer att de beslut enligt 10, 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen som i dag överklagas till regeringen inte är sådana som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Överprövningen avser huvudsakligen enskildas rättskyddsbehov. Eftersom besluten ofta innefattar en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen¹ behöver de kunna överklagas till en domstol och inte till en förvaltningsmyndighet. Förslaget innebär ändringar i terrängkörningsförordningen på så sätt att 23 § ändras och att den nuvarande 24 § upphör att gälla. Vidare ska tre nya paragrafer, 3 b, 3 c och 3 d §§, införas i terrängkörningslagen (1975:1313).

Regeringens organisation lämpar sig inte för överprövning av besluten

Enligt 23 § tredje stycket terrängkörningsförordningen överklagas beslut enligt 10 § i förordningen att inrätta en allmän skoterled till regeringen. Vidare överklagas enligt 24 § terrängkörningsförordningen beslut enligt 15 och 16 §§ i förordningen om förbud mot eller begränsning av terrängkörning till regeringen. De beslut enligt terrängkörningslagstiftningen som överklagats till regeringen sedan 2010 har, med något undantag, gällt tillfälliga skoterförbud till skydd för renar. Renskötselns behov av tillfälliga förbud mot skoterkörning kan gälla under allt ifrån ett par dagar till några veckor och syftar till att ge vajor (honrenar) betesro före och under kalvning samt i anslutning till vårflyttningen av renar, se avsnitt 5.4.4. Behov av ett tillfälligt skoterförbud kan ibland uppstå med mycket kort varsel, till exempel vid regn under vintern som fryser till is och gör det svårt för klövvilt att komma åt bete.

Överklaganden av beslut om förbud mot terrängkörning hinner av olika skäl i många fall inte prövas av regeringen innan tiden för förbuden hunnit passeras. Det finns ofta behov av en mycket snabb handläggning av dessa överklaganden, vilken Regeringskansliets organisation inte är anpassad för. Utredningen konstaterar att regeringen skrivit av 10 av de 29 ärenden som överklagats sedan 2010 på grund av att tidsperioden för skoterförbudet hade hunnit passeras

¹ Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), SO 1952:35.

innan överklagandena kunde prövas. I andra ärenden infördes förbudet senare än vad sökanden begärt eftersom beslut inte kunde fattas i tid.² Förutom de principiella skälen för att flytta överprövningen från regeringen talar därmed även praktiska hänsyn för att en förvaltningsmyndighet eller en domstol skulle vara bättre lämpad som överinstans än regeringen.

En orsak till att ärenden har skrivits av är att överklagandena inte skyndsamt har överlämnats till regeringen. Enligt den granskning utredningen har gjort har länsstyrelserna lämnat över överklagandet och handlingarna i ärendet till regeringen inom några dagar från det att överklagandet kom in. Av de 16 ärenden där kommunen fattat beslut har överklagandet i elva fall överlämnats inom en vecka. Bland övriga ärenden finns dock ett fall där det tog mer än ett år innan Kiruna kommun överlämnade överklagandet till regeringen.³ I ett annat ärende kritiserade Justitieombudsmannen Jokkmokks kommun för att det tog nästan två månader innan ett överklagande överlämnades till regeringen.⁴ Förseningen innebar att regeringen inte hann pröva ärendet innan tidsperioden för det sökta skoterförbudet hade passerat.⁵

Under åren 2010–2022 fattade regeringen sammanlagt 29 beslut i överklagade ärenden enligt terrängkörningslagstiftningen. Även om ärendena är få och som enskilt ärendeslag inte särskilt betungande för regeringen kan det tillsammans med andra mindre ärendeslag leda till att regeringen i onödan belastas med löpande ärenden.⁶ Att överprövningsärendena hos regeringen är få utgör därför inte i sig ett skäl för att behålla regeringen som överprövningsinstans.

Frågan om en bättre fungerande överprövning kan ske hos en annan instans än regeringen beror också på handläggningen hos de mottagande instanserna. Utredningens bedömning är att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna har en organisation som gör dem bättre lämpade för att hantera ärenden som kräver en skyndsam hantering.

² Till exempel regeringens beslut den 18 april 2019 i ärende 2019/00849.

³ Ärende M2022/01188, ärendet pågår hos regeringen.

⁴ JO:s beslut dnr 1538–2018.

⁵ Regeringens beslut den 22 juni 2017 i ärende M2017/00945.

⁶ Prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärärenden, s. 14.

Beslutens konstitutionella karaktär

Överprövningen av beslut om förbud mot eller begränsning av terrängkörning är enligt de överklaganden som kommit in till regeringen huvudsakligen en fråga om att tillvarata enskildas behov av rättskydd, se avsnitt 3.1.3. Enligt de riktlinjer⁷ riksdagen ställt sig bakom ska regeringen i sådana fall endast vara överprövningsinstans om det inte går att ordna en tillräckligt kvalificerad överprövning på lägre nivå.⁸

Terrängkörningsutredningen har utrett frågan om regeringen bör pröva överklagade beslut om inrättande av allmän skoterled och förbud mot eller begränsningar för terrängkörning. Utredningen gjorde bedömningen att det inte borde göras någon förändring av vilka instanser som prövar överklaganden enligt terrängkörningslagstiftningen. Utredningen ansåg att eftersom det var fråga om normbeslut, det vill säga sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen, var det viktigt att besluten var demokratiskt förankrade.⁹ Naturvårdsverket ansåg i sitt remissvar över Terrängkörningsutredningens betänkande att det borde övervägas om länsstyrelsen i stället för regeringen skulle pröva överklaganden av kommunalt beslutade föreskrifter och att nästa instans i prövningsordningen borde vara förvaltningsrätt alternativt mark- och miljödomstol.¹⁰

Det kan diskuteras i vilken utsträckning ett beslut att inrätta en allmän skoterled enligt 10 § terrängkörningsförordningen är ett beslut om normer eller, i likhet med beslut att inrätta ett områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, ett förvaltningsbeslut. Som framgår av avsnitt 3.7.3 finns beslut som intar en svårbestämbar mellanställning. Det kan noteras att ett beslut att inrätta en allmän skoterled, till skillnad från beslut att inrätta områdesskydd, kräver fastighetsägarnas medgivande. Den omständigheten talar för att beslutet i första hand ska anses riktat mot allmänheten. Utredningen har inte funnit något beslut om inrättande av en allmän skoterled som har överklagats till regeringen, vilket kan antas vara en följd av att fastighetsägarna har gett sitt medgivande.

⁷ Prop. 1983/84:120, bet. 1983/84:KU23 *Om regeringens befattning med besvärärenden*, rskr. 1983/84:250.

⁸ Prop. 1983/84:120, s. 13.

⁹ SOU 2019:67, *Hållbar terrängkörning*, s. 357 och 364.

¹⁰ Naturvårdsverket (2020), s. 12.

Det kan å andra sidan inte uteslutas att ett beslut att inrätta en allmän skoterled kan påverka till exempel nyttjanderättshavare på ett sådant sätt att rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 Europakonventionen aktualiseras, se avsnitt 5.4.4. Inrättandet av en allmän skoterled kan också påverka renskötselrätten. Högsta förvaltningsdomstolen har bland annat i avgörandet HFD 2020 not. 34 konstaterat att samebyar är att betrakta som parter i ärenden om upplåtelse av nyttjanderätt inom områden där renskötsel får bedrivas, och att de har rätt att ansöka om rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen) i sådana ärenden.

Ett beslut om förbud mot eller begränsning av terrängkörning enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen riktar sig till alla som rör sig i förbudsområdet och utgör därmed som utgångspunkt ett normbeslut. Högsta förvaltningsdomstolen har dock i HFD 2016 ref. 59 uttryckt att vid bedömningen av om ett beslut utgör normbeslut eller förvaltningsbeslut får hänsyn också tas till om ett beslut endast ska gälla en kort tid eller avser en begränsad geografisk utbredning. En del tillfälliga beslut om skoterkörning avser såväl en kort tidsperiod som ett begränsat geografiskt område och kan brista i generalitet på ett sådant sätt att de enligt utredningen bör betraktas som förvaltningsbeslut.¹¹

Som redogörs för i avsnitt 3.5.3 överklagas redan i dag vissa normbeslut till andra instanser än regeringen. Vilken typ av beslut de utgör är därmed inte ensamt avgörande för instansordningen. Prövningen av beslut enligt terrängkörningslagstiftningen innefattar vissa lämplighetsfrågor, men dessa är enligt utredningens mening inte av en sådan karaktär att endast regeringen kan göra prövningen. Besluten kan i det hänseendet kräva politiska överväganden på lokal och regional nivå, men knappast sådana överväganden att överprövningen ingår som ett naturligt led i regeringens styrning av riket. Även om besluten utgör normbeslut och innehåller vissa lämplighetsfrågor är behovet av en demokratisk förankring enligt utredningen inte tillräckligt starkt för att vid en avvägning motivera att regeringen ska vara överinstans.

Utredningen bedömer att de beslut enligt 10, 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen som i dag överklagas till regeringen inte innehåller sådana politiska överväganden av rikspolitisk betydelse som gör

¹¹ Se HFD 2016 ref. 59.

det naturligt att regeringen överprövar dem. Överprövningen avser i praktiken huvudsakligen frågor om skydd av renar och renskötseln och ska därigenom tillgodose renägars behov av rättsskydd. De allmänna förvaltningsdomstolarna prövar i dag andra överklaganden enligt terrängkörningslagstiftningen och kan göra en väl så kvalificerad överprövning som regeringen. Även detta talar enligt utredningens mening för att överprövningen bör flyttas från regeringen till en domstol eller en förvaltningsmyndighet.

Förvaltningsmyndigheterna bör inte vara överprövningsinstans

Utredningen har övervägt om överprövningen av en kommuns beslut om förbud eller begränsningar enligt 15 § terrängkörningsförordningen först bör ske hos länsstyrelsen, men inte ansett att det är lämpligt. Skälet är att länsstyrelsen har flera andra uppgifter i förhållande till kommunerna som rör förbud mot terrängkörning. I stället bör samma instansordning gälla så att beslut av både kommun och länsstyrelse enligt 10, 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen överklagas till domstol.

I Norrbottens län förekommer mer tillfälliga terrängkörningsförbud än i Västerbottens och Jämtlands län, som har fler permanenta förbud. De största motsättningarna uppstår enligt de uppgifter utredningen fått kring tillfälliga förbud i kommuner i Norrbottens län. Svenska Samernas Riksförbund har vid samråd med utredningen framfört att kommunala skoterförbudsområden har blivit en allt större och mer infekterad fråga. Förbundet anser att det i vissa kommuner finns tydliga exempel på politiska överväganden som oftast får negativ effekt för renskötseln. Förbundet anser att beslut om tillfälliga regleringsområden med stöd av terrängkörningslagen ska flyttas från kommunerna till länsstyrelserna för att minimera den politiska dimensionen i varje beslut.

Utredningens direktiv hänvisar till Naturvårdsverkets remissvar över betänkandet *Hållbar terrängkörning*¹². Naturvårdsverket föreslår i remissvaret att det bör övervägas om länsstyrelsen bör vara överinstans för kommunalt beslutade föreskrifter och att nästa in-

¹² SOU 2019:67.

stans i prövningsordningen bör vara förvaltningsrätt alternativt mark- och miljödomstol.¹³

Naturvårdsverket har framfört samma synpunkt till utredningen och anser att det skulle kunna öka effektiviteten i hanteringen om länsstyrelsen blir överinstans i stället för regeringen. Dessutom rör terrängkörningsbesluten ofta rennäringen och behovet av regional kunskap hos överprövningsmyndigheten kan enligt Naturvårdsverket behöva beaktas. Kammarkollegiet har vid samråd med utredningen anslutit sig till Naturvårdsverkets yttrande.

Länsstyrelsen i Västerbottens län har dock framfört till utredningen att det finns ett nära samarbete mellan länsstyrelsen och kommuner som handlar om både mer strategiska frågor för att skapa samsyn, och om en relativt omfattande praktisk vägledning till kommunerna. Länsstyrelsen framhåller att detta samarbete är ytterst viktigt för att uppnå en hållbar terrängkörning och att det finns stor risk att det påverkas negativt om länsstyrelsen skulle få rollen som överprövande myndighet.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har vid samråd med utredningen framfört att länsstyrelserna generellt kan antas ha större kännedom om lokala förhållanden jämfört med en överinstans som är lokaliserad utanför det län där det enskilda ärendet prövas, vilket skulle kunna ses som en fördel ur ett närhetsperspektiv. Samtidigt ska länsstyrelsen yttra sig till kommunen innan kommunen meddelar beslut enligt 15 § terrängkörningsförordningen. Om länsstyrelsen skulle utses till överinstans skulle den i ett och samma ärende först yttra sig till kommunen och därefter pröva ett eventuellt överklagande av det kommunala beslutet. En sådan ordning framstår enligt länsstyrelsen inte som lämplig.

Utredningen anser att länsstyrelserna visar på viktiga argument mot en ordning där de skulle vara överinstans och att det inte är ett lämpligt alternativ. I stället bör samma instansordning gälla så att beslut av både kommun och länsstyrelse enligt 10, 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen överklagas till domstol.

¹³ Naturvårdsverket (2020), s. 12.

Rätten till rättslig prövning enligt Århuskonventionen

Århuskonventionen¹⁴ är tillämplig på alla bestämmelser som rör miljön.¹⁵ Terrängkörningsförordningen är ingen renodlad miljölagstiftning, men syftar bland annat till att skydda mark och vegetation och minimera störningar på fauna och friluftsliv.¹⁶ Enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen kan en kommun respektive en länsstyrelse införa förbud eller begränsningar för terrängkörning om den kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Förutom att renskötsel utgör ett allmänt intresse¹⁷, utgör renar även en del av faunan och utredningen bedömer att de därmed ingår i miljön i Århuskonventionens mening.

Som beskrivs i avsnitt 5.4.3 har alla utom tre av de beslut enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen som har överklagats sedan 2010 gällt beslut om tillfälligt förbud mot skoterkörning för att skydda ren och renskötseln. Inget överklagande har gällt beslut om inrättande av en allmän skoterled enligt 10 § terrängkörningsförordningen. Utredningens bedömning är att artikel 9.3 i Århuskonventionen är tillämplig i de flesta ärenden som i dag överklagas till regeringen enligt terrängkörningsförordningen.

Enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen har allmänheten rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning, se avsnitt 3.4.2. I termerna handlingar och underlåtenheter innefattas beslut.¹⁸ Det finns ingen hänvisning i terrängkörningsförordningen till miljöorganisationers rätt att överklaga beslut enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Högsta förvaltningsdomstolen har dock tillerkänt organisationer rätt att överklaga miljörelaterade beslut även när det inte funnit något uttryckligt stöd för det i tillämplig svensk lagstiftning.¹⁹ Det kan övervägas om detta borde förtydligas i terrängkörningsförordningen, men det ligger utanför utredningens uppdrag att lämna sådana förslag.

¹⁴ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen), SÖ 2005:28.

¹⁵ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *Aarhus Convention Implementation Guide*, 2 uppl., 2014, s. 197.

¹⁶ Prop. 1995/96:226, *Hållbar utveckling i landets fjällområden*, s. 23.

¹⁷ Prop. 1975/76:67 med förslag till terrängkörningslag, s. 45–46.

¹⁸ Århuskonventionens efterlevnadskommittés beslut ACCC/C/2010/50, 29 juni 2012. Se även Högsta förvaltningsdomstolens dom den 14 februari 2014 i mål nr 5962–12.

¹⁹ HFD 2014 ref. 8 och HFD 2018 ref. 10 II.

Rätten till domstolsprövning tillgodoses genom möjligheten till rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen av regeringens beslut enligt 1 § rättsprövningslagen. I ett mål om rättsprövning prövar Högsta förvaltningsdomstolen enligt 7 § rättsprövningslagen om regeringens beslut strider mot någon rättsregel. En sådan prövning är alltså mer begränsad än den fullständiga prövning av beslutets laglighet och lämplighet som en sedvanlig domstolsprövning innebär. Den domstolsprövning som rättsprövningslagen tillhandahåller är därmed inte jämförbar med den som sker i första domstolsinstans.

Mark- och miljööverdomstolens praxis innebär att även beslut av en myndighet att inte vidta åtgärder är överklagbara med hänvisning till bland annat rätten till rättslig prövning enligt artikel 9.3 Århuskonventionen. Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2014:30 är ett sådant exempel. Målet gällde en länsstyrelses beslut att inte vidta några åtgärder med anledning av en begäran om tillsyn mot ägaren till en damm. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att ett sådant så kallat nollbeslut i princip är överklagbart och omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen.

Enligt utredningens bedömning finns mot bakgrund av denna praxis bättre förutsättningar för en fullständig rättslig prövning om överklagande sker till domstol i stället för till regeringen eftersom regeringen inte prövat sådana så kallade nollbeslut.²⁰ Vad gäller Århuskonventionen omfattas enligt utredningens bedömning de prövningar som nu är aktuella av kravet i artikel 9.3. Den domstol som utredningen föreslår som överinstans kan antas följa Mark- och miljööverdomstolens praxis i sådana frågor.

Rätten till rättvis rättegång enligt Europakonventionen

Enligt Europakonventionen har en enskild vars civila rättigheter har inskränkts rätt till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag, se avsnitt 3.4.1. Renskötselrätten är en civil rättighet som omfattas av egendomsskyddet i regeringsformen och av Europakonventionen. Renarna utgör även privat egendom som omfattas av egendomsskyddet, se avsnitt 5.4.4. Skoterkörning kan även påverka

²⁰ Regeringens beslut den 14 maj 2020 i ärende M2020/00673 och den 19 maj 2022 i ärende M2020/00816.

annan typ av egendom, som till exempel mark. Om ett beslut om skoterkörning påverkar en markägare eller nyttjanderättshavare kan beslutet innefatta en prövning av dennes civila rättigheter och skyldigheter. Utredningen bedömer att ärenden enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen kan röra civila rättigheter och skyldigheter på ett sådant sätt att det behöver finnas möjlighet att få beslutet överprövat i domstol.

Regeringen har i två ärenden²¹ från 2020 respektive 2022, där samebyar ansökt om förbud mot skoterkörning hos en kommun, avvisat samebyarnas överklaganden av kommunens beslut att inte anta föreskrifter om förbud. Ärendena rörde därmed så kallade nollbeslut, vilket innebär ett beslut av en myndighet att inte ingripa eller vidta någon åtgärd. Regeringen angav i sina beslut att eftersom kommunerna valt att inte införa föreskrifter utgjorde de inte sådana beslut som får överklagas enligt 24 § terrängkörningsförordningen. Frågan om ärendena rörde en prövning av klagandenas civila rättigheter och skyldigheter i Europakonventionens mening nämndes inte i regeringens beslut.

Det första av regeringens två beslut rättsprövades av Högsta förvaltningsdomstolen som i HFD 2020 not. 50 fann att regeringens beslut i det klandrade ärendet endast avsåg frågan om samebyarna hade rätt att överklaga kommunens beslut att inte meddela föreskrifter. Domstolen konstaterade att regeringens beslut att inte ta upp ärendet till prövning inte innefattade en prövning av samebyarnas civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Ansökan om rättsprövning avvisades därför. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg sig alltså vara förhindrad att pröva frågan om regeringen borde ha tagit upp överklagandet till prövning eftersom det överklagade beslutet inte kunde anses röra samebyns rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6.1, vilket fick konsekvensen att ärendet inte prövades alls. Sametinget har vid samråd med utredningen framfört att regeringens beslut i praktiken innebär att samebyarna saknar möjlighet att få sitt behov av skydd av sina civila rättigheter rättsligt prövat när en kommun eller länsstyrelse beslutar att inte meddela förbud.

Högsta förvaltningsdomstolen har också i RÅ 1996 not. 190 slagit fast att ett beslut att avskryva ett tillsynsärende inte kunde bli

²¹ Regeringens beslut den 14 maj 2020 i ärende M2020/00673 och den 19 maj 2022 i ärende M2020/00816.

föremål för en överprövning hos förvaltningsdomstol. Målet rörde en fastighetsägares begäran om åtgärder med anledning av en grannes dämmningsåtgärder. Utredningen kan dock konstatera att Århuskonventionen, som ger en enskild rätt att överklaga en myndighets beslut att inte vidta en åtgärd, vid tidpunkten för avgörandet ännu inte trätt i kraft. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisar i HFD 2010 ref. 29 till sitt avgörande från 1996 och att en tillsynsmyndighets beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av ett klagomål inte utgjorde ett överklagbart beslut. Målet gällde ett överklagat beslut fattat av Datainspektionen i dess egenskap av tillsynsmyndighet och innebar att inspektionen beslutat att inte vidta någon åtgärd med anledning av en anmälan. Detta senare avgörande av Högsta förvaltningsdomstolen rörde således inte en fråga som omfattas av Århuskonventionen. Högsta förvaltningsdomstolen har senare i en dom den 17 november 2023 i mål nr 6193–22 funnit att EU:s dataskyddsförordning innebär en rätt att överklaga ett beslut av Integritetsskyddsmyndigheten att inte vidta någon åtgärd med anledning av ett klagomål.

Möjligheten för en enskild att begära rättsprövning av regeringens beslut begränsas även av att rättsprövningslagen inte är tillämplig på regeringens normbeslut. Till de normbeslut som inte kan bli föremål för rättsprövning har Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2020 not. 52 hänfört regeringens beslut att ändra kommunala föreskrifter om att inrätta ett tillfälligt skoterförbudsområde, se avsnitt 3.6.1. De personer som ansökte om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen anförde att de hade behov av att kunna färdas till sjöar i området där deras släkt hade vistats i generationer. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det överklagade beslutet var ett normbeslut som inte kunde bli föremål för rättsprövning. Av avgörandet framgår inte om beslutet om skoterförbud på något sätt kunde påverka sökandenas civila rättigheter.

Behovet av förbud mot terrängkörning ska alltid prövas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. När ett ärende rör civila rättigheter och skyldigheter behöver dock kraven i Europakonventionen på tillgång till domstolsprövning och Århuskonventionens krav på tillgång till en objektiv och rättvis prövning tillgodoses. De båda ärendena om skoterförbud ovan som avvisades av regeringen inverkade på ren och därmed miljön, men de rörde också samebyarnas

renar och rätt till renskötsel, vilket är civila rättigheter som omfattas av Europakonventionen.

På samma sätt som för områdesskydden enligt 7 kap. miljöbalken, se kapitel 4, bedömer utredningen att rätten till domstolsprövning av beslut enligt terrängkörningslagstiftningen tillgodoses bättre om de beslut enligt terrängkörningsförordningen som i dag överklagas till regeringen i stället överklagas till domstol. Det skulle också på ett bättre sätt tillgodose den enskildes rätt till bland annat en rättvis och objektiv prövning inom skälig tid. Domstolarna är därtill med sin kompetens och sina resurser minst lika lämpade att göra en kvalificerad överprövning som regeringen. Det skulle också minska behovet av rättsprövning och därmed även arbetsbelastningen hos Högsta förvaltningsdomstolen. Arbetsbelastningen förväntas dock öka för de domstolar som föreslås pröva överklagandena.

5.2.2 Överklagande ska ske till allmän förvaltningsdomstol

Bedömning: Beslut om inrättande av allmän skoterled enligt 10 § samt beslut enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Besluten ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats.

Skälen för utredningens bedömning

De allmänna förvaltningsdomstolarna handlägger i dag mål om överklagade beslut enligt terrängkörningslagstiftningen och har den kompetens som överprövningen av sådana beslut förutsätter. Det är därför lämpligt att även de beslut enligt terrängkörningsförordningen som i dag överklagas till regeringen i stället överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningen bedömer att den allmänna forumregeln i 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska gälla. Det innebär att beslut om inrättande av allmän skoterled enligt 10 § samt beslut enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Utredningen bedömer att det finns fördelar med att följa

den allmänna forumregeln eftersom den ger en regional och lokal förankring. Utredningen har övervägt att koncentrera prövningen till en förvaltningsrätt, men anser att skälen för att avvika från den allmänna forumregeln inte är tillräckligt starka.

Allmän förvaltningsdomstol ska pröva överklaganden

I 22 § terrängkörningsförordningen anges att det i 40 § förvaltningslagen finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Hänvisningen motsvarar genom detta de krav som regeringsformen ställer på överklagandebestämmelser i förordning.²² Beslut av en förvaltningsrätt överklagas enligt 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) till kammarrätt, vars beslut i sin tur överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Av 40 § förvaltningslagen respektive 35 § förvaltningsprocesslagen följer att det krävs prövningstillstånd för att kammarrätten eller Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva ett mål.

De beslut som i dag kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 22 § terrängkörningsförordningen kan gälla länsstyrelsens föreskrifter om ytterligare undantag eller undantag i enskilda fall från förbud, det vill säga dispenser som beslutas enligt 12 § i förordningen. Det kan också gälla andra beslut om allmän skoterled enligt 10 § terrängkörningsförordningen än inrättande av sådan, eller länsstyrelsens beslut om naturvårdsvakt enligt 17 § samma förordning. Enligt de uppgifter som utredningen hämtat in har samtliga ärenden som överklagats till förvaltningsrätt rört länsstyrelsers beslut om dispenser enligt 12 § i förordningen.²³

Terrängkörningsutredningen utredde frågan om domstolsslag och kom fram till att det inte borde göras någon ändring av huvudregeln i 22 § terrängkörningsförordningen. Även om det fanns argument för att såväl allmän förvaltningsdomstol som mark- och miljödomstol vore lämpliga som överinstans gjordes bedömningen att det inte fanns skäl att ändra en fungerande ordning.²⁴

Ett grundläggande syfte med terrängkörningslagstiftningen är att skydda naturvärden och allmänna intressen. Ärenden om naturskydd överklagas normalt till mark- och miljödomstol, men det finns

²² Ds 2014:1: *Gröna boken – Riktlinjer för författningskrivning*, s. 82.

²³ SOU 2019:67, s. 360 och utredningens insamling av statistik.

²⁴ SOU 2019:67, s. 364 f.

undantag som till exempel skogsvårdslagen (1979:429) och ärenden om skydds- och licensjakt där överklagande sker till allmän förvaltningsdomstol. Rennäringen utgör ett riksintresse enligt 3 kap. 4 § miljöbalken och mark- och miljödomstolarna är vana vid att väga in det i sina bedömningar. Ärenden enligt rennäringslagen och djurskyddslagen (2018:1192) överklagas dock till allmän förvaltningsdomstol. Som beskrivs i avsnitt 5.4.3 har alla utom tre av de beslut som överklagats till regeringen sedan 2010 gällt tillfälliga förbud för skoterkörning enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen i syfte att skydda ren och renskötsel. Både mark- och miljödomstolarna och förvaltningsrätterna är också vana att tillämpa Århuskonventionens regler. Utredningen bedömer att båda domstolslagen i sig är lämpliga. Århuskonventionen uppställer inget krav på vilken domstol som prövar överklaganden, så länge domstolsförfarandena erbjuder tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och är objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

Med tanke på att antalet överklaganden av beslut enligt terrängkörningsförordningen är lågt framstår det inte som lämpligt att dela upp dem på olika domstolsslag. Utredningen ser inte heller skäl att ändra domstolsslag för alla överklaganden enligt terrängkörningsförordningen från allmän förvaltningsdomstol till mark- och miljödomstol. Ett sådant förslag skulle också ligga utanför utredningens uppdrag. Nästan alla beslut enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen som överklagas gäller skoterförbud till skydd för ren och renskötsel. Sådana frågor hanteras redan i dag av allmän förvaltningsdomstol enligt andra speciallagar. Utredningen föreslår därför att allmän förvaltningsdomstol ska utgöra överinstans för samtliga beslut som överklagas enligt terrängkörningsförordningen.

Beslut enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen kan avse allt från mycket tillfälliga till långsiktiga begränsningar och förbud mot terrängkörning. Tillfälliga förbud syftar normalt till att undvika störning av renar under perioden för renflytt och kalvning på senvinter och vår. Sådana behov kan uppkomma med kort varsel och kräver ofta en snabb handläggning. Beslut om permanenta förbudsområden tas med längre framförhållning, men kräver normalt mer omfattande utredning. Det finns därmed skillnader mellan olika typer av förbud enligt 15 och 16 §§, men utredningen bedömer att alla beslut om föreskrifter om förbud bör överklagas i samma ordning.

Två alternativ för fördelning av ärenden

Den allmänna forumregeln 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar anger att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning. Enligt förarbetena till bestämmelsen borde så många måltyper som möjligt förekomma i alla länsrätter och specialforum undvikas. Regeringen ansåg också att det skulle uppnås en bättre lokal förankring om måltyper spreds på alla domstolar. Det kunde dock finnas anledning till avvikelser i enstaka fall från den principen, förutsatt att det fanns starka skäl för en annan ordning. Enbart det förhållandet att det rörde sig om ett begränsat antal mål bedömdes inte vara ett sådant skäl.²⁵

I samband med en översyn av forumreglerna för allmän förvaltningsdomstol ansåg regeringen att de bör knyta an till var den enskilde finns och inte var den beslutande myndigheten är belägen. Reglerna borde också utformas så att de ledde till en jämn och förutsebar måltillströmning till samtliga förvaltningsrätter. Regeringen valde därför att inte föreslå någon förändring av den allmänna forumregeln.²⁶

De ärenden som redan i dag överklagas till förvaltningsdomstol enligt 22 § terrängkörningsförordningen fördelas geografiskt i enlighet med den allmänna forumregeln. Under 2019–2022 har mellan 12 och 24 ärenden om året kommit in till förvaltningsrätterna. Under de åren kom mellan ett och sex ärenden om året in till kammarrätt och högst ett ärende om året till Högsta förvaltningsdomstolen.²⁷

Av de överklaganden av beslut enligt 15 § terrängkörningsförordningen som har gjorts sedan 2010 har sammanlagt 16 beslut fattats av kommuner i Norrbottens län (Kiruna, Arjeplog och Jokkmokk) som ligger i Förvaltningsrätten i Luleås domkrets. Två överklaganden har gällt beslut av kommuner i Västerbottens län (Storuman och Vilhelmina) som ligger i Förvaltningsrätten i Umeås domkrets. Tre överklaganden har gällt beslut av kommuner i Jämtlands län (Berg, Härjedalen och Strömsund) som ligger i Förvaltningsrätten i Härnösands domkrets. Av de överklaganden av beslut enligt 16 § terrängkörningsförordningen som har gjorts sedan 2010 har sex beslut fattats av länsstyrelsen i Norrbottens län, fyra beslut

²⁵ Prop. 1993/94:133, *Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna*, s. 32.

²⁶ Prop. 2012/13:45, *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess*, s. 86.

²⁷ Uppgifter från Domstolsverket, 22 mars 2022.

fattats av länsstyrelsen i Västerbottens län och ett beslut har fattats av länsstyrelsen i Jämtlands län. Med en geografisk spridning mellan domstolarna kommer därmed sannolikt huvuddelen av överklagandena att göras till Förvaltningsrätten i Luleå medan övriga domstolar bara kommer att hantera enstaka ärenden.

Alternativet till att sprida ärendena geografiskt i enlighet med den allmänna forumregeln är att koncentrera alla överklaganden till en och samma förvaltningsrätt. Det finns särskilda forumregler för vissa måltyper i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m., som anger att en utpekad förvaltningsrätt är behörig domstol vid överklagande av vissa beslut.

Ett sådant specialforum finns enligt 7 g § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. för beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo eller kungsörn. Dessa överklagas exklusivt till Förvaltningsrätten i Luleå. Ett argument som fördes fram i förarbetena för att koncentrera alla ärenden om licens- eller skydds-jakt på rovdjur till en förvaltningsrätt var att det rörde ett begränsat antal mål som ställer krav på skyndsam handläggning.²⁸ Genom att koncentrera prövningen till en förvaltningsrätt ansågs en viss specialisering kunna uppnås hos domstolen i fråga om de många gånger mycket avancerade juridiska bedömningar som aktualiseras vid överprövningen av sådana jaktbeslut. Flertalet remissinstanser tillstyrkte eller hade inget att invända mot förslaget att samla dessa mål hos en förvaltningsrätt.²⁹

Samma argument skulle kunna anföras för besluten enligt terrängkörningslagstiftningen; det rör sig om ett begränsat antal beslut och ärendena är många gånger av brådskande karaktär. Som framgår ovan skulle flertalet beslut även enligt forumregeln i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar överklagas till Förvaltningsrätten i Luleå, och utredningen har därför övervägt att koncentrera prövningen av ärendena om inrättande av allmän skoterled enligt 10 § samt beslut enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen till denna domstol. Vid Förvaltningsrätten i Luleå är vissa domare utsedda att hantera målen om jakt på rovdjur. Förvaltningsrätten i Luleå har till utredningen fört fram att det är ett väl fungerande system som ger förutsättningar för att hantera ärenden så snabbt som ofta krävs.

²⁸ Näringsdepartementets promemoria, *Överprövning av beslut om skydds- och licensjakt för vissa rovdjur*, N2015/07181, 20 oktober 2015, s. 64 och 69.

²⁹ Näringsdepartementets promemoria, *Ändring av jaktförordningen och förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet*, N2016/02157, 16 mars 2016, s. 5 och 7.

Utredningen kan se fördelar både med att följa den allmänna forumregeln och att koncentrera överprövningen till en och samma förvaltningsrätt. I förarbetena till den allmänna forumregeln ställdes dock relativt höga krav för avvikelser från den och det är få andra ärendetyper som har koncentrerats till en och samma domstol. Utredningen föreslår därför att den allmänna forumregeln ska gälla så att beslut om inrättande av allmän skoterled enligt 10 § samt beslut enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Det är samma princip som gäller för fördelning av överklaganden av andra typer av beslut enligt terrängkörningsförordningen, vilket i sig är ett starkt argument för att fördela även nu aktuella beslut på samma sätt. Flera myndigheter och organisationer har för utredningen framhållit vikten av att överprövande instans har mycket god sakkunskap om lokala och regionala förhållanden som till exempel rennärning, lokalbefolkningens friluftsliv och besöksnäring, vilket också talar för att fördela överklaganden geografiskt.

5.2.3 Vissa bestämmelser om överklagande ska meddelas i lag

Förslag: Bestämmelserna om vilka beslut enligt terrängkörningsförordningen som går att överklaga, vilka myndigheter som ska ha rätt att överklaga besluten och inom vilken tid besluten ska överklagas ska meddelas i lag och inte i förordning.

Skälen för utredningens förslag

Eftersom utredningens förslag är att beslut enligt terrängkörningsförordningen ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol kommer bestämmelser om vilka beslut som ska gå att överklaga utgöra bestämmelser om rättegång som enligt 11 kap. 2 § regeringsformen ska meddelas i lag. I 22 § terrängkörningsförordningen anges att det i 40 § förvaltningslagen finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att det för de beslut enligt terrängkörningsförordningen som utgör förvaltningsbeslut finns bestämmelser om överklagande i lag. När det däremot gäller beslut om

föreskrifter enligt 15 eller 16 § terrängkörningsförordningen behöver sådana bestämmelser införas i lag. Det ska därför anges i terrängkörningslagen att beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § terrängkörningslagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av samma skäl behöver bestämmelser om talerätt och överklagandetid meddelas i lag. Beslut enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen delges endast markägaren varför överklagandetiden behöver regleras särskilt för att överklagandetiden inte ska löpa för evigt för andra än denne.

I 23 § terrängkörningsförordningen finns bestämmelser om Naturvårdsverkets rätt att överklaga beslut enligt terrängkörningsförordningen samt inom vilken tid Naturvårdsverket ska överklaga besluten. Även dessa bestämmelser behöver meddelas i lag som en följd av utredningens förslag.

Utredningen föreslår därför att det i en ny paragraf i 3 b § terrängkörningslagen anges att en förvaltningsmyndighets eller kommuns beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § samma lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vidare ska det i en ny paragraf, 3 c § terrängkörningslagen, anges att ett överklagande av ett beslut enligt 3 b § samma lag ska ha kommit in till den kommun eller den länsstyrelse som fattat beslutet inom tre veckor från den dag då kommunen eller länsstyrelsen kungjorde föreskrifterna i länets eller kommunens författningssamling.

Bestämmelserna om Naturvårdsverkets rätt att överklaga vissa beslut samt inom vilken tid Naturvårdsverket ska överklaga besluten ska införas i en ny paragraf, 3 d § terrängkörningslagen.

Det bör särskilt anges att besluten får överklagas och inom vilken tid överklagandet ska ha kommit in till beslutsmyndigheten

Allmänna regler om överklagande av förvaltningsbeslut finns i förvaltningslagen (2017:900). I 22 § terrängkörningsförordningen anges att det i 40 § förvaltningslagen finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. I 40 § förvaltningslagen anges att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Det finns alltså redan stöd i lag för att förvaltningsbeslut enligt terrängkörningsförordningen ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Sådant

lagstöd saknas dock för överklagande av de föreskrifter som utgör normer och som kan beslutas enligt förordningen.

I 23 § tredje stycket terrängkörningsförordningen anges att beslut enligt 10 § i förordningen om att inrätta en allmän skoterled får överklagas till regeringen, och i 24 § samma förordning anges att beslut enligt 15 och 16 §§ i förordningen också får överklagas till regeringen. I övrigt saknas regler om vilka beslut enligt terrängkörningsförordningen som är överklagbara, och det ligger utanför utredningens uppdrag att se över detta. Det innebär att överklagbarheten får prövas mot 41 § förvaltningslagen. Den bestämmelsen anger att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Som beskrivs i avsnitt 3.5.3 gäller enligt 30 § a myndigheters beslut om föreskrifter. Enligt 1 § samma förordning får dock normbeslut överklagas om det anges i lag eller förordning. Eftersom överklagande med utredningens förslag ska ske till domstol måste bestämmelserna enligt regeringsformen införas i lag. Det behöver alltså regleras i terrängkörningslagen att länsstyrelsernas beslut enligt 16 § terrängkörningsförordningen får överklagas. Samma sak bör även gälla för de kommunala föreskrifter som meddelats med stöd av 15 § terrängkörningsförordningen. Även det bör därför anges i terrängkörningslagen.

Eftersom föreskrifterna enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen är beslutade med stöd av 3 § terrängkörningslagen bör bestämmelsen hänvisa till den bestämmelsen. För att inte regeringens beslut om föreskrifter ska gå att överklaga till allmän förvaltningsdomstol behöver det anges särskilt i bestämmelsen att rätten att överklaga endast gäller förvaltningsmyndigheters och kommuners beslut.

Utredningen föreslår därför att det särskilt anges i en ny paragraf, 3 b § terrängkörningslagen, att beslut av en förvaltningsmyndighet eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § i lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen framgår att beslut om föreskrifter inte delges andra än markägare. För att inte överklagandetiden ska löpa för evigt för andra än markägare behöver detta regleras i lag. Utredningen föreslår därför att det i en ny paragraf i 3 c § terrängkörningslagen ska anges att överklaganden av beslut enligt 3 b § ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från

den dag då kommunen eller länsstyrelsen kungjorde föreskrifterna. Bestämmelser om hur kungörelsen ska ske finns i 8 kap. 13 § kommunallagen (2017:725) respektive 9 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

Bestämmelser om att Naturvårdsverket får överklaga vissa beslut och inom vilken tid det ska ske behöver meddelas i lag

I 23 § terrängkörningsförordningen finns bestämmelser om Naturvårdsverkets rätt att överklaga beslut enligt terrängkörningsförordningen samt inom vilken tid Naturvårdsverket ska överklaga besluten. Utredningen har inte i uppdrag att föreslå ändringar av detta. Eftersom besluten enligt förslaget ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för till regeringen behöver bestämmelserna om vem som har rätt att överklaga ett beslut samt inom vilken tid överklagandet ska ske meddelas i lag. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om Naturvårdsverkets rätt att överklaga vissa beslut enligt terrängkörningsförordningen och inom vilken tid införs i en ny paragraf, 3 d § terrängkörningslagen.

Överklagandeförbud för föreskrifter bör inte införas

Utredningen har utrett alternativet att införa ett överklagandeförbud för de beslut om föreskrifter som i dag överklagas till regeringen men kommit fram till att det inte är lämpligt. Skälen för detta är att besluten kan komma att omfattas av Århuskonventionens krav på rätten till rättslig prövning och Europakonventionens krav på tillgång till domstolsprövning, se avsnitt 5.2.1. Beslut om inrättande av allmän skoterled och förbud mot eller begränsningar för terrängkörning kan dessutom ibland utgöra beslut i enskilda fall och bör därför kunna överklagas.

Överklagbarhet av andra beslut enligt terrängkörningsförordningen

Det ligger utanför utredningens uppdrag att se över vilka beslut enligt terrängkörningslagstiftningen som bör kunna överklagas. Utredningen noterar att Terrängkörningsutredningen lämnat sådana för-

slag men att dessa inte har genomförts. Överklagbarheten får alltså på samma sätt som i dag bedömas enligt 41 § förvaltningslagen.

5.3 Synpunkter från samrådet

Naturvårdsverket och *Kammarkollegiet* anser att det skulle kunna öka effektiviteten i hanteringen av överklaganden som omfattas av utredningens direktiv om länsstyrelsen blir överprövningsinstans i stället för regeringen. Dessutom rör terrängkörningsbesluten ofta rennärings- och behovet av regional kunskap hos överprövningsmyndigheten kan behöva beaktas.

Länsstyrelsen i Kalmar län menar att överklagade beslut enligt terrängkörningsförordningen bör prövas av annan myndighet än regeringen och att det bör leda till kortare handläggningstider. Länsstyrelsen anser att det kan ifrågasättas om behovet av demokratisk förankring av normbeslut är ett tillräckligt skäl för att regeringen ska utgöra överinstans för denna prövning. *Länsstyrelserna i Jämtlands län* och *Dalarnas län* anser att överklagade beslut enligt 10, 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen även fortsatt bör prövas av regeringen. Länsstyrelsen i Jämtlands län har inga invändningar mot att beslut enligt 15 § överklagas till förvaltningsrätten, men ser heller inga reella vinster med en sådan förändring. *Länsstyrelsen i Gotlands län* framför att redan i dag överprövas inte alla normbeslut av regeringen. Mot den bakgrunden och då beslut enligt terrängkörningsförordningen inte innehåller de politiska övervägningar som motiverar att beslut ska fattas av regeringen bör överprövning i stället ske av förvaltningsmyndighet eller domstol.

Länsstyrelsen i Västerbottens län påpekar att de beslut om begränsningar enligt terrängkörningsförordningen som nämns i utredningens direktiv kan vara av olika art, allt från ytterst tillfälliga till permanenta begränsningar, och att utredningen skulle kunna analysera möjligheten till en differentiering av överprövningen. Länsstyrelsen anser även att det är viktigt att överprövande instans har mycket god sakkunskap om lokala och regionala förhållande som till exempel rennärings-, lokalbefolkningens friluftsliv och besöksnäring. Länsstyrelsen är skeptisk till att vara överprövande myndighet av kommunala beslut eftersom det finns en stor risk att det skulle påverka länsstyrelsens samarbete med kommunerna negativt.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att länsstyrelserna generellt torde ha större kännedom om de lokala förhållanden jämfört med en överinstans som är lokaliserad utanför det län där det enskilda ärendet prövas. Länsstyrelsen ifrågasätter om det är lämpligt att länsstyrelsen i ett och samma ärende yttrar sig till kommunen och därefter prövar en eventuell överklagan av det kommunala beslutet.

Även *Sveriges Snöskoterägares Riksorganisation (SNOFED)* anser att beslut om terrängkörning bör fattas på lokal nivå eftersom det är viktigt med kunskap om förhållandena på platsen. SNOFED pekar på att lokal förankring kan både ge kortare prövningsprocess och större acceptans för de beslut som fattas. Tidsaspekten är avgörande och om en överprövning går avsevärt mycket kortare hos domstol än hos regeringen är det ett bättre alternativ.

Sametinget menar att regeringens tolkning att med stöd av 24 § terrängkörningsförordningen avvisa samebyars överklagan av kommunala beslut om att inte meddela tillfälliga skoterförbud i praktiken innebär att det inte är möjligt för samebyar att få frågor som rör skyddet av sin egendom rättsligt prövade. Sametinget anser därför att det bör övervägas om beslut enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen i stället ska överklagas till en förvaltningsmyndighet eller domstol.

Lantbrukarnas riksförbund menar att det när det gäller de rättighetskonflikter som finns i frågor som relaterar till rennärings inte är lämpligt att överprövningen flyttas från regeringen till en domstol förrän man genom lagstiftning tydligare reglerat vilka hänsyn och rättigheter domstolen ska beakta vid sin prövning. Till dess att man löst rättighetsfrågorna så att det blir möjligt för de allmänna förvaltningsdomstolarna att bedöma dem, finns det en större acceptans för beslutet om regeringen gjort en sammanvägd överprövning av beslut om allmänna skoterleder.

Svenska Samernas Riksförbund (SSR) anser att politiska överväganden i de frågor som omfattas av utredningens direktiv bör minimeras och att kommunerna därför inte bör få besluta om tillfälliga regleringsområden. SSR anser att det alltid finns en risk för politiserade beslut när regeringen är överinstans. Om kommunerna fortsatt ska vara beslutande skulle det minimera den politiska dimensionen att göra länsstyrelserna till överprövningsmyndighet. Vidare gör en sådan prövningsordning det möjligt med en ytterligare över-

prövning i domstol, vilket är att föredra utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Svemin menar att besluten enligt terrängkörningslagstiftningen som omfattas av utredningens direktiv är sådana som innehåller tydliga politiska överväganden och även fortsatt bör överklagas till regeringen.

5.4 Bakgrund

5.4.1 Gällande rätt

Terrängkörningslagstiftningen är en förbudslagstiftning som syftar till att skydda allmänna intressen mot skador och störningar som orsakas av trafik med motordrivna fordon. Mark och vegetation ska skyddas mot skador samtidigt som störningar på fauna och friluftsliv ska minimeras.³⁰ Eftersom syftet med lagstiftningen är att skydda allmänna intressen gäller förbuden även markägare.³¹

Terrängkörning med motordrivna fordon är enligt 1 § första stycket terrängkörningslagen förbjuden på barmark och på snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog och på snötäckt jordbruksmark, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på marken.

Uttrycket terräng innebär områden som inte är väg eller allmänt befarna, utan till exempel åkrar, ängar, parker och andra obanade naturområden.³² Med allmänna intressen avses till exempel rennäringens intresse av att renarnas kalvningsland fredas eller skydd för annan näringsverksamhet som är sårbar för till exempel buller och som är av stor betydelse för befolkningen i en bygd.³³

Även om terrängkörningslagen utgör en förbudslagstiftning innebär 1 § att körning på snötäckt mark är tillåten, förutom i de fall som anges i punkterna 2 och 3. Enligt 1 § andra stycket terrängkörningslagen kan regeringen också bestämma att sådan körning är förbjuden även på annan mark inom så kallade regleringsområden i

³⁰ Prop. 1995/96: 226, s. 23.

³¹ Prop. 2017/18:192, *Bemyndigande i terrängkörningslagen*, s. 5.

³² Terrängkörningsutredningen har föreslagit att begreppet terräng i 2 § förordningen (2001:651) om vägtrafik ska definieras som ett område som inte är väg, på land eller på isbelagt vatten, se SOU 2019:67, s. 263.

³³ Prop. 1975/76: 67, s. 45–46.

delar av fjällområdet. Vilka delar det omfattar anges i bilagor till terrängkörningsförordningen.

I 1 § terrängkörningsförordningen föreskrivs undantag från förbuden för terrängkörning för viktiga samhällsfunktioner som sjukvård och brandkår samt för viss näringsverksamhet som till exempel renskötsel. Enligt 7 § samma förordning gäller generella undantag för jordbruk och skogsbruk från förbuden.

Beslut om allmän skoterled

Enligt 10 § terrängkörningsförordningen får länsstyrelsen besluta att inrätta en allmän skoterled inom regleringsområden i fjällområden som omfattas av förbud som regeringen beslutat om enligt 1 § andra stycket terrängkörningslagen. Inom övriga områden får länsstyrelsen eller kommunen besluta om en skoterled ska vara allmän eller om en sådan led ska dras in. För beslut om allmän skoterled krävs enligt 10 § terrängkörningsförordningen medgivande av berörd markägare.

Föreskrifter om ytterligare förbud

I förarbetena till terrängkörningslagen konstaterades att det finns ett stort behov av att kunna besluta om tillfälliga, eller i vissa fall mer långsiktiga, förbud eller föreskrifter för terrängkörning för att begränsa det utrymme som terrängkörningslagen medger trots att det är en förbudslagstiftning. Förbuden kan behövas till exempel i anslutning till renarnas kalvningsperiod från april till juni, det vill säga tiden före, under och efter kalvningen. På vintern kan det behövas tillfälliga förbud för att till exempel värna älgar, renar och andra djur i perioder när det är svårt för djuren att hitta föda, till exempel då det är väldigt mycket snö eller om det är ovanligt kallt.³⁴

I 3 § terrängkörningslagen anges att regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för sådan terrängkörning inom visst område som i annat fall än som avses i 1 § kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Sådana föreskrifter får dock inte innebära något onödigt hinder för

³⁴ Prop. 2017/18:192, s. 6.

körning som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål.

Enligt 15 § terrängkörningsförordningen får kommunerna, efter att ha gett länsstyrelsen tillfälle att yttra sig, meddela sådana föreskrifter som avses i 3 § samma lag för områden inom den egna kommunen. Ett beslut att meddela sådana föreskrifter ska delges markägaren och en kopia av beslutet ska snarast skickas till länsstyrelsen.

Enligt 16 § terrängkörningsförordningen får länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter som avser områden som omfattar mer än en kommun. Länsstyrelsen ska ge de berörda kommunerna tillfälle att yttra sig och en kopia av beslutet ska snarast skickas till de berörda kommunerna. Beslutet ska också delges markägaren.

När terrängkörningsförordningen trädde i kraft var det enbart länsstyrelsen som hade möjlighet att föreskriva ytterligare förbud jämfört med bestämmelserna i 1 § terrängkörningslagen. I förarbetena motiverade regeringen det med att länsstyrelsen bäst kunde göra en rimlig avvägning mellan berörda skyddsintressen och behovet av att i vintertid kunna färdas i terrängen. Dessutom angavs att länsstyrelserna kände till de lokala förhållandena väl och hade möjlighet att anpassa föreskrifterna efter de behov som fanns.³⁵

Genom en ändring 1997 av 15 § terrängkörningsförordningen infördes en rätt för kommuner att meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för terrängkörning enligt 3 § terrängkörningslagen. Regeringens skäl för ändringen var att kommuner borde ges möjlighet att inrätta regleringsområden för terrängkörning i syfte att öka det lokala ansvarstagandet för skotertrafiken.³⁶

I ett ärende³⁷ 2016 om överklagande av en kommuns beslut enligt 15 § terrängkörningsförordningen konstaterade dock regeringen att det saknades stöd i lag för den bestämmelse i terrängkörningsförordningen som gav kommunen rätt att förbjuda eller meddela föreskrifter för viss terrängkörning.³⁸ Regeringen upphävde därför kommunens överklagade beslut och inledde en översyn av lagstiftningen.

Översynen resulterade i att regeringen föreslog att ett bemyndigande för kommunerna skulle införas i 3 § terrängkörningslagen. Förslaget antogs av riksdagen och trädde i kraft 2018.

³⁵ Prop. 1975/76:67, s. 40.

³⁶ Prop. 1995/96: 226, s. 30.

³⁷ Regeringens beslut den 23 november 2017 i ärende M2016/02385.

³⁸ Miljödepartementets promemoria, *Förbud mot och begränsningar för terrängkörning i en kommun*, dnr M2017/02880, 2017.

5.4.2 Regeringen som överinstans

Överklagande enligt terrängkörningsförordningen

Huvudregeln för överklagande enligt terrängkörningsförordningen finns i 22 § i förordningen. Bestämmelsen hänvisar till 40 § förvaltningslagen som anger att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I praktiken är det i första hand beslut om dispens från förbudet för terrängkörning som kommit att prövas i förvaltningsdomstol.³⁹

Ett beslut om inrättande av allmän skoterled enligt 10 § terrängkörningsförordningen överklagas enligt 23 § tredje stycket samma förordning till regeringen. Det är därmed bara beslut om inrättande av skoterled som överklagas till regeringen medan övriga beslut om skoterled överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 22 §. Även Naturvårdsverket får överklaga beslut om inrättande av allmän skoterled för att ta till vara allmänna intressen. Naturvårdsverket får föra talan mot länsstyrelsens beslut enligt förordningen och sådan talan är inte inskränkt till viss tid.

Enligt 24 § terrängkörningsförordningen överklagas även kommunens eller länsstyrelsens beslut om föreskrifter om ytterligare förbud eller begränsningar för terrängkörning enligt 15 eller 16 §§ samma förordning till regeringen.

Terrängkörningsutredningen

Terrängkörningsutredningen har utrett frågan om regeringen fortsatt bör vara överinstans för prövning av beslut om inrättande av allmän skoterled och förbud mot eller begränsningar för terrängkörning enligt terrängkörningsförordningen. Utredningen ansåg att rättsutvecklingen starkt talade för att avlasta regeringen prövningarna enligt terrängkörningslagstiftningen. Argumenten från de riktlinjer som riksdagen ställde sig bakom 1984 om politisk styrning av praxis, se avsnitt 3.1.3, ansågs stämma dåligt med rätten till domstolsprövning. Dessutom var det inte givet att terrängkörningslagstiftningen gav utrymme för politiska överväganden.⁴⁰

³⁹ Se till exempel Kammarrätten i Sundsvalls beslut den 23 maj 2016 i mål nr 513–16, den 4 mars 2021 i mål nr 2519–20 och den 24 oktober 2022 i mål nr 1883–22.

⁴⁰ SOU 2019:67, s. 365.

Terrängkörningsutredningen bedömde ändå att det inte borde göras någon förändring av instansordningen eftersom sådana beslut ansågs utgöra normbeslut. Enligt utredningen var det fortfarande viktigt att sådana beslut var demokratiskt förankrade. Utredningen konstaterade att besluten enligt terrängkörningsförordningen fattades av kommunens politiska organ och att det därmed ändå fanns ett visst politiskt inslag i dessa sammanhang.⁴¹

Terrängkörningsutredningen bedömde vidare att det ofta var fråga om en avvägning mellan två motstående allmänna intressen, framför allt ortsbefolkningens behov av terrängkörning för transporter ställt mot rennäringens behov av att säkerställa en så störningsfri miljö som möjligt för renen under dess kalvningsperiod. Prövningarna handlade därmed om att ge ett allmänt intresse företräde framför ett annat i princip lika starkt allmänt intresse. Dessutom anfördes att det inte kunde bortses från att det fanns vissa politiska inslag när det gällde kommunala beslut om föreskrifter om förbud eller begränsningar för terrängkörning. Utredningen ansåg därför att överklaganden av sådana beslut lämpade sig mindre väl för domstolsprövning.⁴²

Terrängkörningsutredningen noterade vidare att föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för terrängkörning inom visst område i princip blev ett områdesskydd som hade vissa likheter med områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Utredningen konstaterade att beslut om områdesskydd enligt miljöbalken överklagas till regeringen. Utredningen ansåg också att det i frågan om överklagandeinstans borde vägas in att områden för vilka det meddelas föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för terrängkörning i vissa fall anslöt till regleringsområden eller områden som var skyddade enligt 7 kap. miljöbalken.⁴³

Naturvårdsverket, som var den enda remissinstansen som yttrade sig i frågan om regeringen som överklagandeinstans, ansåg att det borde övervägas om överklaganden av kommunalt beslutade föreskrifter enligt 15 § terrängkörningsförordningen skulle överklagas till länsstyrelsen i stället för till regeringen. Nästa instans i prövningsordningen bedömdes i sådana fall vara förvaltningsrätt alternativt

⁴¹ SOU 2019:67, s. 365–366.

⁴² SOU 2019:67, s. 365–366.

⁴³ SOU 2019:67, s. 366.

mark- och miljödomstol. Naturvårdsverket ansåg att en sådan ordning skulle öka effektiviteten i hanteringen av dessa överklaganden.⁴⁴

Förtydligande av talerätt och tid för överklagande

Terrängkörningsutredningen konstaterade också att dagens terrängkörningslagstiftning saknade bestämmelser om vem som har rätt att överklaga beslut till regeringen och hur länge den rätten gäller.⁴⁵ Utredningen bedömde att det fanns behov av förtydliganden och föreslog att sökanden, som beslutet angår, och kommunmedlemmar i berörd kommun skulle få överklaga beslut om föreskrifter om förbud och begränsningar för terrängkörning till regeringen. Med beaktande av Århuskonventionen skulle också en del beslut i enskilda fall få överklagas av organisationer som uppfyllde vissa kriterier som borde vara desamma som i 16 kap. 13 § miljöbalken. Utöver det föreslog utredningen att det skulle införas tydligare bestämmelser om delgivning och om beräkning av tid för överklagande av beslut om föreskrifter.⁴⁶

5.4.3 Statistik för regeringens prövningar

Inkomna överklaganden

Utredningen har analyserat regeringens prövningar av beslut enligt terrängkörningsförordningen för åren 2010 till och med november 2023. Det rör sig sammanlagt om 31 beslut, varav ett ärende kom in till regeringen 2010, ett under 2013 och resterande 29 från och med 2016. Samtliga dessa ärenden har lett till regeringsbeslut. Därutöver kom fyra ärenden in under 2019 och 2020 som lades till handlingarna utan regeringsbeslut. Dessa lämnas därför utanför statistiken i detta avsnitt. Utanför statistiken lämnas även ett överklagat beslut som gällde ett skoterförbud som inte kom att träda i kraft och som regeringen därför skrev av från vidare handläggning.⁴⁷ Alla utom tre av de ärenden som avslutats hittills handlade om tillfälliga förbud mot terrängkörning till skydd för rennäringen och renar. Två ärenden

⁴⁴ Naturvårdsverket (2020), s. 11.

⁴⁵ SOU 2019:67, s. 366.

⁴⁶ SOU 2019:67, s. 366–368.

⁴⁷ Regeringens beslut den 2 november 2023 i ärende KN2023/00952.

avsåg formella fel i beslutsfattandet och ett ärende avsåg förbud för terrängkörning främst till förmån för en skidanläggning. I september 2023 fanns ett pågående ärende hos regeringen, som avsåg beslut av en länsstyrelse om fast datum för stängning av skoterled.

En förklaring till att antalet överklagade ärenden har stigit efter 2016 är att körning med snöskoter har ökat, särskilt i form av nöjeskörning inklusive friåkning. I kombination med att dagens snöskotrar är kraftigare och kan köras i fler typer av förhållanden än tidigare leder det till mer störningar.⁴⁸ Klimatförändringar har också bidragit till att renarna har behövt flyttas tidigare till fjället från vinterbetet. Renarna har haft svårare att hitta mat och är därför känsligare för störningar från skoterkörning. Dessa faktorer har enligt vad som framförts till utredningen lett till fler beslut om förbud för terrängkörning, samtidigt som medvetenhet om möjligheten att överklaga sådana beslut har ökat.

Handläggningstid och typ av beslut

Medelvärdet för handläggningstiden hos regeringen för de 31 ärenden som avslutats hittills har varit strax under tre månader. I den statistiken har inte det ärende som avsåg en skidanläggning medräknats och där handläggningstiden uppgick till 28 månader. Den kortaste handläggningstiden uppgick till drygt en vecka och den längsta till 15 månader. I 16 av ärendena var handläggningstiden ungefär en månad.

Samtliga ärenden som regeringen har fattat beslut i mellan 2010 och september 2023 har rört beslut om förbud mot terrängkörning med skoter enligt 15 eller 16 §§ terrängkörningsförordningen. Av dessa har 20 ärenden gällt överklagande av kommunens beslut enligt 15 § och 11 ärenden överklagande av beslut av länsstyrelse enligt 16 § terrängkörningsförordningen. Inte något ärende har gällt inrättande av allmän skoterled enligt 10 § terrängkörningsförordningen.

En prövning i sak har gjorts i 12 av de 31 överklagade ärendena. I samtliga fall beslutade regeringen att omfattningen av förbudet mot terrängkörning antingen skulle kvarstå i enlighet med kommunens eller länsstyrelsens beslut eller utökas. I elva ärenden avskrevs

⁴⁸ Naturvårdsverket (2019b), s. 19–21. Snö- och terrängfordonsbranschen (2022).

överklagandet på grund av att tiden för förbud mot terrängkörning redan hade passerats när ärendet prövades av regeringen. I övriga ärenden hade till exempel den sökande inte talerätt eller prövningen avsåg endast formalia.

I två ärenden⁴⁹ från 2020 respektive 2022 har regeringen beslutat att avvisa överklagandet med motiveringen att ett beslut att inte meddela en föreskrift om tillfälligt skoterförbud inte kunde överklagas enligt 24 § terrängkörningsförordningen. Beslutet från 2020 gällde ett överklagande där en kommun avslagit en ansökan från två samebyar om tillfälligt förbud mot terrängkörning enligt 15 § terrängkörningsförordningen. Samebyarna hänvisade till djurskyddet och rennäringen. Även länsstyrelsen överklagade kommunens beslut till regeringen och yrkade bifall till samebyarnas ansökan. Regeringen angav att den inte prövade ärendet och anförde att eftersom kommunens beslut innebar att föreskrifter inte infördes om förbud mot eller begränsningar av terrängkörning kunde det inte anses vara ett sådant beslut som kan överklagas till regeringen enligt 24 § terrängkörningsförordningen.

Även beslutet från 2022 gällde en överklagan från en sameby av en kommuns beslut om att inte införa tillfälligt förbud mot terrängkörning. Regeringen prövade inte heller det ärendet med hänvisning till att kommunens beslut inte innebar att några föreskrifter infördes. I avsnitt 3.5.2 beskrivs möjligheterna att överklaga så kallade nollbeslut, det vill säga beslut att inte vidta någon åtgärd, och hur regeringens och Mark- och miljööverdomstolens praxis skiljer sig åt i detta avseende.⁵⁰

Geografisk fördelning av ärenden

Alla granskade regeringsbeslut om terrängkörning avser skoterkörning i de norra delarna av landet. Sex av de överklagade besluten fattades av Länsstyrelsen i Norrbottens län, tre av Länsstyrelsen i Västerbottens län och ett av Länsstyrelsen i Jämtlands län. Elva beslut meddelades av Kiruna kommun, tre beslut av Arjeplogs kommun och ett beslut av Härjedalens, Jokkmokks, Storumans, Vilhelmina respektive Strömsunds kommun.

⁴⁹ Regeringens beslut den 14 maj 2020 i ärende M2020/00673 och den 19 maj 2022 i ärende M2020/00816.

⁵⁰ Se till exempel MÖD 2011:46 och MÖD 2014:30.

5.4.4 Intressen som berörs av terrängkörning

Överklagade beslut gäller normalt skydd för ren och renskötsel

Samtliga ärenden, utom tre, om förbud för terrängkörning som överklagats till regeringen sedan 2010 har gällt tillfälliga förbud till skydd för renar. Den främsta anledningen till sådana förbud är att vajorna (honrenarna) behöver betesro före och under kalvning. Det kan också behövas förbud för att skydda renar i direkt anslutning till vårflyttningen, som kan vara lång och ansträngande för renen.⁵¹

Renarna kan också vara i dålig kondition om vintern har varit svår och behöver då total betesro tills nytt bete blir tillgängligt. Då kan även en liten störning från exempelvis skotertrafik göra att renarna dör av stress och utmattning. Det kan också behövas skydd om betet på fjället är dåligt. Om renarna skräms kan de vandra mycket långt med risk för att de inte överlever om de är försvagade. Det medför även merarbete för rensköterna. När stora grupper av renar samlas på ett område i skogslandet är renarna också särskilt känsliga de första veckorna efter förflyttningen och behöver betesro. Därför kan det behövas skydd av betet på vinterbeteslandet i skogen.⁵²

Allmänna intressen

Enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen kan kommuner respektive länsstyrelser införa förbud eller begränsningar för terrängkörning om den kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. I förarbetena till terrängkörningslagen angavs rennäringens intresse av att renarnas kalvningsland fredas som exempel på vad som avses med allmänna intressen. Det angavs också att möjligheten att införa ytterligare förbud för terrängkörning även borde kunna användas för att meddela föreskrifter till skydd för annan näringsverksamhet som är sårbar för bland annat buller och vars bibehållande är av vikt från allmän synpunkt, till exempel med hänsyn till verksamhetens betydelse för befolkningen i en bygd.⁵³

Att rennäringen är ett allmänt intresse kommer också till uttryck i 3 kap. 5 § miljöbalken. Bestämmelsen anger att rennäringen är ett

⁵¹ SOU 2019:67, s. 23–24. Sametinget (2020).

⁵² SOU 2019:67, s. 23–24 och Sametinget (2020).

⁵³ Prop. 1975/76: 67, s. 45–46.

riksintresse och att mark- och vattenområden som har betydelse för renskötseln ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande. Sametinget är ansvarig myndighet för att peka ut sådana områden och det gäller ofta flyttvägar, svåra passager, kalvningsområden och rastbeten. Eftersom renskötsel utgör ett riksintresse ska det i prövningen göras en avvägning mot andra berörda riksintressen.

Terrängkörningsutredningen konstaterade att beslut om förbud enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen ofta rör två motstående allmänna intressen, framför allt Ortsbefolkningens behov av att kunna använda motordrivet fordon i terräng för transporter ställt mot rennäringens behov av att säkerställa en så störningsfri miljö som möjligt för renen under dess kalvningsperiod. Det finns ingen modell för avvägningen mellan olika allmänna intressen utan den får göras från fall till fall.⁵⁴

Egendomsskyddet

Vad som är ett allmänt intresse kopplar till egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen som anger att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningar som anges i lag. Egendomsskyddet regleras även i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Renskötselrätten är en bruksrätt och en civil rättighet som omfattas av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen och Europakonventionen och ren utgör privat egendom som är skyddad enligt samma bestämmelser. Det innebär att det allmänna inte kan inskränka samebyarnas användning av marken utom då det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.⁵⁵ Skoterkörning kan även påverka annan typ av egendom, som till exempel mark. I förarbetena till genomförandet av Europakonventionen angavs också att den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen inte var möjlig att i detalj beskriva. Det angavs dock att det gäller sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild

⁵⁴ SOU 2019:67, s. 366.

⁵⁵ Bengtsson, Bertil (2004), *Samerätt*, s. 48. SOU 2001:101, *En ny rennäringspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare*, s. 122.

betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för vägar och andra kommunikationsleder med mera måste givetvis kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk bedömning där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle.⁵⁶

Allemansrätten utgör ett allmänt intresse och ett sådant intrång som får inskränka egendomsskyddet. Terrängkörning anses dock vare sig i förarbeten eller doktrin utgöra en del av allemansrätten och är därför ingen inskränkning som ägaren av egendomen som påverkas behöver tåla.⁵⁷

Påverkan på renskötseln och samebyarnas rättigheter

Sverige är bundet av flera konventioner som tillsammans ger långtgående rättigheter för samer till medbestämmande över sina traditionella marker. Sverige har också förbundit sig att följa FN:s urfolksdeklaration⁵⁸ som syftar till att skydda urfolks rättigheter. Sådana rättigheter finns även i svensk lag.

Enligt 1 § rennäringslagen (1971:437) har personer av samisk härkomst rätt att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Enligt bestämmelsen tillkommer renskötselrätten den samiska befolkningen och grundas på urminnes hävd.

I 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen anges att det samiska folkets kultur- och samfundsliv ska främjas. Det innebär att det allmänna har en skyldighet att aktivt främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla allmänintresset rennärning eftersom den är en central del av den samiska kulturen.⁵⁹

Samebyarnas rätt till renskötsel omfattas också av rätten till näringsfrihet i 2 kap. 17 § regeringsformen, vilket innebär att den bara får begränsas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig enbart i syfte att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

⁵⁶ Prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 18 och 48.

⁵⁷ SOU 2019:67, s. 169–171.

⁵⁸ United Nations Declaration on the rights of Indigenous Peoples, 61/295, 13 september 2007.

⁵⁹ Prop. 2008/09:158, *Från erkännande till egenmakt*, s. 67.

Rennäringen är ett allmänt intresse men också ett enskilt intresse som medlemmarna i en sameby har enligt rennäringslagen. Enligt 26 § rennäringslagen får inskränkningar i renskötselrätten endast göras efter godkännande från den enskilde rättighetshavaren eller genom att regeringen upphäver renskötselrätt inom ett område. I ärenden enligt terrängkörningsförordningen har samebyar som juridiska personer talerätt enligt rennäringslagen.

Ren har ett skydd i sig genom att de räknas som tamdjur och omfattas av djurskyddslagen även om de inte hålls i stallar. Samebyarna har dessutom skyldigheter att ta hand om renarna enligt rennäringslagen. Enligt 94 § första stycket 2 och 3 rennäringslagen döms den till böter som med uppsåt eller av oaktsamhet bland annat skrämmer eller på annat sätt ofredar renar som uppehåller sig på ett område där renskötsel är tillåten. Detsamma gäller den som obehörigen driver bort renar från ett sådant område eller hindrar renar från att beta där.

I NJA 2020 s. 3, det så kallade Girjasmålet, fann Högsta domstolen bland annat att samiska markrättigheter hade upparbetats genom urminnes hävd och att det var en folkrättslig princip att vederbörlig hänsyn skulle tas till urfolks sedvanor och sedvanerätt vid tillämpningen av nationell lagstiftning. Domstolen fann också att 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen kunde få viss materiell betydelse när olika faktorer ska vägas mot varandra och att samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötseln, ska tillmätas särskild vikt.

Girjasmålet är ett exempel på att utvecklingen går mot en bredare syn på renskötsel kopplat till samebyarnas rättigheter och kulturella aspekter. Den parlamentariska Renmarkskommittén (N2021:02) som tillsattes 2021 ska bland annat lämna förslag till en ny renskötsellag som ska ersätta den nuvarande rennäringslagen.

Grunder som framförts för förbud mot terrängkörning

Förutom själva påverkan på renarna har samebyarna framfört olika rättsliga grunder för förbud mot terrängkörning i de överklaganden som har gjorts till regeringen. Samebyarna har bland annat lyft behovet av djurskydd och påmint om att det krävs stöd i lag för att inskränka renskötselrätten. Det har också framhållits att terräng-

körning, till skillnad från rennärigen, inte är ett allmänt intresse och att det inte ingår i allemansrätten att få köra skoter. Terrängkörning täcks inte heller av riksintresset om ett rörligt friluftsliv.⁶⁰

Samebyarna har vidare framfört att terrängkörning bryter mot bland annat 94 § rennäringslagen. Enligt bestämmelsen döms den till böter som med uppsåt eller av oaktsamhet bland annat skrämmer eller på annat sätt ofredar renar som uppehåller sig på ett område där renskötsel är tillåten. Detsamma gäller den som obehörigen driver bort renar från ett sådant område eller hindrar renar från att beta där.⁶¹

I flera fall har samebyarna också anfört att kommunernas beslut om förbud mot terrängkörning varit så otydligt motiverade och inneburit så omfattande undantag att förbudet i princip varit verkningslöst, vilket regeringen också konstaterat i flera ärenden där undantagen har begränsats jämfört med kommunens beslut.⁶²

Det har även förekommit att länsstyrelse överklagat ett beslut av en kommun på grund av att kommunen inte tagit tillräcklig hänsyn till djurskydd eller på ett korrekt sätt beaktat rennärigen som allmänt intresse. Länsstyrelsen har också framfört att de undantag från förbuden som kommunen beslutat om varit alltför omfattande, ospecifika och otydliga.⁶³

Grunder som framförts mot förbud av terrängkörning

Även boendeföreningar, näringsidkare, jaktföreningar med flera har överklagat förbud mot terrängkörning eller invänt mot samebyars överklaganden. Grunderna som framförts är att sådana förbud hindrar tillgängligheten till viktiga besöksmål för turistnärigen, rörligheten för att vistas i fjällområdet och tillgång till fiske och jakt.⁶⁴

I en del fall har fastboende begärt att bli undantagna från förbuden och tillåtas att köra skoter till sina fritidshus. De har framfört

⁶⁰ Regeringens beslut den 22 juni 2017 i ärende M2017/00945, den 18 maj 2017 i ärende M2017/00950, den 18 april 2019 i ärende M2019/00873 och den 18 april 2019 i ärende M2019/00849.

⁶¹ Regeringens beslut den 22 juni 2017 i ärende M2017/00945, den 18 maj 2017 i ärende M2017/00950 och den 3 maj 2018 i ärende M2018/00927.

⁶² Regeringens beslut den 22 juni 2017 i ärende M2017/00945, den 18 maj 2017 i ärende M2017/00950, den 18 april 2019 i ärende M2019/00849, den 18 april 2019 i ärende M2019/00873 och 15 april 2021 i ärende M2020/00014.

⁶³ Regeringens beslut den 18 april 2019 i ärende M2019/00873 och den 18 april 2019 i ärende M2019/00849.

⁶⁴ Regeringens beslut den 18 maj 2018 i ärende M2017/00984 och den 15 juni 2017 i ärende M2017/01007.

att förbudsområdena är större än vad som behövs för renskötseln och att det är få renar i områdena. Ett annat argument är att samerna själva kör skoter i områdena i enlighet med undantaget för renskötsel och att renarna därför är vana vid det. Det har också hävdats att förbuden skapar en onödig konfliktsituation och kan leda till att människor inte vill bo kvar i områdena.⁶⁵

I en del ärenden har det framförts invändningar som att kommunerna inte tagit tillräcklig hänsyn till andra intressen än renskötseln och att den inte har företrädare framför andra näringar. Det har ifrågasatts om det finns lagstöd för villkor om att samebyar ska kontaktas innan terrängkörning sker. I ett antal ärenden har klagomål riktats mot att kommunen inte har samrått med alla berörda och att det inte skett något remissförfarande. Det har även hävdats att det förekommit jävssituationer hos de politiska konstellationerna inom kommunerna.⁶⁶

Grunder i regeringens beslut

Regeringen har i sina beslut framhållit att rennäringen är ett sådant allmänt intresse som ska beaktas vid prövningen samt vikten av djurskydd. I flera ärenden har regeringen hänvisat till att det bör finnas goda möjligheter för de med särskilda behov av terrängkörning i området att få dispens från förbuden. Vad gäller invändningarna om bristande samråd har regeringen understrukit att den inte kan styra när och hur kommunerna beslutar om förbud och att det inte finns någon skyldighet för kommunerna att samråda med alla intressenter. Regeringen har i flera ärenden understrukit vikten av att kommunernas beslut behöver vara tydliga och undantagen väl avgränsade för att vara tillämpbara.⁶⁷

⁶⁵ Regeringens beslut den 22 december 2016 i ärende M2016/02846, den 18 maj 2018 i ärende M2017/00984 och den 15 juni 2017 i ärende M2017/01007.

⁶⁶ Regeringens beslut den 22 december 2016 i ärende M2016/02846, den 23 februari 2017 i ärende M2017/00197, den 18 maj 2017 i ärende M2017/00950, den 18 maj 2018 i ärende M2017/00984, den 15 juni 2017 i ärende M2017/01007, den 24 maj 2018 i ärende M2018/01110 och den 17 maj 2018 i ärende M2018/01287.

⁶⁷ Regeringens beslut den 18 april 2019 i ärende M2019/00849, den 18 april 2019 i ärende M2019/00873 och den 15 april 2021 i ärende M2020/00014.

DEL 2

Tillståndsprövning i Sveriges ekonomiska zon

6 Tillståndsprövning i Sveriges ekonomiska zon

6.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att utreda och ta ställning till om länsstyrelsen eller någon annan myndighet bör bereda tillståndsansökningar enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, för att därefter med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Syftet är att åstadkomma en snabb och enkel prövningsprocess samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs. I avsnitt 6.3.1 lämnar utredningen förslag om vilken instans som ska handlägga sådana ansökningar. Utredningen lämnar i avsnitt 6.3.3 även förslag för ytterligare samordning av ärenden som har samband med verksamheter i Sveriges ekonomiska zon vid domstolarna. I avsnitt 6.3.4 behandlas frågan om tidpunkt för avvägning mot försvarsintressena. Förslag om handläggningsbestämmelser finns i avsnitt 6.3.5.

Utredningen har även i uppdrag att utreda om regeringen eller, efter förtydligande från Regeringskansliet, någon annan myndighet bör pröva ärenden om Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, när den verksamhet som ska prövas även är föremål för krav på tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon och 3 § kontinentalsockellagen (1966:315). Förslag i denna del lämnas i avsnitt 6.3.2.

Utredningen ska även föreslå ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Förslag i denna del lämnas i avsnitt 6.3.6.

6.2 Problembeskrivning

I dag krävs en mängd olika tillstånd, dispenser, undantag och andra administrativa åtgärder för en verksamhet i Sveriges ekonomiska zon och i förekommande fall för dess förbindelse med land, om en sådan går till svenskt territorium. Sådana tillstånd hanteras av olika myndigheter och enligt olika regelverk. För en vindkraftspark i zonen kan det till exempel krävas följande tillstånd.

Figur 6.1 Exempel på tillstånd som krävs för etablering av en vindkraftspark i den ekonomiska zonen

Område	Tillstånd	Författning	Prövningsmyndighet
Sveriges ekonomiska zon (SEZ)	Vindkraftspark	Lagen om SEZ	Regeringen
	Vindmätningstation	Lagen om SEZ	Regeringen
Kontinentalsockeln	Utforskning	Kontinentalsockelförordningen (1966:315)	Sveriges geologiska undersökning (SGU) eller regeringen
	Nedläggning av kabel	Kontinentalsockellagen	Regeringen
Territorialhavet	Miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet	Kap. 9 och 11 miljöbalken	Mark- och miljödomstol (MMD)
SEZ, kontinentalsockeln, territorialhavet och land	Natura 2000	Miljöbalken	Länsstyrelse eller MMD
Territorialhavet och land	Nätkoncession	Ellagen (1997:857)	Energimarknadsinspektionen

Följande är exempel på andra tillstånd och åtgärder som kan krävas.

- Undantag och dispenser från art- och områdesskydd som prövas av mark- och miljödomstol eller länsstyrelse enligt miljöbalken och förordningar meddelade med stöd av miljöbalken, till exempel artskyddsförordningen (2007:845).
- Ledningsrätt från Lantmäteriet enligt ledningsrättslagen (1973:1144).
- Sjömätningstillstånd och spridningstillstånd för territorialvattnet från Sjöfartsverket och Försvarsmakten enligt lagen (2016:319) och förordningen (2013:320) om skydd för geografisk information.
- Rådighet för allmänt vatten från Kammarkollegiet i territorialvattnet enligt 11 kap. miljöbalken.
- Bygganmälan till kommunen för utläggning av kablar i territorialvattnet enligt plan- och bygglagen (2010:900).
- Esbo-samråd med andra länder som Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för, se avsnitt 6.4.3.

Det stora antalet tillstånd och andra förfaranden som krävs leder till svåröverskådliga och utdragna processer vilket kan påverka företagens investeringsvilja negativt. Utredningen har i uppdrag att lämna förslag som syftar till att åstadkomma en snabb och enkel prövningsprocess, samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs. En ökad samordning av tillståndsprövningen är en viktig väg för att åstadkomma detta. Utredningens uppdrag är dock begränsat till frågan om vilken myndighet som ska bereda ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och ansökningar om Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken i zonen, samt att utreda om regeringen eller någon annan myndighet bör pröva Natura 2000-tillstånden i dessa fall. Utredningens förslag kan därmed endast påverka en del av den totala processen vid tillståndsprövningen.

Figur 6.2 visar vilka uppgifter regeringen, olika myndigheter och kommuner har vid en tillståndsprövning av en verksamhet i Sveriges ekonomiska zon med anslutning till land i svenskt territorium enligt dagens ordning.

Figur 6.2 Prövning av verksamheter i Sveriges ekonomiska zon med anslutning till land enligt gällande rätt



I figur 6.3 i avsnitt 6.3.2 är de uppgifter som enligt utredningens förslag flyttas från länsstyrelse till mark- och miljödomstol markerade. Bilden illustrerar samtidigt att en stor del av de prövningar som krävs för en verksamhet i Sveriges ekonomiska zon med anslutning till land inte omfattas av utredningens uppdrag.

Det krävs tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för att bedriva en verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Högsta domstolen har i NJA 2013 s. 613, Bungen domen, konstaterat att art- och habitatdirektivet¹ och EU-domstolens praxis² ställer krav på att en prövning av en verksamhet enligt Natura 2000-bestämmelserna måste ske fullständigt, exakt och slutligt i en samlad bedömning i något skede. Det kan uppnås både hos mark- och miljödomstol för havsbaserade anläggningar som i sin helhet anläggs i sjöterritoriet och hos regeringen för anläggningar som i sin helhet ligger i den ekonomiska zonen.

Utredningen har fått information om att ansökningsprocesser redan har inletts för vindkraftsparker som sträcker sig över såväl

¹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet).

² EU-domstolens dom den 7 september 2004, Waddenzee, C-127/02, punkterna 53–56. EU-domstolens dom den 24 november 2011, Alto Sil, mål C-404/09, punkt 100. EU-domstolens dom den 11 april 2013, Sweetman, mål C-258/11, punkterna 41 och 45.

zonen som sjöterritoriet. Även om en sådan anläggning enbart är förlagd till den ekonomiska zonen kan den påverka områden i sjöterritoriet. Om regeringen prövar Natura 2000-frågan för en sådan anläggning innebär det att mark- och miljödomstolen inte kan göra en samlad bedömning av påverkan på Natura 2000-området tillsammans med sin prövning enligt 9 och 11 kap. miljöbalken i sjöterritoriet. En sådan ordning skulle enligt utredningens bedömning inte vara förenlig med unionsrätten.

En alternativ ordning skulle kunna vara att regeringen prövar Natura 2000-frågan för hela anläggningen, alltså även för den del som ligger i sjöterritoriet, men det ligger utanför utredningens uppdrag att utreda ett sådant alternativ. Utredningen bedömer dessutom att det vore svårt att förena med inriktningen att regeringen endast ska pröva frågor som rymmer tydliga politiska avvägningar, eftersom Natura 2000-prövningen ska vara en rättslig bedömning av om förutsättningarna i 7 kap. 28 b § miljöbalken är uppfyllda.

Det pågår även flera andra initiativ som kommer att påverka prövningen av verksamheter i den ekonomiska zonen, och särskilt avseende havsbaserad vindkraft. Varje process har sitt eget perspektiv och flera av dem kommer att avslutas efter att utredningen har lämnat sina förslag. I det följande beskrivs tre av dessa processer.

Utredningen för havsbaserad vindkraft

Regeringen beslutade³ i maj 2023 att tillsätta Utredningen för havsbaserad vindkraft (KN 2023:01) med uppdrag att analysera hur regelverket för användning av havsområden vid etablering av vindkraft kan förbättras och hur tillståndsprövningen av vindkraft i Sveriges ekonomiska zon kan bli mer effektiv och tydlig. Syftet är att åstadkomma en prövningsordning som ger förutsättningar för en ökad utbyggnad av havsbaserad vindkraft, samtidigt som andra samhällsintressen beaktas. Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2024 och omfattar bland annat att:

³ Dir. 2023:61, *En ordnad prövning av havsbaserad vindkraft*.

- analysera hur ensamrätt till etablering av vindkraft i ett område i allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon bör regleras,
- analysera hur ett anvisningssystem kan utformas för områden i allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon som är särskilt lämpliga för havsbaserad vindkraft,
- analysera hur en avgift eller ersättning för att bedriva verksamheter inom allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon bör tas ut,
- analysera hur prövningen enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockellagen, i de delar de avser havsbaserad vindkraft, kan samlas i en lag som ger förutsättningar till en samordnad, modern och effektiv prövning av sådan verksamhet.
- analysera hur prövningen av en tillståndsansökan bör gå till när en vindkraftverksamhet är placerad både inom och utanför Sveriges sjöterritorium.

Regeringsprövningsutredningens uppdrag är inte begränsat till havsbaserad vindkraft, men sådana verksamheter väntas stå för huvuddelen av ansökningar om tillstånd i Sveriges ekonomiska zon även framöver. Direktiven för Utredningen för havsbaserad vindkraft bygger vidare på Regeringsprövningsutredningens uppdrag att föreslå ett bemyndigande för avgifter för prövning och tillsyn och överlappar delvis uppdraget om översyn av prövningen enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

EU:s förnybartdirektiv

Med anledning av bland annat beroendet av fossil energi från Ryssland som uppmärksammades i samband med invasionen av Ukraina och de höga energipriserna lade Europeiska kommissionen (kommissionen) i mars 2022 fram förslag till ändringar av EU:s förnybartdirektiv⁴. Syftet var bland annat att öka andelen förnybar energi och att förenkla och förkorta tillståndsförfarandena för förnybar elproduktion med tillhörande nätanslutningar och energilagring-

⁴ Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda och direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet, COM(2022) 222 final, 18 maj 2022.

platser. Efter förhandlingar trädde ändringarna av direktivet i kraft den 20 november 2023.⁵

Ändringarna innebär att produktion av förnybar energi enligt artikel 16 e ska anses utgöra en tvingande orsak som har ett väsentligt allmänintresse, samtidigt som en hög miljöskyddsnivå upprätthålls. På platser med stor potential för förnybar energi och låga miljörisker ska medlemsstaterna enligt artikel 15 b–e i direktivet inrätta särskilda områden för påskyndat införande av förnybar energi, med särskilt korta och enkla tillståndsförfaranden.

Enligt artikel 16 a och b ska tidsfrister sättas för prövningen av verksamheter både inom och utanför utpekade särskilda områden. I dag finns inga tidsgränser för regeringens tillståndsprövningar, men enligt förslaget ska tidsfristerna omfatta alla relevanta administrativa tillstånd och förfaranden och särskiljer inte sådana som prövas av regeringen. Överklaganden omfattas inte av de föreslagna tidsgränserna, men artikel 16 anger att medlemsstaterna också ska säkerställa att administrativa och rättsliga överklaganden ska hantearas genom det snabbaste förfarande som finns tillgängligt på relevant nationell, regional och lokal nivå.

Havsplanering

I Sverige regleras den nationella havsplaneringen i 4 kap. 10 § miljöbalken och havsplaneringsförordningen (2015:400), vilka genomför EU:s ramdirektiv om havsplanering⁶. I februari 2022 beslutade regeringen om Sveriges tre första havsplaner.⁷ Planerna gäller Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att ta fram förslag till havsplaner som beslutas av regeringen. Havsplanerna ska ge myndigheter, kommuner och regioner vägledning kring vad som är den mest lämpliga användningen av havet ur ett helhetsperspektiv vid planläggning och prövning av anspråk. Syftet är att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling och planerna ska förena näringspolitiska mål, soci-

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering.

⁷ Havs- och vattenmyndigheten (2022).

ala mål och miljömål. Ett annat syfte är att snabba på utbyggnaden av vindkraft. Planerna beaktar intressen som till exempel elöverföring, energiutvinning, natur, försvar och yrkesfiske.⁸

Ett flertal myndigheter, med Statens Energimyndighet som samordnande myndighet, pekade i mars 2023 ut fler lämpliga områden för att möjliggöra produktion av ytterligare 90 terawattimmar el till havs. Havs- och vattenmyndigheten ska senast i december 2024 föreslå de följdändringar som behövs i havsplanerna.⁹

Havsplanernas vägledning innebär varken förbud eller några bindande restriktioner. Planerna omfattar dock delar av den ekonomiska zonen och behöver därmed beaktas vid de bedömningar och intresseavvägningar som görs vid både handläggning och prövning av tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.¹⁰

6.3 Utredningens förslag och bedömningar

6.3.1 Mark- och miljödomstol ska handlägga ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon

Förslag: En ansökan om tillstånd ska ges in till mark- och miljödomstolen. En ny paragraf med denna innebörd införs, 5 d § lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Mark- och miljödomstol ska handlägga ansökningar om tillstånd till verksamheter enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. En ny paragraf med denna innebörd införs, 5 e § lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Mark- och miljödomstolen ska med eget yttrande och förslag till beslut lämna över ärendet till regeringen för prövning. En ny paragraf med denna innebörd införs, 6 c § lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Den mark- och miljödomstol vars domsområde ligger närmast där verksamheten i huvudsak avses bedrivas eller åtgärden i huvudsak avses vidtas, ska handlägga ansökan. En bestämmelse med denna innebörd införs i ett nytt sjunde stycke i 3 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.

⁸ Havs- och vattenmyndigheten (2022).

⁹ Regeringens beslut den 10 februari 2022 i ärende M2022/00276.

¹⁰ Havs- och vattenmyndigheten (2022), s. 38.

Skälen för utredningens förslag

De flesta ärenden om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon avser i dagsläget stora havsbaserade vindkraftsparker, vilket innebär ärenden som är både omfattande och komplicerade. Utredningen föreslår att ansvaret för handläggningen av dessa ärenden flyttas från regeringen till mark- och miljödomstolarna som bedöms ha de bästa förutsättningarna för en snabb och enkel prövningsprocess med bibehållet miljöskydd. Det är också vid mark- och miljödomstolarna som de största samordningsvinsterna kan göras med andra tillståndsprövningar, till exempel vattenverksamhet.

Det är viktigt att domstolarna har kunskap om regionala och lokala förhållanden. Utredningen föreslår därför att den mark- och miljödomstol vars domsområde ligger närmast där verksamheten i huvudsak avses bedrivas eller åtgärden i huvudsak avses vidtas, ska handlägga ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. För att genomföra utredningens förslag bör det införas en ny paragraf, 5 d § som anger att en ansökan om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon ska ges in till mark- och miljödomstolen.

Det bör också läggas till en ny paragraf, 5 e §, i lagen om Sveriges ekonomiska zon som anger att mål om tillstånd enligt 5 § samma lag handläggs av mark- och miljödomstol. Vidare bör det läggas till en ny paragraf, 6 c § i lagen om Sveriges ekonomiska zon, som anger att domstolen med eget yttrande och förslag till beslut ska överlämna frågan till regeringen för prövning. Det bör också föras in ett nytt sjunde stycke i 3 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar som anger att ärendena ska handläggas av den mark- och miljödomstol vars domsområde ligger närmast där verksamheten i huvudsak avses bedrivas eller åtgärden i huvudsak avses vidtas.

Ansökan om tillstånd ska handläggas av mark- och miljödomstol

I dag prövar regeringen frågor om tillstånd för vissa verksamheter och åtgärder enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Enligt bestämmelsen är det regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som prövar tillståndsfrågan. Enligt utredningens direktiv är det mot bakgrund av ärendenas karaktär en rimlig ordning att

dessa ärenden även fortsättningsvis prövas av regeringen.¹¹ Utredningen har jämfört alternativen att mark- och miljödomstolar, länsstyrelser, miljöprövningsdelegationer eller expertmyndigheter ska handlägga ansökningar om tillstånd för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon.

Utredningen föreslår att en ansökan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon ska handläggas av en mark- och miljödomstol som efter handläggning lämnar över målet till regeringen med ett eget yttrande och förslag till beslut. För att åstadkomma en sådan prövningsordning föreslår utredningen att det ska föreskrivas i lagen om Sveriges ekonomiska zon att en ansökan om tillstånd enligt 5 § samma lag ska ges in till en mark- och miljödomstol.

Enligt 1 kap. 3 § lagen om mark- och miljödomstolar handlägger mark- och miljödomstol mål och ärenden enligt det som föreskrivs i miljöbalken, fastighetsbildningslagen (1970:988), plan- och bygglagen och annan lag. Bestämmelsen anger även att ett mål eller ärende som mark- och miljödomstol prövar som första instans inleds genom en ansökan om stämning eller en annan ansökan. Som annan ansökan räknas bland annat ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § miljöbalken, men även andra ärenden som mark- och miljödomstolen prövar som första instans.

Eftersom det enligt förslaget ska föreskrivas i lagen om Sveriges ekonomiska zon att en ansökan om tillstånd ska handläggas av mark- och miljödomstol krävs det inte några ändringar av 1 kap. 3 § lagen om mark- och miljödomstolar för att domstolarna ska kunna handlägga sådana mål.

Utredningen har övervägt att låta ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon utgöra ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § miljöbalken hos mark- och miljödomstol och göra en ändring med den innebörden i paragrafen. Utredningens bedömning är dock att det är olämpligt eftersom det skulle få till följd att flera bestämmelser i miljöbalken skulle bli tillämpliga som inte är anpassade för sådana ansökningar. Det innebär att ansökningarna om verksamhet i zonen kommer att utgöra mål vid domstolen, men inte ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § miljöbalken.

Utredningens bedömning är dock att de handläggningsåtgärder som mark- och miljödomstolarna vidtar under handläggningen av en

¹¹ Dir. 2022:26: *Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning (M 2022:02)*, s. 4.

ansökan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon kommer att ha många likheter med de åtgärder domstolarna enligt 22 kap. miljöbalken vidtar vid handläggningen av ett ansökningsmål.

Ansökan ska handläggas av den domstol vars domsområde är närmast verksamheten

Sverige har endast begränsad jurisdiktion i den ekonomiska zonen. Det behövs därför en särskild forumregel som pekar ut vilken mark- och miljödomstol som ska handlägga och yttra sig över ansökan om tillstånd i den ekonomiska zonen. Utredningen bedömer att det är viktigt att domstolen har kunskap om regionala och lokala förhållanden, vilket också har framhållits av olika myndigheter och intressenter under samrådet, se avsnitt 6.4. Utredningen föreslår därför att den mark- och miljödomstol vars domsområde enligt förordningen (2010:984) om mark- och miljödomstolarnas domsområden ligger närmast där verksamheten i huvudsak avses bedrivas eller åtgärden i huvudsak avses vidtas, i den ekonomiska zonen ska handlägga ansökan.

I de allra flesta fall innebär utredningens förslag att den mark- och miljödomstol som ska handlägga ansökan blir samma domstol som ska pröva en förbindelse från anläggningen genom sjöterritoriet, till exempel en sjökabel enligt bestämmelserna om vattenverksamhet. Om en sådan förbindelse helt eller delvis i stället ska dras genom en annan mark- och miljödomstols domsområde finns det möjlighet att lämna över mål mellan domstolarna för att få en samordnad prövning, se avsnitt 6.3.3.

Utredningen har även utrett alternativet att den mark- och miljödomstol som ska pröva tillståndet för sjökabeln i sjöterritoriet också ska handlägga ansökan enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. En sådan ordning skulle säkerställa att samma domstol hanterar båda ansökningarna. Alla anläggningar i Sveriges ekonomiska zon har dock inte en förbindelse genom sjöterritoriet, varför detta inte är en lämplig ordning.

I dag gäller i princip alla ansökningar om verksamhet i Sveriges ekonomiska zon havsbaserad vindkraft eller tillhörande vindmätningstationer. Storleken på den ekonomiska zonen, och därmed utrymmet för sådana verksamheter som tar stora arealer i anspråk, varierar längs Sveriges gräns. Det kan också finnas andra skäl, som

till exempel försvarsintressen eller geografiska förutsättningar, som gör att vissa delar av den ekonomiska zonen är mer lämpad för verksamhet än andra. Fördelningen av mål mellan mark- och miljödomstolarna kan därmed förväntas bli ojämn även om alla fem mark- och miljödomstolarnas domsområden gränsar till Sveriges ekonomiska zon. Det kan innebära att en domstol bara får någon enstaka ansökan om tillstånd för till exempel en vindkraftspark i Sveriges ekonomiska zon och därför inte kan bygga upp någon särskild kompetens för, eller erfarenhet av, sådana mål.

Det finns dock möjlighet till utbyte av kompetens mellan domstolarna. Till exempel förordnas de tekniska råden vid mark- och miljödomstolarna så att de är behöriga att tjänstgöra vid övriga tingsrätter som också är mark- och miljödomstolar. Domstolarna kan också komma överens om att låna ut de tekniska råden om behov uppstår. Dessutom finns enligt 3 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar en möjlighet för en mark- och miljödomstol att lämna över ett mål eller ärende till en annan sådan domstol.

För att genomföra utredningens förslag behöver det läggas till en ny paragraf, 5 e §, i lagen om Sveriges ekonomiska zon, som anger att mål om tillstånd enligt 5 § samma lag handläggs av mark- och miljödomstol. Vidare behöver en ny paragraf införas, 6 c § i samma lag, som anger att domstolen med eget yttrande och förslag till beslut ska överlämna målet till regeringen för prövning.

Det bör också föras in ett nytt sjunde stycke i 3 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar som pekar ut vilken mark- och miljödomstol som är behörig att handlägga ansökan, nämligen den domstol vars domsområde ligger närmast där verksamheten i huvudsak avses bedrivas eller åtgärden i huvudsak avses vidtas. Bestämmelsen har sin förebild i 7 kap. 32 § miljöbalken. Av den följer att Natura 2000-prövningar i den ekonomiska zonen görs av länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda området.

För att nationell lagstiftning ska vara tillämplig i den ekonomiska zonen måste det anges i lag. I miljöbalken finns en uppräkningslista i 1 kap. 2 § av vilka bestämmelser som gäller i zonen, samt hänvisning till lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Alla typer av verksamhet omfattas

Som beskrivs i avsnitt 6.5.8 har regeringens alla tillståndsprövningar enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon sedan 2000 gällt havsbaserade vindkraftsparker eller tillhörande vindmätningstationer. Därutöver har två ansökningar för gasledningen Nord Stream gjorts, men de prövades inte av regeringen enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon utan enligt kontinentalsockellagen.

Det kan komma nya typer av tillståndspliktiga verksamheter i den ekonomiska zonen framöver, se avsnitt 6.5.2. Utredningen bedömer dock att frågeställningarna kring, och miljöpåverkan av, sådana verksamheter kan antas likna de som aktualiseras av vindkraftsparker och vindmätningstationer. Den kompetens som mark- och miljödomstolarna med utredningens förslag kommer att få för handläggning av ansökningar om tillstånd för en viss verksamhetstyp i den ekonomiska zonen bör därmed till stor del vara samma kompetens som krävs för andra verksamhetstyper. Även om tillstånd för havsbaserad vindkraft kan antas utgöra de vanligast förekommande ansökningarna enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, ser utredningen ingen anledning att behandla andra typer av ansökningar i zonen på annat sätt. Utredningen föreslår därför att mark- och miljödomstol ska handlägga alla ärenden om tillstånd till verksamheter enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon och lämna över dem till regeringen med eget yttrande och förslag till beslut.

Domstol som handläggningsorgan åt regeringen

Det förekommer redan i viss utsträckning i svensk rätt att en domstol handlägger ett ärende för regeringens räkning och med eget yttrande överlämnar detta till regeringen för beslut. Enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar ska ett överklagande av beslut om bland annat utvisning lämnas över av Migrationsverket till Migrationsöverdomstolen. Därefter ska domstolen som regel hålla en muntlig förhandling, och sedan med eget yttrande lämna handlingarna vidare till regeringen för beslut. I yttrandet ska i förekommande fall anges särskilt om det finns hinder mot att verkställa en utvisning. Om Migrationsöverdomstolen anser att det enligt 2 kap. 13 § lagen om särskild kontroll av vissa utläningar finns

hinder mot att verkställa en utvisning, får regeringen inte avvika från den bedömningen.

Enligt 1 § lagen (1957:668) om utlämning för brott är det regeringen som beslutar om utlämning för brott. I vissa fall ska Högsta domstolen dessförinnan pröva om personen i fråga kan utlämnas. Högsta domstolen ska hålla förhandling om det erfordras. När Högsta domstolen meddelat beslut anmäls ärendet till regeringen. Om domstolen ansett att det finns hinder för utlämning får framställningen inte bifallas av regeringen.

Enligt första stycket i 21 kap. 7 § första stycket miljöbalken ska mark- och miljödomstolen överlämna ett mål med eget yttrande till regeringen om en verksamhet endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 och 10 §§ samt 7 kap. 29 § miljöbalken. Detsamma gäller om regeringen förbehållit sig prövningen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. I båda fallen beslutar regeringen dock endast om en verksamhet eller åtgärd är tillåtlig och målet går därefter tillbaka till mark- och miljödomstolen för dom om tillstånd.

Den ordning som utredningen föreslår har likheter med 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Enligt den bestämmelsen ska domstolen med eget yttrande lämna över hela målet till regeringen för tillståndsprövning, bland annat om målet rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken. I dessa fall avgörs ärendena av regeringen och de ska inte till någon del prövas av mark- och miljödomstolen. Domstolens yttrande ska på motsvarande sätt som angetts i ett tillåtlighetsärende omfatta alla de omständigheter som är av betydelse för frågan om tillstånd ska lämnas.¹²

Mark- och miljödomstol är lämpligast för att handlägga ansökningar om tillstånd

När en anläggning i Sveriges ekonomiska zon har en förbindelse med land, till exempel genom sjökabeln från en havsbaserad vindkraftspark, prövar mark- och miljödomstolen redan i dag tillståndet för den del av kabeln som går genom sjöterritoriet som vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Beroende på förbindelsens karaktär kan den även behöva tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap.

¹² Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 235.

miljöbalken, vilket som huvudregel prövas av mark- och miljödomstol. I 7 kap. 28 a § miljöbalken regleras prövning av tillstånd till en verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett så kallat Natura 2000-område. Huvudregeln är att ett sådant tillstånd prövas av länsstyrelsen, men om verksamheten omfattas av tillståndsplikt eller dispensprövning enligt bland annat 9 eller 11 kap. miljöbalken, ska tillståndet prövas av den myndighet som prövar den andra tillståndsfrågan eller dispensen. Detta framgår av 7 kap. 29 b § miljöbalken och innebär att samordning sker hos mark- och miljödomstol om den är prövningsmyndighet. Även andra typer av tillstånd och dispenser som annars skulle ha prövats av länsstyrelse och kommun kan enligt 21 kap. 3 § miljöbalken handläggas av domstolen i samma rättegång. Mot bakgrund av detta konstaterar utredningen att de största samordningsvinsterna kan uppnås hos mark- och miljödomstol.

Ett flertal av de myndigheter och intressenter som utredningen har samrått med anser att mark- och miljödomstolarna är lämpliga för uppdraget att handlägga ansökningar om tillstånd för verksamhet i Sveriges ekonomiska zon, se avsnitt 6.4. Som skäl har bland annat angetts att mark- och miljödomstolarna har hög kompetens och att de sökande upplever att domstolarna säkerställer en rättssäker process. Även vikten av likabehandling, att instansen är neutral i förhållande till andra uppdrag och att den bedöms ha goda förutsättningar att göra en helhetsbedömning har framförts. Utredningen delar uppfattningen att mark- och miljödomstolarna utifrån dessa kriterier lämpar sig väl för handläggningen av de aktuella ärendena.

Ansökningar om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon kan till stor del förväntas avse havsbaserad vindkraft. Mark- och miljödomstolarna har redan erfarenhet av att pröva sådana verksamheter i Sveriges sjöterritorium. Mark- och miljödomstolarna har dessutom tillgång till den juridiska, tekniska och naturvetenskapliga kompetens som krävs för att handlägga ansökningar om tillstånd för de typer av verksamheter som kan bli aktuella. Utöver lagfarna domare finns tekniska råd och särskilda ledamöter som kan bistå med särskild sakkunskap, se 2 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar. Enligt utredningens bedömning har domstolarna även bättre möjligheter än förvaltningsmyndigheterna att med stöd av rättegångsbalken begära in yttranden från olika aktörer, inklusive myndigheter med särskild sakkunskap på området.

Domstolarna har också en organisation som är bättre anpassad för en effektiv handläggning av ärendena än en myndighet som kan behöva samordna handläggningen mellan olika avdelningar. Domstolarna kan samla den kompetens som behövs för handläggningen av ett mål och handlägga frågan inom ramen för en och samma process, vilket ger en samlad och effektiv handläggning.

Enligt utredningens bedömning har därmed mark- och miljödomstolarna de bästa förutsättningarna att åstadkomma en snabb och enkel prövningsprocess med bibehållet miljöskydd. Utredningen föreslår därför att mark- och miljödomstolarna ska handlägga ansökningar om tillstånd för verksamheter enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon.

En förutsättning för att uppdraget att handlägga sådana ansökningar ska fungera på avsett sätt och för att inte öka handläggningstiderna för andra måltypen är att mark- och miljödomstolarna tillförs resurser för kompetensförsörjning, se avsnitt 12.3.4.

Länsstyrelsen som alternativt handläggningsorgan

Det alternativ till mark- och miljödomstol som utredningen i första hand har övervägt som handläggningsorgan åt regeringen är länsstyrelserna. Även länsstyrelserna har sådan kompetens som krävs för hanteringen av ärendena och kännedom om lokala förhållanden. Sedan 2021 har regeringen gett länsstyrelser i åtta olika län i uppdrag att handlägga tolv ärenden om tillstånd till havsbaserade vindkraftsparker i Sveriges ekonomiska zon, se avsnitt 6.5.8. I de flesta ärendena har verksamheterna även ansökt om Natura 2000-tillstånd, vilket har prövats av samma länsstyrelser i enlighet med 7 kap. 32 § miljöbalken. Flera av dessa beslut har överklagats till mark- och miljödomstol, vars beslut kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen.

De berörda länsstyrelserna har till utredningen fört fram att handläggningen av ansökningar om havsbaserad vindkraft är omfattande och förhållandevis resurskrävande. De har också angett att frågorna berör flera olika avdelningar på länsstyrelserna, vilket gör den interna handläggningen komplicerad. Länsstyrelserna behöver ibland också inhämta specialkompetens från expertmyndigheter eftersom frå-

gorna täcker vitt skilda sakområden, till exempel avseende påverkan på sjöfart och luftfart.

I de samråd som utredningen har genomfört, se avsnitt 6.4, har bland annat länsstyrelserna i Gotlands, Kalmar och Västra Götalands län, Folkhälsomyndigheten och Kammarkollegiet framfört att länsstyrelserna är lämpliga för uppgiften att handlägga ärenden om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Som skäl har bland annat angetts att länsstyrelserna har kännedom om lokala förhållanden avseende bland annat marina naturvärden, fornlämningar och fiske. Det är också länsstyrelserna som prövar en ansökan om Natura 2000-tillstånd för verksamheter i den ekonomiska zonen om ett sådant tillstånd behövs.

Länsstyrelserna har alltså både kompetens och kunskap om lokala förhållanden som gör dem till ett lämpligt alternativ. Samtidigt kan utredningen konstatera att ärendena som rör den ekonomiska zonen kräver specialkompetens även från expertmyndigheter. Mark- och miljödomstolen har enligt utredningens bedömning bättre möjligheter än förvaltningsmyndigheterna att med stöd av rättegångsbalken begära in yttranden från olika aktörer. Domstolarna har också en organisation som är bättre anpassad för en effektiv handläggning av ärendena än en länsstyrelse som behöver samordna handläggningen mellan olika avdelningar. Med utredningens förslag kan dessutom handläggningen av ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon samlas hos samma mark- och miljödomstol som prövar frågan om Natura 2000-tillstånd, men även andra typer av tillstånd och dispenser som mark- och miljödomstol ska pröva och som krävs för anläggningens förbindelse med land. Störst samordningsvinster kan alltså åstadkommas hos mark- och miljödomstol. Utredningens bedömning är att syftet att åstadkomma en snabb och enkel prövning tillgodoses bättre i mark- och miljödomstol än i länsstyrelsen och föreslår därför inte länsstyrelsen som handläggningsorgan.

Utredningens förslag ändrar inte ordningen att länsstyrelsen enligt 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon ska göra bedömningen av om en verksamhet kan antas orsaka betydande miljöpåverkan.

Miljöprövningsdelegationerna som alternativt handläggningsorgan

De tolv miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna är första instans för prövning av vindkraft på land, medan mark- och miljödomstol är första instans för vindkraftparker i svenskt territorialvatten och i sjöar som kräver tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.

Miljöprövningsdelegationerna har stor kompetens och kunskap om lokala förhållanden. De har också erfarenhet av att handlägga och pröva ansökningar beträffande miljöfarlig verksamhet och landbase-rad vindkraft. De fördelar som utredningen funnit talar för mark- och miljödomstol i stället för länsstyrelse gäller även i förhållande till miljöprövningsdelegationerna.

Andra förvaltningsmyndigheter som alternativt handläggningsorgan

Utredningen har också analyserat möjligheten att lägga uppdraget att handlägga ansökningar om tillstånd för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon på följande förvaltningsmyndigheter.

Kammarkollegiet ansvarar för specifika uppgifter, vanligen då ingen annan myndighet är ansvarig. Kollegiet företräder staten i frågor om allmänt vattenområde i den utsträckning någon annan myndighet inte har till uppgift att göra det.

Statens geologiska undersökning prövar vissa ärenden enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, bland annat om undersöknings-tillstånd inför verksamhet i den ekonomiska zonen och utläggning av sjökabel.

Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bland annat hållbart nyttjande av hav och ska delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för bland annat havsmiljön.

Energimarknadsinspektionen ansvarar för tillståndsprövningen enligt ellagen (1997:857), naturgaslagen (2005:403) och lagen (1978:160) om vissa rörledningar, som omfattar tillstånd för att dra fram och använda en rörledning för transport av koldioxid som ska lagras geologiskt. Det är därmed Energimarknadsinspektionen som ger nät-koncession för sjökabel när den når sjöterritoriet och om den fortsätter upp på land.

Naturvårdsverket deltar i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön.

Energimyndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor om tillförsel och användning av energi i samhället och ska skapa förutsättningar för en väl planerad och resurseffektiv vindkraftsutbyggnad.

Flera av de nämnda förvaltningsmyndigheterna har redan olika roller i handläggningen av ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Vissa av dem har dock ingen erfarenhet av att själva göra miljöprövning. Av de som ändå skulle kunna övervägas för att handlägga ansökningar enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon är det ingen som har erfarenhet av att pröva verksamheter enligt bestämmelserna om Natura 2000-tillstånd. Dessutom är samordningsvinsterna större med utredningens förslag att mark- och miljödomstolarna får ansvaret för handläggningen. Domstolarna har också en bredare kompetens än expertmyndigheterna var för sig. Utredningen har därför inte funnit att någon av dessa förvaltningsmyndigheter är lämpliga att handlägga ansökningar om tillstånd för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon. Utredningen lämnar därför inte ett sådant förslag.

Begränsad skillnad i handläggningstid

Utredningen har samlat in underlag för en jämförelse av handläggningstider för ärenden hos miljöprövningsdelegationerna respektive mark- och miljödomstolarna. Utredningen kan konstatera att tidsåtgången för en prövning skiljer sig åt. Det har dock inte gått att hitta några ärendetyper som är helt jämförbara med tillstånd i den ekonomiska zonen, och den statistik utredningen har fått pekar åt olika håll. Vid en jämförelse av handläggningstider i ärenden i den ekonomiska zonen respektive sjöterritoriet är en aspekt att beakta att det finns färre naturskyddsintressen och sakägare att ta hänsyn till i den ekonomiska zonen, till skillnad från i sjöterritoriet. Det kan medföra att handläggningen för ärenden i den ekonomiska zonen ur det perspektivet är enklare än i sjöterritoriet. Samtidigt avser ansökningarna om tillstånd i den ekonomiska zonen normalt större anläggningar än de anläggningar som uppförs på land, vilket kan tala för att prövningen är mer komplicerad.

På regeringens uppdrag har Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Domstolsverket tagit fram statistik för handläggningstiden från inkommen ansökan till dom eller beslut för en hel tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet under 2021. I ärenden där mark- och miljödomstol var första instans var medianen för handläggningstiden 501 dagar, och i miljöprövningsdelegation var medianen 299 dagar.¹³ Statistiken för mark- och miljödomstolar avser sådana verksamheter som orsakar störst miljöpåverkan och är markerade som A-verksamheter i miljöprövningsförordningen. Vindkraftsparkar är B-verksamheter enligt miljöprövningsförordningen eftersom de har en mer begränsad miljöpåverkan genom att de kan orsaka till exempel buller och ljusstörningar men inte genererar avfall, utsläpp till vatten eller annan typ av påverkan. B-verksamheter prövas av länsstyrelsen/miljöprövningsdelegationer. Statistiken för A-verksamheter hos mark- och miljödomstol är inte jämförbar med miljöprövningsdelegationernas prövning av vindkraftsparkar, eftersom deras begränsade miljöpåverkan talar för att prövningen omfattar färre aspekter och därför kan gå snabbare än för A-verksamheter. Det går därför inte att av denna statistik dra slutsatsen att en prövning av vindkraft i Sveriges ekonomiska zon skulle gå snabbare hos en miljöprövningsdelegation än hos en mark- och miljödomstol.

Utredningen har också undersökt handläggningstiderna hos miljöprövningsdelegationerna respektive mark- och miljödomstol och har sammanställt statistik för prövningar av tillstånd och ändringstillstånd för uppförande och drift av vindkraft på svenskt territorium under 2019–2022. Antalet ärenden vid miljöprövningsdelegationerna uppgick till mellan 9 och 18 ärenden per år och vid mark- och miljödomstolarna till mellan 7 och 13 ärenden per år. Som tabell 6.3 visar har handläggningstiderna över lag varit längre hos miljöprövningsdelegationerna än i domstolarna, men skillnaden har minskat med åren både beräknat i medel- och medianvärde.

Det kan noteras att statistiken från mark- och miljödomstolarna i dessa fall endast omfattar överklagade ärenden. Det är därför naturligt att prövningen tagit längre tid vid miljöprövningsdelegationerna än hos mark- och miljödomstolen eftersom mer utredning krävs vid en prövning i första instans än i överinstans. Det inhämtade underlaget visar också på en större spridning i handläggningstider hos miljöprövningsdelegationerna än i domstolarna. Enligt uppgift från

¹³ Naturvårdsverket (2023a).

miljöprövningsdelegationerna. Enligt uppgift från miljöprövningsdelegationerna är den främsta anledningen till att handläggningstiderna blivit långa att det ofta finns många sakägare i ärenden om vindkraft på svenskt territorium. Ärendena har enligt vad som framförts till utredningen därför krävt en omfattande kommunikation i form av till exempel kompletteringar och yttranden från närboende, rennäring och andra myndigheter.

Tabell 6.3 Handläggningstider vid mark- och miljödomstol respektive miljöprövningsdelegation för ärenden om tillstånd till vindkraft på svenskt territorium under 2019–2022

	MMD		MPD	
	Medel	Median	Medel	Median
2019	313	189	632	454
2020	415	421	558	397
2021	396	391	759	457
2022	397	356	637	432

Källa: Statistik från samtliga mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer, sammanställd av utredningen.

Det går alltså inte att dra några säkra slutsatser om i vilken instans handläggningen skulle gå snabbast för ärenden om vindkraft i Sveriges ekonomiska zon eftersom det inte finns några helt jämförbara ärenden och befintlig statistik pekar åt olika håll. Utredningen bedömer dock att det i vart fall inte finns något som talar för att det skulle ta längre tid hos domstol än hos miljöprövningsdelegation för handläggning av ansökningar enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Utredningen har inte hittat någon lämplig ärendetyp för en jämförelse med länsstyrelsernas handläggningstider.

För regeringens prövning av vindkraft har fyra ärenden avgjorts sedan maj 2022. Två ärenden avsåg ändringstillstånd, varav en ansökan avslogs efter en handläggningstid på tre år och en ansökan beviljades efter en handläggningstid på drygt 3,5 år. I de två övriga ärendena gav regeringen tillstånd till nya vindkraftsparker och handläggningstiden var 1,5 respektive knappt två år. Alla ansökningar som har kommit in till regeringen efter 2020 har länsstyrelser fått i uppdrag att handlägga, för att lämna över till regeringen med eget yttrande. Länsstyrelserna har fått cirka ett år på sig per ärende. Hittills har länsstyrelserna avslutat sina uppdrag inom utsatt tid, förutom i ett

ärende där en länsstyrelse begärde förlängd tid med knappt fyra månader¹⁴.

I de tre ärenden där regeringen fattat beslut efter länsstyrelsens yttrande uppgick tiden från länsstyrelsens yttrande till regeringens beslut till cirka 3,5¹⁵, sju¹⁶ respektive nio månader¹⁷. Med utredningens förslag ska ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon lämnas in direkt till mark- och miljödomstol. Det innebär en inbesparing av den tid som handläggningen hos regeringen om överlämnande till länsstyrelserna har krävt. Tiden för den handläggningen har i de flesta ärendena varit cirka 24 månader¹⁸, men varierat alltifrån drygt två veckor¹⁹ till knappt tio månader²⁰. Där emot kommer handläggningen hos regeringen efter att yttrande kommer in från domstolen att kvarstå.

Ett enklare förfarande för de sökande och andra berörda

Enligt dagens ordning behöver verksamhetsutövare ansöka om tillstånd och dispenser enligt flera olika lagstiftningar hos regeringen, domstol, länsstyrelsen, andra myndigheter och kommuner för en anläggning i den ekonomiska zonen med förbindelse med land. Det leder till en komplicerad och resurskrävande ansökningsprocess som ofta drar ut på tiden.

Utredningens uppdrag omfattar inte att se över alla de prövningar som krävs för etableringen av en verksamhet i den ekonomiska zonen. Förslaget att samla en så stor del av prövningarna som möjligt vid den mark- och miljödomstol som också ska handlägga ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon bedöms dock medföra betydande förenklingar för både de sökande och andra berörda intressenter. För verksamhetsutövaren innebär det att ansökningar för flera olika tillstånd kan lämnas in till mark- och miljödomstolen och att kommunikationen med de parter som berörs av verksamheten kan ske samlat. För andra berörda ger en sådan ordning bättre förutsättning att lämna synpunkter på ansökan. Det skapar ett tydligt regel-

¹⁴ Regeringens beslut den 7 juni 2022 i ärende M2020-01324.

¹⁵ Regeringens beslut den 15 maj 2023 i ärende KN2023/01077.

¹⁶ Regeringens beslut den 15 maj 2023 i ärende KN2023/01060.

¹⁷ Regeringens beslut den 27 juli 2023 i ärende KN2023/01037.

¹⁸ KN2023/01060, KN2023/01063, KN2023/01077, KN2023/00909, KN2023/0990, KN202300991, KN2023/03312, KN2023/03679.

¹⁹ KN2023/02904 och KN2023/02929.

²⁰ KN2023/01037.

verk och ger mark- och miljödomstolarna förutsättningar för att i så stor utsträckning som möjligt bli en samlad kontaktpunkt för de sökande och andra berörda.

6.3.2 Prövningsordningen för Natura 2000-tillstånd

Förslag: Den mark- och miljödomstol som handlägger ansökan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon ska även pröva frågan om Natura 2000-tillstånd för samma verksamhet. En bestämmelse med denna innebörd ska införas i ett nytt tredje stycke i 7 kap. 29 b § miljöbalken. En upplysning om den ändringen ska även göras i ett tillägg i 7 kap. 32 § miljöbalken.

Det ska göras ett tillägg i 1 kap. 2 § miljöbalken om att 7 kap. 29 b § miljöbalken är tillämplig i Sveriges ekonomiska zon.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att en ansökan enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken om Natura 2000-tillstånd för en verksamhet som också kräver tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon och 3 § kontinentalsockellagen ska göras till den mark- och miljödomstol som ska handlägga ärendet om tillstånd för verksamheten enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Domstolen ska sedan pröva frågan om Natura 2000-tillstånd.

I dagsläget avser alla ansökningar för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon hos regeringen havsbaserade vindkraftsparker. Många av vindkraftsparkerna kan påverka Natura 2000-områden och kräver därmed även tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Utredningen har jämfört alternativen att regeringen eller mark- och miljödomstol ska pröva Natura 2000-ansökningar i zonen och kan se för- och nackdelar med båda dessa.

Om regeringen prövar Natura 2000-tillståndet kan samordning ske hos regeringen med prövningen av tillstånden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockellagen. Utredningen bedömer att en sådan ordning i de flesta fall skulle uppfylla kraven i art- och habitatdirektivet och EU:s rättstillämpning på att prövningen av en verksamhet ska vara fullständig, exakt och slutlig i en

samlad bedömning. Att regeringen prövar Natura 2000-frågan skulle också bidra till att villkoren i de tre tillstånden kan bli samstämmiga i relevanta delar. De olika besluten skulle också kunna meddelas samtidigt.

Några viktiga skäl talar dock för att mark- och miljödomstolen ska pröva Natura 2000-tillståndet. Utredningen har fått information om att ansökningsprocesser redan har påbörjats för vindkraftsparker som sträcker sig över såväl den ekonomiska zonen som över sjöterritoriet. Enligt dagens ordning ska mark- och miljödomstol pröva den del som ligger i sjöterritoriet enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. och om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken. Utredningens uppfattning är att det inte är förenligt med kraven enligt unionsrätten på en samlad bedömning av en verksamhet enligt Natura 2000-bestämmelserna om domstolen inte också skulle göra bedömningen för den del av verksamheten som ligger i den ekonomiska zonen. En alternativ ordning skulle kunna vara att regeringen prövar Natura 2000-tillståndet för hela anläggningen, alltså även för den del som ligger i sjöterritoriet, men det ligger utanför utredningens uppdrag att utreda den frågan.

Ett annat skäl för att mark- och miljödomstolen bör pröva ansökningar om Natura 2000-tillstånd för anläggningar i Sveriges ekonomiska zon är att den prövning som ska göras enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska vara en rättslig prövning utifrån vetenskapliga grunder.²¹ Det är först om tillstånd inte kan ges och 7 kap. 29 § aktualiseras som regeringen får göra politiska avvägningar. Mark- och miljödomstol har också regional förankring och sådan juridisk och teknisk kompetens som behövs för prövningen.

Ytterligare ett skäl som talar för att mark- och miljödomstol ska pröva Natura 2000-frågan är möjligheten till rättslig överprövning då besluten kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, vars beslut i sin tur kan överklagas till Högsta domstolen. Om regeringen prövar målet eller ärendet kan rättsprövning begäras, men en sådan prövning är mer begränsad än en sedvanlig domstolsprövning. Rättsprövningen är dessutom avsedd för beslut med politiska dimensioner, vilket beslut enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken inte ska innefatta.²²

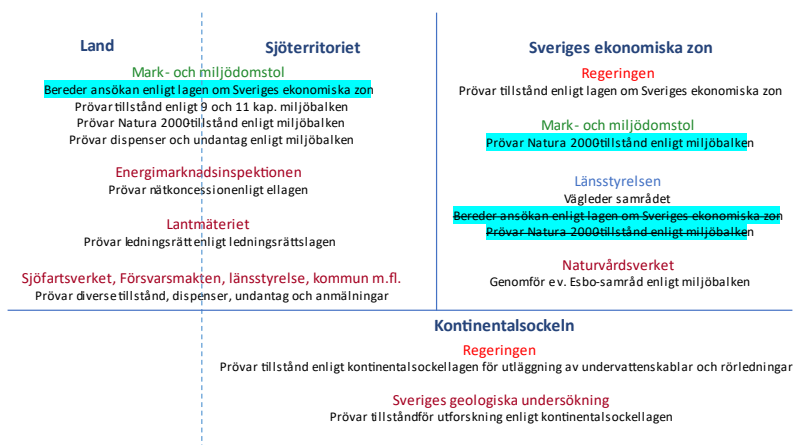
²¹ EU-domstolens dom den 7 september 2004, Waddenzee, C-127/02, punkt 54.

²² EU-domstolens dom den 7 september 2004, Waddenzee, C-127/02, punkt 54.

Att mark- och miljödomstolens avgörande kan överklagas kan i och för sig innebära att regeringen kan behöva vänta på att Natura 2000-beslutet vinner laga kraft innan tillståndet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon kan beslutas. Samtidigt kan det konstateras att Natura 2000-tillstånd för en vindkraftsparks förbindelse med land genom sjöterritoriet redan överklagas i den ordningen.

Som figur 6.3 visar leder utredningens förslag inte till någon fullständig samordning av alla tillstånd, dispenser och undantag som krävs för en vindkraftspark i den ekonomiska zonen. Det beror dels på att utredningens uppdrag är begränsat, dels på att det fortsatt kommer att bli en uppdelad prövning oavsett vem som ska pröva Natura 2000-tillståndet. Enligt utredningens förslag ska mark- och miljödomstolen pröva Natura 2000-tillståndet och vissa andra tillstånd som krävs för verksamheten enligt miljöbalken och regeringen beslutet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Prövningen skulle vara uppdelad även om regeringen prövar Natura 2000-tillståndet eftersom flera andra tillstånd knutna till verksamheten fortfarande ska prövas av domstol.

Figur 6.3 Prövning av verksamheter i Sveriges ekonomiska zon med anslutning till land med utredningens förslag



Med utredningens förslag samordnas prövningen av Natura 2000-tillståndet med handläggningen av det tillstånd som krävs för en verksamhet i den ekonomiska zonen hos mark- och miljödomstolen. Dessutom kan ärendena samlas hos samma mark- och miljödomstol som ska pröva de tillstånd, dispenser och undantag som krävs för anläggningens förbindelse med land.

I förarbetena till genomförandet av bestämmelser om Natura 2000 i den ekonomiska zonen konstaterade regeringen att de bestämmelser som behövs för tillämpningen kunde tas in antingen i lagen om Sveriges ekonomiska zon eller i miljöbalken. Regeringen ansåg dock att det var lämpligt att hålla Natura 2000-reglerna samlade i miljöbalken för att skapa en enhetlig ordning och sätta dem i sitt sammanhang med miljöbalkens bestämmelser om prövning och tillsyn.²³ Utredningen anser att denna ordning bör gälla även fortsättningsvis och föreslår därför att ett nytt stycke läggs till i 7 kap. 29 b § miljöbalken, som anger att den mark- och miljödomstol som handlägger ärendet om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon också ska pröva frågan om Natura 2000-tillstånd för samma verksamhet.

Utredningen bedömer att länsstyrelsen i enlighet med 6 kap. 32 § miljöbalken även fortsatt bör pröva ansökningar om Natura 2000-tillstånd för verksamheter och åtgärder i den ekonomiska zonen som inte kräver tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. För tydlighetens skull bör det göras ett tillägg i den paragraf som upplyser om att mark- och miljödomstolen ska pröva övriga ansökningar om Natura 2000-tillstånd i den ekonomiska zonen. Det behöver även införas ett tillägg i 1 kap. 2 § miljöbalken om att 7 kap. 29 b § miljöbalken är tillämplig i zonen.

Samordning med prövning enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon

Många verksamheter som kräver tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockellagen behöver också Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, se avsnitt 6.3.3. Sådana Natura 2000-tillstånd prövas enligt 7 kap. 32 § miljöbalken av länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda skyddsområdet.

²³ Prop. 2007/08:154, *Miljöskyddet i Sveriges ekonomiska zon*, s. 14.

Inom svenskt territorium görs ansökningar om Natura 2000-tillstånd för verksamheter och åtgärder enligt 7 kap. 29 b § miljöbalken till länsstyrelsen i det län där det berörda området finns. Bestämmelsens andra stycke anger att för en verksamhet eller åtgärd som omfattas av tillståndsplikt eller dispensprövning till följd av bestämmelserna i 9 kap. eller 11–15 kap. miljöbalken ska frågan om Natura 2000-tillstånd prövas av den myndighet som prövar den andra tillståndsfrågan eller dispensen. Innan myndigheten meddelar sitt beslut, ska den länsstyrelse som avses i första stycket ges tillfälle att yttra sig. Enligt förarbetena är syftet med bestämmelsen att så långt som möjligt undvika dubbla tillståndsförfaranden.²⁴

Om en anläggning i den ekonomiska zonen är förbunden med land genom till exempel en sjökabel och landleddning i svenskt territorium är det mark- och miljödomstolen som prövar förbindelsen enligt bestämmelserna om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken och eventuellt som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Mark- och miljödomstolen ska också pröva frågan om Natura 2000-tillstånd om det krävs för anslutningen. Det innebär att verksamhetsutövaren kan lämna in ansökan om Natura 2000-tillstånd direkt till domstolen, som prövar den i samma mål som tillståndet enligt 9 och 11 kap. miljöbalken.

Ett Natura 2000-område kan ligga enbart i den ekonomiska zonen, i sjöterritoriet, på land, eller sträcka sig över gränsen mellan dem, se exempel i figur 6.5 Det är inte placeringen av en verksamhet i förhållande till ett skyddsområde som avgör om den kräver Natura 2000-tillstånd, utan dess påverkan på området. Det kan krävas sådana tillstånd för både anläggningen i zonen och för dess förbindelse med land. Tillstånden kan avse samma Natura 2000-område så att det behövs en samlad bedömning av påverkan av både till exempel en vindkraftspark och dess tillhörande sjökabel, eller olika skyddsområden.

Av de 17 ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon som har kommit in till regeringen sedan 2020 har 11 förutsatt ett Natura 2000-tillstånd eller i de pågående fallen en ansökan om det för vindkraftsparken. Vad gäller tillståndsprövningar av förbindelsen med land befinner sig de flesta ärenden i ett så tidigt skede att den exakta placeringen av kabeln inte är klar. Det går där-

²⁴ Prop. 2000/01:111, *Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer*, s. 70.

med inte att säga hur många av dessa som även kommer att behöva Natura 2000-tillstånd.

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt har i mål nr M 5393-20 som gällde kabeln Hansa PowerBridge som går mellan Sverige och Tyskland ansett att 21 kap. 3 § miljöbalken var tillämplig vid prövningen av tillstånd avseende Natura 2000-området Sydvästskånes utsjövatten som ligger i både den ekonomiska zonen och i sjöterritoriet. Domstolen tillät att ansökan om Natura 2000-tillstånd gjordes dit i stället för till länsstyrelsen och beviljade i avgörande den 13 april 2022, mål nr M 5393-20, sådant tillstånd även för den del av kabeln som skulle dras genom den ekonomiska zonen.

När samma fråga kom upp i ärendet om vindkraftsparken Kriegers flak, bedömde mark- och miljödomstolen att den inte kunde ta till sig prövningen av Natura 2000-frågan för anläggningen i den ekonomiska zonen, eftersom den var av annan karaktär än den tillhörande sjökabeln genom sjöterritoriet som domstolen skulle pröva.²⁵

Länsstyrelserna i Skåne och Hallands län har lämnat underlag till utredningen med utgångspunkt i fem av de ärenden om tillstånd för vindkraftsparker i den ekonomiska zonen som de haft i uppdrag av regeringen att bereda. Länsstyrelserna anger att ur naturvårdssynpunkt är många av de aspekter som behöver beaktas desamma i tillståndsärendet för en verksamhet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon som i Natura 2000-ärendet för samma verksamhet. När det gäller till exempel risker, visualisering, kulturvärden, fiske med mera skiljer de sig dock ofta åt. Enligt länsstyrelserna är underlagen i Natura 2000-ärendena normalt betydligt mindre omfattande än underlagen i tillståndsärendena enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. De sökande väljer dock själva i vilken utsträckning de använder samma handlingar för de båda ansökningarna och enligt länsstyrelserna varierar det relativt mycket.

Länsstyrelserna anger även att prövningen av Natura 2000-ärendet varit betydligt enklare än beredningen av ärendet om samma verksamhet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Samordningsvinsterna är dock stora. Enligt länsstyrelserna är en försiktig uppskattning att om de båda ärendena skulle handläggas separat skulle tidsåtgången vara 40–50 procent högre per ärende.

²⁵ Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts dom den 29 oktober 2021 i mål nr M 4583-20.

Kravet på en samlad bedömning av Natura 2000-tillstånd

Högsta domstolen konstaterade i NJA 2013 s. 613, Bunge domen, att en tillståndsprövning enligt art- och habitatdirektivet förutsätter att myndigheten kan väga in verksamhetens alla aspekter och samlat pröva återverkningarna på ett Natura 2000-område. Även EU-domstolens rättstillämpning uttrycker på olika sätt att prövningen ska vara allsidig. Högsta domstolen uttryckte i domen att det i sin tur måste anses innebära att en samlad bedömning ska göras i något skede av prövningen, och att denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig.

I 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon anges att 2–4 kap. miljöbalken är tillämpliga vid regeringens tillståndsprövning. Enligt 4 kap. 8 § miljöbalken får en verksamhet eller åtgärd som kräver Natura 2000-tillstånd endast komma till stånd om sådant tillstånd har lämnats. Enligt förarbetena till lagen om Sveriges ekonomiska zon är en förutsättning för att tillstånd ska kunna ges att nödvändiga Natura 2000-tillstånd har beviljats.²⁶ Utredningens bedömning är dock att de två tillstånden, och tillstånd enligt kontinentalsockellagen, i och för sig kan beslutas samtidigt.

Tillstånden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och Natura 2000-tillstånden behöver stämma överens i de delar som de reglerar samma frågor, till exempel villkor om krav på att vidta vissa försiktighetsåtgärder under en angiven tidsperiod. I ärendena om vindkraftsparkerna Galene och Kattegatt Syd gav regeringen i maj 2023 tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, trots att länsstyrelsens beslut om Natura 2000-tillstånden för båda verksamheterna vid den tidpunkten var överklagade till mark- och miljödomstol. Regeringen angav i tillstånden att giltigheten var avhängig att Natura 2000-tillstånd beviljades. Utredningen bedömer att kravet på att tillståndsprövningen enligt Natura 2000-bestämmelserna ska ske fullständigt, exakt och slutligt i en samlad bedömning innebär att villkoren i tillståndet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon från regeringen inte får styra den slutliga utformningen av villkoren i Natura 2000-tillståndet.

Ju längre tid det går mellan det att Natura 2000-tillstånd beviljas och tidpunkten för regeringens beslut om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, desto större är sannolikheten att de om-

²⁶ Prop. 2007/08:154, s. 10–11.

ständigheter som ligger till grund för villkoren hinner ändras. En sådan ändring kan till exempel bestå i att en ny djurart har upptäckts i det berörda området eller att en befintlig art har fått ändrad bevarandestatus. Av det skälet är det önskvärt att Natura 2000-tillståndet och tillståndet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon beslutas så nära varandra i tiden som möjligt.

Utredningens förslag innebär att mark- och miljödomstolen både ska pröva frågan om Natura 2000-tillstånd och handlägga ansökan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Mark- och miljödomstolen prövar redan förbindelsen mellan en anläggning i den ekonomiska zonen och land enligt både 9 och 11 kap. miljöbalken och Natura 2000-bestämmelserna. I dag görs prövningen av förbindelsen ofta senare än prövningen av vindkraftsanläggningen. Skulle lagstiftningen ändras framöver kan det möjliggöra att domstolen kan pröva vindkraftsparken och förbindelsen samlat, även avseende Natura 2000-tillstånd. Utredningen bedömer att förslaget väl uppfyller unionsrättens krav eftersom mark- och miljödomstolen kan göra en samlad och slutlig bedömning av förutsättningarna för Natura 2000-tillståndet.

Utredningens förslag innebär även en ökad samordning jämfört med i dag genom att domstolen kan utforma tillståndsvillkoren i sitt yttrande till regeringen parallellt med de som ska ingå i Natura 2000-tillståndet. Att ansökan enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon ska vara färdig för avgörande vid överlämnandet till regeringen ger också goda förutsättningar för att regeringen snabbt ska kunna fatta beslut.

En samlad bedömning av vindkraftsparker som sträcker sig över såväl Sveriges ekonomiska zon som sjöterritoriet

En del av de havsbaserade vindkraftsparker där en ansökningsprocess har inletts sträcker sig både över både Sveriges ekonomiska zon och sjöterritoriet. Enligt dagens regelverk behöver själva anläggningen tillstånd från både regeringen enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och av mark- och miljödomstol enligt 9 och 11 kap. miljöbalken. Natura 2000-tillstånd för den del av anläggningen som ligger i den ekonomiska zonen kommer att prövas av länsstyrelsen, medan den del som ligger i sjöterritoriet prövas av mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 29 b § miljöbalken. En förbindelse från vind-

kraftsanläggningen till land i form av till exempel sjökabel och sedan landleddning med transformatorstation prövas också av domstolen enligt samma bestämmelser.

Utredningen om en ordnad prövning av havsbaserad vindkraft har fått i uppdrag att analysera hur prövningen av en tillståndsansökan bör gå till när en vindkraftverksamhet är placerad både inom och utanför Sveriges sjöterritorium. Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2024.²⁷ Regeringsprövningsutredningens uppdrag är begränsat till verksamheter i Sveriges ekonomiska zon och förslagen utgår från gällande ordning. Utredningen bedömer dock att en ordning där regeringen skulle pröva Natura 2000-frågan även för den del av en anläggning som ligger i sjöterritoriet vore svår att förena med inriktningen att regeringen endast ska pröva frågor som rymmer tydliga politiska avvägningar. Detta eftersom Natura 2000-prövningen ska vara en rättslig bedömning av om förutsättningarna i 7 kap. 28 b § miljöbalken är uppfyllda. Om mark- och miljödomstolen bedömer att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken inte kan meddelas kan frågan däremot lyftas till regeringen om förutsättningarna i 7 kap. 29 § miljöbalken är uppfyllda. En sådan uppdelning skulle även leda till att mark- och miljödomstolen inte kan uppfylla unionsrättens krav på en samlad bedömning av verksamhetens miljöpåverkan. Inte heller regeringen skulle kunna göra en samlad bedömning av verksamheten om den inte prövar miljötilståndet för den del som ligger i sjöterritoriet. Det talar för att mark- och miljödomstolen bör pröva Natura 2000-tillstånd även för de anläggningar som endast ligger i zonen.

Överklagbarhet av beslut

Utredningens förslag att mark- och miljödomstolen ska pröva Natura 2000-tillstånd för verksamheter i den ekonomiska zonen innebär att domstolens avgörande kommer kunna överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, vars dom i sin tur kan överklagas till Högsta domstolen. Det krävs dock prövningstillstånd hos båda instanserna. Det är samma ordning som gäller för överprövning av mark- och miljödomstolens beslut om tillstånd för en vindkraftsparks förbindelse med land genom svenskt territorium.

²⁷ Dir. 2023:61.

Om regeringen i stället prövar Natura 2000-frågan tillsammans med ansökan enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon kommer beslutet inte att kunna överklagas. I de fall ett beslut innefattar en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen²⁸ kan den enskilde ansöka om rättsprövning av regeringens beslut hos Högsta förvaltningsdomstolen, se avsnitt 3.6. En sådan prövning är mer begränsad än en sedvanlig domstolsprövning. Skälet till detta är enligt förarbetena till rättsprövningslagen att rättsprövningsinstitutet endast tillämpas i de fall där besluten har sådana politiska dimensioner att en fullständig överprövning, med de möjligheter till ändring av det klandrade beslutet som detta innebär, inte kan komma i fråga.²⁹

I ärendena om vindkraftsparkerna vid Galene och Kattegatt Syd har en privatperson och flera olika organisationer begärt rättsprövning av regeringens beslut att bevilja tillstånd för uppförande och drift av anläggningarna i den ekonomiska zonen. Ärendena pågår fortfarande hos Högsta förvaltningsdomstolen.³⁰

Eftersom ett Natura 2000-tillstånd formellt utgör ett beslut om tillstånd till verksamhet i känsliga miljöer bedömer utredningen att beslutet även faller under artikel 6 i Århuskonventionen, vilken är tillämplig i den ekonomiska zonen. Det innebär att artikel 9.2 i Århuskonventionen om den berörda allmänhetens rätt till rättslig prövning av ett beslut om miljön blir tillämplig, se avsnitt 3.4.2.

Den berörda allmänheten i Århuskonventionen avser enligt artikel 2.5 den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. Det gäller även miljöorganisationer, vilkas rätt att överklaga domar och beslut regleras i 16 kap. 13 § miljöbalken. Även 2 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut hänvisar till 16 kap. 13 § miljöbalken för miljöorganisationers rätt att begära rättsprövning.³¹ Svensk lagstiftning måste dock uttryckligen göras tillämplig i den ekonomiska zonen och utredningen noterar att det saknas hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken i såväl 1 kap. 2 § miljöbalken som i lagstiftningen om Sveriges ekonomiska zon. Enligt utredningens uppfattning bör

²⁸ Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), SÖ 1952:35.

²⁹ Prop. 2005/06:56, *En moderniserad rättsprövning, m.m.*, s. 10.

³⁰ Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 4170-23 och mål nr 4193-23.

³¹ Till exempel HFD 2014 ref. 8 och HFD 2018 ref. 10 II.

16 kap. 13 § miljöbalken göras tillämplig i Sveriges ekonomiska zon, oavsett vem som ska pröva Natura 2000-ansökningar för verksamheter i zonen, för att Århuskonventionens krav ska vara uppfyllda. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att lämna sådana förslag.

Med utredningens förslag kommer Natura 2000-tillståndet för en anläggning i den ekonomiska zonen på samma sätt som i dag kunna överklagas till domstol för en fullständig överprövning. Eftersom Natura 2000-tillstånd är en förutsättning för tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon kan ett sådant överklagande fördröja processen. Å andra sidan kan domstolens beslut om både Natura 2000-tillstånd och tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken för en sådan verksamhets förbindelse med land överklagas i samma ordning. Möjligheten att överklaga Natura 2000-tillståndet för anläggningen i zonen är således inte avgörande för tidsutdräkten.

Prövningen enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska göras ur ett vetenskapligt perspektiv³² och därmed inte innehålla några politiska avvägningar. Det är därmed en rent rättslig prövning som ska göras oavsett om den görs av en länsstyrelse, domstol eller regeringen. Kan domstolen inte meddela ett Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, kan frågan lämnas över till regeringen för prövning enligt 7 kap. 29 § miljöbalken. Först då får regeringen göra avvägningar för tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse. Eftersom beslut i Natura 2000-frågan inte ska innehålla politiska dimensioner bedömer utredningen att det är lämpligare att sådana frågor som huvudregel ska prövas av domstol.

Samordningsvinster i mark- och miljödomstol

Utredningen bedömer att det ger en snabbare och mer effektiv process än dagens ordning om ansökan görs till den mark- och miljödomstol som handlägger en ansökan om tillstånd för samma anläggning enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, och domstolen även prövar Natura 2000-frågan. Det är också samma ordning som tillämpas i ärenden enligt miljöbalken om verksamheter och åtgärder på svenskt territorium.

³² EU-domstolens dom den 7 september 2004, Waddenzee, C-127/02, punkt 54.

Ansökan om Natura 2000-tillstånd ska lämnas in till den mark- och miljödomstol som ska pröva frågan, i stället för till länsstyrelsen som i dag görs enligt 7 kap. 32 § miljöbalken. Det sparar tid och resurser hos länsstyrelsen men underlättar framför allt för verksamhetsutövarna som kan lämna båda ansökningarna till samma prövningsmyndighet.

Ansökan om Natura 2000-tillstånd kommer att utgöra ett eget mål hos mark- och miljödomstolen eftersom det ska prövas av domstolen, till skillnad från målet om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon som ska prövas av regeringen. Ansökan om Natura 2000-tillstånd kommer att utgöra ett mål vid domstolen, men inte ett ansökningsmål, på samma sätt som målet om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, se avsnitt 6.3.1.

En ytterligare vinst med att mark- och miljödomstol prövar frågan om Natura 2000-tillstånd är att den frågan normalt kommer att vara prövad när regeringen tar emot yttrandet om tillstånd i Sveriges ekonomiska zon. Det minskar risken för att regeringen handlägger ansökningar om tillstånd för verksamhet i zonen som sedan faller på att Natura 2000-tillstånd inte beviljas.

Regeringen som alternativ för Natura 2000-prövningen

Utredningen kan se argument både för och emot alternativet att mark- och miljödomstol endast ska handlägga frågan om Natura 2000-tillstånd och lämna över även den med eget yttrande till regeringen för prövning tillsammans med yttrandet om tillstånd till verksamhet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Som beskrivs i avsnitt 6.4 har flera intressenter framfört till utredningen att det är önskvärt att regeringen prövar Natura 2000-frågan för att skapa ökad samordning och minska risken för motstridigheter mellan villkoren i de olika tillstånd som verksamheten behöver.

I ärenden där regeringen beslutar om tillstånd till en verksamhet eller åtgärd enligt miljöbalken är bestämmelserna om Natura 2000 tillämpliga. Utredningen har dock inte hittat några ärenden där regeringen har gett Natura 2000-tillstånd förutom ärendet om Cementa. I det fallet beslutade regeringen att ge bolaget Natura 2000-tillstånd med stöd av den tillfälliga lagen (2021:875) om ändring av miljöbalken, som uttryckligen angav att regeringen skulle besluta om sådant

tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.³³ I ärenden där regeringen endast prövar tillåtligheten för en verksamhet lämnas ärendet i stället tillbaka till mark- och miljödomstolen som sedan beslutar om Natura 2000-tillstånd, även om regeringen ofta gör en bedömning i sina beslut av om sådant tillstånd kan ges.

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08) har föreslagit att det ska införas en möjlighet för regeringen att pröva ansökningar om tidsbegränsat tillstånd enligt 7 kap. 28 a §, 9 kap. och 11 kap. miljöbalken. Förslaget gäller verksamhet som är samhällsviktig och som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen. I betänkandet framhålls att regeringens prövningsmöjlighet bör vara begränsad till undantagsfall. Förslaget innebär också att regeringen kan välja om den vill göra prövningen eller om den vill avstå.³⁴ Om förslaget genomförs är det den enda bestämmelsen i miljöbalken som uttryckligen anger att regeringens prövning ska omfatta Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Det ingår i mark- och miljödomstolarnas verksamhet att pröva Natura 2000-tillstånd både på land och i sjöterritoriet och de har både erfarenhet och kompetens för detta. Den prövning av en Natura 2000-ansökan som ska göras enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska också vara en rent rättslig prövning och det är domstolarna bättre lämpade för än regeringen. Eftersom den prövningen inte ska innehålla politiska dimensioner är det också lämpligare att besluten kan överklagas till domstol än att de kan bli föremål för rättsprövning.

Utredningen bedömer att det skulle uppfylla kraven på en samlad bedömning enligt unionsrätten om regeringen prövar tillståndet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och Natura 2000-frågan för anläggningen i zonen. Det skulle också ha fördelen att regeringen kan säkerställa att villkoren i de tillstånden och tillstånd enligt kontinentalsockellagen är samstämmiga i de delar som reglerar samma frågor. Däremot sker i sådant fall ingen samordning med prövningen enligt 9 och 11 kap. samt övriga tillstånd, dispenser och undantag som krävs i svenskt territorium enligt miljöbalken.

För vindkraftsparker som är belägna både i den ekonomiska zonen och i sjöterritoriet är det mark- och miljödomstolarna som prövar Natura 2000-tillståndet för den delen som ligger i sjöterritoriet. Reger-

³³ Regeringens beslut den 18 november 2021 i ärende M2021/01774.

³⁴ SOU 2023:11, *Tillfälligt miljö tillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap*, s. 55 f.

ingen kan då inte göra en samlad bedömning av verksamhetens miljöpåverkan. Utredningen bedömer därmed utifrån ramarna för uppdraget att de sammantagna fördelarna med att mark- och miljödomstolar prövar frågan om Natura 2000-tillstånd även för den del av en anläggning som ligger i den ekonomiska zonen väger över, jämfört med om regeringen skulle göra prövningen.

*Verksamheter och åtgärder i den ekonomiska zonen
som endast kräver Natura 2000-tillstånd*

Utredningen har undersökt om det kan finnas verksamheter eller åtgärder som kräver Natura 2000-tillstånd i den ekonomiska zonen men inte tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, och har inhämtat underlag från myndigheter. De har inte hittat några exempel på sådana verksamheter och åtgärder och bedömer att det är tveksamt om den situationen kommer att uppstå.

Aktiviteten i den ekonomiska zonen har dock ökat under senare år och fler Natura 2000-områden har inrättats i, och i anslutning till, den ekonomiska zonen. Dessutom kan alla verksamheter som riskerar att påverka skyddsvärden i ett Natura 2000-område kräva tillstånd, även om åtgärden eller verksamheten inte ligger inom det skyddade området. Exempel på verksamheter eller åtgärder som möjligen skulle kunna kräva endast Natura 2000-tillstånd i den ekonomiska zonen är mussel- eller algodlingar som bedrivs inom en vindkraftspark, eller sprängning av en mina eller annan oexploderad ammunition.

Utredningen bedömer att länsstyrelsen även fortsatt bör pröva ansökningar om Natura 2000-tillstånd för verksamheter och åtgärder i den ekonomiska zonen som inte kräver tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Det bör dock göras ett tillägg i 7 kap. 32 § miljöbalken som upplyser om att mark- och miljödomstolen ska pröva övriga ansökningar om Natura 2000-tillstånd i den ekonomiska zonen.

6.3.3 Ytterligare samordning för snabbare och mer effektiva prövningsprocesser

Förslag: Tillståndsansökningar för verksamheter eller åtgärder i svenskt territorium som har samma sökande och rör samma verksamhet i den ekonomiska zonen ska i så stor utsträckning som möjligt prövas av den mark- och miljödomstol som handlägger en ansökan om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Paragrafer med sådan innebörd införs i 21 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

För en snabb och effektiv prövningsprocess bör tillståndsansökningar som har samma sökande och rör samma verksamhet i den ekonomiska zonen i så stor utsträckning som möjligt prövas av den mark- och miljödomstol som handlägger en ansökan om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Utredningen föreslår att nya bestämmelser införs i 21 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken, som möjliggör att tillståndsärenden för verksamheter eller åtgärder i svenskt territorium som är kopplade till en anläggning i zonen kan samlas vid samma mark- och miljödomstol.

Samordning med andra prövningsprocesser

Som beskrivs i avsnitt 6.2 kan det krävas ett antal tillstånd och dispenser för en verksamhet i Sveriges ekonomiska zon tillsammans med anläggningens förbindelse med elnätet på land. En ökad samordning av handläggningen skulle ge en snabbare och mer effektiv prövningsprocess, som också skulle innebära ett enklare förfarande för de sökande. Det skulle också ligga i linje med kraven på en samlad prövning enligt EU-rätten, till exempel genom art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet³⁵. De tidsgränser för tillståndsprov-

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).

ning som införs inom ramen för RePowerEU³⁶ kommer att ställa krav på så stor samordning som möjligt och en översyn av vilka och hur många myndigheter som bör delta i prövningen.

Samling av ärenden till mark- och miljödomstol

Enligt 21 kap. 3 § miljöbalken får mål eller ärenden enligt miljöbalken handläggas i en och samma rättegång, om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra. Om en mark- och miljödomstol prövar ett sådant mål eller ärende, får en ansökan i ett annat sådant ärende göras hos domstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun.

Med stöd av 21 kap. 3 § miljöbalken kan mål och ärenden som rent faktiskt hör ihop prövas i ett sammanhang. Även mål som domstolen ska pröva som andra instans får läggas samman med ett mål som domstolen ska pröva i första instans. Enligt förarbetena till miljöbalken är en förutsättning för att förena mål att fördelarna överväger nackdelarna med gemensam handläggning. Vid bedömningen ska även parternas intressen beaktas.³⁷

Paragrafens andra stycke gör det möjligt för domstolen att på eget initiativ ta till sig ett ärende hos en länsstyrelse eller en kommun om ärendet bör handläggas tillsammans med ett mål eller ärende som handläggs av domstolen. Enligt förarbetena till miljöbalken är den lägre instansen skyldig att på begäran överlämna ärendet till domstolen.³⁸

Utredningen bedömer att de största samordningsvinsterna uppnås om så många ansökningar som möjligt som rör en verksamhet i den ekonomiska zonen prövas av samma mark- och miljödomstol. Bestämmelsen i 21 kap. 3 § miljöbalken avser ansökningsmål och utgår delvis från att mark- och miljödomstolen prövar ärenden. Den blir därför inte tillämplig i ärenden som domstolen handlägger enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Det behövs därför en ny bestämmelse för de ärenden i den ekonomiska zonen som domstolen ska

³⁶ Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda och direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet, COM (2022) 222 final, 18 maj 2022.

³⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 233–234.

³⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 233–234.

handlägga. Utredningen föreslår att nya paragrafer, 21 kap. 3 a och 3 b §§, införs i miljöbalken. Bestämmelserna bör ha motsvarande innehåll som 21 kap. 3 § men i stället ange vad som ska gälla i mål som handläggs av mark- och miljödomstol enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Förslaget innebär att alla tillståndsärenden för verksamheter eller åtgärder i svenskt territorium som är kopplade till en anläggning i zonen, till exempel tillstånd för vattenverksamhet, Natura 2000-tillstånd för sjökablar som går genom sjöterritoriet och dispenser för påverkan på natur- och kulturvärden, kan samlas vid samma domstol.

Utredningen föreslår vidare att det ska införas en ny paragraf i miljöbalken som möjliggör att ansökningar om miljötillstånd och dispenser för en förbindelse mellan en anläggning i zonen och land kan lämnas in till den mark- och miljödomstol som handlägger en ansökan om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. En sådan ordning bör medföra både tidsvinst, kostnadsbesparing och förenkling för företagen genom att de kan ha en kontaktpunkt för flera tillstånd och i högre grad samordna underlagen för olika ansökningar. Det behöver även införas ett tillägg i 1 kap. 2 § miljöbalken att 21 kap. 3 a och 3 b §§ ska vara tillämpliga i den ekonomiska zonen.

Överlämnande mellan domstolar

Utredningens förslag innebär att ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon kommer att omfattas av 1 kap. 3 § lagen om mark- och miljödomstolar, se avsnitt 6.3.1. Därmed blir 3 kap. 2 § samma lag tillämplig. Bestämmelsen anger att en mark- och miljödomstol får lämna över ett mål eller ärende till en annan sådan domstol för gemensam handläggning, om det vid den andra domstolen finns ett mål eller ärende som har nära samband med det förstnämnda målet eller ärendet och ett överlämnande kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part.

I förarbetena till lagen om mark- och miljödomstolar konstaterade regeringen att vissa ansökningsmål, inte minst mål om vattenverksamhet, alltså kan komma att beröra flera domstolars domsområden. Det finns därför behov av att kunna överlämna mål till en

annan mark- och miljödomstol i syfte att åstadkomma en effektiv handläggning.³⁹

Enligt sista stycket i 3 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar får ett mål eller ärende inte överlämnas om den andra domstolen motsätter sig det. Enligt förarbetena kan det mellan mark- och miljödomstolarna uppstå olika uppfattningar om vid vilken domstol målet slutligt ska prövas. Regeringen bedömde att i en sådan situation bör frågan om överlämnande falla. Det innebär att målet ska handläggas vid den domstol där talan först inleddes, på samma sätt som gäller för de allmänna förvaltningsdomstolarna enligt 8 § första stycket förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.⁴⁰

Enligt vad mark- och miljödomstolarna framfört till utredningen används möjligheten att lämna över mål mellan mark- och miljödomstolarna mycket sällan. Utredningen bedömer att det kommer att vara få ärenden som har samma sökande och rör samma verksamhet i den ekonomiska zonen som berör två olika domstolars domsområden. I de fall det förekommer bedömer dock utredningen att det skulle väsentligt bidra till en mer samordnad och effektiv process om sådana ärenden prövas av den mark- och miljödomstol som handlägger en ansökan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Prövningar enligt kontinentalsockellagen

En förenkling av tillståndsprocessen för en verksamhet i den ekonomiska zonen har redan skett genom att ansökningar om tillstånd för verksamhet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och tillstånd enligt kontinentalsockellagen sedan början av 2023 handläggs av samma enhet inom ett departement i Regeringskansliet⁴¹, i stället för av olika departement som tidigare. Som beskrivs i samma avsnitt har prövningen av de tillstånd enligt kontinentalsockellagen som behövs för undersökningar av havsbotten inför uppförande av vindkraftspark med tillhörande sjökabel flyttats över från regeringen till Sveriges geologiska undersökning. Det är därmed handläggningen av

³⁹ Prop. 2009/10:215, *Mark- och miljödomstolar*, s. 143.

⁴⁰ Prop. 2009/10:215, s. 143.

⁴¹ Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Klimat- och näringslivsdepartementet, RKF 2023:2, 1 januari 2023.

tillståndsprövningar för utläggning av sjökabel som samordnas med prövningen av tillstånd för uppförande av vindkraftsparken inom Regeringskansliet.

Villkoren i besluten enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockellagen behöver stämma överens med varandra, men också med villkoren i de Natura 2000-tillstånd som krävs för en verksamhet. I dag finns ingen ordning för vilket tillstånd som styr utformningen av berörda villkor i de övriga tillstånden, utan det avgörs till synes av vilket tillstånd som beslutas först i det enskilda ärendet. Om mark- och miljödomstolen får ansvar för att handlägga ärenden om tillstånd i Sveriges ekonomiska zon och att besluta om Natura 2000-tillstånd blir en samordning av prövningarna möjlig. Det bör enligt utredningens mening förenkla en samordning även med villkoren i beslutet enligt kontinentalsockellagen.

6.3.4 Tidpunkten för avvägning mot försvarsintressen

Bedömning: I vissa ärenden framgår det redan i ett tidigt skede att en planerad verksamhet kommer att påverka försvarsintresset. För att regeringen ska kunna ta ett informerat beslut behöver ärendet först handläggas.

Skälen för utredningens bedömning

I en del ärenden framgår det redan i samrådet att en planerad verksamhet i Sveriges ekonomiska zon kommer att ha en större påverkan på försvarsintresset. Hur tungt försvarsintresset ska väga i ett visst ärende är dock en politisk avvägning som bara kan avgöras av regeringen. Utredningen bedömer att det inte är möjligt att bedöma i vilken mån en verksamhet i Sveriges ekonomiska zon kommer att påverka ett försvarsintresse innan handläggningen av ärendet är klar. Alla ansökningar enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon bör därmed handläggas av mark- och miljödomstol för att ge det underlag som krävs för att regeringen ska kunna ta ett informerat beslut.

Tidpunkten för avvägning av totalförsvarets intressen

Totalförsvarets intressen tillmäts stor vikt i miljöbalken och ska till exempel enligt 3 kap. 10 § ges företräde vid avvägning mot andra riksintressen. Enligt 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska mark- och miljödomstolen alltid med eget yttrande lämna över ett ärende till regeringen för prövning om det är fråga om ett beslut av statlig myndighet som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Utredningen lämnar i kap. 8 förslag om att domstolen i dessa situationer ska ge regeringen tillfälle att ta över prövningen och att regeringen ska pröva om målet bör avgöras av regeringen innan ett faktiskt överlämnande sker.

Om en mark- och miljödomstol ska handlägga ansökningar om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon kommer försvarsintressena att ingå i handläggningsunderlaget. Eftersom skälen för försvarets ställningstaganden ofta omfattas av försvarssekretess har endast regeringen full insyn i dessa frågor.

Det har framförts till utredningen att det i vissa fall redan i samrådet kommer fram att försvarsintressen kan utgöra hinder för en verksamhet. I de havsplaner som beskrivs i avsnitt 6.2 har också en avvägning redan gjorts mellan olika intressen. Totalförsvaret kan antas ha invändningar mot ansökningar om verksamhet i områden som anges som viktiga för försvarsintressena i havsplanerna. Det innebär att dagens ordning i vissa fall leder till att stora resurser läggs på handläggning av en tillståndsansökan som sedan får avslag hos regeringen på grund av försvarsintressena.

Utredningen förstår synpunkten att det vore önskvärt att spara de resurser som krävs vid handläggningen av ett ärende där det tidigt framgår att verksamheten kommer ha påverkan på försvarsintresset. Regeringen har insyn i frågor som omfattas av försvarssekretess, vilket övriga prövningsmyndigheter saknar. Regeringen har därmed andra möjligheter att göra sin bedömning utifrån en helhetsbild. Utredningen bedömer dock att ärenden enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon först behöver handläggas för att ge det underlag som krävs för att regeringen ska kunna ta ett informerat beslut. Även om ett yttrande är obligatoriskt vid överlämnande till regeringen kan omfattningen av yttrandet variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Om domstolen i ett tidigt skede finner att för-

svarsintressen utgör hinder för tillstånd kan domstolens yttrande många gånger begränsas till ett konstaterande av detta.

6.3.5 Bestämmelser för handläggningen införs

Förslag: Ett regelverk för mark- och miljödomstolarnas handläggning av mål enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon införs. En ny bestämmelse om detta införs i 6 b § lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Skälen för utredningens förslag

Eftersom mål om handläggning av ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon inte kommer utgöra ansökningsmål blir bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken inte direkt tillämpliga. Utredningen bedömer dock att det behövs regler för mark- och miljödomstolarnas handläggning av sådana mål. Utredningen föreslår därför att en ny bestämmelse med handläggningsregler införs i lagen om Sveriges ekonomiska zon. Den nya paragrafen anger vilka bestämmelser i 22 kap. miljöbalken som ska tillämpas i mål om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon som handläggs av en mark- och miljödomstol.

Behovet av handläggningsbestämmelser

I 22 kap. miljöbalken finns bestämmelser om förfarandet vid mark- och miljödomstolarna i ansökningsmål. Ett mål enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon som handläggs av mark- och miljödomstol är enligt 21 kap. 1 a § miljöbalken inte ett ansökningsmål, vilket medför att handläggningsreglerna i 22 kap. miljöbalken inte blir tillämpliga. Det är därmed enligt utredningen nödvändigt att bestämmelser om domstolens handläggning för mål enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon införs. Handläggningsreglerna bör bland annat ange att ansökan lämnas till mark- och miljödomstolen så att ärendena anhängiggörs där. Det bör också framgå att det är domstolen som kungör och remitterar ärendena. Det skapar en tydlig ram för domstolens handläggning och ger en snabbare och mer effektiv process än

om ansökan görs till regeringen, som sedan ska lämna över ärendet med underlag till domstolen. De föreslagna bestämmelserna har sin utgångspunkt i 22 kap. miljöbalken som utredningen bedömer är mest lämpat som förebild för vilka regler som kommer att behövas för handläggningen av målen.

Utredningen har analyserat alternativet att införa bestämmelser om handläggning enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon i 22 kap. miljöbalken. En sådan lösning skulle dock innebära att 22 kap. miljöbalken inte längre enbart hanterar frågor om prövning av ansökningsmål, det vill säga mål som domstolen prövar. Utredningens bedömning är därför att det är lämpligare att införa bestämmelsen i lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Det är inte alla bestämmelser i 22 kap. miljöbalken som blir aktuella vid en prövning enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Så kan vara fallet redan i dag när mark- och miljödomstolen prövar mål enligt 22 kap. miljöbalken, och domstolen tillämpar då de bestämmelser som blir aktuella i det enskilda fallet. Utredningens bedömning är dock att flera av bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken aldrig kan vara aktuella i mål enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, till exempel de bestämmelser som på något sätt rör fastigheter. Utredningen har därför anpassat den föreslagna bestämmelsen så att handläggningen kan bli så effektiv som möjligt.

Utredningen bedömer att det för mark- och miljödomstolarnas handläggning kan krävas ytterligare bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla. Det finns i dag ingen motsvarande bestämmelse till 22 kap. 1 § miljöbalken om vad en ansökan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon ska innehålla. En sådan bestämmelse behöver vara anpassad för dessa ärenden. En jämförelse kan göras med kraven på ansökningar enligt 5 a § kontinentalsockelförordningen som lades till år 2022 när Statens geologiska undersökning fick ansvaret för att pröva undersökningstillstånd vid kontinentalsockeln. Ansökningar om tillstånd för verksamheter i den ekonomiska zonen kan exempelvis behöva innehålla en bedömning av påverkan på intressen i zonen så som fiske och sjöfart. En teknisk och naturvetenskaplig analys behöver också göras för att klargöra vilket underlag som krävs för att regeringen ska kunna pröva ansökan. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att föreslå vad en ansökan om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon ska innehålla.

Den föreslagna bestämmelsen anger att 22 kap. 2 § miljöbalken ska tillämpas när det gäller en ofullständig ansökan. Utredningen bedömer att mark- och miljödomstolen bör ha möjlighet att förelägga sökanden att avhjälpa brister i ansökan och besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad. Däremot bör domstolen inte ha möjlighet att avvisa ansökan. Domstolen får i stället i sitt yttrande föreslå att regeringen avvisar ansökan. Det får sedan ankomma på regeringen att fatta ett beslut om avvisning av ansökan om den bedömer att ansökan inte kan ligga till grund för prövning. Även 22 kap. 2 a § föreslås bli tillämplig vilket innebär att domstolen kan förelägga om avhjälpande och om avhjälpande på sökandens bekostnad vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9, 13 och 13 a §§ miljöbalken.

Vidare föreslår utredningen att mark- och miljödomstolen ska tillämpa 22 kap. 3 och 3 a §§ miljöbalken om kungörelse och dess innehåll. Om mark- och miljödomstolen bedömer att ansökan kan tas upp till prövning ska domstolen kungöra ansökan. Med utredningens förslag i avsnitt 6.3.3 om att samordna prövningen av olika tillstånd som krävs för en verksamhet i zonen, inklusive till exempel tillhörande sjökabel till land, kan domstolen också välja att samordna kungörelsen av flera tillståndsärenden.

Mark- och miljödomstolen ska enligt förslaget tillämpa 22 kap. 4 § miljöbalken när det gäller vilka myndigheter som ska få ett exemplar av ansökan och kungörelsen. När myndigheterna informerats genom kungörelse kan de också begära att få ta del av ansökan. När det gäller ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon kan även andra förvaltningsmyndigheter än de som anges i 22 kap. 4 § miljöbalken behöva underrättas, så som till exempel Statens geologiska undersökning, Sjöfartsverket eller Försvarsmakten. Utredningens förslag innebär vidare att 22 kap. ska tillämpas när det gäller hur synpunkter på ansökan ska lämnas, förberedelse av målet och domstolens utredningsmöjligheter.

Enligt 22 kap. 16 § miljöbalken ska huvudförhandling hållas i ansökningsmål hos mark- och miljödomstol om det inte är uppenbart onödigt. När regeringen handlägger ärenden enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon är handläggningen skriftlig, och detsamma gäller de ärenden som länsstyrelsen fått regeringsuppdrag om att handlägga. Utredningen bedömer att skriftlig handläggning kommer att vara det vanligaste förfarandet i mål om tillstånd lagen om

Sveriges ekonomiska zon även i mark- och miljödomstolarna. I vissa fall kan det dock finnas behov av huvudförhandling och möjligheten till sådan bör finnas. Även bestämmelserna om huvudförhandling i 22 kap. ska därför tillämpas vid handläggningen. Miljöprövningsutredningen lämnat förslag om att ändra bestämmelsen så att det ska vara lättare att avgöra mål utan huvudförhandling och att kravet på att en sådan ska vara uppenbart onödigt tas bort.⁴² Utredningen bedömer att det vore lämpligt att på så sätt sänka tröskeln för att kunna avgöra mål utan huvudförhandling när det gäller tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Utredningen bedömer att motsvarande krav för vad mark- och miljödomstolens dom ska innehålla bör, för de frågor som aktualiseras i det enskilda fallet, gälla även för mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen i ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Domstolen bör således enligt utredningens förslag tillämpa relevanta bestämmelser i 22 kap. miljöbalken i fråga om yttrandets innehåll.

Utredningen för havsbaserad vindkraft har i uppdrag att analysera hur regelverket för användning av havsområden vid etablering av vindkraft kan förbättras och hur tillståndsprövningen av vindkraft i Sveriges ekonomiska zon kan bli mer effektiv och tydlig, se avsnitt 6.2. Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2024 och förslagen kan komma att beröra de processuella bestämmelserna för vindkraft i Sveriges ekonomiska zon.

6.3.6 Bemyndigande om föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. En bestämmelse med denna innebörd införs i 19 § lagen om Sveriges ekonomiska zon.

⁴² SOU 2022:33, *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*, s. 349.

Skälen för utredningens förslag

Till skillnad från vad som gäller för de verksamheter inom svenskt territorium som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken finns det i dag inga rättsliga förutsättningar att ta ut en avgift för tillsyn och tillståndsprövning av åtgärder och verksamheter enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Mot bakgrund av den kraftiga expansionen av den havsbaserade vindkraften i den ekonomiska zonen kommer det ansökas om fler tillstånd och behovet av tillsyn kommer att öka. För att göra det möjligt att ta ut avgifter även för prövning och tillsyn av verksamheter och anläggningar i Sveriges ekonomiska zon på samma sätt som för motsvarande prövning och tillsyn av verksamheter och anläggningar inom det svenska territoriet behövs ett avgiftsbemyndigande i lagen om Sveriges ekonomiska zon. I enlighet med sitt uppdrag föreslår utredningen därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Förslaget innebär att det införs ett nytt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela avgifter för prövning och tillsyn i en ny bestämmelse, 19 §, i lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Det bör finnas en möjlighet att ta ut avgift för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 27 kap. 1 § miljöbalken meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt för prövning och tillsyn med anledning av EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Något motsvarande avgiftsbemyndigande finns inte i lagen om Sveriges ekonomiska zon. Det finns därför i dag inte förutsättningar att ta ut avgifter för regeringens och Kustbevakningens tillståndsprövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon respektive förordningen om Sveriges ekonomiska zon. Av detta följer att de många prövningar och tillsynsåtgärder som den kraftiga expansionen av den havsbaserade vindkraften i den ekonomiska zonen ger upphov till inte kan avgiftsfinansieras på samma sätt

som prövningen och tillsynen av verksamheter och åtgärder i det svenska territoriet.

Den prövning och tillsyn som genomförs enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon motsvarar den prövning och tillsyn som genomförs i det svenska territoriet med stöd av miljöbalken. Det finns enligt utredningen ingen anledning att möjligheterna att finansiera prövningen och tillsynen genom avgifter ska vara olika i de båda lagarna. Utredningen föreslår därför att det införs ett avgiftsbemyndigande i lagen om Sveriges ekonomiska zon. Bemyndigandet bör avse rätten att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. För att ge regeringen möjlighet att låta Kustbevakningen bestämma avgifterna för sin prövning och tillsyn bör bemyndigandet innefatta en rätt till vidaredelegation.

Med stöd av bemyndigandet i miljöbalken har regeringen meddelat föreskrifter om avgifter i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. På motsvarande sätt bör bestämmandet av vilka prövnings- och tillsynsåtgärder med stöd i lagen om Sveriges ekonomiska zon eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen som ska vara förenade med en avgift och vilken avgift som ska tas ut för respektive prövnings- eller tillsynsåtgärd inte bestämmas i lag.

6.4 Synpunkter från samråd

Energimyndigheten anser att det behövs ett mer samordnat ansökningsförfarande för havsbaserad vindkraft. Även exempelvis *Kammarkollegiet*, *Kustbevakningen* och *länsstyrelserna i Skåne* och *Hallands län* framhåller betydelsen av en samlad prövning och handläggning av ärendena.

Länsstyrelserna i Gotlands, Kalmar och *Västra Götalands län* anser att länsstyrelsernas kännedom om de lokala förhållandena och lokala förankring är viktig för prövningen av tillståndsansökningar enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och att de därför bör handlägga dem inför regeringens prövning. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* påpekar att olika länsstyrelser har hanterat beredningen av tillståndsansökningar enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon på olika sätt,

exempelvis att olika enheter har varit ansvariga och att det är viktigt att man uppnår en homogenitet i hanteringen av ärenden.

Riksantikvarieämbetet bedömer att det bör övervägas dels om de berörda länsstyrelserna har kapacitet och förmåga att hantera tillståndsansökningar i den ekonomiska zonen, dels om ett sådant uppdrag kan komma i konflikt med länsstyrelsens roll att till exempel förordna om fornlämningsområde enligt kulturmiljölagen (1988:850). *Folkhälsomyndigheten* ser en risk för att en utökad vindkraftsverksamhet kan ha en påverkan på friluftslivet genom till exempel landskapsbildens som inte går att hantera med lokala eller regionala kompensatoriska åtgärder. Folkhälsomyndigheten anser därför att det är viktigt att den länsstyrelse som är närmast det berörda området fortsättningsvis handlägger ärendet, eftersom den myndigheten bör ha bäst förutsättningar att beakta sådana regionala aspekter.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län menar att beredningen av ärenden om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon bör kunna samlas på samma sätt som centreringen av miljöprövningsdelegationer till vissa länsstyrelser. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att beredningen antingen bör samlas hos länsstyrelserna med miljöprövningsdelegation eller hos mark- och miljödomstolarna för att i så hög grad som möjligt nyttja befintlig kunskap. Även *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att det bör övervägas om mark- och miljödomstolarna bör handlägga ansökningar om tillstånd innan de lämnas över till regeringen för prövning.

Svensk Vindenergi anser att det är ett bra alternativ att låta mark- och miljödomstolarna handlägga ärendena om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon eftersom domstolarna har en hög kompetens och verksamhetsutövarna upplever att det är en rättssäker behandling.

Länsstyrelsen i Skåne län menar att det läggs ned stora resurser från både potentiella verksamhetsutövare och från remiss- och prövningsmyndigheter som hade kunnat undvikas om vissa frågor avgjordes i ett tidigt skede. Länsstyrelsen anger som exempel potentiella konflikter med Försvarmaktens verksamhet, där endast regeringen kan få mer ingående information om varför Försvarmakten motsätter sig en viss etablering. *Havs- och vattenmyndigheten* anser att regeringen fortsatt bör ha hand om hela handläggningen av tillståndsansökningar enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, främst för att lagstiftningen i grunden relaterar till politiska avgöranden och de rättigheter

som kuststaten har enligt havsrätten. Myndigheten är tveksam till att länsstyrelserna ska bereda ärendena, främst för att de sannolikt ofta kommer ta ett regionalt perspektiv. *Svenskt Näringsliv* menar att en samlad bedömning är att föredra, och att det inte enbart berör platsen där vindkraftsparker lokaliseras utan också elförsörjningen i stort, samt frågan hur mycket av elförsörjningen som ska finnas till havs av säkerhetspolitiska skäl.

Naturvårdsverket konstaterar att ansökningar om Natura 2000-tillstånd inte kräver politiska avvägningar utan att prövningen ska göras utifrån ett vetenskapligt perspektiv. Samtidigt följer det av unionsrätten att det ska göras en fullständig, exakt och slutlig bedömning i samlad form när en ansökan om tillstånd avser en verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område. För att göra det möjligt med en sådan samlad prövning och för att den sammantagna handläggningen ska kunna ske på ett så effektivt sätt som möjligt är det enligt Naturvårdsverket rimligt att ärenden om Natura 2000-tillstånd prövas av regeringen när verksamheten även kräver regeringens tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockellagen.

Sveriges geologiska undersökning anser att det delvis är otillfredsställande att regeringen inte kan pröva Natura 2000-frågan när den samtidigt prövar tillstånd till utforskning eller nedläggande av under-vattenskablar eller rörledningar enligt kontinentalsockellagen. Om regeringen ska pröva Natura 2000-frågan i ärenden om utforskning enligt kontinentalsockeln bör den enligt myndigheten göra det oavsett om undersökningarna ska utföras i den ekonomiska zonen eller inom territorialvattnet – särskilt som ett undersökningsområde kan omfatta bådadera.

Havs- och vattenmyndigheten anser att dagens ordning där länsstyrelserna prövar Natura 2000-tillstånd även i Sveriges ekonomiska zon är god och bör behållas, oavsett vilken myndighet som kommer bereda en ansökan om tillstånd i zonen framöver. Havs- och vattenmyndigheten anser att det inte finns någon effektivitetsvinst med att länsstyrelserna bereder och regeringen beslutar i Natura 2000-ärenden eller att regeringen både bereder och beslutar. Myndigheten anser att en regeringsprövning snarare riskerar att leda till avsteg från den i dag tydliga rättsordningen och handläggningen med möjlighet till överprövning av mark- och miljödomstol efter överklagande.

Transportstyrelsen anser att länsstyrelsen borde kunna handlägga Natura 2000-frågan för en verksamhet som kräver tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockellagen. *SMHI* anser att regeringen bör kunna pröva Natura 2000-tillstånd efter begäran av en prövningsmyndighet, och att förutsättningarna för det bör regleras i miljöbalken. Enligt *SMHI* bör detta dock alltid ske efter samråd med berörda expertmyndigheter och ska alltid åtföljas av ett eget yttrande. *Greenpeace* anser att länsstyrelsen eller annan ansvarig instans alltid bör komma in med yttrande i ett Natura 2000-ärende.

Länsstyrelsen i Jämtlands län menar att både rättssäkerhets- och effektivitetsskäl talar för att den myndighet som handlägger tillståndsansökan enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon åt regeringen bör pröva om Natura 2000 tillstånd kan ges. *Länsstyrelsen i Hallands län* menar att det ger stora samordningsvinster om det är samma myndighet som handlägger tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon som prövar Natura 2000-frågan. Samordningsvinsten skulle enligt Länsstyrelsen i Hallands län bli än större om Natura 2000-frågan i den ekonomiska zonen kunde hanteras av samma instans som hanterar motsvarande frågor i territorialhavet.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att det är lämpligt att Natura 2000-frågan utanför territorialgränsen prövas av länsstyrelsen eftersom en sådan prövning inte medger en sådan sammanvägning av konkurrerande och motstridiga intressen, som i förarbetena till miljöbalken anges som det huvudsakliga skälet till att regeringen i vissa fall bör vara prövningsmyndighet. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* menar att Natura 2000 frågan inte bör prövas av regeringen. *Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller att det är viktigt att alla beslut kan överklagas och att rättsordningen inte åsidosätts.

BirdLife Sverige menar att regeringen är olämplig att pröva Natura 2000-frågan eftersom den ofta saknar kompetens om hur den förhållandevis komplicerade lagstiftningen ska tillämpas. *BirdLife Sverige* pekar på att sådan kompetens finns hos länsstyrelserna och Naturvårdsverket och att prövningen ska ligga hos dem. Inte heller *Sveriges Fiskares Producentorganisation (SFPO)* anser att regeringen bör pröva Natura 2000-frågan för verksamheter som kräver tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon eller kontinentalsockellagen.

Svensk Vindenergi och *länsstyrelserna i Västra Götalands och Gotlands län* menar att det är angeläget att myndigheterna tillförs resurser för sin handläggning och prövning av de olika tillstånd som krävs för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon.

6.5 Bakgrund

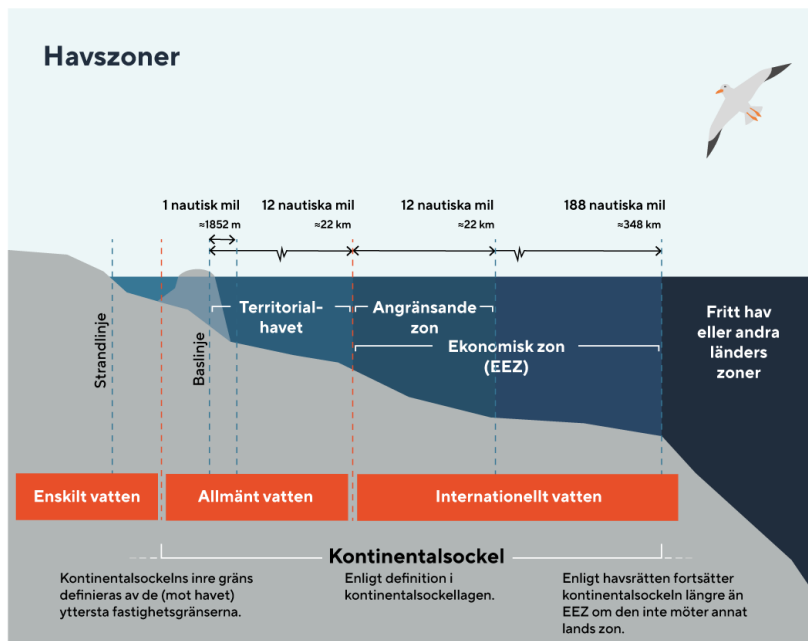
6.5.1 Havsrättskonventionen

FN:s havsrättskonvention⁴³ (havsrättskonventionen) utgör en bred överenskommelse om vilka rättigheter och skyldigheter världens länder har vid nyttjande av haven. Konventionen undertecknades 1982, trädde i kraft 1994 och ratificerades av Sverige 1996.

Havsrättskonventionen reglerar bland annat sjöfart, fiske och skydd av havsmiljön och har genomförts i svensk rätt genom flera olika lagar. Konventionen gör också en indelning av haven i olika områden, som genomförs i lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner som illustreras av figur 6.4.

⁴³ Förenta nationernas havsrättskonvention Montego Bay den 10 december 1982 och avtalet om genomförande av Del XI i denna konvention New York den 28 juli 1994, (United Nations Conference on the Law of the Sea, *UNCLOS*), SÖ 2000:1.

Figur 6.4 Havets indelning i områden



Källa: Havs- och vattenmyndigheten.

- *Inre vatten* – omfattar allt vatten mellan land och den baslinje en stat drar mellan baslinjepunkter längs sin kust. Inre vatten ingår i sjöterritoriet tillsammans med territorialhavet. Kuststaten har oinskränkt jurisdiktion och svensk rätt är tillämplig fullt ut.
- *Territorialhavet* – sträcker sig upp till 12 nautiska mil från baslinjen och ingår i sjöterritoriet tillsammans med inre vatten, vilket innebär att kuststaten har oinskränkt jurisdiktion och att svensk rätt är tillämplig.
- *Angränsande zon* – börjar utanför territorialhavet och sträcker sig maximalt 24 nautiska mil ut från baslinjen. Inom zonen omfattar kuststatens jurisdiktion nödvändig kontroll rörande lagar och författningar om tullar, skatter, inresor eller hälsofrågor. Kuststaten får också skydda arkeologiska och historiska föremål.
- *Exklusiv ekonomisk zon* – sträcker sig upp till 200 nautiska mil från baslinjen, beroende på avståndet till andra länders gränser. Den

ekonomiska zonen ingår inte i kuststatens territorium. Kuststaten har begränsad jurisdiktion som omfattar bland annat uppförande och användning av konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner, marinvetenskaplig forskning samt skydd och bevarande av den marina miljön. Däremot har kuststaten exklusiva och suveräna rättigheter och skyldigheter avseende naturtillgångar och andra verksamheter för ekonomisk exploatering och utforskning av zonen, såsom produktion av förnybar energi. Andra länder har rätt att använda den ekonomiska zonen för sjöfart, överflygningar, utläggning av undervattenskablar och rörledningar och annan användning som är tillåten enligt internationell rätt och kuststatens lagstiftning.

- *Kontinentalsockeln* – havsrättskonventionen definierar kontinentalsockeln som en förlängning under vatten av ett lands territorium till antingen kontinentalrandens ytterkant eller 200 nautiska mil från baslinjen. Sockeln kan sträcka sig längre ut än 200 nautiska mil, men inte längre än 350 nautiska mil, eller 100 mil utanför 2 500 meters djup. Kontinentalsockeln kan därmed sträcka sig under alla de andra områdena i havet. Kuststaten har suveräna rättigheter att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar.
- *Fria havet* – på det fria havet har ingen stat jurisdiktion, men alla har enligt havsrättskonventionen rätt att utöva friheter till sjöfart, överflygning, utläggning av undervattenskablar och rörledningar, anläggning av konstgjorda öar och andra tillåtna anläggningar, fiske samt vetenskaplig forskning.

6.5.2 Verksamhetstyper i Sveriges ekonomiska zon

Det pågår en snabb teknisk utveckling och det går inte att förutsäga exakt vilka verksamhetstyper som kan vara aktuella för att söka tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon framöver. I dagsläget är det dock främst följande verksamhetstyper:

- Havsbaserad vindkraft.
- Annan produktion av förnybar el, till exempel från källor som sol och vågor, och vätgas.

- Vindmätningsstationer.

Om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon kommer att krävas beror på om anläggningen kräver någon typ av installation i vattenpelaren eller på havsytan. Annars krävs endast tillstånd enligt kontinentalsockellagen.

Det är ännu oklart om teknik för till exempel solkraft och vågkraft kommer att utvecklas så att sådana anläggningar i framtiden kan placeras i den ekonomiska zonen. Det finns också intresse för att producera vätgas genom elektrolys med el från vindkraftsparker i zonen och i framtiden kan det bli aktuellt med till exempel algodling i anslutning till sådana parker. Om det genomförs beror det på hur en anläggning konstrueras om den kräver ett separat tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Om produktionen av till exempel vätgas har en annan ägare än vindkraftsparken krävs det också ett separat tillstånd.

Under 2006 och 2010 inkom ansökningar till regeringen om tillstånd till två olika vindmätningsstationer som var knutna till vindkraftsparker i den ekonomiska zonen till regeringen. Det kan komma ytterligare sådana ansökningar framöver, men sannolikt rör det sig om ett fåtal.

En ytterligare verksamhet som kan bli aktuell i den ekonomiska zonen framöver är till exempel pumpstationer för lagring av koldioxid, men det anges i 5 c § lagen om Sveriges ekonomiska zon att sådana verksamheter är undantagna från tillståndsplikt enligt den lagen. Undantaget infördes eftersom verksamheterna ändå prövas av regeringen enligt 17 kap. 1 § första stycket 3 miljöbalken och enligt kontinentalsockellagen, och för att minska den administrativa bördan.⁴⁴ Utredningen bedömer det som sannolikt att de ansökningar som avser tillstånd för verksamhet i Sveriges ekonomiska zon även fortsatt främst kommer att gälla havsbaserad vindkraft. I detta kapitel beskrivs därför särskilt tillståndsprövningen för sådan verksamhet.

⁴⁴ Prop. 2011/12:125, *Geologisk lagring av koldioxid*, s. 82.

6.5.3 Tillståndsprövningen för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon

Krav på tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon

Sverige inrättade sin ekonomiska zon 1993 genom lagen om Sveriges ekonomiska zon, vilken grundar sig på havsrättskonventionen.⁴⁵ I lagens 1 § anges att Sveriges ekonomiska zon omfattar de områden utanför sjöterritoriet som framgår av bilaga 4 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. Zonen utgörs av fyra separata geografiska områden⁴⁶ som ligger i Bottenviken, Bottenhavet, Östersjön och på Västkusten.

För att svensk lag ska gälla i den ekonomiska zonen behöver det vara särskilt föreskrivet och förenligt med Sveriges jurisdiktion i den ekonomiska zonen enligt havsrättskonventionen.⁴⁷ Lagen om Sveriges ekonomiska zon genomför konventionen, men hänvisar också till vissa bestämmelser i andra lagar. Till exempel anges i 4 § att frågor om fiske i zonen regleras i fiskelagen (1993:787) och att rätten att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar regleras i kontinentalsockellagen. Lagstiftningen om Sveriges ekonomiska zon är bara tillämplig på vattenpelaren ovanför kontinentalsockeln mellan gränsen mot sjöterritoriet, eller i förekommande fall mot den angränsande zonen, och gränsen mot det fria havet.

Enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon krävs tillstånd från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att utforska, utvinna eller på annat sätt utnyttja naturtillgångar, uppföra eller använda konstgjorda öar och för att i kommersiellt syfte uppföra eller använda anläggningar eller andra inrättningar i den ekonomiska zonen. Även utländska aktörer har rätt att ansöka om tillstånd till sådan verksamhet. Tillstånd kan tidsbegränsas och ska innehålla de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, till exempel att skydda människors hälsa och miljön och främja en god hushållning med mark och vatten.

Regeringen har inte bemyndigat någon myndighet att göra prövningar enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Ansökningar om tillstånd för verksamhet i ekonomiska zonen har tidigare beretts

⁴⁵ Ds 1990:40, *Sveriges ekonomiska zon*, och prop. 1992/93:54, *om en ekonomisk zon*, s. 34–35.

⁴⁶ Områden anges i bilaga 4 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.

⁴⁷ Prop. 2007/08:154, s. 8.

av Miljödepartementet. Sedan 2020 har alla ansökningar som har kommit in avsett havsbaserad vindkraft och beretts av länsstyrelser på uppdrag av regeringen, som sedan gjort prövningen. Regeringens beslut kan inte överklagas, men kan bli föremål för rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen, se avsnitt 3.6.

I 9 § lagen om Sveriges ekonomiska zon anges att utländska medborgare behöver tillstånd från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för marinvetenskaplig forskning i zonen. Enligt 7 § förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon är det Kustbevakningen som ska ge ett sådant tillstånd.

Miljöbalken tillämpas i vissa tillståndsärenden

Vindkraftsparker i den ekonomiska zonen kan ge upphov till miljöpåverkan såsom ljud, kollisionsrisk för fåglar och fladdermöss, störning av tumlare och sälar med mera. Tillhörande fundament och sjökablar medför bland annat sedimentspridning och elektromagnetiska fält. En del typer av miljöpåverkan uppstår främst under anläggningsfasen, medan andra förekommer under drifts- och avvecklingsfaserna. Anläggningarna kan dock också ha positiv miljöpåverkan genom att till exempel fundamenten ger fäste för fastsittande arter och skapar reveffekter samt minskar fiske av sårbara arter som torsk.⁴⁸ De flesta risker kan också minimeras genom olika teknikåtgärder som kan anges i villkor i tillstånd.⁴⁹

Miljöbalken är, liksom annan svensk lagstiftning, som huvudregel endast tillämplig inom svenskt territorium.⁵⁰ I 1 kap. 2 § miljöbalken anges dock att det finns regler om balkens tillämpning utanför territorialgränsen i olika kapitel i balken samt i lagen om Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockellagen.

I 2 § lagen om Sveriges ekonomiska zon anges att den som bedriver sådan verksamhet som kräver tillstånd enligt 5 § samma lag ska iaktta bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken. Hänvisningen understryker att miljöbalkens hänsynsregler som till exempel kunskapskravet, försiktighetsprincipen och kravet på bästa möjliga teknik gäller även för sådana verksamheter. Enligt bestämmelsen ska även andra som färdas i den ekonomiska zonen eller bedriver verksamhet

⁴⁸ Naturvårdsverket (2022), s. 11 och 75.

⁴⁹ Naturvårdsverket (2023b).

⁵⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 11 och prop. 2007/08:154, s. 8.

där vidta de åtgärder som är nödvändiga för att undvika skador på den marina miljön.

Enligt 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon ska följande delar av miljöbalken tillämpas vid tillståndsprövningen; 2 kap. med de allmänna hänsynsreglerna, 3 och 4 kap. om hushållning med mark- och vattenområden inklusive riksintressen samt 5 kap. 3–5 och 18 §§ om miljö kvalitetsnormer.

I 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon anges också att relevanta bestämmelser i 6 kap. miljöbalken ska tillämpas för att länsstyrelsen, på samma sätt som för verksamheter på svenskt territorium, ska besluta om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Sådana beslut tas av länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det område där verksamheten avses att bedrivas. Enligt 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon ska vidare samråd genomföras och en miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan, och i annat fall en liten miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 47 § miljöbalken. Det är samma regler som gäller vid en tillståndsprövning i mark- och miljödomstol.

Natura 2000-tillstånd

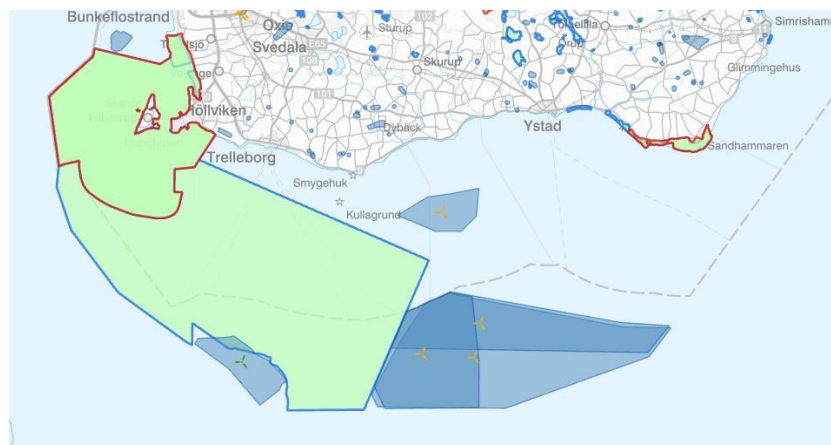
Natura 2000 är ett nätverk av värdefulla naturområden med arter eller naturtyper som i ett europeiskt perspektiv betraktas som särskilt skyddsvärda. Enligt art- och habitatdirektivet är det, för att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus återställs eller upprätthålls hos livsmiljöer och arter av gemenskapsintresse, nödvändigt att utse särskilda bevarandeområden för att kunna skapa ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät enligt en fastställd tidsplan. Medlemsstaterna ska därför föreslå områden som kan utses till särskilda bevarandeområden, så kallade Natura 2000-områden.

Natura 2000-områden varierar i storlek och kan ligga i den ekonomiska zonen, i sjöterritoriet, på land, eller över gränsen mellan dem.

Figur 6.5 visar som exempel hur olika vindkraftsparker söder om Sveriges territorialgräns förhåller sig till olika Natura 2000-områden. Den streckade linjen i havet på bilden markerar gränsen mellan Sveriges territorium respektive ekonomiska zon. De mörkare blå områdena på bilden är havsbaserade vindkraftparker, och den som ligger

ner till vänster är Kriegers flak som beskrivs i avsnitt 6.5.8. De gröna områdena är Natura 2000-områden där de med blå gräns är områden utpekade enligt art- och habitatdirektivet, medan de med röd gränslinje är utpekade enligt fågeldirektivet eller enligt båda direktiven.

Figur 6.5 Natura 2000-områden och havsbaserade vindkraftsparker



Källa: Vindbrukskollens karttjänst www.vbk.lansstyrelsen.se/, hämtad den 16 augusti 2023.

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. I 28 b § i samma kapitel anges att tillstånd endast får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden ensam, eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas. Verksamheten får inte heller medföra en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandestatusen för arter i området. Om en verksamhet eller åtgärd kan påverka ett sådant område på ett betydande sätt krävs ett särskilt tillstånd av länsstyrelsen enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken.

Huvudregeln enligt 7 kap. 29 b § första stycket miljöbalken är att länsstyrelsen prövar Natura 2000-tillstånd. I 7 kap. 32 § miljöbalken anges att om ett Natura 2000-område finns i den ekonomiska zonen, är det länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda området som ska pröva ansökan. Enligt 6 kap. 20 §

första stycket 1 ska en miljökonsekvensbeskrivning alltid tas fram som underlag för en ansökan om Natura 2000-tillstånd, om det inte rör sig om brådskande åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till skyddet mot allvarliga olägenheter för människors hälsa. I 6 kap. 36 § anges vilken information en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla avseende Natura 2000-områden.

I 7 kap. 29 b § andra stycket miljöbalken anges att om en verksamhet eller åtgärd omfattas av tillståndsplikt eller dispensprövning till följd av bestämmelserna i 9 kap. eller 11–15 kap. ska frågan om Natura 2000-tillstånd prövas av den myndighet som prövar den andra tillståndsfrågan eller dispensen. Det innebär exempelvis att en mark- och miljödomstol som prövar en vattenverksamhet i sjöterritoriet enligt 11 kap. även prövar Natura 2000-frågan för samma verksamhet. En sådan samordning av prövningen har hittills inte gällt för verksamheter i den ekonomiska zonen.

Om vissa förutsättningar är uppfyllda kan ett ärende om Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 29 § miljöbalken lämnas över till regeringen, som får lämna tillstånd även om kraven i 7 kap. 28 b § miljöbalken inte är uppfyllda. För att regeringen ska kunna ge sådant tillstånd krävs att det saknas alternativa lösningar, att verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och att nödvändiga kompensationsåtgärder ändå kan tillgodoses.

EU-domstolen har klargjort att medlemsstaterna utövar suveräna rättigheter i den ekonomiska zonen och att art- och habitatdirektivet är tillämpligt där och på kontinentalsockeln.⁵¹ Artskyddutredningen har föreslagit författningsändringar i bland annat lagen om Sveriges ekonomiska zon, för att de bestämmelser som implementerar art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet ska vara tillämpliga inom den ekonomiska zonen.⁵² I 3 § första stycket 2 lagen om Sveriges ekonomiska zon hänvisas till bestämmelserna i 7 kap. 27–30 och 32 §§ miljöbalken.

Enligt 10 § lagen om Sveriges ekonomiska zon får tillämpningen av den lagen samt de föreskrifter och andra beslut som meddelas med stöd av lagen inte medföra någon inskränkning av rättigheterna till fri sjöfart i, och överflygning av, zonen och inte heller av andra rättigheter som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser.

⁵¹ EU-domstolens dom den 20 oktober 2005 i mål C-6/04, punkt 117.

⁵² SOU 2021:51, *Skydd av arter vårt gemensamma ansvar*, del 2, s. 1462.

Bestämmelsen ger uttryck för att folkrätten har företräde och den måste beaktas även vid tillämpning av EU:s miljölagstiftning.

I 4 kap. 8 § miljöbalken anges att verksamheter och åtgärder som påverkar Natura 2000-områden får komma till stånd endast om tillstånd lämnats enligt 7 kap 28 a § miljöbalken. Villkoren i regeringens tillståndsbeslut enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och Natura 2000-tillståndet behöver stämma överens i de delar de reglerar samma frågor, vilket även gäller tillstånd enligt kontinentalsockellagstiftningen.

Andra krav på tillstånd, dispenser och samråd

Tillstånd för sjökablar med mera

Vindkraftverk i den ekonomiska zonen behöver anslutas till varandra och till elnätet genom sjökabel. Det finns också andra sjökablar och rörledningar som korsar kontinentalsockeln under den ekonomiska zonen för export av energi mellan Sverige och andra länder.

Sjökablar och deras påverkan brukar i regel ingå i de ansökningar om tillstånd för vindkraftsparker som görs enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Inför utläggning av sjökabel krävs dock i de flesta fall först ett undersökningstillstånd enligt kontinentalsockellagen. Sedan krävs ytterligare ett tillstånd enligt samma lag från regeringen för att lägga ner kabeln, se avsnitt 6.5.4.

När en sjökabel från den ekonomiska zonen fortsätter in i det svenska sjöterritoriet krävs tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken för den del av kabeln som ligger i sjöterritoriet. Den prövningen görs av mark- och miljödomstol. Det krävs också en ansökan om nätanslutning, som leder till att Svenska kraftnät gör en förstudie inför att Energimarknadsinspektionen beslutar om nät-koncession enligt ellagen (1997:857). Därefter krävs ledningsrätt från Lantmäteriet enligt ledningsrättslagen (1973:1144).

Kablarna kan också behöva fortsätta upp på land för att nå en anslutningspunkt och det kan till exempel behöva byggas en transformatorstation. Nätanslutningen påverkar normalt ett antal skydd av naturmiljöer, arter och andra intressen. Det kräver olika typer av tillstånd och dispenser som ges av domstol, länsstyrelser eller kommuner.

Esbokonventionens krav på information och samråd

Vissa verksamheter eller åtgärder i den ekonomiska zonen kan antas medföra betydande miljöpåverkan i ett annat land. I sådana fall, eller om ett land begär det, är Sverige enligt Esbokonventionen⁵³ skyldigt att i ett tidigt skede informera berörda länder och ge dem möjlighet att delta i förfarandet för miljöbedömningen av projektet.

Esbokonventionen genomförs i bland annat 6 kap. 33 § miljöbalken som ska tillämpas vid tillståndsprövningen enligt 6 § andra stycket 2 lagen om Sveriges ekonomiska zon. Enligt 21 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) är Naturvårdsverket ansvarig myndighet för informationen till, och samråd med, berörda länder.

6.5.4 Prövning enligt kontinentalsockellagen

Verksamheter i den ekonomiska zonen påverkar normalt också kontinentalsockeln. I 2 § kontinentalsockellagen anges att rätten att utforska sockeln och utvinna dess naturtillgångar tillkommer staten, vilket innebär att alla andra aktörer behöver tillstånd. Enligt förarbetena till lagen bör begreppet utforska ges en mycket vid tolkning. Vidare framgår att begreppet naturtillgångar omfattar även till exempel sand, grus och sten som kan tas i anspråk vid byggandet av en vindkraftspark.⁵⁴ Enligt 2 b § kontinentalsockellagen gäller det som lagen anger om utforskning och utvinning av naturtillgångar även för bland annat undersökning inför utläggning och utläggning av under-vattenskablar och rörledningar som fortsätter in på svenskt territorium.

Det kommer in fler ansökningar om tillstånd enligt kontinentalsockellagen än enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Det beror på att kontinentalsockellagen gäller fler typer av verksamheter och åtgärder och även gäller i allmänt vatten, det vill säga vatten i sjöterritoriet som inte hör till en fastighet. Även antalet ansökningar enligt kontinentalsockellagen har ökat kraftigt de senaste åren till följd av den planerade expansionen av havsbaserad vindkraft.

⁵³ Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen), 25 februari 1991. SÖ 1992:1.

⁵⁴ Prop. 1966:114, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om kontinentalsockeln m. m.*, s. 24–25.

Tillstånd till utforskning av kontinentalsockeln

I 3–4 §§ kontinentalsockellagen anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ger tillstånd att utforska kontinentalsockeln och att utvinna naturtillgångar från denna, och att delar av miljöbalken ska tillämpas vid prövningen. Sådant tillstånd krävs för de utforskningar av havsbotten som behövs för att bedöma bland annat placering och miljöpåverkan av fundament för vindkraftsanläggningarna och enligt 2 b § första stycket 2 kontinentalsockellagen för utläggning av sjökabel som behövs för att ansluta anläggningarna till elnätet.

I juli 2022 trädde en ändring av 5 a § kontinentalsockelförordningen (1966:315) i kraft som innebär att Sveriges geologiska undersökning, i stället för regeringen, ska pröva ärenden om tillstånd att utforska kontinentalsockeln som bedöms vara av löpande karaktär. Skälet till ändringen var det ökade intresset för havsbaserad vindkraft.⁵⁵ Till skillnad från regeringens prövning av ansökningar om utvinning av naturtillgångar från kontinentalsockeln ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken inte tillämpas i ärenden om utforskning. Beslut av Sveriges geologiska undersökning överklagas enligt 15 § tredje stycket kontinentalsockellagen till regeringen.

Om en verksamhet på kontinentalsockeln till exempel berör en annan stat, är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar ska Sveriges geologiska undersökning enligt 5 a § kontinentalsockelförordningen lämna över ärendet till regeringen med ett eget yttrande. Detsamma gäller om Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten eller Försvarsmakten begär ett överlämnande. Det stora flertalet ärenden som SGU överlämnat till regeringen har överlämnats på grund av att Försvarsmakten begärt det. Enligt vad Sveriges geologiska undersökning uppgivit har inget överlämnande skett på Naturvårdsverkets eller Havs- och vattenmyndighetens begäran.

⁵⁵ Näringsdepartementets promemoria, *Ny beslutsordning för tillstånd att utforska kontinentalsockeln*, dnr N2022/00730, 21 mars 2022, s. 6.

Tillstånd till utläggning av kablar med mera på kontinentalsockeln

Regeringen beslutar om tillstånd till utläggning av de undervattenskablar som krävs för till exempel en vindkraftspark, men också om tillstånd för rörledningar, geologisk lagring av koldioxid och utvinning av naturtillgångar från kontinentalsockeln. Dessa prövningar kräver bedömningar som gör att ärendena inte kan anses vara av löpande karaktär. I en del ärenden ger dock regeringen Sveriges geologiska undersökning i uppdrag att bereda även ansökningar om tillstånd till utläggning av undervattenskablar.

Av artikel 79.1 i havsrättskonventionen följer att alla stater har rätt att lägga undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln under Sveriges ekonomiska zon. Det kräver tillstånd och vissa villkor kan ställas, men huvudregeln är att kuststaten inte kan vägra utläggning av sådana kablar och ledningar.

Havsrättskonventionen ger dock möjlighet att ställa strängare krav på vissa undervattenskablar och rörledningar, bland annat sådana som fortsätter in i en kuststats territorialhav. Kontinentalsockellagstiftningen skiljer därför på olika typer av undervattenskablar och rörledningar.

Enligt 15 b § kontinentalsockellagen krävs tillstånd av regeringen för utläggning av undervattenskablar och rörledningar

1. i syfte att utforska kontinentalsockeln eller utvinna dess naturtillgångar,
2. som fortsätter in på svenskt territorium, eller
3. som dras fram eller används i samband med en verksamhet på en anläggning, konstruktion eller konstgjord ö på kontinentalsockeln.⁵⁶

Vid prövningen av sådana tillstånd ska enligt 2 b, 3 och 3 a §§ kontinentalsockellagen bland annat delar av miljöbalken tillämpas. Det innebär strängare krav än vid tillståndsprövningen enligt 15 a § kontinentalsockellagen som avser undervattenskablar och rörledningar som inte dras in till svenskt territorium.

Vid prövningarna enligt 15 a § kontinentalsockellagen tillämpas i stället havsrättskonventionens regler och bestämmelsen anger

⁵⁶ Prop. 2011/12:125, s. 89–90.

endast att tillståndet får innehålla villkor för att möjliggöra utforskning av kontinentalsockeln och utvinning av dess naturtillgångar, förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från rörledningar, och skydda möjligheten att använda och reparera redan befintliga undervattenskablar och rörledningar.⁵⁷ Sjökablar från vindkraftsparker i Sveriges ekonomiska zon dras dock normalt in till svenskt territorium och tillståndsprövningen görs därmed enligt 15 a § kontinentalsockellagen.

Överlappande villkor med Natura 2000-tillstånd

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas både vid prövningen av tillstånd att utforska kontinentalsockeln och vid prövningen av tillstånd till utläggning av undervattenskablar och rörledningar. Enligt 4 § kontinentalsockellagen ska tillstånd förenas med de villkor som behövs för att skydda miljön mot skador och olägenheter. Både regeringen och Sveriges geologiska undersökning föreskriver villkor som till exempel anger under vilken tidsperiod tillståndshavaren får utföra vissa undersökningar, gränsvärden och skyddsåtgärder för att skydda marina däggdjur, fisk och känsliga naturmiljöer.

Mindre undersökningar av kontinentalsockellagen aktualiserar sällan krav på Natura 2000-tillstånd om de utförs i eller i närheten av sådana skyddsområden. Det gör däremot större undersökningar eller byggnation av vindkraftsparker. De villkor som föreskrivs av länsstyrelsen i ett Natura 2000-tillstånd och de som föreskrivs för ett tillstånd enligt kontinentalsockellagstiftningen är enligt vad Sveriges geologiska undersökning uppgivit normalt sett åtminstone delvis överlappande.

6.5.5 Regeringens olika prövningar

Regeringens prövning enligt både lagen om Sveriges ekonomiska zon och enligt kontinentalsockellagen omfattar prövning av miljöpåverkan som till exempel effekterna av sjökabel för en vindkraftspark och pålning på botten för dess fundament. Fram till dess att Klimat- och näringsdepartementet bildades i början av 2023 bered-

⁵⁷ Prop. 2011/12:125, s. 89–90.

des ärendena av olika departement eftersom Näringsdepartementet ansvarade för ärenden enligt kontinentalsockellagen och Miljödepartementet för ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Sedan början av 2023 görs ansökningar om tillstånd enligt båda de lagarna till Klimat- och näringsdepartementet och handläggs av samma enhet.⁵⁸

Villkoren i tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon behöver stämma överens med tillstånd enligt kontinentalsockellagen och Natura 2000-tillstånd i de delar tillstånden reglerar samma frågor, till exempel villkor om säsongsbegränsningar för att inte störa tumlare, torsk och lekande fisk.

6.5.6 Tillsyn

Kustbevakningen är enligt 8 § förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon utpekad tillsynsmyndighet för verksamheter som avses i 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon till skydd för den marina miljön.

Det följer av en hänvisning i 3 § första stycket 2 lagen om Sveriges ekonomiska zon att miljöbalkens bestämmelser om Natura 2000-områden är tillämpliga i zonen. Därmed blir även bestämmelser och föreskrifter om tillsyn som har meddelats med stöd av miljöbalken tillämpliga. Det innebär att 26 kap. miljöbalken och miljötillsynsförordningens (2011:13) regler om tillsyn och tillsynsmyndigheter är tillämpliga i relevanta delar.⁵⁹

Det framgår också av 1 kap. 2 § miljöbalken att bestämmelserna i 7 kap. 32 § om Natura 2000-områden ska tillämpas även i den ekonomiska zonen, vilket därmed även gäller bestämmelser och föreskrifter om tillsyn över sådana områden som har meddelats med stöd av miljöbalken. Enligt 2 kap. 1 § och 8 § 6 miljötillsynsförordningen (2011:13) ansvarar länsstyrelsen för tillsyn över Natura 2000-områden såvida inte regeringen beslutar något annat.

Enligt 2 § kontinentalsockelförordningen (1966:315) är Sveriges geologiska undersökning tillsynsmyndighet i samverkan med andra myndigheter, vilkas verksamhet berörs av tillståndet. Sjöfartsverket, Kustbevakningen och Polismyndigheten ska på begäran av Sveriges geologiska undersökning biträda vid tillsynen. Enligt 2 a § i samma

⁵⁸ Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Klimat- och näringslivsdepartementet, RKF 2023:2, s. 21.

⁵⁹ Prop. 2007/2008:154, s. 15 och 21.

förordning och 15 c § kontinentalsockellagen är dock Kustbevakningen tillsynsmyndighet för utläggande av undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln utanför territorialgränsen.

6.5.7 Avvägningar mellan olika intressen

Riksintressen

I 3 och 4 kap. miljöbalken regleras hushållning med mark- och vattenområden och hur riksintressen ska beaktas vid tillståndsprövning. Enligt 6 § första stycket lagen om Sveriges ekonomiska zon ska regeringen tillämpa dessa kapitel och göra en avvägning mellan berörda riksintressen vid sin prövning av om tillstånd kan ges enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Enligt 3 kap. 8 § miljöbalken kan energiproduktion och energidistribution pekas ut som riksintressen. Statens energimyndighet är ansvarig myndighet och har bland annat pekat ut områden för vindbruk även i den ekonomiska zonen. Om ett område eller en del av det behövs för en anläggning som är av riksintresse för totalförsvaret ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken totalförvarsintresset ges företräde. Alla Natura 2000-områden utgör riksintressen enligt 4 kap. 1 och 8 §§ miljöbalken.

Myndigheternas utpekande av olika riksintressen är inte rättsligt bindande och vilket intresse som ska ha företräde avgörs i den enskilda prövningen.⁶⁰ Vindkraftens ökande mark- och vattenanspråk innebär att det kan uppstå målkonflikter med andra samhällsintressen, till exempel yrkesfiske, naturmiljö eller försvar. När regeringen prövar ärenden om vindkraftsparker i den ekonomiska zonen behöver det därmed göras en avvägning mellan olika riksintressen om parken kan komma att påverka flera sådana.

Det finns färre typer av utpekade riksintressen i den ekonomiska zonen än i sjöterritoriet och på land. Liksom för Natura-2000 tillstånd behöver det dock inte bara tas hänsyn till berörda riksintressen om en vindkraftspark är planerad att ligga inom ett riksintresseområde, utan även om den påtagligt kan försvåra eller skada ett närliggande sådant. Det innebär att om den ekonomiska zonen går nära kustlinjen kan även andra typer av riksintressen som ligger i sjöterri-

⁶⁰ Michanek med flera (2021), *Den svenska miljörätten*, s. 160.

toriet behöva beaktas, till exempel rörligt friluftsliv och högexploaterad kust.

6.5.8 Regeringens beslut i ärenden om verksamheter i Sveriges ekonomiska zon

Utredningen har hämtat in underlag om de ärenden om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon som kommit in till regeringen sedan 2000. Under 2000–2022 inkom 25 ansökningar om tillstånd, eller ändringar av befintliga tillstånd, till verksamhet i Sveriges ekonomiska zon till regeringen. Av dem rörde två ärenden naturgasledningen Nord Stream mellan Sverige och Tyskland. Resterande ärenden rörde havsbaserad vindkraft, varav 18 ansökningar om tillstånd för uppförande och drift av vindkraftspark, tre ansökningar ändring av tillstånd för vindkraftspark, en ansökan om uppförande av mätstation för vind och en ansökan tillstånd att genomföra undersökningar för vindkraft.

Från och med 2021 till och med oktober 2023 inkom 16 ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon till regeringen. Alla dessa avsåg uppförande och drift av vindkraftsparker. Övriga sex ansökningar inkom mellan 2001 och 2012. Därtill kom två ansökningar om ändringstillstånd in under 2018 respektive 2020. Antalet ansökningar till regeringen om tillstånd till verksamhet eller åtgärder i Sveriges ekonomiska zon har alltså varit relativt få fram till 2020, men har ökat kraftigt under de senaste två åren.

Ansökningarna om annan typ av verksamhet än vindkraft eller vindmätningstationer är begränsad till de två ansökningarna om tillstånd till naturgasledningen Nord Stream respektive uppförande och användning av serviceplattform för densamma. Ansökan om tillstånd till rörledningen avskrevs med hänvisning till att regeringen prövade ärendet enligt kontinentalsockellagen och bolaget återkallade ansökan om tillstånd att uppföra en serviceplattform.⁶¹ Regeringen har därmed inte gjort någon materiell prövning av någon annan typ av verksamhet än vindkraftsparker och vindmätningstationer i den ekonomiska zonen sedan 2000.

⁶¹ Regeringens beslut den 16 september 2004 i ärende M2002/158/F/M och ärende M2007/05568.

Regeringsuppdrag till länsstyrelserna

Från 2021 till oktober 2023 har regeringen i tolv ärenden⁶² beslutat att ge länsstyrelserna i Skåne, Halland, Gotland, Västra Götaland, Gävleborg, Kalmar, Blekinge och Uppsala län i uppdrag att bereda ansökningar om tillstånd, och i ett fall ändring av tillstånd, för vindkraftsparker i Sveriges ekonomiska zon. I fall där länsstyrelserna redan hade ett pågående ärende om Natura 2000-tillstånd för en vindkraftspark innehöll regeringsbesluten uppmaningar om att den beredningen i möjligaste mån skulle samordnas med beredningen enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Länsstyrelsen har i samtliga fall fått omkring ett år på sig per uppdrag. I ett ärende⁶³ har länsstyrelsen ansökt om förlängd tid, vilket beviljats av regeringen. Det första av länsstyrelsens uppdrag redovisades i oktober 2022.

Kriegers flak

När det gäller havsbaserad vindkraft tas en del beviljade tillstånd aldrig i bruk. Det kan bero på att anläggningen inte längre anses lönsam eller att koncessionsprövningen av sjökabeln tar lång tid. Tillstånd kan också bli föråldrade på grund av den snabba teknikutvecklingen. Nya områdesskydd, till exempel ett Natura 2000-område, som inrättas innan anläggningen hinner byggas kräver andra typer av tillstånd och dispenser som tar tid och kan påverka planerna för vindkraftsparken. Det gör att verksamhetsutövaren kan behöva ansöka om ändringar av befintliga tillstånd eller om ett senare igångsättningsdatum. Sådana ansökningar prövas som nya ärenden av regeringen.⁶⁴

Vattenfalls ansökan om en vindkraftspark på Kriegers flak söder om Trelleborg illustrerar hur prövningen av en anläggning kan se ut. Placeringen av vindkraftsparken och närliggande Natura 2000-områden framgår av bild 6.6. Vattenfall påbörjade projektet 2002 och ansökte 2004 om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon

⁶² Regeringens beslut den 17 juni i ärende M2020/01324-5 (delvis), den 20 oktober 2021 i ärende M2021/01384 (delvis), den 22 december 2021 i ärende M2021/01802 (delvis), den 27 januari 2022 i ärende M2021/02297 (delvis), den 22 juni 2022 i ärende M2022/00473 (delvis), den 22 december 2022 i ärende M2022/01411 (delvis) och M2022/02371, den 23 februari 2023 i ärende KN2023/00990 (delvis), den 23 februari 2023 i ärende KN2023/00991, den 4 maj 2023 i ärende KN2023/02904 (delvis), den 4 maj 2023 i ärende KN2023/02929 (delvis), den 27 juli 2023 i ärende KN2023/03312 (delvis) och den 5 oktober 2023 i ärende KN2023/03679.

⁶³ Regeringens beslut den 7 juni 2022 i ärende M2020/01324-12 (delvis).

⁶⁴ Naturvårdsverket (2022b), s. 12.

för uppförande och drift av en vindkraftspark. Regeringen beviljade tillstånd i det ärendet 2006.⁶⁵ Energimarknadsinspektionen beviljade även ansökan om nätkoncession för vindkraftsparken men det överklagades. Vattenfall bedömde att marknadsförutsättningar saknades för att genomföra projektet i den utformning som regeringen beviljat och ansökte 2012 om ett ändringstillstånd⁶⁶, vilket gavs av regeringen 2014.⁶⁷

Under 2018 ansökte Vattenfall om ännu ett ändringstillstånd, för att bygga betydligt färre men högre vindkraftverk. Regeringen gav i maj 2022 sådant tillstånd.⁶⁸ Sedan grundtillståndet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon gavs inrättades 2016 ett Natura 2000-område på delar av området på Kriegers flak. Det krävde nya undersökningar av bland annat rev, fågel, fisk och tumlare och en ansökan om Natura 2000-tillstånd. Länsstyrelsen gav sådant tillstånd i mars 2021⁶⁹, vilket Vattenfall lämnade in till regeringen som en komplettering av ansökan från 2018.

Utöver ovan nämnda tillstånd krävde projektet även tillstånd enligt kontinentalsockellagen för utläggning av sjökabel, vilket regeringen beviljade i mars 2023.⁷⁰ För den kabelanslutning som behövs inom svenskt territorium krävs även bland annat tillstånd för vattenverksamhet från mark- och miljödomstolen, nätkoncession från Energimarknadsinspektionen, ledningsrätt från Lantmäteriet och arkeologiska undersökningar enligt kulturmiljölagen (1988:950). Vindkraftsparken är i dagsläget planerad att börja producera el till elnätet 2028 och vara fullt driftsatt under 2029.⁷¹

⁶⁵ Regeringens beslut den 29 juni 2006 i ärende M2004/4159.

⁶⁶ Vattenfall AB (2023).

⁶⁷ Regeringens beslut den 18 december 2014 i ärende M2012/2276.

⁶⁸ Regeringens beslut den 19 maj 2022 i ärende M2018/02437.

⁶⁹ Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 15 mars 2021 i ärende 521-406-2019.

⁷⁰ Regeringens beslut den 19 maj 2022 i ärende M2023/00518.

⁷¹ Vattenfall AB (2023).

DEL 3

Regeringens tillåtlighets- och tillståndsprövning

7 Regeringens prövning av pågående mål och ärenden – en problembeskrivning

I detta kapitel beskriver utredningen några utgångspunkter för de frågor som analyseras i kap. 8–9. De överväganden som utredningen gjort vid framtagandet av förslagen redovisas under respektive kapitel.

7.1 Regeringens roll ska begränsas till frågor av tydlig politisk karaktär

En utgångspunkt för att avgränsa vilka frågor regeringen ska befatta sig med är regeringens uppgifter enligt regeringsformen. Regeringen styr enligt 1 kap. 6 § regeringsformen riket och är ansvarig inför riksdagen. Med den ingången ska regeringen avgöra ärenden som är av betydelse för riket och som kräver ett politiskt ansvar, se avsnitt 3.1. Ärenden av mer lokal eller rättslig karaktär bör med denna utgångspunkt inte prövas av regeringen.

Vid miljöbalkens införande konstaterade regeringen att gemensamt för de verksamheter som kan komma i fråga för regeringsprövning är att de generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen.¹ För prövning av sådana verksamheter ansåg sig regeringen ha de bästa förutsättningarna att inom ramen för uppställda normer göra de allmänna och samlade lämplighetsöverväganden som krävdes i dessa särskilda ärenden.² Vad som i enlighet med det motiverar regeringens prövning är den kvalifice-

¹ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 437.

² Prop. 1997/98:45, del 1, s. 437.

rade sammanvägningen mellan olika särskilt starka konkurrerande intressen.

Till de ärenden som regeringen ska pröva tillåtligheten av hör för det första de olika verksamheter som är obligatoriska för regeringen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken, se avsnitt 3.1.1. Dessa är i det här avseendet oproblematiske att definiera eftersom det redan av lag framgår vilka de är. När det gäller de verksamheter regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken får, men inte är skyldig, att ta till sig är gränserna inte fullt lika tydliga. Klart är i vart fall att regeringen enligt den bestämmelsen får pröva tillåtligheten om verksamheten kan antas få betydande miljöeffekter eller bli av ingripande slag eller om den utförs utanför ett Natura 2000-område och mer än obetydligt kan antas skada naturvärdet i området. Huruvida en verksamhet är av en sådan art bestämmer regeringen själv när den tar över tillåtlighetsprövningen från den ordinarie prövningsmyndigheten.

I andra bestämmelser om förutsättningarna för en regeringsprövning finns olika uttryck för hur tungt vägande de berörda allmänintressena ska vara för att de ska aktualisera en regeringsprövning. Tröskeln för att en fråga, ett mål eller ett ärende ska bli föremål för regeringens prövning är med andra ord olika uttryckt i olika bestämmelser.

En förklaring till att det förekommer olika nivåer och begrepp är att bestämmelserna har olika ursprung. Begreppen har delvis olika betydelse men utredningens erfarenhet är att de också ofta blandas samman eller används på olika sätt. Formuleringarna kan leda till osäkerhet angående gränsdragningar och nivåer för överlämnande till regeringen. Det är inte heller alla situationer där en avvägning ska göras mellan olika intressen som kräver ett överlämnande till regeringen trots att situationerna kan vara likartade.

Särskilt framträdande är denna problematik med begrepp som på ett eller annat sätt lägger en viss tyngd på ett allmänt intresse för att motivera ett överlämnande till regeringen. I miljöbalken finns flera bestämmelser som hanterar allmänna intressen. För Natura 2000-områdena finns begreppet *tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse* för den prövning som ska göras enligt 7 kap. 29 § miljöbalken. För artskyddsdispenser enligt 14 § artskyddsförordningen, som är meddelad med stöd av 8 kap. miljöbalken, finns begreppet *tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse*. Det finns nyansskillnader mellan de olika begreppen som varken framgår av förarbe-

ten eller praxis. Den bestämmelse som hanterar regeringens tillståndsprövning i 21 kap. 7 § miljöbalken har i sin tur begreppet *annat allmänt intresse av synnerlig vikt* som tröskel för överlämnande av ett mål till regeringen.

För Natura 2000-prövningen och även artskyddet finns vägledning om begreppen att tillgå från kommissionen. Även EU-domstolens praxis ger vägledning om tolkningen av begreppen. När det gäller begreppet *annat allmänt intresse av synnerlig vikt* är det däremot svårare att hitta vägledning. Förarbetena till miljöbalken är kortfattade i denna fråga och är begränsade till att ange några exempel på allmänna intressen som kan komma i fråga. Ett sådant exempel som nämns i förarbetena till miljöbalken är frågor som rör försvaret, som alltid ska överlämnas till regeringen för avgörande.³ Antalet överlämnanden enligt bestämmelsen är få vilket medför att någon egentlig praxis om hur begreppet ska tolkas inte har utvecklats.

I vissa bestämmelser finns olika trösklar i en och samma bestämmelse. Enligt 21 kap. 7 § andra stycket första meningen ska det allmänna intresset vara av synnerlig vikt för att en överlämning till regeringen ska vara motiverad. Bestämmelsens ordalydelse anger också att prövningen endast behöver *röra* detta intresse, vilket kan tolkas som att tröskeln för ett överlämnande ligger på en relativt låg nivå givet att intresset är av synnerlig vikt. Att ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt rörs är inte detsamma som att intresset kommer att påverkas särskilt mycket. En utgångspunkt i förarbetena är att det ska krävas ett politiskt ställningstagande för att regeringen ska pröva ett mål eller ärende. Det kan ifrågasättas om bestämmelsens formulering om att prövningen ska röra intresset verkligen ringar in de prövningar där det krävs ett politiskt ställningstagande av regeringen.

³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235.

7.2 Regler om regeringsprövningar måste utformas så att domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet upprätthålls

En central utgångspunkt för utredningens förslag i denna del av betänkandet är att värna domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas grundlagsskyddade självständighet vid beslutsfattandet. För domstolarnas del regleras detta i 11 kap. 3 § regeringsformen som anger att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. En motsvarande bestämmelse finns för förvaltningsmyndigheternas del i 12 kap. 2 § regeringsformen.

Att regeringen prövar vissa beslut på miljöområdet är ur konstitutionell synpunkt i sig oproblematiskt. Detsamma gäller i de fall regeringen överprövar beslut som fattats av en förvaltningsmyndighet. I miljöbalken finns dock bestämmelser som möjliggör för regeringen att ingripa i pågående tillståndsprövningar hos domstol eller förvaltningsmyndighet och som ur den synvinkeln kan vara svåra att förena med regeringsformens bestämmelser. Europakonventionens krav i artikel 6 på en oavhängig och opartisk domstol vid prövning av tvister om civila rättigheter och anklagelser för brott förutsätter vidare att domstolen är oberoende i förhållande till både regering och myndigheter.⁴

Ett exempel på sådana bestämmelser är regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. Bestämmelsen innebär att regeringen under en pågående prövning i domstol kan ta över frågan om en verksamhet ska få komma till stånd eller inte. Efter regeringens beslut fortsätter handläggningen i domstolen, som också är bunden av regeringens beslut om tillåtlighet. I dessa fall är det regeringen som själv initierar regeringsprövningen och då även bestämmer om förutsättningarna för en sådan är uppfyllda.

Ett annat exempel är 21 kap. 7 § miljöbalken. Enligt den bestämmelsen ska domstolen under vissa särskilt angivna förutsättningar lämna över frågan till regeringen för prövning. Vid en prövning enligt 21 kap. 7 § miljöbalken överlämnas hela målet till regeringen för prövning och domstolen skiljer sig från målet. I den situationen

⁴ Danelius, Hans med flera(2023), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, s. 251.

sker överlämnandet alltså på domstolens eller vissa utpekade myndigheters initiativ. Även om det är domstolen som beslutar om målets överlämnande och därefter avslutar målet kan överlämnandet i sig uppfattas som att domstolen inte är oberoende i förhållande till regeringen.

Båda lagförslagen granskades av Lagrådet i samband med framtagandet av miljöbalken. Lagrådet hade principiella synpunkter på ordningen, men ansåg ändå att den kunde godtas eftersom det inte kunde anses förenligt med domstolarnas verksamhet att de i sina avgöranden skulle ta ställning till politiska intressekonflikter.⁵

Utredningens uppdrag är dels att se över processen för tillåtlighetsprövningar i syfte att skapa ett effektivt och rättssäkert system för dessa, dels att se över förutsättningarna för överlämnande av mål till regeringen. När det gäller det senare uppdraget ska utredningen inte begränsa de möjligheter som regeringen redan i dag har att ta över tillståndsprövningar från domstolar och förvaltningsmyndigheter, utan att överväga under vilka ytterligare omständigheter som ett överlämnande till regeringen bör möjliggöras. Som framhålls i direktiven kan det finnas behov för regeringen att snabbt kunna hantera olika brådskande samhällsutmaningar. Utredningens bedömning är att sådana regler bör vara förenade med tydliga ramar och begränsningar för att säkerställa domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet i beslutsfattandet, men också ge regeringen ett utrymme till prövning i de fall ett politiskt ställningstagande verkligen krävs.

7.3 Regeringsprövningar ska ske på ett effektivt och rättssäkert sätt

På samma sätt som i andra mål och ärenden måste även de mål och ärenden som regeringen prövar handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Enligt utredningen bör en utgångspunkt för regeringsprövningar vara att prövningen av samhällsviktiga verksamheter eller åtgärder inte i onödan ska försenas på grund av att flera olika instanser är inblandade i prövningen.

⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 499.

Bestämmelserna om hur förfarandet vid en prövning hos regeringen ska gå till är begränsade. De processuella bestämmelserna för regeringsprövningen framgår i huvudsak av beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen. Kravet innebär att regeringen vid sin beredning av ärenden ska hämta in de upplysningar och yttranden som behövs från berörda myndigheter. I den omfattning det behövs ska regeringen också hämta in upplysningar och yttranden från kommuner samt även ge sammanslutningar och enskilda möjlighet att yttra sig.

Utöver beredningskravet i regeringsformen finns även andra krav på regeringens handläggning. Även om regeringen inte är en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens (2017:900) mening har det ansetts viktigt att den i förvaltningsärenden följer de principer förvaltningslagen ger uttryck för.⁶

De förhållandevis begränsade processuella bestämmelserna kan göra det svårare för regeringen än de ordinarie prövningsmyndigheterna att handlägga ärenden på ett enkelt, snabbt, kostnadseffektivt och rättssäkert sätt. Regeringen kan exempelvis ha svårare än andra prövningsmyndigheter att effektivt ge myndigheter, allmänhet och andra berörda möjlighet att yttra sig. Både vid prövningar enligt 17 kap. 3 § och enligt 21 kap. 7 § miljöbalken underlättas regeringens handläggning av att de ordinarie prövningsmyndigheterna tar hand om handläggningen och därefter avger ett eget yttrande i samband med överlämnandet.⁷ Ärendet ska alltså genom den ordinarie prövningsmyndighetens handläggning och yttrande som huvudregel vara klart för regeringens avgörande redan när det lämnas över. Den ordningen ger goda förutsättningar för ett väl underbyggt beslut hos regeringen, men riskerar också att prövningen försenas jämfört med om den ordinarie prövningsmyndigheten direkt kunnat gå till beslut vid den tidpunkten. I det sammanhanget kan uppmärksammas att ordningen med att regeringens beslut föregås av att en myndighet handlägger ärenden nu tillämpas även i ärenden som inleds hos regeringen, se kap. 6 om handläggningen av beslut om tillstånd i Sveriges ekonomiska zon.

⁶ SB PM 2023:3 Gula boken. s. 6.

⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235.

För att tillgodose de krav på en rättslig prövning av regeringens beslut som följer av Europakonventionen⁸ och Århuskonventionen⁹ finns möjligheten till rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. En sådan prövning är till sin natur begränsad till en prövning av lagligheten i regeringens beslut och kan bara leda till att regeringens beslut upphävs, se avsnitt 3.6. Tillgången till rättsprövning innebär enligt utredningen att de krav på domstolsprövning som finns i Europakonventionen respektive Århuskonventionen tillgodoses. De principiella invändningar som redogörs för i avsnitt 7.2 som rör domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet i prövningar kvarstår dock. För att ett mål eller ärende ska kunna lämnas över från en domstol eller en förvaltningsmyndighet måste det därför finnas starka skäl och överlämnandet måste kringgärdas av ett tydligt ramverk med hänsyn till både skyddet av miljön och skiftande samhällsförhållanden.

En utgångspunkt för utredningen i denna del är att regeringsprövningarna måste ske på ett snabbt och effektivt sätt. Det ligger varken i regeringens eller enskildas intresse att den samlade prövningen av ett mål eller ärende i onödan drar ut på tiden till följd av överlämnandet. Även ur detta perspektiv bör processen vara omgärdad av sådana regler att regeringen endast prövar de ärenden som verkligen kräver ett politiskt ställningstagande och att det ställningstagandet kan göras i ett så tidigt skede som möjligt.

⁸ Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), SÖ 1952:35.

⁹ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, (Århuskonventionen), SÖ 2005:28.

8 Överlämnande av mål till regeringen

8.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har fått i uppdrag att analysera, överväga och om lämpligt föreslå under vilka ytterligare omständigheter regeringen ska ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken genom att mål överlämnas från domstolen till regeringen. Utredningens förslag och bedömningar i denna del framgår av avsnitt 8.2.1 och 8.2.2.

Utredningen ska också ta ställning till vilka myndigheter som ska kunna begära att mål överlämnas till regeringen, och överväga om Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten bör ha kvar möjligheten att begära att mål ska överlämnas. Utredningen ska ta ställning till om det finns anledning att göra följdändringar, till exempel i 19 eller 23 kap. miljöbalken, för att åstadkomma ett lämpligt och sammanhängande system för prövning av samtliga verksamheter som kan aktualiseras. Utredningens förslag och bedömningar i denna del framgår av avsnitt 8.2.3.

Utredningen ska även analysera och föreslå under vilka förutsättningar ett överlämnande kan ske på regeringens initiativ. Utredningens bedömning i denna del framgår av avsnitt 8.2.4.

Utredningen ska vidare ta ställning till vissa handläggningsfrågor som ett överlämnande till regeringen kan aktualisera. Till dessa hör att analysera och föreslå hur en möjlighet för regeringen att kunna begära att ett mål överlämnas skyndsamt utan handläggning och eget yttrande från en domstol till regeringen kan utformas. Utredningens förslag och bedömningar i dessa delar framgår av avsnitt 8.2.5.

Utredningen redovisar i avsnitt 8.2.1. förslag och bedömningar i frågan om regeringen bör kunna lämna tillbaka ett mål den fått överlämnat till sig till av en domstol.

Utredningens förslag och bedömningar gällande frågor om rättegångskostnader, ersättningar och kompensationer till enskilda bör vara föremål för regeringens prövning framgår av avsnitt 8.2.6.

I avsnitt 8.2.7 ger utredningen förslag på förtydliganden av bestämmelserna så att det framgår att regeringens beslut i ett mål den fått överlämnat till sig av en domstol har samma rättskraft som om domstolen avgjort målet. Utredningen ger också förslag på förtydliganden om att mark- och miljödomstolen inte prövar ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet om målet överlämnats till regeringen för prövning.

Utredningens förslag om regeringens prövning av tillstånd för en verksamhet som beviljats undantag från MKB-direktivet framgår av kapitel 10.

8.2 Utredningens förslag och bedömningar

8.2.1 Förutsättningarna för regeringsprövning ska förtydligas och disponeras om

Förslag: Om en mark- och miljödomstol bedömer att ett mål rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, och att avvägningen mellan dessa två intressen bör avgöras av regeringen, ska domstolen så snart som möjligt ge regeringen tillfälle att ta över prövningen.

En mark- och miljödomstol ska alltid ge regeringen tillfälle att ta över prövningen av överklagade beslut av en statlig myndighet som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Den nuvarande bestämmelsen i 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken förtydligas och flyttas till en ny paragraf, 21 kap. 8 § miljöbalken. En följdändring i form av en hänvisning till 21 kap. 8 § miljöbalken införs i 23 kap. 7 § miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Nuvarande bestämmelse i 21 kap. 7 § andra stycket första meningen miljöbalken anger att om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig

vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Utredningens förslag innebär en ändring på det sättet att en mark- och miljödomstol i stället för att obligatoriskt lämna över ett mål när kriterierna för överlämnande är uppfyllda ska ge regeringen tillfälle att ta över prövningen. Ett faktiskt överlämnande av målet ska ske först efter att regeringen har meddelat att den ska pröva målet.

Begreppet *annat allmänt intresse av synnerlig vikt* är enligt utredningen en lämplig nivå för när en regeringsprövning ska komma i fråga. För att domstolen ska ge regeringen tillfälle att ta över prövningen av ett mål ska det alltså även fortsatt vara fråga om en avvägning mellan ett intresse som omfattas av 1 kap. 1 § miljöbalken och ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt. Dessutom ska intresseavvägningen, som anförts i förarbetena till miljöbalken, vara sådan att målet kräver ett politiskt ställningstagande av regeringen. På så sätt belastas regeringen inte med frågor som kan hanteras enligt den ordinarie prövningsordningen.

Regeringen bör, liksom i dag, alltid ha möjlighet att pröva en statlig myndighets överklagade beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt på grund av de särskilda avvägningar och den hänsyn till uppgifter som omfattas av sekretess som kan behövas i sådana mål. För att regeringen ska pröva ett sådant mål ska dock krävas att regeringen bedömer att den bör avgöra målet.

Regeringen ska ges tillfälle att ta över en prövning

Enligt nuvarande lydelse av 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande lämna över ett mål som domstolen, Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten bedömer rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken. Överlämnandet är alltså i sådant fall obligatoriskt och regeringen är skyldig att ta över prövningen och har inte möjlighet att lämna tillbaka målet eller ärendet.

I utredningens direktiv framhåller regeringen att det är angeläget att rätt instans prövar rätt ärenden. Det innebär att regeringen bara ska pröva ärenden som faktiskt kräver ett politiskt ställningstagande från regeringen. Utredningen föreslår att ett mål eller ärende endast

ska lämnas över till regeringen om mark- och miljödomstolen bedömer att förutsättningarna för överlämnande är uppfyllda. Det slutliga avgörandet av om prövningen är av ett sådant slag att en regeringsprövning är motiverad bör dock vara förbehållen regeringen. Under rubriken *Begreppet allmänt intresse av synnerlig vikt* redogör utredningen för några situationer som kan aktualisera ett överlämnande till regeringen.

Om regeringen bedömer att dess ställningstagande inte behövs ska målet prövas i sedvanlig ordning av mark- och miljödomstolen. Handläggningen i mark- och miljödomstolen kan fortsätta under tiden regeringen tar ställning till frågan om målet ska lämnas över eller inte. Mark- och miljödomstolen måste dock avvakta regeringens besked om överlämnande innan den avslutar målet, eftersom den behöver veta om målet ska avslutas genom en dom eller genom ett yttrande till regeringen. Yttrandet ska, på samma sätt som gällt hittills, som huvudregel avges efter huvudförhandling och avse samtliga omständigheter av betydelse för tillståndsfrågan.¹ Har domstolens handläggning kommit så långt att målet är klart för avgörande kan målet vilandeförklaras med stöd av 32 kap. 5 § rättegångsbalken i väntan på regeringens beslut.

Begreppet allmänt intresse av synnerlig vikt

I förarbetena till 21 kap. 7 § miljöbalken beskrivs mycket sparsamt vad som kan utgöra ett allmänt intresse av synnerlig vikt. Få överlämnanden har skett med stöd av bestämmelsen, vilket medfört att det inte heller finns någon utvecklad praxis. Vad som är ett allmänt intresse av synnerlig vikt kan också variera över tid. I utredningens direktiv lyfts som exempel de behov som under senare år uppstod under covid-19-pandemin, energikrisen och den uppkomna risken för cementbrist. Som exempel på andra ändrade förhållanden som påverkar samhällets behov nämns i direktiven också det försämrade säkerhetspolitiska läget, den pågående klimatförändringen och situationen för den biologiska mångfalden.²

Under utredningens samråd har myndigheter och andra intressenter tagit upp olika verksamheter och intresseavvägningar som de

¹ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 235.

² Dir. 2023:69: *Tilläggsdirektiv till Regeringsprövningsutredningen* (M 2022:02), s. 2.

ansett bör föranleda en regeringsprövning, se avsnitt 8.3. Återkommande för de olika verksamheter som tas upp är att de är särskilt viktiga för att grundläggande samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas även i samband med kriser och andra samhällsutmaningar, till exempel de som tas upp i utredningens direktiv.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram en lista³ med en sammanställning av de viktiga samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet i vardag, kris och krig. Dessa funktioner utgör grunden för att identifiera samhällsviktig verksamhet. Därmed är listan över de viktiga samhällsfunktionerna en utgångspunkt för samtliga aktörer i beredskapssystemet gällande exempelvis beredskapsplanering, samverkan och samordning med och mellan aktörer, rapportering av lägesbilder och prioritering av resurser vid händelser. Målet är enligt listan att viktiga funktioner ska upprätthållas för att på så vis stärka samhällets beredskap. Militärt försvar finns inte med som en viktig samhällsfunktion i listan, men det anges att stödet till det militära försvaret behöver omhändertas i den civila planeringen.⁴

Av MSB:s lista framgår viktiga samhällsfunktioner inom varje sektor. På listan finns flera sektorer som omfattas av eller kan påverkas av tillståndsprövning enligt miljöbalken, till exempel bygg, handel och industri, energiförsörjning, hälso- och sjukvård, livsmedelsförsörjning och dricksvattenförsörjning. Under varje sektor ges exempel på samhällsviktig verksamhet som stödjer, upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktionen. För samhällsfunktionen industri är exempel på sådan verksamhet baskemikalier, lastbilstillverkning, cementproduktion och ståltillverkning. För transporter nämns bland annat järnvägsstationer, flygplatser och hamnar som exempel på samhällsviktig verksamhet, och för energiförsörjning är styrning och övervakning återkommande samhällsviktig verksamhet. Andra viktiga funktioner är läkemedelsförsörjning, försörjning av sjukvårdsprodukter, livsmedelstillverkning, avloppsreningsanläggningar med flera. Dessa typer av verksamheter kan kräva tillstånd enligt miljöbalken och kan, om kriterierna i övrigt är uppfyllda, motivera en regeringsprövning enligt nuvarande 21 kap. 7 § miljöbalken.

Enligt utredningen är MSB:s lista en bra utgångspunkt för att identifiera viktiga samhällsfunktioner och samhällsviktiga verksam-

³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023).

⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), s. 4–8.

heter. Listan är dock inte uttömmande och det finns därmed andra verksamheter som kan vara samhällsviktiga. Ett tydligt exempel är funktioner som rör det militära försvaret. Försvarsindustrier och andra verksamheter som är av avgörande betydelse för till exempel det militära försvarets försörjning av materiel eller förnödenheter utgör ett allmänt intresse eftersom brister i försvarets försörjning kan påverka Sveriges militära förmåga och därigenom den grundläggande samhällsfunktion som främjandet av Sveriges säkerhet innebär.

Flera av de verksamheter som har tagits upp i utredningens samråd och i MSB:s lista kan sannolikt utgöra ett allmänt intresse av synnerlig vikt i en prövning enligt miljöbalken, inte minst genom att de kan ha betydelse för totalförsvarets behov. Detta förutsätter dock att det finns omständigheter i det enskilda fallet som visar att det allmänna intresset verkligen är av synnerlig vikt. Behovet av den specifika verksamheten kan variera över tid och vara beroende av om det finns andra verksamheter som fyller samma funktion. Det omfattas av domstolens utredningsskyldighet att klargöra om det finns omständigheter i det enskilda fallet som visar att det allmänna intresset verkligen är av synnerlig vikt.

När mark- och miljödomstolen prövar om regeringen ska ges tillfälle att överta prövningen ska hänsyn inte tas till enskilda intressen eftersom de inte utgör skäl för att regeringen ska pröva målet. Avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen ska i stället ske hos mark- och miljödomstolarna, eftersom de är bättre lämpade än regeringen att pröva frågor som tillgodoser enskildas rättsskyddsbehov, se avsnitt 3.1.3. Det intresse som står mot intresset av en ekologiskt hållbar utveckling ska alltså vara ett allmänt och inte ett enskilt intresse för att ett överlämnande ska bli aktuellt. Det allmänna intresset kan sammanfalla med ett enskilt intresse, till exempel vid etableringen av en industri- eller gruvanläggning som bedrivs av en enskild. Sådana sammanfallande enskilda och allmänna intressen hindrar inte att målet kan överlämnas till regeringen, men det enskilda intresset kan inte i sig vara skäl för överlämnandet.

Det allmänna intresset ska även fortsatt vara av synnerlig vikt för att aktualisera en prövning hos regeringen

Bestämmelsen i 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ger utrymme för att i vissa situationer frångå den ordinarie prövningsordningen hos mark- och miljödomstol. Av bestämmelsen följer att om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken ska den lämna över målet till regeringen för prövning. Det intresse som anges i 1 kap. 1 § miljöbalken är en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Till ledning när det gäller tolkningen av vad begreppet hållbar utveckling innebär finns de 16 miljö kvalitetsmålen som är antagna av riksdagen, till exempel Begränsad klimatpåverkan, Ett rikt växt- och djurliv och Levande sjöar och vattendrag.⁵ I förarbetena till miljöbalken betonas också att det är den ekologiskt hållbara utvecklingen som åsyftas.⁶

I lagrådsremissen som föregick miljöbalkens införande föreslog regeringen att miljödomstolen med eget yttrande skulle lämna över överklagade ärenden av *särskild vikt*.⁷ Lagrådet påpekade att begreppet särskild vikt var ett alltför allmänt hållet kriterium som kunde vålla tillämpningsproblem hos domstolarna. Bestämmelsen utformades senare i enlighet med Lagrådets förslag, som även motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.⁸

Utredningen har analyserat alternativet att ersätta begreppet *synnerlig vikt* med begreppet *särskild vikt* men delar Lagrådets uppfattning att detta är ett för allmänt hållet begrepp. Det är dessutom ett betydligt lägre krav, som skulle medföra en väsentligt utökad skyldighet att överlämna prövningar till regeringen. Utredningens bedömning är att en sådan utvidgning varken är motiverad eller lämplig. Varje överlämnande innebär ett avsteg från den ordinarie prövningsordningen och för att ett sådant avsteg ska vara motiverat krävs starka skäl. Utredningens bedömning är att sådana starka skäl inte föreligger, och att utrymmet för ett överlämnande även fortsättningsvis bör vara mycket begränsat. Det allmänna intresset som be-

⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8 samt prop. 2004/05:150, *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*, s. 375.

⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 154–162.

⁷ Prop. 1997/98:45, del 3, s. 204.

⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 499.

rörs bör alltså även fortsättningsvis vara av synnerlig vikt och ligga utanför det som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken.

Intresseavvägningen ska vara sådan att regeringen bör avgöra den

För att ett överlämnande till regeringen ska bli aktuellt krävs enligt förarbetena till miljöbalken, förutom att målet ska röra ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, att bedömningen av ärendet verkligen kräver ett ställningsstagande från regeringens sida.⁹ Detta kommer enligt utredningen inte till tydligt uttryck i nuvarande bestämmelse. Det nuvarande rekvisitet, att målet ska röra ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt, är inte formulerat så att det framgår på vilket sätt regeringens avgörande behövs. I förarbetena till miljöbalken anges som exempel fall då miljöskyddskrav ställs mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter.¹⁰ Ett annat exempel som tas upp i förarbetena är om ärendet berör områden av riksintresse.¹¹ Utredningen kan i det sammanhanget konstatera att riksintresseavvägningar i dag regelmässigt av görs av mark- och miljödomstolarna.

Utredningen föreslår därför att det ska framgå av lagtexten att målet ska innefatta en avvägning mellan det allmänna intresset av synnerlig vikt och intresset av en hållbar utveckling i 1 kap. 1 § som domstolen bedömer bör avgöras av regeringen. Syftet med formuleringen är att det ska bli tydligt vilka kriterier som ska vara uppfyllda i en prövning för att frågan om överlämnande till regeringen ska aktualiseras.

Domstolens prövning ska ske i två steg

Syftet med utredningens förslag är inte att ändra de rådande kriterierna för att frågan om överlämnande ska aktualiseras, utan att förtydliga att bedömningen ska göras i två steg. I det första steget ska mark- och miljödomstolen bedöma om målet även rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än den hållbara utveckling som miljöbalken syftar till att främja. I det andra steget ska domstolen be-

⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235.

¹⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235 och 499 f.

¹¹ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 467.

döma om avvägningen mellan miljöintresset och det andra intresset bör avgöras av regeringen. Båda stegen kan innebära svåra bedömningar. Det kan ibland vara svårt att avgöra om ett allmänt intresse ligger utanför balken eller inte. I de två fall då ett överlämnande har skett till regeringen på någon annan grund än att målet rört försvaret, har skälen för överlämnande uppgetts vara kulturmiljöhänsyn¹² respektive behovet av utvecklingen av en hållbar energiproduktion¹³. Utredningen noterar att både kulturmiljö och hållbar energiproduktion kan anses ligga inom 1 kap. 1 § miljöbalken, varför det kan ifrågasättas om kriterierna för överlämnande i dessa fall var uppfyllda. Å andra sidan kan själva energiproduktionsintresset motivera ett överlämnande¹⁴ och med vindkraftens ökade betydelse för Sveriges energiproduktion kan bedömningen av vad som kan anses ligga inom 1 kap. 1 § miljöbalken bli än mer komplicerad. Det kan också vara svårbedömt om det allmänna intresset är av synnerlig vikt eller inte.

Om domstolen bedömer att det allmänna intresset är av synnerlig vikt ska domstolen även bedöma om avvägningen mellan de olika intressena bör avgöras av regeringen. Ett överlämnande bör enligt utredningen kunna bli aktuellt i fall där verksamheter som syftar till att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner står i konflikt med de intressen som miljöbalken syftar till att värna. Sådana avvägningar kan, som bland annat Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket påpekat i sina samrådssvar, bli särskilt angelägna om försörjningskedjorna bryts och det blir svårt att få tillgång till exempelvis förbrukningsartiklar till laboratorier eller beredningskemikalier som är nödvändiga för en fungerande avloppshantering. I akuta, eller i vart fall tidskritiska, situationer kan det uppstå målkonflikter som kan kräva ett politiskt ställningstagande.

Under samrådet har också andra situationer som bör kunna aktualisera en regeringsprövning tagits upp. Bland dessa finns exempelvis ansökningar om tillstånd till brytning av sällsynta jordartsmetaller och kritiska mineraler, havsbaserad vindkraft eller storskaliga solcellsparker. Utredningen delar uppfattningen att det i de beskrivna situationerna kan uppstå intresse- och målkonflikter mellan de intressen miljöbalken syftar till att främja och andra allmänna intressen som kan motivera en regeringsprövning. Sådana intressekonflikter kan även

¹² Regeringens beslut den 3 oktober 2019 i ärende M2015/090352.

¹³ Regeringens beslut den 9 mars 2000 i ärende M2000/424.

¹⁴ Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts beslut den 5 december 2023 i mål nr M 3580-23.

uppstå i andra mål med exempelvis betydelse för rikets säkerhet eller där betydande miljöaspekter ställs mot intresset av att undvika betydande arbetsmarknadspolitiska effekter. Även i sådana fall kan målen rymma intresseavvägningar som regeringen bör pröva.

*Frågor som rör det militära försvaret
kan aktualisera överlämnande i två situationer*

I nuvarande 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken kan det militära försvaret aktualisera ett överlämnande i två olika situationer. Den första situationen är om mark- och miljödomstolen i ett mål finner att försvaret utgör ett allmänt intresse av synnerlig vikt enligt 21 kap. 7 § andra stycket första meningen. Försvarets intresse kan i det enskilda fallet vara att verksamheten kommer till stånd, men även att verksamheten inte kommer till stånd, till exempel om skulle begränsa förutsättningarna för Försvarmaktens verksamheter.

Den andra situationen är när det hos mark- och miljödomstolen är fråga om ett överklagande av en statlig myndighets beslut som rör någon av de uppräknade försvarsmyndigheterna i nuvarande 21 kap. 7 § andra stycket tredje meningen. I den senare situationen har försvarsmyndigheterna en uttrycklig särställning genom att målet i dessa fall alltid ska lämnas över till regeringen för prövning.

Kriterierna för de båda överlämnandesituationerna skiljer sig därmed åt när det gäller frågor som rör försvaret. Det framgår inte av förarbetena till miljöbalken vad skälet till denna skillnad är. För utredningens uppdrag att analysera, överväga och om lämpligt föreslå under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken har dock de historiska skälen till den befintliga bestämmelsens utformning mindre betydelse. Utredningens förslag varken begränsar eller utökar befintliga möjligheter till överlämnande i frågor som rör det militära försvaret utan möjliggör endast för regeringen att inte ta över en prövning efter att ha fått tillfälle till det av en mark- och miljödomstol.

Regeringen bör alltid ges tillfälle att pröva överklagade ärenden som rör försvarsmyndigheterna

Försvarsmaktens huvuduppgift är enligt 1 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Enligt 2 § samma förordning ska Försvarsmakten även främja Sveriges säkerhet och hävda Sveriges territoriella integritet. Försvarsmaktens uppgifter är med andra ord till sin natur sådana att de är grundläggande för att samhället ska fungera. För att fullgöra sina uppgifter stöds Försvarsmakten av andra myndigheter, såsom bland annat Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.¹⁵ Även dessa myndigheters verksamheter har därigenom samma betydelse för samhällets grundläggande funktion som Försvarsmaktens verksamheter.

Av 21 kap. 7 § andra stycket tredje meningen miljöbalken framgår att om det är fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska målet alltid lämnas över till regeringen. I praktiken är det på denna grund de flesta mål överlämnats till regeringen för prövning. Av de uppgifter utredningen inhämtat från Regeringskansliet har 47 av de 57 mål som lämnats över till regeringen för prövning sedan miljöbalken trädde i kraft varit överklagade mål som rört försvarsmyndigheterna.

Överklagade mål som rör försvarsmyndigheterna kan kräva särskilda avvägningar och kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess. Detta kan i sin tur innebära att det bara är regeringen som har tillgång till det fullständiga beslutsunderlaget. Det är därför enligt utredningen rimligt att regeringen ska ges tillfälle att pröva dessa mål. Motsvarande prövningsordning finns även för miljötillsynen i fråga om verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. Försvarsinspektören för hälsa och miljö har enligt 2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ansvaret för tillsynen av försvarsmyndigheternas samtliga verksamheter och åtgärder. Försvarsinspektören för miljö och hälsas beslut enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken överklagas till regeringen enligt den föreslagna bestämmelsen i 18 kap. 1 § 1 miljöbalken, nuvarande 18 kap. 1 § 2 miljöbalken. Regeringen är genom detta

¹⁵ SOU 2015:79, *Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret*, s. 110—111.

direkt eller indirekt alltid överinstans för beslut på miljöområdet som gäller försvarsmyndigheternas verksamheter eller åtgärder. Det är enligt utredningen rimligt att denna sammanhängande prövningsordning bibehålls. Motsvarande särskilda överklagandeordning finns dessutom i annan lagstiftning, exempelvis 13 kap. 7 § plan- och bygglagen (2010:900) respektive 14 kap. 15 § luftfartslagen (2010:500).

Utredningen föreslår därför att regeringen alltid ska ges tillfälle att ta över prövningen av mål om överklagade beslut av en statlig myndighet som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Skillnaden i förhållande till nuvarande bestämmelse är att en regeringsprövning inte är obligatorisk eftersom regeringen ges utrymme att besluta att inte ta över målet, se avsnitt 8.2.2.

Är det oklart om det överklagade beslutet rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt bör domstolen ge försvarsmyndigheterna möjlighet att yttra sig över detta. Försvarsmyndigheternas inställning i frågan har i domstolspraxis och i regeringens avgöranden getts en avgörande betydelse vid bedömningen av om ett mål ska överlämnas eller inte.¹⁶ Detta är enligt utredningen en lämplig ordning som bör gälla även fortsättningsvis.

Försvaret bör i ansökningsmål hos mark- och miljödomstol bedömas på samma sätt som andra allmänna intressen

Intressena av att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp eller att främja Sveriges säkerhet och hävda Sveriges territoriella integritet omfattas inte av 1 kap. 1 § miljöbalken. Det militära försvarets intressen är därför typiskt sett ett sådant allmänt intresse som enligt nuvarande 21 kap. 7 § andra stycket första meningen miljöbalken kan aktualisera ett överlämnande av målet till regeringen för prövning. Sedan miljöbalkens ikraftträdande har tio mål lämnats över till regeringen för prövning enligt 21 kap. 7 § andra stycket första meningen miljöbalken. Av dessa tio har åtta mål rört försvaret. Det får därför förstås så att domstolen i dessa mål bedömt att försvaret ut-

¹⁶ MÖD 2012:8 respektive regeringens beslut den 11 juni 2015 N 2015/892 och den 3 mars 2022 (Fi 2021/01150).

gjort ett allmänt intresse av synnerlig vikt. I något fall har den överlämnade domstolen även uttryckligen bedömt det så.¹⁷

I förarbetena till miljöbalken framhålls att frågor som rör försvaret regelmässigt är av en sådan natur att de lämpligen bör prövas av regeringen.¹⁸ Det är också så bestämmelsen tillämpats i praxis.¹⁹ Utredningen har därför övervägt att införa en bestämmelse med innebörden att mål som rör det militära försvaret alltid ska leda till att regeringen ges tillfälle att ta över prövningen. Utredningens bedömning är dock att en sådan ordning inte är motiverad eftersom inte alla mål som rör försvaret kräver ett avgörande av regeringen. Försvarsmakten kan ha ett begränsat intresse eller behov av att en verksamhet kommer till stånd, eller för den delen att en verksamhet inte kommer till stånd. Utredningens bedömning är att det allmänna intresse som försvaret utgör i stället bör bedömas på samma sätt som andra allmänna intressen enligt den föreslagna bestämmelsen i 21 kap. 8 § miljöbalken. Detta innebär att mark- och miljödomstolen i det enskilda fallet ska bedöma om försvarsintresset är ett allmänt intresse av synnerlig vikt samt om intresseavvägningen mot miljöintresset bör avgöras av regeringen.

Det militära försvarets betydelse i miljöprövningen ska ha samma ställning som i dag, och befintlig praxis om att försvarsrelaterade mål allmänt är av sådan natur att regeringen bör pröva dem ska gälla även fortsättningsvis. Försvarsmaktens egna verksamheter och anläggningar enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) prövas i regel inte som ansökningsmål hos mark- och miljödomstolen utan utgör B-verksamheter som prövas av miljöprövningsdelegation. Ett överlämnande av ansökningsmål till regeringen för prövning av hänsyn till militära försvarsintressen blir därför framför allt aktuellt när en annan verksamhet eller åtgärd, som till exempel en vindkraftspark, påverkar försvarets intressen. Sådana mål kan innefatta försvarsrelaterad sekretessbelagd information som enbart regeringen har tillgång till. Det gör att en intresseavvägning kan vara svår eller omöjlig för en domstol att göra, vilket kan motivera att målet överlämnas till regeringen för prövning. Liksom för övriga allmänna intressen ska dock båda kriterierna i den föreslagna 21 kap. 8 § miljöbalken vara

¹⁷ Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts beslut den 5 december 2023 i mål nr M 3580-23.

¹⁸ Prop. 1997/98:45, del. 2, s. 235.

¹⁹ HFD 2018 ref 47 samt MÖD 2000:31, MÖD 2005:13, MÖD 2009:3 och MÖD 2011:30.

uppfyllda för att regeringen ska ges tillfälle att få målet överlämnat för prövning.

Mark- och miljödomstolen ska så snart som möjligt ge regeringen tillfälle att ta över målet för prövning

Handläggningen av ett mål får inte fördröjas i onödan av att mark- och miljödomstolen ger regeringen tillfälle att ta över prövningen av målet. Frågan om mark- och miljödomstolen eller regeringen ska pröva målet är en forumfråga som bör avgöras i ett tidigt skede av handläggningen av målet. Det innebär att domstolen redan när målet inleds bör utreda om målet uppfyller kriterierna för överlämnande. I vissa fall står det klart redan när ansökan om tillstånd kommit in till domstolen att målet bör överlämnas till regeringen för prövning, och i andra fall är det först under skriftväxlingen av målet som frågan uppmärksammas. Om regeringen ska pröva både tillåtligheten av en åtgärd eller verksamhet och tillståndsfrågan för samma åtgärd eller verksamhet i sin helhet ska domstolen lämna över målet för prövning i sin helhet.²⁰

Utredningens bedömning är att det bör framgå av lagtexten att mark- och miljödomstolen så snart som möjligt ska ge regeringen tillfälle att ta över ett mål för prövning om domstolen bedömer att kriterierna är uppfyllda. Utredningens förslag innebär att mark- och miljödomstolen ska fortsätta handläggningen av målet under tiden regeringen tar ställning till frågan om målet ska lämnas över eller inte. Om regeringen meddelar att den tar över målet för prövning handläggs målet klart och domstolen lämnar över målet med eget yttrande i samtliga frågor som har betydelse för tillåtlighet och tillstånd. Om regeringen inte tar över prövningen avgör domstolen målet genom slutligt beslut eller dom enligt den ordinarie prövningsordningen. Om handläggningen har hunnit avslutas innan regeringen lämnat besked får målet vila hos domstolen i avvaktan på beskedet. Först därefter kan domstolen avsluta målet genom dom eller beslut om yttrande.

²⁰ Jämför Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätts beslut den 31 augusti 2023 i mål M 1787-21.

Ett beslut att ge regeringen tillfälle att ta över prövningen av ett mål bedöms inte vara överklagbart

Mark- och miljööverdomstolen har i MÖD 2016:17 ansett att ett beslut att överlämna ett mål till regeringen med stöd av 13 kap. 7 § plan- och bygglagen inte är överklagbart. Målet gällde ett förhandsbesked för nybyggnad av enbostadshus som mark- och miljödomstolen ansåg rörde en fråga av särskild betydelse för Försvarsmakten och lämnade över till regeringen. Även om mark- och miljödomstolen lämnade en överklagandehänvisning till sitt beslut att lämna över målet till regeringen ansåg Mark- och miljööverdomstolen med hänvisning till den praxis som utvecklats på området²¹ att beslutet att lämna över målet inte var överklagbart. Det har framhållits att det sannolikt även gäller i fråga om överlämnanden enligt miljöbalken.²² Enligt utredningen bör därför inte heller mark- och miljödomstolens beslut att ge regeringen tillfälle att ta över prövningen enligt miljöbalken vara överklagbart. Utredningen förslår är i övrigt inte avsett att ändra bestämmelser om vilka beslut i överlämnandefrågor som ska gå att överklaga eller inte.

Regeringen ska ges tillfälle att ta över en prövning även i överinstans

Ett mål kan enligt nuvarande bestämmelser i 23 kap. 7 och 9 §§ överlämnas inte bara från en mark- och miljödomstol, utan även under rättegången i Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Överlämnanden i överinstans är dock enligt utredningen problematiska, inte minst i de fall regeringen redan i underinstansen getts tillfälle att ta över målet för prövning, men beslutat att inte göra det. En skyldighet för överinstansen att på nytt ge regeringen tillfälle att ta över ett mål skulle kunna utnyttjas av en regering av politiska skäl. Det skulle möjliggöra för en regering att besluta att inte ta över prövningen om den är nöjd med mark- och miljödomstolens dom, och därmed slippa ta politiskt ansvar för beslutet. Motsatsvis kan regeringen besluta att ta över prövningen om regeringen vill ha en annan utgång.

Samtidigt kan förhållandena vara väsentligt annorlunda än när målet handlades i underinstansen, vilket talar för att möjligheten kan vara motiverad i vissa fall. En lämplig avvägning skulle enligt utred-

²¹ RÅ 1972 ref. 53, RÅ 1994 not. 661 och RÅ 1995 not. 162.

²² Wik, Malin (2023), *Kommentar till miljöbalken*, Kommentaren till 21 kap. 7 § miljöbalken.

ningen kunna vara att möjligheten till överlämnande även i överinstans begränsas till situationer där det skett väsentliga förändringar sedan prövningen i första instans som medfört att de berörda allmänna intressena fått en påtaglig annan tyngd. Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att i denna del föreslå begränsningar av vilka mål som bör överlämnas till regeringen. Utredningen föreslår därför att även Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen, på samma sätt som en mark- och miljödomstol, ska ge regeringen tillfälle att ta över prövningen om kriterierna i den föreslagna 21 kap. 8 § miljöbalken är uppfyllda.

Bestämmelserna om regeringens prövning disponeras om och förtydligas

Utredningen föreslår att bestämmelserna om förutsättningarna och formerna för regeringens prövning av tillståndsmål och tillståndsärenden disponeras om och samlas i en egen paragraf. Nuvarande 21 kap. 7 § miljöbalken reglerar två olika typer av prövning. I första stycket regleras att mark- och miljödomstolen med eget yttrande ska lämna över frågan om tillåtlighet enligt 2 kap. 9 § första stycket och 10 §, 7 kap. 29 §, 17 kap. 1 eller 3 § miljöbalken till regeringen för prövning. I andra stycket regleras under vilka förutsättningar regeringen ska pröva frågan om tillstånd till en verksamhet i mål där miljöintresset står mot ett annat allmänt intresse. Utredningens bedömning är att paragrafen bör delas upp i två för att göra det tydligt att det handlar om två olika typer av prövning. Utredningen föreslår därför att nuvarande 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken flyttas till en ny paragraf, 21 kap. 8 § miljöbalken.

Förslagen innebär att en följdändring behöver göras i 23 kap. 7 § miljöbalken med innebörden att den nya bestämmelsen i 21 kap. 8 § även gäller i rättegången i ansökningsmål i Mark- och miljööverdomstolen. Enligt bestämmelsen i 23 kap. 9 § miljöbalken gäller i fråga om rättegången i Högsta domstolen bestämmelserna om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen i bland annat 23 kap. 7 § första meningen miljöbalken. En ändring av 23 kap. 7 § miljöbalken kommer därmed även bli tillämplig i rättegången i Högsta domstolen.

8.2.2 Regeringen avgör om den ska pröva målet

Förslag: Regeringen ska ta över målet för prövning om målet innefattar en sådan intresseavvägning som bör avgöras av regeringen.

Om det är fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska regeringen ta över målet för prövning om det bör avgöras av regeringen.

Regeringen ska så snart som möjligt ge mark- och miljödomstolen besked i frågan om den tar över prövningen.

Förslaget införs i en ny paragraf, 18 kap. 3 § miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

En utgångspunkt för utredningen är att rätt instans bör pröva rätt frågor. Regeringen bör bara pröva de mål som aktualiserar en sådan intresseavvägning som regeringen bör avgöra. Om en domstol gett regeringen tillfälle att ta över ett mål för prövning ska regeringen därför ta ställning till om målet innefattar en sådan avvägning. Om det är fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska regeringen även då ta över målet för prövning först om den bedömer att målet bör avgöras av regeringen.

Regeringen ska endast pröva mål som kräver ett politiskt ställningstagande. Det är enligt utredningen en effektivare ordning att regeringen på en domstols initiativ ska avgöra om den ska pröva målet än att regeringen ska kunna lämna tillbaka ett redan överlämnat mål. Utredningen lämnar därför inget förslag om att regeringen ska kunna lämna tillbaka ett överlämnat mål.

Förutsättningar för att regeringen ska ta över målet för prövning

Om mark- och miljödomstolen har gett regeringen tillfälle att ta över ett mål för prövning ska regeringen ta ställning till om den ska ta över prövningen eller inte. Regeringen ska alltså göra en bedömning av om den intresseavvägning som avses i 21 kap. 8 § miljöbalken bör avgöras av regeringen. Så kan exempelvis vara fallet när verksamheter som syftar till att upprätthålla grundläggande samhällsfunk-

tioner behöver vägas mot de intressen som miljöbalken syftar till att värna, se under rubriken *Domstolens prövning ska ske i två steg* i avsnitt 8.2.1. Det kan även vara fråga om situationer där en fullständig intresseavvägning förutsätter en tillgång till uppgifter som den överlämnande domstolen inte har. Regeringens bedömning av om målet innefattar en intresseavvägning som bör avgöras av regeringen är inte en överprövning av domstolens bedömning. Regeringens bedömning är självständig från domstolens och det är regeringen som slutligen avgör om den ska pröva målet eller inte.

Till skillnad från mark- och miljödomstolen ska regeringen i samtliga fall göra en bedömning av om målet bör avgöras av regeringen. Regeringen ska alltså pröva den frågan även om överlämnandet varit obligatoriskt för mark- och miljödomstolen på grund av att det är fråga om ett överklagat beslut från en statlig myndighet som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Även om sådana frågor i de allra flesta fall kommer att prövas av regeringen, ger bestämmelsen regeringen en möjlighet att i det enskilda fallet avstå. Utredningen gör bedömningen att det kan finnas fall som har en sådan begränsad betydelse att en regeringsprövning inte behöver vara obligatorisk även om målet rör de ovan nämnda försvarsmyndigheterna. Ett sådant exempel kan vara prövning av en hamn eller en flygplats som endast har en marginell betydelse för det militära försvaret. Om regeringen i ett sådant fall avstår från att pröva målet ska det i stället prövas av mark- och miljödomstolen.

Försvarmakten har i sitt samrådssvar framfört att det är av stor vikt att regeringen prövar frågor som är av betydelse för totalförsvaret och samtidigt påpekat att vissa typer av verksamheter kan ha både en militär och en civil del. Som exempel på sådana blandade verksamheter nämner Försvarmakten flygplatser. Eftersom sådana blandade verksamheter rör det militära försvaret kan dessa mål aktualisera en regeringsprövning om kriterierna i den föreslagna bestämmelsen i 21 kap. 8 § miljöbalken är uppfyllda. Av de uppgifter utredningen inhämtat från Regeringskansliet framgår att 55 av de 57 mål som lämnats över till regeringen för prövning sedan miljöbalken trädde i kraft, varit relaterade till det militära försvaret. Av de försvarsrelaterade målen var det 47 mål som lämnats över på grund av att de var överklagade ärenden som gällde försvarsmyndigheterna, se avsnitt 8.4.1. Det är enligt utredningen sannolikt att det även fortsättningsvis främst

kommer att vara i försvarsrelaterade ärenden som regeringen kommer ges tillfälle att ta över prövningen. Förslaget innebär att regeringen alltid ska bedöma om den bör pröva målet. Regeringen kommer därmed kunna inrikta sina prövningar till de försvarsrelaterade mål som regeringen anser att den bör pröva.

Regeringen ska inte kunna lämna tillbaka ett mål till mark- och miljödomstolen

Utredningen har analyserat möjligheten för regeringen att lämna tillbaka ett mål efter att överlämnande har skett. Vad som skulle tala för en möjlighet till återlämnande är att förändringar i omvärlden eller ändrade parlamentariska förhållanden efter exempelvis ett val kan göra att målet inte längre framstår som politiskt. Utredningen ser dock andra skäl som talar mot att regeringen ska kunna lämna tillbaka ett mål. Vid ett återlämnande har domstolen avslutat handläggningen, lämnat över målet med eget yttrande och avslutat målet. Om regeringen i det skedet lämnar tillbaka målet till domstolen behöver domstolen återuppta handläggningen av målet och meddela dom eller beslut i målet. Det vore inte en effektiv handläggningsordning.

Även konstitutionella skäl talar mot en möjlighet till återlämnande från regeringen till en domstol. Eftersom domstolen ska överlämna målet med eget yttrande skulle möjligheten kunna utnyttjas av en regering av politiska skäl. Det skulle ge regeringen möjlighet att ta över mål där regeringen inte är nöjd med domstolens förslag till beslut, men att lämna tillbaka målet om yttrandet ligger i linje med regeringens uppfattning i frågan, och på så sätt slippa ta politiskt ansvar för beslutet. Även risken för att en sådan möjlighet uppfattas som ett sätt för regeringen att påverka domstolens prövning bör beaktas. Ett sådant förslag riskerar enligt utredningen att skada tilltron till rättssystemet.

Regeringen ska endast pröva mål som kräver ett politiskt ställningstagande. Det är enligt utredningen en effektivare och mer rättssäker ordning att regeringen under handläggningen av målet i mark- och miljödomstolen ska avgöra om den ska pröva målet än att regeringen ska kunna lämna tillbaka ett redan överlämnat mål. Utredningen lämnar därför inget förslag om att regeringen ska kunna lämna tillbaka ett överlämnat mål.

Regeringen ska lämna besked till mark- och miljödomstolen så snart som möjligt

Handläggningen av målet bör inte fördröjas i onödan av att mark- och miljödomstolen gett regeringen tillfälle att ta över målet för prövning. Även om domstolen bör handlägga målet vidare är det därför angeläget att regeringen så snart som möjligt lämnar besked i frågan om den ska ta över målet för prövning eller inte. Utredningen föreslår därför att det ska framgå av lagtexten att regeringen så snart som möjligt ska lämna mark- och miljödomstolen besked om regeringen tar över målet för prövning eller inte.

8.2.3 Myndigheter och kommuner ska inte kunna besluta att regeringen ska ges tillfälle att ta över en prövning

Förslag: Möjligheten för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten att begära att mål som handläggs hos mark- och miljödomstolen ska lämnas över till regeringen för prövning förs inte över till den nya paragrafen 21 kap. 8 § miljöbalken.

Någon möjlighet för en förvaltningsmyndighet eller en kommun att ge regeringen tillfälle att ta över ett ärende för prövning införs inte.

Skälen för utredningens förslag

En av utgångspunkterna för utredningen har varit att värna domstolarnas självständighet i beslutsfattandet. Möjligheten för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten att med bindande verkan för mark- och miljödomstolen begära att domstolen ska lämna över ett mål till regeringen för prövning är ur det perspektivet tveksam. Det kan också konstateras att möjligheten hittills aldrig har utnyttjats av myndigheterna. Eftersom det inte finns starka skäl att behålla möjligheten för myndigheterna föreslår utredningen att den inte förs över till den nya paragrafen 21 kap. 8 § miljöbalken. Rätten att besluta att regeringen ska ges tillfälle att ta över ett mål för prövning bör enligt utredningens mening i stället vara förbehållen mark- och miljödomstolen. Det finns däremot inte något hinder mot att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten eller andra myn-

digheter uppmärksammar mark- och miljödomstolen på att en ansökan rör ett allmänt intresse på ett sådant sätt att domstolen bör överväga att ge regeringen tillfälle att ta över målet för prövning. Det är dock domstolen som avgör frågan.

Utredningen har övervägt om även förvaltningsmyndigheter och kommuner ska kunna ge regeringen tillfälle att ta över pågående ärenden för prövning på samma sätt som mark- och miljödomstolen. Regeringen skulle med en sådan ordning få tillfälle att tidigt ta ställning till frågan om överlämnande. Beslutsprocessen i de ärenden som vid ett överklagande ändå prövas av regeringen kunde med en sådan ordning kortas ned. Samtidigt skulle ett överlämnande från förvaltningsmyndigheterna och kommunerna aktualisera regeringsprövningar i väsentligt fler ärenden än i dag och avseende verksamheter som endast har en begränsad miljöpåverkan. Flera av dessa ärenden skulle dessutom kräva förhållandevis omfattande handläggningsåtgärder hos regeringen. Utredningen lämnar därför inte några sådana förslag.

I syfte att förbättra Försvarmaktens förutsättningar att uppmärksamma mark- och miljödomstolen på ansökningar som kan ha betydelse för det militära försvarets intressen har utredningen övervägt att föreslå att mark- och miljödomstolen i ansökningsmål ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och kungörelsen till Försvarmakten. Med hänsyn till att Försvarmakten under utredningstiden meddelat att de inte efterfrågar en sådan obligatorisk remiss lämnar utredningen inga sådana förslag.

Myndigheter bör inte med bindande verkan kunna begära att en domstol ska lämna över ett mål till regeringen för prövning

Utredningen ska enligt sina direktiv ta ställning till vilka myndigheter, till exempel Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) eller Försvarmakten, som ska kunna begära att ett mål eller ärende överlämnas till regeringen, och samtidigt överväga om Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten bör ha kvar möjligheten att begära att ett mål ska överlämnas.²³

En första fråga att bedöma är enligt utredningen om någon myndighet alls bör ha en sådan möjlighet. Enligt utredningen innebär

²³ Dir. 2023:69, s. 4.

möjligheten för en förvaltningsmyndighet att begära att en domstol ska lämna över ett mål som inlets hos domstolen en inskränkning av domstolarnas självständighet i beslutsfattandet som det finns anledning att ifrågasätta av principiella skäl.

Myndigheternas befogenhet att med för domstolen bindande verkan, begära att mål som handläggs i en mark- och miljödomstol under vissa förutsättningar ska lämnas över till regeringen bör ses i ljuset av dess historia. Naturvårdsverket hade enligt 48 b § miljöskyddslagen rätt att begära att mål i dåvarande Koncessionsnämnden skulle lämnas över till regeringen. När bestämmelsen fördes vidare till miljöbalken i samband med balkens införande förutsattes Naturvårdsverket ha en aktiv roll i miljömässigt viktiga och för praxis betydelsefulla ärenden.²⁴ Några närmare kommentarer om Naturvårdsverkets möjligheter att begära en överlämning till regeringen framgår inte av förarbetena till miljöbalken. I samband med inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten ändrades bestämmelsen så att även den myndigheten fick samma rätt som Naturvårdsverket att göra en begäran om överlämnande till regeringen.²⁵ Ingen av myndigheterna har utnyttjat sin möjlighet att begära att ett mål ska lämnas över till regeringen, även om Havs- och vattenmyndigheten i sitt samrådsvar anfört att det diskuterats inom myndigheten vid något tillfälle.

En liknande konstruktion, där Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Försvarsmakten kan begära att ärenden ska lämnas över till regeringen, finns i 5 § och 5 a § kontinentalsockelförordningen (1966:315). I de fallen riktar sig myndigheternas begäran om att ärendet ska lämnas över till regeringen till en annan myndighet, Sveriges geologiska undersökning, och inte till en domstol.

Bestämmelserna om förvaltningsmyndigheternas självständighet i 11 kap. 2 § regeringsformen utgör inget hinder mot att ärenden på det sättet hänskjuts till en överordnad myndighet, under förutsättning att det har stöd i en författningsbestämmelse av samma valör som den tillämpningen avser, se avsnitt 3.2. I motsats till de statliga förvaltningsmyndigheterna är en domstol inte underordnad regeringen.²⁶

Under utredningens samråd med myndigheter och intressenter har det framkommit en i huvudsak samstämmig uppfattning om att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten bör ha kvar

²⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 467–468.

²⁵ Prop. 2010/11:86, *Havs- och vattenmyndigheten*, s. 31 och 50.

²⁶ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 393.

sina möjligheter att begära att en domstol ska lämna över ett mål till regeringen för prövning. Under samrådet har det även framförts att andra myndigheter skulle kunna ges möjlighet att begära att mål lämnas över. Utredningen delar uppfattningen att olika expertmyndigheter kan bidra med värdefulla synpunkter och underlag som kan ha stor betydelse för mark- och miljödomstolens bedömning av ett mål. Utredningens bedömning är dock att myndigheterna inte bör ha möjlighet att avgöra frågan om domstolen är behörig att avgöra målet eller inte.

Utredningen kan konstatera att möjligheten att begära ett överlämnande hittills inte har utnyttjats av vare sig Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten och att konstitutionella skäl talar mot att möjligheten ska kvarstå. Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens möjlighet att begära att mål som handläggs hos mark- och miljödomstolen ska lämnas över till regeringen för prövning ska tas bort, och att inte heller någon annan myndighet ska ges en sådan möjlighet.

Att utredningen föreslår att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inte bör ha kvar möjligheten att med bindande verkan begära en regeringsprövning förändrar inte myndigheternas uppdrag i övrigt. De bör i enlighet med sina instruktioner även fortsättningsvis ha en aktiv roll i prövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön.²⁷ I detta ligger exempelvis att de, liksom bland annat MSB och länsstyrelserna, ska ha kvar sin skyldighet att enligt 22 kap. 6 § miljöbalken föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. De kommer därutöver även ha kvar sin talerätt enligt 16 kap. 12 § 4 miljöbalken. Myndigheternas aktiva roll i praxisbildningen är enligt utredningen ett viktigt medel för att se till att prövningsmyndigheterna tar tillräcklig hänsyn till allmänna intressen, såsom exempelvis det militära försvarets intressen eller intressen kopplade till samhällets krisberedskap.

Det har inte förekommit att Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begärt att mark- och miljödomstolen ska lämna över ett mål till regeringen för prövning. Enligt utredningen tyder det på att myndigheternas möjlighet att framställa en sådan begäran inte behövs för att myndigheterna ska kunna bevaka att de allmänna

²⁷ 3 § 2 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och 5 § 3 förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

intressena tillvaratas i miljöprövningar. Det kan enligt utredningen övervägas om möjligheten att kunna begära att ett mål överlämnas från mark- och miljödomstolen till regeringen i en krissituation skulle kunna fylla en mer betydande funktion för en myndighet som MSB eller Försvarsmakten, som har till uppdrag att tillvarata totalförsvarsintressen eller har tillgång till andra uppgifter än de mark- och miljödomstolen har. Myndigheterna kan dock tillvarata dessa intressen utan att för den skull begränsa domstolarnas självständighet genom att bevaka de ansökningar som kommer in till mark- och miljödomstolarna. Myndigheterna har då möjlighet att uppmärksamma den handläggande domstolen på de allmänna intressen som en ansökan rör. MSB, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelsen och kommunen har dessutom möjlighet att föra talan i målet i syfte att tillvarata de allmänna intressena. Det ska även framhållas att Försvarsmakten enligt nuvarande praxis har en stark ställning när det gäller att bedöma om ett mål ska överlämnas till regeringen eller inte. Enligt denna praxis bör ett mål som Försvarsmakten anser rör ett försvarsintresse överlämnas till regeringen för prövning.²⁸

Eftersom det finns möjligheter att tillvarata allmänna intressen på andra sätt än genom den möjlighet Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har i dag anser utredningen att möjligheten till begäran om överlämnande med bindande verkan inte bör vara kvar. Utredningen föreslår därför att denna möjlighet i 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken inte förs över till den nya paragrafen 21 kap. 8 § miljöbalken.

Myndigheter har möjligheter att bevaka frågor om krisberedskap och civilförsvaret

Den utökade bevakning av krisberedskaps- och civilförvarsintressen i miljöprövningar som beskrivs i utredningens direktiv bör enligt utredningen i första hand kunna tillgodoses genom att de myndigheter som har ansvar för sådana intressen bevakar dem. Det kan exempelvis ske genom att myndigheterna för talan i mål eller uppmärksammar mark- och miljödomstolen på de mål i domstolen som skulle kunna vara aktuella för ett överlämnande till regeringen. Till de myn-

²⁸ MÖD 2012:8 och HFD 2018 ref 47.

digheter som har sådana möjligheter hör MSB och länsstyrelsen. De ska enligt 22 kap. 6 § miljöbalken, när det behövs, föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

MSB har enligt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. MSB har inom ramen för sitt uppdrag bland annat tagit fram en lista med en sammanställning av de viktiga samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet i vardag, kris och krig, se avsnitt 8.2.1. Myndigheten bör på ett övergripande plan kunna upprätthålla bevakningen av samhällets intresse av att kunna upprätthålla dessa funktioner.²⁹

De uppgifter MSB har i bevakningen av miljöintressen och andra allmänna intressen i mål enligt miljöbalken har i allt väsentligt sitt ursprung i de uppgifter Räddningsverket fick i samband med införandet av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, den så kallade Seveso-lagstiftningen.³⁰ Uppgifterna fördes sedan över till MSB i samband med att myndigheten bildades. MSB bör dock redan genom sitt befintliga uppdrag ha en mycket god kunskap om de omständigheter som behöver beaktas för att bedöma vilka förhållanden som skulle kunna vara relevanta för totalförsvarets civila delar.

Även länsstyrelserna ansvarar för att krisberedskaps- och civilförsvarsintressen tillvaratas i miljöprovningar. De har enligt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion utifrån ett statligt helhetsperspektiv att arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Vissa av länsstyrelserna har enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser särskilda uppgifter inför och vid fredstida kriser respektive höjd beredskap. Till uppgifterna hör bland annat att stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län. Det får därigenom förutsättas att även de länsstyrelser som inte är civilområdesansvariga länsstyrelser har goda förutsättningar att få stöd i bevakningen av totalförsvarsintresset av de länsstyrelser som är civilområdesansvariga för det aktuella länet.

²⁹ Prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, s. 5556 och 2008/09:FöU1, *Försvaret och samhällets krisberedskap – budgetåret 2009*, s. 15–16.

³⁰ Prop. 1998/99:64, *Säkrare kemikaliehantering*, s. 66.

Försvarsmakten har i dag ingen skyldighet att tillvarata allmänna intressen i mål enligt miljöbalken. Försvarsmakten kan däremot vara verksamhetsutövare eller ha talerätt som sakägare i de fall Försvarsmaktens verksamhet berörs av en ansökan.

Försvarsmakten ska inte underrättas särskilt om ansökningar

Utredningen ska enligt sina direktiv ta ställning till om exempelvis Försvarsmakten ska kunna begära att ett mål överlämnas till regeringen för prövning.³¹ Flera myndigheter har under samrådet framhållit att det vore bra om Försvarsmakten hade den möjligheten. Som exempel på när en sådan begäran skulle kunna bli aktuell tar Försvarsmakten i sitt samrådssvar upp ansökningsmål avseende tillstånd för civila flygplatser med militära rörelser samt andra tillståndsmål där verksamheten kan innebära skada för ett riksintresse för totalförsvaret.

Utredningens bedömning är att Försvarsmakten och andra myndigheter inte bör ha möjlighet att med bindande verkan begära att mål överlämnas till regeringen. Däremot delar utredningen uppfattningen att det militära försvarets intressen behöver uppmärksammas särskilt i miljöprövningar. Eftersom det militära försvarets anläggningar kan vara hemliga och det inte alltid tydligt framgår hur dess intressen påverkas av en verksamhet är det enligt utredningens lämpligt att Försvarsmakten ges förutsättningar att själv bevaka sina intressen vid prövningen av verksamheter. En förutsättning för en sådan bevakning är att myndigheten har ändamålsenliga och kostnadseffektiva medel att bevaka de tillståndsärenden som handläggs hos mark- och miljödomstolen och som kan påverka det militära försvarets intressen. Utredningen har därför övervägt att lägga till Försvarsmakten bland de myndigheter som mark- och miljödomstolen enligt 22 kap. 4 § första stycket miljöbalken alltid ska skicka ansökningshandlingarna och kungörelsen till. Försvarsmakten har under utredningstiden dock framfört att detta inte behövs eftersom målen ändå uppmärksammas i Försvarsmaktens riksintressebevakning och verksamhetsutövaren eller andra myndigheter kan uppmärksamma om prövningen berör försvarets intressen. Med hänsyn till att en sådan obligatorisk remiss inte är efterfrågad av Försvarsmakten och skulle ta tid och resurser i anspråk har utredningen inte gått vidare

³¹ Dir. 2023:69, s. 4.

med något sådant förslag. Det får därmed anses tillräckligt att mark- och miljödomstolen i enlighet med 22 kap. 4 § andra stycket miljöbalken skickar kungörelsen till Försvarsmakten i de fall Försvarsmaktens verksamheter kan beröras av ansökan.

En myndighet eller kommun bör inte kunna ge regeringen tillfälle att ta över ett ärende

Utredningen ska enligt sina direktiv ta ställning till om det finns anledning att göra följdändringar, till exempel i 19 eller 23 kap. miljöbalken, för att åstadkomma ett lämpligt och sammanhängande system för prövning av samtliga verksamheter som kan aktualiseras.³² Utredningen har därför övervägt om även förvaltningsmyndigheter eller kommuner bör vara skyldiga att ge regeringen tillfälle att ta över tillståndsprövningar.

Utredningen ser att det kan finnas fördelar med att ha bestämmelser om överlämnande av ärenden från förvaltningsmyndigheter eller kommuner till regeringen. Det skulle ge regeringen möjlighet att göra de ställningstaganden som krävs i ett tidigt skede även för verksamheter som inte prövas av mark- och miljödomstol i första instans.

Samtidigt finns det skäl som talar mot att även ärenden hos en förvaltningsmyndighet eller en kommun ska kunna överlämnas till regeringen för prövning. Det rör sig potentiellt om förhållandevis många ärenden, och som dessutom rör verksamheter och åtgärder med en mer begränsad miljöpåverkan än vad som är fallet i de ansökningsmål som mark- och miljödomstolarna handlägger som första instans. I första hand skulle det aktualiseras i ärenden som rör det militära försvaret. För sådana mål finns en sedan tidigare etablerad ordning där regeringen är överinstans, se avsnitt 8.2.1. Det är enligt utredningens mening lämpligt att den ordningen behålls.

Utredningen har övervägt att begränsa möjligheten till överlämnanden till tillståndsärenden. De tillståndsärenden som länsstyrelserna och kommuner handlägger avser dock verksamheter och åtgärder med en mer begränsad miljöpåverkan än de ansökningsmål som prövas av mark- och miljödomstolarna som första instans. När det gäller det militära försvaret, som utgör det huvudsakliga ärendeslag som skulle kunna bli föremål för regeringsprövning, är det främst

³² Dir. 2023:69, s. 4.

länsstyrelsernas tillståndsprovningar avseende övnings- och skjutfält respektive flygverksamhet som kan bli aktuella. Sådana verksamheter bullrar typiskt sett över stora områden och kan påverka många enskilda i sådan utsträckning att de är att anse som sakägare i ärendena. Även om länsstyrelsen skulle handlägga ärendet innan det lämnades över till regeringen för prövning skulle handläggningen hos regeringen kunna bli förhållandevis omfattande.

Genom att begränsa möjligheten att överlämna mål till regeringen till mål i mark- och miljödomstol aktualiseras regeringsprövningen för de verksamheter som har en stor miljöpåverkan eller överklagade ärenden som rör starka allmänna intressen som det militära försvaret. Det är därför enligt utredningen rimligt att behålla ordningen med att överlämnanden endast kan ske i mål hos mark- och miljödomstol.

8.2.4 Regeringen ska inte själv kunna initiera ett överlämnande

Bedömning: Ett överlämnande av ett mål ska inte kunna ske på regeringens initiativ.

Skälen för utredningens bedömning

Det ordinarie prövningsförfarandet tillförsäkrar mark- och miljödomstolarna en självständighet i beslutsfattandet och tillgodoser därigenom Europakonventionens³³ krav på ett rättssäkert förfarande inför en oavhängig och opartisk domstol och regeringsformens krav på rättskipningens självständighet. Utredningen bedömer att en möjlighet för regeringen att själv initiera ett överlämnande av ett mål som en mark- och miljödomstol handlägger är olämplig med hänsyn till regeringsformens och Europakonventionens krav. Utredningen föreslår därför inte att det införs någon möjlighet för regeringen att initiera ett överlämnande av ett mål.

³³ Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), SÖ 1952:35.

Någon möjlighet för regeringen att initiera ett överlämnande bör inte införas

En av utredningens utgångspunkter är att värna domstolarnas självständighet i beslutsfattandet och den uppgiftsfördelning som kommer till uttryck i regeringsformen. Som Lagrådet formulerade i sitt yttrande över regeringens ursprungliga förslag till miljöbalk talar principiella skäl mot att en domstol ska lämna över ett mål eller ett ärende till en politisk myndighets avgörande.³⁴ Bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken och överlämnande av mål enligt 21 kap. 7 § miljöbalken till regeringen innebär i sig ett ingrepp i om domstolarnas självständighet i förhållande till den verkställande makten, se avsnitt 3.3.1. Anledningen till att Lagrådet ändå kunde godta den ordningen var att Lagrådet inte ansåg det förenligt med domstolarnas verksamhet att de i sina avgöranden skulle ta ställning till politiska intressekonflikter.³⁵

När mål överlämnas till regeringen för tillståndsprövning med stöd av 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken sker det, till skillnad från vad som gäller vid tillåtlighetsprövningarna enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, på domstolens, Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndighetens initiativ. Dessa ska då bedöma om de rättsliga förutsättningarna för ett överlämnande är uppfyllda. Utredningen bedömer att det är olämpligt regeringen på eget initiativ ska ha möjlighet att besluta om överlämnande med hänsyn till regeringsformens bestämmelser om domstolarnas självständighet vid beslutsfattandet i enskilda fall. Även Europakonventionens krav på en prövning av en oavhängig och opartisk domstol talar emot att ge regeringen en sådan möjlighet.

För att förtydliga förutsättningarna för ett överlämnande från mark- och miljödomstolen till regeringen ger utredningen exempel på situationer som kan aktualisera frågan om ett överlämnande bör ske, se avsnitt 8.2.1. Det bör enligt utredningens mening kunna leda till att mark- och miljödomstolarna får enklare att göra bedömningen av om ett mål ska lämnas över till regeringen för prövning. I syfte att skapa en ordning som ger regeringen möjlighet att ta över prövningen av mål som bör prövas av regeringen och samtidigt värna domstolarnas självständighet föreslår utredningen ett annat förfä-

³⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 499.

³⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 499.

rande. Enligt utredningen ska mark- och miljödomstolen självständigt pröva om förutsättningarna för ett överlämnande av målet till regeringen är uppfyllda. Om mark- och miljödomstolen bedömer att förutsättningarna för ett överlämnande är uppfyllda ska regeringen därefter bedöma om målet innefattar en sådan intresseavvägning att regeringen bör pröva det. En sådan prövningsordning medför enligt utredningens bedömning att Europakonventionens krav på ett rättssäkert förfarande inför en oavhängig och opartisk domstol efterlevs på ett godtagbart sätt samtidigt som regeringen kan bedöma om den bör pröva ett mål eller inte.

8.2.5 Regeringens prövning ska alltid föregås av ett yttrande från mark- och miljödomstolen med förslag till beslut

Förslag: Mark- och miljödomstolen ska alltid lämna över målet eller ärendet med ett eget yttrande. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut.

Förslaget införs i en ny paragraf, 21 kap. 9 § miljöbalken. För att göra den tillämplig även i rättegången i Mark- och miljööverdomstolen och i Högsta domstolen införs även en hänvisning i 23 kap. 7 § miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Enligt nuvarande bestämmelser ska regeringens prövning alltid föregås av att mark- och miljödomstolen avger ett yttrande som omfattar alla de omständigheter som är av betydelse för frågan om tillstånd ska lämnas. För att åstadkomma en särskilt snabb prövning i brådskande fall har utredningen övervägt att regeringen, i samband med att den ger besked huruvida den tar över prövningen eller inte, ska kunna begära att målet eller ärendet tas över utan något yttrande från mark- och miljödomstolen.

För att kravet på att mark- och miljödomstolen ska avge ett yttrande ska tas bort i brådskande fall måste det kunna antas att en sådan prövning verkligen går snabbare än en prövning som föregås av ett yttrande från mark- och miljödomstolen. Utredningen kan konstatera att regeringen vid sin prövning är bunden av samma materi-

ella miljökrav som andra prövningsinstanser. Regeringens handläggning måste också tillgodose de krav på insyn och deltagande som följer av Århuskonventionen³⁶. Detta innebär att det arbete som mark- och miljödomstolen skulle ha utfört inför att den avger sitt yttrande i princip i stället måste utföras hos regeringen. Eftersom regeringen inte kan antas ha samma erfarenhet och rutiner som mark- och miljödomstolen måste risken för att regeringens handläggning tar längre tid än hos de ordinarie prövningsmyndigheterna beaktas. Även risken för att mark- och miljödomstolen avvaktar den fortsatta handläggningen av målet i väntan på regeringens beslut i frågan om överlämnande ska med yttrande eller inte måste uppmärksammas. Det kan därför ifrågasättas om den sammanlagda prövningstiden verkligen förkortas genom att myndigheten eller domstolen avstår från att avge något yttrande till regeringen. Utredningen föreslår därför att mark- och miljödomstolen ska lämna över målet eller ärendet med yttrande.

Förslaget införs i en ny paragraf, 21 kap. 9 § miljöbalken. För att den nya bestämmelsen ska vara tillämplig även i rättegången i Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen införs en hänvisning till 21 kap. 9 § miljöbalken i 23 kap. 7 § miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen ska alltid avge ett eget yttrande i samband med överlämnandet till regeringen

Vid ett överlämnande till regeringen ska domstolen enligt 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken i stället för att meddela dom avge ett eget yttrande till regeringen i samband med att målet lämnas över. Yttrandet, som oftast avges efter huvudförhandling, kommer i detta skede i stället för domen och ska som huvudregel avse alla de omständigheter som är av betydelse för frågan om tillstånd ska lämnas eller inte.³⁷

Den bakomliggande tanken med att domstolarna lämnar över ärenden med eget yttrande är att handläggningen av ärendena ska vara klar så att regeringen ska kunna ta ställning till om tillstånd ska lämnas eller inte utifrån de materiella bestämmelserna som gäller. Syftet med yttrandet är med andra ord att ta vara på den erfarenhet,

³⁶ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen), SÖ 2005:28.

³⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235.

kompetens och de processuella bestämmelser som finns inom ramen för det ordinarie prövningsförfarandet för att kompensera för regeringens begränsade och mindre reglerade möjligheter att själv handlägga målet. För att effektivisera prövningen bör mark- och miljödomstolens yttrande avse alla de för domstolen kända omständigheter som är av betydelse för om tillstånd kan ges. Yttrandet behöver på ett allsidigt sätt belysa de tekniska, miljömässiga och juridiska aspekterna som gör sig gällande i målet.

Domstolens yttrande utgör endast ett förslag och är inte bindande för regeringen. Det förekommer inom andra rättsområden att en regering är bunden av en domstols yttrande. Ett exempel på en sådan situation är Migrationsöverdomstolens yttrande till regeringen enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar. Migrationsöverdomstolens yttrande enligt den lagen är bindande för regeringen i den del det avser frågan om verkställighetshinder. Domstolens yttrande utgör därigenom en grundläggande rättssäkerhetsgaranti i ett utvisningsärende. På motsvarande sätt får regeringen inte bifalla en framställning om utlämning för brott enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott om Högsta domstolen ansett att det finns hinder för utlämning. Högsta domstolens prövning enligt den lagen innefattar bland annat en prövning av om en utlämning är förenlig med Europakonventionen.

Det yttrande mark- och miljödomstolen avger i samband med att domstolen lämnar över en fråga eller ett mål till regeringen enligt miljöbalken gäller inte en sådan rättssäkerhetsprövning som bör binda en regering utan avser att ta tillvara den erfarenhet och rutin som finns hos mark- och miljödomstolarna även i de mål som regeringen ska pröva. Detta syftar i sin tur till att förkorta den sammanlagda prövningstiden.³⁸ Genom yttrandet ges också en möjlighet att tillämpa de processuella bestämmelser som gäller i domstol, till exempel möjligheten att hålla huvudförhandling. Regeringen kan efter överlämnandet begära in kompletteringar av underlaget eller vidta de ytterligare handläggningsåtgärder som den anser krävs.

Regeringen ska handlägga ärenden i enlighet med beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen och de principer som framgår av förvaltningslagen (2017:900). Vid brister i en ansökan måste regeringen ta ställning till hur dessa ska behandlas. Med stöd av 7 kap. 2 § regeringsformen kan visserligen ytterligare synpunkter hämtas in. Det

³⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 442–443.

kan däremot vara svårt för regeringen att göra mer omfattande kompletteringar. Regeringen har nämligen inte samma möjligheter som domstolarna att i form av förhandlingar och skriftväxling låta sökanden, myndigheter och berörda sakägare yttra sig över inhämtade upplysningar.³⁹

Trots de begränsade processuella bestämmelserna är det inte främmande för regeringen att pröva tillståndsärenden i sin helhet utan att avgörandet i formell mening föregåtts av någon beredning eller yttrande från en prövningsmyndighet. Så sker exempelvis i fråga om tillstånd enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon respektive ärenden enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln som inte är av löpande karaktär, se avsnitt 6.5.3–6.5.4. Under senare år har dock regeringen gett olika myndigheter i uppdrag att handlägga ärendena åt regeringen. Myndigheterna har då haft i uppdrag att inhämta underlag och remittera ansökan samt avge eget yttrande med förslag till beslut till regeringen, se avsnitt 6.5.8. Utredningen har i uppdrag att reglera denna ordning för tillståndsprövningar enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, se kapitel 6. I den delen är det utredningens uppdrag att utreda och ta ställning till om länsstyrelsen eller någon annan myndighet bör handlägga tillståndsansökningar enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, för att därefter med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Syftet med det uppdraget är att åstadkomma en snabb och enkel prövningsprocess samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Enligt utredningens direktiv kan det i vissa mål eller ärenden finnas anledning till en så skyndsam hantering för att förhindra allvarliga samhällskonsekvenser att målet eller ärendet bör överlämnas till Regeringskansliet för att regeringen ska få kontroll över tidplanen för handläggningen av ärendet. Enligt direktiven kan då ett krav på att prövningsmyndigheten ska överlämna ett mål eller ärende med eget yttrande framstå som mindre angeläget.⁴⁰

Utredningen har övervägt att föreslå en möjlighet till ett skyndsamt överlämnande till regeringen utan eget yttrande från den ordinarie prövningsmyndigheten i enlighet med vad som beskrivs i direktiven. Utredningen har då övervägt om regeringen ska kunna begära ett skyndsamt överlämnande utan yttrande i samband med att den tar ställning till om den önskar ta över prövningen från den ordinarie

³⁹ Svensson, Johan (2023) *Kommentaren till 21 kap. 7 § miljöbalken*.

⁴⁰ Dir. 2023:69, s. 5.

prövningsmyndigheten eller inte. Ett alternativ utredningen övervägt är att koppla en sådan möjlighet till de försvars- och andra ändamål som skulle kunna utgöra grund för att undanta en verksamhet eller åtgärd från kraven på miljökonsekvensbeskrivning enligt MKB-direktivet, se kapitel 10.

I praktiken har en ordning etablerats där regeringens beslut i enskilda tillståndsärenden föregås av handläggning och eget yttrande från en myndighet. Detta tyder enligt utredningen starkt på att ordningen på ett resurseffektivt sätt både förenklar och skyndar på hanteringen av målet eller ärendet. Utredningen lämnar förslag som bör kunna skynda på hanteringen av tillståndsfrågor. Med förslaget om att regeringen kommer att ges tillfälle att ta över en prövning, i stället för att automatiskt få det överlämnat till sig först när det avgörs, kommer regeringen i ett tidigt skede ha blivit uppmärksammas på att målet finns och ska prövas av regeringen. Regeringen får därmed en möjlighet att i ett tidigt skede avsätta resurser inom Regeringskansliet för handläggningen av ärendet och handläggare inom Regeringskansliet kommer kunna läsa in sig på ett brådskande ärende. Regeringen kommer genom detta ha goda förutsättningar att ta emot och skyndsamt handlägga ärendet när det väl lämnas över. Det bör enligt utredningen ge de bästa förutsättningarna för en enkel, snabb, kostnadseffektiv och rättssäker prövning, även av brådskande ärenden som avser åtgärder eller verksamheter som syftar till att avvärja allvarliga samhällskonsekvenser.

Det praktiska behovet av ett överlämnande utan eget yttrande från mark- och miljödomstolen för att åstadkomma en skyndsamt hantering bör vid ett genomförande av utredningens samlade förslag vara mycket litet. Samma materiella regler gäller för regeringen som för andra prövningsmyndigheter. Handläggningen behöver dessutom tillgodose de krav på insyn och deltagande som följer av Århuskonventionen. Det är enligt utredningens mening därför tveksamt om regeringens handläggning verkligen kommer att gå snabbare utan något yttrande från prövningsmyndigheten. I vart fall kan det enligt utredningen ifrågasättas om tidsvinsten kan förväntas vara så stor att det motiverar ett överlämnande av ett ofullständigt berett underlag och utan den transparens som det ordinarie förfarandet innebär. Det finns enligt utredningen dessutom en inte obetydlig risk att handläggningen av tillståndsmål eller tillståndsärenden stannar av i avvaktan på regeringens ställningstagande till om prövningsmyndigheten ska över-

lämna målet eller ärendet med eller utan eget yttrande. Detta skulle vara särskilt allvarligt eftersom de mål som skulle vara aktuella att lämna över utan yttrande från prövningsmyndigheten är de som avser verksamheter och åtgärder som kräver en snabb behandling för att förhindra allvarliga samhällskonsekvenser.

Utredningen föreslår därför inte någon möjlighet för regeringen att begära att ett mål eller ärende överlämnas utan eget yttrande från mark- och miljödomstolen.

Yttrandet bör innehålla ett förslag till beslut

Mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen ska innehålla ett förslag till beslut. Förslaget är inte bindande för regeringen. Förslaget till beslut ska avse de frågor som regeringen ska pröva. Utredningen föreslår i avsnitt 8.2.6 att domstolen, och inte regeringen, ska pröva frågor om rättegångskostnader och andra ersättningar eller kompensationer. Förslaget ska därför inte avse sådana frågor.

Även om yttrandet är obligatoriskt vid överlämnande till regeringen kan omfattningen av yttrandet variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. I vissa fall krävs att handläggningen av målet enligt 22 kap. miljöbalken är slutförd innan överlämnandet och att domstolens yttrande omfattar alla omständigheter av betydelse för tillståndsprövningen. I andra fall kan yttrandet vara betydligt mer begränsat. Ett exempel på en sådan situation är en ansökan om att uppföra vindkraftverk där en eller flera berörda kommuner har motsatt sig anläggningen. I ett sådant fall saknas det enligt 16 kap. 4 § första stycket miljöbalken förutsättningar för tillstånd, och domstolens yttrande bör då kunna begränsas till ett konstaterande av detta.⁴¹

Yttrandet och förslaget till beslut kan även komma att behöva anpassas efter andra förhållanden. I vissa, exempelvis försvarsrelaterade, mål kan underlaget för domstolens yttrande komma att begränsas av att domstolen av sekretessskäl inte får del av samtliga uppgifter som är av betydelse för målet. Yttrandet får i dessa fall avse de omständigheter som är kända för domstolen i syfte att utgöra ett så bra och fullständigt underlag för regeringens fortsatta handläggning

⁴¹ Se till exempel mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts slutliga beslut i mål nr M 3580–23 den 5 december 2023.

av målet som det begränsade underlaget medger. Förslaget till beslut kommer i de beskrivna situationerna behöva baseras på vad domstolen känner till.

8.2.6 Regeringen ska inte pröva frågor om rättegångskostnader och andra ersättningar eller kompensationer

Förslag: Det ska införas en bestämmelse om att mark- och miljödomstolen prövar frågor om rättegångskostnader i mål som ska överlämnas till regeringen. Det ska dessutom införas en upplysningsbestämmelse om att mark- och miljödomstol prövar frågor om andra ersättningar.

Förslaget införs i en ny paragraf, 21 kap. 10 § miljöbalken. För att göra den tillämplig även i rättegången i Mark- och miljööverdomstolen och i Högsta domstolen införs även en hänvisning i 23 kap. 7 § miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Regeringens prövning bör i möjligaste mån begränsas till de sakfrågor som förutsätter ett politiskt ställningstagande. Till dessa frågor hör enligt utredningen varken frågor om ersättning för rättegångskostnader eller andra ersättningar och kompensationer enligt exempelvis 31 kap. miljöbalken eller sådana ersättningar som kan utgå med stöd av lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Det bör enligt utredningen framgå av lag att regeringen inte ska ta ställning till sådana frågor när ett mål lämnats över för prövning. Frågor om ersättning för rättegångskostnader får i stället prövas av mark- och miljödomstolen i samband med att målet överlämnas. Frågor om andra ersättningar eller kompensationer får prövas av mark- och miljödomstolen efter regeringens prövning, antingen genom att mark- och miljödomstolen med tillämpning av 32 kap. 5 § vilandeförklarar målet i avvaktan på regeringens prövning eller i ett efterföljande stämningssmål.

Förslaget införs i en ny paragraf, 21 kap. 10 § miljöbalken. För att den nya bestämmelsen ska vara tillämplig även i rättegången i Mark-

och miljööverdomstolen och Högsta domstolen införs en hänvisning till 21 kap. 10 § miljöbalken i 23 kap. 7 § miljöbalken.

Regeringen ska inte pröva frågor om ersättning för rättegångskostnader

Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsprövningsmålet HFD 2018 ref. 47 ansett att ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader i ett mål vid mark- och miljödomstol om tillstånd enligt miljöbalken som domstolen lämnat över till regeringen för prövning inte skulle prövas av regeringen utan av domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen motiverade i huvudsak sitt avgörande med att det av förarbetena till bestämmelsen om överlämnande från en domstol till regeringen framgår att regeringen i ett mål om tillstånd ska pröva frågan om tillstånd i sin helhet, och att ett beslut i en kostnadsfråga i anledning av ett yrkande om ersättning i enlighet med bestämmelserna i 18 kap. 14 § rättegångsbalken ska meddelas när rätten avgör målet.⁴² Högsta förvaltningsdomstolen motiverade tillämpningen av rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader med att det av 4 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar framgår att det i mål där mark- och miljödomstol är första instans ska tillämpas vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol, om inte något är annat föreskrivet i lag.

Skälen för Högsta förvaltningsdomstolens bedömning kan enligt utredningen till viss del ifrågasättas. Rättegångsbalken gäller enligt 25 kap. 1 § miljöbalken inte i fråga om rättegångskostnader i mål om utövande av miljöfarlig verksamhet eller i ansökningsmål.

Oavsett frågan om tillämpligheten av rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader i tillståndsärenden enligt miljöbalken är det en av utredningens grundläggande utgångspunkter att regeringens prövning generellt bör renodlas till att avse de frågor som verkligen kräver ett ställningstagande av regeringen. Frågor om ersättning för rättegångskostnader hör enligt utredningens bedömning inte dit. Regeringen ska därför inte heller behöva ta ställning till sådana frågor när ett mål lämnats över till den för prövning.

Genom överlämnandet avslutar domstolen handläggningen av målet och skiljer det från sig. Innan detta sker bör parterna ges möjlighet att framställa sina eventuella anspråk på ersättning för rätte-

⁴² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235, jämför även MÖD 2005:13 och MÖD 2011:30.

gångskostnader. Beslut i anledning av detta bör enligt utredningens mening meddelas av domstolen i samband med att målet eller ärendet lämnas över till regeringen för prövning. Detta bör uttryckligen framgå av lag. Detsamma bör även gälla om Mark- och miljööverdomstolen eller Högsta domstolen överlämnar målet. Av den anledningen bör det införas en hänvisning i 23 kap. 7 § miljöbalken som gör regleringen tillämplig i rättegången även i överinstans.

Genom att domstolen har prövat frågor om rättegångskostnader, men överlämnat sakfrågan till regeringen för prövning har dessa båda prövningar separerats från varandra. Mark- och miljödomstolens beslut i frågan om rättegångskostnader överklagas enligt vanliga regler till Mark- och miljööverdomstolen.

Regeringen ska inte pröva frågor om andra typer av ersättningar eller kompensationer

Förutom att tydliggöra att frågor om rättegångskostnader inte ska prövas av regeringen ska utredningen enligt sina direktiv även ta ställning till om andra typer av yrkanden om kompensation till enskilda sakägare eller ersättning inom ramen för en tillståndsprocess bör falla utanför regeringens prövning.⁴³

Bestämmelser om de olika kompensationer och ersättningar som skulle kunna vara aktuella inom ramen för en tillståndsprocess på miljöområdet finns exempelvis i 31 kap. miljöbalken respektive lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Även om sådana ersättningar kan avse höga belopp avser frågor om ersättningar och kompensationer inte kolliderande allmänna intressen, utan avser förhållanden mellan enskilda respektive mellan enskilda och det allmänna. Sådana intressekonflikter bör prövas av en domstol och förutsätter inte ett ställningstagande av regeringen. Regeringen ska därför inte heller behöva ta ställning till dem när ett mål lämnats över till den för prövning.

Frågor om ersättningar eller kompensationer kan, till skillnad från frågor om rättegångskostnader, vanligtvis inte prövas förrän regeringen prövat huvudfrågan i målet. Mark- och miljödomstolen bör enligt utredningen med tillämpning av 32 kap. 5 § rättegångsbalken därför kunna vilandeförklara målet i ersättningsdelen i avvaktan på

⁴³ Dir. 2023:69, s. 6–7.

att regeringen prövat huvudsaken. I annat fall bör prövningen av sådana ersättningsanspråk i stället ske i ett efterföljande stämningssmål.

För att förtydliga att även prövningen av andra ersättningar och kompensationer än rättegångskostnader ska prövas av mark- och miljödomstolen föreslår utredningen att det i ett andra stycke i den nya bestämmelsen i 21 kap. 10 § miljöbalken införs en upplysning om att det i 21 kap. 1 § miljöbalken finns bestämmelser om att mark- och miljödomstolen prövar frågor om ersättning. Genom den föreslagna hänvisningen i 23 kap. 7 § miljöbalken kommer de föreslagna bestämmelserna även gälla vid rättegången i Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen.

8.2.7 Regeringens beslut i ett överlämnat ärende ska få rättskraft

Förslag: Det ska framgå av miljöbalken att regeringens beslut i ett överlämnat tillståndsmål gäller mot alla på samma sätt som om en domstol avgjort tillståndsmålet.

Hänvisningar ska göras i 9 kap. 8 §, 11 kap. 9 b § och 16 kap. 1 § miljöbalken om vilka prövningsmyndigheter som prövar ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet till den föreslagna bestämmelsen i 18 kap. 3 § miljöbalken om regeringens prövning.

Skälen för utredningens förslag

Om en dom eller ett beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet enligt miljöbalken fått laga kraft gäller det mot alla, när det gäller de frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detta innebär att tillståndet får rättskraft. I 24 kap. 1 § miljöbalken redogörs för vilka beslut som får rättskraft. Regeringens avgörande av ett tillståndsmål som domstolen lämnat över till regeringen för prövning bör även det gälla mot alla. I 24 kap. 1 § miljöbalken ska det därför införas en hänvisning till den av utredningen föreslagna bestämmelsen 18 kap. 3 § miljöbalken.

I 16 kap. 1 § andra stycket miljöbalken anges i vilka paragrafer i miljöbalken det finns bestämmelser om vilka mål och ärenden som

prövas av respektive prövningsmyndighet. En hänvisning till den föreslagna bestämmelsen 18 kap. 3 § miljöbalken om regeringens prövning bör införas i den förteckningen. I miljöbalkens bestämmelser om tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet anges dessutom att mark- och miljödomstolen prövar ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet. I dessa bestämmelser bör det för tydlighetens skull införas en upplysningsbestämmelse om att det i 18 kap. 3 § miljöbalken finns bestämmelser om att sådana ansökningar i vissa fall ska prövas av regeringen.

Förslaget innebär ändringar i 9 kap. 8 §, 11 kap. 9 b §, 16 kap. 1 § och 24 kap. 1 § miljöbalken.

8.3 Synpunkter från samrådet

I vilka situationer ska ett mål lämnas över till regeringen för prövning?

De myndigheter och intressenter utredningen har samrått med har beskrivit en rad situationer som bör föranleda ett överlämnande till regeringen. Vissa av dem, bland annat *Svenska samernas riksförbund* och *Greenpeace*, tar upp den risk för politisering som uppstår när mål överlämnas till regeringen för prövning. Även *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att den ordinarie prövningsordningen bör användas i så stor utsträckning som möjligt och att ett överlämnande endast bör förekomma i undantagsfall. *Energimarknadsinspektionen* och *SMHI* menar att ärenden eller mål där avgörandet präglas av politiska bedömningar bör lämnas över till regeringen. Därutöver anser *SMHI* att ärenden och mål med betydelse för rikets säkerhet eller där betydande miljöaspekter påverkar beslutet bör kunna överlämnas. I det senare fallet bör enligt *SMHI* en sådan begäran åtföljas av ett eget yttrande som samordnas av en berörd eller utpekad länsstyrelse. Som exempel på en situation som bör föranleda ett överlämnande tar *Energimarknadsinspektionen* upp då en prövande myndighet ser att det finns en försvarspolitisk dimension, som inte kan fullt ut beaktas i de överväganden som myndigheten enligt lag ska göra. Detta skulle enligt *Energimarknadsinspektionen* till exempel kunna aktualiseras i ärenden om infrastrukturer till havs, som ska ägas och förvaltas av utländska aktörer.

Försvarsmakten anser att det är av stor vikt att regeringen prövar mål som rör frågor av betydelse för totalförsvaret eftersom regeringen enligt *Försvarsmakten* har bäst förutsättningar att beakta försvarsintressen vid intresseavvägningar. Även bland annat länsstyrelserna i *Södermanlands* och *Västmanlands län* har angett att frågor som rör det militära försvaret eller där försvarsintresset står mot miljöintresset bör föranleda ett överlämnande till regeringen. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att länsstyrelserna kan hantera mer eller mindre alla ärenden som rör försvarets behov, men att det kan finnas situationer där försvarets intressen står mot andra viktiga samhällsintressen som regeringen kan behöva pröva. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* menar att det till följd av arbetet med att återta totalförsvaret kan tänkas att det i ett begränsat antal fall kan uppkomma situationer som skulle aktualisera ett överlämnande av ett mål till regeringen.

Flera myndigheter uppger att hänsyn till försörjningstryggheten och situationer där tillgången till grundläggande tjänster bör kunna motivera att regeringen prövar en fråga. *Folkhälsomyndigheten* anser att det kan bli aktuellt när det finns ett tidskritiskt behov av att upprätta verksamheter som kan innebära risker för människors hälsa eller när det uppstår behov av att säkra olika försörjningskedjor då Sverige inte kan förlita sig på import av olika typer av materiel som exempelvis förbrukningsartiklar till laboratorier. *Livsmedelsverket* tar upp möjliga brister i tillgången till beredningskemikalier för avloppshantering som kan leda till att utsläppstillstånd inte skulle kunna ges. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anger som exempel utökningen av ett större avloppsreningsverk där utökningen annars inte skulle vara tillåten. *Länsstyrelsen i Skåne län* tar upp situationer som relaterar till brytningen av sällsynta jordartsmetaller och kritiska mineraler. *Havs- och vattenmyndigheten* tar upp de intresse motsättningar som kan uppstå i samband med exempelvis etablering av havsbaserad vindkraft, gruvetableringar eller mineralbrytning till havs samt frågor som relaterar till riksintressen för yrkesfisket. Myndigheten tar även upp de intresse motsättningar som kan uppstå mellan artskyddet och de förenklingar av tillståndsprocessen som Förnybarhetsdirektivet syftar till att åstadkomma för att underlätta energiomställningen som en fråga som skulle kunna bli aktuell för regeringen att pröva.

I vissa samrådssvar anges även andra intressekonflikter som skulle behöva prövas av regeringen. *Totalförsvarets forskningsinstitut* menar att regeringen bör pröva frågor där riksintressen kolliderar och en bedömning behöver ske på högsta nivå. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att verksamheter som är absolut nödvändiga för samhällets funktionalitet bör kunna prövas av regeringen i stället för av en domstol. *Länsstyrelsen i Skåne län* tar upp frågor om storskaliga solcellsparkar på brukningsvärd jordbruksmark samt omfattande åtgärder mot översvämningsrisker som exempel på frågor som skulle kunna prövas av regeringen. *Greenpeace* menar att åtgärder och verksamheter som kan påverka uppfyllandet av miljömålen bör kunna hänskjutas till regeringen.

Vilka myndigheter ska kunna begära att ett mål lämnas över till regeringen?

De flesta myndigheter och andra intressenter utredningen samrått med, däribland länsstyrelserna i *Jämtlands*, *Jönköpings*, *Södermanlands* och *Örebro län*, *Sveriges Fiskares Producentorganisation*, *SMHI* och *Greenpeace*, anser att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten bör ha kvar sin möjlighet att begära att ett mål i domstol lämnas över till regeringen. Under samrådet är det endast *Svenskt Näringsliv* som ansett att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inte bör ha kvar denna möjlighet eftersom de intressen dessa myndigheter har att bevaka fullt ut tillgodoses genom miljöbalken.

Naturvårdsverket föreslår i sitt samrådssvar en ordning där den tillståndsprövande myndigheten, andra myndigheter och kommuner på samma sätt som enligt 17 kap. 5 § miljöbalken skulle ha en skyldighet att underrätta regeringen om den anser att det finns förutsättningar för ett överlämnande av prövningen till regeringen. Regeringen skulle efter den blivit underrättad om målet kunna ta över prövningen på det sätt den kan göra när den tar över prövningen av tillåtligheten av en verksamhet med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken.

Flera myndigheter och andra intressenter, däribland *Försvarsmakten*, *SMHI*, *Svenska kraftnät*, *Myndigheten för totalförvarsanalys* och *Länsstyrelsen i Södermanlands län*, anser att Försvarsmakten bör ha en möjlighet att begära ett överlämnande. *Försvarsmakten* anger ansökningsmål avseende tillstånd för civila flygplatser med militära

rörelser samt andra tillståndsmål där verksamheten kan innebära skada för riksintresse för totalförsvaret som exempel på när det i dag inte finns något krav på överlämnande till regeringen och Försvarsmakten kan ha intresse av att bevaka särskilt.

När det gäller totalförsvarets civila delar anser bland annat *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Kustbevakningen*, *Försvarsmakten* och *Totalförsvarets forskningsinstitut* att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör ha en möjlighet att begära att ett mål lämnas över. *Svenska kraftnät* menar att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör kunna bevaka elberedskapen under förutsättning att stamnätet pekas ut som riksintresse för totalförsvarets civila delar, i annat fall bör Svenska kraftnät i egenskap av elberedskapsmyndighet ha möjlighet att hänskjuta prövningar till regeringen. *Totalförsvarets forskningsinstitut* tar upp frågan om inte även beredskapsmyndigheterna skulle kunna begära ett överlämnande, men menar samtidigt att en sådan ordning vore opraktisk.

Flera av länsstyrelserna, däribland länsstyrelserna i *Uppsala*, *Jämtlands* och *Skåne län* anser att även länsstyrelserna bör ha en möjlighet att begära att ett mål lämnas över till regeringen. Även *Svenskt Näringsliv* anser att länsstyrelserna vore relevanta för bevakningen av allmänna intressen. En del myndigheter föreslår att även vissa andra myndigheter, utöver de nämnda, ska få begära att ett mål i domstol lämnas över till regeringen. *Folkhälsomyndigheten* menar att den ska få begära att ett mål lämnas över. *Sveriges fiskares producentorganisation* menar att även Jordbruksverket bör ha en sådan möjlighet. *Transportstyrelsen* anser inte att den bör kunna begära att mål lämnas över, men betonar att myndigheter bör ges möjlighet att delta i beredningen av ärenden.

Sjöfartsverket och länsstyrelserna i *Skåne* respektive *Uppsala län* anser att ett överlämnande av ett ärende även bör kunna ske från länsstyrelsen eller Miljöprövningsdelegationerna och inte bara från en domstol. *Svenskt Näringsliv* menar att även sökanden bör ha en begränsad rätt att initiera en prövning av regeringen, exempelvis genom att ges rätt att framställa ett yrkande om att domstolen ska lämna över ett mål till regeringen.

När det gäller frågan om ett mål skyndsamt ska kunna lämnas över till regeringen utan eget yttrande från domstolen pekar *Strålsäkerhetsmyndigheten* på risken för att miljöfrågorna inte blir tillräckligt

belysta. Myndigheten anser att det är av vikt att utredningen klargör under vilka omständigheter detta i så fall skulle kunna godtas.

8.4 Bakgrund

8.4.1 Domstolars och förvaltningsmyndigheters överlämnande av mål till regeringen

Miljöbalken innehåller bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar domstolar ska lämna över hela eller en del av tillståndsprovningen av en verksamhet eller åtgärd till regeringen. Syftet med bestämmelserna är att regeringen ska avgöra de ärenden där det krävs en avvägning mellan olika motstående viktiga samhällsintressen. Skälen till att det är regeringen som ska avgöra sådana ärenden är att de bör avgöras av ett organ som det går att utkräva politiskt ansvar av.⁴⁴ Regeringens prövning kan ske genom så kallad tillåtlighetsprovning enligt 17 kap. 1 § eller genom de bestämmelser som anges i 21 kap. 7 § första stycket miljöbalken eller genom att målet enligt 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken lämnas över till regeringen för prövning i sin helhet. Mark- och miljödomstolen har ansett att ett överlämnande till regeringen för tillståndsprovning konsumerar ett överlämnande för tillåtlighetsprovning, det vill säga att ett mål som ska lämnas över för en fullständig tillståndsprovning inte ska lämnas över för enbart en tillåtlighetsprovning.⁴⁵

En domstols beslut att överlämna ett mål enligt miljöbalken till regeringen är sannolikt inte överklagbart.⁴⁶ Det saknas möjlighet för regeringen att återlämna målet till domstolen om regeringen anser att tillståndsansökan inte behöver prövas av regeringen.

Bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas överlämnande av ärenden till regeringen för tillåtlighetsprovning finns i 19 kap. 2 § miljöbalken. Bestämmelser om överlämnande från mark- och miljödomstol, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen för tillåtlighets- respektive tillståndsprovning finns i 21 kap. 7 §, 23 kap 7 respektive 9 §§ miljöbalken.

⁴⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 435–437.

⁴⁵ Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätts beslut den 31 augusti 2023 i mål nr. M 1787-21.

⁴⁶ MÖD 2016:17 och Wik, Malin (2023), Kommentaren till 21 kap. 7 § miljöbalken.

I vilka situationer ska frågan om tillåtlighet eller tillstånd lämnas över till regeringen?

*Överlämnande för regeringens tillåtlighetsprövning
(19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § första stycket miljöbalken)*

Vissa verksamheter förutsätter att regeringen prövat tillåtligheten av dem för att tillstånd ska kunna meddelas. Detta sker genom överlämnande av frågan om tillåtlighet från domstolen till regeringen. Regeringen kan även under vissa omständigheter på eget initiativ förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en verksamhet. Om en förvaltningsmyndighet eller en domstol finner att en verksamhet förutsätter att regeringen prövar tillåtligheten av den eller om regeringen förbehållit sig prövningen ska förvaltningsmyndigheten eller domstolen enligt 19 kap. 2 § respektive 21 kap. 7 § första stycket miljöbalken lämna över frågan om verksamheten kan tillåtas till regeringen med eget yttrande. Skyldigheten att lämna över ett mål gäller enligt 23 kap. 7 och 9 §§ i vissa fall även för Mark- och miljööverdomstolen respektive Högsta domstolen.

Efter det att regeringen prövat tillåtligheten av en verksamhet ska, förutsatt att tillåtlighet beviljats, den ordinarie prövningsmyndigheten pröva de frågor som återstår. Prövningsmyndigheten ska bland annat besluta om vilka ytterligare villkor som ska gälla för verksamheten. Regeringens tillåtlighetsbeslut är enligt förarbetena till miljöbalken bindande i tillståndsprövningen.⁴⁷ Prövningsmyndighetens uppgift är därefter att fastställa de närmare villkoren för verksamheten och bevilja tillstånd enligt 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken, se avsnitt 9.4.3. Högsta domstolen har dock i NJA 2013 s. 613 slagit fast att tolkningen och tillämpningen av reglerna om en särskild tillåtlighetsdom i 22 kap. 26 § miljöbalken måste anpassas till de krav som följer av unionsrätten samt att domstolen vid tillståndsprövningen först ska ta ställning till om en bedömning som uppfyller unionsrättens krav har skett i tillåtlighetsdomen. Detta antog Högsta domstolen mer sällan vara fallet med hänsyn till att det närmare innehållet i tillståndet och villkoren återstod att fastställa. Den samlade bedömningen ska göras vid tillståndsprövningen och tillåtlighetsdomens rättskraft hindrade inte detta. Avgörandet rörde en prövning av tillåtligheten som utförts av domstol, men principen

⁴⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 443.

om ett tillåtlighetsbesluts rättsverkan bör enligt utredningen gälla även för beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken.⁴⁸

Överlämnande för slutavvägning (2 kap. 9–10 §§miljöbalken)

Regeringen har getts befogenhet att göra lämplighetsavväganden mellan de olika hänsyn som ska tas enligt miljöbalken. I 2 kap. 9 § miljöbalken finns den så kallade stoppregeln. Enligt första stycket i den bestämmelsen får en verksamhet eller åtgärd som kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som krävs enligt balken, endast bedrivs eller åtgärden vidtas om regeringen finner att det finns särskilda skäl för det. För att det ska finnas särskilda skäl krävs det att verksamhetsutövaren kan visa att verksamheten eller åtgärden medför så stora fördelar från allmän och enskild synpunkt att de klart överväger skadan. Exempel på detta kan vara anläggningar för behandling av farligt avfall, vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen och vissa försvarsanläggningar.⁴⁹ I 2 kap. 9 § andra stycket miljöbalken anges dock att regeringen inte får tillåta en verksamhet eller åtgärd om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt.

I 2 kap. 10 § första stycket miljöbalken anges att regeringen kan tillåta en verksamhet eller åtgärd som är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt, även om förutsättningarna är sådana som anges i 9 § andra stycket. Bestämmelsen hade sin motsvarighet 6 § miljöskyddslagen (1969:387) och gör enligt sina förarbeten det möjligt för regeringen att tillåta verksamheter eller åtgärder i de mycket speciella undantagsfall där fördelarna ur allmän synpunkt, exempelvis sysselsättningen eller hänsyn till närings- eller regionalpolitiska intressen, klart överväger nackdelarna.⁵⁰ Av 2 kap. 10 § andra stycket miljöbalken följer att detta inte gäller om verksamheten eller åtgärden kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet. Med detta

⁴⁸ Jämför Darpö, Jan (2013), *Bunge-täkten i Högsta domstolen* och Darpö, Jan (2012), *EU-rätten och den processuella autonomi på miljöområdet – Om det svenska systemet med tillåtlighetsförklaringar och mötet med europarätten*.

⁴⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 27.

⁵⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 28 och 222.

avses enligt förarbetena att människor på orten mer allmänt kan ta skada av störningen. Regeringens beslut om undantag får enligt tredje stycket i bestämmelsen förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen. Här avses enligt förarbetena bland annat närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen.⁵¹

Regeringen ansåg vid införandet av miljöbalken att en tillståndsmyndighet som finner att den skadenivå som beskrivs i 2 kap. 9 § miljöbalken kommer att överskridas, men att förutsättningarna för undantag enligt 2 kap. 10 § miljöbalken finns, ska underställa frågan regeringens prövning. Detsamma skulle gälla om villkor för att tillgodose balkens regler förhindrade att verksamheten kunde komma till stånd. Regeringen borde nämligen ha det bästa underlaget för att göra relevanta avvägningar mellan dels olika allmänna intressen, dels allmänna och enskilda intressen.⁵²

Överlämnanden av Natura 2000-tillåtlighetsprövning i vissa fall (7 kap. 29 § miljöbalken)

Tillstånd får enligt huvudregeln i 7 kap. 28 b § miljöbalken endast ges om en verksamhet eller åtgärd inte kan skada de livsmiljöer i området som avses att skyddas eller stör de skyddade arterna på ett sätt som försvårar bevarandet av arterna. Trots detta får regeringen enligt 7 kap. 29 § miljöbalken tillåta att tillstånd ges om det saknas alternativa lösningar, verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och kompensationsåtgärder vidtas.

De allmänna intressen som kan föranleda att regeringen tillåter att tillstånd ges med stöd av bestämmelsen ska enligt förarbetena vara betydande. Det ska vara fråga om en plan eller ett projekt som är oundgängligt för att skydda grundläggande intressen i människors liv, såsom hälsa, säkerhet och miljö, eller som är grundläggande för staten och samhället eller rör särskilda förpliktelser i samband med offentliga tjänster. Bara allmänna intressen kan hävdas mot direktivets bevarandeintressen. Projekt som endast gynnar ett företag eller enskilda kan alltså inte tillåtas med stöd av paragrafen. Allmänhetens intresse måste vara väsentligt. Det kan alltså inte röra sig om vilket allmänintresse som helst. Kortsiktiga ekonomiska intressen eller

⁵¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 28 och 222.

⁵² Prop. 1997/98:45, del 1, s. 239.

andra intressen som bara skulle ge kortsiktiga fördelar för samhället räcker förmodligen inte för att de ska gå före de långsiktiga bevarandebestämmelserna som skyddas av direktivet.⁵³

Överlämnande av mål som rör ett allmänt intresse av synnerlig vikt (21 kap. 7 § andra stycket första och andra meningen miljöbalken)

Bestämmelserna i miljöbalken syftar enligt balkens portalparagraf i 1 kap. 1 § miljöbalken till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger enligt bestämmelsen på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Som ledning när det gäller tolkningen av vad begreppet hållbar utveckling innebär finns de 16 miljö kvalitetsmålen som är antagna av riksdagen.⁵⁴ I förarbetena betonas också att det är den ekologiskt hållbara utvecklingen som åsyftas.⁵⁵

I 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken finns bestämmelser om att mål som rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken ska överlämnas till regeringen för prövning. Bestämmelsen gäller bara i domstol och inte hos förvaltningsmyndigheter. I Mark- och miljööverdomstolen och är bestämmelsen enligt 23 kap. 7 och 9 §§ miljöbalken endast tillämplig i ansökningsmål.

Den intresseavvägning som kan föranleda ett överlämnande med stöd av bestämmelsen är avvägningen mellan å ena sidan sådana intressen som miljöbalken avser att värna och å andra sidan andra allmänna intressen. De andra allmänna intressen som bestämmelsen öppnar för avvägningar mot kan till exempel handla om säkerhets- och sysselsättningspolitiska frågor.⁵⁶ Eftersom bestämmelsen endast avser allmänna intressen kan enskilda intressen, såsom exempelvis en enskilds intresse av att värna sin egendom, inte föranleda att målet lämnas över till regeringen. I de fallen det förekommer sådana kvalificerade motsättningar mellan olika allmänna intressen som omfattas

⁵³ Prop. 2000/01:111, *Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer*, s. 69.

⁵⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8 samt prop. 2004/05:150, s. 375.

⁵⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 154–162.

⁵⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235.

av bestämmelsen ska domstolen lämna över målet till regeringen för en fullständig tillståndsprövning.

Om mark- och miljödomstolen bedömer att det är fråga om en verksamhet som rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt ska domstolen alltså med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet ska lämnas över av en sådan anledning.

Bestämmelsen om överlämnande har sin bakgrund i bestämmelsen i 48 b § tredje stycket miljöskyddslagen enligt vilken Koncessionsnämnden skulle lämna över ett ärende som rörde en fråga av särskild vikt eller om, dåvarande statens naturvårdsverk, begärde det. Bestämmelsen tillkom till följd av att regeringen, med något undantag, inte längre skulle vara överklagandeinstans i tillstånds- eller tillsynsärenden enligt miljöskyddslagen i andra fall än då ursprungsbeslutet fattades av Koncessionsnämnden.

I förarbetena till bestämmelserna i miljöskyddslagen relaterade regeringen till de riktlinjer för regeringens befattning med besvärärenden som riksdagen ställt sig bakom⁵⁷, se avsnitt 3.1.3, och menade att utgångspunkten för bedömningen av om ett ärende bör lämnas över är om det verkligen kräver ett ställningstagande av regeringen, exempelvis om ärendet rör ett nytt förvaltningsområde där miljöskydds krav ställs mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter. I förarbetena till bestämmelsen i miljöskyddslagen gavs som ytterligare exempel att ett ärende kan innebära att sådana övergripande avvägningar måste göras att det slutliga avgörandet bör ankomma på regeringen. Så ansågs kunna vara fallet om avgörandet har stor ekonomisk eller principiell betydelse eller har stor betydelse för sysselsättningen. Som ytterligare skäl angavs att praxis bör ändras eller saknas. Regeringen menade att Koncessionsnämnden själv bör kunna avgöra när ett överlämnande bör ske, men att ett överlämnande dessutom bör ske när Naturvårdsverket begär det. Vidare menade regeringen att möjligheten till överlämnande bör utnyttjas restriktivt. Det fick enligt regeringen förutsättas att Naturvårdsverket företrädesvis skulle komma att begära att ett ärende överlämnas till regeringen när verket anser att frågan kräver ett politiskt ställningstagande av regeringen.⁵⁸

⁵⁷ Prop. 1983/84:120, om regeringens befattning med besvärärenden, s. 12.

⁵⁸ Prop. 1987/88:85, om miljöpolitiken inför 1990-talet, s. 265–266 och 308–309.

I förarbetena till miljöbalken framhålls att utgångspunkten för en bedömning om överlämnande till regeringen ska ske bör vara att bedöma om ärendet verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Det påpekas att både domstolen och myndigheterna har en grannliga och viktig uppgift vid bedömningen av om ett mål bör lämnas över till regeringen. Som exempel på när ett överlämnande kan bli aktuellt nämns situationer där miljöskyddskrav ställs mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter eller frågan om strandskyddsdispens inom ett område som har riksintresse.⁵⁹ Genom en ändring 2011 gavs även, den då nybildade, Havs- och vattenmyndigheten rätt att begära att ett mål skulle lämnas över till regeringen.

I praktiken har domstolarna endast lämnat över tio mål till regeringen med stöd av bestämmelsen sedan miljöbalken trädde i kraft 1999. Av de tio mål som lämnats över avsåg åtta försvarsintressen.

När det gäller de åtta mål som rörde försvarsintressen avsåg fem tillstånd till flygverksamheter. Av dessa avsåg i sin tur tre tillstånd till verksamheter vid Östersunds⁶⁰ eller Ronnebys flygstationer⁶¹ eller Luleå/Kallax flygplats⁶², dvs. verksamheter vid anläggningar som är av både civil och militär art. De båda resterande målen gällde tillstånd till verksamhet vid Malmens flygplats i Linköpings kommun⁶³ och F7, Sätenäs, i Lidköpings kommun⁶⁴. Eftersom flottilflygplatser och civila flygplatser med infrastruktur för militär flygverksamhet enligt 24 kap. 4 § miljöprövningsförordningen numera omfattas av tillståndspflicht B och därför inte prövas av mark- och miljödomstol som första instans har antalet överlämnanden med stöd av bestämmelsen kommit att bli begränsat. Det gäller även exempelvis skjutfält som enligt 30 kap. 1 § miljöprövningsförordningen prövas av länsstyrelsen som första instans.

De tre försvarsrelaterade mål som lämnats över, men inte gällt flygverksamhet avsåg ansökningar om tillstånd att uppföra och driva gruppstationer för vindkraftverk. Ett mål avsåg en gruppstation för vindkraftverk i Hanöbukten. Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt lämnade över målet till regeringen eftersom det berörde totalförsvarets anläggningar. Regeringen avslag ansökan eftersom

⁵⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235.

⁶⁰ Regeringens beslut den 9 juni 2005 i ärende M2000/4062.

⁶¹ Regeringens beslut den 14 juni 2006 i ärendena M2003/1140 och M2004/4405.

⁶² Regeringens beslut den 14 juni 2006 i ärendet M2001/4359.

⁶³ Regeringens beslut den 17 februari 2005 i ärende M2002/735.

⁶⁴ Regeringens beslut den 14 juni 2006 i ärendet M2002/680.

vindkraftparken enligt regeringens bedömning påtagligt skulle motverka totalförsvarets intressen i området och påtagligt försvåra utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar i och kring Hanöbukten.⁶⁵ Ett mål avsåg tillstånd till uppförande och drift av en vindkraftsanläggning inom Hästliden i Markbygden i Piteå kommun. Sedan Försvarsmakten motsatt sig att tillstånd skulle ges överlämnade Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt målet till regeringen för prövning.⁶⁶ Ett mål avsåg en gruppstation för vindkraftverk inom ett vattenområde i Trosa, Nyköpings, Oxelösunds, Norrköpings och Söderköpings kommuner. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt lämnade över målet med motiveringen att vindkraftparken hade väsentlig betydelse för landets energiförsörjning och enligt Försvarsmakten påtagligt skulle skada riksintresset för totalförsvarets militära del.⁶⁷ De båda senare målen handläggs hos regeringen när detta betänkande går i tryck.⁶⁸

De två mål som lämnats över som inte gällt det militära försvaret gällde båda etableringar av vindkraftverk. Det första målet gällde tillstånd att uppföra en vindkraftsanläggning med sju vindkraftverk i Kalmarsund vid Utgrunden i Mörbylånga kommun. Miljööverdomstolen bedömde att regeringen borde pröva om vindkraftsutbyggnad skulle få ske inom området på grund av det av statsmakterna uttryckta önskemålet om utveckling av vindkraft för landets energiförsörjning som stod mot miljöskyddskrav för området. Vattendomstolen vid Växjö tingsrätt hade gett tillstånd. Domen överklagades och Miljööverdomstolen överlämnade målet till regeringen. Regeringen avlog överklagandet. Vattendomstolens beslut att ge tillstånd stod därför fast.⁶⁹

Det andra målet som inte gällde försvaret avsåg tillstånd till en gruppstation med tio vindkraftverk inom ett område väster om sjön Logården i Sundborn i Falu kommun. I målet överlämnade mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt målet till regeringen för prövning eftersom domstolen fann att målet rörde både intresset att producera energi på ett sätt som främjar en hållbar utveckling och det allmänna intresset av synnerlig vikt att skydda och bevara världsarvet Falun och Kopparbergslagen. Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Dalarnas län hade gett tillstånd till vindkraftssta-

⁶⁵ Regeringens beslut den 20 december 2016 i ärende M2013/00540.

⁶⁶ Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätts beslut den 31 augusti 2023 i mål nr M 1787-21.

⁶⁷ Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts beslut den 5 december 2023 i mål nr M 3580-23.

⁶⁸ Regeringens ärenden KN2023/03837 och KN2023/04467.

⁶⁹ Regeringens beslut den 9 mars 2000 i ärende M2000/424.

tionen. Regeringen upphävde tillståndet och avlog ansökan om tillstånd.⁷⁰

I samtliga mål som lämnats över var det domstolen själv som bedömde att målet rörde även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken. Domstolen hade inte fått någon begäran från Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten om att målet skulle lämnas över. Den möjligheten har alltså aldrig använts av dessa myndigheter.

*Överlämnande av överklagade mål som rör försvaret
(21 kap. 7 § andra stycket tredje meningen miljöbalken)*

Frågor som rör försvaret är enligt förarbetena till miljöbalken allmänt av en sådan natur att de lämpligen bör prövas av regeringen.⁷¹ De ska därför överlämnas till regeringens avgörande.⁷² Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. Den definition av mål som avser det militära försvaret som används i 21 kap. 7 § miljöbalken, det vill säga mål som rör de nämnda försvarsmyndigheterna, är densamma som definitionen av det område som Försvarsinspektören för hälsa och miljö har ansvar för tillsynen av enligt 2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen och som endast kan överklagas till regeringen med stöd av 18 kap. 1 § 2 miljöbalken. Definitionen av det militära försvaret till vad som rör de nämnda försvarsmyndigheterna finns även i andra bestämmelser i miljöbalken. Den återkommer till exempel i begränsningen av möjligheten att enligt 9 kap. 8 § och 26 kap. 3 § miljöbalken överlåta tillståndsprövningen och vissa tillsynsåtgärder från statliga myndigheter till en kommun samt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken begränsar miljöorganisationers rätt att överklaga vissa mål. Miljöorganisationer kan enligt 13 kap. 12 § plan- och bygglagen inte överklaga motsvarande beslut enligt den lagen.

I 13 kap. 7 § plan- och bygglagen är definitionen av mål som gäller det militära försvaret något annorlunda. Där definieras de mål som rör det militära försvaret och som därför ska lämnas över till reger-

⁷⁰ Regeringens beslut den 3 oktober 2019 i ärende M2015/00352.

⁷¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235.

⁷² MÖD 2000:31, MÖD 2005:13, MÖD 2009:3 samt MÖD 2011:30.

ingen till att avse de mål som rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Den mer begränsade definitionen tillkom på Lagrådets initiativ som menade att även mål som rör försvaret i många fall helt eller delvis rör sådana frågor av rättslig art som företrädesvis bör prövas av en domstol. Lagrådet menade att det endast undantagsvis torde vara fråga om bedömningar rörande vitala försvarsintressen för vilka regeringen har ett övergripande ansvar. Bestämmelsen utformades i enlighet med Lagrådets förslag. I definitionen rymdes enligt regeringen sådana allmänna lämplighetsfrågor som dittills prövats av regeringen och som rör lokalisering av antingen anläggningar för försvarets ändamål eller av byggnader eller verksamheter som kan påverka utnyttjandet av försvarets anläggningar.⁷³

Att möjligheten till överlämnande i 21 kap. 7 § miljöbalken endast avser statliga myndigheters beslut som överklagats bör ses i ljuset av att länsstyrelsen, och inte en kommunal nämnd, enligt 9 kap. 8 § miljöbalken är beslutsmyndighet i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som rör de nämnda försvarsmyndigheterna. En kommunal nämnd prövar därför inte sådana ärenden.

I de fall ett mål rör någon av försvarsmyndigheterna ska domstolen inte göra någon bedömning av om det finns något annat allmänt intresse av synnerlig vikt eftersom frågor om försvaret allmänt är av sådan natur.⁷⁴ Det bör uppmärksammas att det inte krävs att någon av försvarsmyndigheterna är sökande eller intar partsställning i ärendet för att ett mål ska lämnas över till regeringen. I de fall Försvarsmakten inte är sökande har Försvarsmaktens inställning fått stor betydelse vid bedömningen av om ärendet rör en fråga som, enligt plan- och bygglagens definition, har särskild betydelse för myndigheten. För att ett mål ska lämnas över har det i det sammanhanget ansetts räcka med att Försvarsmakten motsätter sig en etablering för att ett mål ska anses innefatta en sådan fråga som är av särskild betydelse för Försvarsmakten.⁷⁵ En sådan tolkning vinner även visst stöd i Högsta förvaltningsdomstolens rättsprövningsmål som gällt tillämpningen av 21 kap. 7 § miljöbalken.⁷⁶ Omvänt har regeringen ansett sig kunna lämna tillbaka ett ärende som lämnats över med stöd av 13 kap. 7 § plan- och bygglagen till den domstol som lämnat över

⁷³ Prop. 2002/03:27, *Vissa överklaganden enligt plan- och bygglagen*, s. 15, 21–22 och 30.

⁷⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235.

⁷⁵ MOD 2012:8.

⁷⁶ HFD 2018 ref. 47.

ärendet i de fall Försvarsmakten, efter att ha beretts tillfälle till det, inte yttrat sig.⁷⁷ Det har även blivit belyst i praxis att en statlig myndighets överklagade beslut som rör försvarsmyndigheterna alltid ska lämnas över till regeringen för prövning.⁷⁸

På samma sätt som i de fall ett mål rör ett annat intresse av synnerlig vikt än sådant som anges i 1 kap. 1 § miljöbalken ska regeringen efter överlämnande av ett mål som rör försvarsmyndigheterna göra en prövning av målet i sin helhet, inklusive frågor om interimistiska beslut eller inhibitionsbeslut.⁷⁹

Jämfört med det antal mål som lämnats över till regeringen på grund av att de ansetts röra ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än det som framgår av 1 kap. 1 § miljöbalken är det många överklagandemål som rört Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt som lämnats över. Ett överlämnande från mark- och miljödomstolen till regeringen på den grunden har skett vid 47 tillfällen sedan miljöbalken trädde i kraft 1999 att jämföra med de tio överlämnanden som skett på grund av att målet rört ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än det som framgår av 1 kap. 1 § miljöbalken.

Regeringens prövning av ett överlämnat mål eller en överlämnad fråga

Oavsett om regeringen fått hela eller delar av ett mål eller ärende överlämnat till sig är de materiella krav som regeringen ska pröva en verksamhet eller en åtgärd mot desamma som en domstol eller en förvaltningsmyndighet har att utgå ifrån. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken gäller vid regeringens tillämpning på samma sätt som när balken tillämpas vid en domstol eller en förvaltningsmyndighet. För regeringen gäller även övriga materiella krav i miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av balken samt EU-förordningar.⁸⁰

Regeringens bundenhet vid miljöbalkens bestämmelser innebär att regeringen på samma sätt som förvaltningsmyndigheter och dom-

⁷⁷ Regeringens beslut den 11 juni 2015 i ärende N 2015/892 och den 3 mars 2022 i ärende Fi 2021/01150.

⁷⁸ MÖD 2000:31, MÖD 2005:13, MÖD 2009:3, MÖD 2011:30 och MÖD 2016:17.

⁷⁹ MÖD 2005:13.

⁸⁰ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 436–437 och 442. Se även Michanek, Gabriel med flera (2021), *Den svenska miljörätten*, s. 460.

stolar ska tillämpa bestämmelserna på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses. Det innebär bland annat att människors hälsa och miljön ska skyddas mot skador och olägenheter, att värdefulla natur- och kulturmiljöer ska skyddas och vårdas, att den biologiska mångfalden ska bevaras samt att man åstadkommer en långsiktig hushållning med den fysiska miljön och med naturresurserna kan åstadkommas. När det råder tveksamhet om vad som bör beslutas eller göras ska regeringen, på samma sätt som en förvaltningsmyndighet eller en domstol som prövar ett mål eller ärende, välja det alternativ som mest sannolikt främjar en hållbar utveckling.

Miljöbalkens krav har sin grund i såväl nationell som unionsrättslig reglering. Inom ramen för miljöbalkens bestämmelser om prövning av bland annat miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter finns dock ett inte obetydligt utrymme för politiska överväganden.⁸¹ I vissa EU-rättsakter görs i vissa fall undantag från de formella kraven vid prövningen av verksamheter som syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap eller liknande. Sådana undantag finns exempelvis i artikel 3.8 i direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SMB-direktivet)⁸², artikel 1.3 i direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet)⁸³, se kap. 10.

8.4.2 Domstolen ska överlämna ett mål eller en fråga till regeringen med eget yttrande

Oavsett om domstolen lämnar över prövningen av tillåtligheten eller målet i sin helhet ska domstolen avge ett eget yttrande till regeringen. Yttrandet ska omfatta alla de omständigheter som har betydelse för frågan om verksamheten kan tillåtas eller om tillstånd ska lämnas. Yttrandet ska avges efter huvudförhandling⁸⁴ och ska därigenom vara klart för avgörande när det lämnas över till regeringen. Några möjligheter för regeringen att ta över ett mål för prövning utan yttrande från mark- och miljödomstolen finns inte enligt nuvarande bestämmelser.

⁸¹ Prop. 2004/05:129, *En effektivare miljöprövning*, s. 80.

⁸² Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

⁸³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

⁸⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235.

Ordningen med ett eget yttrande från domstolen motiverades i propositionen till miljöbalken av effektivitetshänsyn. Regeringen framhöll gällande regeringens tillåtlighetsprövning att det fanns goda skäl för att i normala fall låta den miljödomstol eller annan myndighet som skulle pröva tillståndsfrågan även handlägga ärendet inför regeringsprövningen. Samma miljökrav skulle med miljöbalkens regler gälla vid regeringens prövning som vid tillståndsprövningen av verksamheten. Domstolarna och de andra ordinarie tillståndsmyndigheterna skulle därför komma att få en bred erfarenhet av vad som krävs för att kunna ta ställning till olika miljökrav. Den rutin som tillståndsmyndigheterna successivt skulle få genom ärendehanteringens skulle medverka till att handläggningen kunde ske förhållandevis snabbt. En sådan ordning där den myndighet som har att handlägga den tillståndsfråga som följer efter en tillåtlighetsprövning även svarar för beredningen av tillåtlighetsprövningen torde enligt den bedömning regeringen då gjorde även kunna förkorta den sammanlagda prövningstiden för ett ärende.⁸⁵

Regeringen har enligt nuvarande bestämmelser inga möjligheter att lämna tillbaka mål som regeringen inte anser har en tillräcklig politisk tyngd. Däremot har regeringen enligt de bestämmelser i 13 kap. 7 § plan- och bygglagen som motsvarar bestämmelsen i 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ansett sig kunna lämna tillbaka ett ärende i vilket Försvarmakten yttrat sig och inte haft någon invändning.⁸⁶

8.4.3 Regeringen ska enligt praxis inte pröva frågor om ersättning

Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsprövningsmålet HFD 2018 ref. 47 ansett att ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader vid mark- och miljödomstol i ett mål som domstolen lämnat över till regeringen om tillstånd att bedriva viss verksamhet inte ska prövas av regeringen, utan av domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen motiverade i huvudsak avgörandet med att det av förarbetena till bestämmelsen om överlämnande från en domstol till regeringen framgår att regeringen i ett mål eller

⁸⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 443 f.

⁸⁶ Regeringens beslut den 11 juni 2015 i ärende N 2015/892 och den 3 mars 2022 i ärende Fi 2021/01150.

tillstånd ska pröva frågan om tillstånd i sin helhet.⁸⁷ Högsta förvaltningsdomstolen menade att en kostnadsfråga i anledning av ett yrkande om ersättning enligt 4 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar däremot ska handläggas enligt bestämmelserna om rättegångskostnader i tvistemål i 18 kap. rättegångsbalken. Domstolen framhöll att en part enligt 18 kap. 14 § rättegångsbalken ska framställa ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader innan handläggningen av målet avslutas och att ett beslut i en sådan fråga ska meddelas av rätten när den avgör målet. Det är enligt Högsta förvaltningsdomstolen därför mark- och miljödomstolen, och inte regeringen, som ska pröva ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader som uppkommit vid domstolen.

⁸⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235, jämför även MÖD 2005:13 och MÖD 2011:30.

9 Regeringens tillåtlighetsprövning och myndigheters skyldighet att underrätta

9.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska utreda och ta ställning till om bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken angående regeringens möjlighet att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en verksamhet bör ändras eller tydliggöras. I avsnitt 9.2.1 lämnar utredningen förslag om att regeringen endast får förbehålla sig prövningen av en verksamhets tillåtlighet i första instans. Utredningen har även fått i uppdrag att utreda och ta ställning till om myndigheters och kommuners skyldighet att underrätta regeringen om verksamheter enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken bör ändras för att fylla sitt syfte. I avsnitt 9.2.3 lämnar utredningen förslag om reglering av tidpunkt för en sådan underrättelse.

9.2 Utredningens förslag och bedömningar

9.2.1 Regeringen ska endast få förbehålla sig prövningen av tillåtlighet i första instans

Förslag: Om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen så snart som möjligt besluta om förbehåll att pröva tillåtligheten av en verksamhet enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. Ett beslut om förbehåll får inte fattas efter det att prövningsmyndigheten som första instans har meddelat dom eller beslut i frågan om tillåtlighet.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att möjligheten för regeringen att förbehålla sig en prövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken begränsas så att regeringen i de fall en tillståndsprövning redan pågår måste förbehålla sig prövningen av tillåtligheten innan dom eller beslut om tillåtlighet meddelas i första instans. För att åstadkomma en snabbare och mer effektiv prövningsprocess behöver regelverket för regeringsmöjligheter att förbehålla sig en prövning förtydligas och avgränsas. Genom att ta bort möjligheten till förbehåll efter en dom eller beslut om tillåtlighet i första instans ökar förutsebarheten i processen och risken för att domstolarnas självständighet äventyras minskar.

Förslaget innebär ändringar i 17 kap. 3 § miljöbalken.

Regeringens möjlighet till förbehåll behöver förtydligas och begränsas

I målet om Preemraff¹ ansåg sig regeringen med stöd i nuvarande bestämmelse i 17 kap. 3 § miljöbalken kunna förbehålla sig prövningen av tillåtligheten för en verksamhet i ett mycket sent skede i domstolsprocessen och när dom redan hade meddelats i första instans. Det är enligt utredningen inte en tillfredsställande ordning att regeringen griper in i en prövning i ett så sent skede. Bestämmelsen om domstolarnas självständighet i beslutsfattandet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen är i sig svår att förena med ordningen att regeringen kan förbehålla sig prövningen av tillåtligheten under en pågående domstolsprövning. Som konstitutionsutskottet uttalat bör än större försiktighet gälla ju högre instans målet behandlas i, och frågan är enligt utredningen om det alls ska vara möjligt.² Artikel 6.1 i Europakonventionen³ om rätten till en oavhängig och opartisk domstol vid prövningen av tvister om civila rättigheter och skyldigheter ställer också krav på att domstolen är oberoende i förhållande till regeringen.⁴

Ett förbehåll som sker i ett sent skede, särskilt om det sker först i överinstans, kan uppfattas som ett sätt för en regering att ändra ett oönskat avgörande. Det kan också uppfattas som ett sätt för regeringen att säkerställa att utfallet i överinstansen blir detsamma som i

¹ Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 11730-18.

² Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10, *Granskningsbetänkande hösten 2020*, s. 5.

³ Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), SÖ 1952:35.

⁴ Danelius, Hans med flera (2023) *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 249.

underinstansen. Båda situationerna riskerar att underminera tilltron till rättssystemet i allmänhet och domstolarnas självständighet i synnerhet.

Vetskapen om att regeringen kan förbehålla sig prövningen högt upp i instansordningen bidrar också till en osäkerhet och en bristande förutsebarhet för parter och den beslutande instansen. Skulle regeringen förbehålla sig prövningen av tillåtligheten i ett sådant sent skede kommer även tidsutdräkten att uppkomma sent i processen. För potentiellt investeringskänsliga verksamheter kan detta leda till att önskvärda investeringar inte blir av.

Ett förbehåll från regeringen ska bara kunna ske i första instans

Syftet med regeringsprövningen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken är att regeringen ska kunna förbehålla sig prövningen av tillåtligheten för en viss verksamhet som inte omfattas av den obligatoriska regeringsprövningen i 17 kap. 1 § miljöbalken. Av förarbetena till miljöbalken framgår att avsikten varit att regeringsprövningen ska ske tidigt i processen.⁵ I 17 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken anges att om ett mål eller ärende enligt miljöbalken pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen omedelbart lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen eller myndigheten. Uttrycket *omedelbart* kan tolkas på olika sätt. Det kan tolkas som att möjligheten för regeringen att förbehålla sig prövningen vid en pågående tillståndsprövning är begränsad till första instans. I Preemraff-målet tillämpades dock bestämmelsen i överinstans. Konstitutionsutskottet uttalade i sin granskning av målet att det för närvarande inte finns något formellt hinder mot att besluta om förbehåll i ett sent skede. Enligt Konstitutionsutskottet måste strävan från regeringens och myndigheternas sida vara att dessa frågor väcks redan i första instans, och att ju högre instans målet behandlas i desto större försiktighet måste iakttas.⁶ Utredningen konstaterar att frågan om gränsen för när regeringen kan förbehålla sig prövningen aldrig har prövats i domstol.

Begreppet *omedelbart* kan tolkas så att det är själva förbehållet som ska ske omedelbart eller att det är beskedet om att regeringen

⁵ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 436.

⁶ Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10, s. 5.

förbehåller sig prövningen som ska ske omedelbart.⁷ Formuleringen är alltså otydlig och utredningens bedömning är att det i 17 kap. 3 § miljöbalken behöver förtydligas vilken senaste tidpunkt som ska gälla för regeringens förbehåll.

Enligt utredningen är det nödvändigt att det finns ett visst tidsmässigt utrymme för regeringen att överväga ett förbehåll sedan regeringen fått kännedom om en verksamhet. Regeringen kan i vissa fall få kännedom om en prövning först i samband med en kungörelse av ansökan eller ännu senare i tillståndsprövningen. Även om utgångspunkten fortfarande är att förbehåll ska göras så tidigt som möjligt i processen är det också ändamålsenligt att ange en senaste tidpunkt för när detta får ske. Utredningens förslag innebär att regeringens förbehåll i en pågående tillståndsprövning ska ske så snart som möjligt och innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet. Detta medger ett rimligt tidsmässigt utrymme för regeringen att ta ställning till om den ska förbehålla sig prövningen av tillåtligheten.

Utredningens förslag i denna del stämmer överens med Miljöprövningsutredningens⁸ förslag. I remissvaren har gensvaret på det förslaget varit positivt. Av de 18 remissinstanser som yttrat sig över förslaget om regeringens tillåtlighetsprövning har endast en anfört att det fortsatt bör finnas möjlighet för regeringen att förbehålla sig prövningen även i ett senare skede i processen. Som skäl för detta framfördes att det finns starka skäl att värna om det lilla handlingsutrymme som regeringen har, exempelvis vid behov av snabb hantering av en samhällsviktig prövning. Övriga remissinstanser har tillstyrkt eller varit positiva till förslaget.

Genom att regeringens möjlighet till förbehåll begränsas till första instans bedömer utredningen att förutsebarheten och rätts säkerheten ökar i tillståndsprocessen.

⁷ SOU 2022:33, *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*, s. 458 f.

⁸ SOU 2022:33, s. 457 ff.

9.2.2 En ventil för förbehållsrätt i överinstans införs inte

Bedömning: En ventil som gör det möjligt för regeringen att förbehålla sig prövningen även i överinstans införs inte. De bestämmelser som finns för överlämnande till regeringen enligt utredningens föreslagna 21 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken bedöms vara tillräckliga för att regeringen ska få bedöma tillåtligheten av en verksamhet under vissa förutsättningar även i överinstans.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har övervägt att föreslå en begränsad möjlighet, en ventil, för regeringen att under vissa förutsättningar förbehålla sig prövningen även i överinstans. Det skulle kunna uppstå situationer där det först i överinstans kommer fram att en verksamhet har en sådan omfattning eller är av ett sådant slag att den omfattas av bestämmelsen i 17 kap. 3 § miljöbalken. Utredningens bedömning är att detta i praktiken kommer att inträffa endast i undantagsfall och att bestämmelserna i de föreslagna 21 kap. 7 och 8 §§ samt 23 kap. 7 och 9 §§ miljöbalken, som gör det möjligt för en domstol även i andra instans att på eget initiativ lämna över ett mål eller en fråga om tillåtlighet till regeringen, är tillräckliga, se kap. 8. Utredningens bedömning är därför att någon ytterligare möjlighet för regeringen att förbehålla sig prövningen i överinstans inte ska införas.

Skillnader i bestämmelserna om regeringsprövning

Regeringens möjlighet att ta till sig prövningen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken är begränsad till tre olika situationer. Den första situationen, punkt 1, är att verksamheten i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Det handlar således om en viss grad av påverkan från en verksamhet på ett intresse som miljöbalken ska främja för att regeringen ska kunna förbehålla sig prövningen.

Den andra situationen, punkt 2, är att en verksamhet utanför ett område som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § miljöbalken kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området. Till skillnad från punkterna ett och tre i 17 kap. 3 § miljöbalken gäller rätten till för-

behåll enligt andra punkten enbart sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Den tredje situationen, punkt 3, är om verksamheten omfattas av 4 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Bestämmelsen innebär att åtgärder inom ett område som är uppräknade i 4 kap. 6 § första stycket miljöbalken och som behövs för att upprätthålla, underhålla eller ändra en anläggning eller verksamhet får vidtas, om åtgärderna inte medför någon ökad negativ miljöpåverkan eller endast en tillfällig sådan ökad påverkan.

Bestämmelser om regeringsprövning finns även i 21 kap. 7 § miljöbalken, se kapitel 8. I 17 kap. 3 § miljöbalken grundar sig prövningen på att regeringen förbehållit sig prövningen av en verksamhets tillåtlighet. I 21 kap. 7 § första stycket miljöbalken grundar sig regeringens prövning i stället på att en domstol bedömt att kriterierna i 2 kap. 9 eller 10 §§ eller 7 kap. 29 § miljöbalken är uppfyllda och att tillåtligheten ska prövas av regeringen. Enligt nuvarande 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska mark- och miljödomstolen lämna över målet till regeringen för prövning bland annat om den finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken. Bestämmelserna i 21 kap. 7 § miljöbalken är genom 23 kap. 7 § miljöbalken även tillämpliga i Mark- och miljööverdomstolen och genom 23 kap. 9 § miljöbalken i Högsta domstolen.

Det kan noteras att Lagrådet vid införandet av 21 kap. 7 § miljöbalken framförde att principiella skäl talar mot att en domstol ska överlämna ett där anhängiggjort mål till en politisk myndighets avgörande. Lagrådet framhöll att det emellertid inte är förenligt med domstolarnas verksamhet att de i sina avgöranden ska ta ställning till politiska intressekonflikter. Lagrådet fann därför att det ändå var godtagbart att tillåtlighetsprövningen ankom på regeringen.⁹

Enligt utredningen är det en väsentlig skillnad på bestämmelserna i 17 kap. 3 § miljöbalken och 21 kap. 7 § första och andra stycket miljöbalken i förhållande till domstolarnas självständighet i beslutsfattandet. I den ena situationen fattar domstolen beslut om överlämnande, medan det i den andra situationen är regeringen som beslutar att förbehålla sig prövningen under en pågående tillståndsprövning. Större begränsningar bör enligt utredningens mening gälla för reger-

⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 499.

ingens möjligheter att på eget initiativ ta över ett pågående mål från en domstol än när domstolen beslutar om överlämnande.

Överväganden om ett eventuellt införande av en ventil

En ansökan med en adekvat miljökonsekvensbeskrivning är en processförutsättning redan i första instans.¹⁰ Även om en ansökan skulle vara bristfällig bedömer utredningen därför att regeringen redan i första instans bör ha tillräckliga möjligheter att bedöma om verksamheten är av sådan karaktär att regeringen med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken kan förbehålla sig prövningen av den.

Det kan finnas tillfällen där det i ett sent skede av prövningen tillkommer yttre omständigheter eller nya kunskaper som inte förelåg i första instans och som skulle få verksamheten att falla in under 17 kap. 3 § miljöbalken. Förutsättningarna i omgivningen där tillstånd söks kan ha ändrats så att verksamhetens påverkan av det skälet blir mer omfattande. Ett exempel på en sådan situation är att en oväntad grundvattensänkning sker på grund av torka och att en verksamhet som leder bort grundvatten därmed i större utsträckning påverkar tillgången till dricksvatten. Ett annat exempel är att en verksamhet med utsläpp till luft eller vatten kan behöva ändra sin industriprocess och därmed öka sina utsläpp på grund av bristande tillgång på råvaror. Det kan i dessa situationer bli nödvändigt att börja om med ett nytt samråd och en ny ansökan. I de fallen blir förbehållet för den nya ansökan aktuell innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet enligt utredningens förslag, se avsnitt 9.2.1.

Det kan dock inte uteslutas att det finns fall där det är möjligt att fortsätta med prövningen i andra instans även om nya omständigheter framkommit. Utredningen har därför övervägt om det kan finnas sådana situationer som skulle motivera en möjlighet för regeringen att förbehålla sig prövningen även i andra instans. En sådan ventil måste i sådant fall ha en mycket begränsad tillämpning eftersom risken att regeringens förbehåll kommer i konflikt med domstolarnas självständighet är större när målet finns i en överinstans. Det kan också uppfattas som att regeringen ges möjlighet att ingripa

¹⁰ Jämför NJA 2009 s. 321 och NJA 2008 s. 748.

när den är missnöjd med ett avgörande i första instans eller vill försäkra sig om att ett avgörande står fast.

För att en ventil ska kunna bli aktuell krävs enligt utredningen händelser av än större betydelse. Det skulle behöva röra sig om konsekvenser som följer av krig, naturkatastrofer eller andra större yttre påverkansfaktorer som inträffar under målets prövning i andra instans för att en sådan ventil ska vara motiverad. I dessa situationer kan enligt utredningens bedömning bestämmelserna i 2 kap. 9 och 10 §§, eller utredningens föreslagna 21 kap. 8 § miljöbalken tillämpas. Regeringen kommer alltså ändå ha möjlighet att pröva verksamheten förutsatt att domstolen bedömer att förutsättningarna i dessa bestämmelser är uppfyllda.

Utredningens bedömning är därför att det borde röra sig om ett ytterst begränsat antal fall där en ventil skulle vara motiverad. Den eventuella förlust av tillåtlighetsprövningar som regeringen kunde förbehållit sig i överinstans motiverar inte att en ventil införs. Det finns dessutom starka skäl som talar mot att en sådan ventil bör införas. Domstolarnas självständighet i beslutsfattandet slås fast i 11 kap. 3 § regeringsformen och är en grundläggande princip i en rättsstat. Utredningens bedömning är att domstolarnas självständighet väger tyngre än regeringens möjlighet till förbehåll och föreslår att förbehåll endast ska kunna ske i första instans. Av samma skäl föreslår utredningen inte att en ventil ska införas för regeringens tillåtlighetsprövning i överinstans.

9.2.3 Underrättelseskyldigheten för myndigheter och kommuner begränsas till första instans

Förslag: En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken ska så snart som möjligt underrätta regeringen om verksamheten. Pågår tillståndsprövning av en sådan verksamhet ska myndigheten eller kommunen underrätta regeringen senast vid den tidpunkt som anges för synpunkter i kungörelsen av ansökan.

Myndigheten eller kommunen ska i samband med underrättelsen till regeringen informera prövningsmyndigheten om att underrättelse skett.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att myndigheternas och kommunernas skyldighet att underrätta regeringen enligt 17 kap. 5 § miljöbalken begränsas så att underrättelsen ska ske så snart som möjligt och senast vid den tidpunkt som anges för synpunkter i kungörelsen av ansökan i första instans. Regeringen får då rimlig tid på sig att ta ställning till huruvida förbehåll ska ske innan beslut om tillåtlighet eller dom meddelas i första instans i målet. Införandet av en bortre tidsgräns för när en myndighet eller kommun ska underrätta regeringen i en pågående tillståndsprövning stämmer således överens med förslaget om en senaste tidpunkt för regeringens förbehåll. Utredningens förslag medför att regleringen av tidpunkten för myndigheters underrättelse-skyldighet anges i miljöbalken.

Utredningen föreslår att myndigheterna och kommunerna ska informera prövningsmyndigheten om underrättelsen i samband med att regeringen underrättas. Även prövningsmyndigheten får på så sätt tidig information om att regeringen kan komma att förbehålla sig prövningen av tillåtligheten.

Förslaget innebär ändringar i 17 kap. 5 § miljöbalken.

Överväganden om tidpunkt för underrättelse

Enligt 17 kap.5 § första stycket miljöbalken ska en myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § underrätta regeringen om verksamheten. Av bestämmelsen framgår inte vid vilken tidpunkt en sådan underrättelse ska göras. Skyldigheten att underrätta regeringen gäller alltså även om myndigheten eller kommunen får kännedom om verksamheten först när målet har avgjorts i första instans.

Utredningen har i avsnitt 9.2.1. föreslagit att regeringen ska besluta om förbehåll att pröva tillåtligheten av en verksamhet enligt 17 kap. 3 § miljöbalken innan första instans meddelat dom eller beslut om tillåtlighet om en tillståndsprövning pågår. Utredningen har övervägt att inte ändra nuvarande bestämmelse i 17 kap. 5 § miljöbalken. Skyldigheten att underrätta regeringen skulle då gälla även om regeringen inte längre har möjlighet att ta till sig prövningen. Regeringen kan tänkas ha ett intresse av att bli underrättad om pågående prövningar trots att möjligheten till förbehåll begrän-

sats till första instans. Det är dock enligt utredningen inte rimligt att myndigheters och kommuners underrättelseskyldighet enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken ska kvarstå efter det att tidpunkten för förbehåll passerats. En sådan underrättelse skulle vara verkningslös eftersom det inte kan leda till något förbehåll från regeringen. Det vore enligt utredningen inte ett försvarbart sätt att förvalta myndigheternas resurser. Utredningens bedömning är därför att det bör anges en senaste tidpunkt för myndigheters och kommuners skyldighet att underrätta regeringen som är lämplig med hänsyn till den senaste tidpunkt för förbehåll från regeringen som utredningen föreslår.

Det är också värt att påpeka att regeringen kan få underrättelser från andra aktörer än myndigheter och kommuner om pågående prövningar om tillstånd som kan aktualisera en tillämpning av 17 kap. 3 § miljöbalken, till exempel en verksamhetsutövare, olika intresseorganisationer eller privatpersoner. Dessa aktörer kan när som helst i den pågående processen underrätta regeringen. Regeringen kan även få kännedom om sådana prövningar via exempelvis massmedia. Regeringens tillgång till information och möjlighet till förbehåll är alltså inte begränsad till de fall där en myndighet eller en kommun står för underrättelsen.

Underrättelse ska ske så snart som möjligt

För att tillståndsprövningen hos prövningsmyndigheten och en eventuell tillåtlighetsprövning av regeringen ska vara effektiv och förutsebar behöver en senaste tidpunkt för när underrättelse ska ske införas. För att regeringen ska få rimlig tid på sig att överväga ett förbehåll av tillåtligheten innan första instans meddelat dom eller beslut om tillåtligheten behöver underrättelse ske så tidigt som möjligt i processen. I vissa fall kan det redan under samrådsförfarandet stå klart att regeringen ska underrättas. I andra fall är det först när en ansökan är komplett som det kan avgöras. Det behövs därför enligt utredningen en flexibilitet gällande när underrättelseskyldigheten ska fullgöras.

Av 26 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) följer att en underrättelse till regeringen enligt 17 kap. 5 § miljöbalken ska göras snarast efter det att myndigheten eller kommunen i samrådet enligt

6 kap. miljöbalken har fått kännedom om att en verksamhet förbereds som kan antas kunna bli föremål för tillåtlighetsprövning efter förbehåll enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. Bestämmelsen stämmer överens med utgångspunkten att underrättelse ska göras tidigt i processen. I samrådsskedet kan dock den information och det underlag som presenteras av verksamhetsutövaren vara relativt översiktligt. Förutsättningarna för verksamheten kan komma att ändras under samrådsskedet och därmed också bedömningsunderlaget för en underrättelse.

Utredningens förslag om ändring i 17 kap. 5 § miljöbalken innebär en precisering av tidpunkten för en myndighets eller kommuns underrättelse till regeringen. Formuleringen *så snart som möjligt* innefattar även samrådsskedet. Det kommer sannolikt att höra till ovanligheterna att det redan i samrådsskedet står klart för en myndighet eller kommun att en verksamhet omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken. Utredningens bedömning är dock att det kan förekomma och att det därför bör framgå av bestämmelsen att även detta tidiga skede av en tillståndsprocess omfattas av underrättelseskyldigheten i 17 kap. 5 § miljöbalken. Genom ändringen förtydligas att underrättelse ska göras så snart som möjligt även för verksamheter som inte kräver samråd, se Trafikverkets synpunkter under avsnitt 9.3.

Havs- och vattenmyndigheten har i sitt samrådsyttrande framfört att det är positivt med en tidig underrättelse, men att den information och det underlag som underrättelsen baseras på kan vara osäker i ett tidigt skede. Myndigheten menar att det kan ha betydelse för regeringens beslut om att förbehålla sig prövningen, se avsnitt 9.3. Utredningens bedömning är att det vid en underrättelse till regeringen i detta skede får vara den underrättande myndighetens eller kommunens uppgift att belysa de osäkerheter som kan finnas och att bedömningen av om verksamheten omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken kan komma att ändras längre fram i processen. Myndigheten eller kommunen kan också underrätta regeringen på nytt i ett senare skede när omständigheterna kring verksamheten är mer utredda. Utredningen föreslår därför att det ska anges i 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken att underrättelse ska ske så snart som möjligt när en myndighet eller kommun får kännedom om en verksamhet som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken.

Underrättelse ska ske senast vid den tidpunkt för yttrande som anges i kungörelsen av ansökan

Utredningens bedömning är att det även behöver införas en senaste tidpunkt för underrättelse som korrelerar med den föreslagna senaste tidpunkten för möjligt förbehåll av regeringen. Tidpunkten behöver dessutom knytas till ett moment i tillståndsprocessen som är samma för alla typer av verksamheter som kan komma att beröras av 17 kap. 3 § miljöbalken. De tidpunkter som utredningen övervägt är tidpunkten för kungörelse eller huvudförhandling. Att hålla huvudförhandling i ett mål är dock inte obligatoriskt. Enligt 22 kap. 16 § miljöbalken behöver det inte hållas någon huvudförhandling om det är uppenbart onödigt. Huvudförhandlingen hålls också i slutet av tillståndsprövningen vilket inte är förenligt med strävan efter att underrättelse ska ske tidigt i processen. I miljöprövningsdelegationerna håller man inte huvudförhandling vilket utesluter att denna tidpunkt är lämplig för de första instanser som skulle omfattas av förslaget.

Kungörelse ska enligt 22 kap. 3 § miljöbalken ske när mark- och miljödomstolen tar upp en ansökan till prövning. Av 6 kap. 39 § första stycket miljöbalken framgår att den som prövar tillståndsfrågan ska kungöra att miljökonsekvensbeskrivningen finns om miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen.

Av 6 kap. 39 § andra stycket miljöbalken följer att om tillståndsfrågan enbart avser en prövning enligt 7 kap. 28 b eller 29 § miljöbalken, så kallade Natura 2000-områden, ska första stycket i paragrafen tillämpas endast i den utsträckning som behövs för prövningen eller som är lämplig för att ge allmänheten information. Ett förbehåll från regeringen för sådana områden enligt 17 kap. 3 § gäller enbart verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Myndigheters och kommuners skyldighet att underrätta regeringen gäller således endast dessa situationer.

Kungörelse är därmed en gemensam nämnare för verksamheter som omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken och som myndigheternas skyldighet att underrätta kan knytas till. I detta skede av prövningen innehåller ansökan i de allra flesta fall tillräckliga uppgifter för att regeringen ska kunna ta ställning till om den ska förbehålla sig pröv-

ningen. Har den underrättande myndigheten även yttrat sig över ansökan till domstolen finns även detta underlag att tillgå för regeringen. Utredningen föreslår därför att underrättelse av en myndighet eller kommun ska ske senast vid den tidpunkt som anges för yttrande i kungörelsen av ansökan. Förslaget innebär att myndigheten eller kommunen ska underrätta innan den angivna tidpunkten, men inte efter. Förslaget hindrar inte att en myndighet eller kommun efter att underrättelse har skett tillsänder regeringen ytterligare information om verksamheten som tillkommer under handläggningen hos prövningsmyndigheten.

Konsekvenser av att underrättelse sker efter angiven tidpunkt

Skulle en myndighet eller kommun ändå underrätta regeringen efter den tidpunkt som utredningen föreslår i 17 kap. 5 § andra stycket miljöbalken är regeringen givetvis oförhindrad att beakta denna och att förbehålla sig prövningen av tillåtligheten så länge förbehållet sker i rätt tid, det vill säga innan första instans meddelat dom eller beslut om tillåtlighet. Det finns inte heller någon sanktion om en myndighet eller kommun underrättar regeringen vid en senare tidpunkt än den föreskrivna.

Utredningen har övervägt att formulera bestämmelsen så att myndigheter eller kommuner *bör* underrätta regeringen vid den angivna tidpunkten. Utredningens bedömning är dock att bestämmelsen blir tydligare genom formuleringen att myndigheten eller kommunen *ska* underrätta regeringen vid den tidpunkten.

Myndigheten eller kommunen ska informera prövningsmyndigheten om underrättelsen

Utredningen föreslår att myndigheten eller kommunen i samband med underrättelsen till regeringen även ska informera prövningsmyndigheten om underrättelsen. För en effektiv och transparent prövningsprocess är det grundläggande att prövningsmyndigheten får information om att underrättelse skett och att regeringen därmed kan komma att förbehålla sig prövningen av tillåtligheten för den aktuella verksamheten.

9.2.4 Förordningsbestämmelser om underrättelse upphävs

Förslag: Bestämmelserna om myndigheternas underrättelseskyldighet i 26 § miljöbedömningsförordningen, 1 § förordningen om vattenverksamheter och 4 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd upphävs.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelser om myndigheters och kommuners skyldighet att underrätta regeringen finns förutom i 17 kap. 3 § miljöbalken också i 26 § miljöbedömningsförordningen, 4 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och 1 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet. Utredningens bedömning är att kraven i förordningen om vattenverksamhet och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd på att myndigheter ska göra en bedömning av huruvida regeringen bör förbehålla sig prövningen bör tas bort. Syftet med underrättelsen är att regeringen ska få kännedom om en verksamhet som kan omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken. Huruvida en myndighet anser att regeringen också ska förbehålla sig prövningen av tillåtligheten ska i det sammanhanget inte ha någon betydelse för om underrättelse ska ske. Utredningens förslag till ändring i 17 kap. 5 § miljöbalken innebär också att tidpunkten för underrättelse preciseras. Underrättelseskyldigheten i de tre aktuella förordningarna har därmed ingen självständig betydelse utan följer av 17 kap. 5 § miljöbalken. Utredningen föreslår därför att de aktuella förordningsbestämmelserna upphävs.

Kravet på myndighetens bedömning om regeringen bör förbehålla sig prövningen tas bort

I 1 § förordningen om vattenverksamheter läggs ett särskilt ansvar för underrättelse till regeringen på Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen. I 4 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd läggs ett särskilt ansvar på Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Bestämmelserna anger att underrättelse ska ske om tillåtligheten enligt myndigheten bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. Till skillnad

från 17 kap. 5 § miljöbalken ska myndigheterna enligt dessa bestämmelser göra en egen bedömning av om regeringen bör ta till sig prövningen eller inte och först därefter anmäla saken till regeringen. Det är oklart varför formuleringarna i förordningarna skiljer sig åt från den i 17 kap. 5 § miljöbalken. Enligt utredningens efterforskningar har bestämmelserna i förordningarna inte använts av berörda myndigheter sedan miljöbalkens införande. Myndigheterna har i stället underrättat enligt 17 kap. 5 § miljöbalken som inte ställer krav på myndigheten att ta ställning till om regeringen bör ta till sig prövningen. Att särskilda myndigheter anges i bestämmelsen har därmed inte heller haft någon praktisk betydelse.

Utredningens bedömning är att funktionen med en underrättelse bör vara att informera regeringen om att en viss verksamhet bedöms uppfylla kriterierna i 17 kap. 3 § miljöbalken. Något behov av att myndigheten också ska ta ställning till om regeringen bör ta till sig ärendet saknas enligt utredningens uppfattning. Det finns inte något som hindrar att myndigheten vid en underrättelse redogör för sin egen ståndpunkt, men det bör inte vara en förutsättning för en underrättelse.

Tidpunkten för underrättelse i förordningar kan upphävas

Utredningens förslag till ändring i 17 kap. 5 § miljöbalken innebär att tidpunkten för underrättelse preciseras för alla typer av verksamheter som omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken. De tidsangivelser som anges i 1 § förordningen om vattenverksamhet och 4 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd blir inte längre aktuella. Dessa bestämmelser får således inte heller någon självständig betydelse. Utredningen föreslår därför att de aktuella förordningsbestämmelserna upphävs.

I 26 § miljöbedömningsförordningen anges att underrättelse till regeringen enligt 17 kap. 5 § miljöbalken ska göras snarast efter det att myndigheten eller kommunen i samrådet enligt 6 kap. miljöbalken har fått kännedom om att en verksamhet förbereds som inte omfattas av obligatorisk tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken men som kan antas kunna bli föremål för tillåtlighetsprövning efter förbehåll enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. Genom den föreslagna ändringen i 17 kap. 5 § miljöbalken förtydligas att underrättelse ska

göras så snart som möjligt även för verksamheter som inte kräver samråd, se Trafikverkets synpunkter under avsnitt 9.3. Utredningens bedömning är att 26 § miljöbedömningsförordningen i och med utredningens förslag inte får någon självständig betydelse. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen upphävs.

9.3 Synpunkter från samrådet

Havs- och vattenmyndigheten har framfört att lämplig tidpunkt för att underrätta regeringen om ärendet kan variera beroende på samrådsunderlaget eller ansökans innehåll, omfattning och kvalitet. Det är av många skäl positivt med en tidig underrättelse, men i det fall underrättelse sker i ett tidigt skede kan den information och det underlag som underrättelsen baseras på vara osäker. Det kan ha betydelse för regeringens beslut om att förbehålla sig prövningen. Ett tänkbart utfall kan då vara att regeringen beslutar att inte förbehålla sig prövningen och att det i ett senare skede i ärendet blir mer uppenbart att det skulle behövs – i ett sådant fall kan en tidig underrättelse vara kontraproduktiv.

Kammarkollegiet anser att det är av stor vikt för intresset av förutsebarhet i processerna att bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken angående regeringens möjlighet att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en verksamhet, ändras eller tydliggöras på så sätt att denna möjlighet begränsas till att endast vara möjlig i första instans. En sådan ordning skulle vidare minska risken för konflikt med principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen.

Länsstyrelserna är i stort samstämmda när det gäller bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken. En så tidig underrättelse som möjligt bör ske från myndigheter och kommuner till regeringen om en verksamhet som omfattas av 17 kap. miljöbalken. Ett tidigt beslut av regeringen säkerställer att prövningsprocessen inte drar ut på tiden mer än nödvändigt. Det kan dock vara svårt att praktiskt avgöra i vilket skede i en prövning som det är lämpligt, till exempel när samrådsunderlaget inkommit, när ansökan inkommit eller när ansökan har kompletterats. En av länsstyrelserna framför att det bör tydliggöras vilken myndighet som primärt har ansvaret att lämna underrättelsen i fall där en verksamhet faller under flera myndigheters verksamhets-

områden. Lämpligen bör även förtydligas i vilket skede regeringen vill ha underrättelsen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har framfört att det är av största vikt att underrättelsen enligt 17 kap. 5 § miljöbalken sker i början av processen så att regeringen har möjlighet att ta ställning till tillåtligheten i ett tidigt stadium.

Riksantikvarieämbetet har framfört att det är en svår bedömning att kunna avgöra när i tiden regeringens prövning av förbehållsfrågan lämpligen bör ske. En ansökan kan tyckas vara okontroversiell i politisk mening. Utifrån hur processen om ansökan utvecklas, i fråga om kompletteringar av underlaget och bedömningar av påverkan på kulturmiljön, kan frågorna hamna i en annan politisk kontext än vad som gällde tidigt i processen. Riksantikvarieämbetet bedömer att utredningen särskilt bör överväga behovet av utförligare bestämmelser om myndigheternas förfarande vid anmälan till regeringen om så kallad förbehållsprövning.

Sametinget har framfört att det är bra om det framgår när i processen regeringen ska kunna förbehålla sig tillåtlighetsprövningen. Det ska dock inte finnas risk för att nya omständigheter av vikt för beslutet tillkommer efter en sådan eventuell tidpunkt.

Sveriges geologiska undersökning har framfört att det finns ett behov av ett tillägg till 17 kap. 5 § miljöbalken som gör det tydligt när en myndighet senast ska underrätta regeringen om en sådan verksamhet som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken. En underrättelse bör ske inom en viss tid efter det att miljökonsekvensbeskrivningen har kungjorts och i god tid innan den prövande instansen har meddelat sitt avgörande. Regeringens möjlighet att förbehålla sig prövningen bör begränsas till ett så tidigt skede som möjligt för att tillgodose domstolarnas självständighet. Tidpunkten föreslås till innan en dom har meddelats i första instans.

Trafikverket har framfört att det kan vara av vikt för tillämpningen av 17 kap. 3 § miljöbalken att en tidsreglering införs liknande den som finns i 26 § miljöbedömningsförordningen även för sådana verksamheter som kan omfattas av kravet på underrättelse enligt 17 kap. 5 § första stycket men där ett samråd inte formellt krävs enligt 6 kap. miljöbalken. En sådan bestämmelse skulle möjligen kunna ersätta 4 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt 1 § förordningen om vattenverksamheter.

9.4 Bakgrund

9.4.1 Tidigare bestämmelser om regeringsprövning

Historiskt har regeringsprövningar på miljöområdet främst gällt etableringsprövningar för att hushålla med mark- och vattenresurser. Bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning har funnits i byggnadslagen (1947:345), lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser (naturresurslagen) och vattenlagen (1983:291). Dessa lagstiftningar är i dag upphävda och bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning finns nu i 17 kap. miljöbalken.

Byggnadslagen

Bestämmelserna om regeringsprövning infördes i byggnadslagen 1972 som ett av flera medel att genomföra den fysiska riksplaneringen. Det primära syftet var att tillgodose hushållningen med mark- och vattenområden av stor betydelse från nationell synpunkt. Avsikten var att utifrån riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen få tillstånd en tidig, allsidig och enhetlig prövning av industriella verksamheter som tog i anspråk eller förändrade karaktären hos naturresurser som det rådde särskild knapphet på och som var eller kunde väntas bli föremål för konkurrerande anspråk.¹¹

Naturresurslagen

Naturresurslagen innehöll regler om att regeringens tillstånd krävdes för vissa större anläggningar och andra åtgärder. Reglerna hade sitt ursprung i byggnadslagen. I naturresurslagen räknades det upp ett antal typer av anläggningar som krävde regeringens tillstånd, exempelvis järn- och stålverk, fabriker för petrokemisk produktion eller framställning av baskemikalier, större förbränningsanläggningar, gruppstationer för vindkraftverk, större anläggningar för lagring av naturgas och större anläggningar för behandling av miljöfarligt avfall. Även andra anläggningar kunde komma under regeringens prövning. Regeringen kunde också förbehålla sig tillstånds-

¹¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 435.

prövningen om en anläggning eller åtgärd kunde antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet.¹²

Vattenlagen

Genom en ändring i vattenlagen som trädde i kraft den 1 januari 1972 utvidgades Kungl. Maj:ts rätt väsentligt att pröva tillåtligheten av företag i vatten för att tillgodose behovet av allmän planering. Kungl. Maj:t skulle pröva tillåtligheten av företag i vatten som var av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet. En allmän utgångspunkt var att Kungl. Maj:t skulle pröva företag som absolut sett var mycket stora liksom företag vilka berörde ett förhållandevis stort antal sakägare eller på annat sätt i mycket väsentlig grad ingrep i bygdens förhållanden. Bestämmelserna var tillämpliga på bland annat kraftverksbyggen, vattenregleringar och företag för vattenförsörjning samt vattenavlednings- och invallningsföretag. Kungl. Maj:t kunde dels förordna om obligatorisk underställning för vissa typer av företag, dels genom särskilt beslut förbehålla sig prövningen av visst företag.¹³

9.4.2 Införandet av miljöbalken

I förarbetena till miljöbalken framhöll regeringen att det alltjämt var viktigt att regeringen behöll tillåtlighetsprövningen som en tidig och betydelsefull länk i prövningskedjan med andra myndigheter och domstolar och därigenom kunde utöva en politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler. Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan skulle vara bindande för den efterföljande prövningen på så sätt att om regeringen hade prövat tillåtligheten av en verksamhet kunde domstolar och andra prövningsmyndigheter inte pröva den frågan. Regeringen skulle pröva tillåtligheten av framför allt verksamheter som utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de som riskerar att skada människors hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp i miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser.¹⁴

¹² Prop. 1985/86:3, *Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning m.m.*, s. 124 f.

¹³ SOU 1970:40, *Revision av vattenlagen*, s. 38.

¹⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 436.

Regeringen ansåg att ett viktigt skäl för att regeringen och inte en tillståndsmyndighet skulle pröva vissa verksamheter var att det bör finnas ett politiskt ansvar för stora eller på annat sätt viktiga verksamheter som har betydelse för samhällsplaneringen i stort. Även om det skulle finnas en möjlighet för domstol att hänskjuta ärenden till regeringens prövning, var det med hänsyn till ärendenas karaktär lämpligast att regeringen i ett tidigt skede av beredningen fattade beslut om en verksamhet ska få komma tillstånd.¹⁵

Regeringen ansåg därför att naturresurslagens och vattenlagens bestämmelser om regeringsprövning skulle arbetas in i miljöbalken. Regeringens prövning skulle utgå från miljöbalkens allmänna hänsynsregler och övriga tillståndsregler. Samma miljökrav skulle nämligen ställas på en verksamhet som prövades av regeringen som på annan verksamhet. Denna ståndpunkt kan tyckas självklar eftersom de verksamheter som ska prövas av regeringen typiskt sett orsakar stor påverkan på omgivningen. Naturresurslagen var emellertid inte tydlig i detta avseende, även om tillämpningen hade inneburit hänsynstagande också till miljökrav. Regeringen förordade därmed ett klarläggande av att prövningen ska göras till skydd för människors hälsa och miljön i syfte att leva upp till miljöbalkens mål.¹⁶

Regeringen konstaterade vidare att gemensamt för de verksamheter som kan komma i fråga för regeringsprövning är att de generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen. Nästan all tillståndsprövning enligt miljöbalkens bestämmelser innebär visserligen att olika hänsyn måste beaktas och vägas mot varandra. Denna avvägning av olika intressen är dock särskilt markant vid den typ av verksamheter som var aktuell för regeringsprövning. Prövningen av vilken påverkan på omgivningen som kan tolereras i dessa fall rymmer inte sällan samhällsfrågor som bör lösas utifrån ett nationellt perspektiv. De bedömningar som ska göras omfattar ytterst politiska ställningstaganden. Regeringen framhöll att enskilda intressen ofta kan ställas mot allmänna intressen eller olika allmänna intressen mot varandra. Prövningen skulle därför enligt regeringen utformas så att en så allsidig sammanvägning som möjligt av olika hänsyn kunde åstadkommas.¹⁷

¹⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 436.

¹⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 436 f.

¹⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 437.

Regeringen ansåg sig ha de bästa förutsättningarna att inom ramen för uppställda normer göra de allmänna och samlade lämplighetsöverväganden som krävdes i dessa särskilda ärenden. Det utrymme för en friare prövning för regeringen i förhållande till balkens allmänna hänsynsregler som vissa remissinstanser efterlyste, ansåg regeringen fanns vid en prövning med utgångspunkt i det resonemang som redovisats.¹⁸

Obligatorisk regeringsprövning och prövning efter förbehåll

I förarbetena ansåg regeringen att dess tillåtlighetsprövning skulle vara obligatorisk för de verksamheter som räknas upp i miljöbalken. Verksamheterna skulle i huvudsak vara desamma som enligt naturresurslagen och vattenlagen, men omfatta något färre typer av vattenverksamhet. Även trafikanläggningar skulle omfattas. Regeringen skulle dessutom, liksom tidigare, kunna välja att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av andra verksamheter, bland annat om verksamheten kunde antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.¹⁹

Regeringen ansåg att en tillåtlighetsprövning efter förbehåll skulle kunna komma i fråga i följande fall.

1. Verksamheter som kunde antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet.
2. Verksamheter utanför de särskilda skydds- eller bevarandeområden som föreslogs i 7 kap. 28 § miljöbalken om verksamheten mer än obetydligt kunde skada naturvärdet inom området.
3. Vattenverksamheter med obetydlig miljöpåverkan i de älvsträckor som föreslogs skyddade enligt 4 kap. 6 § miljöbalken.

Den första och sista prövningsgrunden – verksamheter som kunde antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet och verksamheter i de skyddade älvsträckorna – motsvarade vad som gällde sedan tidigare enligt naturresurslagen och vattenlagen.

När det gällde verksamheter utanför skyddade områden där verksamheterna mer än obetydligt kunde skada naturvärdet inom området, var detta kriterium en nyhet som självständig prövningsgrund.

¹⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 437.

¹⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 438.

Regeringen konstaterade att skyddet för dessa områden följer av de åtaganden Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) medför. Undantag från skyddet kunde bara medges under de förutsättningar som angavs i aktuella EU-direktiv. Regeringen ansåg därför att det skulle ankomma på regeringen att pröva verksamheter där detta skydd kunde komma att hotas.

Regeringen bedömde dock att det var tillräckligt om regeringsprövningen gjordes fakultativ, det vill säga att regeringen genom ett särskilt beslut kunde förbehålla sig rätten att pröva ett ärende. Vidare bedömde regeringen att kriteriet för regeringsprövningen skulle skärpas så att sådan prövning blev aktuell redan om verksamheten kunde antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom de aktuella områdena.²⁰

Ändringar i miljöbalken

Ändringarna som genomfördes i miljöbalken 2005 innebar en minskning av de verksamheter som omfattas av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning. Miljöprövningen av de verksamheter som inte längre skulle omfattas av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen bedömdes bli effektivare eftersom ett prövningsmoment försvann och den sammanlagda handläggningstiden blev kortare.²¹

I motiven framhölls att ramarna för regeringens tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken var snävare än vad de var när regeringsprövningarna infördes genom äldre lagstiftning. Ett skäl till det var att regeringen måste utgå från miljöbalkens hänsynsregler samt övriga tillståndsregler. Det finns inte någon särreglering som skiljer regeringens prövning från annan tillståndsprövning av verksamheter som prövas enligt miljöbalken. Den miljörättsliga lagstiftningen har också blivit mer omfattande. Det ställs detaljerade krav på prövningsförfarandet och prövningsunderlagets utformning, vilket i stor utsträckning följer av EU:s miljölagstiftning och internationella regler samt den rättspraxis som finns på området både nationellt och inom EU.²²

Regeringen bedömde att det fanns ett inte obetydligt utrymme för politiska överväganden inom ramen för miljöbalkens bestämmelser om prövning av bland annat miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Det var därför fortfarande viktigt att regeringen hade

²⁰ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 439 f.

²¹ Prop. 2004/05:129, *En effektivare miljöprövning*, s. 80 f.

²² Prop. 2004/05:129 s. 80 f.

möjlighet att ingripa i prövningsförfarandet i fråga om vissa verksamheter.²³

Regeringen ansåg att en stor fördel med förändringen var den effektivisering som låg i att regeringen inte längre ägnade tid och resurser åt att handlägga de ärenden som mynnade ut i slutsatsen att regeringen borde avstå från tillåtlighetsprövningen. Möjligheterna till tillåtlighetsprövning i de fall där en sådan prövning var motiverad säkerställdes genom regeringens förbehållsrätt enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, genom skyldigheten för prövningsmyndigheten att överlämna ärendet till regeringen enligt 19 kap. 2 § eller 21 kap. 7 § miljöbalken samt genom att 2 kap. 9 och 10 §§ eller 7 kap. 29 § samma lag var tillämpliga.²⁴

Tidpunkten för regeringens förbehåll

En utgångspunkt enligt nuvarande reglering i miljöbalken är att regeringsprövningen ska ske tidigt i processen och som ett led i det ordinarie tillståndsförfarandet.²⁵ I betänkandet med förslag till miljöbalk föreslogs att det av 19 kap. 4 § andra stycket miljöbalken skulle framgå att regeringen ska lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande myndigheten innan denna har meddelat dom eller beslut om verksamhetens tillåtlighet.²⁶ Förslaget infördes dock inte. I stället anges i 17 kap. 3 § miljöbalken att regeringen omedelbart ska lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande myndigheten. Det finns inte någon förklaring i förarbetena till varför formuleringen ändrades. Det finns inte heller någon förklaring till vad som avses med uttrycket omedelbart. I kommentaren anges endast att tredje stycket innehåller en föreskrift om regeringens skyldighet att underrätta en tillståndsmyndighet om förbehållet.²⁷

Det finns alltså inte något uttryckligt förbud i nuvarande bestämmelse för regeringen att använda sig av förbehållsrätten efter att tillåtligheten har prövats i första instans. Tvärtom ger bestämmelserna intryck av att det är möjligt för regeringen att använda sig av förbehållsrätten även i ett sent skede av processen.

²³ Se även prop. 1997/98:45, del 1, s. 437.

²⁴ Prop. 2004/05:129, s. 80.

²⁵ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 436.

²⁶ SOU 1996:103, *Miljöbalken En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling*, del 1, s. 86.

²⁷ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 219.

Överlämnande i överinstans

I 23 kap. 7 § miljöbalken, som gäller prövningen i Mark- och miljööverdomstolen, anges att domstolen ska tillämpa bestämmelserna i 21 kap. 7 § miljöbalken som anger i vilka fall domstolen ska lämna över ärenden till regeringen. Bestämmelsen gäller även för rättegång i Högsta domstolen enligt 23 kap. 9 § miljöbalken.

Bestämmelserna om handläggningen i Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen ger alltså ett utrymme för att även en överinstans kan lämna över en verksamhet som omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken till regeringen för avgörande. Så har också skett i målet om Preemraff i Lysekil, se rubriken *Preemraff-målet*.

Miljöprövningsutredningens förslag

Miljöprövningsutredningen har i sitt betänkande²⁸ föreslagit att bestämmelsen i 17 kap. 3 § miljöbalken bör ändras och utformas i enlighet med formuleringen i 1983 års vattenlag. Utredningen menade att förutsebarheten och rättssäkerheten ökar om regeringen enbart får använda sig av sin förbehållsrätt tidigt i processen. Utredningen ansåg därför att det inte ska vara möjligt för regeringen att gå in i ett mål mellan tingsrätt och hovrätt eller mellan hovrätt och Högsta domstolen. Utredningen föreslog därför att om ett mål eller ärende om tillståndsprövning av en verksamhet pågår, ska regeringen besluta om förbehåll innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet. Ändringen skulle enligt förslaget införas genom att den lydelsen lades till i 17 kap. 3 § tredje stycket första meningen.²⁹

Handläggningsbestämmelserna för överinstans i 23 kap. 7 och 9 §§ miljöbalken som hänvisar till 21 kap. 7 § samma lag tar sikte på ett flertal olika situationer när domstolen ska överlämna ett mål till regeringen för avgörande, varav förbehållsrätten i 17 kap. 3 § miljöbalken är en sådan situation. Miljöprövningsutredningen föreslog därför inte några ändringar i dessa handläggningsbestämmelser. Utredningen konstaterade vidare att en konsekvens av att regeringen inte kan använda sin förbehållsrätt i överinstans är att hänvisningen i hand-

²⁸ SOU 2022:33.

²⁹ SOU 2022:33, s. 460.

läggningsbestämmelserna i den del som avser 17 kap. 3 § miljöbalken saknar praktisk betydelse för överinstansen.³⁰

Som en följd av förslaget att 17 kap. 3 § skulle ändras så att regeringen inte längre fick möjlighet att ta till sig en tillåtlighetsprövning när tillåtlighetsfrågan redan har avgjorts, fyllde en underrättelse enligt 17 kap. 5 § inte längre någon funktion om den gjordes efter denna tidpunkt. Utredningen föreslog därför att bestämmelsen skulle ändras så att det anges att underrättelse ska ske innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.³¹

9.4.3 Miljöbalkens bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning

Regeringsprövning efter förbehåll enligt 17 kap. 3 § miljöbalken

Det har inte ansetts möjligt att uttömmande ange alla verksamheter som bör omfattas av prövningsplikten i 17 kap. 1 § miljöbalken. Det har därför bedömts angeläget att ge regeringen möjlighet att i vissa fall pröva en verksamhets tillåtlighet.³² En del större anläggningar och projekt omfattas av den obligatoriska prövningsplikten i 17 kap. 1 § miljöbalken. Utöver prövningsplikten i 17 kap. 1 § miljöbalken finns en möjlighet för regeringen att utnyttja sin fakultativa tillåtlighetsprövning i 17 kap. 3 § miljöbalken. Regeringen förbehåller sig då rätten till tillåtlighetsprövning i det enskilda fallet.

Genom regleringen i 17 kap. 3 § miljöbalken kan regeringen efter förbehåll få till stånd en sådan prövning. Regeringen kan enligt första punkten i bestämmelsen förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva en verksamhet om den kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag och är av betydelse från de utgångspunkter som anges i 1 kap. 1 § miljöbalken. Som exempel på sådana verksamheter anges större infrastrukturprojekt och väg- och järnvägsprojekt inom naturkänsliga områden såsom till exempel fjällområden eller skärgårdar.³³

Enligt 17 kap. 3 § första stycket 2 miljöbalken kan regeringen förbehålla sig prövning om verksamheten utanför ett område som förtecknats enligt 7 kap. 27 § miljöbalken kan antas mer än obetydligt

³⁰ SOU 2022:33, s. 460.

³¹ SOU 2022 :33, s. 461.

³² Jämför prop. 1997/98:45, del 1, s. 439 f.

³³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 219.

skada naturvärdet inom området. De områden som räknas upp i 7 kap 27 § miljöbalken är

- särskilda skyddsområden enligt EU:s fågeldirektiv³⁴,
- särskilda bevarandeområden enligt EU:s art- och habitatdirektiv³⁵
- områden som bör skyddas eller är skyddade enligt internationella åtaganden eller nationella mål om skydd för naturområden.

I 17 kap. 3 § första stycket 3 miljöbalken ges regeringen möjlighet att förbehålla sig rätten till prövning av verksamheter som omfattas av 4 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Det gäller vattenkraftverk, vattenanläggningar och vattenöverledningar för kraftändamål i skyddade älvsträckor som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan och därför kan få komma till stånd.³⁶

Regleringen i 17 kap. 3 § miljöbalken ger en utökad möjlighet för regeringen att prövat tillåtligheten av en verksamhet även om den inte omfattas av 17 kap. 1 § miljöbalken. Tillåtlighetsprövningen görs på samma sätt.

Förfarandet

Överlämnande till regeringen för prövning av tillåtlighet, antingen enligt prövningsplikten i 17 kap. 1 § miljöbalken eller efter förbehåll enligt 17 kap 3 § miljöbalken, görs av den ordinarie prövningsmyndigheten. Sökanden ska alltså lämna in tillståndsansökan till ordinarie prövningsmyndighet, som i sin tur sammanställer underlaget och med ett eget yttrande överlämnar frågan till regeringen för prövning. Detta följer av 21 kap. 7 § miljöbalken och 19 kap. 2 § miljöbalken. Vilken myndighet som är prövningsmyndighet beror på vilken typ av verksamhet det rör sig om och enligt vilket lagrum verksamheten är tillståndspliktig.

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

³⁵ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

³⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 218 ff.

Regeringsprövningen är en tillåtlighetsprövning

I förarbetena till miljöbalken framhåller regeringen att en utgångspunkt för regeringsprövningen bör vara att prövningen främst ska gälla tillåtligheten av en verksamhet, det vill säga, om verksamheten ska få komma till stånd. I den prövningen ingår frågan om lokaliseringen av verksamheten. Regeringen borde enligt förarbetena också kunna bestämma särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. För att ta ställning till dessa frågor måste bland annat verksamhetens art, omfattning, miljöpåverkan, lokalisering med mera vara kända. Själva tillståndsbeslutet och villkor skulle dock fattas av en domstol eller annan prövningsmyndighet. Denna ordning överensstämmer med vad som gällde enligt naturresurslagen och vattenlagen.³⁷

Kraven på ansökans innehåll och möjligheten till undantag

Även om regeringsprövningen bara avser tillåtlighetsfrågan, det vill säga om verksamheten får komma till stånd och kan bedrivas på en viss plats, ställs det samma krav på tillståndsansökans innehåll som vid en tillståndsprövning. För att regeringen ska kunna ta ett välgrundat beslut krävs därmed att det finns ett tillräckligt underlag om verksamhetens art, omfattning, miljöpåverkan, lokalisering med mera. Det förutsätter i sin tur bland annat att det finns en väl genomförd miljökonsekvensbeskrivning i beslutsunderlaget. Kravet på specifik miljöbedömning för regeringens tillåtlighetsprövning framgår av 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken. Regeringen gör alltså en bedömning av om verksamheten uppfyller miljökraven i miljöbalken.

I och med att samma innehållskrav aktualiseras såväl vid regeringsprövningen som vid tillståndsprövning av miljöprövningsdelegation eller domstol, ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillämpas. En verksamhet ska inte tillåtas om det kvarstår en olägenhet efter vidtagna skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 2 kap. 2–6 §§ miljöbalken, om den riskerar att medföra skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. Detta framgår av den så kallade stoppregeln i 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken.

³⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 441 ff.

Regeringen har dock vid sin bedömning av en verksamhets tillåtlighet möjlighet att göra andra överväganden än den ordinarie prövningsmyndigheten. I 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken anges att en verksamhet som befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl. Olägenheterna av verksamheten ska vid bedömningen sättas i relation till verksamhetens samhällsnytta. För särskilda skäl krävs det att verksamheten medför så stora fördelar från allmän och enskild synpunkt att de klart överväger olägenheterna. Som exempel på verksamheter där särskilda skäl kan anses föreligga anges i lagmotiven anläggningar för behandling av farligt avfall, till exempel omhändertagande av batterier innehållande bly, vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen och vissa försvarsanläggningar.³⁸

Om en verksamhet medför en risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att miljön försämras avsevärt ska den enligt 2 kap. 9 § andra stycket miljöbalken inte tillåtas. En verksamhet med sådan miljöpåverkan kan inte tillåtas genom undantaget i 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken eftersom den av princip är otillåten. Regeringen har dock getts möjlighet att i mycket speciella undantagsfall medge dispens från denna bestämmelse genom 2 kap. 10 § miljöbalken, så kallad regeringsdispens. För sådan dispens krävs det att verksamheten är av synnerlig betydelse ur allmän synpunkt.³⁹

I motiven tas sysselsättning upp som exempel på vad som kan vara av betydelse ur allmän synpunkt och det måste finnas en klar övervikt på nyttosidan. Det innebär att fördelarna från allmän synpunkt måste klart överväga olägenheterna av verksamheten.⁴⁰ Det finns dock ingen möjlighet för regeringen att tillåta en verksamhet som befaras försämra det allmänna hälsotillståndet, 2 kap. 10 § första stycket miljöbalken. Av 2 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken följer att vad som anges i första och andra stycket i 2 kap. 9 § inte gäller om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § miljöbalken.

³⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 26 ff.

³⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 28.

⁴⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 27 f.

Regerings beslutens bindande verkan vid tillståndsprövningen

Det är sparsamt reglerat hur regeringens tillåtlighetsbeslut ska behandlas vid efterkommande tillståndsprövning enligt miljöbalken. Den bestämmelse som finns om tillåtlighetsbeslutets bindande verkan gäller vattenverksamhet. I 11 kap. 23 § första stycket 1 miljöbalken anges att en vattenverksamhet, som ingår som en del i en större verksamhet som tillåtlighetsprövats av regeringen och bedömts tillåtlig, ska beviljas tillstånd i efterföljande tillståndsprövning. Utöver denna bestämmelse finns inte någon annan uttrycklig reglering i miljöbalken som anger hur tillåtlighetsbeslutet ska behandlas.

I motiven till balken uttalades dock att ett av regeringen beviljat tillåtlighetsbeslut bör vara bindande i den efterföljande tillståndsprövningen och att det ankommer på ordinarie prövningsmyndighet att fastställa närmare villkor och bevilja tillstånd, men inte att pröva tillåtlighetsfrågan ytterligare.⁴¹

Frågan aktualiserades i prövningen av Botniabanan, MÖD 2006:44. Sökanden Banverket ville bygga en järnväg mellan Nordmaling och Umeå genom särskilda skyddsområden i Umeälvens delta och verksamheten krävde därför tillstånd enligt 7 kap. 28 a § och 11 kap. miljöbalken. Regeringen hade prövat tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § miljöbalken och verksamheten hade förklarats tillåtlig. Frågan i mark- och miljööverdomstolen var bland annat vilken rättsverkan regeringens tillåtlighetsbeslut skulle få i tillståndsprövningen. Mark- och miljööverdomstolen slog fast att regeringens tillåtlighetsbeslut var bindande för efterkommande tillståndsprövning med hänvisning dels till de ovan angivna motivuttalandena, dels till regleringen i 11 kap. 23 § första stycket 1 miljöbalken.

Frågan aktualiserades även vid de två rättsprövningarna av Botniabanan, RÅ 2004 ref. 108 och RÅ 2008 ref. 89, samt Europadomstolens dom den 25 september 2014, Karin Andersson med flera mot Sverige. I det sistnämnda fallet, som också gällde Botniabanan, slog Europadomstolen fast att Sverige brutit mot artikel 6 i Europakonventionen.

I MÖD 2006:44 klargjordes därmed att regeringens tillåtlighetsbeslut är bindande för de tillståndsprövningar som görs enligt miljöbalken.⁴² Prövningsmyndighetens uppgift, efter det att regeringen

⁴¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 436 och 443 samt prop. 1997/98:45, del 2, s. 203.

⁴² Prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*, s. 99.

beslutat att verksamheten ska vara tillätlig, är bara att fastställa de närmare villkoren för verksamheten och bevilja tillstånd enligt 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken.

I NJA 2013 s. 613 konstaterade Högsta domstolen dock att rättskraften i en tillåtlighetsdom inte sträcker sig längre än till sådant som har prövats och att frågan om hur långt rättskraften sträcker sig är beroende av vilka frågor domstolen har att ta ställning till genom en tillåtlighetsdom. Högsta domstolen slog också fast att en uppdelning av prövningen i två etapper, först tillåtlighet och sedan tillstånd, inte får leda till att tillstånd meddelas utan att samtliga frågor som ska ingå i tillståndsprövningen verkligen blir bedömda i något skede. Domstolen anförde vidare att tolkningen och tillämpningen av reglerna om en särskild tillåtlighetsdom i 22 kap. 26 § miljöbalken måste anpassas till de krav som följer av unionsrätten samt att domstolen vid tillståndsprövningen först ska ta ställning till om en bedömning som uppfyller unionsrättens krav har skett i tillåtlighetsdomen. Detta antog Högsta domstolen mer sällan vara fallet med hänsyn till att det närmare innehållet i tillståndet och villkoren återstod att fastställa. Den samlade bedömningen ska göras vid tillståndsprövningen och tillåtlighetsdomens rättskraft hindrade inte detta. Avgörandet rörde en prövning av tillåtligheten som utförts av domstol, men utredningen bedömer att principen om ett tillåtlighetsbesluts rättsverkan gäller även beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken.⁴³

Myndigheters skyldighet att underrätta regeringen

För att regeringen ska få kunskap om kommande verksamheter som bör bli föremål för tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken ska en myndighet eller kommun som får kännedom om sådana verksamheter underrätta regeringen om detta. Det framgår av 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken. Trafikverkets skyldighet att årligen informera om byggande av väg- och järnvägar anges i 17 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

En särskilt reglerad underrättelseskyldighet finns för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i 4 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Enligt bestämmelsen ska

⁴³ Jämför Darpö, Jan (2012), *EU-rätten och den processuella autonomi på miljöområdet – Om det svenska systemet med tillåtlighetsförklaringar och mötet med europarätten*, s. 14, samt Darpö, Jan (2013), *Bunge-täkten i Högsta domstolen*, s. 3.

verket eller myndigheten i god tid innan målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas anmäla till regeringen om det är fråga om tillstånd till miljöfarlig verksamhet vars tillåtlighet bör prövas av regeringen. Någon närmare precisering av när underrättelse ska ske framgår inte av bestämmelsen och den är inte heller uttryckligen avgränsad till huvudförhandling i första instans.

I 1 § förordningen om vattenverksamheter finns en motsvarande skyldighet för Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen att underrätta regeringen. Av bestämmelsen följer att myndigheten, i god tid innan målet eller ärendet sätts ut till huvudförhandling eller sammanträde, eller innan tillståndsbeslut meddelas, ska underrätta regeringen.

I 26 § miljöbedömningsförordningen finns en hänvisning till underrättelseskyldigheten enligt 17 kap. 5 § miljöbalken, men enligt den bestämmelsen inträder skyldigheten att underrätta regeringen redan under samrådet, det vill säga i ett tidigt skede av målets handläggning och innan det når första instans.

9.4.4 Ärenden för vilka regeringen förbehållit sig prövningen

Av förarbetena till miljöbalken framgår att regeringen har förbehållit sig prövningen enligt naturresurslagen när det gäller till exempel anläggning av flygplats i Karlstad kommun, den tredje rullbanan vid Arlanda flygplats, nyanläggning av rangerbangård, utvidgning av tillverkning av pappersmassa och havsbaserad fiskodling. Likaså har regeringen förbehållit sig prövningen av vattenföretag som avses i 3 kap. 6 § tredje stycket naturresurslagen, det vill säga sådana vattenföretag som på grund av sin obetydliga miljöpåverkan kan få utföras i annars skyddade vattendrag. Med stöd av bemyndigandet i den bestämmelsen har regeringen förbehållit sig att pröva tillåtligheten av bland annat Brunnsbergs kraftverk i Österdalälven i Älvdalens kommun, ombyggnad av Långfors kraftstation i nedre Lången i Krokoms kommun samt Hemlinges med fleras vattenkraftverk i Gideälven i Bjurholms och Örnsköldsviks kommuner.⁴⁴

I konstitutionsutskottets granskningsbetänkande hösten 2020⁴⁵ anges att regeringen förbehållit sig prövningen av tillåtligheten av en

⁴⁴ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 434 f.

⁴⁵ Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10 s. 165.

verksamhet med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken vid åtta tillfällen. Besluten föregick i sju av fallen av en underrättelse från en statlig myndighet eller en kommun. I ett av fallen föregicks beslutet av en underrättelse från en enskild.

Av de åtta prövade ärendena rör endast två av dem frågor som omfattas av utredningens direktiv eftersom dessa grundar sig på underrättelse enligt 17 kap. 5 § miljöbalken. Dessa ärenden redogörs för nedan.

Preemraff-målet

Bakgrunden i Preemraff-målet⁴⁶ är i korthet följande. I Lysekil har det funnits ett raffinaderi sedan 1970-talet. Preem ansökte i december 2016 vid mark- och miljödomstolen om fortsatt och utökad verksamhet vid anläggningen. Domstolen lämnade i november 2018 bolaget tillstånd i huvudsak i enlighet med ansökan.

Domen överklagades av ett flertal parter och Mark- och miljööverdomstolen meddelade i juni 2019 prövningstillstånd i målet. Under målets handläggning i Mark- och miljööverdomstolen underrättade Naturvårdsverket i augusti 2019 regeringen om målet med stöd av 17 kap. 5 § miljöbalken. I slutet av augusti samma år beslutade regeringen med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken att tillåtligheten av den ansökta verksamheten skulle prövas av regeringen. I enlighet med 21 kap. 7 § miljöbalken överlämnade sedan Mark- och miljööverdomstolen tillåtlighetsfrågan till regeringen med eget yttrande för prövning. I yttrandet bedömde domstolen att verksamheten var tillåtlig. I en skrivelse till regeringen i september 2020 återkallade Preem sin ansökan.

Konstitutionsutskottets granskning av Preemraff-målet

Regeringens hantering av ärendet granskades av Konstitutionsutskottet under hösten 2020.⁴⁷ I sitt ställningstagande uttalade utskottet bland annat följande.⁴⁸

⁴⁶ Mark- och miljööverdomstolens beslut 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18.

⁴⁷ Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10, s. 153–176.

⁴⁸ Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10, s. 5.

Ett beslut av regeringen om att förbehålla sig prövningen bör fattas så tidigt som möjligt i processen. Något formellt hinder mot att fatta ett sådant beslut i ett senare skede finns dock inte, t.ex. om nya omständigheter framkommer. Det är dock viktigt att understryka att strävan från regeringens och myndigheternas sida måste vara att frågor om att regeringen ska pröva tillåtligheten väcks redan i första instans. Det finns i ärenden av det aktuella slaget intresseavvägningar som kan motivera en prövning av regeringen, och dessa intresseavvägningar bör som regel vara kända när en ansökan ligger hos en mark- och miljödomstol. Utskottet vill i detta sammanhang därför framhålla principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen, och mot bakgrund av denna princip bör regeringen iaktta försiktighet i fråga om att ta över tillåtlighetsprövningen i ett sent skede. Ju högre instans målet behandlas i desto större försiktighet måste iakttas.

Göteborg–Borås och Hässleholm–Lund, delar av utbyggnaden av nya stambanor

Regeringen beslutade den 8 oktober 2020 att förbehålla sig prövningen av delar av utbyggnaden av nya stambanor på sträckan Göteborg–Borås och Hässleholm–Lund. I beslutet uppgavs att Trafikverket i sin årliga underrättelse till regeringen om byggande av väg- och järnvägar för vilka regeringen får förbehålla sig prövningen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken angett att de två sträckorna för stambana uppfyller kriterierna för en sådan prövning. Regeringen bedömde att utbyggnaden kunde antas få sådan betydande omfattning eller bli av ett sådant slag som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken och att det sammantaget fanns skäl för att tillåtlighetspröva objekten enligt 17 kap. 3 § miljöbalken.⁴⁹ Ärendet handläggs hos Trafikverket och har ännu inte överlämnats till regeringen när detta betänkande går i tryck.

Bestämmelser om intresseavvägningar i miljöbalken

I miljöbalken finns bestämmelser som ska tillämpas vid prövningen av bland annat miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och som innebär att avvägningar måste ske mellan olika intressen. Ett enskilt intresse kan till exempel vara en markägares rätt att använda sin mark och sitt vatten. Ett allmänt intresse kan vara allmän dricksvattenförsörjning eller skydd av ett naturområde. För några av dessa

⁴⁹ Regeringens beslut den 8 oktober 2020 i ärende M 2020/00743.

avvägningar gäller att de ska hänskjutas till regeringen och för andra finns det inte något sådant krav. I detta avsnitt beskrivs några av de avvägningsbestämmelser som förekommer i andra kapitel i miljöbalken samt vilken instans som ska fatta beslut i frågan. Beskrivningen syftar till att lyfta fram vilka faktorer som aktualiserar ett överlämnande av ett ärende till regeringen för avgörande.

Slutavvägning enligt 2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken

Enligt 2 kap. 9 § miljöbalken får en verksamhet eller åtgärd som kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som krävs enligt balken, endast bedrivas eller åtgärden vidtas om det finns särskilda skäl. Av 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken framgår att prövningsmyndigheten inte själv får tillåta verksamheten i sådana fall, utan att frågan ska underställas regeringen för avgörande. I 2 kap. 9 § andra stycket miljöbalken anges dock att en verksamhet eller åtgärd inte får bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt.

I 2 kap. 10 § miljöbalken anges att regeringen kan tillåta en verksamhet eller åtgärd som är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt, även om förutsättningarna är sådana som anges i 2 kap. 9 § andra stycket miljöbalken. Det gäller dock inte om verksamheten eller åtgärden kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet. Ett sådant beslut får förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Miljöbalksutredningen motiverade förslaget till 2 kap. 10 § miljöbalken med att regeringen borde ha möjlighet att i mycket speciella situationer tillåta verksamheter eller åtgärder av synnerlig betydelse från allmän synpunkt, till exempel på grund av tunga arbetsmarknadspolitiska, försvarspolitiska eller liknande skäl. Enligt utredningen skulle regeringen dock aldrig få tillåta verksamhet som kunde befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.⁵⁰ Regeringen ansåg att en tillståndsmyndighet som finner att den skadenivå som beskrivs i 2 kap. 9 § miljöbalken kommer att överskridas, men att förutsättningarna för undantag enligt 2 kap. 10 § miljöbalken finns, ska

⁵⁰ SOU 1996:103, s. 458.

underställa frågan regeringens prövning. Detsamma skulle gälla om villkor för att tillgodose balkens regler förhindrade att verksamheten kunde komma till stånd. Regeringen borde nämligen ha det bästa underlaget för att göra relevanta avvägningar mellan dels olika allmänna intressen, dels allmänna och enskilda intressen.⁵¹

Riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken om hushållning med mark- och vattenområden inklusive riksintressen ska tillämpas av myndigheterna vid prövning av ärenden och mål, men inte i övrigt. Avvägningar med hänsyn till dessa ska således endast ske i de fall reglerna är tillämpliga, det vill säga i de fall verksamheten ska prövas av domstol eller annan myndighet, men inte vid till exempel tillsyn.⁵²

I flera bestämmelser i 3 kap. miljöbalken används uttrycket att de intressen som anges i kapitlet så långt möjligt ska skyddas från åtgärder som kan skada eller hindra dem. Om ett område eller en del av det behövs för en anläggning som är av riksintresse för totalförsvaret ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken totalförsvarsintresset ges företräde. I förarbetena till miljöbalken framgår att i uttrycket ”så långt möjligt” ligger att den avvägning som ska göras mellan det skyddade intresset och motstående intressen ska innefatta hänsyn till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd en bestämmelse i 3 kap. ger. I första hand är avsikten att ge utrymme i det enskilda fallet för samhällsekonomiska hänsynstaganden, till exempel med hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen ska dock vägas in. Denna prövning ligger på tillståndsmyndigheten och det finns inte något krav på att hänskjuta en sådan bedömning till regeringen.⁵³ Riksintresse nämns dock i förarbetena till 21 kap. 7 § miljöbalken som exempel på en situation då en prövande myndighet ska lämna över målet till regeringen.⁵⁴

⁵¹ Prop. 1997/98 :45, del 1, s. 239.

⁵² Prop. 1997/98:45, del 1, s. 219.

⁵³ Prop. 1997/98 :45, del 2, s. 30.

⁵⁴ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 467.

Regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken

Av 17 kap. miljöbalken framgår att regeringen för vissa verksamheter ska pröva tillåtligheten och har möjlighet att även för andra verksamheter förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en verksamhet, se avsnitt 9.2.1. Miljöbalksutredningen föreslog att regeringen i sina beslut om tillåtlighet för en verksamhet, förutom meddelande om verksamheten får komma till stånd och om lokaliseringen godtas, även skulle få meddela särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Det kan till exempel röra sig om att sökanden ska betala ett penningbelopp eller vidta åtgärder för att förebygga och kompensera skador. Villkoren kan även avse andra allmänna intressen till exempel närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen.⁵⁵

Överlämnande till regeringen enligt 21 kap. miljöbalken

I 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken stadgas att om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen.

Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. I förarbetena till bestämmelsen framförde regeringen att utgångspunkten för om ett mål eller ärende bör överlämnas till regeringen bör vara om ärendet verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Som exempel nämns att ärendet berör områden av riksintresse. Frågor som rör försvaret är regelmässigt av riksintresse.⁵⁶

⁵⁵ SOU 1996:103, s. 460.

⁵⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 467.

10 Undantag från MKB-direktivet

10.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att analysera och föreslå ett genomförande som möjliggör införandet av undantagen i artikel 1.3 och 2.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet). Utredningen redovisar i avsnitt 10.2 en bedömning av förutsättningarna för att införa undantag och vad undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet kan avse. Utifrån den bedömningen redovisas i avsnitt 10.3 och 10.4 förslag och bedömningar i fråga om hur undantagen enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet kan genomföras i svensk rätt.

Redovisningen omfattar inte frågan hur undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet kan och bör genomföras i fråga om sektorslagstiftning, och inte heller frågan huruvida den svenska kris- och beredskapslagstiftningen under vissa förutsättningar kan anses motsvara undantagen enligt MKB-direktivet.

10.2 Förutsättningarna för att införa undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet

Bedömning: Undantag från MKB-direktivet kan avse formella krav i prövningen och miljöbedömningen av sådana verksamheter eller åtgärder som omfattas av MKB-direktivet och som bedöms medföra betydande miljöpåverkan. Undantag kan aktualiseras i situationer där det är tidskritiskt att en verksamhet eller åtgärd genomförs. Utrymmet för undantag begränsas i vissa avseenden av krav i unionsrätten och internationell rätt samt av krav på underlag som följer av de regelverk som en verksamhet eller åtgärd ska prövas mot.

Utrymmet för undantag enligt unionsrätten

MKB-direktivet innebär krav på att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges. I det ingår att en miljökonsekvensbedömning ska göras i prövningen av tillstånd för sådana projekt som kan medföra en betydande miljöpåverkan.

I bilaga 1 till direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan och för vilka miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriskt.

I bilaga 2 till direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning bör göras. Vid bedömningen av om en miljökonsekvensbedömning ska göras för projekt som anges i bilaga 2 till direktivet ska de urvalskriterier som anges i bilaga 3 till direktivet tillämpas. Denna del kallas vanligen för behovsbedömning (engelskans *screening*).

I fråga om de projekt för vilka en miljökonsekvensbedömning ska göras ställer direktivet krav på att verksamhetsutövaren ska utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning, vars innehåll regleras i den sista bilagan till direktivet, bilaga 4. Vilka krav som i det enskilda fallet kan ställas på en miljökonsekvensbeskrivning avgörs från fall till fall (avgränsning, engelskans *scoping*). Processen innefattar även samråd, granskning och bedömning och avslutas med ett beslut i frågan om tillstånd. För de verksamheter och åtgärder som inte bedöms ha en betydande miljöpåverkan eller som inte finns upptagna på vare sig bilaga 1 eller 2 ställer MKB-direktivet inte några krav på vare sig tillståndsplikt eller en bedömning av deras miljöpåverkan.

MKB-direktivet uppställer alltså formella krav på hur prövningen ska gå till för sådana projekt som kan medföra en betydande miljöpåverkan. MKB-direktivet innehåller inte några materiella krav, det vill säga krav för att skydda människors hälsa och miljön som verksamheten eller åtgärden ska uppfylla.

MKB-direktivet ger vissa möjligheter till undantag från kraven i direktivet. Eftersom MKB-direktivet inte innehåller några materiella krav kan undantag enligt direktivet inte avse sådana krav som en

verksamhet eller åtgärd ska prövas mot. Det innebär att de materiella krav i miljöbalken som syftar till att skydda människors hälsa och miljön ska uppfyllas även om undantag medges.

Möjligheterna till undantag regleras i artikel 1.3 respektive artikel 2.4 i direktivet. Enligt artikel 1.3 får medlemsstaterna, efter bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, besluta att inte tillämpa direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser om de anser att det skulle inverka negativt på dessa syften.

Enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet får medlemsstaterna i undantagsfall (engelskans *exceptional cases*) undanta ett visst projekt från direktivets bestämmelser om tillämpningen av bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte. Detta gäller förutsatt att målen i direktivet uppfylls. Av artikel 2.4 framgår att om ett undantag aktualiseras ska medlemsstaten

a) undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig,

b) se till att uppgifter som erhållits genom en sådan annan form av bedömning som avses i led a, uppgifter om beslut att bevilja undantag samt skälen för detta görs tillgängliga för den berörda allmänheten, och

c) innan tillstånd ges, informera Europeiska kommissionen om skälen för undantaget samt, när det är tillämpligt, bifoga de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

Det finns alltså inget krav om att direktivets mål ska uppfyllas vid undantag enligt artikel 1.3 medan ett sådant krav finns för undantag enligt artikel 2.4. Det finns emellertid inte någon artikel i MKB-direktivet som uttryckligen anger direktivets mål. Kommissionen har i ett tillkännagivande gett vägledning om hur medlemsstaterna ska tillämpa möjligheten till undantag enligt MKB-direktivet.¹ Enligt vägledningen är det grundläggande syftet med MKB-direktivet, vilket kan utläsas av artikel 2.1, att verksamheter och åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska omfattas av ett krav på tillstånd och att det ska göras en bedömning av verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan. Det innebär att kraven på processen, från

¹ Europeiska kommissionens tillkännagivande, *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, 14 november 2019, s. 2.

framtagande av information till säkerställande av tillgång till rättslig prövning, inte endast är formella krav utan syftar till att i största möjliga utsträckning säkerställa att målen med direktivet uppfylls.² Av detta följer att utrymmet för undantag enligt artikel 2.4 är snävare än enligt artikel 1.3.

Genom en ändring av MKB-direktivet 2014³ klargjordes att undantag enligt artikel 1.3. i MKB-direktivet endast får ges för verksamheter och åtgärder som enbart avser försvaret eller projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser. För ett undantag krävs även att en tillämpning av direktivet skulle få en negativ inverkan på dessa syften. Enligt kommissionens vägledning måste medlemsstater som tillämpar undantaget visa att tillämpningen av direktivet skulle vara kontraproduktiv för att uppnå syftet med verksamheten eller åtgärden i fråga.⁴

I kommissionens vägledning uttalas att möjligheten till undantag vid civila olyckor och kriser enligt artikel 1.3 inte omfattar verksamheter och åtgärder som syftar till att förebygga sådana nödsituationer. Undantag är i allmänhet endast motiverade om den nödsituation som gav upphov till projektet inte kunde ha förutsetts eller, om den hade kunnat förutses, projektet inte hade kunnat genomföras tidigare. Det är enligt kommissionens vägledning osannolikt att undantaget för beredskap vid civila olyckor och kriser är tillämpligt om det syftar till att möta en situation som både kan förutses och förebyggas.⁵

Enligt artikel 2.4 är en förutsättning för undantag att en tillämpning av MKB-direktivets bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens eller åtgärdens syfte, och undantaget ska alltså endast tillämpas i undantagsfall (engelskans *exceptional cases*). Enligt kommissionens vägledning innebär detta att det ska vara omöjligt att uppfylla de fullständiga kraven i direktivet utan att syftet med projektet äventyras.⁶ EU-domstolen har även uttryckt att för att räknas som ett undantagsfall enligt artikel 2.4 måste medlemsstaten visa att risken för de konsekvenser som verksamheten eller åtgärden ska avhjälpa är rimligt sannolik. I samma mål uttryckte

² Europeiska kommissionen (2019), s. 17.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

⁴ Europeiska kommissionen (2019), s. 13.

⁵ Europeiska kommissionen (2019), s. 20.

⁶ Europeiska kommissionen (2019), s. 16.

domstolen att det planerade projektet också måste vara så brådskande att det kan motivera att någon miljökonsekvensbedömning inte görs.⁷

Mot bakgrund av det som nu har redovisats bedömer utredningen att ett centralt kriterium för att undantag ska komma i fråga är att det är tidskritiskt att en verksamhet eller åtgärd behöver genomföras. I annat fall bör direktivets krav på tillstånd och miljökonsekvensbedömning alltid kunna uppfyllas.

Artikel 2.4 har tillämpats i mycket få fall inom EU. Exempel på ärenden som har ansetts uppfylla kriterierna för att utgöra ett undantagsfall är behov av att trygga gasförsörjning, att tillgodose ett strategiskt intresse för förnybara energikällor och att uppfylla offentliga myndigheters politiska åtaganden på hög nivå för att bygga upp förtroende mellan olika grupper i samband med bredare försoningsförhandlingar.⁸ I samtliga dessa fall var projektets angelägenhetsgrad sådan att det ansågs strida mot allmänintresset och utgöra ett hot mot politisk, administrativ eller ekonomisk stabilitet och säkerhet om projektet inte genomfördes. Enligt kommissionens vägledning finns det i en sådan situation ett visst – om än begränsat – utrymme för att tillämpa undantag förutsatt att alla villkor är uppfyllda.⁹

Enligt både artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet krävs att en bedömning görs i det enskilda fallet av om ett undantag kan beviljas, och undantag får inte beviljas för en hel projektkategori eller typ av verksamhet eller åtgärd. Eftersom i synnerhet artikel 2.4, men i viss mån även artikel 1.3, har ett brett tillämpningsområde i fråga om vilka verksamheter som kan komma i fråga för ett undantag kan det vara en stor skillnad mellan de verksamheter och åtgärder som kan bli aktuella för ett undantag och de situationer som föranleder ett undantag. Därmed kan också förutsättningarna se olika ut i fråga om det är möjligt och lämpligt att till exempel pröva en fråga om tillstånd utan en fullständig miljöbedömning.

Kommissionen framhåller i sin vägledning att undantag innebär avsteg från allmänna bestämmelser och att de därmed ska tillämpas restriktivt, vilket EU-domstolens praxis bekräftar.¹⁰ Restriktivitet bör därför utgöra en utgångspunkt i det svenska genomförandet.

⁷ EU-domstolens dom i mål C-411/17, *Doel*, punkt 97 och 101.

⁸ Europeiska kommissionen (2019), s. 16.

⁹ Europeiska kommissionen (2019), s. 16.

¹⁰ Se EU-domstolens dom i mål C-435/97, *Bolzano*.

Enligt artikel 2.3 i MKB-direktivet ska medlemsstaterna se till att det finns samordnade och/eller gemensamma förfaranden när det föreligger en skyldighet att göra en miljökonsekvensbedömning av ett projekt såväl enligt MKB-direktivet som enligt art- och habitatdirektivet¹¹ och/eller fågeldirektivet¹². Även när det föreligger skyldighet att göra en miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivet och annan EU-lagstiftning får medlemsstaterna enligt artikel 2.3 se till att det finns sådana samordnade och/eller gemensamma förfaranden. Enligt det samordnade förfarandet ska medlemsstaterna sträva efter att samordna de olika individuella bedömningarna av ett visst projekts miljöpåverkan genom att utse en myndighet för detta syfte, och enligt det gemensamma förfarandet ska medlemsstaterna sträva efter att göra en samlad bedömning av ett visst projekts miljöpåverkan. Kommissionen har i ett tillkännagivande gett vägledning om hur medlemsstaterna kan effektivisera olika miljöbedömningar inom ramen för gemensamma eller samordnade förfaranden.¹³ Av det nu redovisade följer att det finns begränsningar i förutsättningarna att göra undantag enligt MKB-direktivet i de fall formella krav på underlag och bedömningen av ett visst projekts miljöpåverkan gäller enligt övrig EU-lagstiftning.

Dessutom kan krav på tillstånd för vissa verksamheter och åtgärder gälla enligt övrig EU-lagstiftning. Detta gäller till exempel för verksamheter eller åtgärder som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (industriutsläppsdirektivet). Det pågår inom EU förhandlingar om att revidera industriutsläppsdirektivet. En fråga som ses över är bland annat om direktivet ska innehålla möjligheter till undantag i krissituationer från krav på utsläppsvärden som inte får överskridas. Undantag enligt MKB-direktivet kan därför inte avse kravet på tillstånd i det fall en verksamhet eller åtgärd omfattas av krav på tillstånd enligt övrig EU-lagstiftning. Även i andra avseenden kan krav i EU-lagstiftningen innebära begränsningar i hur undantagen kan

¹¹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet).

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).

¹³ Se Europeiska kommissionens tillkännagivande, *Kommissionens vägledande dokument om effektivisering av miljöbedömningar som utförs enligt artikel 2.3 i direktivet om miljökonsekvensbedömning (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2014/52/EU)*, 2016/C 273/01, 27 juli 2016.

tillämpas, till exempel miljöinformationsdirektivet som uppställer krav på tillgång till miljöinformation.¹⁴

MKB-direktivet är meddelat med stöd av artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det utgör därmed ett så kallat minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna enligt artikel 193 i samma fördrag får tillämpa en högre skyddsnivå för miljön än vad unionsrätten kräver, men inte en lägre. Det innebär att Sverige kan välja att ha en högre skyddsnivå vid ett undantag jämfört med MKB-direktivet, antingen generellt eller i det enskilda fallet så länge det finns stöd för det i genomförandet.

Utrymme för undantag enligt internationell rätt

Utöver de begränsningar för att tillämpa undantagen i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet som följer av direktivet och EU-rätten i övrigt, innebär internationell rätt i vissa avseenden ytterligare begränsningar i hur dessa undantag kan tillämpas.

Esbo-konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang¹⁵ syftar till att säkerställa att dess parter bedömer vissa verksamheters miljöpåverkan i ett tidigt skede av planeringen, och att de underrättar och samråder med varandra om de verksamheter som förtecknas i konventionen och som sannolikt kommer att få betydande negativa gränsöverskridande effekter. Enligt konventionens artikel 2.8 begränsar inte bestämmelserna i konventionen parternas rätt att bland annat genom lagstiftning skydda uppgifter vars tillhandahållande skulle kunna skada industri- och affärshemligheter eller nationell säkerhet. Bortsett från detta medger inte konventionen några undantag i fråga om skyldigheten att samråda med andra länder om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i dessa länder.

I Århuskonventionen¹⁶ regleras tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Artikel 4 i Århuskonventionen reglerar kravet på tillgång till miljöinformation, och av artikel 4.1 framgår den grund-

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.

¹⁵ Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbo-konventionen), SÖ 1992:1.

¹⁶ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen), SÖ 2005:28.

läggande skyldigheten att se till att myndigheter på begäran ger allmänheten tillgång till miljöinformation inom ramen för den nationella lagstiftningen. Av konventionens artikel 4.3 och 4.4 framgår i vilka fall en begäran om miljöinformation får avslås, bland annat om utlämnandet skulle få negativa följder för internationella förbindelser, det nationella försvaret eller allmän säkerhet.

Allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter regleras i artikel 6 i Århuskonventionen. Skyldigheterna enligt artikel 6 ska tillämpas i fråga om beslut huruvida sådana föreslagna verksamheter ska tillåtas som anges i bilaga I till konventionen, och även, i enlighet med nationell rätt, för andra verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön. När det gäller innebörden av dessa skyldigheter framgår bland annat av artikel 6.2 att den berörda allmänheten i beslutsprocesser om miljön på ett tidigt och lämpligt stadium ska informeras på ett effektivt sätt om den tänkta beslutsprocessen, däribland om allmänhetens möjligheter att delta och vilken miljöinformation av betydelse om den föreslagna verksamheten som finns tillgänglig. Av artikel 6.7 i Århuskonventionen framgår att allmänhetens deltagande i beslutsprocessen ska innefatta en möjlighet att skriftligen eller, i förekommande fall, vid en offentlig utfrågning eller ett offentligt möte med sökanden lämna alla synpunkter, upplysningar, analyser eller åsikter som den anser vara av betydelse för den föreslagna verksamheten. Utöver dessa skyldigheter innehåller artikel 6 en rad andra skyldigheter i syfte att säkerställa allmänhetens deltagande i beslutsprocesser.

Enligt artikel 6.1 c i Århuskonventionen kan parterna, om det är föreskrivet i den nationella rätten, i varje enskilt fall besluta att inte tillämpa bestämmelserna i artikel 6 på föreslagna verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften om en sådan tillämpning skulle inverka menligt på dessa syften. I den vägledning som FN:s ekonomiska kommission för Europa, UNECE, har tagit fram för Århuskonventionen konstateras att begreppet nationellt försvar inte definieras i konventionen, men att det är underförstått att den gängse tolkningen enligt internationell rätt ska tillämpas. Vägledningen anger också att många länder som har genomfört möjligheten till undantag har gjort en snäv tolkning av begreppet.¹⁷ I vägledningen rekommenderas parterna till konventionen att införa tydliga kriterier för

¹⁷ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *Aarhus Convention Implementation Guide*, 2 uppl., 2014, s. 86.

tillämpning av undantaget enligt artikel 6.1 c, samt krav på att en undersökning ska göras från fall till fall av om en tillämpning av reglerna om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser skulle påverka verksamhetens eller åtgärdens syfte negativt.¹⁸

I artikel 9 regleras skyldigheter i fråga om tillgång till rättslig prövning. Konventionen ger inga möjligheter till undantag från kravet på tillgång till rättslig prövning.

Det finns inga undantag i Århuskonventionen som tar sikte på civila olyckor och kriser enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet eller på de situationer som kan aktualisera undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet. I samband med den omfattande spridningen av sjukdomen covid-19 uttalade Århuskonventionens efterlevnadskommitté att inte ens i en sådan kris fick de bindande rättigheter som konventionen innebär inskränkas. Vidare uttalade efterlevnadskommittén att om etablerade processer för att säkerställa allmänhetens rätt till information, deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning inte är tillgängliga måste alternativa åtgärder tillämpas för att uppfylla konventionens krav.¹⁹

Hur har MKB-direktivets krav på tillstånd och miljökonsekvensbedömning genomförts i svensk rätt?

För att analysera hur undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet kan införas är det av vikt att närmare belysa hur direktivet har genomförts i svensk rätt.

De typer av projekt som omfattas av direktivet är dels sådana som i Sverige tillståndsprövas enligt miljöbalken – miljöfarlig verksamhet (9 kap.) och vattenverksamhet (11 kap.) – dels sådana som huvudsakligen prövas enligt annan sektorslagstiftning, till exempel vägar och järnvägar. En analys av hur undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet kan och bör genomföras i fråga om sådan sektorslagstiftning kräver enligt utredningens bedömning en närmare utredning av förutsättningarna för varje sektorslagstiftning där det kan vara relevant att tillämpa undantag. Även om det under utredningen har framkommit att det finns tungt vägande argument för att det bör

¹⁸ UNECE (2014), s. 133–134.

¹⁹ Aarhus Convention Compliance Committee, *Statement on the application of the Aarhus Convention during the COVID-19 pandemic and the economic recovery phase*, antaget den 2 september 2020, ECE/MP.PP/C.1/2020/5/Add.1, p. 2.

finnas möjlighet till undantag enligt viss sådan sektorslagstiftning, till exempel i fråga om beviljande av koncession enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar, ellagen (1997:857) eller naturgaslagen (2005:403), har det – mot bakgrund av den tidsram som utredningen haft för genomförandet av uppdraget – saknats förutsättningar att närmare utreda detta. Av samma skäl har det inte heller funnits möjlighet att analysera om den svenska kris- och beredskapslagstiftningen under vissa förutsättningar kan anses motsvara undantagen enligt MKB-direktivet.

Enligt gällande miljölagstiftning krävs det ett tillstånd eller en anmälan för att påbörja miljöfarliga verksamheter. Krav på tillstånd följer av 9 kap. miljöbalken och preciseras närmare i miljöprövningsförordningen (2013:251). I den förordningen regleras vilka verksamheter som omfattas av tillståndsplikt (A eller B) och vilka verksamheter som omfattas av anmälningsplikt (C). De verksamheter som markeras med ett ”-i” i miljöprövningsförordningen är industriutsläppsverksamheter. Sådana verksamheter omfattas av ytterligare bestämmelser, bland annat i industriutsläppsförordningen (2013:250). Verksamheter som omfattas av tillståndsplikt A har mest miljöpåverkan och prövas av mark- och miljödomstol, medan verksamheter som omfattas av tillståndsplikt B, som påverkar omgivningen något mindre, prövas av länsstyrelsen, 1 kap. 6 § miljöprövningsförordningen. I vissa fall prövas verksamheter som omfattas av MKB-direktivet genom ett anmälningsförfarande, vilket framgår av miljöprövningsförordningen. Länsstyrelsens prövning görs av miljöprövningsdelegationen som är ett särskilt organ för länsstyrelsens prövning av ärenden om tillstånd och dispens enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken, 3 § förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

Tillstånd krävs även för att bedriva vattenverksamhet. Tillståndsplikten framgår av 11 kap. 9 § miljöbalken. Att vissa vattenverksamheter i stället för tillståndsplikt omfattas av anmälningsplikt framgår av 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter, jämför 11 kap. 9 a § första stycket miljöbalken. Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen, om det inte avser sådan markavvattning som ska prövas av länsstyrelsen enligt 11 kap. 9 b § första stycket miljöbalken. Länsstyrelsens prövning görs av miljöprövningsdelegationen i de fall ärendet har samband med ett ärende om tillstånd som miljöprövningsdelegationen prövar

och ärendena har samma sökande, 3 § 7 förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

Vilket underlag som ska ligga till grund för prövningen regleras bland annat i 6 och 22 kap. miljöbalken och miljöbedömningsförordningen (2017:966). Bedömningen av en verksamhets miljöeffekter ska relatera till den specifika verksamheten och förutsättningarna i miljön vid en prövning i varje enskilt fall.

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om identifiering, beskrivning och bedömning av miljöeffekter vid planering av och beslut om verksamheter och åtgärder. I det svenska genomförandet benämns detta som specifik miljöbedömning, vilket motsvarar vad som i artikel 1.2 g i MKB-direktivet definieras som miljökonsekvensbedömning.

Av 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken framgår att en specifik miljöbedömning ska göras i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. miljöbalken eller en tillåtlighet som avses i 17 kap. miljöbalken. En specifik miljöbedömning behöver endast göras om en sådan verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Av 6 kap. 20 § första stycket 1 miljöbalken framgår att en specifik miljöbedömning alltid ska göras även i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 7 kap. 28 a § miljöbalken, ett så kallat Natura 2000-tillstånd, om det inte rör sig om brådskande åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till skyddet mot allvarliga olägenheter för människors hälsa. Av 6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken tydliggörs att en specifik miljöbedömning inte krävs för en sådan prövning som avses i 24 kap. 3, 5, 10, 13 och 14 §§ miljöbalken. Dessa bestämmelser avser till exempel omprövning eller återkallelse av tillstånd på myndigheters initiativ.

Den som avser att bedriva en sådan verksamhet eller vidta en sådan åtgärd som avses i 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken ska i ett så kallat undersökningssamråd samråda om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, 6 kap. 23 § första stycket, 24 § och 25 § 1 miljöbalken. En redogörelse av samrådet ska lämnas till länsstyrelsen, 6 kap. 25 § 2 miljöbalken. Huruvida en verksamhet kan antas ha en betydande miljöpåverkan avgörs därefter av länsstyrelsen i ett särskilt beslut, 6 kap. 26 § miljöbalken. Ett undersökningssamråd behövs inte om den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden anser att en betydande

miljöpåverkan kan antas, vid ett föreläggande att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken, eller om frågan om betydande miljöpåverkan har avgjorts i föreskrifter som regeringen har meddelat, 6 kap. 23 § andra stycket miljöbalken. I 6 och 7 §§ miljöbedömningsförordningen finns bestämmelser om vilka verksamheter som ska respektive inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

När det står klart att en verksamhet eller åtgärd enligt 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken kan antas ha betydande miljöpåverkan, ska en specifik miljöbedömning göras avseende verksamheten eller åtgärden. Av 6 kap. 28 § miljöbalken framgår att den specifika miljöbedömningen omfattar en process som består av flera steg. Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden ska samråda om hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas i ett så kallat avgränsningssamråd, ta fram en miljökonsekvensbeskrivning, och ge in miljökonsekvensbeskrivningen till den som prövar tillståndsfrågan. Den myndighet som prövar tillståndsfrågan ska i sin tur ge tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen, och slutföra miljöbedömningen.

I 6 kap. 35 § miljöbalken anges kraven på en miljökonsekvensbeskrivning. Den ska bland annat innehålla uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning och omfattning, uppgifter om alternativa lösningar, uppgifter om miljöförhållanden, miljöeffekterna av verksamheten eller åtgärden, skyddsåtgärder och försiktighetsmått och en redogörelse för samråden. Vad dessa krav innebär tydliggörs i 16–19 §§ miljöbedömningsförordningen.

Av 6 kap. 39 § första stycket miljöbalken framgår att om miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen ska den som prövar tillståndsfrågan kungöra att miljökonsekvensbeskrivningen finns, göra den tillgänglig för allmänheten och ge allmänheten skälig tid och minst 30 dagar att yttra sig. I 6 kap. 40 § första stycket miljöbalken anges vad kungörelsen ska innehålla, bland annat upplysningar om att verksamheten eller åtgärden omfattas av kraven på specifik miljöbedömning, vem som prövar tillståndsfrågan, var miljökonsekvensbeskrivningen och andra handlingar i målet eller ärendet finns tillgängliga, samt till vem och inom vilken tid synpunkter kan lämnas.

Av 22 kap. 1 § 3 miljöbalken framgår att en miljökonsekvensbeskrivning, när det krävs enligt 6 kap. miljöbalken, ska ingå i en ansökan om tillstånd i ett så kallat ansökningsmål som prövas av

mark- och miljödomstolen i första instans. Motsvarande gäller för ansökan om tillstånd till en verksamhet eller åtgärd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken som prövas av länsstyrelsen i första instans, 19 kap. 5 § 1 miljöbalken.

I 22 kap. miljöbalken regleras förfarandet vid mark- och miljödomstolen i ansökningsmål. I 22 kap. 3 § miljöbalken finns bestämmelser om kungörelse av tillståndsansökan, där alltså miljökonsekvensbeskrivningen ska ingå, som i fråga om tillståndsprövningen för verksamheter eller åtgärder enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken därigenom hänger samman med bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om kungörelse av miljökonsekvensbeskrivningen. Vidare innehåller kapitlet bestämmelser om att ansökningshandlingarna ska skickas till särskilt angivna statliga myndigheter och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälso- skyddsområdet, om vilka statliga myndigheter som när det behövs ska föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen, bestämmelser för att säkerställa att sakägare ges tillfälle att delta i handläggningen av målet, och om vad en tillståndsdom ska innehålla. Förfarandet hos mark- och miljödomstolen inkluderar som huvudregel en huvudförhandling, 22 kap. 16 § miljöbalken. Mark- och miljödomstolens dom ska grundas på vad som har förekommit vid syn och annan förhandling inför domstolen och på vad handlingarna innehåller, 22 kap. 21 § första stycket miljöbalken.

På motsvarande sätt som gäller för bestämmelserna om vad en ansökan om tillstånd till en verksamhet eller åtgärd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken ska innehålla, gäller flera av bestämmelserna om förfarandet i ansökningsmål även vid handläggningen av en ansökan om tillstånd till en verksamhet eller åtgärd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken som prövas av miljöprövningsdelegationen i första instans, 19 kap. 5 § miljöbalken. Förfarandet hos miljöprövningsdelegationen är i flera avseenden begränsat jämfört med förfarandet i prövningen vid mark- och miljödomstolen. Bland annat gäller inte bestämmelserna om huvudförhandling för prövningen hos miljöprövningsdelegationen.

Om en verksamhet inte kan antas innebära betydande miljöpåverkan och därför inte omfattas av krav på en specifik miljöbedömning, ska den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden i en liten miljökonsekvensbeskrivning lämna de upplysningar som behövs för en bedömning av de väsentliga miljöeffekter som verksam-

heten eller åtgärden kan förväntas ge, 6 kap. 47 § första stycket miljöbalken.

Vilket faktiskt underlag som i det enskilda fallet ska ingå i en ansökan om tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken beror på verksamheten eller åtgärden i fråga, och vilka materiella krav som det blir relevant att pröva verksamheten eller åtgärden mot. För att en ansökan om tillstånd ska kunna prövas mot de materiella krav som aktualiseras i varje enskilt fall krävs alltid ett tillräckligt underlag för att göra en bedömning av om och hur kraven i de materiella bestämmelserna kan uppfyllas.

Komparativ studie av införande och tillämpning av undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet

Utredningen har gett Sweco Sverige AB (Sweco) i uppdrag att ta fram en komparativ studie som jämför hur Finland, Danmark, Tyskland, Nederländerna, Frankrike, Spanien och Polen har genomfört och tillämpat undantagen i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet i nationell lagstiftning och praxis. Alla de sju medlemsstater som ingår i Swecos komparativa studie har genomfört artikel 1.3 i sin nationella lagstiftning.²⁰ I fråga om artikel 2.4 har endast Danmark, Nederländerna, Spanien och Tyskland genomfört möjligheten till undantag, medan Finland, Frankrike, och Polen inte har gjort det.²¹

Studien visar att Frankrikes lagstiftning som genomför artikel 1.3 i MKB-direktivet kortar tidsfristerna för både prövningsmyndigheten och de berörda remissmyndigheterna. Tidsfristerna kan dock variera beroende på bland annat vad som är föremål för prövning.²² Enligt Swecos studie är det svårt att få en bild av praxis i andra medlemsstater avseende undantag enligt artikel 1.3 eftersom det ofta inte finns officiellt publicerade beslut och att de beslut som fattats är sekretessbelagda. Sweco har inte hittat mål hos EU-domstolen som avser artikel 1.3 i MKB-direktivet. Danmark och Tyskland har uppgett att det generellt verkar vara svårare att motivera undantag för projekt vars syfte är försvar jämfört med beredskap vid kris eller olycka. Sweco har inte hittat några beslut om undantag i Danmark, Finland, Tyskland eller Frankrike enligt den gällande lydelsen av

²⁰ Sweco Sverige AB, *Komparativ studie om undantag från MKB-direktivet*, 15 september 2023.

²¹ Sweco (2023), s. 21.

²² Sweco (2023), s. 15.

direktivet. I Nederländerna har inga ansökningar om undantag gjorts. I Polen har flera beslut fattats som har militära syften och möjligen även civila olyckor och kriser men besluten är sekretessbelagda. I Spanien har undantag getts i ett flertal fall. Det senaste ärendet avsåg åtgärder efter översvämningar i oktober 2019 i form av reparation av stödmurar, reparation av strandpromenader, rengöring av avfall från översvämningar och utfyllnad av sand på stränder. Beslutet motiverades både med att åtgärder måste göras utan dröjsmål för att säkerställa strändernas säkerhet och hållbarhet och för att undvika ytterligare negativa effekter på stränderna på grund av fortsatta kraftiga regn och höga vågor.²³

Som har redogjorts för tidigare i detta avsnitt ska kommissionen vid undantag enligt artikel 2.4 informeras innan tillstånd ges. Detta innebär att det enklare går att få en överblick av hur många ärenden om undantag som har aktualiserats enligt artikel 2.4 jämfört med enligt artikel 1.3. Enligt Swecos studie har sjuutton notifikationer om undantag getts in till kommissionen sedan 16 maj 2017 då ändringar i MKB-direktivet genom direktiv 2014/52/EU senast skulle ha genomförts i nationell rätt. De medlemsstater som under perioden fram till den 13 juli 2023 har informerat kommissionen om undantag är Tyskland (i 13 fall), Italien (i två fall), Irland (i ett fall) och Sverige (i ett fall). Swecos studie innehåller dock ingen genomgång av vad dessa undantag avsåg.

10.3 Utredningens förslag om att införa möjlighet till undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet

10.3.1 Undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet

Förslag: Efter ansökan får regeringen besluta om undantag från 6 kap. 20 § första stycket, 23–26, 28–32, 35–37, 39–44 och 46 §§ miljöbalken för en verksamhet eller åtgärd, om

1. en tillämpning av dessa bestämmelser skulle få en negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden, och

²³ Sweco (2023), s. 19–20.

2. verksamheten eller åtgärden enbart avser försvaret eller enbart beredskapen vid civila olyckor och kriser.

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. miljöbalken och som omfattas av kravet på specifik miljöbedömning får ansöka om undantag.

Nya bestämmelser med denna innebörd införs i 6 kap. 48 och 50 §§ miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Enligt kommissionens vägledning måste medlemsstaterna fullt ut införliva direktivets bestämmelser i nationell lagstiftning för att kunna tillämpa undantaget enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet.²⁴ Utredningen föreslår att det införs två nya paragrafer i miljöbalken, 6 kap. 48 och 50 §§, som innebär en möjlighet för regeringen att, efter ansökan av den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. miljöbalken och som omfattas av kravet på specifik miljöbedömning, medge undantag från kraven i 6 kap. 20 § första stycket, 23–26, 28–32, 35–37, 39–44 och 46 §§ miljöbalken. Möjligheten till undantag ska vara begränsad till de förutsättningar som anges i artikel 1.3 i MKB-direktivet. Mot bakgrund av att de bestämmelser som möjligheten till undantag avser finns i 6 kap. miljöbalken, gör utredningen bedömningen att förslaget till nya bestämmelser om undantag bör införas i 6 kap. miljöbalken.

Prövningen av undantag

Förslaget innebär att frågan om undantag prövas i en separat ordning som föregår, och därmed särskiljs från, prövningen av om en verksamhet eller åtgärd får komma till stånd. Prövningen av undantag ska avse huruvida förutsättningarna för undantag är uppfyllda och om det i det enskilda fallet finns skäl att meddela ett undantag från kravet på en specifik miljöbedömning. I detta ingår frågan om det är lämpligt

²⁴ Europeiska kommissionen (2019), s. 13.

att en verksamhet eller åtgärd ges ett undantag från kravet på en specifik miljöbedömning.

Om ett undantag medges innebär det att det finns förutsättningar att i en särskild ordning, och i ett förenklat förfarande, gå vidare med en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden, se vidare avsnitt 10.4. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att skapa en särskild process, ett ”snabbspår”, för sådana tidskritiska verksamheter eller åtgärder där det finns behov av en särskilt snabb prövning och där undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet är motiverat.

Genom att frågan om undantag för en verksamhet eller åtgärd prövas i en separat ordning får verksamhetsutövaren i ett tidigt skede klarhet i vilken miljöbedömning som ska göras och vilket underlag som behövs för att verksamheten eller åtgärden ska kunna prövas, se avsnitt 10.3.5. Om en ansökan om undantag avslås innebär det att den ordinarie prövningsordningen med specifik miljöbedömning ska tillämpas. Att frågan om undantag, och därmed vilken miljöbedömning som ska göras och vilken prövningsordning som ska gälla, avgörs i ett tidigt skede innebär på så sätt en effektiv ordning även för prövningsmyndigheterna och de myndigheter som i övrigt involveras i prövningen.

Enligt Swecos komparativa studie kräver Finlands lagstiftning att en ansökan om undantag ska göras när det finns tillräcklig information om projektet för att kunna fatta beslut, och innan projektutvecklingen påbörjas. I Nederländernas lagstiftning nämns ingen specifik tidpunkt för när ansökan om undantag ska göras, men det måste ske innan ansökan om tillstånd lämnas in eftersom den annars kommer att avslås på grund av att miljökonsekvensbeskrivningen saknas. Sweco tolkar Frankrikes lagstiftning som att en ansökan om undantag ska göras innan en tillståndsansökan görs. I Polen finns inget lagkrav på att en ansökan om undantag ska göras vid en särskild tidpunkt, men i praktiken behöver undantaget vara godkänt i tid för att kunna få andra tillstånd. Spaniens lagstiftning anger endast att det går att ansöka om ett undantag så snart det beslutats att ett visst projekt faller inom något av de kriterier som anges i den nationella lagen om miljöprövning.²⁵ Av det nu redovisade framgår att utredningens förslag om en uppdelad prövning där frågan om undantag prövas separat från frågan om tillstånd överensstämmer med hur undantaget tillämpas i de andra länder som omfattas av Swecos studie.

²⁵ Sweco (2023), s. 10–12.

Ansökan om undantag kan göras för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som kräver en specifik miljöbedömning

Enligt 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken ska en specifik miljöbedömning göras i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. miljöbalken eller för en tillåtlighet som avses i 17 kap. miljöbalken, om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I enlighet med bedömningen i avsnitt 10.2 föreslår utredningen att undantag från kravet på en specifik miljöbedömning ska kunna ges för verksamheter eller åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Som har redovisats i avsnitt 10.2 gäller tillståndsplikt enligt 9 kap. miljöbalken och 11 kap. miljöbalken för sådana verksamheter och åtgärder som omfattas av MKB-direktivet om inte verksamheten eller åtgärden omfattas av krav på prövning enligt annan sektorslagstiftning eller, i vissa fall, av anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen i vilket fall ett förenklat förfarande enligt den ordningen alltså redan gäller. Utredningen gör därför bedömningen att möjligheten till undantag ska gälla för verksamheter eller åtgärder som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. miljöbalken och som omfattas av kravet på specifik miljöbedömning. Utredningens förslag innebär därför att möjligheten att ansöka om undantag ska vara begränsad till den som avser att bedriva en sådan verksamhet eller vidta en sådan åtgärd.

Verksamheter eller åtgärder som inte kan antas ha en betydande miljöpåverkan omfattas inte av MKB-direktivet och följaktligen inte heller av kravet på en specifik miljöbedömning.²⁶ Sådana verksamheter kan alltså inte tillämpa möjligheten till undantag. Detsamma gäller för sådana ändringar av en verksamhet som i sig inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Eftersom en prövning som avses i 24 kap. 3, 5, 10, 13 eller 14 §§ miljöbalken utgår från vad som redan är tillståndsgivet omfattas inte heller en sådan prövning av MKB-direktivet eller kravet på specifik miljöbedömning.

²⁶ Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 102 f.

Undantagets omfattning

För en verksamhet eller åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. och som omfattas av kravet på en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken följer i 23–26, 28–33, 35–37 och 39–46 §§ i samma kapitel kraven på undersökningssamrådet och på de olika delarna av den specifika miljöbedömningen. Detta innefattar krav på att genomföra avgränsningssamråd, att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning, samt att göra en bedömning av om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken, se avsnitt 10.2. Utredningens förslag om undantag innebär att dessa krav inte ska tillämpas, utan miljöpåverkan från verksamheten eller åtgärden ska i stället bli föremål för en miljöbedömning utifrån ett mer begränsat underlag, se avsnitt 10.3.5, 10.4.1 och 10.4.3. Att möjligheten till undantag även omfattar kravet på att genomföra undersökningssamråd innebär att en verksamhet eller åtgärd ska kunna prövas för ett undantag utan att det föregås av krav att samråda om miljöpåverkan från verksamheten eller åtgärden. Syftet är att snabbt kunna avgöra om det finns förutsättningar för undantag.

Eftersom kravet på en specifik miljöbedömning bygger på att de olika stegen successivt fullgörs och att stegen på så sätt är avhängiga av varandra, bör undantaget gälla den specifika miljöbedömningen i dess helhet. Det innebär att antingen omfattas en verksamhet av undantag från kravet på en specifik miljöbedömning och då gäller i stället andra krav på underlag i prövningen, se avsnitt 10.3.5 och 10.4.3, eller så ska verksamheten prövas enligt det ordinarie förfarandet.

Enligt 6 kap. 20 § första stycket 1 miljöbalken ska en specifik miljöbedömning även göras i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 7 kap. 28 a § miljöbalken, om det inte rör sig om brådskande åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till skyddet mot allvarliga olägenheter för människors hälsa. En specifik miljöbedömning ska alltså göras om en verksamhet eller åtgärd ska prövas för ett Natura 2000-tillstånd om de förutsättningar som anges i bestämmelsen är tillämpliga, och detta oavsett om verksamheten eller åtgärden har en sådan betydande miljöpåverkan som avses i 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken. Av 6 kap. 36 § första stycket miljöbalken framgår vilka uppgifter miljökonsekvensbeskriv-

ningen ska innehålla om verksamheten eller åtgärden kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område. Enligt utredningens analys av frågan finns inget formellt hinder vare sig i MKB-direktivet eller i art- och habitatdirektivet mot att undersöka och bedöma en verksamhets eller åtgärds påverkan på ett Natura 2000-område genom en annan form av miljöbedömning än enligt de krav som gäller i den specifika miljöbedömningen. Precis som för andra materiella krav som en verksamhet eller åtgärd ska prövas mot krävs dock alltid tillräckligt underlag för att en sådan bedömning ska kunna göras, se vidare avsnitt 10.4.3. Undantag bör därför enligt utredningens bedömning kunna ges från kraven på en specifik miljöbedömning även i de fall en verksamhet eller åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. och som omfattas av kravet på specifik miljöbedömning ska prövas för ett Natura 2000-tillstånd. Detta innebär att 6 kap. 20 § första stycket och 33 § miljöbalken bör ingå i den uppräknade av bestämmelser som undantag kan ges från.

Eftersom andra verksamheter eller åtgärder än de som kan antas ha en betydande miljöpåverkan inte omfattas av MKB-direktivet, kan undantag enligt artikel 1.3 eller 2.4 i MKB-direktivet inte avse kravet på specifik miljöbedömning i de fall kravet följer enbart av att verksamheten eller åtgärden ska prövas för ett Natura 2000-tillstånd. Ett undantag bör därför kunna omfatta kravet i 6 kap. 20 § första stycket 1 endast i de fall där verksamheten eller åtgärden också omfattas av krav på en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken.

Den specifika miljöbedömningen innefattar krav på samråd med andra länder enligt 6 kap. 33 § miljöbalken om en verksamhet eller åtgärd medför gränsöverskridande miljöpåverkan. Av 6 kap. 45 § miljöbalken framgår att om samråd skett med annat land enligt 33 § ska den myndighet som regeringen bestämmer se till att den information som avses i 6 kap. 44 § miljöbalken lämnas till den ansvariga myndigheten i det andra landet. Som har redogjorts för under avsnitt 10.2 innebär Esbo-konventionen att ett undantag inte kan ges från dessa krav annat än om förutsättningarna för ett meningsfullt samråd i praktiken omöjliggörs av hänsyn till skydda uppgifter om industri- och affärshemligheter eller nationell säkerhet. Om information om en verksamhet eller åtgärd omfattas av sekretess med hänsyn till sådana intressen, bör samrådet enligt utredningens bedömning ändå kunna genomföras utifrån de uppgifter som är offentliga.

6 kap. 33 och 45 §§ miljöbalken bör därför inte ingå i den uppräknings av bestämmelser som undantag kan ges från, se vidare i avsnitt 10.3.5.

Som har redogjorts för i avsnitt 10.2 kan ett undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet inte avse de materiella kraven enligt de regelverk som en verksamhet eller åtgärd ska prövas mot. Även i en undantagssituation krävs därför alltid ett tillräckligt underlag för att kunna göra en bedömning av om och hur kraven i de materiella bestämmelserna kan uppfyllas. Det bör därför i ett beslut om undantag ges möjlighet att anvisa vilka uppgifter som i det enskilda fallet behövs för att bedöma samtliga, eller en specifik del av, verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter och på vilket sätt sådana uppgifter ska tas fram. Av samma skäl föreslår utredningen krav på underlag i fråga om miljöeffekter som enligt utredningens förslag alltid ska ingå i den efterföljande prövningen av verksamheten eller åtgärden, se avsnitt 10.4.3. Därigenom och genom den bedömning av miljöpåverkan som ska göras utifrån detta underlag blir verksamheten eller åtgärden alltid föremål för en annan form av miljöbedömning, se avsnitt 10.4.1.

Verksamhetsutövaren ska ansöka om undantag

Frågan om undantag från kravet på en specifik miljöbedömning bör initieras av verksamhetsutövaren. Det är verksamhetsutövaren som förfogar över en tillståndsansökan för en verksamhet eller åtgärd, och det är främst verksamhetsutövaren som kan bedöma om det med hänsyn till syftet med verksamheten eller åtgärden finns anledning att begära undantag från de ordinarie kraven i miljöbedömningen. Mot bakgrund av detta bör verksamhetsutövaren själv få avgöra om den vill utnyttja möjligheten till undantag. Utredningen föreslår därför att frågan om undantag prövas efter ansökan av den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. miljöbalken och som omfattas av kravet på specifik miljöbedömning.

Att endast verksamhetsutövaren föreslås ha möjlighet att ansöka om undantag utgör inget hinder för någon annan, som exempelvis länsstyrelsen, att upplysa om möjligheten att ansöka om undantag i

ett ärende där det framkommer att det kan föreligga förutsättningar för undantag och där det kan vara motiverat av allmänna intressen.

Enligt Swecos studie är det försvarsministern i Danmark som kan initiera undantag från MKB-direktivet. I Frankrike är det verksamhetsutövaren som ansöker om undantag. Frågan om undantag kan i Frankrike också initieras självmant av försvarsministern, om försvarsintressen berörs, eller av inrikesministern, i det fall undantaget avser beredskapen vid civila olyckor och kriser. I Nederländerna kan den behöriga myndigheten antingen initiera ett undantag på begäran av verksamhetsutövaren eller självmant utan att det föregås av en ansökan. I Polen kan ansökan om undantag enligt Swecos studie enbart göras av verksamhetsutövaren. I Spanien är det den behöriga myndigheten eller det behöriga organet i varje autonom gemenskap som kan ansöka eller initiera ett undantag. Som framgår av det nu redovisade är det antingen verksamhetsutövaren själv eller staten genom ansvarig del av regeringen eller en behörig myndighet som enligt Swecos studie har möjlighet att initiera ett undantag enligt de andra medlemsstaternas lagstiftning. Utredningens förslag överensstämmer i denna del med vad som gäller i vissa av de andra länder som omfattas av Swecos studie.

Det ligger i verksamhetsutövarens intresse att frågan om undantag avgörs i ett tidigt skede. Det är därför rimligt att anta att ansökningar om undantag från kravet på en specifik miljöbedömning i de allra flesta fall kommer att ges in före det att den specifika miljöbedömningen påbörjas. Det saknas därför skäl reglera när en ansökan om undantag senast behöver göras.

Regeringen ska besluta i frågan om undantag

Möjligheten till undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet gäller verksamheter eller åtgärder som enbart avser försvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser. Om kriterierna för undantag är uppfyllda kommer bedömningen av om det även i övrigt finns skäl, och är lämpligt, att ge undantag att innefatta en avvägning mellan behovet att verksamheten eller åtgärden snabbt kan prövas och intresset av att den ordinarie prövningsordningen med specifik miljöbedömning följs. Mot bakgrund av de föreslagna kriterierna för undantag är det enligt utredningens bedömning sannolikt att ansök-

ningar om undantag kommer att avse verksamheter eller åtgärder som bedöms angelägna ur ett försvars- eller olycks- och krisperspektiv, där det dessutom kan vara av nationell betydelse att de snabbt kommer till stånd. En sådan intresseavvägning görs därför lämpligen av regeringen. I ärenden som rör försvaret råder också i många fall sekretess där, vid sidan av försvarsmyndigheterna, endast regeringen har möjlighet att få full insyn i de omständigheter som ligger till grund för en ansökan. Ansökningar om undantag kan dessutom i många fall avse verksamheter och åtgärder som kräver sådana avvägningar mellan olika intressen att också den senare tillståndsprövningen ändå skulle ha skett hos regeringen enligt nuvarande 21 kap. 7 § miljöbalken eller enligt de förslag som utredningen har lagt fram, se avsnitt 8.2. Även detta talar för att regeringen bör pröva frågor om undantag. Till detta kommer att det enligt MKB-direktivet är medlemsstaterna som ska visa att kriterierna för undantag är uppfyllda. Även om det bör ligga på verksamhetsutövaren att i ansökan om undantag visa att så är fallet, åligger det staten att tillämpa möjligheterna till undantag från MKB-direktivet på ett korrekt sätt. Det är också av detta skäl lämpligt att undantag beslutas av regeringen.

Av dessa skäl bedömer utredningen att varken länsstyrelsen, någon annan förvaltningsmyndighet eller mark- och miljödomstolen utgör ett mer lämpligt alternativ än regeringen för att pröva frågor om undantag. Utredningen har inte heller identifierat att något av dessa alternativ till regeringen som prövningsinstans skulle innebära sådana andra fördelar som gör att det finns anledning att ändra den bedömningen.

Enligt den komparativa studie som Sweco har genomfört är det försvarsministern som beslutar om undantag i Danmark. I Finland tas beslut om undantag, efter samråd med andra berörda myndigheter, av regionala närings-, trafik- och miljöcentraler som är statliga regionala förvaltningsmyndigheter och behörig myndighet i de flesta ärenden om miljökonsekvensbedömningar. Av Frankrikes lagstiftning framgår att inrikesministern och försvarsministern är behöriga att meddela undantag. I Nederländerna beslutar försvarsdepartementet om undantag för projekt som avser försvar. I Polen är det i stället direktören för den regionala myndighet för miljöskydd som beslutar om undantag. I Spanien lämnar den behöriga myndigheten förslag till ministerrådet inom spanska regeringen som beslutar om undantag men sådan beslutsrätt kan också delegeras genom lag till de auto-

noma regionerna. I Tyskland beslutar försvarsdepartementet, eller det organ som har utsetts, i det enskilda fallet om undantag om det rör verksamheter och åtgärder som uteslutande avser försvarssyften. Gällande verksamheter och åtgärder som syftar till att hantera katastrofsituationer, får den behöriga myndigheten besluta att ge undantag helt eller delvis.

Utredningen konstaterar att även om det finns möjlighet att delegera beslutanderätt i andra länder är huvudregeln att beslut tas på regeringsnivå. Utredningens bedömning att frågor om undantag bör prövas av regeringen stämmer därför väl överens med hur beslut fattas i de andra länder som omfattas av Swecos studie.

Att det är regeringen som beslutar om undantag från kravet på en specifik miljöbedömning innebär att besluten inte kommer att kunna överklagas. Om ärendet rör en prövning av enskilds civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen²⁷ kan en enskild i stället ansöka om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Även en miljöorganisation kan ansöka om rättsprövning om regeringens beslut omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen, se avsnitt 3.6.²⁸

Kravet på en specifik miljöbedömning måste innebära en negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden

Av artikel 1.3 i MKB-direktivet framgår att möjligheten till undantag gäller verksamheter eller åtgärder som enbart avser försvaret eller projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser. En ytterligare förutsättning för undantag är att direktivet skulle inverka negativt på dessa syften. Införande av ett undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet bör innehålla motsvarande kriterier. En förutsättning för undantag bör därför vara att en tillämpning av kravet på en specifik miljöbedömning skulle få en negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden.

När det gäller denna förutsättning uttalas i kommissionens vägledning att det åligger de medlemsstater som tillämpar undantaget i artikel 1.3 att visa att MKB-direktivet skulle vara kontraproduktivt

²⁷ Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), SO 1952:35.

²⁸ HFD 2022 ref. 50.

för att uppnå syftet i fråga.²⁹ Enligt EU-domstolens praxis ska möjligheten till undantag tillämpas restriktivt.³⁰ Det bör därför krävas att det föreligger sådana omständigheter i det enskilda fallet som innebär att syftet med verksamheten eller åtgärden påverkas på ett mer påtagligt sätt av att kravet på en specifik miljöbedömning följs. Utöver att det finns ett brådskande behov av att en verksamhet eller åtgärd kommer till stånd, bör det enligt utredningens bedömning krävas att en tillämpning av kravet på en specifik miljöbedömning också innebär att syftet med verksamheten eller åtgärden inte kan uppfyllas som avsett. Utredningen bedömer att en tillämpning i enlighet med vad som nu har sagts blir följden av en direktivkonform tolkning. Utredningen anser inte heller att det finns skäl att avvika från den kravnivå som fastställs i artikel 1.3 i MKB-direktivet.

Verksamheter eller åtgärder som enbart avser försvaret

Det ursprungliga MKB-direktivet gällde inte projekt som avsåg det nationella försvaret. När det ersattes av det nuvarande MKB-direktivet 2011 ändrades detta och artikel 1.3 i lydelsen enligt det nya direktivet angav att medlemsstaterna, efter bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, fick besluta att inte tillämpa direktivet på projekt som avsåg det nationella försvaret om de ansåg att det skulle inverka negativt på detta syfte. Projekt som avser det nationella försvaret kom därigenom som huvudregel att omfattas av direktivets tillämpningsområde, men kunde vara föremål för undantag i enskilda fall.

MKB-direktivet ändrades igen i vissa delar 2014 och det förtydligades att undantaget i artikel 1.3 endast gäller projekt eller delar av ett projekt vars enda syfte är försvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser. Enligt kommissionens vägledning syftar begränsningen om att en verksamhet enbart ska avse försvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser till att undvika tolkningsproblem, där projekt av blandad karaktär kvarstår inom direktivets tillämpningsområde, och till att säkerställa ett harmoniserat genomförande av undantaget. Som förklaring till att begränsningen till nationellt försvar togs bort kan det av beaktandesats 19 utläsas att uttrycket

²⁹ Europeiska kommissionen (2019), s. 13.

³⁰ Europeiska kommissionen (2019), s. 14.

försvar även bör omfatta projekt avseende allierade styrkors verksamhet på medlemsstaternas territorium i enlighet med internationella åtaganden. Undantaget för försvarssyften enligt artikel 1.3 gäller även i fredstider.

De flesta av de medlemsstater som ingår i Swecos komparativa studie har inte definierat begreppet försvar i sin nationella lagstiftning. Vad som i praktiken kan utgöra grund för undantag varierar därför. I vissa medlemsstater är uttrycket avgränsat till att röra direkta hot mot nationens territorium eller till att det uteslutande ska avse verksamheter som tjänar försvarsändamål. Andra medlemsstater har gjort en vidare tolkning, till exempel Spanien som menar att områden som förklarats vara av intresse för nationellt försvar, samt mark, byggnader och installationer, inklusive deras skyddszoner, som berörs av det nationella försvaret ska omfattas av undantaget. Nederländerna och Danmark inkluderar endast försvar av sitt eget nationella territorium, medan Frankrike och Tyskland även inkluderar mellanstatliga eller internationella samarbeten.

Enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap utgör totalförsvar all verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig och det består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet. Uttrycket totalförsvar kan därför omfatta en vid krets av verksamheter och åtgärder av både militär och civil natur som prövas enligt miljöbalken, se avsnitt 8.2.1. I miljöbalken används uttrycket totalförsvar för att tydliggöra de fall då en bestämmelse avser just totalförsvaret och inte är begränsad till att avse det militära försvaret.

Det är enligt utredningens bedömning tydligt att uttrycket försvar enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet inte avses omfatta totalförsvaret och möjligheten till undantag bör därför endast omfatta verksamheter som betecknas som militärt eller nationellt försvar. Detta överensstämmer även med möjligheten till undantag från allmänhetens deltagande i beslutsprocesser enligt artikel 6.1 c i Århuskonventionen, som endast får tillämpas på verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften. Utredningen bedömer att det är svårt att föreskriva närmare definitioner av vilka verksamheter eller åtgärder som ska omfattas av ett undantag enligt artikel 1.3 som är heltäckande och som förebygger tolkningsfrågor. Utredningen bedömer inte heller att det finns ett behov av detta. I stället bedömer utredningen att undantaget, i enlighet med lydelsen av artikel 1.3, ska avse för-

svaret vilket möjliggör en tillämpning enligt direktivets intentioner och EU-domstolens praxis. Av detta, liksom av systematiken i miljöbalken, följer att uttrycket försvar inte omfattar sådan civil verksamhet som omfattas av uttrycket totalförsvaret.

Verksamheter eller åtgärder som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser

Enligt den svenska lydelsen av MKB-direktivet tillåter artikel 1.3 undantag även för projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser. Uttrycket beredskap förekommer vanligtvis i försvarssammanhang, till exempel i begreppet höjd beredskap. Såvitt utredningen har identifierat finns ingen definition av uttrycket beredskap i det sammanhang som det förekommer i artikel 1.3 i MKB-direktivet. Utredningen uppfattar att uttrycket normalt omfattar planering och förberedelse inför, samt faktisk hantering av, en situation. Av de exempel som kommissionen ger i sin vägledning framgår emellertid att förberedande åtgärder inte motiverar undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet, utan det som avses är verksamheter och åtgärder för att hantera uppkomna olyckor och kriser. Undantag är enligt kommissionens vägledning i allmänhet endast motiverade om den nödsituation som gav upphov till projektet inte kunde ha förutsetts eller, om den hade kunnat förutses, projektet inte hade kunnat genomföras tidigare. Det är vidare enligt kommissionens vägledning osannolikt att undantaget för beredskap vid civila olyckor och kriser är tillämpligt om det syftar till att möta en situation som både kan förutses och förebyggas. Detta överensstämmer även med den engelska lydelsen av direktivet (*the response to civil emergencies*).³¹ Utredningen bedömer därför att det är sådana verksamheter och åtgärder som behöver genomföras vid, eller med anledning av, en olycka eller kris som bör omfattas av undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet. Förutsättningarna för undantag ska tolkas utifrån EU-domstolens praxis på området. Utredningen anser därför att det inte heller i denna del finns skäl att avvika från lydelsen av artikel 1.3 i MKB-direktivet.

Uttrycket civila olyckor och kriser är inte definierat i MKB-direktivet. I kommissionens vägledning anges att vissa exempel på

³¹ I den franska och tyska lydelsen av artikel 1.3 i MKB-direktivet används uttrycken *réponse* respektive *Bewältigung*.

händelser som kan utlösa civila olyckor och kriser finns i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar ”Översikt över katastrofer och risker som Europeiska unionen kan ställas inför”.³² Detta omfattar översvämningar, jordbävningar och industriolyckor.³³ Begreppet olycka är inte heller definierat i svensk lagstiftning, men beskrivs i förarbetena till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor som plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller på människors handlande eller underlåtenhet att handla, till exempel bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöde av skadliga ämnen. Utredningen bedömer att denna beskrivning väl överensstämmer med de situationer som avses omfattas av artikel 1.3 i MKB-direktivet. Även när det gäller uttrycket olyckor bedömer utredningen därför att det inte finns skäl att avvika från direktivets lydelse eller anledning att införa närmare definitioner. Exempel på inträffade situationer som bör omfattas av detta är stormen Gudrun 2005 och skogsbränderna i Sverige 2018.

I 6 § 1 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap definieras uttrycket fredstida krissituationer som situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, och innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, samt kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Förutom det sistnämnda kriteriet som tar sikte på den organisatoriska frågan, överensstämmer denna definition enligt utredningens bedömning med vad som bör omfattas av uttrycket civil kris enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet. Detta bör till exempel omfatta situationen under spridningen av sjukdomen covid-19. Utredningen bedömer dock att det inte är lämpligt att i svensk lagstiftning närmare definiera detta uttryck, särskilt med beaktande av svårigheten att åstadkomma en heltäckande definition. Utredningen konstaterar i stället att undantaget ska tillämpas i enlighet med den praxis som finns och som utvecklas av EU-domstolen.

³² Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder (ECHO), *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face*, 2017.

³³ Europeiska kommissionen (2019) s. 14.

Ett exempel på vad ett undantag skulle kunna avse

För att illustrera vad ett undantag enligt utredningens förslag skulle kunna avse har utredningen tagit fram följande fiktiva exempel. I detta exempel har ett sabotage utförts som har satt ett kärnkraftverk som är viktigt för Sveriges energiförsörjning ur funktion. Detta leder till risk för långvariga elavbrott för hushåll och industrier i vissa delar av landet. För att kompensera för elkraftbortfallet krävs att kapaciteten i två befintliga kraftverk tillfälligt utökas över tillståndsgiven maxkapacitet under den tid som krävs för att åtgärda verksamheten vid kärnkraftverket. I denna situation utgör åtgärder i syfte att åstadkomma en utökad kapacitet vid de två kraftverken en verksamhet som gäller beredskapen vid civila olyckor och kriser. Mot bakgrund av att det är tidskritiskt att snabbt få till stånd en sådan utökad kapacitet skulle en tillämpning av kravet på en specifik miljöbedömning få en negativ inverkan på syftet med åtgärden.

Utöver att ta fram det underlag som krävs för en ansökan om undantag behöver verksamhetsutövaren formellt sett inte vidta några förberedande åtgärder, utan kan ge in ansökan om undantag så snart den är färdigställd. Verksamhetsutövaren behöver alltså inte genomföra något undersökningssamråd. Om regeringen medger ett undantag från kravet på specifik miljöbedömning innebär det att verksamhetsutövaren inte behöver genomföra avgränsningssamråd och inte heller ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Verksamhetsutövaren kan gå vidare med en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden för tillståndsprövning i ett förenklat förfarande, och utifrån ett begränsat underlag. Tillståndsprövningen kommer dock avse samma materiella krav som gäller i den ordinarie prövningen. Verksamhetsutövaren måste därför ta fram det underlag som behövs för att bedöma om de miljökrav som gäller för verksamheten kan uppfyllas. Det gäller till exempel underlag för att bedöma hur kravet på att använda bästa möjliga teknik uppfylls vid en utökad kapacitet, och huruvida kraftverket kommer att uppfylla de krav på utsläppsvärden som inte får överskridas som gäller för denna typ av verksamhet.

10.3.2 Undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet

Förslag: Efter ansökan får regeringen även för andra verksamheter eller åtgärder än sådana som enbart avser försvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser besluta om undantag från 6 kap. 20 § första stycket, 23–26, 28–32, 35–37, 39–44 och 46 §§ miljöbalken för en verksamhet eller åtgärd, om

1. en tillämpning av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden, och
2. verksamheten eller åtgärden bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt.

En ny bestämmelse med denna innebörd införs i 6 kap. 49 § miljöbalken.

På samma sätt som gäller för undantag enligt förslaget till 6 kap. 48 § miljöbalken får den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. miljöbalken och som omfattas av kravet på specifik miljöbedömning ansöka om ett sådant undantag.

Skälen för utredningens förslag

På samma sätt som gäller för undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet måste medlemsstaterna enligt kommissionens vägledning fullt ut införliva direktivets relevanta bestämmelser i nationell lagstiftning för att kunna tillämpa undantaget enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet.³⁴ Utredningen föreslår att det införs en ny paragraf i miljöbalken, 6 kap. 49 §, som ger regeringen möjlighet att, efter ansökan av den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. miljöbalken och som omfattas av kravet på specifik miljöbedömning, medge undantag från kraven i 6 kap. 20 § första stycket, 23–26, 28–32, 35–37, 39–44 och 46 §§ miljöbalken. Möjligheten till undantag ska vara begränsad till de förutsättningar som anges i artikel 2.4 i MKB-direktivet. Eftersom de bestämmelser som möjligheten till undantag avser

³⁴ Europeiska kommissionen (2019) s. 13.

finns i 6 kap. miljöbalken, gör utredningen bedömningen att även detta förslag bör införas i 6 kap. miljöbalken.

Prövningen av undantag och vad det kan avse

Utredningen föreslår att möjligheten till undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet ska prövas enligt samma ordning som utredningen har föreslagit för undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet. Detta innebär att frågan om undantag prövas i en separat ordning som föregår, och därmed särskiljs från, prövningen av om en verksamhet eller åtgärd får komma till stånd, se avsnitt 10.3.1 för en mer utförlig redogörelse. Prövningen ska avse huruvida förutsättningarna för undantag är uppfyllda och om det i det enskilda fallet finns skäl, och i övrigt är lämpligt, att besluta om ett undantag från kravet på en specifik miljöbedömning. Om ett undantag medges innebär det att det finns förutsättningar att i en särskild ordning, och i ett förenklat förfarande, gå vidare med en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden.

Av de skäl som utvecklas i avsnitt 10.3.1 föreslår utredningen att möjligheten till undantag ska gälla för verksamheter eller åtgärder som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. och som omfattas av kravet på specifik miljöbedömning. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att skapa en särskild process, ett ”snabbspår”, för sådana tidskritiska verksamheter eller åtgärder där det finns behov av en särskilt snabb prövning och där undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet är motiverat.

Av artikel 2.4 i MKB-direktivet framgår att ett undantag inte omfattar skyldigheterna vid gränsöverskridande miljöpåverkan enligt artikel 7 i direktivet. Artikel 7 har genomförts i 6 kap. 33 och 45 §§ miljöbalken. Bestämmelserna innebär krav på samråd med andra länder om en verksamhet eller åtgärd medför gränsöverskridande miljöpåverkan respektive krav på att lämna information om beslutet i tillståndsfrågan. 6 kap. 33 och 45 §§ miljöbalken ingår därför inte i den uppräknade av bestämmelser som undantag kan ges från. Mot bakgrund av detta och de skäl som i övrigt har redovisats i avsnitt 10.3.1 bör möjligheten till undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet omfatta samma bestämmelser som undantag enligt artikel 1.3. Detta innebär att undantaget bör avse kravet på undersök-

ningssamråd och på en specifik miljöbedömning. Precis som gäller för undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet kan ett undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet enligt utredningens bedömning inte avse de materiella krav som en verksamhet eller åtgärd ska prövas mot.

Som har redogjorts för under avsnitt 10.2 uppställer artikel 2.4 i MKB-direktivet krav på att målen i direktivet uppfylls samt – vid beslut om undantag – att medlemsstaterna ska undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig. Utredningen bedömer att dessa krav kan följas genom motsvarande ordning som har föreslagits för undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet, det vill säga genom att det ges möjlighet att i ett beslut om undantag enligt artikel 2.4 anvisa vilka uppgifter som i det enskilda fallet behövs för att bedöma samtliga, eller en specifik del, av miljöeffekterna från verksamheten eller åtgärden och på vilket sätt sådana uppgifter ska tas fram, se avsnitt 10.3.5. Vidare föreslår utredningen krav på underlag i fråga om miljöeffekter som enligt utredningens förslag alltid ska ingå i den efterföljande prövningen av verksamheten eller åtgärden, se avsnitt 10.4.3. Därigenom och genom den bedömning av miljöpåverkan som ska göras utifrån detta underlag blir verksamheten eller åtgärden alltid föremål för en annan form av miljöbedömning, se avsnitt 10.4.1. På detta sätt säkerställs även att miljöbedömningen i det enskilda fallet innehåller det underlag som krävs för att kunna göra en bedömning av om och hur kraven i de materiella bestämmelserna kan uppfyllas, och i förlängningen att målen i direktivet uppfylls. Det finns därför enligt utredningens bedömning inte skäl att ställa ytterligare krav på förfarandet när det gäller undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet i förhållande till den ordning som utredningen har föreslagit för undantag enligt artikel 1.3.

Regeringen ska besluta i frågan om undantag efter ansökan från verksamhetsutövaren

Av samma skäl som har redovisats när det gäller undantag enligt artikel 1.3 bör frågan om undantag enligt artikel 2.4 endast kunna prövas efter ansökan från verksamhetsutövaren, se avsnitt 10.3.1 för en redogörelse av motiven för detta. Att verksamhetsutövaren föreslås ha ensamrätt att ansöka om undantag utgör inget hinder för någon annan, som exempelvis länsstyrelsen, att upplysa om möjlig-

heten att ansöka om undantag i ett ärende där det framkommer att det kan föreligga förutsättningar för undantag och där det kan vara motiverat av allmänna intressen.

Förutsatt att kriterierna för undantag är uppfyllda kommer bedömningen av om det även i övrigt finns skäl, och är lämpligt, att ge undantag att innefatta en avvägning mellan behovet att verksamheten eller åtgärden snabbt kan prövas och intresset av att den ordinarie prövningsordningen med specifik miljöbedömning följs. Mot bakgrund av de högt ställda kraven i kriterierna för undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet och att möjligheten till undantag enligt EU-domstolens praxis ska tolkas restriktivt, bedömer utredningen att ett undantag kommer att kunna aktualiseras i relativt få fall, och involvera sådana situationer där det är lämpligt att en sådan avvägning görs av regeringen. Dessa ärenden kommer enligt utredningens bedömning sannolikt avse verksamheter och åtgärder som kräver sådana avvägningar mellan olika intressen att den senare tillståndsprövningen ändå skulle ha skett hos regeringen enligt de förslag som utredningen har lagt fram, se avsnitt 8.2. Även detta talar för att regeringen bör pröva frågor om undantag. På samma sätt som gäller för undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet åligger det dessutom medlemsstaterna säkerställa att frågan om undantag enligt artikel 2.4 tillämpas på ett korrekt sätt. Det är också av det skälet lämpligt att undantag beslutas av regeringen.

Såvitt framgår av Swecos studie är det inte tydligt vad som gäller i fråga om möjligheterna till överklagande av beslut om undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet. I Danmark kan beslut inte överklagas till Överklagandenämnden men kan prövas i civila domstolar. I Nederländerna kan ett beslut om undantag inte överklagas separat, men det kan göras senare i processen genom att tillståndsbeslutet för det projekt som fått undantag överklagas. Sweco har inte hittat uppgifter huruvida beslut om undantag kan överklagas i Spanien eller Tyskland.³⁵

Att det är regeringen som beslutar om undantag från kraven på en specifik miljöbedömning innebär att besluten inte kommer att kunna överklagas. Om förutsättningarna är uppfyllda kan rättsprövning av ett beslut om undantag begäras enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, se avsnitt 10.3.1. Utredningen bedömer att

³⁵ Sweco (2023), s. 23.

denna ordning är förenlig med hur de övriga medlemsstaterna har infört undantaget.

Kravet på en specifik miljöbedömning måste innebära en betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden

Av artikel 2.4 i MKB-direktivet framgår att en förutsättning för undantag är att tillämpningen av bestämmelserna i direktivet skulle få en *betydande* negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden. Det ställs alltså högre krav för att få undantag enligt artikel 2.4 än enligt artikel 1.3 i direktivet. Införande av ett undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet bör innehålla motsvarande kriterium. En förutsättning för undantag i regeringens prövning bör därför vara att en tillämpning av kravet på en specifik miljöbedömning skulle få en betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden.

I kommissionens vägledning uttalas att omständigheterna i ett undantagsfall måste vara sådana att det är omöjligt eller ogenomförbart att uppfylla alla krav i direktivet och att det skulle leda till en negativ inverkan på projektets syfte. Som exempel nämns att ett projekt kan behöva godkännas och slutföras så snabbt att det inte finns tillräckligt med tid för att förbereda all den miljöinformation som krävs enligt artikel 5.1 i MKB-direktivet eller att genomföra ett offentligt samråd innan beslutet om att gå vidare med projektet fattas. Enligt EU-domstolens praxis ska möjligheten till undantag tillämpas restriktivt.

Liksom för undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet bör undantag enligt artikel 2.4 enligt utredningens bedömning endast kunna aktualiseras i de fall det är tidskritiskt att en verksamhet eller åtgärd kommer till stånd. Det bör dessutom krävas att det föreligger sådana omständigheter i det enskilda fallet som gör att syftet med verksamheten eller åtgärden inte kan uppnås eller avsevärt försvåras till följd av att kravet på en specifik miljöbedömning följs. I enlighet med de exempel som lyfts fram i kommissionens vägledning bör det alltså inte vara tillräckligt att kraven till exempel innebär tidsmässigt omfattande undersökningar, utan det krävs även att syftet med verksamheten eller åtgärden förfelas om sådana krav följs. Utredningen bedömer att en tillämpning i enlighet med vad som nu har sagts blir följden av en direktivkonform tolkning, och att det därför inte finns

skäl att avvika från direktivets lydelse i denna del. Utredningen anser inte heller att det finns skäl att avvika från den kravnivå som fastställs i artikel 2.4 i MKB-direktivet.

Verksamheten eller åtgärden ska tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt

Av lydelsen i artikel 2.4 i MKB-direktivet framgår att undantag endast ska avse undantagsfall (engelskans *exceptional cases*). Som har redogjorts för under avsnitt 10.2 ovan har artikel 2.4 i MKB-direktivet tillämpats i mycket få fall inom EU. Exempel på ärenden som har ansetts uppfylla kriterierna för att utgöra ett undantagsfall är behov av att trygga gasförsörjning, att tillgodose ett strategiskt intresse för förnybara energikällor och att uppfylla offentliga myndigheters politiska åtaganden på hög nivå för att bygga upp förtroende mellan olika grupper i samband med bredare försoningsförhandlingar. I samtliga dessa fall var projektets angelägenhetsgrad sådan att det ansågs strida mot allmänintresset och utgöra ett hot mot politisk, administrativ eller ekonomisk stabilitet och säkerhet om projektet inte genomfördes.³⁶ Enligt kommissionens vägledning finns det i en sådan situation ett visst – om än begränsat – utrymme för att tillämpa undantag förutsatt att alla villkor är uppfyllda.³⁷

För att räknas som ett undantagsfall enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet måste medlemsstaten dessutom visa att risken för de konsekvenser som verksamheten eller åtgärden ska avhjälpa är rimligt sannolik. Det undantag som gjordes i ärendet om Cementa AB motiverades med risken för kris för Sveriges cementförsörjning. När Sverige anmälde ärendet begärde kommissionen in ytterligare underlag i frågan om den risken var rimligt sannolik innan undantaget godkändes, se avsnitt 10.6.4. Av EU-domstolens praxis framgår att uttrycket undantagsfall ska tolkas restriktivt.

Undantag kan enligt utredningens bedömning endast avse sådana verksamheter eller åtgärder där det finns ett allmänt intresse av att verksamheten eller åtgärden kommer till stånd. Undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet bör följaktligen inte kunna ges för en verksamhet där det enbart finns ett enskilt intresse av att genomföra

³⁶ Europeiska kommissionen (2019), s. 16.

³⁷ Europeiska kommissionen (2019), s. 16.

verksamheten och utan någon koppling till allmän nytta för samhället, exempelvis enbart en privat aktörs ekonomiska intresse.

Av den begränsade praxis från EU-domstolen som finns på området följer vidare att endast sådana allmänna intressen som är av särskild dignitet bör kunna komma i fråga för undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet. Enligt utredningens bedömning överensstämmer dessa situationer väl med det som i lagstiftningen och i utredningens förslag betecknas som ett allmänt intresse av synnerlig vikt, det vill säga sådana verksamheter och åtgärder som är avgörande för att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner. För att göra det tydligt vilka verksamheter eller åtgärder som kan aktualisera ett undantag i linje med EU-domstolens praxis, bedömer utredningen att en ytterligare förutsättning för undantag bör vara att det ska avse verksamheter eller åtgärder som bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt, se avsnitt 8.2.1. för en utförlig redogörelse av detta begrepp.

Undantag bör ges endast om det är lämpligt i det enskilda fallet

Utredningen förslag innebär att regeringen efter ansökan får ge undantag från kravet på en specifik miljöbedömning. Det innebär att regeringen också bör bedöma om det i det enskilda fallet finns skäl, och i övrigt är lämpligt, att besluta om ett undantag från kraven på en specifik miljöbedömning. Även om förutsättningarna för undantag är uppfyllda behöver regeringen särskilt i fråga om undantag enligt artikel 2.4 överväga om ett undantag är förenligt med EU-domstolens praxis såsom den utvecklas. Undantag kan enligt utredningens bedömning i allmänhet vara mindre lämpligt att ge för verksamheter eller åtgärder där miljökonsekvenserna är svåra att överblicka och där verksamheten eller åtgärden av det skälet bör vara föremål för en specifik miljöbedömning. Faktorer som kan ha betydelse i bedömningen av lämpligheten är därför till exempel om undantaget avser en verksamhet eller åtgärd som ska bedrivas på en plats där det finns höga naturvärden eller i övrigt på en inte ianspråktagen plats, eller om en verksamhet eller åtgärd medför stor påverkan på den omgivande miljön eller innebär omfattande utsläpp. Utredningen föreslår en tidsbegränsning av tillstånd efter beslut om undantag, se avsnitt 10.4.7. Det bör därför övervägas om det i det enskilda fallet är

lämpligt att medge undantag för verksamheter eller åtgärder som förutsätter tillstånd för fortsatt drift utöver vad som följer av tidsbegränsningen. Enligt utredningens bedömning bör det i regel inte vara lämpligt att ge undantag i de fall en sådan verksamhet eller åtgärd också innebär irreversibla konsekvenser för miljön eller det annars finns svårigheter att återställa platsen för verksamheten.

Ett exempel på vad ett undantag skulle kunna avse

För att illustrera vad ett undantag enligt förslaget till undantagsmöjlighet enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet skulle kunna avse har utredningen tagit fram följande fiktiva exempel. Den stat som förser världsmarknaden med konstgödsel har infört ett exportförbud riktat mot EU. Det råder därför brist på konstgödsel och det finns på grund av efterfrågan på världsmarknaden inget tillgängligt alternativ för att få tag på konstgödsel, och inte heller någon annan produkt som kan tillgodose samma behov. Situationen innebär i sin tur att det inom en nära framtid kommer att saknas förutsättningar att bedriva viss livsmedelsproduktion i Sverige, med följden att en stor del av livsmedelsproduktionen kommer att upphöra. I ett sådan situation skulle en anläggning för produktion av konstgödsel, eller en alternativ produkt som kan tillgodose samma behov, kunna utgöra en verksamhet som bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt. Syftet med verksamheten kan inte uppfyllas om den inte kommer till stånd i sådan tid att det fortfarande finns en livsmedelsproduktion och därmed en efterfrågan på produkten. Kravet på en specifik miljöbedömning skulle därför få en betydande negativ inverkan på syftet med åtgärden.

Liksom i motsvarande exempel för undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet kan verksamhetsutövaren ge in ansökan om undantag utan krav på förberedande åtgärder. Vid undantag enligt artikel 2.4 krävs dock ytterligare underlag för att kunna bedöma om förutsättningarna för undantag är uppfyllda och om det finns skäl, och i övrigt är lämpligt, att ge undantag, se avsnitt 10.3.3. På samma sätt som för undantag enligt artikel 1.3, innebär ett undantag att verksamhetsutövaren inte behöver genomföra avgränsningssamråd och inte heller ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Verksamhetsutövaren kan gå vidare med en ansökan om tillstånd för verksamheten

eller åtgärden för tillståndsprövning i ett förenklat förfarande, och utifrån ett begränsat underlag. Liksom för undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet ska dock tillståndsprövningen avse samma materiella krav som gäller i den ordinarie prövningen. Verksamhetsutövaren måste därför ta fram det underlag som behövs för att bedöma om de miljökrav som gäller för verksamheten kan uppfyllas. Om det rör sig om en helt ny verksamhet krävs i allmänhet ett mer omfattande underlag i fråga om verksamhetens miljöeffekter, till exempel när det gäller lämplig lokalisering av anläggningen. En anläggning för produktion av konstgödsel, eller en alternativ produkt som kan tillgodose samma behov, kan vidare medföra sådana utsläpp till vatten att frågor om hur verksamheten uppfyller miljö kvalitetsnormer för vatten blir centrala i prövningen. Verksamhetsutövaren behöver därför ta fram det underlag som krävs för den bedömningen. Underlaget behöver på motsvarande sätt innehålla alla de uppgifter som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter och som framgår av beslutet om undantag, se avsnitt 10.3.5. Om verksamheten är tänkt att bedrivas på längre sikt än vad som följer av tidsbegränsningen av tillståndet, se avsnitt 10.4.7, bör verksamhetsutövaren beakta att en prövning enligt den ordinarie ordningen kommer att krävas för tillstånd att bedriva verksamheten efter att det tidsbegränsade tillståndet upphört att gälla. I den prövningen finns ingen garanti för tillstånd till att fortsatt bedriva verksamheten.

10.3.3 Innehållet i en ansökan om undantag

Förslag: En ansökan om undantag ska innehålla

1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, och
2. uppgifter som visar att en tillämpning av 6 kap. 20 § första stycket, 23–26, 28–32, 35–37, 39–44 och 46 §§ miljöbalken skulle få en negativ respektive betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden.

I fråga om undantag som avses i förslaget till 6 kap. 49 § miljöbalken ska en ansökan därutöver innehålla uppgifter om och på vilket sätt verksamheten eller åtgärden tillgodoser ett allmänt intresse av synnerlig vikt.

Nya bestämmelser med denna innebörd införs i 6 kap. 51 och 52 §§ miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

En ansökan behöver innehålla det underlag som krävs för att göra en bedömning om förutsättningarna för undantag är uppfyllda. För att kunna bedöma om en verksamhet eller åtgärd enbart avser försvaret eller enbart beredskapen vid civila olyckor och kriser enligt förslaget till 6 kap. 48 § miljöbalken, behövs en beskrivning av verksamheten eller åtgärden. Även för en verksamhet eller en åtgärd enligt förslaget till 6 kap. 49 § miljöbalken, krävs underlag för att kunna bedöma verksamhetens natur och få en teknisk förståelse av den. En ansökan om undantag bör därför alltid innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Underlaget behöver vara så utförligt att det går att ta ställning till om verksamheten eller åtgärden bland annat med hänsyn till påverkan på människors hälsa och på miljön bör omfattas av ett undantag. För verksamheter eller åtgärder som avses i 6 kap. 49 § miljöbalken behöver ansökan enligt utredningens bedömning därutöver närmare redovisa uppgifter om och på vilket sätt verksamheten eller åtgärden tillgodoser ett allmänt intresse av synnerlig vikt.

Dessutom behöver en ansökan om undantag enligt förslaget till 6 kap. 48 § miljöbalken innehålla uppgifter som visar att en tillämpning av kravet på en specifik miljöbedömning skulle få en negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden. Motsvarande underlag krävs för en ansökan om undantag enligt förslaget till 6 kap. 49 § miljöbalken med den skillnaden att här behövs uppgifter som visar att en betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden skulle uppstå vid en tillämpning av kravet på en specifik miljöbedömning. Som har anförts under avsnitt 10.3.1. och 10.3.2. bedömer utredningen att sistnämnda uppgifter i allmänhet kommer att röra skälen till att en verksamhet eller åtgärd är tids-

kritisk och på vilket sätt, och därmed i vilken utsträckning syftet med verksamheten eller åtgärden påverkas negativt av att kravet på en specifik miljöbedömning följs.

Enligt Swecos studie ska en ansökan om undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet enligt Frankrikes och Nederländernas lagstiftning innehålla upplysning om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på skyddsintressena. I Spanien ska en ansökan innehålla de skäl som motiverar undantaget och den sökande ska visa att en tillämpning av kravet på miljöbedömning skulle påverka projektet negativt. Ansökan ska även innehålla en granskning av alternativa former av miljöbedömning. I Polen krävs att ansökan visar att verksamheten eller åtgärden uppfyller kriterierna för undantag.³⁸

För undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet ställer den nederländska lagstiftningen krav på att en ansökan minst ska innehålla en beskrivning av det föreslagna projektet, av de villkor under vilka projektet kommer att genomföras, av de möjliga betydande negativa effekterna på miljön samt skälen för begäran om undantag. I Tyskland har artikel 2.4 i MKB-direktivet endast genomförts i syfte att påskynda användningen av flytande naturgas och en ansökan ska minst innehålla en beskrivning av verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan och de huvudsakliga skälen för undantag.³⁹

Av det nu redovisade framgår att utredningens förslag om vad en ansökan om undantag ska innehålla i vissa avseenden skiljer sig från hur kraven på en ansökan ser ut i de andra medlemsstaterna, till exempel i fråga om att redovisa konsekvenser för miljön. Jämfört med sådana krav förefaller utredningens förslag ställa lägre krav på innehållet i en ansökan om undantag eftersom ett mer begränsat urval av uppgifter behöver redovisas. Enligt utredningens bedömning hänger detta samman med att utredningen föreslår en uppdelad prövning där frågan om undantag prövas i en separat ordning som föregår prövningen av om en verksamhet eller åtgärd får komma till stånd. Som har tydliggjorts under avsnitt 10.3.1 och 10.3.2. innebär utredningens förslag dessutom att en annan form av miljöbedömning alltid görs. Även om frågan om vilken form av miljöbedömning som ska göras ingår i länsstyrelsens yttrande över en ansökan i det fall den bedömer att ett undantag kan beviljas, se avsnitt 10.3.4, anser utredningen att det varken är nödvändigt eller effektivt att ställa krav

³⁸ Sweco (2023), s. 10–12.

³⁹ Sweco (2023), s. 22.

på att det ska ingå i en ansökan om undantag. Om länsstyrelsen behöver ytterligare underlag för att göra en bedömning av detta har länsstyrelsen möjlighet att begära att sökanden redovisar de ytterligare uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning som är relevanta för den bedömningen, se avsnitt 10.3.4.

10.3.4 En ansökan om undantag ska ges in till länsstyrelsen som med eget yttrande ska överlämna ansökan till regeringen för prövning

Förslag: En ansökan om undantag ska ges in till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen ska med eget yttrande överlämna ansökan till regeringen för prövning. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut. Ett sådant yttrande får inte överklagas.

Om länsstyrelsen bedömer att ett undantag kan medges ska länsstyrelsen i yttrandet redovisa

1. vilka uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som en ansökan om tillstånd enligt förslaget till 17 a kap. miljöbalken bör innehålla, och
2. på vilket sätt uppgifter enligt 1 bör tas fram.

Nya bestämmelser med denna innebörd införs i 6 kap. 53 och 54 §§ miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

I den ordinarie miljöbedömningen har länsstyrelsen till uppgift att i det så kallade avgränsningssamrådet verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen ska få den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen, 6 kap. 32 § första stycket miljöbalken. Mot bakgrund av den funktionen, samt att länsstyrelsen på regional nivå har en god överblick över de behov som kan aktualisera ett undantag från kravet på en specifik miljöbedömning, bedömer utredningen att länsstyrelsen är väl lämpad att göra en bedömning huruvida uppgifterna i en ansökan om undantag är tillräckliga eller om de behöver kompletteras för att kunna pröva en

ansökan om undantag i sak. Utredningen förslag innebär därför att en ansökan om undantag ska ges in till samma länsstyrelse som hade hanterat undersöknings- och avgränsningssamrådet för verksamheten eller åtgärden, och inte till regeringen.

Enligt 20 § förvaltningslagen (2017:900) får en myndighet bland annat förelägga en enskild att komplettera en bristfällig framställning om bristen medför att framställningen inte kan läggas till grund för en prövning i sak. Genom att en ansökan om undantag ges in till länsstyrelsen som vid behov kan förelägga om kompletteringar avlastas regeringen från att hantera ansökningar om undantag fram till det skedet att ärendet är klart för avgörande.

Likaså är länsstyrelsen enligt utredningens bedömning väl lämpad att göra en bedömning av om förutsättningarna för undantag är uppfyllda och om det i det enskilda fallet finns skäl, och i övrigt är lämpligt, att besluta om ett undantag. Utredningen föreslår därför att länsstyrelsen med ett eget yttrande ska överlämna ansökan till regeringen för prövning. Länsstyrelsens yttrande ska innehålla ett förslag till beslut. På så sätt framgår länsstyrelsens bedömning i frågan om undantag redan i samband med att ärendet kommer in till regeringen. Länsstyrelsens yttrande utgör därmed också en referens för regeringens ställningstagande och innebär enligt utredningens bedömning en effektiv ordning som ger goda förutsättningar för ett snabbt beslut hos regeringen. Det är samtidigt viktigt att denna ordning inte medför någon onödig tidsutdräkt, i synnerhet i fråga om särskilt tidskritiska verksamheter eller åtgärder. Den tidskritiska aspekten behöver därför beaktas såväl i länsstyrelsens handläggning som i yttrandet.

Som har redogjorts för i avsnitt 10.3.1 kan sekretess råda för uppgifter som är kopplade till en verksamhet eller åtgärd. När det gäller sådana ansökningar kan länsstyrelsen endast yttra sig om de uppgifter som den har haft möjlighet att bedöma, och övriga aspekter bör överlämnas till regeringen.

Om länsstyrelsen bedömer att en ansökan, trots föreläggande om kompletteringar, inte kan läggas till grund för en prövning i sak, bör det framgå av yttrandet. I ett sådant fall kan länsstyrelsens förslag till beslut innebära att ansökan ska avvisas eller avslås. Regeringen får därefter bedöma om ansökan inte kan läggas till grund för en prövning i sak, samt vilka åtgärder eller beslut som detta bör föranleda.

Som utredningen har redogjort för under avsnitt 10.3.1 och 10.3.2 krävs ett tillräckligt underlag för att kunna göra en bedömning

av om och hur kraven i de materiella bestämmelserna kan uppfyllas. Om länsstyrelsen bedömer att ett undantag kan medges bör länsstyrelsen utifrån uppgifterna om verksamheten eller åtgärden som framgår av en ansökan om undantag också yttra sig över vilka uppgifter som är nödvändiga för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter, och som därför bör ingå i prövningen av om en verksamhet eller åtgärd får komma till stånd. Yttrandet bör även ange på vilket sätt sådana uppgifter bör tas fram. I bedömningen av detta är det enligt utredningen lämpligt att länsstyrelsen utgår från de olika delarna i den specifika miljöbedömningen och överväger om och hur de kraven kan och bör anpassas till de frågor som behöver belysas i det enskilda fallet. Syftet är att lämna en bedömning av vilket underlag som bör ingå i den efterföljande prövningen av verksamheten eller åtgärden, se vidare avsnitt 10.3.5. Det underlag som länsstyrelsen bedömer bör tas fram bör stå i proportion till omständigheterna i det enskilda fallet, exempelvis verksamhetens natur, dess typiska miljöpåverkan och lokalisering samt hur tidskritiskt det är att verksamheten eller åtgärden prövas. Om länsstyrelsen identifierar att en verksamhet eller åtgärd omfattas av regelverk med särskilda krav på förfarande inför prövningen eller framtagande av uppgifter som behövs för prövningen av verksamheten eller åtgärden är det viktigt att detta ingår i yttrandet.

Länsstyrelsens yttrande är inte bindande för regeringen, jämför avsnitt 8.2.5. Eftersom ett sådant yttrande inte har någon rättsverkan är det enligt utredningen bedömning inte heller överklagbart och bör dessutom inte vara det. För att det ska vara tydligt att länsstyrelsens yttrande inte ska kunna överklagas bör detta framgå av lagstiftningen.

10.3.5 Beslut om undantag

Förslag: Ett beslut om undantag enligt förslaget till 6 kap. 48 eller 49 §§ miljöbalken ska innehålla en motivering. Om det behövs ska det av beslutet framgå

1. vilka uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som en ansökan om tillstånd enligt förslaget till 17 a kap. miljöbalken ska innehålla, och

2. på vilket sätt uppgifter enligt 1 ska tas fram.

Regeringen får besluta att en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden enligt förslaget till 17 a kap. miljöbalken ska handläggas av regeringen. Om regeringen ska handlägga en ansökan om tillstånd ska det anges i beslutet om undantag.

Nya bestämmelser med denna innebörd införs i 6 kap. 55 § miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Med länsstyrelsens yttrande som referens ska regeringen pröva frågan om undantag. Som framgår under avsnitt 10.3.1 och 10.3.2. bör prövningen avse huruvida förutsättningarna för undantag är uppfyllda och om det i det enskilda fallet finns skäl, och i övrigt är lämpligt, att besluta om ett undantag från kravet på en specifik miljöbedömning.

Mot bakgrund av kravet på att redovisa skälen för ett undantag i artikel 2.4 i MKB-direktivet samt att det bör vara tydligt varför undantag från kravet på en specifik miljöbedömning medges, bör ett beslut om undantag alltid innehålla en motivering. För att underlaget för bedömning av miljöpåverkan från en verksamhet eller åtgärd som omfattas av undantag från kravet på en specifik miljöbedömning ska vara tillräckligt för en prövning och för att åstadkomma ett effektivt förfarande bör det vidare finnas möjlighet för regeringen att i beslutet om undantag anvisa vilka uppgifter som i det enskilda fallet behövs för att bedöma miljöeffekterna från verksamheten eller åtgärden och på vilket sätt sådana uppgifter ska tas fram. I vissa situationer kan det enligt utredningens bedömning saknas skäl att anvisa om uppgifter, varför beslutet bör innehålla en sådan anvisning endast om det behövs i det enskilda fallet. Vidare bör regeringen ha möjlighet att besluta att en efterföljande prövning av verksamheten eller åtgärden ska handläggas av regeringen, vilket i sådant fall ska anges i beslutet om undantag.

Ett beslut om undantag ska innehålla en motivering

Av artikel 2.4 i MKB-direktivet framgår att vid undantag enligt den artikeln ska medlemsstaten bland annat undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig, och se till att uppgifter som erhållits genom en sådan annan form av bedömning tillsammans med uppgifter om beslutet att bevilja undantag samt skälen för detta görs tillgängliga för den berörda allmänheten. Innan tillstånd ges ska kommissionen informeras om skälen för undantaget, tillsammans med de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

Eftersom information om skälen för ett beslut om undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet ska lämnas såväl till den berörda allmänheten som kommissionen, bör skälen för ett beslut om undantag alltid framgå av beslutet. Även om det utgör en allmän förvaltningsrättslig princip att beslut ska motiveras bedömer utredningen, mot bakgrund av att det handlar om genomförande av EU-lagstiftning, att det behöver framgå av lagstiftningen. Eftersom undantag innebär ett avsteg från den ordinarie prövningsordningen bör skälen för ett beslut om undantag även enligt artikel 1.3 alltid anges i beslutet, trots att det inte är ett krav enligt den artikeln. Att motivering krävs även vid beslut om att avslå eller avvisa en ansökan om undantag följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer.⁴⁰

Uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter och på vilket sätt sådana uppgifter ska tas fram

Även i en undantagssituation krävs alltid ett underlag för att kunna göra en bedömning av om och hur kraven i de materiella bestämmelserna som en verksamhet eller åtgärd ska prövas mot, kan uppfyllas. För undantag enligt artikel 2.4 krävs dessutom att målen i direktivet uppfylls samt – vid beslut om undantag – att medlemsstaterna ska undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig. Utredningens förslag för den efterföljande prövningen av om verksamheten eller åtgärden får komma till stånd och i så fall enligt vilka villkor, innebär att verksamhetsutövaren alltid ska redovisa de uppgifter som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter, se avsnitt 10.4.3. Utredningen anser att det därutöver bör finnas möjlighet för regeringen att i beslutet om undantag

⁴⁰ Se rättsfallet HFD 2022 not. 18.

anvisa vilka uppgifter som i det enskilda fallet behövs för att bedöma miljöeffekterna från verksamheten eller åtgärden och på vilket sätt sådana uppgifter ska tas fram. På detta sätt blir verksamheten eller åtgärden alltid föremål för en annan form av miljöbedömning, se avsnitt 10.4.1.

Enligt Swecos komparativa studie är den behöriga myndigheten enligt Danmarks lagstiftning vid ett undantag skyldig att bedöma om en miljökonsekvensbeskrivning måste genomföras som inte uppfyller lagens alla konsekvensutredningskrav, men som ligger i linje med lagens syfte. I Nederländerna ska den beslutande ministern vid tidpunkten för undantaget avgöra om verksamhetsutövaren ska ta fram en rapport med en annan bedömning av miljöeffekterna. Detta avgörs i det enskilda fallet. I Spanien ska ministerrådet i den spanska regeringen eller, när det är tillämpligt, det beslutsorgan som utpekats i en autonom region, utifrån överenskommelse om undantaget besluta om projektet bör bedömas på ett alternativt sätt som är i linje med den genomförande lagens syften. Sweco bedömer att Tysklands genomförande i lagstiftningen om flytande naturgas inte nämner något krav på att en alternativ miljöbedömning ska göras.⁴¹ Utredningens förslag förefaller alltså vara i överensstämmelse med hur frågan om underlag tillämpas i de andra medlemsstaterna som omfattas av Swecos studie, dock med den skillnaden att utredningens förslag innebär att ett underlag för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter alltid ska ingå i den efterföljande prövningen av om, och enligt vilka villkor, verksamheten får komma till stånd.

Som framgår i avsnitt 10.3.4 ska länsstyrelsens yttrande, i det fall länsstyrelsen gör bedömningen att undantag kan medges, alltid redovisa vilka uppgifter som länsstyrelsen anser är nödvändiga för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter och på vilket sätt sådana uppgifter bör tas fram. Regeringen kan använda länsstyrelsens yttrande som referens i sin bedömning av dessa frågor, men ska också göra en egen bedömning av vilket underlag som behövs.

Vad som bör framgå av regeringens beslut beror på omständigheterna i det enskilda fallet, exempelvis verksamhetens natur, dess typiska miljöpåverkan och lokalisering samt hur tidskritiskt det är att verksamheten eller åtgärden prövas. För en verksamhet eller åtgärd där det redan i detta skede framgår att vissa frågor om exempelvis påverkan på specifika växt- eller djurarter eller skyddade om-

⁴¹ Sweco (2023), s. 24–25.

råden kommer bli centrala i den efterföljande prövningen, bör beslutet till exempel ange vilken undersökning av detta som behöver göras och på vilket sätt undersökningen ska bedrivas. Det kan exempelvis gälla frågor om lämplig tidsperiod för en inventering eller samråd med utpekade aktörer. För en annan verksamhet eller åtgärd där påverkan på exempelvis miljö kvalitetsnormer för vatten blir central kan det i stället vara relevant att ställa krav på att till exempel samråda om och redovisa vilka möjliga reningstekniker som finns tillgängliga, och hur de skulle påverka utsläpp till vatten från verksamheten eller åtgärden. Det kan i detta skede av processen ofta vara svårt att identifiera miljökonsekvenser från verksamheten eller åtgärden. I sådana situationer kan det vara mer relevant att ställa mer allmänna krav på underlaget, till exempel om samråd om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning, de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt om innehållet i och utformningen av tillståndsansökan i den del den avser bedömning av miljöeffekter från verksamheten. En kombination av allmänna anvisningar med mer specifika anvisningar om miljöeffekter som särskilt behöver undersökas kan också vara lämplig. I andra situationer kan det enligt utredningens bedömning tvärtom helt saknas skäl att i beslutet om undantag anvisa om uppgifter för att bedöma miljöeffekterna från verksamheten eller åtgärden, eller på vilket sätt sådana uppgifter ska tas fram. Detta kan exempelvis gälla om den fråga som ska prövas avser en tillståndspliktig ändring av en befintlig verksamhet eller åtgärd där det redan är tydligt av de materiella kraven som ändringen ska prövas mot vilka uppgifter som verksamhetsutövaren behöver ta fram. En annan sådan situation är vid undantag för mycket tidskritiska verksamheter eller åtgärder där det till exempel finns risker för människors hälsa och miljön som kan förebyggas av verksamheten eller åtgärden som gör att den bör prövas skyndsamt och utan krav på ytterligare underlag. Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att beslutet om undantag ska ange uppgifter som verksamhetsutövaren ska ta fram inför den efterföljande prövningen endast om det behövs i det enskilda fallet. Detsamma bör gälla även när det gäller frågan om på vilket sätt sådana uppgifter ska tas fram.

Ett undantag kan endast omfatta kravet på en specifik miljöbedömning. Om en verksamhet eller åtgärd omfattas av andra regelverk med särskilda krav på förfarandet inför prövningen behöver

sådana krav uppfyllas även vid ett undantag. I sådana fall bör det om möjligt framgå av beslutet om undantag hur sådana krav ska efterlevas i det enskilda fallet. Beslutet om undantag kan på så sätt konkretisera hur regelverket ska tillämpas i det enskilda fallet. Ett beslut om undantag kan dock aldrig innebära avsteg eller undantag från kraven i sådana regelverk.

Ett undantag kan inte ges från skyldigheterna enligt 6 kap. 33 och 45 §§ miljöbalken att samråda och informera vid gränsöverskridande miljöpåverkan, se avsnitt 10.3.1 och 10.3.2. Om ett undantag medges för en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land bör Naturvårdsverket, som enligt 21 § miljöbedömningsförordningen är ansvarig myndighet, i sin hantering ta hänsyn till den tidskritiska aspekten i ärendet och snarast informera det andra landet om verksamheten eller åtgärden. Om det andra landet vill delta i miljöbedömningen bör samrådet enligt 6 kap. 33 § miljöbalken fullgöras utifrån det underlag som ska ingå i den bedömning av miljöpåverkan som alltid ska göras i den efterföljande prövningen och enligt regeringens beslut om undantag.

Som nämnts ovan kan det i detta skede av processen ofta vara svårt att bedöma vilket underlag som krävs i den efterföljande prövningen, inte minst på grund av att det är först efter en granskning av en tillståndsansökan som det framgår vilka frågor som kräver ytterligare underlag. Även om verksamhetsutövaren i den efterföljande prövningen redovisar det underlag som framgår av regeringens beslut om undantag, finns inget hinder att i det skedet vid behov begära in de kompletteringar som behövs för att kunna pröva verksamheten mot de materiella krav som en verksamhet eller åtgärd ska prövas mot, se vidare avsnitt 10.4.5.

Om regeringen ska handlägga en tillståndsansökan ska det framgå av beslutet om undantag

Den efterföljande prövningen av om en verksamhet eller åtgärd får komma till stånd, och i så fall enligt vilka villkor, bör enligt utredningens förslag göras av regeringen i det fall ett undantag har medgetts, se avsnitt 10.4.2. Som framgår av avsnitt 10.4.4 föreslår dock utredningen att handläggningen av en sådan tillståndsansökan ska ske hos miljöprövningsdelegationen, som med eget yttrande ska överlämna ärendet till regeringen för prövning. Det ska dock inte gälla

om regeringen har beslutat att en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden ska handläggas av regeringen, se avsnitt 10.4.4 för en redogörelse av motiven för detta. Det bör därför införas en möjlighet för regeringen att besluta att en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden ska handläggas av regeringen. Detta görs lämpligen i paragrafen om vad ett beslut om undantag ska innehålla. Om regeringen ska handlägga en ansökan om tillstånd ska det anges i beslutet om undantag, se avsnitt 10.4.4.

10.3.6 Tidsbegränsning av undantag

Förslag: Ett beslut om undantag enligt förslaget till 6 kap. 48 eller 49 §§ miljöbalken ska gälla i sex månader. Om en ansökan om tillstånd enligt förslaget till 17 a kap. miljöbalken har getts in till regeringen inom denna tid, ska dock beslutet om undantag gälla till dess att frågan om tillstånd har avgjorts.

Nya bestämmelser med denna innebörd införs i 6 kap. 56 § miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

En förutsättning för undantag enligt förslaget till 6 kap. 48 § miljöbalken är att en tillämpning av kravet på en specifik miljöbedömning skulle få en negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden. Samma förutsättning gäller även för undantag enligt förslaget till 6 kap. 49 § miljöbalken, med den skillnaden att det för undantag enligt den paragrafen krävs en betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden. Enligt utredningens bedömning kan en sådan negativ inverkan knappast uppkomma om en ansökan för att pröva verksamheten eller åtgärden inte getts in för prövning senast inom sex månader från beslutet om undantag. I annat fall hade verksamhetsutövaren nämligen inom samma tid kunnat slutföra eller till stor del genomföra relevanta delar av den specifika miljöbedömningen enligt det ordinarie förfarandet. Utredningen föreslår därför att ett beslut om undantag ska tidsbegränsas och att det ska upphöra att gälla sex månader från beslutet. Motsvarande konstruktion finns exempelvis i 7 kap. 18 h § miljöbalken som innebär att giltigheten av

ett beslut om dispens från strandskydd är beroende av att den åtgärd som dispensen avser påbörjas samt avslutas inom viss tid från den dag då dispensbeslutet fick laga kraft.

Enligt utredningens bedömning utgör sex månader en tillräcklig tid för att färdigställa en ansökan om tillstånd med de uppgifter som krävs efter beslut om undantag, se avsnitt 10.4.3. I denna bedömning har utredningen vägt in att arbetet med att ta fram en ansökan om tillstånd kan påbörjas redan före eller i samband med att en ansökan om undantag görs.

Om en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden har getts in för prövning inom sex månader från beslutet om undantag bör sökanden enligt utredningens bedömning inte på nytt behöva ansöka om undantag under den tid prövningen av verksamheten eller åtgärden pågår. Därför bör undantaget enligt utredningen fortsätta att gälla under den tid som verksamheten eller åtgärden prövas till dess att frågan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden har avgjorts.

10.4 Utredningens förslag om tillståndsprövning efter beslut om undantag

10.4.1 Krav på tillstånd efter beslut om undantag

Bedömning: Ett undantag enligt artikel 1.3 eller 2.4 i MKB-direktivet bör inte innebära undantag från krav på tillståndsprövning. Förfarandet i tillståndsprövningen kan anpassas för att möjliggöra en snabb och effektiv prövning utifrån de behov som kan föranleda ett undantag.

En tillståndsprövning innebär att en miljöbedömning av en verksamhet eller åtgärd som fått undantag alltid görs.

Prövning bör ske genom tillståndsprövning

Ett undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet kan enligt utredningen inte avse kraven i de materiella bestämmelser som en verksamhet eller åtgärd ska prövas mot. Även i en undantagssituation krävs därför alltid ett tillräckligt underlag för att kunna göra en

bedömning av om och hur kraven i de materiella bestämmelserna kan uppfyllas. Vidare behövs en prövning av om, och i så fall enligt vilka villkor, verksamheten eller åtgärden får komma till stånd. En sådan prövning behöver göras före det att en verksamhet eller åtgärd påbörjas. Utfallet av prövningen behöver vara tydligt för såväl verksamhetsutövaren, sakägare, berörda myndigheter som allmänheten. Enligt utredningens bedömning behövs därför även vid en undantagssituation alltid någon form av förprövning av en verksamhet eller åtgärd som också resulterar i ett beslut.

En verksamhet eller åtgärd som bedrivs med stöd av ett tillstånd omfattas av rättskraft. Det innebär att tillståndet gäller mot alla när det gäller de frågor som har prövats i domen eller beslutet, och att tillståndet endast kan begränsas enligt de förutsättningar som anges i 24 kap. 1 § miljöbalken. Ur verksamhetsutövarens perspektiv utgör rättskraft ofta en förutsättning för att en verksamhet eller åtgärd över huvud taget ska kunna påbörjas. Detta talar för att prövningen bör ske i form av en tillståndsprövning som kan resultera i ett tillstånd som får rättskraft. Det är vidare enligt utredningens bedömning sannolikt att behov av undantag kan komma att aktualiseras för ändring av befintliga verksamheter. Om det är fråga om en tillståndspliktig ändring innebär detta att ändring behöver göras i förhållande till det tillstånd som redan gäller för verksamheten. Av detta följer att en prövning som avser en sådan ändring bör ske i form av en tillståndsprövning.

Att en verksamhet eller åtgärd alltid ska vara föremål för krav på tillstånd kan dessutom följa av andra regelverk som gäller för en viss typ av verksamhet eller åtgärd, till exempel industriutsläppsdirektivet. Som har redovisats i avsnitt 10.2 kan ett undantag enligt artikel 1.3 eller 2.4 i MKB-direktivet inte innebära undantag från ett krav på tillstånd som följer av unionsrätten i övrigt. Om tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen gäller för en verksamhet eller åtgärd till följd av ett sådant krav bör tillståndsplikt därför gälla även vid ett undantag.

Även i en undantagssituation gäller vissa krav på tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning enligt Århuskonventionen. Detta innefattar exempelvis skyldigheterna enligt konventionens artikel 6.2 om att på ett tidigt och lämpligt stadium informera den berörda allmänheten om allmänhetens möjligheter att delta och vilken miljöinformation av

betydelse om den föreslagna verksamheten som finns tillgänglig samt skyldigheterna enligt konventionens artikel 6.7 om att ge allmänheten möjlighet att lämna synpunkter som den anser vara av betydelse för den föreslagna verksamheten. Dessa skyldigheter tillgodoses i det ordinarie tillståndsförfarandet, se avsnitt 10.2. Som redogörs för i det avsnittet kan parterna till Århuskonventionen, om det är föreskrivet i den nationella rätten, i varje enskilt fall besluta att inte tillämpa skyldigheterna i artikel 6 i Århuskonventionen på föreslagna verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften om en sådan tillämpning skulle inverka menligt på dessa syften. Även vid undantag för verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften följer alltså av konventionen, och den vägledning som FN:s ekonomiska kommission för Europa har tagit fram för konventionen, att en undersökning ska göras från fall till fall av om en tillämpning av dessa skyldigheter skulle påverka verksamhetens eller åtgärdens syfte negativt. Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att skyldigheterna enligt Århuskonventionen på ett lämpligt sätt kan tillgodoses genom tillståndsprövning med ett förenklat förfarande enligt utredningens förslag, se avsnitt 10.4.2, 10.4.4 och 10.4.5.

Tillståndsplikt gäller för de verksamheter som har mest påverkan på människors hälsa och miljön. En tillståndsprövning innebär att frågan om tillstånd blir föremål för en väl underbyggd bedömning. Villkor för bedrivande av en verksamhet eller åtgärd som fastställs i ett tillstånd får inte överskridas utan att det aktualiserar straffansvar. Detta är exempel på aspekter som gör tillståndsprövningen lämplig för att bedöma miljöpåverkan från verksamheter som har en betydande miljöpåverkan. Även ur miljöskyddssynpunkt finns det därför enligt utredningens bedömning skäl för att en verksamhet eller åtgärd som har en betydande miljöpåverkan även vid ett undantag ska prövas för ett tillstånd.

Utredningen har analyserat alternativet att prövningen vid ett undantag skulle kunna ske i en annan form, exempelvis genom ett anmälningsförfarande. Ett sådant tillfälligt förfarande har använts vid olika tillfällen för att möjliggöra brådskande tidsbegränsade ändringar av enskilda tillståndspliktiga verksamheter inom specifika verksamhetskategorier, bland annat produktion av sjukvårdsmaterial, krematorier, fiskodlingar, avloppsreningsverk och fjärrvärmeanläggningar. Förfarandet, som har bedömts vara förenligt med artikel 1.3 i MKB-direktivet, har använts när ett allmänt behov uppstått av att

snabbt kunna ställa om verksamheter inom sådana branscher som har blivit särskilt drabbade av olika omvärldsfaktorer som har bedömts utgöra civila kriser, till exempel branscher som på olika sätt påverkades covid-19-pandemin. Att ett sådant förfarande använts under tidsbegränsade perioder och endast för specifika branscher i samband med att behov uppkommit, indikerar att förfarandet inte har bedömts vara lämpligt som en varaktig lösning. Utredningen har inte heller identifierat hur ett sådant anmälningförfarande skulle kunna förbättras så att det hanterar alla de aspekter som har identifierats ovan och som skulle göra det mer lämpligt att använda jämfört med en tillståndsprövning.

Av det ovan anförda följer att det finns systematiska skäl, krav som följer av unionsrätten och internationell rätt samt miljöskyddshänsyn som enligt utredningens bedömning sammantaget gör att det är svårt att se något genomförbart alternativ till tillståndsprövning i en undantagssituation. Detta gäller både för undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet. I fråga om artikel 2.4 i MKB-direktivet finns krav på att målen i direktivet uppfylls. Även detta talar för att prövningen efter undantag enligt den artikeln alltid bör ske i form av en tillståndsprövning. Även om det på grund av skillnaderna mellan artikel 1.3 och 2.4 hade funnits skäl att föreslå en separat prövningsordning för respektive undantag bedömer utredningen att det utifrån tydlighet och effektivitet för berörda aktörer finns uppenbara fördelar med en gemensam prövningsordning för båda undantagen.

Tillståndsprövningen kan effektiviseras

Det förhållandet att en verksamhet eller åtgärd i en undantagssituation bör prövas för ett tillstånd innebär inte att en prövning ska göras enligt det ordinarie tillståndsförfarandet. Utredningen bedömer tvärtom att det finns förutsättningar att anpassa förfarandet i tillståndsprövningen för att möjliggöra en snabb och effektiv prövning utifrån de behov som kan föranleda undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet. Ett sådant förenklat förfarande bör utformas så att det ger förutsättningar för en fullständig prövning av kraven i de materiella bestämmelserna som en verksamhet eller åtgärd ska prövas mot. Prövningen kan dock göras på ett mer begränsat underlag än vid en

ordinarie tillståndsprövning. Vidare bör förfarandet utformas så att det är i överensstämmelse med förvaltningslagen och allmänna förvaltningsrättsliga principer, samt att kraven på tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning enligt Århuskonventionen tillgodoses.

En tillståndsprövning innebär att en annan form av miljöbedömning alltid görs

Medlemsstaterna ska vid ett beslut om undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig. Något motsvarande krav finns inte för artikel 1.3 i MKB-direktivet. Enligt utredningens bedömning innebär en tillståndsprövning att verksamheten eller åtgärden alltid blir föremål för en annan form av miljöbedömning. Detta följer av det krav på underlag i fråga om miljöeffekter som utredningen föreslår alltid ska ingå i prövningen, se avsnitt 10.4.3. Genom möjligheten för regeringen att i beslutet om undantag ange vilka uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som en ansökan om tillstånd för verksamheten ska innehålla, och på vilket sätt sådana uppgifter ska tas fram, kan dessutom ytterligare krav ställas i miljöbedömningen utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, se avsnitt 10.3.5. Den formella prövningen som behöver göras av om och hur en verksamhet eller åtgärd uppfyller de materiella kraven som gäller för verksamheten eller åtgärden innebär alltså att en annan form av miljöbedömning alltid kommer att göras, trots att det inte är ett krav enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet och inte heller enligt artikel 2.4.

10.4.2 Regeringen ska pröva en ansökan om tillstånd efter beslut om undantag

Förslag: Regeringen ska pröva ärenden om tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken för en verksamhet eller åtgärd där regeringen har beslutat om undantag enligt förslaget till 6 kap. 48 och 49 §§ miljöbalken. I tillståndsärendet ska regeringen kunna pröva frågor om dispens enligt 14 och 15 §§ artskyddsförordningen med

anledning av verksamheten eller åtgärden. Tillståndet ska omfattas av rättskraft.

Ett nytt kapitel, 17 a kap. miljöbalken, införs som innehåller bestämmelser om tillståndsprövningen efter beslut om undantag. Bestämmelser med den innebörd som framgår ovan införs i 17 a kap. 1 § och 24 kap. 1 § miljöbalken samt i 15 a § artskyddsförordningen.

Hänvisningar ska göras i 9 kap. 8 §, 11 kap. 9 b § och 16 kap. 1 § miljöbalken om att regeringen prövar ansökningar enligt 17 a kap. 1 § miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Mot bakgrund av att regeringen enligt utredningens förslag prövar frågan om undantag från kravet på en specifik miljöbedömning, bör regeringen av samma skäl även pröva ansökan om tillstånd för den verksamhet eller åtgärd som undantaget avser. För att möjliggöra att en verksamhet eller åtgärd som omfattas av undantag ska kunna påbörjas skyndsamt efter att tillstånd ges bör regeringen i tillståndsärendet kunna pröva alla frågor som är relevanta för bedrivandet av verksamheten eller åtgärden, till exempel frågor om Natura 2000-tillstånd och dispens enligt artskyddsförordningen (2007:845). För att möjligheten till undantag ska vara användbar för verksamhetsutövare bör tillstånd efter beslut om undantag omfattas av rättskraft. Bestämmelserna om tillståndsprövningen efter beslut om undantag bör införas i ett nytt 17 a kap. i miljöbalken.

Regeringen bör pröva frågor om tillstånd efter beslut om undantag

Enligt utredningens förslag är det regeringen som beslutar om undantag, se avsnitt 10.3.1, 10.3.2 och 10.3.5. Som redogörs för i dessa avsnitt åligger det staten att tillämpa undantag från MKB-direktivet på ett korrekt sätt. Eftersom det är regeringen som beslutar om undantag och eftersom det är först genom tillståndsprövningen som ett undantag materialiseras, är det lämpligt att regeringen även prövar en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden.

Ansökningar om tillstånd kan sannolikt komma att avse verksamheter och åtgärder som kräver sådana avvägningar mellan olika intre-

ssen att den senare tillståndsprövningen ändå skulle ha skett hos regeringen enligt nuvarande 21 kap. 7 § miljöbalken eller enligt de förslag som utredningen har lagt fram, se avsnitt 8.2. Eftersom undantagen kommer att aktualiseras i tidskritiska situationer är det bättre att en tillståndsansökan kan prövas direkt av regeringen, i stället för att ärendet först i ett senare skede överlämnas till regeringen enligt dessa bestämmelser. Ärendena kommer också sannolikt i många fall innefatta uppgifter som omfattas av sekretess. När det gäller verksamheter eller åtgärder som rör nationell säkerhet eller försvaret har, utöver försvarsmyndigheterna, endast regeringen möjlighet att få full insyn i de omständigheter som ligger till grund för en ansökan. Det är därför även av dessa skäl lämpligt att ansökningar om tillstånd för en verksamhet eller åtgärd som omfattas av undantag prövas av regeringen.

Utredningen har analyserat alternativet att länsstyrelsen, någon annan förvaltningsmyndighet eller mark- och miljödomstolen skulle pröva tillståndsansökningar efter undantag. Av de skäl som har redogjorts för bedömer dock utredningen att varken länsstyrelsen, någon annan förvaltningsmyndighet eller mark- och miljödomstolen utgör ett mer lämpligt alternativ än regeringen för att pröva sådana tillståndsansökningar.

Omfattningen av tillståndsprövningen och rättsverkan av tillståndet

På samma sätt som i den ordinarie tillståndsprövningen bör regeringens tillståndsprövning innefatta en bedömning av om och hur kraven i de materiella bestämmelserna kan uppfyllas. Om tillstånd kan ges till en verksamhet bör det av tillståndsbeslutet framgå enligt vilka villkor verksamheten eller åtgärden får bedrivas, se vidare avsnitt 10.4.5. För att möjligheten till undantag ska vara användbar för verksamhetsutövare, och för att tillståndsprövningen efter beslut om undantag ska fungera med systematiken i miljöprövningssystemet, bör ett sådant tillstånd ha samma rättsliga innebörd som tillstånd enligt den ordinarie tillståndsprövningen. Ett tillstånd bör alltså omfattas av rättskraft. En ändring med denna innebörd bör därför göras i 24 kap. 1 § miljöbalken.

För att åstadkomma en effektiv prövning utifrån de behov som kan föranleda undantag bör alla frågor som är relevanta för bedri-

vandet av verksamheten eller åtgärden kunna prövas i tillståndsärendet. Regeringens prövning bör därför kunna omfatta exempelvis frågor om Natura 2000-tillstånd och dispens enligt 14 och 15 §§ artskyddsförordningen med anledning av verksamheten eller åtgärden. Av 7 kap. 29 b § miljöbalken följer att regeringen i tillståndsärendet har möjlighet att pröva frågan om Natura 2000-tillstånd för verksamheten eller åtgärden. Motsvarande möjlighet bör finnas även för frågan om artskyddsdispens enligt 14 och 15 §§ artskyddsförordningen. Utredningen föreslår därför att det införs en ny paragraf, 15 a §, i artskyddsförordningen som ger regeringen möjlighet att, om förutsättningarna är uppfyllda, besluta om en sådan dispens för den verksamhet eller åtgärd som prövas i tillståndsärendet.

En konsekvens av att utredningen föreslår att regeringen ska pröva tillståndsansökan är att beslutet om tillstånd inte kommer att kunna överklagas. Om ärendet rör en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen kan en enskild i stället ansöka om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen. Även en miljöorganisation kan ansöka om rättsprövning om regeringens tillståndsbeslut omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen, se avsnitt 3.6.

Det bör införas ett nytt kapitel i miljöbalken

Den tillfälliga lagen om ändring i miljöbalken som infördes i samband med ärendet om Cementa AB placerades i ett nytt 17 a kap. i miljöbalken.⁴² Kapitlet innehöll bestämmelser om att regeringen skulle pröva ansökan om tillstånd och om möjlighet till undantag från kravet på specifik miljöbedömning. I betänkandet *Tillfälligt miljö-tillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap*⁴³ lämnades förslag om att återinföra 17 a kap. miljöbalken och där placera bestämmelser om att regeringen ska pröva tillfälliga miljö-tillstånd för samhällsviktig verksamhet och möjlighet till undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet. Utredningen delar bedömningen att det inte finns något lämpligt kapitel i miljöbalken för att införa bestämmelser om regeringens tillståndsprövning efter beslut

⁴² Sfs 2021:875.

⁴³ SOU 2023:11.

om undantag. Bestämmelserna bör därför införas i ett nytt 17 a kap. i miljöbalken.

10.4.3 Innehållet i ansökan om tillstånd

Förslag: En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig. Den ska innehålla de uppgifter som

1. avses i 22 kap. 1 § 1, 2 och 4–9 miljöbalken,
2. behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter, och
3. framgår av beslutet om undantag.

Om verksamheten eller åtgärden kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område ska ansökan innehålla de motsvarande uppgifter som en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla enligt 6 kap. 36 § första stycket miljöbalken.

Om en ansökan om tillstånd avser en sådan verksamhet eller åtgärd som avses i 22 kap. 1 a–c, e och f §§ ska ansökan dessutom innehålla de uppgifter som framgår av dessa bestämmelser.

En ansökan om tillstånd om att ändra en verksamhet ska innehålla de uppgifter som framgår av 22 kap. 1 d § miljöbalken och, i fråga om miljöpåverkan från verksamheten eller åtgärden, de motsvarande uppgifter för att beskriva påverkan av ändringen som ska ingå i en tillståndsansökan för hela verksamheten.

Nya bestämmelser med denna innebörd införs i 17 a kap. 2 och 3 §§ miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Av 22 kap. 1 § miljöbalken framgår vad en ansökan om tillstånd enligt det ordinarie tillståndsförfarandet ska innehålla. Detta innefattar bland annat ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, om produktionsmängd eller liknande, uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp, förslag till övervakning och kontroll av verksamheten, förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått

samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs. Sådana uppgifter möjliggör en effektiv prövning av om, och i så fall enligt vilka villkor, verksamheten eller åtgärden får komma till stånd. I fråga om industriutsläppsverksamheter motsvarar flera av de uppgifter som avses i 22 kap. 1 § miljöbalken kraven på vad en ansökan om tillstånd enligt artikel 12 i industriutsläppsdirektivet ska innehålla. Uppgifterna är dessutom nödvändiga för att kunna fatta beslut som uppfyller kraven på de villkor som ett tillstånd ska innehålla enligt artikel 14 i industriutsläppsdirektivet, se avsnitt 10.4.5. Flera av dessa uppgifter bör enligt utredningens bedömning stå mer eller mindre klara för en verksamhetsutövare i samband med verksamheten eller åtgärden planeras, och andra uppgifter bör vid behov kunna tas fram på relativt kort tid. Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att en ansökan i dessa avseenden ska innehålla motsvarande uppgifter som enligt det ordinarie förfarandet. I fråga om miljökonsekvensbeskrivning framgår av 22 kap. 1 § 3 att en sådan ska ingå i en ansökan när det krävs enligt 6 kap. miljöbalken. Ett beslut om undantag enligt utredningens förslag innebär att en miljökonsekvensbeskrivning inte behöver tas fram, utan prövningen görs utifrån ett mer begränsat underlag.

Utöver de krav på underlaget i en tillståndsansökan som aktualiseras oavsett verksamhet, finns sådana krav som blir tillämpliga för en viss typ av verksamhet eller åtgärd. Exempelvis ska en tillståndsansökan innehålla en statusrapport när det krävs enligt industriutsläppsförordningen (2013:250), vilket utgör del av genomförandet av industriutsläppsdirektivet, och på motsvarande sätt ska en ansökan innehålla en avfallshanteringsplan när det krävs enligt förordningen (2013:319) om utvinningsavfall, vilket utgör del av genomförandet av utvinningsavfallsdirektivet⁴⁴, 22 kap. 1 § 7 respektive 8 miljöbalken. I 22 kap. 1 a–c, e och f §§ finns bestämmelser om krav på ytterligare underlag, utöver de krav som omfattar alla verksamheter eller åtgärder, som enbart gäller för en viss verksamhetstyp eller under vissa angivna förutsättningar, till exempel vid ansökan om tillstånd till geologisk lagring av koldioxid, 22 kap. 1 b § miljöbalken. Även sådana krav följer av unionsrätten. Utredningen konstaterar

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG.

att undantag från sådana krav inte kan göras med stöd av artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet.

Som redogörs för i avsnitt 10.4.1 krävs även efter ett beslut om undantag ett tillräckligt underlag för prövningen för att kunna göra en bedömning av om och hur kraven i de materiella bestämmelserna kan uppfyllas. I prövningen av en verksamhet som inte kan antas innebära betydande miljöpåverkan, ska den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden i en liten miljökonsekvensbeskrivning lämna de upplysningar som behövs för en bedömning av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge, 6 kap. 47 § första stycket miljöbalken. Ett liknande krav gäller för sådana miljöfarliga verksamheter som omfattas av anmälningsplikt där en anmälan bland annat ska innehålla de uppgifter som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens miljöeffekter, 25 § första stycket 1 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Även i tillståndsprövningen efter ett beslut om undantag bör sökanden ge in sådana uppgifter som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter. I 6 kap. 2 § miljöbalken finns en beskrivning av vad som avses med miljöeffekter i det kapitlet. Även om den paragrafen inte är tillämplig på förfarandet i 17 a kap. utgör den enligt utredningens bedömning ändå en lämplig utgångspunkt för vilka uppgifter om miljöpåverkan som en ansökan om tillstånd bör innehålla. Vilket faktiskt underlag som i det enskilda fallet ska ingå i en ansökan om tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken beror på verksamheten eller åtgärden i fråga, och vilka materiella krav som det blir relevant att pröva verksamheten eller åtgärden mot.

Som utvecklas i avsnitt 10.3.5 bör det finnas möjlighet för regeringen att i beslutet om undantag ange vilka uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som en ansökan om tillstånd ska innehålla, och på vilket sätt sådana uppgifter ska tas fram. Om regeringen i beslutet om undantag anvisat att uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter behövs, ska tillståndsansökan också innehålla sådana uppgifter. De ska dessutom vara framtagna i enlighet med vad som anges i beslutet om undantag.

I 6 kap. 36 § första stycket miljöbalken anges de krav som en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla i det fall verksamheten eller åtgärden kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område. Kraven följer av artikel 6.3 och 6.4 art- och habitatdirektivet och

behövs för att kunna pröva frågan om Natura 2000-tillstånd för verksamheten eller åtgärden. Mot bakgrund av att frågan om Natura 2000-tillstånd utgör en separat tillståndsprövning bedömer utredningen att det behöver framgå vilket underlag som behövs för den prövningen.

För en ansökan om tillstånd att ändra en verksamhet kan innehållet i en tillståndsansökan vara begränsat till de uppgifter som berörs av ändringen. Vilka uppgifter som utöver detta ska ingå i en sådan tillståndsansökan framgår av 22 kap. 1 § d miljöbalken. Motvarande bör gälla för ändring av en verksamhet efter beslut om undantag. Även för ändring av en verksamhet måste en ansökan innehålla de uppgifter som behövs för att kunna bedöma den ändrade verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter samt de uppgifter som regeringen i förekommande fall har anvisat i beslutet om undantag. Om en ändring av en verksamhet innebär påverkan på ett Natura 2000-område ska även en sådan tillståndsansökan innehålla de uppgifter som behövs för att kunna pröva frågan om Natura 2000-tillstånd för verksamheten eller åtgärden.

Precis som gäller i det ordinarie förfarandet ska en ansökan om tillstånd vara skriftlig.

10.4.4 Ärenden om tillstånd ska handläggas av miljöprövningsdelegationen eller regeringen

Förslag: En ansökan om tillstånd ska ges in till miljöprövningsdelegationen. Om en ansökan om tillstånd ska handläggas av regeringen ska ansökan i stället ges in till regeringen.

Ärenden om tillstånd ska handläggas av miljöprövningsdelegationen om inte regeringen har beslutat att en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden ska handläggas av regeringen.

Miljöprövningsdelegationen ska med eget yttrande överlämna ett ärende om tillstånd som handläggs av miljöprövningsdelegationen till regeringen för prövning. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut. Ett sådant yttrande får inte överklagas.

Nya bestämmelser med denna innebörd införs i 17 a kap. 4, 5 och 8 §§ miljöbalken och 4 a § förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

Skälen för utredningens förslag

Regeringen har enligt utredningens bedömning bättre förutsättningar att göra en avvägning mellan kravet på underlag för tillståndsprovningen och den tidskritiska aspekten av dessa tillståndsärenden än andra instanser. Om ärenden handläggs av en instans med kunskap om miljöprovningar inför regeringens prövning kan det å andra sidan bidra till en högre kvalitet på regeringens beslut. Enligt utredningens bedömning finns sådan kunskap både vid mark- och miljödomstolen och hos miljöprovningsdelegationen. Det förfarande som utredningen föreslår för handläggningen av dessa tillståndsärenden är mer likt förfarandet i provningen hos miljöprovningsdelegationen. Mot bakgrund av bland annat detta föreslår utredningen att tillståndsärenden ska handläggas av miljöprovningsdelegationen. Det bör dock finnas en möjlighet för regeringen att i det enskilda fallet besluta att en tillståndsansökan ska handläggas av regeringen. En tillståndsansökan bör ges in till den instans som ska handlägga ansökan.

Förslaget innebär att miljöprovningsdelegationen med eget yttrande ska överlämna ett tillståndsärende som den handlägger till regeringen för prövning. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut. Eftersom ett sådant yttrande inte har någon rättsverkan bör det inte kunna överklagas, vilket bör framgå av lagstiftningen.

Bör tillståndsärenden handläggas av någon annan än regeringen?

Även om provningen av en ansökan om tillstånd bör utföras av regeringen, kan en tillståndsansökan – på samma sätt som för frågan om undantag – handläggas av en separat instans inför regeringens prövning. Utredningen föreslår en sådan ordning för ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, där förslaget innebär att mål om tillstånd ska handläggas av mark- och miljödomstol som med eget yttrande ska överlämna målet till regeringen för prövning, se avsnitt 6.3.1.

Utredningen har övervägt alternativen att regeringen själv handlägger tillståndsansökan och att en annan instans handlägger ansökan och överlämnar ansökan till regeringen för prövning med eget yttrande. Utredningen kan se för- och nackdelar med båda alternativen. Möjligheten att få ett tillstånd efter beslut om undantag från kravet på en specifik miljöbedömning är avsedd för tidskritiska

situationer. Ett undantag medför en lättnad i de formella kraven vid tillståndsprövningen, men de materiella kraven i miljöprövningen gäller även efter ett beslut om undantag. Enligt utredningen innebär det en svår avvägning för en annan instans än regeringen att bedöma hur det tidskritiska momentet ska påverka vilket underlag som i praktiken behövs för att bedöma tillståndsfrågan. Det kan också ifrågasättas om det är lämpligt att en förvaltningsmyndighet eller en domstol ska göra en sådan bedömning. Om ytterligare underlag begärs in av den myndighet som handlägger tillståndsärendet kan det i sin tur medföra att prövningen inte går så snabbt som är önskvärt för dessa ärenden. Enligt utredningens bedömning har regeringen bättre förutsättningar att göra avvägningen mellan kravet på underlag för tillståndsprövningen och brådskan för verksamheten eller åtgärden än vad en förvaltningsmyndighet eller domstol har. Om regeringen handlägger ärendena innebär det också att den kan utöva kontroll över tidsfristerna i processen och även i övrigt hantera handläggningen med den skyndsamhet som ärendet kräver.

Det kan å andra sidan medföra en högre kvalitet på regeringens beslut om ärenden inför regeringens prövning handläggs hos en förvaltningsmyndighet eller domstol med erfarenhet av miljöprövningar. Regeringen hanterar normalt inte miljöprövningar enligt 9 och 11 kap. miljöbalken. Därför finns, såvitt utredningen har kunnat konstatera, inte motsvarande rutiner eller teknisk och naturvetenskaplig kompetens att tillgå inom Regeringskansliet som till exempel hos mark- och miljödomstolen eller miljöprövningsdelegationen. I fråga om ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockellagen förekommer det också ofta att regeringen delegerar handläggningen av ärenden till länsstyrelsen respektive Sveriges geologiska undersökning genom regeringsuppdrag, se avsnitt 8.2.5.

Det kan också finnas andra fördelar med att en separat instans tar fram ett yttrande med en bedömning i frågan om tillstånd. Ärendet tillförs därigenom en oberoende bedömning som regeringen kan använda som referens till sin egen bedömning. Eftersom fler aspekter och perspektiv kan komma fram än som hade varit fallet om regeringen handlagt ärendet, ges bättre förutsättningar för att frågan om tillstånd blir väl genomlyst. Mot bakgrund av att det i en undantagssituation kommer att finnas ett mer begränsat underlag för prövningen jämfört med om kravet på en specifik miljöbedömning hade

tillämpats, är denna aspekt särskilt betydelsefull i dessa tillståndsärenden.

Som framgår av redovisningen ovan finns inget självklart val i frågan om regeringen eller en annan instans ska handlägga tillståndsärendena inför regeringens beslut. Utredningen föreslår därför att ärendena ska handläggas av en annan instans för regeringens räkning, men att det ska finnas en möjlighet för regeringen att i det enskilda fallet besluta att ansökan ska handläggas av regeringen.

Miljöprövningsdelegationen bör handlägga tillståndsärenden

Verksamheter som kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken prövas i det ordinarie förfarandet av mark- och miljödomstolen i fråga om A-verksamheter, och av miljöprövningsdelegationen i fråga om B-verksamheter. Verksamheter som kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken prövas av mark- och miljödomstol om det inte avser sådan markavvattnings som ska prövas av länsstyrelsen, där länsstyrelsens prövning i vissa fall görs av miljöprövningsdelegationen. Hos både mark- och miljödomstolen och miljöprövningsdelegationerna finns alltså en upparbetad erfarenhet och kapacitet för att hantera miljöprövningar av den typ av verksamheter och åtgärder som kan bli föremål för ett undantag, inte minst på det tekniska och naturvetenskapliga området. Vid mark- och miljödomstolen respektive miljöprövningsdelegationen görs också en prövning som är oberoende av politiska hänsynstaganden, vilket är en viktig aspekt. Det är därför lämpligt att handläggningen av tillståndsärenden efter undantag också utförs av någon av dessa två instanser. Utöver dessa skäl gör sig samma skäl gällande för denna slutsats som de som utredningen har redovisat i fråga om ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, se avsnitt 6.3.1 för en utförlig redogörelse.

Utredningen har övervägt alternativet att den ordinarie prövningsordningen ska gälla vid handläggningen av tillståndsärenden, det vill säga att mark- och miljödomstolen handlägger tillståndsansökningar som avser A-verksamheter och att miljöprövningsdelegationen handlägger ansökningar som avser B-verksamheter. Fördelen med ett sådan ordning är att den instans som i den ordinarie prövningsordningen utför prövningen, och därmed har mest erfarenhet och kompetens av de verksamheter eller åtgärder som ett tillståndsärende kan

avse, också handlägger de tillståndsärenden som den annars skulle ha prövat. Mot det alternativet talar att tillståndsärenden efter beslut om undantag sannolikt kommer att aktualiseras i relativt få fall, och i de fall där det blir aktuellt kommer det att avse tidskritiska situationer. För dessa tillståndsärenden föreslår utredningen en prövning utifrån ett mer begränsat underlag och med ett förenklat förfarande, se avsnitt 10.4.3 och 10.4.5. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att det är mer effektivt att koncentrera handläggningen till den instans som är bäst lämpad för detta och inte fördela uppgiften på två olika instanser. Även om det kommer röra sig om få ärenden, ges enligt utredningens bedömning därmed bättre förutsättningar att upparbeta en rutin för att hantera sådana tillståndsärenden. Detta gäller inte minst i fråga om att använda erfarenhet och kompetens på mest lämpligt sätt utifrån de specifika förutsättningar som präglar dessa tillståndsärenden.

Som redogörs för i avsnitt 10.4.1 bedömer utredningen att det finns skäl att anpassa förfarandet i tillståndsprövningen för att möjliggöra en snabb och effektiv prövning utifrån de behov som kan föranleda undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet. Förslaget utgår från den ordinarie tillståndsprövningen i 22 kap. miljöbalken men förfarandet är justerat utifrån detta. Det förfarande utredningen föreslår är därför mer likt den prövning som sker hos miljöprövningsdelegationen än det som tillämpas hos mark- och miljödomstolen, till exempel i fråga om att bestämmelserna om huvudförhandling inte ska tillämpas. Detta talar för att miljöprövningsdelegationen bör handlägga dessa tillståndsärenden. Enligt utredningens bedömning skulle det dessutom innebära en främmande ordning om mark- och miljödomstolen skulle tillämpa ett förfarande för dessa tillståndsärenden som i flera viktiga avseenden skiljer sig från det prövningsförfarande som gäller i domstolens ordinarie prövning för samma typ av verksamheter eller åtgärder.

Enligt utredningens förslag handlägger länsstyrelsen frågan om undantag, se avsnitt 10.3.4. Eftersom miljöprövningsdelegationen är ett särskilt organ inom länsstyrelsen finns alltså i de fall ärendet om undantag har handlagts av samma länsstyrelse redan en förförståelse för de frågor som ärendet avser. Det innebär att förberedelser för en effektiv handläggning av en eventuell tillståndsansökan kan vidtas redan i samband med regeringens beslut om undantag. Enligt utredningens bedömning innebär det bättre förutsättningar för en snabb

och effektiv handläggning än om tillståndsärendet skulle handläggas av mark- och miljödomstolen där det sannolikt skulle krävas mer tid för att sätta sig in i ärendet. Om det finns sakliga skäl för det kan miljöprövningsdelegationerna prioritera handläggningen av tillståndsansökningar efter beslut om undantag.

I de skäl som utredningen har redovisat för att mark- och miljödomstolen bör handlägga ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon fästs stor vikt vid att samordningen blir mer effektiv eftersom mark- och miljödomstolen hanterar tillståndsprövningen i territorialhavet. Detta skäl gör sig inte gällande för tillståndsärenden efter beslut om undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 MKB-direktivet. I fråga om kunskap om regionala och lokala förhållanden kan det enligt utredningen bedömning antas att miljöprövningsdelegationen ofta har en god förförståelse av de förutsättningar som präglar planeringen och bedrivandet av en verksamhet eller åtgärd i regionen. När det gäller industriutsläppsverksamheter har miljöprövningsdelegationen dessutom god kännedom om de tekniska förhållandena som präglar sådana verksamheter, eftersom miljöprövningsdelegationen prövar frågor om alternativvärden enligt 1 kap. 15 § och dispenser enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen. I fråga om prövning av vattenverksamheter har länsstyrelsens kompetens på senare tid byggts upp bland annat med anledning av länsstyrelsens ansvar och roll i att medverka till att genomföra den nationella planen för omprövning av vattenkraft, som även kommer miljöprövningsdelegationen till del. Av de skäl som nu redovisats gör utredningen bedömningen att miljöprövningsdelegation både har kapaciteten och även i övrigt är lämpad att handlägga tillståndsärenden efter beslut om undantag.

För att möjliggöra att miljöprövningsdelegationen handlägger ärenden om tillstånd efter beslut om undantag behöver en ny paragraf, 4 a §, införas i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer med denna innebörd. Av paragrafen bör det även framgå att de bestämmelser i förordningen som gäller prövning, delegationens sammansättning och beredning av ärenden också ska gälla vid miljöprövningsdelegationens handläggning av dessa tillståndsärenden. Vidare bör det i samma paragraf framgå att det är den miljöprövningsdelegation inom vars prövningsområde verksamheten i huvudsak bedrivs eller avses att bedrivs som handlägger tillståndsärendet.

Miljöprövningsdelegationen ska med eget yttrande överlämna ett tillståndsärende till regeringen för prövning. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut. Vilka uppgifter ett sådant yttrande ska innehålla behandlas i avsnitt 10.4.5.

På samma sätt som länsstyrelsens yttrande i frågan om undantag inte är bindande för regeringen är inte heller miljöprövningsdelegationens yttrande i frågan om tillstånd bindande. Eftersom ett sådant yttrande inte har någon rättsverkan är det enligt utredningen bedömning inte heller överklagbart och bör inte heller vara det. För att det ska vara tydligt att länsstyrelsens yttrande inte ska kunna överklagas bör detta framgå av lagstiftningen.

Regeringen bör ha möjlighet att besluta att en ansökan om tillstånd ska handläggas av regeringen

Även om utredningen föreslår att miljöprövningsdelegationen ska handlägga tillståndsärenden efter beslut om undantag bör det enligt utredningen bedömning finnas möjlighet för regeringen att i det enskilda fallet besluta att regeringen ska handlägga ett tillståndsärende. Som har berörts tidigare i detta avsnitt kan ett sådant behov uppkomma i ärenden som rör mycket tidskritiska tillståndsärenden, till exempel där det finns risker för människors hälsa och miljön som kan förebyggas av verksamheten eller åtgärden, och där det av det skälet finns anledning för regeringen att utöva kontroll av processen i tillståndsärendet. Det är vidare tänkbart att ett sådant behov kan aktualiseras i de fall en tillståndsansökan rör en sådan verksamhet eller åtgärd som omfattas av sekretess, till exempel verksamheter eller åtgärder som rör nationell säkerhet eller försvaret, där regeringen – till skillnad från miljöprövningsdelegationen – har ett fullständigt beslutsunderlag för prövningen. I sådana ärenden kan det vara svårt för miljöprövningsdelegationen att göra en bedömning av om underlaget är tillräckligt för en prövning i frågan om tillstånd, varför det kan finnas anledning för regeringen att själv handlägga tillståndsärendet. Det är enligt utredningens bedömning svårt att förutse alla situationer där det kan finnas behov för regeringen att handlägga en tillståndsansökan. I de särskilda situationer som kan föranleda ett undantag kan det inte heller uteslutas att det finns politiska skäl för regeringen att utöva kontroll av handläggningen av ett tillståndsärende. Frågan om det finns anledning för regeringen att

handlägga en tillståndsansökan bör enligt utredningens bedömning stå regeringen fritt att avgöra i det enskilda fallet.

För att det ska råda tydlighet i fråga om vem som ska handlägga tillståndsärendet ska det redan i beslutet om undantag framgå att det är regeringen som ska handlägga en ansökan om tillstånd, se avsnitt 10.3.5. Om inget anges i denna fråga i beslutet om undantag, ska miljöprövningsdelegationen handlägga tillståndsärendet.

10.4.5 Handläggningen av tillståndsärenden

Förslag: Det ska införas bestämmelser för miljöprövningsdelegationernas handläggning av ansökningar om tillstånd efter beslut om undantag. Förfarandet ska tillgodose den tidskritiska aspekten av dessa tillståndsärenden samtidigt som det ska vara i överensstämmelse med kraven i Århuskonventionen, MKB-direktivet och unionsrätten i övrigt, samt allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Nya bestämmelser med denna innebörd införs i 17 a kap. 6 och 7 §§ miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Förfarandet i tillståndsprovningen bör anpassas för att möjliggöra en snabb och effektiv prövning utifrån de behov som kan föranleda undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet. Förfarandet bör alltså tillgodose den tidskritiska aspekten av dessa tillståndsärenden men ska samtidigt vara i överensstämmelse med kraven i Århuskonventionen, MKB-direktivet och unionsrätten i övrigt, samt allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Utredningen bedömer att en kungörelse är ett lämpligt sätt att uppfylla kraven på att informera och ge allmänheten möjlighet att lämna synpunkter enligt Århuskonventionen och kravet på att tillgängliggöra information vid undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet. En kungörelse är även lämplig för att nå ut med information till eventuella sakägare. I handläggningen efter kungörelse bör miljöprövningsdelegationen tillämpa de bestämmelser i det ordinarie förfarandet i 22 kap. miljöbalken som är nödvändiga för att

tillgodose ovan nämnda krav. Vidare bör förfarandet utformas så att det ger förutsättningar för en prövning av de materiella krav som gäller för en verksamhet eller åtgärd. Av samma skäl bör miljöprövningsdelegationen kunna hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet. Miljöprövningsdelegationens handläggning av dessa nya tillståndsärenden bör regleras i lag och utredningen föreslår därför att dessa bestämmelser införs i 17 a kap. miljöbalken.

Det bör införas bestämmelser för miljöprövningsdelegationens handläggning av tillståndsärenden

Utredningens förslag om att miljöprövningsdelegation eller, efter regeringens beslut i det enskilda fallet, regeringen handlägger ärenden om tillstånd för verksamheter som beviljats undantag enligt 6 kap. 48 eller 49 § miljöbalken innebär en ny prövningsordning. I enlighet med utredningens bedömning i avsnitt 10.4.1 bör förfarandet i tillståndsprövningen anpassas för att möjliggöra en snabb och effektiv prövning utifrån de behov som kan föranleda ett undantag. Utredningen har i förslaget utgått från det ordinarie förfarandet i 22 kap. miljöbalken, men justerat förfarandet utifrån denna bedömning. Syftet är att förfarandet ska tillgodose den tidskritiska aspekten av dessa tillståndsärenden samtidigt som det ska vara i överensstämmelse med Århuskonventionen, MKB-direktivet och unionsrätten i övrigt, samt allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Om regeringen handlägger ärendena är det formellt endast beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen som är tillämpligt. I praxis följs dock de principer som kommit till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning också vid handläggningen av förvaltningsärenden hos regeringen.⁴⁵ Därutöver har regeringen en skyldighet att i handläggningen och prövningen följa kraven enligt Århuskonventionen samt MKB-direktivet och unionsrätten i övrigt, se avsnitt 10.2 och 10.4.1. Det är därför lämpligt att regeringen tillämpar den föreslagna handlägningsordningen analogt.

⁴⁵ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag*, s. 27.

Åtgärder vid en bristfällig ansökan

I avsnitt 10.4.3 redogör utredningen för vad en tillståndsansökan ska innehålla. Enligt 20 § förvaltningslagen får en myndighet bland annat förelägga en enskild att komplettera en bristfällig framställning om bristen medför att framställningen inte kan läggas till grund för en prövning i sak. Med stöd av denna bestämmelse kan miljöprövningsdelegationen förelägga om kompletteringar i det fall en tillståndsansökan har sådana brister att den inte kan prövas i sak. Det är ofta först under prövningen som det står klart vilket underlag som behövs i det enskilda fallet, varför möjligheten att begära in kompletteringar även kan omfatta miljöeffekter från verksamheten.

Om miljöprövningsdelegationen bedömer att en ansökan, trots föreläggande om kompletteringar, inte kan prövas i sak bör det framgå av yttrandet i samband med att tillståndsärendet överlämnas till regeringen för prövning, se avsnitt 10.4.4. Regeringen får därmed bedöma om ansökan om tillstånd innehåller sådana brister att den inte kan prövas i sak, samt vilka åtgärder eller beslut som detta bör föranleda.

Ansökan om tillstånd bör kungöras för att tillgodose kravet på information

Artikel 6 i Århuskonventionen uppställer krav på allmänhetens deltagande i beslutsprocessen. Av konventionens artikel 6.2 framgår bland annat att den berörda allmänheten på ett tidigt och lämpligt stadium ska informeras på ett effektivt sätt om den tänkta beslutsprocessen, däribland om allmänhetens möjligheter att delta och vilken miljöinformation av betydelse om den föreslagna verksamheten som finns tillgänglig.

Dessutom ska en medlemsstat, när det gäller undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet, göra det underlag som getts in i ett ärende om undantag, beslutet om undantag och skälen för beslutet tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd. I kommissionens vägledning uppmanas medlemsstaterna att överväga att göra all miljöinformation som erhållits enligt en annan bedömning tillgänglig på samma sätt som enligt artikel 6.3 i MKB-direktivet.⁴⁶

⁴⁶ Europeiska kommissionen (2019), s. 17.

Utredningen bedömer att kungörelse är ett lämpligt sätt att uppfylla kraven på att informera allmänheten och ge allmänheten möjlighet att lämna synpunkter enligt Århuskonventionen och kravet på att tillgängliggöra information vid undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet. Eftersom det i allmänhet är svårt att exakt ange kretsen av sakägare är en kungörelse även lämplig för att nå ut med information till eventuella sakägare.

En kungörelse bör innehålla en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras. För att kraven på att tillgängliggöra information ska tillgodoses ska kungörelsen innehålla upplysning om att verksamheten eller åtgärden omfattas av ett undantag från kraven på specifik miljöbedömning och information om var beslutet om undantag samt tillståndsansökan finns tillgängliga. Eftersom tillståndsprövningen avviker från den ordinarie prövningsordningen ska kungörelsen även innehålla en upplysning om att det är regeringen som prövar ansökan. För att tillgodose kravet på allmänhetens deltagande enligt artikel 6.7 i Århuskonventionen ska allmänheten ges tillfälle att lämna synpunkter på ansökan och kungörelsen ska därför innehålla information om på vilket sätt och inom vilken tid sådana synpunkter kan lämnas.

Efter att kungörelse har gjorts kan ny information tillkomma, till exempel kompletterande underlag från verksamhetsutövaren. Kungörelsen ska därför innehålla en upplysning om hur ny information i ärendet kommer att kungöras eller hållas tillgänglig. Omfattas en verksamhet eller åtgärd av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, ska kungörelsen dessutom innehålla en upplysning om detta.

Den föreslagna bestämmelsen reglerar sådant som alltid ska finnas med i en kungörelse av ett tillståndsärende efter beslut om undantag. Det kan i det enskilda fallet finnas ytterligare information som det är lämpligt att kungöra för att på ett effektivt sätt ge allmänheten tillgång till den. Behovet av detta bör avgöras från fall till fall. Vid kungörelse är det viktigt att miljöprövningsdelegationen beaktar den tidskritiska aspekten i det enskilda tillståndsärendet, till exempel i fråga om vilka tidsfrister som ska gälla för att lämna synpunkter på ansökan.

Handläggningen efter kungörelse

Mot bakgrund av den särskilda prövningsordning som utredningen föreslår vid undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet är det enligt utredningens bedömning viktigt att säkerställa att berörda myndigheter får information om ärendet i samband med att en ansökan kungörs. Utredningen föreslår därför att 22 kap. 4 § miljöbalken ska tillämpas. Det innebär att ett exemplar av ansökningshandlingarna och kungörelsen ska skickas till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälso-skyddsområdet. Kungörelsen ska även skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.

Av 22 kap. 12 § miljöbalken framgår att om det för bedömning av ett mål behövs någon särskild utredning eller värdering kan en eller flera sakkunniga förordnas för att efter förberedande undersökning avge utlåtande i målet. Om ett sådant behov skulle aktualiseras i ett tillståndsärende efter beslut om undantag bör det finnas samma möjlighet att i det ärendet förordna en eller flera sakkunniga. Av 22 kap. 13 § miljöbalken framgår att i mål som avser en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön ska yttrande vid vissa angivna förutsättningar inhämtas från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet. Enligt 22 kap. 13 a § miljöbalken ska yttrande från Riksgäldskontoret inhämtas i mål om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning där en säkerhet ska ställas enligt 15 kap. 36 a § miljöbalken. I det fall ett tillståndsärende efter beslut om undantag gäller en verksamhet eller åtgärd där yttrande enligt 22 kap. 13 och 13 a §§ miljöbalken ska inhämtas i det ordinarie förfarandet, bör det gälla även i ett tillståndsärende efter beslut om undantag. Samtliga dessa bestämmelser ska därför tillämpas vid tillståndsprövningen.

Handläggningen av tillståndsärendet kan underlättas om det finns möjlighet till sammanträde. Likaså kan utredningen av ärendet underlättas om det finns möjlighet att besöka platsen för verksamheten eller åtgärden. Som redogörs för i avsnitt 10.2 innebär artikel 6.7 i Århuskonventionen att allmänheten ska ges möjlighet att skriftligen eller, i förekommande fall, vid en offentlig utfrågning eller ett offentligt möte med sökanden lämna bland annat synpunkter av

betydelse för den föreslagna verksamheten. Det är samtidigt viktigt att den tidskritiska aspekten i tillståndsärendet beaktas. Utredningen bedömer att sammanträde och undersökning av platsen bör kunna äga rum om det behövs eller om det annars bidrar till en snabb och effektiv handläggning av ärendet. Enligt 19 kap. 4 § 3 miljöbalken ska länsstyrelsen eller kommunala nämnder i prövningen av miljöfarlig verksamhet hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet. Bestämmelsen i 19 kap. 4 § 3 miljöbalken bör kunna tillämpas även i handläggningen av tillståndsärenden efter beslut om undantag.

I 22 kap. 25 § miljöbalken anges vad en dom om tillstånd till en verksamhet ska innehålla. Uppräkningen är varken uttömmande eller ett minimikrav, utan domens innehåll ska anpassas till ansökan och till de frågor som den aktualiserar i målet.⁴⁷ Av EU-lagstiftningen följer dock i vissa fall krav på vad ett tillstånd ska innehålla, exempelvis innebär artikel 14 i industriutsläppsdirektivet krav på tillståndsvillkor som ett tillstånd för en industriutsläppsverksamhet ska innehålla. I 22 kap. 25 a–25 h §§ miljöbalken finns bestämmelser om vad en dom som avser en viss verksamhetstyp eller en viss kategori av anläggning ska innehålla utöver vad som framgår av 22 kap. 25 §. Även sådana krav följer av unionsrätten, exempelvis genomför 22 kap. 25 d § miljöbalken krav på vad ett tillstånd till geologisk lagring av koldioxid ska innehålla enligt CCS-direktivet⁴⁸. Som framgår av avsnitt 10.4.4 ska miljöprövningsdelegationens yttrande innehålla ett förslag till beslut. Om miljöprövningsdelegationen bedömer att tillstånd kan ges ska yttrandet innehålla de motsvarande uppgifter som en tillståndsdom ska innehålla.

Eftersom ett tillstånd ska tidsbegränsas, se avsnitt 10.4.7, och frågor om ersättning inte ska ingå i prövningen, se avsnitt 10.4.8, bör miljöprövningsdelegationens yttrande inte avse frågor som förutsätter tillstånd för fortsatt drift eller frågor om ersättning. Utredningens förslag innebär därför att miljöprövningsdelegationen endast ska tillämpa de bestämmelser i 22 kap. 25 § miljöbalken som är relevanta för regeringens prövning. Av samma skäl bör miljöprövningsdelegationens yttrande inte avse frågor om att till exempel i särskild

⁴⁷ Wik, Malin (2023), *Kommentar till miljöbalken*, Kommentaren till 22 kap. 25 §.

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006 (EUT L 140, 5.6.2009, s. 114, Celex 32009L0031).

dom avgöra frågan om verksamhetens tillåtlighet eller föreslå prøvotidsvillkor.

Enligt 22 kap. 30 § miljöbalken ska en omprövningsdom eller en dom som innebär tillstånd att ändra en verksamhet innehålla en samlad redovisning av de tillståndsbestämmelser som gäller för verksamheten enligt domen och tidigare givna tillstånd i de delar som domen inte ändrar eller upphäver dem. Som redogörs för i avsnitt 10.4.1 är det enligt utredningens bedömning sannolikt att behov av undantag kan komma att aktualiseras för ändring av befintliga verksamheter. För att det ska bli tydligt vad som gäller bör även ett tillstånd att ändra en verksamhet efter beslut om undantag innehålla en samlad redovisning av de tillståndsbestämmelser som gäller för verksamheten. Om miljöprövningsdelegationen bedömer att tillstånd kan ges ska den därför i yttrandet lämna förslag på en sådan samlad redovisning av tillståndsbestämmelser som avses i 22 kap. 30 § miljöbalken.

Enligt 17 kap. 7 § första stycket miljöbalken får regeringen, om den finner att en verksamhet får komma till stånd enligt 17 kap. miljöbalken, besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Motsvarande villkor kan vara relevanta att besluta om även i tillståndsärenden efter beslut om undantag. Om miljöprövningsdelegationen bedömer att tillstånd kan ges ska den därför i yttrandet vid behov, och om det är lämpligt, föreslå sådana särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen som avses i 17 kap. 7 § första stycket miljöbalken.

10.4.6 Information till kommissionen

Förslag: Om ett ärende avser tillstånd för en verksamhet eller åtgärd där regeringen har beslutat om undantag enligt förslaget till 6 kap. 49 § ska Regeringskansliet innan frågan om tillstånd avgörs skicka beslutet om undantag och ansökan om tillstånd i de delar den har gjorts tillgänglig för allmänheten till Europeiska kommissionen tillsammans med information om ärendet.

En ny bestämmelse med denna innebörd införs i 17 a kap. 9 § miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet ska en medlemsstat innan tillstånd ges informera kommissionen om skälen för undantaget, se avsnitt 10.3.5. Underrättelsen ska innehålla de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna. Kommissionen gör därefter en bedömning om kraven för undantag är uppfyllda och vidarebefordrar de mottagna handlingarna till övriga medlemsstater. För att detta steg i förfarandet ska vara tydligt för sökanden och övriga berörda i tillståndsärendet bör denna skyldighet framgå av lagstiftningen.

För att åstadkomma en snabb och effektiv prövning bör kommissionen informeras i god tid före det att ett tillståndsärende är klart för avgörande. Detta är viktigt eftersom kommissionens bedömning av om det finns förutsättningar för tillstånd kan påverka regeringens ställningstagande. Utredningens förslag innebär att de uppgifter som avses i artikel 2.4 i MKB-direktivet görs tillgängliga för allmänheten genom kungörelse, se avsnitt 10.4.5. Skyldigheten att informera kommissionen kan därför fullgöras först efter att tillståndsansökan har kungjorts. Det är vidare lämpligt att kommissionen informeras endast i de fall det kan bli aktuellt att ge tillstånd, det vill säga i de fall där en ansökan kan läggas till grund för prövning i sak och där det även i övrigt finns förutsättningar för att ge tillstånd. En lämplig tidpunkt för att informera kommissionen om ett ärende är enligt utredningen när miljöprövningsdelegationen har överlämnat tillståndsärendet till regeringen för prövning, men det bör kunna avgöras från fall till fall. I de fall där regeringen handlägger tillståndsansökan kan det vara lämpligt att informera kommissionen i motsvarande skede av handläggningen.

Enligt den komparativa studie som Sweco har genomfört görs underrättelsen till kommissionen på regeringsnivå i andra medlemsstater.⁴⁹ Enligt utredningens bedömning krävs det inte något formellt beslut av regeringen för att informationsplikten ska kunna fullgöras. Av effektivitetsskäl är det därför lämpligt att Regeringskansliet utför denna uppgift.

⁴⁹ Sweco (2023), s. 24.

10.4.7 Tillstånd ska tidsbegränsas

Förslag: Ett tillstånd får inte ges för längre tid än som är nödvändigt med hänsyn till verksamheten eller åtgärden. Ett tillstånd får ges för högst fyra år.

En ny bestämmelse med denna innebörd införs i 17 a kap. 10 § miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

I betänkandet *Tillfälligt miljö tillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap*⁵⁰ lämnades förslag om möjlighet för regeringen att besluta om tidsbegränsade tillstånd för samhällsviktig verksamhet under vissa förutsättningar. Förslaget innebar att tillstånd för sådana verksamheter skulle gälla under så lång tid som var nödvändigt, dock längst fem år. Vidare innehöll förslaget en möjlighet att förlänga giltighetstiden i upp till två år. I motiveringen för att tillstånd skulle tidsbegränsas framhölls att det är av stor vikt att regeringens tillstånd inte får gälla under längre tid än vad som är nödvändigt eftersom regeringen kan ha beslutat om undantag från bestämmelser om specifik miljöbedömning och därmed inte haft det fulla underlag för sin bedömning som normalt sett skulle krävas.⁵¹

Möjligheten till undantag från kravet på en specifik miljöbedömning kan utnyttjas för att få ett tillstånd utifrån ett begränsat underlag i fråga om miljöpåverkan från verksamheten eller åtgärden. Utredningen delar bedömningen att ett tillstånd som ges utan en fullständig miljöbedömning bör vara tidsbegränsat.

Hur lång tid en verksamhet eller åtgärd ska kunna bedrivas med stöd av ett undantag bör enligt utredningens mening ställas i relation till den tid det tar att ansöka om och få ett tillstånd enligt den ordinarie tillståndsprövningen. Ett tillstånd efter beslut om undantag bör alltså inte gälla längre tid än så. Om en verksamhet eller åtgärd är annat än tillfällig och är tänkt att bedrivas på längre sikt än vad som följer av tidsbegränsningen behöver alltså tillstånd för att fortsatt bedriva verksamheten utverkas enligt det ordinarie förfarandet före det att det tidsbegränsade tillståndet löper ut. Verksamheten

⁵⁰ SOU 2023:11.

⁵¹ SOU 2023:11, s 65.

kan i ett sådant fall bedrivas med stöd av ett tidsbegränsat tillstånd parallellt med att en tillståndsprövning enligt den ordinarie ordningen pågår, se dock avsnitt 10.3.2 i fråga om lämpligheten av detta. Förslaget är i linje med hur liknande frågor har hanterats i praxis, där det förekommit att tidsbegränsade tillstånd till en verksamhet har getts för den tid det tar att genomföra de utredningar som krävs för en prövning utifrån ett fullständigt underlag.⁵² Utredningen föreslår att frågan om hur lång tid ett tillstånd ska gälla i det enskilda fallet bör vara flexibel och beslutas av regeringen. Tillstånd bör dock inte ges för längre tid än som är nödvändigt med hänsyn till verksamheten eller åtgärden. Utredningen föreslår att tillstånd får ges för högst fyra år.

Enligt Naturvårdsverkets statistik för tillståndsprövning under 2022 var handläggningstiden från inkommen ansökan till avgörande för ansökningar om tillstånd i mark- och miljödomstol i median 474 dagar för miljöfarlig verksamhet. För miljöprövningsdelegationerna var motsvarande handläggningstid 349 dagar. Handläggningstiden för överklagade mål räknas i statistiken från ansökan i första instans till dess ett slutligt avgörande i överinstans fått laga kraft. För miljöfarlig verksamhet som prövats i mark- och miljödomstol i första instans och Mark- och miljööverdomstolen i andra instans var handläggningstiden i median 961 dagar. För mål som inletts i miljöprövningsdelegation och som avgjorts slutligt i mark- och miljödomstol eller Mark- och miljööverdomstolen var handläggningstiden i median 725 dagar.⁵³ Mot bakgrund av statistiken bedömer utredningen att fyra år bör vara tillräckligt för att ansöka om och få ett tillstånd enligt det ordinarie förfarandet. Vid denna bedömning har utredningen beaktat möjligheten för verksamhetsutövaren att påbörja arbetet med att ta fram en tillståndsansökan med miljökonsekvensbeskrivning parallellt med att en ansökan om tillstånd efter beslut om undantag prövas av regeringen.

⁵² Se Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom den 12 februari 2016 i mål M 4576-14. Se dessutom liknande avgöranden i Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätts dom den 23 februari 2017 i mål M 335-11 och i Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom den 17 december 2012 i mål M 1296-11.

⁵³ Naturvårdsverket, *Uppdrag att analysera statistik för miljöstillståndsprövningen under 2022, Redovisning av regeringsuppdrag KN2023/03355*, skrivelse, ärendenummer: NV-10889-22, 15 juni 2023.

10.4.8 Upplysning om att ersättningsfrågor prövas av mark- och miljödomstol

Förslag: Det införs en upplysningsbestämmelse i 17 a kap. 11 § miljöbalken om att mark- och miljödomstol prövar frågor om ersättning.

Skälen för utredningens förslag

Regeringens prövning bör i möjligaste mån begränsas till de frågor som förutsätter ett politiskt ställningstagande. Till dessa frågor hör enligt utredningens mening inte frågor om ersättning, jämför avsnitt 8.2.6. I ärenden om tillstånd efter beslut om undantag är det dessutom viktigt att prövningen kan ske snabbt och effektivt. Prövningen bör därför begränsas till att avse frågor som är relevanta för att verksamheten ska kunna bedrivas. Frågor om ersättning innefattar frågor om rättigheter som enligt utredningen lämpligen bör prövas av en domstol och som bör kunna överklagas. Regeringens prövning bör därför inte omfatta frågor om ersättning med anledning av en verksamhet eller åtgärd som fått tillstånd efter beslut om undantag.

Av 21 kap. 1 § miljöbalken framgår att mark- och miljödomstolen som första instans prövar frågor om bland annat ersättning. På samma sätt som gäller i den ordinarie prövningsordningen bör frågor om ersättning med anledning av ett tillståndsärende prövas av mark- och miljödomstolen. I fråga om miljöfarlig verksamhet gäller redan en sådan ordning i de fall miljöprövningsdelegationerna prövar tillståndsfrågan. Detta innebär att den som vill få ett anspråk på ersättning prövat, får väcka talan om detta vid mark- och miljödomstolen. Det bör av lagstiftningen framgå att frågor om ersättning inte omfattas av regeringens prövning. En upplysningsbestämmelse bör därför införas i 17 a kap. 11 § om att frågor om ersättning prövas av mark- och miljödomstol.

10.5 Synpunkter från samråd

Utredningen har genomfört samråd med myndigheter och intressenter, vars synpunkter sammanfattas i detta avsnitt.

SMHI och *länsstyrelserna i Gotlands och Västmanlands län* betonar att undantag måste tillämpas restriktivt och med stor urskiljning. Miljökonsekvensbeskrivningen är enligt *Länsstyrelsen i Västmanlands län* en viktig del i prövningsprocessen för att myndigheter, allmänhet och enskilda som är berörda ska få delta under processen, få insyn i prövade projekt och få yttra sig, och är en förutsättning för välgrundade beslut. *SMHI* framhåller att även om ett beslut påverkas av politiska ställningstaganden och kommer att fattas av regeringen så ligger det alltid inom det allmänna intresset att beslutets inverkan på miljön blir klarlagd, utredd och dokumenterad. *Länsstyrelsen i Gotlands län* menar att en ökad effektivitet i miljöprövningar kan åstadkommas på andra sätt än genom undantag från MKB-direktivets krav, exempelvis en aktivare processledning i komplexa ärenden och en bättre tillgång till resurser och kompetens. *Greenpeace* varnar för en utveckling där begrepp som försvarsändamål och civil beredskap breddas som skäl för att inte fullt ut tillämpa MKB-direktivet.

Även *Kammarkollegiet* framhåller att undantagen avser mycket kvalificerade undantag och att ett genomförande av artikel 1.3 och 2.4 måste förhålla sig till kommissionens vägledning och till direktivets text för att inte riskera utvidga artiklarnas avsedda tillämpningsområde. *Energimarknadsinspektionen* anser att undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet inte ska kunna göras generellt för vissa typer av ärenden, utan behöver utformas som en möjlighet för enskilda fall och endast om tillämpningen av MKB-direktivet skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte. Även *Länsstyrelsen i Skåne län* påtalar att det inte bör vara möjligt med generella undantag eftersom en miljökonsekvensbeskrivning utgör grunden för att kunna göra rätt bedömningar och förutse konsekvenserna av åtgärder. *Folkhälsomyndigheten* anser att det är angeläget att eventuella författningsförslag utformas så att skyddet för människors hälsa bibehålls, även vid undantag från MKB-direktivet. *Naturvårdsverket* framhåller vikten av att så långt det är möjligt inkludera en miljöbedömning vid tillämpning av sådana undantag som avses i artikel 2.4 i MKB-direktivet, till exempel genom en partiell miljöbedömning.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet endast bör gälla samhällsnödvändiga verksamheter vid akuta kriser av nationell nivå. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att undantag främst bör ges för militära anläggningar för att klara framtida utbildningsbehov och beredskap, till exempel flygfält och skjutbanor. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet bör vara möjligt i undantagsfall i ärenden som är mycket brådskande eller utifrån Sveriges säkerhet inte kan hanteras enligt direktivet. Verksamheter för civil beredskap och krishantering bör kunna omfattas. *Svenskt Näringsliv* anser att det kan vara kontraproduktivt att på förhand peka ut olika typer av verksamheter som ska kunna få undantag.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) anser att samtliga större projekt inom totalförsvaret bör undantas från MKB-direktivet i enlighet med artikel 1.3. särskilt med tanke på den skyndsamhet som totalförsvaret ska utvecklas med. *Myndigheten för totalförvarsanalys* anser att totalförsvarets behov tydligt bör vägas in vid ett genomförande av tillämpningen av undantagen i MKB-direktivet.

Naturvårdsverket anser att vilka verksamheter som artikel 1.3 i MKB-direktivet träffar måste analyseras. Det är enligt Naturvårdsverket sannolikt att rent militär verksamhet omfattas, men det är svårare när en verksamhet inkluderar även andra delar och var gränsen går för när det inte längre är fråga om en verksamhet som avser försvaret. Av vägledningen till artikel 1.3 i MKB-direktivet samt vägledningen till SMB-direktivet framgår att ”projekt som avser beredskapen vid civila olyckor och kriser” handlar om insatser vid olyckshändelser av olika slag, det vill säga räddningstjänst. Begreppet motsvarar alltså inte ”civilt försvar”, som enligt svensk definition omfattar all den verksamhet som behövs för att säkerställa att samhället kan fortsätta fungera även vid kraftigt störda förhållanden eller ytterst vid krig. Eftersom ett genomförande av undantaget i artikel 1.3 innebär att en specifik miljöbedömning inte behöver göras enligt direktivet bör det enligt Naturvårdsverket utredas om det behövs ett annat underlag som belyser relevanta miljöeffekter och dess påverkan på människors hälsa och miljön, särskilt när det är fråga om verksamheter som i dag är tillståndspliktiga. Syftet är att säkerställa att prövningsmyndigheten ska kunna göra en väl avvägd bedömning, rimliga skyddsåtgärder vidtas och att övrig EU-lagstiftning iakttas och följs.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att anläggningar inom Försvarsmakten som är viktiga för landets militära försvar, tillverkning av insatskemikalier som är nödvändiga för att hantera effekterna av global pandemi samt andra exceptionella situationer som kan uppkomma till följd av beslut om höjd beredskap kan behöva undantag enligt artikel 1.3 eller 2.4 i MKB-direktivet. Undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet bör enligt *Länsstyrelsen i Uppsala län* endast gälla vid förlängning och mindre ändringar av tillstånd för befintliga, tidigare prövade och utredda, verksamheter och inte för helt nya stora verksamheter.

Undantag från MKB-direktivet enligt både artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet bör enligt *FOI* helst ske så snart som möjligt i planeringsprocessen för att minimera onödigt arbete. Även *SMHI* anser att en begäran om undantag bör framföras så tidigt som möjligt i processen, men tidigast när det står klart att det finns förutsättningar för ett undantag. *Länsstyrelserna i Jönköpings och Skåne län* menar att en begäran om undantag bör göras vid samrådsförfarandet. *Svenska kraftnät* anser att en begäran bör ske innan samrådsförfarandet inleds och att undantag bör begäras vid samrådet. Undantagen behöver göras beroende av uppfyllandet av ett antal kriterier som aktualiserar en sådan begäran. *Länsstyrelsen i Uppsala län* menar att förutsättningarna för ett undantag, snarare än en viss tidpunkt, ska styra när undantaget kan begäras. *Svenskt Näringsliv* menar att undantag bör begäras innan en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats, men att ett undantag även skulle kunna aktualiseras senare i processen om krav på kompletteringar är omfattande och det blir tidskritiskt att få fram ett beslutsunderlag.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att en mark- och miljödomstol och miljöprövningsdelegation bör kunna begära undantag efter egen bedömning. En sådan begäran bör enligt *Länsstyrelsen i Jämtlands län* ske senast i anslutning till att en tillståndsansökan med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning lämnas in till prövningsmyndigheten för beredning och beslut. Härvid bör prövningsmyndigheten skyndsamt tillskriva regeringen om hur ärendet bör hanteras. Regeringen bör efter ställningstagande kunna lämna tillbaka målet eller ärendet till domstolen eller miljöprövningsdelegationen utan åtgärd, för slutlig hantering med anvisningar i separat regeringsuppdrag eller införande av nödvändiga författningsändringar.

Rätten att begära undantag bör enligt *SMHI* ligga på Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och eventuellt även länsstyrelserna. *FOI* anser att Försvarsmakten bör ges rätt att bevilja undantag, och att Försvarsmakten möjligen även bör kunna delegera detta till Fortifikationsverket. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att försvaret, verksamheter viktiga för totalförsvaret vid förhöjt beredskapsläge, kommuner, regioner, länsstyrelsen och MSB som ansvarar för den civila beredskapen bör kunna begära undantag enligt artikel 1.3 eller 2.4 i MKB-direktivet. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att de regionala och nationella myndigheter som i normalfallet ansvarar för frågan bör kunna begära undantag. *Svenska kraftnät* menar att det vid fredstida kriser eller krig kan behöva rätt att begära ett undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet. *Svenskt Näringsliv* anser att det primärt bör vara den sökande som ska ha möjlighet att begära undantag, men att även berörda myndigheter ska ha en sådan möjlighet.

Svenska kraftnät anser att det är svårt att avgöra tidpunkten för tidsbegränsning av undantag. De bör därför medges till dess att situationen som föranlett begäran om undantag undanröjts och ett samråd med efterföljande miljökonsekvensbedömning har kunnat genomföras. *SMHI* delar uppfattningen att en tidsbegränsning av undantagen behöver anpassas efter den situation som råder och anges i beslutet om undantag. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att undantag endast bör ges för brådskande ärenden i ett akut läge och därmed bör tidsbegränsas. För att ge effekt på handläggningstiden måste den vara kort och sökande behöver inkomma med komplett underlag. Även *länsstyrelserna i Uppsala och Jämtlands län* anser att undantagen bör tidsbegränsas i förhållande till när ansökan måste lämnas in. *Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller dessutom att en förlängning eller tillstånd tagna med undantagsreglerna behöver vara tidsbegränsade och prövas om enligt vanlig prövningsordning när krisen upphört.

De flesta samrådsparter, däribland *SMHI*, *Svenska kraftnät* och länsstyrelserna i *Uppsala* och *Skåne län* samt *Svenskt Näringsliv*, anser att möjligheterna till undantag bör införas i 6 kap. miljöbalken. *Svenska kraftnät* tar upp att även annan lagstiftning kan behöva ses över vid ett införande av undantagen. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* menar att undantaget bör införas i 17 kap. miljöbalken.

10.6 Bakgrund

10.6.1 MKB-direktivet

Allmänt om MKB-direktivet

Enligt MKB-direktivet ska en systematisk miljökonsekvensbedömning göras för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering kan medföra en betydande miljöpåverkan.

Enligt artikel 4.1 i MKB-direktivet ska sådana projekt som anges i dess bilaga 1 antas medföra betydande miljöpåverkan och en miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning ska alltid göras.

I artikel 4.2 i MKB-direktivet anges att för sådana projekt som omfattas av bilaga 2 får medlemsstaterna själva avgöra om en miljökonsekvensbedömning behövs. Det får avgöras från fall till fall, med tillämpning av gränsvärden eller kriterier, eller med en kombination av båda metoderna. Oavsett vilken metod som medlemsstaterna väljer ska de urvalskriterier som anges i bilaga 3 till direktivet tillämpas.

För projekt som kräver en miljökonsekvensbedömning ska verksamhetsutövaren enligt artikel 5 i MKB-direktivet utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning som uppfyller kriterierna i bilaga 4. För projekt som inte finns upptagna i bilaga 1 och inte bedöms ha en betydande miljöpåverkan ställer MKB-direktivet inga krav på vare sig tillståndsplikt eller miljökonsekvensbedömning.

Artikel 1.3

Enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet får medlemsstaterna, efter bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, besluta att inte tillämpa direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser om de anser att det skulle inverka negativt på dessa syften.

Tidigare gällde undantaget i artikel 1.3 endast försvaret, men när MKB-direktivet ändrades 2014⁵⁴ lades till att även beredskapen vid civila olyckor och kriser omfattas. Samtidigt förtydligades att en med-

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

lemsstat endast kan tillämpa undantaget om sådan beredskap eller försvaret är det enda syftet med ett projekt eller delar av ett projekt.

Europeiska kommissionen (kommissionen) har tagit fram en vägledning om tillämpningen av undantag enligt MKB-direktivet.⁵⁵ Artikel 1.3 anger att medlemsstaterna får tillämpa undantaget och det är därmed frivilligt, men vägledningen påminner om att för det fall undantaget ska tillämpas måste det vara införlivat fullt i nationell lagstiftning. Vägledningen framhåller även att undantag från allmänna bestämmelser ska tolkas och tillämpas restriktivt. Medlemsstater som ger undantag enligt artikel 1.3 måste därför kunna visa att tillämpning av direktivet skulle vara kontraproduktiv för att uppnå syftet i fråga. Enligt vägledningen ska medlemsstaterna vid tillämpning av ett undantag fortfarande säkerställa att andra skyldigheter enligt direktivet, till exempel gränsöverskridande samråd och tillgång till rättslig prövning, eller krav i andra direktiv uppfylls.⁵⁶

I skäl 19 i ändringsdirektivet från 2014 motiverades möjligheten till undantag med att erfarenheten har visat att tillämpningen av MKB-direktivet på projekt eller delar av projekt som tjänar försvarssyftet kan leda till att konfidentiella uppgifter röjs. Enligt skältexten gäller det även projekt avseende allierade styrkors verksamhet på medlemsstaters territorium i enlighet med internationella åtaganden.

Artikel 1.3 omfattar endast projekt som är inriktade på beredskap vid civila olyckor och kriser, inte projekt som inför åtgärder som syftar till att förebygga sådana nödsituationer. Enligt kommissionens vägledning är undantag i allmänhet endast motiverade om den nödsituation som gav upphov till projektet inte kunde ha förutsetts eller, om den hade kunnat förutses, projektet inte hade kunnat genomföras tidigare. Det är enligt vägledningen osannolikt att undantaget för beredskap vid civila olyckor och kriser är tillämpligt om det syftar till att möta en situation som både kan förutses och förebyggas.⁵⁷

⁵⁵ Europeiska kommissionen (2019).

⁵⁶ Europeiska kommissionen (2019), s. 20.

⁵⁷ Europeiska kommissionen (2019), s. 14.

Artikel 2.4

Genom artikel 2.4 i MKB-direktivet får medlemsstaterna i undantagsfall välja att inte tillämpa direktivets bestämmelser på ett projekt, om tillämpningen av bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte och målen i direktivet ändå uppfylls. Till skillnad från artikel 1.3 kan sådana undantag ges för alla typer av projekt som antas ha betydande miljöpåverkan.

I artikelns punkt a–c anges att en medlemsstat måste göra följande om den tillämpar undantag enligt artikel 2.4:

- a) undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig,
- b) se till att uppgifter från en sådan annan form av bedömning, uppgifter om beslutet att bevilja undantag samt skälen för detta görs tillgängliga för den berörda allmänheten,
- c) innan tillstånd ges, informera kommissionen om skälen för undantaget samt, när det är tillämpligt, bifoga de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

Artikelns angår även att kommissionen genast ska vidarebefordra de mottagna handlingarna till övriga medlemsstater och årligen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av artikelns. Möjligheten till undantag gäller inte om ett projekt inom en medlemsstats territorium kan ha betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat.

Genomförande i nationell lagstiftning

På samma sätt som i artikel 1.3 anger artikel 2.4 att medlemsstaterna får tillämpa undantaget och det är därmed frivilligt, men om undantaget ska tillämpas måste det vara införlivat fullt i nationell lagstiftning. När det gäller artikel 2.4 anger kommissionens vägledning att om medlemsstaterna väljer att införliva bestämmelsen bör den införlivande lagstiftningens ordalydelse, av rättssäkerhetsskäl, så nära som möjligt följa direktivets ordalydelse för att undvika att man avviker från villkoren i direktivet.⁵⁸

⁵⁸ Europeiska kommissionen (2019), s. 15.

Definitionen av undantagsfall

Vägledningen framhåller att artikel 2.4 i MKB-direktivet endast ska tillämpas i undantagsfall. Det krävs alltid en bedömning från fall till fall och avsikten är inte att möjliggöra till exempel undantag för en hel projektkategori. Vägledningen hänvisar till EU-domstolens ståndpunkt att en gemenskapsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att bestämma dess betydelse och räckvidd normalt ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela gemenskapen, med beaktande av bestämmelsens sammanhang och mål.⁵⁹ EU-domstolen har också uttryckt att begreppet undantagsfall i direktivet ska tolkas utifrån direktivets syfte, och därmed restriktivt eftersom det rör sig om en bestämmelse genom vilken direktivets tillämpningsområde begränsas.⁶⁰ Vid tillämpning av ett undantag måste medlemsstaterna fortfarande säkerställa att andra skyldigheter enligt direktivet, till exempel gränsöverskridande samråd och tillgång till rättslig prövning, eller krav i andra direktiv uppfylls.⁶¹

Enligt vägledningen framgår det tydligt av formuleringen i MKB-direktivet att ett undantag enligt artikel 2.4 inte är motiverat bara för att ett fall kan visas vara exceptionellt, eftersom det inte behöver utesluta full efterlevnad av direktivet. Det är därför ett viktigt kriterium för tillämpning av artikel 2.4 att det inte bara är ett undantagsfall utan att det också är omöjligt eller ogenomförbart att uppfylla alla krav i direktivet och att det skulle leda till en negativ inverkan på projektets syfte.⁶²

Undantaget enligt artikel 2.4 tillämpades endast i tre fall mellan 2014 och 2017. Kommissionens vägledning anger att i samtliga dessa fall var projektets angelägenhetsgrad sådan att det skulle strida mot allmänintresset och utgöra ett hot mot politisk, administrativ eller ekonomisk stabilitet och säkerhet om projektet inte genomfördes. Om en sådan situation uppstår finns det enligt vägledningen ett visst, om än begränsat, utrymme att tillämpa undantaget, förutsatt att alla villkor är uppfyllda.⁶³ Sedan den 16 maj 2017, då ändringar i MKB-direktivet genom direktiv 2014/52/EU senast skulle ha genom-

⁵⁹ EU-domstolens dom i mål C-201/02, *Delena Wells*, punkt 37.

⁶⁰ EU-domstolens dom i mål C-287/98, *Linster*, punkt 49.

⁶¹ Europeiska kommissionen (2019), s. 20.

⁶² Europeiska kommissionen (2019), s. 16 och 20.

⁶³ Europeiska kommissionen (2019), s. 16.

förts i nationell rätt, har 18 notifikationer om undantag getts in till kommissionen per augusti 2023. De medlemsstater som utöver Sverige, se vidare avsnitt 10.6.4, har informerat kommissionen om undantag är Tyskland (i fjorton fall), Italien (i två fall) och Irland (i ett fall). Samtliga dessa ärenden har anmälts under 2022 (sex fall) eller 2023 (elva fall). Noterbart är att samtliga ärenden har varit kopplat till åtgärder för energiförsörjning, och samtliga fall i Tyskland och Italien har avsett anläggningar för distribution av naturgas, till exempel hamnterminaler för mottagande av flytande naturgas och rörledningar. Ärendet i Irland har avsett tillfälliga kraftstationer vid två olika kraftproduktionsanläggningar.

I målet *Doel* konstaterade EU-domstolen att behovet av att trygga elförsörjningen kan betecknas som ett undantagsfall enligt artikel 2.4. Domstolen angav dock att medlemsstaten måste visa på att exempelvis risken för trygghandlet av elförsörjningen är ”rimligt sannolik” och att det planerade projektet måste vara så brådskande att det kan motivera att någon miljökonsekvensbedömning inte görs.⁶⁴

MKB-direktivets syften

Enligt artikel 2.4 får undantag inte innebära att det grundläggande syftet i artikel 2.1 i MKB-direktivet undergrävs. Enligt kommissionens vägledning är syftet att projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska omfattas av ett krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan. Det innebär att kraven på processen från framtagande av information till säkerställande av tillgång till rättslig prövning inte endast är formella krav, utan snarare syftar till att i största möjliga utsträckning säkerställa att målen med direktivet uppfylls.⁶⁵

Krav på annan typ av bedömning

En medlemsstat som åberopar undantaget i artikel 2.4 måste undersöka om någon annan typ av bedömning av ett projekt skulle vara lämplig. Enligt kommissionens vägledning ska direktivets syften beaktas vid en sådan undersökning. Tillämpningen av artikel 2.4 på-

⁶⁴ EU-domstolens dom i mål C-411/17, *Doel*, punkt 97 och 101.

⁶⁵ EU-domstolens dom i mål C-411/17, *Doel*, punkt 99.

verkar inte de bedömningskyldigheter som följer av andra EU-direktiv, som artikel 6.3 och 6.4 i art- och habitatdirektivet eller artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten.

Andra typer av bedömningar kan enligt kommissionens vägledning göras på olika sätt. Om ett projekt omfattar flera steg kan det vara lämpligt att genomföra en partiell miljökonsekvensbedömning som endast omfattar vissa av dem. Även om det i det i det första steget kan vara omöjligt att uppfylla kraven på miljökonsekvensbedömning kan det vara fullt möjligt i senare steg. En partiell miljökonsekvensbedömning kan enligt kommissionen vara lämplig, om till exempel inte alla aspekter av bilaga 4 till direktivet kan ingå i miljökonsekvensbeskrivningen på grund av exceptionella omständigheter. Ett exempel är om inventering av skyddade arter skulle behöva genomföras under en period av minst ett år, men det krävs att arbetet med projektet påbörjas tidigare. Det skulle enligt kommissionen i ett undantagsfall vara ett proportionerligt agerande som säkerställer att direktivets föreskrifter följs i största möjliga utsträckning.

En annat typ av bedömning kan enligt kommissionen vara när det till exempel uppstår ett akut och oförutsett behov av att bortskaffa farligt avfall, och den lämpligaste bland ett stort antal potentiella deponier måste identifieras snabbt, men det inte finns tillräckligt med tid för att göra en fullständig bedömning av var och en av dem. I ett sådant fall kan det vara lämpligt med en bedömning av de mest angelägna miljöaspekterna på varje plats, till exempel effekter på grundvattnet.

Information till kommissionen

Enligt artikel 2.4 c ska en medlemsstat som tillämpar undantag informera kommissionen innan tillstånd till projektet ges. Informationen ska omfatta skälen för undantaget samt, när det är tillämpligt, de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna. I motiveringen av undantaget bör det inte bara anges varför situationen är exceptionell eller brådskande, utan också varför det inte är möjligt att uppfylla kraven i direktivet om miljökonsekvensbedömning.

I kommissionens vägledning rekommenderas medlemsstaterna att utarbeta interna förfaranden för att se till att anmälningsskyldigheten inte förbises, eftersom undantag ofta åberopas under omständig-

heter som kräver omedelbara åtgärder. Motiveringen måste också skickas till kommissionen innan tillstånd ges till projektet och medlemsstaterna behöver därmed agera snabbt. I vägledningen rekommenderas att elektronisk anmälan används, samtidigt som en formell skrivelse skickas till kommissionen.

Kommissionen ska sedan vidarebefordra de handlingar som mottagits till de övriga medlemsstaterna. Det finns ingen särskild bestämmelse om att en annan medlemsstat ska ges möjlighet att kommentera dem.

10.6.2 Århuskonventionen

Artikel 6.1 a i Århuskonventionen handlar om allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter. Artikel 6.1 innehåller bland annat en uppräkningslista om vad informationen till allmänheten ska innehålla. Varje part ska tillämpa bestämmelserna i artikeln vid prövning av sådana verksamheter som anges i bilaga 1 till konventionen. I bilaga 1 punkt 1–19 anges olika verksamhetstyper, och enligt punkt 20 omfattas även alla andra verksamheter där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan enligt nationell lagstiftning. Enligt artikel 6.1 b i Århuskonventionen ska bestämmelserna om allmänhetens deltagande gälla även beslut om föreslagna verksamheter som inte anges i bilaga 1 och som kan ha en betydande påverkan på miljön.

I förarbetena till genomförandet av Århuskonventionen konstaterades att en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla de uppgifter som behövs för att identifiera och beskriva de effekter som en planerad verksamhet kan medföra på miljön. Miljökonsekvensbeskrivningar innehåller den miljöinformation av betydelse som konventionen talar om och genom att de kungörs bedömde regeringen att svensk rätt levde upp till konventionens krav i denna del.⁶⁶

Enligt artikel 6.1 c i Århuskonventionen kan medlemsstaterna i varje enskilt fall besluta att inte tillämpa bestämmelserna på föreslagna verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften, om medlemsstaten anser att det skulle inverka menligt på dessa syften. I 6 kap. 3 § miljöbalken anges att en myndighet eller kommuns skyldighet att göra en strategisk miljöbedömning för planer och program

⁶⁶ Prop. 2004/05:65, *Århuskonventionen*, s. 64.

inte gäller om de endast syftar till att tjäna totalförsvaret eller räddningstjänsten. Det finns ingen motsvarande möjlighet i miljöbalken till undantag för verksamheter och åtgärder.

10.6.3 Sveriges genomförande av MKB-direktivet

Sverige har genomfört MKB-direktivet i bland annat 6 kap. och 9 kap. miljöbalken, miljöbedömningsförordningen, miljöprövningsförordningen och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

MKB-direktivets krav på så kallad specifik miljöbedömning för en verksamhet eller åtgärd, vilka motsvarar begreppet projekt i direktivet, genomförs i 6 kap. 20–46 §§ miljöbalken. Kraven på strategisk miljöbedömning för planer och program regleras på EU-nivå i stället i SMB-direktivet, vilket genomförs i 6 kap. 3–19 §§ miljöbalken.

Enligt 6 kap. 20 § miljöbalken ska en specifik miljöbedömning göras för en verksamhet eller åtgärd som ska prövas för

- ett Natura 2000-tillstånd som avses i 7 kap. 28 a §, om det inte rör sig om brådskande åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till skyddet mot allvarliga olägenheter för människors hälsa,
- tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. eller för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken och kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, samt
- tillåtlighet av regeringen enligt 17 kap. och kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I 6 kap. 20 § miljöbalken anges även att en specifik miljöbedömning inte krävs för en sådan prövning som avses i vissa bestämmelser i 24 kap. miljöbalken.

I 6 kap. 23 § anges att för verksamheter eller åtgärder som ska prövas enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken, eller för tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken, ska verksamhetsutövaren undersöka om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det behövs dock inte om verksamhetsutövaren själv anser att en betydande miljöpåverkan kan antas, om en tillsynsmyndighet har förelagt verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd eller om frågan om betydande miljöpåverkan har avgjorts i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 21 §.

Enligt 6 kap. 21 § får regeringen meddela föreskrifter om att vissa typer av verksamheter och åtgärder ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, vilket regeringen har gjort i miljöbedömningsförordningen. I 6 § i förordningen anges vilka typer av verksamheter och åtgärder som ska anses medföra betydande miljöpåverkan och därmed alltid kräver en specifik miljöbedömning. I 7 § i förordningen anges verksamheter och åtgärder som inte ska antas medföra betydande miljöpåverkan. I övriga fall görs en bedömning från fall till fall och länsstyrelsen fattar enligt 26 § miljöbalken beslut i frågan.

Det finns också verksamheter och åtgärder som kan kräva miljökonsekvensbedömning, men huvudsakligen prövas enligt annan lagstiftning än miljöbalken. Det gäller till exempel prövning av de delar som utgör verksamheter eller åtgärder, och inte planer och program, enligt väglagen (1971:948). Den lagen innehåller egna bestämmelser om bland annat samråd, men hänvisar också till delar av 6 kap. miljöbalken. Ett annat exempel är lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn som hänvisar till delar av 6 kap. miljöbalken för krav på miljökonsekvensbedömning.

För en verksamhet eller åtgärd som länsstyrelsen har beslutat inte kan antas få en betydande miljöpåverkan, och som därmed inte kräver en specifik miljöbedömning, ska verksamhetsutövaren ta fram en liten miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 47 § miljöbalken.

Krav på samråd enligt 6 kap. miljöbalken

I de fall där länsstyrelsen fattar beslut i frågan om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska ett så kallat undersökningssamråd genomföras. Syftet är att utreda om sådan påverkan kan antas och att samråda om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Den som ska bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ansvarar för samrådet och ska enligt 6 kap. 24–25 §§ miljöbalken ta fram ett underlag och samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan bli särskilt berörda. Länsstyrelsen fattar därefter enligt 26 § samma kapitel ett särskilt beslut i frågan om verksamheten eller åtgärden innebär en betydande miljöpåverkan.

Enligt 6 kap. 23 § behövs inget undersökningssamråd, utan endast avgränsningssamråd, för en verksamhet eller åtgärd som enligt 6 § miljöbedömningsförordningen alltid antas medföra betydande miljöpåverkan. Detsamma gäller om verksamhetsutövaren anser att en betydande miljöpåverkan kan antas eller om en tillsynsmyndighet har förelagt verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.

Avgränsningssamrådet ska genomföras inför arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen. Enligt 6 kap. 29 § miljöbalken ska den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden samråda om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning, de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Samrådet ska enligt 6 kap. 30 § miljöbalken ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden samt med de övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden.

Enligt 6 kap. 31 § ska länsstyrelsen under avgränsningssamrådet verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Det innebär att länsstyrelsen är den myndighet som främst deltar i och vägleder ansökningsprocessen.

10.6.4 Sveriges tillämpning av undantag

Artikel 1.3

Undantag för försvarsövningar

I en promemoria från april 2023 föreslog Klimat- och näringslivsdepartementet en ny, tillfällig bestämmelse i miljöprövningsförordningen som ger Försvarsmakten rätt att vid militära övningar avvika från villkor och försiktighetsmått för att skydda människors hälsa och miljön som gäller enligt tillstånd eller föreläggande för en sådan verksamhet som avses i förordningens 24 eller 30 kap., om det är nödvändigt för militärt samarbete med andra länder. Syftet med förslaget var att öka möjligheterna för Försvarsmakten att bedriva militärt samarbete och öva tillsammans med andra länders försvarsmak-

ter. Bestämmelsen föreslogs träda i kraft den 12 juni 2023 och upphöra att gälla vid utgången av juni 2024.⁶⁷ Förslagen är remitterade men inte beslutade.

I promemorian hänvisades till att artikel 1.3 i MKB-direktivet och Århuskonventionen ger konventionsparter och medlemsstater en möjlighet att, efter en bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, inte tillämpa direktivets och konventionens krav på samråd, miljökonsekvensbeskrivning och miljöbedömning i fråga om verksamheter som avser det nationella försvaret, om det skulle inverka negativt på försvarsintresset. Regeringen bedömde att den föreslagna bestämmelsen reglerade en fråga som inte föll inom det obligatoriska lagområdet. Därmed fick bestämmelsen meddelas av regeringen med stöd av 1 kap. 5 § miljöbalken, som ger regeringen vissa möjligheter att meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från miljöbalken.⁶⁸

I promemorian bedöms den föreslagna lösningen utgöra en typ av bedömning från fall till fall genom att endast ett begränsat antal militära verksamhetstyper berörs och i en mycket begränsad utsträckning. Den tillfälliga regleringen bedömdes behövas för att uppnå syftet för det nationella försvaret och Sveriges Nato-ansökan och därmed av möjligheten till undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet.⁶⁹

Artikel 2.4

Ärendet om Cementa

Cementa ansökte i slutet av december 2017 hos Mark- och miljödomstolen i Nacka om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet i Slite på Gotland. Domstolen beslutade i januari 2020 att ge sådant tillstånd samt Natura 2000-tillstånd.⁷⁰ Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som i juli 2021 avvisade bolagets ansökan på grund av brister i underlaget som innebar att det inte var möjligt att ta ställning till de framställda yrkandena. I samma beslut undanröjdes Mark- och miljödomstolens dom i de delar som innebar

⁶⁷ Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria, *Tillfällig åtgärd för att underlätta för försvarsövningar under särskilda förhållanden*, dnr. KN2023/00937, april 2023, s. 8–10.

⁶⁸ Klimat- och näringslivsdepartementet (2023), s. 8 och 13.

⁶⁹ Klimat- och näringslivsdepartementet (2023), s. 13.

⁷⁰ Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 17 januari 2020 i mål nr M 7575-17.

att bolaget fick tillstånd.⁷¹ Cementa överklagade till Högsta domstolen som inte meddelade prövningstillstånd.⁷²

Eftersom Cementas gällande tillstånd snart skulle löpa ut föreslog regeringen tillfälliga ändringar i miljöbalken som innebar att regeringen i vissa undantagsfall skulle pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva kalkstenstäkt. Regeringen skulle enligt de tillfälliga bestämmelserna endast pröva en sådan ansökan om en verksamhet var av nationell betydelse och samhällets behov av kalksten inte kunde tillgodoses på annat sätt. Ansökan måste också vara begränsad till brytning av den kalksten som omfattades av ett gällande tillstånd, men vars brytning inte kunde slutföras på grund av tidsbegränsning i det gällande tillståndet. Bestämmelserna föreslogs införas i ett nytt 17 a kap i miljöbalken.⁷³

I förarbetena till den tillfälliga lagen bedömdes att artikel 2.4 i MKB-direktivet behövde genomföras i svensk rätt för att det skulle vara möjligt att göra undantag från kravet på miljöbedömning.⁷⁴ Därför föreslogs i 17 a kap. 3 och 4 §§ att regeringen i enskilda fall skulle få undanta en verksamhet från kraven på miljökonsekvensbedömning enligt 6 kap. 20–32 och 35–47 §§ miljöbalken. Ett sådant undantag fick ges om tillämpningen av bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte och förutsatte att en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kunde göras.⁷⁵ Den tillfälliga lagen om ändring i miljöbalken trädde i kraft den 15 oktober 2021, men fick tillämpas på ansökningar som lämnas in efter den 16 september 2021.⁷⁶ Samtidigt beslutades att lagen skulle upphöra att gälla den 1 januari 2022.⁷⁷

Cementa ansökte den 16 september 2021 hos regeringen om tillstånd till fortsatt täktverksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, samt om undantag med stöd av 17 a kap. 3 § miljöbalken från kravet på miljöbedömning.⁷⁸

Regeringen beviljade undantag från kravet på miljökonsekvensbedömning genom delbeslut den 3 november 2021⁷⁹, och tillstånd

⁷¹ Dom den 6 juli 2021 i mål nr M 1579–20.

⁷² Dom den 25 augusti 2021 i mål nr T 4746–21.

⁷³ Prop. 2021/22:15, *Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall*.

⁷⁴ Prop. 2021/22:15, s. 19–20 och 33–38.

⁷⁵ Prop. 2016/17:200, s. 195 och jämför med artikel 3 i MKB-direktivet.

⁷⁶ Sfs 2021:875.

⁷⁷ Sfs 2021:876.

⁷⁸ M2021/01774.

⁷⁹ M2021/01774 (delvis).

till fortsatt verksamhet samt Natura 2000-tillstånd den 18 november 2021.⁸⁰ I delbeslutet bedömde regeringen att utebliven produktion från anläggningen skulle få betydande konsekvenser för bostadsbyggande, underhåll och byggande av infrastruktur, samt för arbetsmarknad och samhällsekonomi och att verksamheten därmed behövdes för att tillgodose väsentliga allmänna intressen. Regeringen bedömde vidare att krav på en fullskalig miljöbedömning skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte, samt att det fanns tillräckligt underlag för att bedöma verksamhetens miljöpåverkan.⁸¹

Samma dag som regeringen beviljade undantaget underrättade Sverige kommissionen.⁸² Efter granskning skickade kommissionen uppföljande frågor eftersom Sverige inte ansågs ha visat att ärendet om Cementa utgjorde ett undantagsfall (engelskans *exceptional case*) i MKB-direktivets bemärkelse, och att underrättelsen inte visade att det skulle vara omöjligt eller ogenomförbart att uppfylla alla krav i MKB-direktivet. Kommissionen angav också att Sverige inte hade visat att risken för cementbrist var rimligt sannolik och att det inte framgick av underlagen att Sverige hade gjort en annan typ av miljöbedömning. Därtill ville kommissionen ha ytterligare information om Sveriges bedömning av påverkan på Natura 2000-områden och i förhållande till ramdirektivet för vatten.⁸³

Sverige svarade kommissionen att en utebliven cementproduktion i Cementas anläggning i Slite på kort sikt hade bedömts medföra betydande konsekvenser för väsentliga allmänna intressen. Sverige framförde att en miljöbedömning hade genomförts som enbart i vissa delar innebar avsteg från kraven i MKB-direktivet, och som fullt ut innebar att målet med direktivet kunde nås. Bedömningen av miljöpåverkan, inklusive påverkan på Natura 2000-områden, hade gjorts innan verksamheten getts tillstånd. Regeringen hade också vidtagit åtgärder vid handläggningen av ärendet för att ge allmänheten och samtliga som berörs av ansökan möjlighet att komma till tals.⁸⁴ I april 2022 meddelade kommissionen att Sveriges undantag från artikel 2.4 godkänns.⁸⁵

⁸⁰ M2021/01774.

⁸¹ M2021/01774 (delvis).

⁸² M2021/01774.

⁸³ Ref. Ares(2021)7765424 - 15/12/2021. Regeringskansliets dnr. M2021/01774.

⁸⁴ M2021/02234.

⁸⁵ Ref. Ares(2022)2560857 – 05/04/2022. Regeringskansliets dnr. M2021/01774.

Fyra miljöorganisationer begärde rättsprövning av både regeringens beslut att bevilja undantag från MKB-direktivet och av regeringens beslut om förlängt tillstånd till verksamhet. Sökandena ansåg att den tillfälliga ändringen av miljöbalken stred mot regeringsformen, att undantaget från krav på miljöbedömning inte var förenligt med unionsrätten, att omständigheterna inte var sådana att 17 a kap. miljöbalken var tillämpligt samt att regeringens beslut stred mot ett antal miljörättsliga bestämmelser.⁸⁶

Högsta förvaltningsdomstolen fann i HFD 2022 ref. 50 att regeringens beslut om undantag från krav på miljöbedömning och att ge Cementa AB ett tillfälligt tillstånd inte stred mot någon rättsregel. Domstolen konstaterade att det för bedömningen i samband med Natura 2000-prövningar i vanliga fall krävs en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. 20 § miljöbalken, men i och med regeringens beslut blev verksamheten undantagen från det kravet. Domstolen ansåg att regeringen trots detta i tillståndsbeslutet hade gjort en bedömning av om underlaget uppfyller de krav som följer av artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet, och att utredningen som gjorts gav en i allt väsentligt samstämmig bild av grundvattenförhållandena inom Natura 2000-områdena. Domstolen ansåg inte heller att förhandsavgörande från EU-domstolen skulle inhämtas och fastställde regeringens beslut.

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet

I februari 2023 överlämnade Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap ett delbetänkande⁸⁷ med förslag om tillfälliga miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet. Utredningen föreslog att införa en möjlighet för regeringen att pröva ansökningar om tidsbegränsade Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a §, samt tidsbegränsade tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. och vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Sådana ansökningar ska avse verksamhet som är samhällsviktig och som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen. Det ska även finnas en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om verksamheten inte får tillstånd och behovet ska inte kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat

⁸⁶ HFD 2022 ref. 50.

⁸⁷ SOU 2023:11.

tillfredsställande sätt. Tillstånden ska tidsbegränsas till maximalt fem år.

Utredningen föreslog också ett genomförande av artikel 2.4 i MKB-direktivet. För samhällsviktiga verksamheter som kan få tillfälliga tillstånd föreslås att regeringen i enskilda fall ska kunna meddela ett särskilt beslut om att en verksamhet undantas från miljöbalkens krav på en specifik miljöbedömning eller liten miljökonsekvensbeskrivning, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

DEL 4

Ikraftträdande, konsekvenser och författningskommentar

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag: Förslagen ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Skälen för utredningens förslag

Med hänsyn till den tid som behövs för regeringens arbete med utarbetande av en proposition med lagförslagen gör utredningen bedömningen att de nya bestämmelserna bör träda i kraft tidigast den 1 juli 2025.

11.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Förslagen om att regeringen inte längre ska vara överinstans för beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken respektive för beslut enligt terrängkörningsförordningen (1978:594) ska inte gälla beslut som meddelats före ikraftträdandet.

Förslaget om ändrade handläggningsregler för ärenden enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon som har inletts hos regeringen före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts ska handläggas enligt äldre bestämmelser. Detsamma ska gälla för ärenden enligt 7 kap. 29 a § miljöbalken som har inletts hos länsstyrelsen före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts.

Skälen för utredningens förslag

Regeringen ska slutföra handläggningen av överprövningsärendena

Regeringen handlägger för närvarande knappt 90 överklagade beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och något enstaka överklagade av beslut enligt terrängkörningsförordningen. Vissa av ärendena om överklagade beslut om områdesskydd har handlagts av regeringen under en förhållandevis lång tid. Om de pågående överprövningsärendena skulle lämnas över redan i samband med ikraftträdande skulle de komma att handläggas enligt andra processuella bestämmelser än då överklagandeärendena anhängiggjordes hos regeringen. Det vore enligt utredningen inte lämpligt. Övergången bör enligt utredningen dessutom utformas på ett sätt som gör att arbetsbelastningen på de mottagande domstolarna inte blir större än nödvändigt och att domstolarna ges möjlighet anpassa verksamheten efter den nya målkategorin. Det är enligt utredningen därför lämpligt att regeringen slutför handläggningen av de ärenden som inletts hos regeringen innan ikraftträdandet.

Förslaget innebär att det införs nya övergångsbestämmelser till miljöbalken, förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m, nationalparksförordningen (1987:938) och terrängkörningsförordningen.

De nya bestämmelserna om prövningen av verksamheter i Sveriges ekonomiska zon ska inte gälla i pågående prövningar

Förslaget om nya handläggningsregler för prövningen enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och om Natura 2000-tillstånd kan ges för sådana verksamheter innebär att ansvaret för prövningen och olika moment i handläggningen av ärendena fördelas om. Det vore enligt utredningens mening inte lämpligt att de nya handläggningsreglerna skulle bli tillämpliga i pågående prövningar av omfattande verksamheter som exempelvis vindkraftparker. Skulle handläggningen av ett sådant ärende vara i ett sent skede så skulle stora delar av handläggningen behöva tas om i andra instanser. Utredningen föreslår därför att de äldre bestämmelserna om prövningen av verksamheter i Sveriges ekonomiska zon ska gälla i ärenden som har inletts hos regeringen före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts.

Av samma skäl bör även prövningen om Natura 2000-tillstånd göras i enlighet med äldre bestämmelser i de ärenden som har inletts hos länsstyrelsen före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts.

Förslaget innebär att det införs nya övergångsbestämmelser till miljöbalken, lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Ytterligare övergångsbestämmelser behövs inte

Utredningen bedömer att övriga författningsförslag inte behöver övergångsbestämmelser.

12 Konsekvensanalys

12.1 Förslag om att mark- och miljödomstol ska pröva överklaganden om områdesskydd

12.1.1 Problembeskrivning och syfte

Regeringen prövar överklaganden av vissa beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Enligt de riktlinjer som riksdagen har ställt sig bakom och som utgör utgångspunkt för utredningens direktska regeringen vara överprövningsinstans endast i vissa undantagsfall. Till undantagsfallen hör frågor som rymmer tydliga politiska avvägningar och som ingår som ett naturligt led i regeringens styrning av riket.¹

Syftet med utredningens förslag är att åstadkomma en prövningsordning som följer riktlinjerna. Utredningens analys visar att de beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken som regeringen är överinstans för knappast rymmer frågor som motiverar att regeringen prövar dem.

Analysen visar att överprövningen av beslut om områdesskydd huvudsakligen är en fråga om att tillvarata enskildas behov av rättsskydd. Enligt de riktlinjer som riksdagen har ställt sig bakom ska regeringen i de fall en överprövning huvudsakligen syftar till att tillgodose enskildas rättsskyddsbehov endast vara överprövningsinstans om det inte går att få till en tillräcklig prövning på annat sätt. Utredningen bedömer att såväl de centrala förvaltningsmyndigheterna som mark- och miljödomstolarna med sin kompetens och sina resurser är minst lika lämpade att göra en kvalificerad överprövning som regeringen.

Eftersom de ärenden om områdesskydd som regeringen överprövar ofta rör civila rättigheter och skyldigheter behöver kraven i

¹ Prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärärenden, bet. 1983/84: KU23, rskr. 1983/84:250.

Europakonventionen² på tillgång till domstolsprövning tillgodoses. Även Århuskonventionens³ krav på allmänhetens tillgång till rättslig prövning av miljöfrågor behöver tillgodoses. Det görs i dag genom möjligheten att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen). En sådan prövning är mer begränsad än en sedvanlig domstolsprövning och tar dessutom tid att få till stånd, eftersom sökanden först måste få ett beslut av regeringen. För att främja förutsättningarna för en snabbare prövning som motsvarar de krav som följer av Europakonventionen respektive Århuskonventionen föreslår utredningen att besluten ska överklagas till en mark- och miljödomstol.

12.1.2 Nollalternativet och alternativa lösningar

Nollalternativet

Nollalternativet innebär att regeringen även i fortsättningen är överinstans för beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Förutom de principiella invändningarna som nämnts mot att behålla regeringen som överinstans innebär det att en domstolsprövning av de beslut om områdesskydd som berör enskildas civila rättigheter eller skyldigheter enligt Europakonventionen endast kan åstadkommas genom en rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen. En sådan prövning är både begränsad och förhållandevis långsam. Vid en oförändrad instansordning skulle regeringen inte heller avlastas ärenden av löpande slag i den utsträckning som följer av de riktlinjer riksdagen ställt sig bakom.

² Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), SÖ 1952:35.

³ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen), SÖ 2005:28.

Alternativa lösningar

Vissa beslut skulle kunna gå att överklaga till regeringen

En alternativ lösning vore att enbart flytta över de överprövningar som allra tydligast saknar politiska överväganden från regeringen. Prövningsordningen skulle enligt utredningens bedömning i sådana fall inte till fullo motsvara de riktlinjer riksdagen ställt sig bakom och regeringen skulle inte avlastas ärenden i den utsträckning riktlinjerna ger uttryck för. De beslut som regeringen fortsatt skulle pröva skulle då endast kunna bli föremål för den begränsade prövning en rättsprövning innebär.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2.1.

Besluten skulle kunna överklagas till en förvaltningsmyndighet

En alternativ lösning som utredningen har övervägt är att de beslut som överklagas till regeringen ska överklagas till en förvaltningsmyndighet. Utredningen har inte ansett att det vore lämpligt. Beslut om områdesskydd innefattar ofta en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter vilket medför en rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 Europakonventionen.

Att låta en central förvaltningsmyndighet med särskild sakkunskap, som exempelvis Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten, vara första överklagandeinstans skulle ge ökade möjligheter till en kvalificerad prövning. En sådan ordning skulle dock fördröja enskildas tillgång till domstolsprövning. De kunskaper myndigheterna kan bidra med kan en domstol inhämta under handläggningen av ett överklagandeärende. Som Naturvårdsverket har beskrivit i sitt samrådssvar skulle möjligheten att överklaga ett beslut om områdesskydd till en central förvaltningsmyndighet även kunna påverka myndighetens vägledande och beredande roll och kräva organisatoriska förändringar inom myndigheterna. Utöver detta skulle de centrala myndigheternas möjligheter att överklaga besluten behöva ses över.

De ökade möjligheter till en kvalificerad prövning som skulle följa av att låta de centrala förvaltningsmyndigheterna pröva överklaganden av beslut om områdesskydd vägs enligt utredningens mening inte upp av de skäl som talar mot en sådan ordning.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2.1.

Besluten skulle kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol

Utredningen har övervägt om besluten om områdesskydd bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för till mark- och miljödomstol. De allmänna förvaltningsdomstolarna prövar huvudsakligen överklagade myndighetsbeslut och har en prövningsordning som är väl anpassad för det. De allmänna förvaltningsdomstolarna prövar överklaganden av ett vitt spektrum av ärendeslag och kan göra kvalificerade prövningar av riktigheten i de överklagade besluten.

Mark- och miljödomstolarna prövar i huvudsak miljömål, mål enligt plan- och bygglagen (2010:900) och fastighetsmål. Till miljömålen hör bland annat överklagade dispenser från områdesskydd. De mål som mark- och miljödomstolarna prövar rör markanvändning och innefattar avvägningar mellan de olika allmänna och enskilda intressen som berörs av det överklagade beslutet. Bland de mål som mark- och miljödomstolarna handlägger avser vissa överklagade myndighetsbeslut. De överklagade målen handläggs med stöd av de processuella bestämmelserna i miljöbalken, lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar samt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Det finns därmed även för mark- och miljödomstolarnas del en process som passar för prövningen av överklagade beslut om områdesskydd. Mark- och miljödomstolarna har dessutom, till skillnad från de allmänna förvaltningsdomstolarna, tillgång till tekniska råd som bidrar med teknisk och naturvetenskaplig kunskap vid prövningen.

Enligt utredningens mening kan den bästa resurs- och kompetensmässiga samordningen åstadkommas genom att mark- och miljödomstolarna prövar överklaganden av beslut om områdesskydd.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2.2.

12.1.3 Konsekvenser för miljö och klimat

En flytt av överprövningsärenden från regeringen till mark- och miljödomstol kan i sig inte anses ha några konsekvenser för miljö och klimat av betydelse.

12.1.4 Konsekvenser för olika samhällsaktörer

Konsekvenser för staten

Konsekvenser för regeringen

Vid en flytt av överprövningen från regeringen till mark- och miljödomstolarna kommer antalet ärenden som handläggs av regeringen minska. Vid oförändrade förhållanden är minskningen uppskattningsvis cirka 70 ärenden årligen.

Utredningen har hämtat in uppskattningar av den genomsnittliga tidsåtgången för handläggningen av överklagade beslut om områdesskydd från Regeringskansliet. I uppskattningarna har inte tiden för gemensamberedning tagits med eftersom den inte kan generaliseras.

Av uppskattningarna framgår att handläggningstiderna varierar mycket mellan de olika typerna av områdesskydd. Överklagade beslut om upphävda strandskydd respektive interimistiska beslut tar cirka 15–20 timmar i anspråk per ärende, överklagade beslut om naturreservat eller vattenskyddsområde tar knappt 60 timmar i anspråk och de utvidgade strandskydden tar cirka 110 timmar i anspråk. Regeringskansliet har uppskattat timkostnaden för handläggningen till 670 kronor inklusive overheadkostnader. Vid sådana förhållanden innebär förslaget minskade kostnader för Regeringskansliet på åtminstone cirka 13 000 kronor per överklagat strandskydd eller interimistiskt beslut, cirka 39 000 kronor per överklagat beslut om naturreservat eller vattenskyddsområde och cirka 73 000 kronor per överklagat beslut om utökat strandskydd, se tabell 12.1.

Antalet ärenden om överklagade områdesskydd och fördelningen mellan de olika typerna av områdesskydd har varierat relativt mycket åt mellan åren, bland annat av hänsyn till ändrad lagstiftning, se avsnitt 4.4.2. Om antalet ärenden är ungefär detsamma och även fördelar sig på ungefär samma sätt som skett under perioden 2015–2022 innebär ett genomförande av förslaget minskade kostnader för Regeringskansliet med uppskattningsvis 3,2 miljoner kronor per år, se tabell 12.1.

Trots att regeringen vid ett genomförande av förslaget inte längre kommer att vara överklagandeinstans kan det förekomma att en mark- och miljödomstol eller Mark- och miljööverdomstolen med stöd av bestämmelserna i 21 kap. miljöbalken lämnar över ett ärende till regeringen för prövning. Enligt utredningens bedömning kom-

mer det endast vara enstaka fall där överklagade beslut om områdeskydd överlämnas till regeringen.

Tabell 12.1 Uppskattad resursåtgång hos Regeringskansliet för omprövningsärenden gällande områdesskydd

	Bedömd styckkostnad	Antal ärenden	Total kostnad
Överprövning utvidgat strandskydd	73 000 kr	25	1 825 000 kr
Överprövning upphävt strandskydd	13 000 kr	15	195 000 kr
Överprövning naturreservat och vattenskyddsområde	39 000 kr	30	1 170 000 kr

Källa: Egna beräkningar baserade på av Regeringskansliet uppskattade lönekostnader för 2023 och nedlagd tid per ärende samt ungefärligt antal ärenden 2015–2022.

Konsekvenser för domstolar

Utredningens förslag innebär att antalet mål vid mark- och miljödomstolarna kommer att öka. Som bland annat Lantbrukarnas Riksförbund har framfört i sitt samrådsyttrande kan det upplevas som ett stort steg för en enskild att överklaga ett beslut om områdesskydd till regeringen. Det kan enligt utredningens mening därför inte uteslutas att benägenheten att överklaga besluten kan komma att öka om överprövningen flyttas från regeringen till mark- och miljödomstol. Utöver detta kommer miljöorganisationer med stöd av Århuskonventionen ha en möjlighet att överklaga fler beslut än i dag till domstol. En uppskattning kan vara att antalet mål som mark- och miljödomstolarna handlägger per år skulle öka till cirka 80 mål, att jämföra med de cirka 70 överklaganden som regeringen prövar årligen. En sådan eventuell ökning av måltillströmningen till mark- och miljödomstolarna bör resursättas.

Enligt Domstolsverkets årsredovisning för 2022 är den uppskattade styckkostnaden för mark- och miljödomstolarnas handläggning av miljömål drygt 76 000 kronor. Utifrån detta skulle det utökade resursbehovet för dessa uppgå till cirka 6,1 miljoner kronor. Prövningen av ett överklagat beslut om områdesskydd bedöms vara mindre resurskrävande än ett genomsnittligt miljömål. Det ökade resursbehovet bör enligt utredningens bedömning därför bli väsentligt lägre.

Utredningen har eftersökt mer nedbrutna kostnadsuppskattningar för olika typer av miljömål, men några tillförlitliga sådana har inte gått att få fram under utredningstiden. Förutom miljömål handlägger mark- och miljödomstolarna även fastighetsmål respektive mål enligt plan- och bygglagen. Styckkostnaden för handläggningen av dessa var enligt Domstolsverkets årsredovisning för 2022 drygt 37 000 kronor per ärende. Frågorna i dessa mål är i väsentliga delar liknande som de som skulle aktualiseras i mål områdesskydd och kan även de ligga till grund för en kostnadsuppskattning. Utifrån detta skulle mark- och miljödomstolarnas resursbehov öka med cirka 3 miljoner kronor.

Mark- och miljödomstolarnas avgöranden kommer att kunna överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Kravet på prövningstillstånd enligt 39 § lagen om domstolsärenden kommer då att gälla. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden kommer inte att kunna överklagas.

Av de uppgifter som utredningen har hämtat in från Domstolsverket överklagas ungefär en tredjedel av miljömålen från mark- och miljödomstol till Mark- och miljööverdomstolen. Även om det inte finns någon säker prognos för hur många fler mål som kan komma att överklagas vidare finns det enligt utredningen anledning att anta att motsvarande även bör gälla för mål om överklagade beslut om områdesskydd. Utifrån detta bör antalet mål i Mark- och miljööverdomstolen öka med cirka 25–30 per år. En sådan eventuell ökad måltillströmning bör det tas höjd för vid resurstilldelningen.

Den uppskattade styckkostnaden för Mark- och miljööverdomstolens handläggning av miljömål 2022 är drygt 67 000 kronor. Utifrån detta skulle det utökade resursbehovet uppgå till knappt 1,9 miljoner kronor. I likhet med den bedömning utredningen gjort för mark- och miljödomstolarna bör det ökade resursbehovet vara lägre även för Mark- och miljööverdomstolens del.

Utredningen har på samma sätt som avseende mark- och miljödomstolarna eftersökt mer nedbrutna kostnadsuppskattningar för miljömål som handläggs av Mark- och miljööverdomstolen. Några tillförlitliga uppskattningar har dock inte heller för Mark- och miljööverdomstolen del gått att få fram under utredningstiden. Mark- och miljööverdomstolen handlägger, förutom miljömål, även fastighetsmål och mål enligt plan- och bygglagen. Styckkostnaden för dessa var enligt Domstolsverkets årsredovisning för 2022 drygt 46 000 kronor.

Mark- och miljööverdomstolens resursbehov skulle mot bakgrund av det kunna uppskattas till cirka drygt 1,2 miljoner kronor.

Utredningens förslag att flytta överprövningen från regeringen kommer medföra att antalet rättsprövningar i Högsta förvaltningsdomstolen kommer att minska. Enligt de uppgifter utredningen hämtat in har det under 2004–2022 kommit in i genomsnitt 4–5 ansökningar om rättsprövning av regeringens beslut om områdesskydd per år. Dessa kommer upphöra med utredningens förslag. Utredningen har eftersökt uppskattningar av vilka kostnadsbesparingar minskningen skulle medföra hos Högsta förvaltningsdomstolen. Enligt Domstolsverkets årsredovisning för 2022 är den genomsnittliga styckkostnaden för Högsta förvaltningsdomstolens handläggning av ett mål 16 526 kronor. Styckkostnaden för ett rättsprövningsmål kan dock antas vara väsentligt högre än ett genomsnittligt mål i Högsta förvaltningsdomstolen. De allra flesta mål hos Högsta förvaltningsdomstolen kräver prövningstillstånd, och kan då avgöras av en ledamot. I ett rättsprövningsmål krävs inte prövningstillstånd, och rätten består enligt 4 a § första stycket 2 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar som huvudregel av minst fem ledamöter. Någon samlad statistik för kostnaden av mål med en sådan sammansättning har inte gått att få fram under utredningstiden. Sammansatt bedömer utredningen därför att utredningens förslag endast leder till en mindre kostnadsökning för Sveriges domstolar totalt sett.

Konsekvenser för parts- och remissmyndigheter

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får enligt 40 § områdesskyddsförordningen överklaga beslut som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken. Förslaget innebär i denna del inga tillkommande uppgifter för någon av myndigheterna.

Utredningens förslag påverkar inte parts- och remissmyndigheter i övrigt.

Sammantagen bedömning av konsekvenserna för staten

Vid ett genomförande av förslaget kommer Regeringskansliets resursbehov minska samtidigt som resursbehovet hos Sveriges domstolar kommer att öka något. Inom Sveriges domstolar kan mark- och miljödomstolarnas och Mark- och miljööverdomstolens kostnader öka samtidigt som antalet mål hos Högsta förvaltningsdomstolen bör minska med 4–5 per år. Sammantaget innebär det att förslaget enligt utredningens mening bör vara kostnadsneutralt för staten.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommunerna fattar vissa beslut om områdesskydd, exempelvis om bildande av kommunala naturreservat. Dessa beslut kan överklagas till länsstyrelsen och vidare till regeringen. Regeringens beslut kan rättsprövas av Högsta förvaltningsdomstolen. Om överprövningen flyttas från regeringen till mark- och miljödomstol kommer domstolens avgöranden kunna överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Besluten kommer därmed att kunna överklagas till ytterligare en instans, men med krav på prövningstillstånd. Samtidigt kommer det inte längre vara möjligt att ansöka om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen eftersom endast regeringsbeslut kan rättsprövas.

Det kan inte uteslutas att länsstyrelsernas beslut med utredningens förslag kan komma att överklagas i något högre utsträckning än i dag. Antalet överprövningar av kommunala beslut om områdesskydd är dock få och påverkan lär dessutom begränsas genom en utvecklad rättspraxis. Förslagets sammantagna påverkan på kommunerna får därigenom anses marginell.

Regionerna påverkas inte av förslaget.

Konsekvenser för företag

De företag som berörs av förslagen är enligt utredningen främst företag inom jord- och skogsbruket.

År 2022 fanns totalt 58 218 jordbruksföretag inom jordbruk, husdjursskötsel eller trädgårdsodling. Av företagen brukar huvuddelen mindre än 20 hektar jordbruksmark. Av jordbruksmarken bru-

kas 62 procent av marken av de knappt 12 procent av jordbruksföretagen med över 100 hektar jordbruksmark.⁴

Av den produktiva skogsmarken ägdes 2021 48 procent av fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag. Privatägda aktiebolag äger 24 procent av den produktiva skogsmarken och 20 procent ägs av staten eller av statliga bolag.⁵

För att klargöra förslagets påverkan på små och medelstora företag inom jord- och skogsbruket har utredningen samrått med Lantbrukarnas riksförbund. Förbundets medlemmar är nästan uteslutande enskilda som driver små företag.

Utredningen har inte funnit någon anledning att förändra sitt förslag av hänsyn till små- och medelstora företag. Utgångspunkten har varit de riktlinjer riksdagen ställt sig bakom som ligger till grund för utredningens direktiv. Ingen av de alternativa lösningar som utredningen har övervägt har sådana fördelar för små- och medelstora företag som motiverar att de genomförs.

Tidsvinst och kostnadsbesparingar

Regeringens handläggningstider för ärenden om överklagade beslut om områdesskydd är långa. För de ärenden som kommit in sedan 2015 är handläggningstiden i median 14 månader i de fall de prövats i sak och 7 månader i de fall de inte tagits upp till prövning, se avsnitt 4.4.2.

Handläggningstiderna hos regeringen kan jämföras med de miljömål som överklagas till mark- och miljödomstolarna. Sådana tar enligt den statistik som utredningen hämtat in från Domstolsverket i median 3–4 månader att handlägga i mark- och miljödomstol och knappt tre månader i Mark- och miljööverdomstolen om de överklagas dit. Den kortare handläggningstiden i respektive domstolsinstans gäller även för de närliggande måltyper som mark- och miljödomstolarna handlägger, som exempelvis mål om dispenser från bestämmelserna om skydd för områden och för biologisk mångfald enligt 7 och 8 kap. miljöbalken, mål om nätkoncessioner på annans mark enligt ellagen (1997:857) och mål om överklagade detaljplaner enligt plan- och bygglagen.

⁴ Jordbruksverket (2023).

⁵ Skogsstyrelsen (2022).

Förslaget bör därför medföra en snabbare prövning för de företag som berörs av ett beslut om områdesskydd. I vart fall har de en snabbare och enklare tillgång till en domstolsprövning av ett sådant beslut.

Utredningen har hämtat in uppskattningar från Lantbrukarnas riksförbund och vissa rådgivningsföretag inom jord- och skogsbruk. De uppskattar att enskildas processkostnader skulle bli högre om förslaget genomförs, bland annat till följd av att enskildas benägenhet att anlita juridiskt ombud kan komma att öka om ett överklagande sker till domstol i stället för till regeringen. Det kan enligt utredningen anmärkas att det är upp till den enskilde om den vill anlita ombud och att det inte kostar något att överklaga ett beslut till en mark- och miljödomstol. En domstol har dessutom bättre förutsättningar än regeringen att bedriva materiell processledning och exempelvis klargöra vilken ändring av beslutet den enskilde vill åstadkomma med sitt överklagande.

Investeringsvilja, konkurrenskraft samt påverkan på små och medelstora företag

Små och medelstora företag är särskilt känsliga för långa handläggningstider. Utredningens bedömning är handläggningstiderna för överklagade beslut om områdesskydd förkortas med utredningens förslag. Förslaget kommer därför att gynna små och medelstora företag inom framför allt jord- och skogsbruket. Kortade handläggningstider kan vara av stor betydelse och underlätta den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen av en verksamhet, exempelvis i samband med generationsskiftet inom jord- och skogsbruk. Lantbrukarnas riksförbund har beskrivit att investeringar i den egna fastigheten, som exempelvis djurstallar eller maskinhallar, kan uppgå till miljonbelopp för den enskilde jord- och skogsbrukaren. För att förenkla enskildas planering av sådana investeringar är det enligt utredningen angeläget att hålla handläggningstiderna nere, vilket utredningens förslag kan förväntas göra.

Konsekvenser för enskilda

Vid ett genomförande av förslaget kommer enskilda ha en snabbare tillgång till en domstolsprövning av besluten om områdesskydd. Det skriftliga förfarande som regeringen tillämpar kan antas bli huvudregel vid mark- och miljödomstolarnas handläggning av överklagandena. Vid en prövning i domstol finns möjligheter att komplettera det skriftliga underlaget med både muntliga förhandlingar och syn på plats. En domstol har dessutom bättre förutsättningar än regeringen att utöva materiell processledning vid sin handläggning av överklagandeärenden. Processen blir därigenom mer transparent för den enskilde och kan göra det enklare för enskilda att föra sin talan. Dessutom kan domstolarna skapa en mer tillgänglig rättspraxis.

Det finns inga ansökningsavgifter för att överklaga till vare sig regeringen eller mark- och miljödomstol. Utredningens förslag medför ingen förändring för de sökande i det avseendet.

Konsekvenser för andra samhällsaktörer

Ett genomförande av förslaget skulle ge miljöorganisationer tillgång till en domstolsprövning i fler ärenden. En domstolsprövning kommer inte bara kunna ske av de beslut om områdesskydd som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen och därför kan rättsprövas, utan även de beslut som omfattas av artikel 9.3 i samma konvention.

Möjliga finansieringskällor

Ett genomförande av förslagen kommer enligt utredningens bedömning inte medföra några utökade kostnader för det allmänna som behöver finansieras. Ett genomförande av förslaget kommer dock förutsätta att medel omdisponeras från Regeringskansliet, utgiftsområde 1, till Sveriges Domstolar, utgiftsområde 4.

12.1.5 Övriga konsekvenser

Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för sysselsättningen eller den offentliga servicen i olika delar av landet. Utredningens förslag väntas inte heller få någon ytterligare påverkan på företagen än den som redan redovisats.

Jämställdhet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för jämställdheten.

Integration

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för integrationen.

Brottslighet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för brottsligheten.

Personlig integritet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för den personliga integriteten.

12.1.6 Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt

Förenlighet med EU-rätten

Det finns inga unionsrättsliga bestämmelser som hindrar att överklaganden av beslut om områdesskydd prövas av en domstol. Förslaget att flytta överprövningen av beslut om områdesskydd från regeringen till mark- och miljödomstol stämmer därför överens med

de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Förenlighet med internationell rätt

Det finns inga bestämmelser i internationell rätt som hindrar att överklaganden av beslut om områdesskydd prövas av en domstol. Förslaget stämmer därför överens med Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt.

Bildandet av områdesskydd och beslut om föreskrifter för dessa innebär ofta att enskildas rådighet över mark begränsas. Besluten rör därför ofta frågor som relaterar till det egendomsskydd som följer av artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Vid ett genomförande av förslaget kommer beslut om områdesskydd att överklagas direkt till domstol. En sådan ordning ger en snabbare och effektivare tillgång till en domstolsprövning än nuvarande möjlighet att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut hos Högsta förvaltningsdomstolen.

Förslaget ger dessutom allmänheten bättre möjligheter att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot miljölagstiftningen prövade av domstol på ett sätt som främjar efterlevnaden av i Århuskonventionen.

12.1.7 Ikraftträdande och informationsinsatser

Ikraftträdande

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Förslagen förutsätter ändringar i såväl lag som förordning. Ändringarna bör träda i kraft samtidigt. Utredningens bedömning är att det inte finns anledning att ta några särskilda hänsyn vid bestämmandet av när förslagen ska träda i kraft.

Eftersom regeringen bör slutföra handläggningen av de ärenden som inletts hos regeringen innan ikraftträdandet bör det meddelas övergångsbestämmelser om att äldre föreskrifter fortfarande gäller för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Informationsinsatser

Det kommer att finnas behov av informationsinsatser om den nya ordningen för överklagande som etableras genom utredningens förslag. Insatserna bör ligga inom Naturvårdsverkets uppdrag. Arbetsuppgiften är av begränsad omfattning och bör rymmas inom nuvarande anslag.

12.2 Förslag om ändrad instansordning enligt terrängkörningsförordningen

12.2.1 Problembeskrivning och syfte

Utgångspunkten i regeringsformen är att regeringens arbete ska begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver dess ställningstagande i egenskap av politiskt organ.⁶ Utredningens analys visar att beslut enligt 10 § terrängkörningsförordningen om inrättande av allmän skoterled, samt beslut om tillfälliga förbud mot skoterkörning enligt 15 och 16 §§ samma förordning, knappast kräver sådana politiska avvägningar att överprövningen ingår som ett naturligt led i regeringens styrning av riket.

Utredningen bedömer också att vissa beslut enligt 10, 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen kan vara mer lika förvaltningsbeslut än normbeslut. Även i de fall besluten utgör normer och innehåller vissa lämplighetsfrågor är behovet av en demokratisk förankring inte tillräckligt starkt för att motivera att regeringen ska vara överinstans. Utredningens analys visar också att överprövningen av beslut om förbud mot, eller begränsning av, terrängkörning huvudsakligen är en fråga om att tillvarata enskildas behov av rättsskydd. Enligt de riktlinjer riksdagen ställt sig bakom ska regeringen i sådana fall endast vara överprövningsinstans om det inte går att få till en tillräcklig prövning på annat sätt.⁷ Utredningen bedömer att de allmänna förvaltningsdomstolarna med sin kompetens är minst lika lämpade att göra en kvalificerad överprövning som regeringen.

Eftersom ärendena normalt rör enskildas civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonven-

⁶ Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 184 och prop. 1983/84:120, s. 12.

⁷ Prop. 1983/84:120, bet. 1983/84: KU23, rskr. 1983/84:250.

tionen behöver konventionens krav på tillgång till domstolsprövning tillgodoses. Även Århuskonventionen ställer krav på att allmänheten och miljöorganisationer ska ha tillgång till en objektiv och rättvis prövning. De kraven anses vara uppfyllda genom möjligheten att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut hos Högsta förvaltningsdomstolen. En rättsprövning är dock begränsad och kan inte jämföras med en vanlig domstolsprövning.

I två fall har regeringen avvisat samebyars överklaganden av kommunens beslut att inte anta föreskrifter om förbud, och angett att besluten inte var sådana som får överklagas enligt 24 § terrängkörningsförordningen. Det ena beslutet rättsprövades av Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2020 not. 50, som ansåg sig förhindrad att pröva frågan om målet rörde enskildas civila rättigheter och skyldigheter eftersom regeringen inte hade behandlat den frågan. Resultatet blev att samebyarna inte fick frågan om terrängkörningsförbud prövad av domstol. Utredningen bedömer mot bakgrund av domstolspraxis att rätten till domstolsprövning tillgodoses bättre om de beslut enligt terrängkörningsförordningen som överklagas till regeringen i stället överklagas till domstol.

Nästan alla ärenden hos regeringen enligt terrängkörningsförordningen avser tillfälliga förbud mot skoterkörning till skydd för renar och rennäringen. De kräver en mycket snabb hantering, vilket regeringens organisation inte är anpassad för. Med dagens ordning hinner därför många av ärendena inte prövas innan tiden som det tillfälliga förbudet skulle gälla har löpt ut.

Utredningens förslag är att de beslut enligt terrängkörningsförordningen som i dag överklagas till regeringen i stället ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

12.2.2 Nollalternativet och alternativa lösningar

Nollalternativet

Nollalternativet utgörs av att regeringen fortsatt skulle vara överinstans för överklagade beslut enligt 10 § terrängkörningsförordningen om inrättande av allmän skoterled, samt för beslut om tillfälliga förbud mot skoterkörning enligt 15 och 16 §§ samma förordning. Därmed skulle en prövningsordning upprätthållas som innebär att reger-

ingen är överinstans trots att ärendet inte bedöms innefatta sådana politiska avvägningar som motiverar att regeringen prövar frågan.

Med nollalternativet skulle många överklaganden även fortsatt inte hinna prövas innan den tidsperiod som ansökan om tillfälligt skoterförbud avser hunnit gå ut. Om regeringen fortsatt är överinstans och vidhåller sin nuvarande linje att beslut av kommun eller länsstyrelse om att inte anta föreskrifter om förbud mot terrängkörning inte kan överklagas kommer någon domstolsprövning av sådana beslut inte vara möjlig.

Med nollalternativet kan arbetsbelastningen hos regeringen antas bli densamma som i dag. Under 2010–2015 överklagades endast två beslut enligt terrängkörningsförordningen till regeringen. Antalet överklaganden ökade under 2016–2020 till mellan fyra och sju ärenden om året, för att sedan minska till ett till tre ärenden per år under 2021–2023. Arbetsbelastningen för kommuner och länsstyrelser påverkas inte av utredningens förslag.

Alternativa lösningar

Besluten skulle kunna överklagas till mark- och miljödomstol

Huvudregeln enligt 22 § terrängkörningsförordningen är att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En alternativ lösning jämfört med utredningens förslag är att beslut om inrättande av allmän skoterled enligt 10 § terrängkörningsförordningen samt beslut om tillfälliga förbud mot skoterkörning enligt 15 och 16 §§ samma förordning i stället överklagas till mark- och miljödomstol. Ett sådant förslag skulle innebära att olika beslut enligt terrängkörningsförordningen skulle överklagas till olika domstolsslag. Utredningen bedömer att det vore olämpligt.

Alternativet att ändra prövningsordningen så att alla beslut enligt terrängkörningsförordningen ska överklagas till mark- och miljödomstol skulle kräva en ändring av andra bestämmelser i förordningen. Det omfattas inte av utredningens uppdrag att lämna ett sådant förslag. Utredningen bedömer i vilket fall att det inte finns skäl för en sådan ändring.

Kommunala beslut skulle kunna överklagas till länsstyrelsen

Ett alternativ är att föreslå att kommunala beslut först ska överklagas till länsstyrelsen i stället för direkt till allmän förvaltningsdomstol. Länsstyrelsen har dock redan flera olika roller i förhållande till kommunerna enligt terrängkörningsförordningen, och ska enligt 15 § yttra sig innan kommunen fattar beslut. Utredningen bedömer därför att länsstyrelsen inte bör utgöra överinstans för de kommunala besluten.

Överklagandena skulle kunna samlas till en domstol

Den allmänna forumregeln i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. anger att ärenden ska spridas geografiskt hos de allmänna förvaltningsdomstolarna, och utredningen föreslår att regeln ska tillämpas för överklaganden av beslut enligt 10, 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen. Det innebär att besluten överklagas till den domstol inom vars domkrets ärendet först prövats. Ett alternativ vore att samla alla mål vid en och samma förvaltningsrätt. En sådan koncentration av ärenden sker exempelvis i fråga om överklaganden av en länsstyrelses eller Naturvårdsverkets beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo eller kungsörn. Dessa beslut överklagas enligt 7 g § i förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. till Förvaltningsrätten i Luleå.

Om målen samlas hos en förvaltningsrätt skulle en samlad kompetens kunna uppgraderas som bättre skulle hantera de få, men oftast brådskande, ärenden det rör sig om. I förarbetena till den allmänna forumregeln ställdes dock relativt höga krav för att göra avvikelser från den. Det är dessutom få andra ärendetyper som har koncentrerats till en och samma domstol. Utredningen föreslår därför att den allmänna forumregeln bör gälla även för de nu aktuella överklagandena.

12.2.3 Konsekvenser för miljö och klimat

Terrängkörningsförordningen har ett naturvårdssyfte genom att den bland annat syftar till att skydda mark och vegetation och minimera störningar på fauna och friluftsliv. Enligt 15 och 16 §§ terrängkör-

ningsförordningen kan en kommun respektive en länsstyrelse införa förbud eller begränsningar för terrängkörning om den kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Förutom att renskötsel är ett allmänt intresse utgör renar även en del av faunan, och utredningen bedömer att de ingår i miljön i Århuskonventionens mening.

Inget beslut om inrättande av en allmän skoterled enligt 10 § terrängkörningsförordningen har överklagats sedan 2010. Sedan 2010 har 31 beslut om tillfälliga förbud mot skoterkörning enligt 15 och 16 §§ överklagats. Av dessa kom ett ärende in till regeringen 2010 och ett 2013. Resterande 29 ärenden har kommit in till regeringen sedan 2016. Det innebär att antalet överklaganden har ökat avsevärt sedan 2016, även om antalet ärenden fortfarande är få. Svenska Samernas Riksförbund har framfört till utredningen att samebyarna i en del fall väljer att inte överklaga beslut om tillfälliga skoterförbud eftersom det inte anses löna sig eftersom många ärenden inte hinner hanteras i tid.

Utredningen bedömer att de allmänna förvaltningsdomstolarna har väsentligt bättre förutsättningar att hantera brådskande överklaganden än vad regeringen har. Med en instansordning som bättre tillgodoser behovet av en snabb prövning kan antalet överklaganden eventuellt komma att öka. Det skulle i sin tur kunna leda till fler skoterförbud, vilket skulle ha en positiv effekt på miljön genom ett stärkt skydd för renar och genom mindre slitage på naturen. Det samma gäller om antalet överklaganden blir konstant jämfört med men fler överklaganden hinner hanteras i tid och antalet förbud mot skoterkörning ökar därmed. Att förvaltningsdomstolarna blir överinstans kan också minska antalet överklaganden genom att det kommer att utvecklas praxis som vägleder kommuner och länsstyrelser i deras beslutsfattande. Även i sådana fall kan det leda till positiva effekter för miljön.

Förslagets effekter för klimatet är försumbara.

12.2.4 Konsekvenser för olika samhällsaktörer

Konsekvenser för staten

Överklaganden av beslut enligt terrängkörningsförordningen utgör en liten mängd ärenden hos regeringen. Utredningen bedömer att de normalt inte kräver någon omfattande handläggning utan det centrala är att de ofta behöver handläggas snabbt.

Antalet överklaganden av beslut har dock ökat sedan 2016 jämfört med 2010–2015. Utredningens förslag om att domstol ska utgöra överinstans i stället för regeringen kan i sig bidra till ett ökat antal överklaganden om domstolarna uppfattas som mer tillgängliga och om de sökande bedömer att det finns bättre förutsättningar för att överklagandena hinner prövas i tid. Förslagen kan också på sikt leda till färre överklaganden genom att det utvecklas en mer tillgänglig praxis som vägleder kommuner och länsstyrelser.

Konsekvenser för regeringen

Antalet överklaganden till regeringen enligt terrängkörningsförordningen är få, även om antalet har ökat sedan 2016. Utredningen bedömer att den handläggning och administration som ett regeringsbeslut innebär inte står i proportion till den relativt begränsade utredning som sakfrågorna kräver. Rutinerna för regeringsbeslut är också ett hinder för den snabba handläggning som ofta krävs för överklaganden av beslut om tillfälliga förbud mot skoterkörning. Förslaget att flytta överklaganden till allmän förvaltningsdomstol minskar både arbete och resursåtgång hos regeringen.

Regeringskansliet har uppskattat att handläggningen av ett överklagat beslut enligt terrängkörningsförordningen uppgår till drygt 55 timmar. Beräknat på Regeringskansliets uppskattade timkostnad, inklusive overheadkostnader, på cirka 670 kronor blir kostnaden per ärende knappt 37 000 kronor. Antalet överklaganden av beslut enligt terrängkörningsförordningen hos regeringen uppgick till mellan fyra och sju ärenden per år 2016–2020 och ett till tre ärenden per år 2021–2023. Vid ett antagande om att tre till fyra överklaganden kommer att göras per år innebär ett genomförande av förslaget att Regeringskansliets kostnader minskar med cirka 111 000–148 000 kronor per år.

Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Utredningens förslag leder till en något ökad arbetsbörda för förvaltningsrätterna. Sett till statistiken sedan 2010 gäller de flesta överklagade ärenden beslut som tagits av kommuner i Norrbottens län, det vill säga Förvaltningsrätten i Luleås domkrets. Eftersom utredningen föreslår att den allmänna forumregeln ska följas är det främst den förvaltningsrätten som kan väntas få en ökad arbetsbörda. Ett par andra förvaltningsrätter kan få enstaka mål och andra inga alls. En förvaltningsrätts avgörande kommer att kunna överklagas till kammarrätt, men då gäller krav på prövningstillstånd. Det kan antas bli få mål som kommer att prövas i kammarrätt.

Det är bara enstaka beslut enligt terrängkörningsförordningen som hittills har rättsprövats av Högsta förvaltningsdomstolen. Genom utredningens förslag försvinner möjligheten att ansöka om rättsprövning av besluten. I stället kan kammarrättens beslut överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen, som också kräver prövningstillstånd. Eftersom en rättsprövning kräver betydligt mer resurser av Högsta förvaltningsdomstolen än ett överklagat ärende bör det leda till en minskad total resursåtgång hos den domstolen.

Utredningen bedömer att överklagade ärenden enligt terrängkörningsförordningen kommer orsaka marginellt ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna och att det bör rymmas inom befintliga ramar. En genomsnittlig styckkostnad för mål i förvaltningsrätt är knappt 10 000 kronor. Med ett antagande om att det även fortsättningsvis kan röra sig om tre till fyra mål per år i hela landet innebär det omkring 30 000–40 000 kronor i ökade omkostnader per år för förvaltningsrätterna. Därutöver kan något enstaka avgörande av förvaltningsrätten per år komma att överklagas vidare till kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen. Omkostnaden är då cirka 15 000–20 000 kronor per instans.⁸

Konsekvenser för länsstyrelser

Utredningen föreslår inga ändringar av beslutsordningen för länsstyrelserna. Utredningen bedömer att det kommer ha försumbara konsekvenser för länsstyrelserna om deras beslut enligt 10 och 15 §§

⁸ Sveriges domstolar (2022), bilaga 2, s. 150–151.

terrängkörningsförordningen överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för till regeringen.

Konsekvenser för parts- och remissmyndigheter

Naturvårdsverket har enligt 23 § terrängkörningsförordningen rätt att föra talan mot länsstyrelsens beslut enligt förordningen, vilket inte förändras med utredningens förslag. Naturvårdsverket får överklaga ett beslut att inrätta en allmän skoterled till regeringen för att ta till vara allmänna intressen. Utredningens förslag innebär att bestämmelsen ändras så att Naturvårdsverket behåller samma rätt att överklaga, men att det i stället görs till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningens förslag påverkar inte parts- och remissmyndigheter i övrigt.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Utredningen föreslår inga ändringar av beslutsordningen för kommuner, och bedömer att konsekvenserna för kommunerna är försumbara om besluten överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för till regeringen.

Konsekvenser för företag

De små och medelstora företag som främst berörs av förslaget är samebyarna eftersom de bedriver rennäring, samt små och medelstora företag som arbetar med turism och som använder sig av skoterkörning för att till exempel att organisera fiske- eller jakturer.

För att klargöra konsekvenserna har utredningen samrått med bland annat Svenska samernas riksförbund, Sametinget och Svenska snöskoterägares riksorganisation. Utifrån vad dessa uppgivit skulle effekten av utredningens förslag bli störst i Norrbottens län. Detta bekräftas även av att huvuddelen av de överklaganden regeringen har prövat har gällt områden i Norrbottens län. Det innebär att många samebyar berörs, främst de 32 samebyar som finns i Norrbottens län. Terrängkörningsutredningens uppskattade att det finns cirka 100–150 företag som sysslar med guidade turer och uthyrning av snöskot-

rar. Hur många av dessa som bedriver sin verksamhet i de områden som främst skulle beröras av en ändrad instansordning har inte kunnat uppskattas under utredningstiden.

Tidsvinst och kostnadsbesparingar

För företag som överklagar beslut enligt terrängkörningsförordningen bör utredningens förslag leda till både tidsvinst och kostnadsbesparingar, eftersom de ger en snabbare prövningsprocess. Både tidsvinsten och kostnadsbesparingarna för de individuella företagen är dock svåra att uppskatta.

Investeringsvilja

Om antalet överklaganden ökar med utredningens förslag och det leder till fler förbud mot terrängkörning kan det leda till viss negativ påverkan på företagens investeringsvilja om de inte kan erbjuda turer med terrängfordon under framför allt vissa perioder under våren. Detsamma gäller om utredningens förslag leder till att de överklaganden som görs hinner prövas i tid, så att fler förbud införs jämfört med i dag.

Konkurrenskraft samt påverkan på små och medelstora företag

Om antalet förbud mot terrängkörning ökar med utredningens förslag kan det leda till negativ påverkan på små och medelstora företags konkurrenskraft jämfört med företag som bedriver samma typ av verksamhet i områden som inte omfattas av förbud. Ett ökat antal förbud kan samtidigt få positiva effekter för de samebyar som bedriver renskötsel.

De flesta ärenden rör dock tillfälliga förbud under en begränsad tid på våren, vilket gör att det bör en ha begränsad påverkan på företagen. Om förslagen leder till fler långvariga förbud kan det få större konsekvenser för företagen.

Konsekvenser för sökande

Sedan 2010 har alla beslut enligt terrängkörningsförordningen som överklagats till regeringen avsett tillfälliga förbud mot skoterkörning. Alla beslut utom ett har rört skyddet för renar och renskötsel, vilket innebär att prövningen omfattas av artikel 6.1 i Europakonventionen. Renar ingår även i begreppet miljö enligt Århuskonventionen. Ärendena har överklagats av samebyar, boendeföreningar, näringsidkare, jaktföreningar med flera.

Utredningens förslag tillgodoser kraven i Europakonventionen på tillgång till domstolsprövning. Även om möjligheten till rättsprövning av regeringens beslut anses uppfylla Europakonventionens och Århuskonventionens krav är en rättsprövning begränsad. I två ärenden har också regeringen ansett att kommuners beslut om att inte införa föreskrifter om förbud mot skoterkörning inte gick att överklaga. Frågan om enskildas civila rättigheter kunde inte heller rättsprövas av Högsta förvaltningsdomstolen eftersom den frågan inte hade tagits upp av regeringen. I de ärendena fick samebyarna alltså inte någon domstolsprövning av sina yrkanden. Det skulle lösas med utredningens förslag som innebär att besluten alltid ska kunna överklagas till domstol.

Ärenden om tillfälliga förbud mot skoterkörning måste i de flesta fall hanteras mycket skyndsamt för att syftet med överklagandet ska kunna tillgodoses. Utredningen bedömer att de allmänna förvaltningsdomstolarnas organisation är bättre lämpad än regeringens för en så snabb hantering som krävs. För att enskildas intressen ska kunna tas till vara behövs dock även att kommuner och länsstyrelser lämnar över överklaganden skyndsamt.

Regeringen använder ett skriftligt förfarande. Utredningen bedömer att detsamma kommer bli huvudregel vid de allmänna förvaltningsdomstolarna, åtminstone för mål om tillfälliga förbud mot terrängkörning. Det finns dock en möjlighet för en enskild att begära en muntlig förhandling eller syn. Vid en prövning i domstol finns bättre förutsättningar för domstolen att utöva materiell processledning än vad regeringen har vid sin handläggning av överklagandeärenden. Det kan antas förbättra enskildas möjligheter att föra sin talan vid ett överklagande av besluten.

Det finns inga ansökningsavgifter för att överklaga till vare sig regeringen eller allmän förvaltningsdomstol. Utredningens förslag gör ingen skillnad för de sökande i det avseendet.

Konsekvenser för övriga samhällsaktörer

Det finns ingen hänvisning i terrängkörningsförordningen till miljöorganisationers rätt att överklaga enligt 16 kap. 13 § miljöbalken och det ligger utanför utredningens uppdrag att lämna sådana förslag. Högsta förvaltningsdomstolen har dock gett organisationer rätt att överklaga miljörelaterade beslut även om det inte funnit något sådant uttryckligt stöd för det i tillämplig svensk lagstiftning. När det gäller tillfälliga förbud mot terrängkörning behöver de ofta hanteras så snabbt att andra parter än de direkt berörda sannolikt inte kommer överklaga. Miljöorganisationer kan ha intresse av att överklaga ärenden om inrättande av allmän skoterled enligt 10 § terrängkörningsförordningen eller mer långvariga förbud enligt 15 och 16 §§ i förordningen.

Möjliga finansieringskällor

Förslagen rör en relativt liten mängd ärenden som behöver handläggas snabbt. Utredningen bedömer att överklagade ärenden enligt terrängkörningsförordningen kommer orsaka marginellt ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna och att det bör rymmas inom befintliga ramar.

12.2.5 Övriga konsekvenser

Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Sedan 2010 har samtliga beslut enligt terrängkörningsförordningen som överklagats till regeringen avsett tillfälliga förbud mot skoterkörning i områdena i inlandet i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Om antalet förbud mot terrängkörning ökar med utredningens förslag kan det leda till negativ påverkan på konkurrenskraften för sådana små och medelstora företag som ägnar sig åt terrängkörning, och därigenom även på sysselsättningen i dessa områden, jämfört med företag som bedriver samma typ av verksamhet

i områden som inte omfattas av förbud. De flesta ärenden rör dock tillfälliga förbud som gäller under en begränsad tid på våren, vilket gör att det endast bör en ha begränsad påverkan på företagen. Utredningens förslag väntas därför ha ringa konsekvenser för sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet. Utredningens förslag väntas inte heller få någon ytterligare påverkan på företagen än den som redan redovisats.

Jämställdhet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för jämställdheten.

Integration

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för integrationen.

Brottslighet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för brottsligheten.

Personlig integritet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för den personliga integriteten.

12.2.6 Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt

Förenlighet med EU-rätten

Det finns inga unionsrättsliga bestämmelser som hindrar att överklaganden av beslut enligt terrängkörningsförordningen prövas av en domstol. Utredningen bedömer därför att förslagen stämmer överens med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Förenlighet med internationell rätt

Utredningen bedömer att förslagen stämmer överens med Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt. Utredningens förslag tillgodoser rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen på ett bättre sätt än dagens prövningsordning och ger därmed en förbättrad efterlevnad av Europakonventionen.

Utredningen bedömer att förslagen ger en förbättrad efterlevnad av kravet enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen på tillgång till en objektiv och rättvis prövning i ärenden som rör miljön, eftersom de ger möjlighet till en fullständig domstolsprövning i stället för en begränsad rättsprövning av regeringens beslut. Det finns dock ingen hänvisning i terrängkörningsförordningen till miljöorganisationers rätt att överklaga beslut enligt 16 kap. 13 § miljöbalken, och det ligger utanför utredningens uppdrag att lämna sådana förslag.

12.2.7 Ikraftträdande och informationsinsatser

Ikraftträdande

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Eftersom regeringen bör slutföra handläggningen av de ärenden som inletts hos regeringen innan ikraftträdandet bör det meddelas övergångsbestämmelser om att äldre föreskrifter fortfarande gäller för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Informationsinsatser

Det kommer att finnas behov av informationsinsatser om den nya ordning för överklagande som skapas genom utredningens förslag. Insatserna bör rymmas inom Naturvårdsverkets generella uppdrag att vägleda om terrängkörningslagstiftningen. Länsstyrelserna och kommunerna bör i sitt löpande arbete bidra till att informera om regeländringarna, utöver den obligatoriska informationen om överklagande i deras beslut.

Insatserna för att informera om förslaget är av begränsad omfattning och bör rymmas inom nuvarande ramar.

12.3 Förslag om tillståndsprövning i Sveriges ekonomiska zon

12.3.1 Problembeskrivning och syfte

Enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon krävs tillstånd från regeringen, eller från den myndighet som regeringen bestämmer, för vissa verksamheter och åtgärder i zonen. Enligt utredningens direktiv är det mot bakgrund av ärendenas karaktär en rimlig ordning att dessa ärenden även fortsättningsvis prövas av regeringen.

Regeringen har tidigare både handlagt och prövat ärenden om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Efter att antalet ansökningar ökade avsevärt har regeringen sedan 2020 gett länsstyrelser i uppdrag att handlägga ärendena och lämna förslag till beslut till regeringen för prövning. Regeringen har delegerat handläggningen av sådana ärenden till länsstyrelserna genom regeringsuppdrag och inte genom lagstiftning.

Utredningen föreslår att ansvaret för handläggningen av ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon flyttas till mark- och miljödomstolarna eftersom de bedöms ha de bästa förutsättningarna för att åstadkomma en snabb och enkel prövningsprocess. Det är också vid mark- och miljödomstolarna som de största samordningsvinsterna kan göras med andra tillståndsprövningar. Mark- och miljödomstolarna bör handlägga ansökningar om alla typer av verksamheter i den ekonomiska zonen.

Utredningen bedömer att det är viktigt att domstolarna har kunskap om regionala och lokala förhållanden. Därför bör den mark- och miljödomstol vars domsområde ligger närmast där verksamheten i huvudsak avses bedrivas, eller åtgärden i huvudsak avses vidtas, handlägga ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

För ökade samordningsvinster föreslår utredningen att ansökningar om Natura 2000-tillstånd för en verksamhet i den ekonomiska zonen ska göras till den mark- och miljödomstol som handlägger ärendet om tillstånd till verksamheten för regeringen, i stället för till länsstyrelsen. Domstolen ska sedan pröva frågan om Natura 2000-tillstånd.

12.3.2 Nollalternativet och alternativa lösningar

Nollalternativet

Nollalternativet innebär att regeringen fortsatt ska handlägga ärenden om tillstånd till verksamhet enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. I praktiken har dock regeringen gett länsstyrelserna i uppdrag att handlägga alla tillståndsansökningar som kommit in sedan 2020.⁹ Länsstyrelserna har sedan lämnat tillbaka ärendena med förslag till beslut till regeringen för prövning. Utredningen bedömer därför att det faktiska nollalternativet sannolikt utgörs av att ansökningarna fortsatt skulle handläggas av länsstyrelserna. I nollalternativet blir arbetsbelastningen och resursåtgången därmed densamma hos både regeringen och länsstyrelserna som den varit sedan ansvaret 2020 flyttades över genom regeringsuppdrag.

Fram till och med 2022 tilldelades länsstyrelserna inga extra medel för handläggningen av ansökningar om tillstånd för verksamheter enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Länsstyrelserna har generellt tilldelats extra medel med 500 000 kronor per ärende för 2023 och 2024.¹⁰ Enligt de redovisningar som utredningen har fått från länsstyrelserna i Skåne och Halland har dock den genomsnittliga kostnaden för de ärenden som handlagts hittills enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon uppskattats till cirka 400 000 kronor, och till cirka 350 000 kronor per ärende om Natura 2000-tillstånd för samma verksamhet. Därutöver lägger Regeringskansliet igenomsnitt omkring 250 timmar per ärende motsvarande omkring 170 000 kronor per ärende på handläggning av dessa.

Nollalternativet innebär också att ansökningar om Natura 2000-tillstånd skulle både inkomma till och prövas av länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium ligger närmast det berörda skyddsområdet. Om länsstyrelserna fortsatt skulle handlägga tillståndsärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon genom regeringsuppdrag skulle det ge samma samordningsvinster med prövningen av Natura 2000-tillstånd. Däremot skulle ingen samordning uppnås

⁹ Regeringsbeslut den 17 juni M2020/01324 (delvis), regeringsbeslut den 20 oktober 2021 M2021/01384 (delvis), regeringsbeslut den 22 december 2021 M2021/01802 (delvis), regeringsbeslut den 27 januari 2022 M2021/02297 (delvis), regeringsbeslut den 22 juni 2022 M2022/00473 (delvis).

¹⁰ Finansdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna, ap. 22 Beredning av vindkraft till havs, Fi2021/02746 m.fl., 12 december 2022. Regeringsbeslut den 22 december 2022 M2022/01411 (delvis) och 2022/02371.

med de olika prövningar som krävs för förbindelsen av en anläggning med land genom sjöterritoriet.

Under 2021 och 2022 kom fyra ansökningar om året in till regeringen om tillstånd till havsbaserade vindkraftsparker i Sveriges ekonomiska zon, och under 2023 kom till och med oktober åtta sådana ansökningar in. Under 2021–2023 har regeringen i tolv ärenden beslutat att ge länsstyrelserna i Skåne, Halland, Gotland, Västra Götaland, Gävleborg, Kalmar, Blekinge och Uppsala län i uppdrag att handlägga ansökningar om tillstånd, och i ett fall ändring av tillstånd, för vindkraftsparker i Sveriges ekonomiska zon.

Utredningen har fått underlag från länsstyrelserna om resursåtgången för ärendena om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, respektive för ärendena om Natura 2000-tillstånd för samma anläggningar. Utredningen har också fått underlag från Regeringskansliet om resursåtgången för den handläggning som krävs för regeringens prövning av ärendena enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Tabell 12.2 visar en uppskattad resursåtgång i nollalternativet. Utredningen bedömer att det under de närmaste åren kan förväntas ett större antal ansökningar om havsbaserad vindkraft, och att ansökningarna därefter kommer att minska i antal när utrymmet för ny havsbaserad vindkraft till stor del kommer att ha tagits i anspråk. Utredningen utgår därför från ett antagande om att det kommer in fyra ansökningar per år till regeringen om tillstånd till verksamheter i den ekonomiska zonen, och att länsstyrelserna får i uppdrag att handlägga sådana ansökningar samt pröva tillhörande Natura 2000-tillstånd. Tabellen visar också en uppskattning av resursåtgången i Regeringskansliet när ärendena kommer in till regeringen och ska lämnas över till länsstyrelserna, och för den prövning som regeringen gör när en länsstyrelse har lämnat tillbaka ärendet med ett eget yttrande för prövning.

Tabell 12.2 Uppskattad resursåtgång för ett antagande om fyra ansökningar per år

	Bedömd styckkostnad	Antal ärenden	Total kostnad
Länsstyrelsens handläggning Sveriges ekonomiska zon	400 000 kr	4	1 600 000 kr
Länsstyrelsen Natura 2000-prövning	350 000 kr	4	1 400 000 kr
Regeringskansliets handläggning Sveriges ekonomiska zon	170 000 kr	4	680 000 kr

Källa: Egna beräkningar baserat på uppgifter från Regeringskansliet samt länsstyrelsen i Halland och Skåne.

Alternativa lösningar

Olika alternativ för länsstyrelsernas roll

En alternativ lösning är att länsstyrelserna får ett lagstadgat uppdrag om att handlägga ärenden om tillstånd för verksamheter i den ekonomiska zonen. Länsstyrelserna har både kompetens och kunskap om lokala förhållanden. Utredningen bedömer dock att mark- och miljödomstolarna har bättre möjligheter att begära in yttranden från olika aktörer, och en organisation som är bättre anpassad för en snabb och enkel handläggning av ärendena. Utredningen bedömer också att de största samordningsvinsterna med andra tillståndsprövningar kan göras hos mark- och miljödomstolarna. Samma fördelar för domstolarna gör sig gällande även jämfört med alternativet att lägga ansvaret för handläggningen på miljöprövningsdelegationerna.

Ansvaret för handläggningen av ärendena skulle också kunna läggas på en eller flera expertmyndigheter. Flera av dem har dock redan andra roller i handläggningen av ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Vissa av dem har inte heller erfarenhet av att göra miljöprövningar. Domstolarna har också en bredare kompetens än expertmyndigheterna var för sig.

Ett alternativ är att länsstyrelserna fortsatt prövar Natura 2000-frågan för anläggningar i den ekonomiska zonen. På det sättet uppnås dock ingen samordning med handläggningen av ärendena enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon vid mark- och miljödomstolarna, och inte heller med prövning av övriga tillstånd och dispenser som verksamheten kräver.

Utredningen föreslår att ansökan om Natura 2000-tillstånd för en verksamhet i den ekonomiska zonen ska göras till den mark- och miljödomstol som handlägger ärendet om tillstånd för samma verksamhet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Alternativet är att sådana ansökningar fortfarande ska lämnas in till länsstyrelsen, men det innebär extra administration om ansökningarna ska lämnas över till domstolen. Det blir också ett enklare förfarande för de sökande om ansökan om Natura 2000-tillstånd kan göras direkt till domstolen tillsammans med ansökan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Målen ska inte utgöra ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § miljöbalken

Utredningen föreslår att ärendena enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon ska handläggas som mål i mark- och miljödomstol, men har också övervägt om ärendena borde utgöra ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § miljöbalken. Ärendena skiljer sig dock från övriga ansökningsmål, till exempel genom att domstolen inte kommer att avkunna dom som får rättsverkan mot tredje man. Att de skulle handläggas som ansökningsmål skulle också aktualisera bestämmelser i miljöbalken som inte är anpassade för mål enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Utredningen bedömer därför att det inte är lämpligt att ärendena handläggs som ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § miljöbalken.

Ärendena ska spridas geografiskt

Enligt utredningens förslag ska ärenden spridas geografiskt på mark- och miljödomstolarna efter vilken domstol som ligger närmast platsen där en verksamhet ligger, eller är tänkt att ligga, i den ekonomiska zonen, se avsnitt 6.2.1. Ärendena skulle i stället kunna samlas vid en och samma mark- och miljödomstol. Det skulle ha fördelen att kompetens skulle byggas upp vid en domstol och det vore enklare att bedöma resursbehovet per domstol. Utredningen bedömer dock att det är viktigt med lokal och regional kännedom och förslaget följer därför huvudregeln, som är geografisk spridning av ärendena.

12.3.3 Konsekvenser för miljö och klimat

Alla ansökningar om tillstånd som har prövats av regeringen enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon sedan 2000 har gällt havsbaserad vindkraft och tillhörande vindmätningstationer. Utredningen bedömer att utredningens förslag leder till en snabbare, mer effektiv och samordnad prövningsprocess vilket kan öka investeringsviljan hos företagen.

Om förslagen leder till fler vindkraftsparker i den ekonomiska zonen, eller om de kommer till stånd snabbare, ger det en betydande positiv klimateffekt eftersom vindkraftsparkerna kan producera stora mängder förnybar el som bidrar till omställningen till fossilfrihet i både industri och samhället i övrigt. Detsamma gäller om utredningens förslag leder till fler verksamheter i den ekonomiska zonen som bidrar till minskade utsläpp av växthusgaser, som till exempel produktion av vätgas från förnybar el. Förslagen kan också innebära negativa klimateffekter om de skulle leda till att fler verksamheter som bidrar till utsläpp av växthusgaser får tillstånd eller kommer till stånd snabbare.

Anläggningar i den ekonomiska zonen kan orsaka negativ miljöpåverkan, som till exempel sedimentspridning och störning av olika djurarter. Även sådana effekter kan öka om utredningens förslag leder till att fler verksamheter får tillstånd. Anläggningar kan dock också ha positiv miljöpåverkan genom att till exempel vindkraftsparker kan skapa reveffekter och minska fisket av sårbara arter som torsk.¹¹

12.3.4 Konsekvenser för olika samhällsaktörer

Konsekvenser för staten

Antalet ansökningar om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon har ökat sedan 2020, men från låga tal. Under 2021 och 2022 kom det in fyra ansökningar om året till regeringen, och fram till oktober 2023 har åtta ansökningar kommit in. Ansökningarna har dock avsett havsbaserade vindkraftsparker, vilket innebär stora verksamheter som kräver relativt omfattande handläggning.

¹¹ Naturvårdsverket (2022b), s. 11 och 75.

Vissa slutsatser om antalet framtida ansökningar kan dras av antalet ärenden om undersökningstillstånd enligt kontinentalsockel-lagstiftningen som har kommit in till Sveriges geologiska undersökning. Undersökningstillståndens giltighetstid är tre till fem år vilket innebär att ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon kommer med en viss fördröjning från det att undersökningstillstånd beviljats. Den statistiken visar ett kraftigt ökat antal ansökningar om undersökningar inför havsbaserad vindkraft under åren 2020 till 2022 och eventuellt en viss avmattning under 2023.¹²

Med tanke på att det finns ett begränsat geografiskt utrymme i den ekonomiska zonen för havsbaserad vindkraft bedömer utredningen det som troligt att det kommer många ansökningar om nya anläggningar i den ekonomiska zonen under de närmaste åren och att de därefter kommer att avta. Det innebär att behovet av resurser kan antas påverkas på samma sätt. Utvecklingen kan också påverkas av till exempel politiska och ekonomiska förutsättningar för havsbaserad vindkraft. Det kan också komma ansökningar om ändringar av befintliga verksamheter, men det är svårt att bedöma omfattningen av sådana.

Konsekvenser för regeringen

Förslaget att mark- och miljödomstol ska handlägga ärenden om tillstånd till verksamhet i Sveriges ekonomiska zon minskar resursåtgången hos regeringen, jämfört med alternativet att regeringen själv handlägger dessa. Regeringen kommer dock fortfarande att ha kostnader för den prövning som sker efter att mark- och miljödomstolen lämnat sitt yttrande. Den kan antas vara densamma som när länsstyrelsen har handlagt ärendena.

För de tolv ärenden som regeringen gett länsstyrelser i uppdrag att handlägga har det, från det att ett ärende kom in till regeringen till dess att ett beslut om regeringsuppdrag har fattats, tagit mindre än en månad i två ärenden, mellan två och fyra månader i åtta ärenden, sex månader i ett ärende och i ett annat ärende tio månader. Med utredningens förslag ska ansökan i stället lämnas in direkt till domstolen, vilket därmed sparar både tid och minskar kostnaderna i det inledande skedet enligt tabell 12.2 för regeringen.

¹² Naturvårdsverket, (2022b), s. 11 och 75.

Länsstyrelserna i Skåne och Halland har uppskattat tidsåtgången i fyra av de ärenden om tillstånd för verksamhet i Sveriges ekonomiska zon som de sedan 2020 handlagt på uppdrag av regeringen till cirka 670 timmar per ärende. Med ett antagande om att tidsåtgången hos regeringen skulle vara densamma, och med en beräknad timkostnad inklusive overhead på 600 kronor skulle Regeringskansliets omkostnader minska med omkring 400 000 kronor för varje ärende som länsstyrelsen handlägger.

Konsekvenser för domstolarna

Förslagen kommer att öka arbetsbelastningen hos mark- och miljödomstolarna. Utredningen föreslår att det är den domstol vars område ligger närmast den plats där anläggningen ligger eller är avsedd att ligga som ska göra prövningen, vilket innebär att ärendena kommer att spridas på domstolarna. Eftersom den ekonomiska zonen ser olika ut och förutsättningarna för verksamhet varierar i olika delar av zonen kan vissa mark- och miljödomstolar väntas få fler ärenden än andra.

De yttranden som mark- och miljödomstolen lämnar till regeringen om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon kommer inte att gå att överklaga. Detsamma gäller regeringens beslut, men det kommer fortsatt att vara möjligt att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut hos Högsta förvaltningsdomstolen.

Även om det handlar om få tillkommande ärenden för domstolarna om tillstånd till verksamhet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, kräver varje ärende relativt omfattande handläggning. Förslagen innebär också att domstolarna ska pröva Natura 2000-frågan för verksamheten i zonen. Utredningen bedömer därför att mark- och miljödomstolarna behöver tillföras resurser.

En uppskattning av kostnaderna kan göras utifrån länsstyrelsernas uppskattning av kostnaden för handläggningen av ärenden gällande Sveriges ekonomiska zon och Natura 2000-prövningar. En genomsnittlig kostnad för ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon uppskattas till omkring 400 000 kronor per ärende och den genomsnittliga tidsåtgången för relaterade Natura 2000-ärenden är enligt uppgifter från länsstyrelserna i Skåne och Halland runt 580 timmar motsvarande cirka 350 000 kronor per ärende. Den totala

kostnaden hos länsstyrelsen har alltså hittills uppgått till cirka 750 000 kronor per ärende. Länsstyrelsen i Halland har vidare uppskattat att om ärendet om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och Natura 2000-ärendet för samma anläggning handlades separat av olika instanser skulle tidsåtgången vara cirka 40 till 50 procent högre för respektive ärende.

Som har redovisats i inledningen av detta avsnitt har antalet ansökningar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon varit fyra ärenden per år under 2021 och 2022 och sex ärenden under 2023 till och med oktober månad. Utredningen bedömer att denna utveckling kan fortsätta under åtminstone de närmaste åren för att sedan plana ut. En resurstilldelning för mark- och miljödomstolarna bör därmed beakta en sådan ökning. En uppskattning om åtta ärenden per år skulle medföra kostnader om drygt tre miljoner kronor per år för handläggningen av ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Skulle samtliga dessa ärenden kräva Natura 2000-tillstånd skulle ytterligare knappt tre miljoner kronor behöva tillföras.

Enligt nuvarande ordning prövar mark- och miljödomstolen Natura 2000-frågan först efter överklagande. Förslaget om att mark- och miljödomstolen ska pröva Natura 2000-frågan i stället för länsstyrelsen medför att besluten överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, där prövningstillstånd krävs, i stället för till mark- och miljödomstolen. Det innebär en minskad resursåtgång i det avseendet för mark- och miljödomstolen, och möjligen en ökad resursåtgång i Mark- och miljööverdomstolen.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Länsstyrelserna har sedan 2020 i praktiken haft hand om handläggningen av ärenden inför regeringens prövning. Om handläggningen flyttas till mark- och miljödomstolarna kommer länsstyrelserna inte längre ha denna uppgift.

Länsstyrelserna prövar ansökningar om Natura 2000-tillstånd för verksamheter i den ekonomiska zonen. Utredningen föreslår att sådana ansökningar i stället ska göras till den mark- och miljödomstol som handlägger frågan om tillstånd för samma verksamhet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, och att domstolen även ska pröva frågan om Natura 2000-tillstånd. Genom utredningens förslag

kan länsstyrelsen få en tillkommande uppgift som partsmyndighet för både ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och tillhörande Natura 2000-tillstånd. Däremot kommer kostnaden för att pröva Natura 2000-tillstånd att minska.

Sammantaget innebär förslagen att länsstyrelsen inte längre kommer behöva tillskott i budgeten för handläggning av ärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Länsstyrelserna har generellt fått extra medel för 2023 och 2024 med 500 000 kronor per ärende, men den genomsnittliga kostnaden har uppskattats till cirka 400 000 kronor per ärende, och cirka 350 000 kronor per ärende för prövning av Natura 2000-tillstånd om sådant krävs för samma verksamhet. Utredningens förslag innebär därmed att länsstyrelsernas kostnader minskar med cirka 750 000 kronor per ärende, varav 250 000 kronor avser myndighetens anslag. Samtidigt tillkommer ett något ökat resursbehov för uppgiften som partsmyndighet.

Konsekvenser för parts- och remissmyndigheter

Mark- och miljödomstolarna kommer att vara beroende av underlag från andra myndigheter såsom bland annat länsstyrelserna, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Sveriges geologiska undersökningar och Försvarmakten vid sin handläggning av ärendena. Behovet av underlag bör dock vara ungefär detsamma som om ärendena handläggs av regeringen själv eller av en länsstyrelse på uppdrag av regeringen. Uppgiften att ta fram underlag bör därför kunna utföras med befintliga resurser hos dessa myndigheter.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Utredningen lämnar bara förslag om prövning av tillstånd i den ekonomiska zonen, det vill säga utanför Sveriges territorium. Förslagen påverkar därmed inte kommuner och regioner.

Konsekvenser för företag

De flesta ansökningar om tillstånd till verksamhet i Sveriges ekonomiska zon görs av svenska eller utländska företag som är specialiserade på förnybar energi. Investeringskostnader för havsbaserade vindkraftparker rör sig vanligen om åtskilliga miljarder och typiskt 25–50 miljarder kronor per anläggning. Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att ha någon ytterligare påverkan på företagen utöver det som redovisas i detta avsnitt.

Tidsvinst och kostnadsbesparingar

Med dagens ordning behöver verksamhetsutövarna ansöka om tillstånd till verksamhet i den ekonomiska zonen hos regeringen. Utredningen föreslår att sådana ansökningar i stället ska göras till mark- och miljödomstol. Utredningen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i miljöbalken så att även ansökningar om miljö-tillstånd och dispenser för en förbindelse mellan en anläggning i zonen och land kan samordnas hos samma domstol. En sådan ordning bör medföra både tidsvinst, kostnadsbesparing och förenkling för företagen genom att de kan ha en kontaktpunkt för flera tillstånd och i högre grad samordna underlagen för olika ansökningar. Förslaget att ansökan om Natura 2000-tillstånd för anläggningen i zonen ska göras till mark- och miljödomstolen i stället för till länsstyrelsen skapar av samma skäl både tidsvinst och kostnadsbesparingar och ytterligare förenkling för sökanden.

Enligt uppgifter från Svensk Vindenergi kan en ansökan om tillstånd för en vindkraftspark enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, från framtagande av ansökan till dess att prövningen avslutas, kosta omkring 75–200 miljoner kronor för verksamhetsutövaren med den kvalitet som krävs i tillståndsprövningar. Siffran är dock osäker eftersom det ännu finns mycket få tillstånd att basera uppskattningarna på. Den uppskattade kostnaden inkluderar även Natura 2000-tillstånd för anläggningen i den ekonomiska zonen. Enligt Svensk Vindenergi finns potentiella kostnadsbesparingar på upp till 30 procent att göra om samtliga tillståndsprövningar för anläggningen i zonen kan samordnas hos en prövningsmyndighet.¹³

¹³ Svensk vindenergi, Regeringsprövningsutredningen: Svar på följdfrågor efter samråd, 29 mars 2023.

Investeringsvilja

Det är en vanlig kritik från företagen att den svenska prövningsprocessen för tillstånd till verksamhet i den ekonomiska zonen är långsam och att det krävs många olika tillstånd och dispenser som ges av olika myndigheter och kommuner. Det kan antas minska investeringsviljan, inte minst för så stora investeringar som havsbaserade vindkraftsparker i den ekonomiska zonen innebär.

Utredningens förslag ger en snabbare, mer effektiv och samordnad prövningsprocess och kan bidra till en ökad investeringsvilja. Det finns dock även andra faktorer som kan påverka investeringsviljan som till exempel politikens inriktning, avsaknaden av långsiktiga regelverk, den samhällsekonomiska utvecklingen och andra omvärldsfaktorer. Det går därför inte att med säkerhet säga att förslagen kommer att leda till fler ansökningar om verksamhet i den ekonomiska zonen.

Tids- och kostnadsbesparingar kan ha en positiv påverkan på investeringsviljan, men det som enligt företagen är av störst betydelse är förutsägbarheten i processen. Kostnaden för att ansöka om tillstånd utgör några få procent av den totala investeringskostnaden, men för att göra en investering i storleksordningen 25–50 miljarder kronor krävs enligt företagen trygga och förutsägbara processer. Detta handlar delvis om tillståndsprocessen men även om stabilitet och långsiktiga politiska förutsättningar.¹⁴ Inget havsbaserat projekt har ännu tagit investeringsbeslut för en vindkraftspark i Sveriges ekonomiska zon.

Konkurrenskraft samt påverkan på små och medelstora företag

Utredningens förslag kommer att ge de som vill bedriva verksamhet i Sveriges ekonomiska zon fördelar av en snabbare och mer effektiv prövningsprocess. En förbättrad process kan underlätta etableringen för sådana verksamheter och minska kostnaderna. Om den producerade energin från havsbaserad vindkraft, eller det som produceras från andra tekniker i den ekonomiska zonen framöver, exporteras kan det stärka konkurrenskraften i förhållande till verksamheter i andra länder jämfört med dagens situation.

¹⁴ Svensk vindenergi, Regeringsprövningsutredningen: Svar på följdfrågor efter samråd, 29 mars 2023.

Utredningen har inhämtat information från Svensk Vindenergi om vilka vindkraftsbolag som kan anses utgöra små eller medelstora företag, eftersom alla ansökningar om tillstånd i Sveriges ekonomiska zon sedan 2000 har avsett vindkraft. Indelningen utgår från Europeiska kommissionens definition av små och medelstora företag.¹⁵ Utredningen bedömer att mer än hälften av de cirka 15–20 företag som har ansökt om tillstånd, eller som planerar att ansöka, om tillstånd till havsbaserad vindkraft i zonen kan utgöra sådana företag. Det är dock vanligt att de ingår i olika typer av företagskonstellationer, som att utgöra dotterbolag till större svenska eller utländska företag. Det är därför svårt att bedöma hur stor andel av vindkraftsbolagen som faktiskt är små eller medelstora företag.

Förslagen är huvudsakligen konkurrensneutrala men särskilt små och medelstora företag är känsliga för stora kostnader och långa handläggningstider och väntas därmed påverkas positivt av förslagen.

Konsekvenser för övriga samhällsaktörer

I den ekonomiska zonen finns inga markägare eller kommunala intressen, och de som skulle kunna tänkas beröras av nya verksamheter i den ekonomiska zonen är till exempel ägarna till närliggande vindkraftsparker. De kan ha intresse av att yttra sig i processen, men utredningen bedömer att förslagen inte innebär någon förändring för dem.

Utredningens förslag begränsar inte rätten för allmänheten, det vill säga enskilda och miljöorganisationer, att delta i beslutsprocessen enligt Århuskonventionen. Förslagen påverkar inte heller allmänhetens redan befintliga möjlighet att begära rättsprövning av regeringens beslut om tillstånd till verksamhet i den ekonomiska zonen. Bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken om miljöorganisationers rätt att överklaga beslut är inte direkt tillämplig i zonen, men Högsta förvaltningsdomstolen har tillerkänt organisationer rätt att överklaga miljörelaterade beslut även om det inte funnits något uttryckligt stöd för det i svensk lag.

¹⁵ Europeiska kommissionen (2003).

Möjliga finansieringskällor

Det tas inte ut någon avgift för prövningen av tillstånd för verksamheter eller åtgärder i den ekonomiska zonen. Så sker däremot för mark- och miljödomstolarnas prövningar av miljöfarliga verksamheter eller vattenverksamheter respektive av om Natura 2000-tillstånd kan ges för åtgärder i territorialhavet. Eftersom kostnaden för att uppföra sådana vindkraftsanläggningar överstiger etthundra miljoner kronor, vilket är gränsen för att ta ut avgift enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, har det tagits ut en prövningsavgift för sådana anläggningar i territorialhavet. Exempelvis togs vid prövningen av vindkraftsanläggningen Kattegatt Syd ut en prövningsavgift på 400 000 kronor.¹⁶

Utredningen har i uppdrag att föreslå ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Utredningen föreslår därför ett bemyndigande om detta i en ny bestämmelse i 19 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Uppdraget omfattar inte att föreslå nivå på avgifter och graden av kostnadstäckning, men utredningen utgår från att sådana avgifter kommer att införas och utgöra en finansieringskälla för utredningens förslag. Samtidigt har Utredningen för havsbaserad vindkraft (KN 2023:01) i uppdrag att ta ställning till om en avgift eller ersättning för att få eller behålla ensamrätt till ett område bör tas ut, samt att analysera hur en avgift eller ersättning för att bedriva verksamheter inom allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon bör tas ut. Det uppdraget ska redovisas i juni 2024.

12.3.5 Övriga konsekvenser

Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för sysselsättningen eller den offentliga servicen i olika delar av landet.

¹⁶ Mark- och miljööverdomstolens dom den 8 december 2015 i mål nr M 6960–14.

Jämställdhet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för jämställdheten.

Integration

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för integrationen.

Brottslighet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för brottsligheten.

Personlig integritet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för den personliga integriteten.

12.3.6 Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt

Förenlighet med EU-rätten

Utredningen bedömer att förslagen stämmer överens med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. EU-rätten begränsar inte Sveriges möjligheter att ändra prövningsordning och förslagen säkerställer en fullgod prövning enligt kraven i unionens miljölagstiftning. Förslagen innebär i sig ett bättre genomförande av EU-rätten eftersom de bidrar till en mer samlad och snabbare prövning som är enklare för de sökande och innebär färre kontaktpunkter, vilket är i linje med vad som eftersträvas i bland annat EU:s förnybartdirektiv¹⁷.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652 (Förnybartdirektivet).

Förenlighet med internationell rätt

Utredningen bedömer att förslagen stämmer överens med Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt. Förslagen överensstämmer också med Sveriges åtaganden enligt FN:s havsrättskonvention¹⁸ och påverkar inte uppfyllandet av Sveriges skyldigheter mot andra stater enligt Esbokkonventionen¹⁹.

Förslagen påverkar inte heller genomförandet av Århuskonventionen eftersom det fortfarande kommer att vara möjligt att överklaga beslut om Natura 2000-tillstånd, även om instansordningen ändras och det krävs prövningstillstånd hos mark- och miljööverdomstolen. Det kommer fortsatt vara möjligt att begära rättsprövning av regeringens beslut om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon på samma sätt som i dag.

12.3.7 Ikraftträdande och informationsinsatser

Ikraftträdande

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. För att förslaget inte ska påverka handläggningen av de tillståndsärenden enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon respektive Natura 2000-tillstånd som inletts före ikraftträdandet föreslår utredningen att dessa ska handläggas enligt äldre bestämmelser.

Informationsinsatser

För att åstadkomma den snabbare och enklare prövning av verksamheter i Sveriges ekonomiska zon som förslaget syftar till kommer det finnas behov av bland annat informationsinsatser riktade till sökandena om den nya ordning som skapas genom utredningens förslag. Energimyndigheten har med stöd av ett uppdrag i sitt regleringsbrev för budgetåret 2008²⁰ sammanställt information på sin hemsida under rubriken Vindlov om de olika tillstånd som etableringen

¹⁸ Förenta nationernas havsrättskonvention Montego Bay den 10 december 1982 och avtalet om genomförande av Del XI i denna konvention New York den 28 juli 1994, (United Nations Conference on the Law of the Sea, UNCLOS), SÖ 2000:1.

¹⁹ Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokkonventionen), SÖ 1992:1.

²⁰ N2007/10084, N2007/10296.

av vindkraftverk i bland annat den ekonomiska zonen kräver.²¹ Sådan och motsvarande information hos andra myndigheter kan behöva ses över. Översynen bör dock kunna ske inom nuvarande anslag.

Det kan även behövas utbildningsinsatser hos mark- och miljödomstolarna om den nya ärendetyp som handläggningen av tillstånd för verksamheter i den ekonomiska zonen utgör, och om Natura 2000-tillstånd för sådana verksamheter. Mark- och miljödomstolarna har dock redan erfarenhet av att pröva tillstånd till havsbaserad vindkraft i sjöterritoriet och av Natura 2000-prövningar. Behovet av ytterligare utbildning bör därför vara begränsat till de havsrättsliga aspekterna i den ekonomiska zonen.

12.4 Förslag om överlämnande av mål till regeringen

12.4.1 Problembeskrivning och syfte

Erfarenheterna från de samhällsutmaningar som uppstod i samband med covid-19-pandemin och energikrisen visar att det kan finnas behov av politiska avvägningar mellan olika tungt vägande samhällsintressen. Sådana avvägningar kan även behöva göras i mål och ärenden enligt miljöbalken. Det kan gälla tillstånd till verksamheter som rör väsentliga allmänna intressen som försörjningen av energi, råvaror samt civil och militär materiel. Den pågående klimatförändringen och situationen för biologisk mångfald skapar även de genomgripande utmaningar med konsekvenser för samhällets motståndskraft, som kan förutsätta ställningstaganden av regeringen, exempelvis i fråga om livsmedelsförsörjning och förmågan att klara extremväder.

Syftet med utredningens förslag är att tydliggöra regeringens möjligheter att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken om målet eller ärendet innefattar tydliga politiska avvägningar, samtidigt som ett högt miljöskydd bibehålls och domstolarnas självständighet värnas. Utredningens förslag syftar även till att effektivisera regeringens prövning genom att begränsa den till sådana mål som regeringen bör pröva och så långt som möjligt tillvarata den processordning, kompetens och erfarenhet som finns hos mark- och miljödomstolarna även i de mål regeringen prövar.

²¹ Energimyndigheten (2020).

12.4.2 Nollalternativet och alternativa lösningar

Nollalternativet

Nollalternativet skulle innebära att de nuvarande bestämmelserna om överlämnande av mål till regeringen enligt 21 kap. 7 § miljöbalken skulle kvarstå. De bestämmelserna har enligt de uppgifter utredningen inhämtat från Regeringskansliet tillämpats i 57 mål sedan miljöbalken trädde i kraft 1999. Av dessa har 47 mål överlämnats eftersom de utgör mål om överklagade statliga myndigheters beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Mål av det slaget ska domstolen enligt nuvarande bestämmelser alltid lämna över till regeringen. Av de övriga avser åtta mål försvarsrelaterade ansökningsmål och två mål ansökningsmål som gäller civil verksamhet. Nollalternativet skulle också innebära att regeringen alltid skulle pröva de mål som uppfyller förutsättningarna för ett överlämnande.

Alternativa lösningar

Utredningen har övervägt om tröskeln för en regeringsprövning ska sänkas i syfte att åstadkomma att fler prövningar lämnas över till regeringen men ansett att det inte är lämpligt. Utredningen har bedömt att den nuvarande nivån för överlämnande väl täcker de situationer som förutsätter ett ställningstagande av regeringen. Genom förslaget att regeringen endast ska ges tillfälle att ta över prövningen begränsas regeringens prövningar till de situationer där ett politiskt ställningstagande verkligen krävs.

Utredningen har övervägt om även förvaltningsmyndigheter och kommuner ska kunna besluta att regeringen ska ges tillfälle att ta över en prövning. Det skulle kunna ske genom att de nuvarande möjligheterna för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten att begära att mål lämnas över till regeringen kvarstår i någon form. Enligt utredningens mening skulle detta innebära en omotiverad inskränkning av domstolarnas självständighet. Ett annat sätt att ge förvaltningsmyndigheterna eller kommunerna möjlighet att aktualisera ett överlämnande vore att även de skulle ha samma överlämnandeskyldighet som den mark- och miljödomstolarna har. Utredningen har dock ansett att det skulle leda till att regeringen skulle

behöva pröva tillstånd för många verksamheter med endast begränsad miljöpåverkan. Någon sådan möjlighet föreslås därför inte.

För att ge Försvarsmakten bättre möjligheter att bevaka det militära försvarets intressen i prövningar enligt miljöbalken har utredningen övervägt att föreslå att mark- och miljödomstolen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och kungörelsen till Försvarsmakten i alla ansökningsmål. Under utredningstiden har Försvarsmakten dock inte sett något behov av det. Med hänsyn till den tid och de resurser ett sådant remissförfarande skulle ta i anspråk lämnar utredningen därför inget sådant förslag.

Utredningen har analyserat möjligheten att föreslå att regeringen ska kunna lämna tillbaka mål till mark- och miljödomstolen. Regeringens behov av en sådan möjlighet bör enligt utredningens mening vara begränsat om det är regeringen som beslutar om ett överlämnande ska ske. Med hänsyn till det, och den påverkan ett återlämnande skulle ha på mark- och miljödomstolens efterföljande prövning, lämnar utredningen inget sådant förslag.

Utredningen har övervägt möjligheten att regeringen i vissa fall ska kunna begära att mål lämnas över skyndsamt och utan eget yttrande från mark- och miljödomstolen. Utredningen har dock ansett att den handläggning mark- och miljödomstolarna utför inför ett överlämnande med eget yttrande till regeringen innebär att den kompetens, erfarenhet och processordning som finns inom ramen för det ordinarie prövningsförfarandet tas till vara på ett effektivt, rättssäkert och transparent sätt. Utredningen lämnar därför inget sådant förslag.

12.4.3 Konsekvenser för miljö och klimat

Utredningen behåller samma höga tröskel för att aktualisera en regeringsprövning som den som gäller i dag. Antalet mål som överlämnas från mark- och miljödomstol till regeringen kommer därför vara begränsat även fortsättningsvis.

När regeringen prövar ett mål som lämnats över ska den tillämpa samma materiella bestämmelser som den mark- och miljödomstol som lämnat över målet har tillämpat. Totalt sett bör utredningens förslag därför inte ha några konsekvenser för miljön och klimatet.

12.4.4 Konsekvenser för olika samhällsaktörer

Konsekvenser för staten

Konsekvenser för regeringen

Kriterierna för att regeringen ska ges tillfälle att ta över prövningen kommer att vara desamma som i dag. Regeringen kommer därför endast behöva ta ställning till om den ska ta över prövningen eller inte i ett begränsat antal mål. Regeringen kommer dessutom kunna avstå från att ta över prövningen av mål.

Det är huvudsakligen tillstånd som rört det militära försvaret som regeringen prövat efter överlämnande från mark- och miljödomstolarna enligt nuvarande bestämmelser. Det har framför allt varit fråga om tillstånd för skjut- och övningsfält samt flygverksamhet. Dessa prövas av miljöprövningsdelegationerna i första instans. Efter att de överklagats till mark- och miljödomstolen har domstolen lämnat över målen till regeringen.

Enligt de förteckningar utredningen fått från Försvarmakten har den knappt 80 tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Utöver det tillkommer ett fåtal tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som Försvarets materielverk respektive Fortifikationsverket har. Försvarets radioanstalt har däremot inga egna tillstånd. Den pågående förstärkningen av försvarets förmåga kommer att leda till fler försvarsrelaterade tillståndsärenden, antingen till följd av ansökningar om nya verksamheter eller på grund av att befintliga tillstånd behöver ändras. Enligt Försvarmaktens årsredovisning för 2022 pågår det till följd av återetableringen av nya enheter inom försvaret flera ärenden som avser prövningar av verksamheter som omfattas av äldre tillstånd eller nya tillstånd avseende framför allt försvarets skjutfält och flygverksamhet.²² Ytterligare ny- eller återetableringar av försvarsverksamheter kan förväntas öka antalet mål och ärenden som kan aktualisera en regeringsprövning.

Om regeringen beslutar att inte ta över prövningen i de försvarsrelaterade ärenden som endast har en marginell politisk betydelse bör förslaget kunna leda till totalt sett färre fullständiga regeringsprövningar.

²² Försvarmakten (2022), s. 95–96.

Konsekvenser för domstolarna

De materiella förutsättningarna som kan aktualisera ett överlämnande ändras inte i förhållande till nuvarande bestämmelser. Skillnaden för domstolarnas del kommer att vara att de under handläggningen av ett mål kommer att ge regeringen tillfälle att ta över en prövning i de fall förutsättningarna för det är uppfyllda i stället för att obligatoriskt lämna över målet. En sådan hantering kan eventuellt leda till något längre handläggningstider i de enstaka fall som uppfyller förutsättningarna för överlämnande. De nuvarande bestämmelserna i 21 kap. 7 § miljöbalken har tillämpats väldigt sällan av domstolarna. Möjligen kan utredningens förslag att förtydliga bestämmelserna om när överlämnande ska ske underlätta bedömningen för domstolarna. I övrigt bör domstolarna inte påverkas av förslagen.

Konsekvenser för parts- och remissmyndigheter

Utredningen föreslår att den möjlighet Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har att begära att mål i mark- och miljödomstolen ska överlämnas till regeringen för prövning tas bort. Myndigheternas bevakning av att miljöintressen och andra allmänna intressen tillvaratas i prövningar tillgodoses enligt utredningen med andra processuella medel.

För att krisberedskapsintressen och civila försvarsintressen ska tillvaratas i miljöprövningar bör länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bevaka dem. En sådan bevakning förutsätter inga lagändringar eftersom myndigheterna ansvarar för sådana intressen och ska föra talan för att tillvarata allmänna intressen.

Enligt vad Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har uppgivit har myndighetens bevakning av de allmänna intressena hittills varit inriktad på att tillgodose de krav som följer av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor och andra frågor om skydd mot olyckor. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har uppskattat att en utökad bevakning av miljöprövningar som även omfattar tillvaratagandet av krisberedskaps- och civila försvarsintressen skulle kräva ytterligare fem årsarbetskrafter, vilket enligt myndigheten motsvarar 4,3 miljoner kronor. Utredningen ser inte skäl att göra en annan

bedömning av resursbehovet än den Myndigheten för samhällsskydd och beredskap gjort, men lämnar inga förslag om utökade anslag.

Även länsstyrelserna kan behöva tillföras resurser för bevakningen av krisberedskapsintressen och civila försvarsintressen i miljöprovningar. Eftersom resursbehovet beror på regionala förhållanden och de olika länsstyrelsernas interna organisation och handläggningsprocess har detta eventuella tillkommande resursbehov inte kunnat uppskattas under utredningstiden. I avsaknad av en uppskattning av resursbehovet även i denna del kan utredningen inte bedöma det.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Flera av de verksamheter som skulle kunna komma att prövas av regeringen är sådana som kommuner och regioner ansvarar för, exempelvis hälso- och sjukvårdsverksamhet eller va-anläggningar. Eftersom regeringen vid sina provningar ändå kommer att tillämpa samma materiella bestämmelser som skulle gälla vid den ordinarie provningen bedömer utredningen att förslagen inte kommer att ha några konsekvenser för kommunerna eller regionerna.

Konsekvenser för företag

Förslaget om att mål under vissa förutsättningar ska överlämnas från mark- och miljödomstolen till regeringen för provning kan beröra alla typer av företag som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som prövas enligt miljöbalken. Provningen av verksamheten eller åtgärden kommer då göras av regeringen i stället för av domstolen. Även små- och medelstora företag kan omfattas. Eftersom förslagen kommer att ge samma konsekvenser för alla sådana företag bedömer utredningen att förslagen är konkurrensneutrala och inte kommer påverka små och medelstora företag på något annat sätt än andra företag.

Ett överlämnande av mål från mark- och miljödomstolen till regeringen för provning har enbart skett vid ett fåtal tillfällen. Överlämnandena har huvudsakligen avsett offentliga verksamheter, såsom militära övnings- och skjutfält eller flygverksamhet. Eftersom utredningens förslag inte ändrar den nivå som ska krävas för att ett mål ska överlämnas till regeringen för provning finns det anledning att anta att

det även fortsättningsvis huvudsakligen kommer vara offentliga verksamheter som kommer att bli aktuella för en prövning av regeringen. Det kan dock inte uteslutas att även verksamheter som bedrivs av en enskild kan komma att prövas av regeringen eftersom även sådana verksamheter kan aktualisera kriterierna för överlämnande.

Om regeringen får ett mål överlämnat till sig av mark- och miljödomstolen för prövning ska regeringen tillämpa samma bestämmelser som mark- och miljödomstolen skulle ha gjort om domstolen prövat målet. Förslaget bedöms därför inte påverka företagen på ett betydande sätt. Vad som däremot framför allt skulle kunna påverka företags planering och investeringsvilja är enligt utredningens mening om ett överlämnande till regeringen skulle leda till längre handläggningstider i de enskilda mål som skulle lämnas över. Mark- och miljödomstolen kommer enligt förslaget även fortsättningsvis handlägga målet och överlämna det till regeringen med eget yttrande. Målet ska därför vara klart för avgörande när regeringen får det överlämnat till sig. Förslaget bör enligt utredningens bedömning därför endast leda till marginellt förlängda handläggningstider.

Några andra ekonomiska eller verksamhetsmässiga konsekvenser av förslagen har inte framkommit. Det har inte heller identifierats någon påverkan på företagen i andra avseenden. Utredningen har inte heller identifierat något i förslagen som skulle ge sådana konkurrensnackdelar för små företag att det finns anledning att ta särskilda hänsyn till dem vid utformningen av reglerna.

12.4.5 Konsekvenser för enskilda och övriga samhällsaktörer

Även verksamheter som bedrivs av enskilda kan komma att prövas av regeringen. Utredningen föreslår en ny bestämmelse om hanteringen av ersättningsfrågor i de mål som regeringen prövar. Anspråk på ersättning för rättegångskostnader samt andra anspråk på ersättningar eller kompensationer hör enligt utredningen inte till de frågor regeringen bör pröva. Utredningen föreslår därför att frågor om ersättning för rättegångskostnader och andra anspråk på ersättningar och kompensationer som kan bli aktuella vid miljöprövningar ska prövas av mark- och miljödomstolen. Den domstol som lämnat över målet till regeringen för prövning bör enligt utredningen därför vid behov kunna vilandeförklara målet i den delen i avvaktan på att regeringen avgör

huvudfrågan. I annat fall får sådana anspråk prövas i ett efterföljande stämningssmål. Det kan innebära något längre handläggningstider för anspråk på ersättningar i de fall regeringen prövar tillståndsfrågan.

Utredningen bedömer att förslagen i övrigt inte kommer att ha någon påverkan på enskilda eller övriga samhällsaktörer.

12.4.6 Möjliga finansieringskällor

Utredningens bedömning är att förslagen i denna del inte kommer att leda till några ökade kostnader för någon aktör. Det finns därför inte anledning att ange möjliga finansieringskällor.

12.4.7 Övriga konsekvenser

Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Ett exempel på en situation som kan motivera ett överlämnande av ett mål från mark- och miljödomstolen till regeringen är då miljöskyddskrav ställs mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter. Utredningen föreslår inga förändringar av det och regeringen ska vid sin prövning tillämpa samma materiella bestämmelser som mark- och miljödomstolen. Förslaget väntas därför endast ha ringa konsekvenser för sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet.

Jämställdhet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för jämställdheten.

Integration

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för integrationen.

Brottslighet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för brottsligheten.

Personlig integritet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för den personliga integriteten.

12.4.8 Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt

Genom möjligheten till rättsprövning enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut tillgodoses de krav på tillgång till rättslig prövning som följer av Europakonventionen och Århuskonventionen för de mål som överlämnas till regeringen för prövning på samma sätt som i dag. Några andra åtaganden enligt unionsrätt eller internationell rätt som kan påverka utformningen av förslagen har inte framkommit. Utredningens bedömning är därför att förslagen stämmer överens med EU-rätt och internationell rätt.

12.4.9 Ikraftträdande och informationsinsatser

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Några övergångsbestämmelser eller informationsinsatser behövs inte.

12.5 Förslag om regeringens tillåtlighetsprövning och myndigheters underrättelseskyldighet enligt 17 kap. miljöbalken

12.5.1 Problembeskrivning och syfte

Regeringens möjlighet till förbehåll

Frågan om tidpunkten för regeringens beslut om förbehåll blev en uppmärksammas fråga i samband med att regeringen beslutade att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av Preemraffs verksamhet vid raffinaderiet i Lysekil (M2019/01299). Tidpunkten för regeringens

beslut om förbehåll inföll efter det att mark- och miljödomstolen hade meddelat tillstånd för verksamheten och denna tillståndsdom hade överklagats till Mark- och miljööverdomstolen. Vid en granskning av regeringens hantering av ärendet uttalade konstitutionsutskottet bland annat att ett beslut av regeringen om att förbehålla sig prövningen bör fattas så tidigt som möjligt i processen. Konstitutionsutskottet ansåg att det inte fanns något formellt hinder mot att fatta ett sådant beslut i ett senare skede, till exempel om nya omständigheter framkommit, men underströk att strävan från regeringens och myndigheternas sida måste vara att frågor om att regeringen ska pröva tillåtligheten väcks redan i första instans. Utskottet framhöll vidare principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen och att regeringen mot bakgrund av denna princip bör vara försiktig med att ta över tillåtlighetsprövningen i ett sent skede samt att regeringen bör vara än mer försiktig ju högre instans målet behandlas i.²³

Utredningens analys visar att det finns olika uppfattning om hur nuvarande bestämmelse i 17 kap. 3 § miljöbalken ska tolkas. Formuleringen medger olika tolkningar av när regeringen kan ta till sig prövningen, till exempel hur uttrycket omedelbart ska förstås. Bestämelsen har i praktiken använts i både första och andra instans av tillståndsprövningen och det finns delade meningar om det är lämpligt eller ens tillåtet för regeringen att förbehålla sig prövningen efter att en domstol fattat beslut. Det är enligt utredningen inte en tillfredsställande ordning att regeringen förbehåller sig prövningen efter att en domstol prövat målet. Frågan har inte prövats rättsligt men riskerar att komma i konflikt med principen om domstolarnas självständighet enligt regeringsformen. En sådan ordning är också problematisk utifrån Europakonventionens krav på ett rättssäkert förfarande inför en oavhängig och opartisk domstol.

Syftet med utredningens förslag är att öka förutsebarheten och rättssäkerheten i tillståndsprövningar enligt miljöbalken samtidigt som principen om domstolarnas självständighet upprätthålls.

²³ Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10, *Granskningsbetänkande hösten 2020*, s. 5.

Myndigheters och kommuners underrättelseskyldighet

I utredningsdirektiven framhåller regeringen att det är viktigt att regeringen i ett tidigt skede i processen får kännedom om sådana verksamheter som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken. Förutsättningarna i det enskilda fallet kan enligt regeringen ha betydelse för när en underrättelse sker.

Syftet med utredningens förslag är att förtydliga när underrättelse ska ske genom att ange en senaste tidpunkt för underrättelse i 17 kap. 5 § miljöbalken. Den föreslagna tidpunkten är satt så att regeringen ska ha rimlig tid att besluta om ett eventuellt förbehåll innan beslut om tillåtlighet eller dom meddelats i första instans.

12.5.2 Nollalternativet och alternativa lösningar

Nollalternativet

Nollalternativet innebär att regeringen även i fortsättningen kan anse sig ha möjlighet att förbehålla sig prövningen av en verksamhets tillåtlighet även efter det att en domstol meddelat dom eller beslut. De invändningar som nu finns om en sådan ordnings förenlighet med domstolarnas självständighet i beslutsfattandet skulle kvarstå oförändrade. Även den osäkerhet som nuvarande bestämmelser innebär för tillståndsprocessen skulle kvarstå.

Alternativa lösningar

Andra alternativ än den föreslagna begränsningen av förbehåll skulle vara otillräckliga

För regeringens möjlighet att förbehålla sig prövningen av en verksamhets tillåtlighet ser utredningen inte några alternativa lösningar som kan uppnå samma eller liknande resultat som utredningens förslag. Eftersom uppdraget inte innefattar att ta bort regeringens möjlighet att förbehålla sig prövningen är det utredningens bedömning att den föreslagna lösningen är den enda lämpliga.

Myndigheter och kommuner skulle kunna underrätta vid en annan senaste tidpunkt

För frågan om myndigheters och kommuners underrättelseskyldighet enligt 17 kap. 5 § miljöbalken har utredningen övervägt att sätta den senaste tidpunkten för underrättelse till en annan än i samband med kungörelsen. Det skulle till exempel kunna fastställas till samma tidpunkt som senaste tidpunkt för regeringen att förbehålla sig prövningen. Detta alternativ skulle dock kunna medföra att regeringen får mycket kort om tid att överväga och besluta om förbehåll. Utredningen har också övervägt att låta underrättelseskyldigheten kvarstå som den nu är formulerad. Det skulle då vara en skyldighet att underrätta regeringen trots att senaste tidpunkten för regeringens möjlighet att förbehålla sig prövningen passerat. Utredningens bedömning är att dessa alternativ inte skulle bidra till en mer effektiv och förutsebar tillståndprocess på det sätt som utredningsdirektiven anger.

12.5.3 Konsekvenser för miljö och klimat

Förslaget om tidpunkt för regeringens tillåtlighetsprövning samt myndigheters och kommuners skyldighet att underrätta regeringen om verksamheter som omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken innebär enligt utredningens bedömning inte några konsekvenser för miljö eller klimat. Utredningens bedömning är att förslagen varken kommer att öka eller minska antalet verksamheter för vilka regeringen förbehåller sig tillåtlighetsprövningen. Förslaget om underrättelse bedöms inte heller påverka antalet underrättelser till regeringen.

12.5.4 Konsekvenser för olika samhällsaktörer

Konsekvenser för staten

Konsekvenser för prövningsmyndigheter

Förslagen innebär en ökad tydlighet om när en underrättelse av myndighet eller kommun ska ske samt vid vilken senaste tidpunkt regeringen får förbehålla sig tillåtlighetsprövningen. För Mark- och miljööverdomstolen innebär förslaget att förbehåll från regeringen inte

alls kan ske under domstolens prövning. Utredningens bedömning är att förslagen ökar förutsebarheten i tillståndsprövningen hos miljöprövningsdelegation, mark- och miljödomstol samt Mark- och miljööverdomstolen. Även rättssäkerheten bedöms öka genom att regeringen inte kan förbehålla sig prövningen efter att beslut om tillåtlighet eller dom har meddelats.

Konsekvenser för parts- och remissmyndigheter

Förslagen innebär en ökad tydlighet om när underrättelse av myndighet eller kommun ska ske samt vid vilken senaste tidpunkt regeringen får förbehålla sig tillåtlighetsprövningen. För myndigheter och kommuner upphör skyldigheten att underrätta efter det att tiden för yttrande i kungörelsen passerat. Således finns det inte någon underrättelseskyldighet alls när målet befinner sig i andra instans efter överklagande. Utredningens bedömning är att förslagen leder till en effektivare användning av myndigheternas och kommunernas resurser eftersom skyldigheten att underrätta begränsas i tid.

Konsekvenser för kommuner och regioner

I de fall en kommun, region eller länsstyrelse är part eller remissinstans i ett mål blir konsekvenserna desamma som redovisas under avsnittet *Konsekvenser för parts- och remissmyndigheter*. Förslaget kan leda till att projekt kommer till stånd snabbare men givet att förbehåll av regeringen hittills skett i mycket begränsad utsträckning skulle denna konsekvens förekomma i mycket få fall.

Konsekvenser för företag

Utredningen bedömer att den ökade förutsebarhet och rättssäkerhet som förslagen innebär även gynnar de företag som ansöker om tillstånd enligt miljöbalken. Förslagen minskar risken för oförutsedda moment i prövningen från och med att sökanden fått beslut i första instans. Detta kan leda till tidsvinster och kostnadsbesparingar i den enskilda prövningen. Det går inte att utesluta att förslagen kan öka

investeringsviljan hos företag, men en sådan eventuell konsekvens har inte kunnat beläggas.

Förslagen kan beröra alla typer av företag som bedriver verksamhet som omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken. Även små- och medelstora företag kan omfattas. Eftersom förslagen kommer att ge samma konsekvenser för alla sådana företag bedömer utredningen att förslagen är konkurrensneutrala. Att förutsebarheten och rättssäkerheten ökar kan dock ha en viss positiv effekt.

Påverkan på små och medelstora företag bedöms som marginell men positiv genom att förutsebarhet och rättssäkerhet ökar. Några ekonomiska konsekvenser av förslagen har inte framkommit eftersom förbehåll från regeringen inte skett annat än i några få fall. Frekvensen av förbehåll bedöms varken öka eller minska med anledning av utredningens förslag.

Någon påverkan på företagen i andra avseenden har inte kunnat identifieras. Det har inte heller funnits anledning att ta särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning eftersom bestämmelserna i första hand riktar sig till regeringen och underrättande myndigheter.

Konsekvenser för enskilda

Utredningens bedömning är att förslagen medför en ökad förutsebarhet och rättssäkerhet även för enskilda som berörs av en tillståndsprövning av en verksamhet som kan omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken.

Möjliga finansieringskällor

Utredningens bedömning är att förslagen inte kommer att leda till några ökade kostnader för någon aktör. Det finns därför inte anledning att ange möjliga finansieringskällor.

12.5.5 Övriga konsekvenser

Sysstättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för sysstättningen eller den offentliga servicen i olika delar av landet.

Jämställdhet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för jämställdheten.

Integration

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för integrationen.

Brottslighet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för brottsligheten.

Personlig integritet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för den personliga integriteten.

12.5.6 Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt

Utredningens bedömning är att förslagen stämmer överens med EU-rätt och internationell rätt. Utredningens uppdrag i denna del berör framför allt artikel 6 i Europakonventionen. Förslagen innebär en tydlig bortre gräns för regeringens möjlighet att förbehålla sig prövningen av en verksamhets tillåtlighet. Förslagen bedöms upprätthålla principen om domstolarnas självständighet och Europakon-

ventionens krav på ett rättssäkert förfarande inför en oavhängig och opartisk domstol på ett bättre sätt än i dag.

12.5.7 Ikraftträdande och informationsinsatser

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Utredningens bedömning är att inga övergångsbestämmelser behövs. Några särskilda informationsinsatser med anledning av förslagen bedöms inte vara nödvändiga eftersom det framför allt är regeringen och de underordnade myndigheterna som har att tillämpa de nya bestämmelserna.

12.6 Förslag om undantag från MKB-direktivet

12.6.1 Problembeskrivning och syfte

I kommittédirektiven anges att det finns ett samhälleligt behov av att i vissa situationer snabbt kunna hantera brådskande tillståndsprövningar, vilket de senaste årens kriser har visat. Syftet med förslaget är att ge förutsättningar för en snabb och effektiv tillståndsprövning i de situationer som kan utgöra undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet.

12.6.2 Nollalternativet och alternativa lösningar

Nollalternativet

Nollalternativet skulle innebära att de möjligheter till undantag som finns i artikel 1.3 respektive artikel 2.4 i MKB-direktivet inte införs i svensk rätt. Det skulle sannolikt innebära att det, liksom tidigare, kommer krävas tillfällig lagstiftning för att hantera brådskande samhällsutmaningar när sådana situationer uppkommer.

Alternativa lösningar

Prövningen av undantag skulle kunna ske samtidigt som prövningen av om verksamheten får komma till stånd

Det ligger i verksamhetsutövarens intresse att frågan om undantag avgörs i ett tidigt skede och kan initieras utan krav på att först behöva samråda om miljöpåverkan från verksamheten eller åtgärden. Om frågan om undantag kan initieras när behov uppkommer och utan krav på förberedande åtgärder, kan verksamhetsutövaren i ett tidigt skede få klarhet i om det finns förutsättningar för undantag. Därmed klargörs även vilken miljöbedömning som ska göras av verksamheten eller åtgärden och vilket underlag som behövs för att den ska kunna prövas. Enligt utredningen innebär det en mer effektiv ordning än om verksamhetsutövaren för prövningen av undantag också skulle behöva ta fram det underlag som krävs för en prövning av om verksamheten får komma till stånd. Även för prövningsmyndigheterna och de myndigheter som i övrigt involveras i prövningen innebär det en effektiv ordning att frågan om undantag avgörs i ett tidigt skede. Utredningen gör därför bedömningen att frågan om undantag bör prövas i en separat ordning som föregår, och därmed särskiljs från, prövningen av om en verksamhet eller åtgärd får komma till stånd.

Prövningen skulle kunna ske i en annan form än genom en tillståndsprövning

Utredningen har analyserat alternativet att prövningen vid ett undantag skulle kunna ske i en annan form än genom en tillståndsprövning, exempelvis genom ett anmälningsförfarande i de fall undantag medges med stöd av artikel 1.3 i MKB-direktivet. Utredningen gör dock bedömningen att kraven enligt Århuskonventionen på ett lämpligt sätt tillgodoses genom tillståndsprövning med ett förenklat förfarande enligt utredningens förslag. Detta gäller trots att det finns möjlighet att föreskriva om möjlighet till undantag i enskilda fall från skyldigheterna i konventionens artikel 6 för verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften om det skulle inverka menligt på dessa syften. Utredningen föreslår vidare att ett tillstånd som getts enligt det föreslagna förfarandet ska ha samma rättskraft som

ett ordinarie tillstånd har enligt 24 kap. 1 § miljöbalken och därigenom gälla gentemot alla i de delar som prövats, vilket ur verksamhetsutövarens perspektiv ofta är en förutsättning för att en verksamhet eller åtgärd över huvud taget ska kunna påbörjas. Om tillståndsplikt gäller för en verksamhet eller åtgärd till följd av krav enligt annan unionsrätt än enligt MKB-direktivet bör tillståndsplikt gälla även vid ett undantag, och prövningen bör i sådana fall följaktligen ske genom en tillståndsprövning. Till detta kommer att det också ur miljöskyddssynpunkt finns skäl för att en verksamhet eller åtgärd som har en betydande miljöpåverkan och som omfattas av tillståndsplikt, även vid ett undantag ska prövas för ett tillstånd. Sammantaget är det därför enligt utredningens bedömning svårt att se något genomförbart alternativ till tillståndsprövning i en undantagssituation. Detta gäller även för undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet. För att möjliggöra en snabb och effektiv prövning utifrån de behov som kan föranleda undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet föreslår utredningen ett förenklat förfarande i tillståndsprövningen. Utredningen föreslår ingen reglering för regeringens handläggning med följden att det formellt sett endast är beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen som är tillämpligt.

Andra myndigheter än regeringen skulle kunna pröva om undantag kan ges

Utredningen har övervägt om länsstyrelsen eller någon annan förvaltningsmyndighet eller mark- och miljödomstolen bör pröva om undantag kan medges, men anser att bedömningen är av den art att regeringen bör göra den. Bedömningen innefattar en avvägning mellan behovet av att verksamheten eller åtgärden snabbt kan prövas och intresset av att den ordinarie prövningsordningen med specifik miljöbedömning följs. Mot bakgrund av de högt ställda kraven i kriterierna för undantag i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet och att möjligheten till undantag enligt EU-domstolens praxis ska tolkas restriktivt, bedömer utredningen att ett undantag kommer att kunna aktualiseras i få fall, och involvera sådana situationer där det är lämpligt att en sådan avvägning görs av regeringen. Ansökningar om undantag kan dessutom i många fall avse verksamheter och åtgärder som kräver sådana avvägningar mellan olika intressen att också den

senare tillståndsprövningen ändå skulle ha skett hos regeringen. Det är därför lämpligt att regeringen prövar frågan om undantag.

Andra myndigheter än regeringen skulle kunna pröva om tillstånd kan ges

Utredningen har övervägt om länsstyrelsen eller någon annan förvaltningsmyndighet eller mark- och miljödomstolen bör pröva om tillstånd kan ges, men anser att även denna prövning är av sådan karaktär att den bör avgöras av regeringen. Eftersom det är regeringen som beslutar om undantag och det är först genom tillståndsprövningen som ett undantag materialiseras, är det enligt utredningen lämpligt att regeringen även prövar en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden.

De verksamheter eller åtgärder som kan bli aktuella för undantag från kravet på miljöbedömning bör enligt utredningens bedömning vara sådana som regeringen redan med stöd av 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken eller enligt den av utredningen föreslagna 21 kap. 8 § miljöbalken skulle komma att pröva. Ärendena kommer dessutom ofta innefatta uppgifter som omfattas av sekretess, till exempel när det gäller verksamheter eller åtgärder som rör försvaret, där regeringen har möjlighet att få full insyn i de omständigheter som ligger till grund för en ansökan. Av dessa skäl är det enligt utredningens mening lämpligt att regeringen – och inte länsstyrelsen, någon annan förvaltningsmyndighet eller mark- och miljödomstolen – prövar om tillstånd kan ges.

Andra instanser än länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationen skulle kunna handlägga ansökningar om undantag respektive tillståndsansökningar

Utredningen har analyserat alternativet att låta en annan instans än länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationen handlägga ansökningar om undantag respektive ansökningar om tillstånd. I den ordinarie miljöbedömningen har länsstyrelsen till uppgift att i det så kallade avgränsningsrådet verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen ska få den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Mot bakgrund av detta, samt att länsstyrel-

sen på regional nivå har en god överblick över de behov som kan aktualisera ett undantag, är det enligt utredningens mening lämpligt att länsstyrelsen handlägger en tillståndsansökan efter beslut om undantag och därefter lämnar över ansökan med eget yttrande till regeringen för prövning.

När det gäller tillståndsansökningar har utredningen övervägt alternativet att regeringen skulle handlägga dessa tillståndsärenden. För detta talar att regeringen har bättre förutsättningar att väga kravet på underlag mot brådskan av att verksamheten eller åtgärden kommer till stånd. Med hänsyn till den upparbetade erfarenhet och kompetens för miljöprövningar som finns hos miljöprövningsdelegationen samt att ett oberoende yttrande bidrar till att förutsättningarna för ett tillstånd blir bättre belyst, bedömer dock utredningen att det finns fördelar med att miljöprövningsdelegationen som huvudregel handlägger tillståndsansökningar. Utredningen föreslår dock att det ska finnas en möjlighet för regeringen att i det enskilda fallet besluta att ansökan ska handläggas av regeringen.

Andra alternativ som utredningen har övervägt är att tillståndsärenden i stället skulle handläggas av mark- och miljödomstolen, eller av samma instans som skulle ha handlagt en tillståndsansökan enligt det ordinarie förfarandet. Utredningen bedömer dock att miljöprövningsdelegationen är bäst lämpad att handlägga tillståndsärenden bland annat eftersom det prövningsförfarande som tillämpas hos miljöprövningsdelegationen är mest likt det förenklade förfarande som utredningen föreslår. Enligt utredningens bedömning finns det dessutom goda förutsättningar för en snabb handläggning hos miljöprövningsdelegationen, bland annat eftersom den i ett tidigt skede kommer kunna få information om ansökningar om undantag och kan prioritera de ärenden som kräver en skyndsam hantering. Genom att koncentrera handläggningen av tillståndsansökningar till en instans ges förutsättningar för en effektiv handläggning av de få men brådskande ärenden det är fråga om. Utredningen föreslår därför att miljöprövningsdelegationen som huvudregel ska handlägga tillståndsansökningar och överlämna dem till regeringen med eget yttrande som innefattar ett förslag till beslut. Regeringen ska dock ha möjlighet att i det enskilda fallet besluta att handlägga ärendet.

12.6.3 Konsekvenser för miljö och klimat

De krav på ett mer begränsat underlag och det förenklade förfarande i tillståndsprövningen som utredningen föreslår, kommer innebära att verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter inte blir lika väl utredda som de annars skulle bli. Utredningen föreslag innebär å andra sidan ingen ändring i fråga om kraven för att få ett tillstånd. Utredningen föreslår dessutom att ett tillstånd ska tidsbegränsas. Mot bakgrund av detta samt att undantag sannolikt kommer att aktualiseras i relativt få fall, bedöms konsekvenserna av förslaget för miljö och klimatet vara begränsade.

12.6.4 Konsekvenser för olika samhällsaktörer

Konsekvenser för staten

Konsekvenser för prövningsmyndigheter

Antalet ansökningar om undantag kommer troligen att variera. Möjligheten att ansöka om undantag kommer att leda till en ökad arbetsbelastning hos Regeringskansliet, den länsstyrelse som handlägger ansökningar om undantag och den miljöprövningsdelegation som handlägger tillståndsansökningar efter beslut om undantag. Å andra sidan har det fördelar att inrätta en permanent ordning för att ge undantag från kravet på specifik miljöbedömning, i stället för att besluta om tillfällig lagstiftning när behov uppkommer.

Det går inte att förutse hur många ansökningar om undantag från kravet på specifik miljöbedömning som kommer att göras. Antalet ansökningar kan bero på omvärldsfaktorer eller att det inträffar extrema händelser som skapar ett behov av en snabb prövning av tidskritiska verksamheter eller åtgärder. Det kan också finnas ett egenintresse för verksamhetsutövarna att ansöka om undantag för att få en enklare tillståndsprövning. Förslaget för att genomföra möjligheten till undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet gäller verksamheter eller åtgärder som enbart avser försvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser, och de fall där bestämmelserna om specifik miljöbedömning skulle få en negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden. Endast sådana verksamheter där det utifrån dessa intressen finns ett tydligt behov av att verksamheten skyndsamt kommer till stånd kan komma i fråga för ett undantag.

Eftersom förslaget för att genomföra möjligheten till undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet endast ska kunna ges för verksamheter eller åtgärder som bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt och i de fall där bestämmelserna om specifik miljöbedömning skulle få en betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden, krävs att det finns motsvarande trängande behov även för ett sådant undantag. Det bör därför vara fråga om ett begränsat antal ärenden.

Konsekvenser för parts- och remissmyndigheter

Handläggningen av ärenden om undantag och de efterföljande tillståndsansökningarna kommer att behöva ske skyndsamt och utifrån samma materiella krav som annars skulle gälla. Förslaget innebär att myndigheterna, endast i de fall som de företräder staten som sökande eller sakägare, kommer ha ställning som part i dessa tillståndsärenden. Regeringen respektive miljöprövningsdelegationen får inhämta de uppgifter som i övrigt behöver tillföras ärendet genom remittering. Det innebär att remissmyndigheter särskilt i dessa ärenden kommer att behöva utföra sina uppgifter snabbt och effektivt. Som anförs tidigare i detta avsnitt går det inte att förutse hur många ansökningar om undantag från kravet på specifik miljöbedömning som kommer att göras. Syftet med förslaget är dock att etablera ett förfarande för hanteringen av brådskande fall som berör allmänna intressen av en särskild vikt. Detta bör enligt utredningens mening underlätta remissmyndigheternas hantering. Eftersom de verksamheter och åtgärder som ska prövas enligt det förenklade förfarandet annars hade behövt prövats genom det ordinarie förfarandet medför förslaget inga nya uppgifter för remissmyndigheterna. För de myndigheter som i det ordinarie förfarandet kan ha ställning som part för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen kommer dessa ärenden sannolikt att ianspråkta mindre resurser än som annars hade krävts i prövningen. Förslaget bör därför inte leda till något ytterligare resursbehov.

Konsekvenser för staten som verksamhetsutövare och sakägare

Den pågående förstärkningen av försvarets förmåga kommer leda till fler försvarsrelaterade tillståndsärenden, antingen till följd av ansökningar om nya verksamheter eller på grund av att befintliga tillstånd behöver ändras. Enligt Försvarsmaktens årsredovisning för 2022 pågår det till följd av återetableringen av nya enheter inom försvaret flera ärenden som avser prövningar av verksamheter som omfattas av äldre tillstånd eller nya tillstånd avseende framför allt försvarets skjutfält och flygverksamhet.²⁴ Ytterligare ny- eller återetablering av försvarsverksamhet kan förväntas öka antalet prövningar för vilka det skulle kunna vara aktuellt med ett undantag från kravet på specifik miljöbedömning. Försvarsmakten kommer vid ett genomförande av förslaget med stöd av de nya bestämmelserna kunna söka tillstånd utan krav på specifika miljöbedömningar i de fall förutsättningarna är uppfyllda. Eftersom tillstånden endast gäller i fyra år kommer Försvarsmaktens verksamheter, i den mån verksamheterna ska bedrivas på längre sikt än så, för tid därefter behöva prövas enligt det ordinarie förfarandet. Möjligheten till undantag bör enligt utredningens mening i en övergångsfas ändå kunna förenkla återetableringen av försvarsverksamheter.

Utöver försvaret kan undantag aktualiseras för verksamheter som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser eller som annars bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt. På motsvarande sätt som för försvaret förekommer det att staten är verksamhetsutövare för sådana verksamheter eller åtgärder. Även i fråga om sådana verksamheter bedömer utredningen att statens förutsättningar att bedriva sådan verksamhet underlättas av förslaget. I den mån en verksamhet ska bedrivas på längre sikt än vad som följer av tidsbegränsningen av dessa tillstånd, behöver en ansökan om tillstånd för detta dock prövas enligt det ordinarie förfarandet. Staten i egenskap av sakägare, exempelvis genom att staten är ägare till en fastighet som berörs av en verksamhet eller åtgärd, bedöms inte påverkas i någon riktning av förslaget.

²⁴ Försvarsmakten (2022), s. 95–96.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Flera av de verksamheter som vid en kris skulle kunna bli aktuella för undantag från kravet på specifik miljöbedömning, eller påverkas av ett undantag, är sådana som kommunerna och regionerna ansvarar för, exempelvis hälso- och sjukvård, räddningstjänst eller försörjningen av vatten- och avloppstjänster. Förslaget bör på samma sätt som för staten underlätta förutsättningarna att bedriva sådan verksamhet i det fall behovet av verksamheten eller åtgärden är brådskande.

Konsekvenser för företag

Förslaget om att det i vissa fall ska gå att göra undantag från kravet på specifik miljöbedömning kan beröra alla typer av företag som bedriver verksamheter eller vidtar åtgärder som prövas enligt miljöbalken. Om en verksamhet ska vara av sådan betydelse ur allmän synpunkt att undantag kan aktualiseras innebär det sannolikt att verksamheten är relativt stor. Även små och medelstora företag kan dock omfattas av möjligheten till undantag om förutsättningarna är uppfyllda.

Eftersom de verksamheter som kan komma att omfattas av undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet huvudsakligen har staten eller kommuner och regioner som verksamhetsutövare, bedömer utredningen att undantag för företag sannolikt främst kommer att gälla undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet.

I de relativt få fall som kan bli aktuella för ett undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet bör förslaget innebära kortare handläggningstider, särskilt i de fall då regeringen själv handlägger tillståndsansökan. Precis som för de verksamheter där staten eller en region eller kommun är verksamhetsutövare underlättas förutsättningarna att bedriva sådan verksamhet. I den mån en verksamhet ska bedrivas på längre sikt än vad som följer av tidsbegränsningen av dessa tillstånd, behöver en ansökan om tillstånd för detta dock prövas enligt det ordinarie förfarandet.

Kostnaderna för företag att göra en miljöbedömning, exempelvis kostnader för att genomföra samråd och för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning, bör minska med utredningens förslag då någon specifik miljöbedömning inte krävs i tillståndsprövningen

efter beslut om undantag. En snabbare tillståndsprovning innebär även tidsvinster för företagen. Hur omfattande kostnadsbesparingarna och tidsvinsterna för företagen kan bli är svårt att uppskatta eftersom det i hög grad beror vilken verksamhet som ska provas. Eftersom en verksamhet eller åtgärd ska tillståndsprovning mot samma materiella krav som i den ordinarie provningen, innebär förslaget dessutom att det fortfarande krävs ett underlag för tillståndsprovningen. Hur omfattande ett sådant underlag behöver vara beror på omständigheterna i det enskilda fallet, till exempel vilken miljöpåverkan en verksamhet eller åtgärd har och på vilken plats den ska lokaliseras. Det är därför inte möjligt att göra en generell uppskattning.

Små och medelstora företag är särskilt känsliga för stora kostnader och långa handläggningstider. En möjlighet till undantag från kravet på en specifik miljöbedömning skulle därför ha särskild betydelse för mindre företag som ska bedriva en verksamhet som kan medges undantag. Samtidigt kommer undantag sannolikt aktualiseras i relativt få fall varför påverkan på små och medelstora företag får anses begränsad.

När det gäller förslagets påverkan på företags investeringsvilja bedömer utredningen att förslaget har störst påverkan genom att det stärker samhällets förmåga att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner, exempelvis genom att upprätthålla försörjningen av energi, materiel, insatsvaror och liknande. Det undantag som medgavs i ärendet om Cementa kan åskådliggöra en sådan situation, se avsnitt 10.6.4. Förslaget bör enligt utredningens mening även främja företags investeringsvilja och ge dem bättre möjligheter att planera sina verksamheter.

Några andra ekonomiska eller verksamhetsmässiga konsekvenser av förslagen har inte framkommit. Det har inte heller identifierats någon påverkan på företagen i andra avseenden. Utredningen har inte heller identifierat något i förslagen som skulle ge sådana konkurrensnackdelar för små företag att det finns anledning att ta särskilda hänsyn till dem vid utformningen av reglerna.

Provningen och tillsynen av verksamheter som ges tillstånd efter beslut om undantag kommer att innebära kostnader för företagen i form av avgifter på samma sätt som skulle ha skett vid provning enligt den ordinarie provningsordningen. I det avseendet har förslaget därför ingen påverkan på företagen.

Konsekvenser för enskilda

Även enskilda kan komma att beröras av verksamheter och åtgärder som kan medges undantag från kravet på en specifik miljöbedömning. Utredningen föreslår att regeringen ska pröva ansökningar om tillstånd i de fall undantag från kravet på specifik miljöbedömning har medgetts. Enskilda kommer därmed endast kunna få regeringens beslut om tillstånd prövat i domstol genom rättsprövning enligt rättsprövningslagen. Genom rättsprövningen tillgodoses kraven på tillgång till rättslig prövning enligt Århuskonventionens samt de krav på domstolsprövning som följer av Europakonventionen.

Möjliga finansieringskällor

Utredningen föreslår inga ändringar av vilka verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt miljöbalken. Avgifter för prövning och tillsyn av de verksamheter eller åtgärder som omfattas av möjligheten till undantag regleras i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Mot bakgrund av att avgifter sannolikt kan tas ut för merparten av de verksamheter eller åtgärder som kan bli aktuella för ett undantag samt att det är troligt att undantag kommer att aktualiseras i relativt få fall, bedöms de finansiella konsekvenserna av förslaget vara försumbara. Såvitt utredningen har fått information om kommer en översyn göras av avgifterna i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Det kan vara lämpligt att utredningens förslag beaktas i samband med den kommande översynen av avgifterna.

12.6.5 Övriga konsekvenser

Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för sysselsättningen eller den offentliga servicen i olika delar av landet. Utredningens förslag väntas inte heller få någon ytterligare påverkan på företagen än den som redan har redovisats.

Jämställdhet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för jämställdheten.

Integration

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för integrationen.

Brottslighet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för brottsligheten.

Personlig integritet

Utredningens förslag väntas inte ha några konsekvenser för den personliga integriteten.

12.6.6 Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt

Förslaget genomför möjligheterna till undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet. Direktivet är meddelat med stöd av artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det utgör därmed ett så kallat minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna enligt artikel 193 i samma fördrag får tillämpa en högre skyddsnivå för miljön än vad unionsrätten kräver, men inte en lägre. Sverige kan därför välja att ha en högre skyddsnivå vid ett undantag jämfört med MKB-direktivet, antingen generellt eller i det enskilda fallet så länge det finns stöd för det i genomförandet i den nationella lagstiftningen.

Utredningen föreslår att en verksamhet eller åtgärd ska prövas genom en tillståndsprövning även vid undantag från kravet på specifik miljöbedömning. Eftersom förslaget innebär att en miljöbedömning av verksamheten eller åtgärden därmed görs även vid ett undantag, är förslaget för att genomföra möjligheterna till undantag enligt

artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet förenligt med direktivets bestämmelser.

Mot bakgrund av att förslaget inte innebär någon ändring av vilka verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt miljöbalken, och givet de krav på underlag som gäller för en tillståndsansökan, bedömer utredningen att förslaget dessutom är förenligt med kravet på tillstånd och underlag i tillståndsprövningen för vissa verksamheter eller åtgärder enligt industriutsläppsdirektivet. Av artikel 6.3 och 6.4 i art- och habitatdirektivet²⁵ följer bland annat att projekt som kan påverka ett särskilt bevarandeområde på ett betydande sätt ska bedömas och prövas. Av artikel 9 i fågeldirektivet²⁶ följer dessutom ett krav på prövning av vissa åtgärder som kan skada vilda fåglar eller deras livsmiljöer. Genom kravet på underlag vid tillståndsprövningen och att ingen ändring föreslås i fråga om krav på Natura 2000-tillstånd och artskyddsdispens kommer även de verksamheter och åtgärder som medges ett undantag från kravet på specifik miljöbedömning bedömas och prövas i enlighet med dessa direktiv.

Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang²⁷ syftar till att säkerställa att dess parter bedömer vissa verksamheters miljöpåverkan i ett tidigt skede av planeringen, och att de underrättar och samråder med varandra om de verksamheter som förtecknas i konventionen och som sannolikt kommer att få betydande negativa gränsöverskridande effekter. Konventionen innebär att ett undantag inte kan ges från krav på att lämna information och samråda vid gränsöverskridande miljöpåverkan. Enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet kan undantag enligt den artikeln inte avse kraven enligt direktivets artikel 7 om att lämna information och samråda vid gränsöverskridande miljöpåverkan. Förslaget till möjlighet till undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet medger därför enligt utredningens bedömning inte undantag från de delar av den specifika miljöbedömningen som avser krav på att lämna information och samråd med andra länder vid gränsöverskridande miljöpåverkan. Utredningen bedömer att förslaget därigenom är förenligt med Esbokonventionen.

²⁵ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet).

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).

²⁷ Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen), SÖ 1992:1.

Förslaget innebär ett förenklat förfarande i tillståndsprövningen som miljöprövningsdelegationen ska tillämpa i handläggningen av en tillståndsansökan. Förfarandet innefattar att information om tillståndsärendet ska göras tillgänglig för allmänheten och att allmänheten ska ha möjlighet att lämna synpunkter på tillståndsansökan. Förfarandet är därigenom förenligt med de krav på att tillgängliggöra information om tillståndsärendet som följer vid undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet. Vidare är förfarandet i överensstämmelse med kraven på tillgång till information och allmänhetens deltagande i beslutsprocesser enligt Århuskonventionen. Genom möjligheten till rättsprövning tillgodoses även de krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens beslut om undantag respektive tillstånd enligt 17 a kap. miljöbalken som följer av Århuskonventionen samt de krav på tillgång till domstolsprövning som följer av Europakonventionen.

12.6.7 Ikraftträdande och informationsinsatser

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Några övergångsbestämmelser bedömer utredningen inte behövs. Några särskilda informationsinsatser med anledning av förslagen bedömer utredningen inte vara nödvändiga eftersom det framför allt är regeringen och de handläggande myndigheterna som har att tillämpa de nya bestämmelserna.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

1 kap.

2 §

Bestämmelserna i denna balk om hushållning med mark- och vattenområden, tillstånd, anmälan och tillåtlighet ska i fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 29 b och 32 §§, 10 kap. 18 a §, 15 kap. 27 § och 21 kap. 3 a och 3 b §§ samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Ett tillägg införs i *andra stycket* om att ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen även finns i 7 kap. 29 b § och de nya paragraferna 21 kap. 3 a och 3 b §§.

För att nationell lagstiftning ska vara tillämplig i den ekonomiska zonen måste det anges i lag, och för miljöbalken görs en samlad uppräkningslista i paragrafen av vilka bestämmelser och andra lagar som reglerar balkens tillämpning utanför territorialgränsen. Ändringen kompletterar den uppräkningslistan.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2 och 6.3.3.

6 kap.

48 §

Efter ansökan får regeringen besluta om undantag från 20 § första stycket, 23–26, 28–32, 35–37, 39–44 och 46 §§ för en verksamhet eller åtgärd, om

1. en tillämpning av dessa bestämmelser skulle få en negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden, och

2. verksamheten eller åtgärden enbart avser

a) försvaret, eller

b) beredskapen vid civila olyckor och kriser.

Paragrafen är ny och genomför artikel 1.3 i MKB-direktivet. Av paragrafen framgår att regeringen i enskilda fall får besluta om undantag från de angivna bestämmelserna om specifik miljöbedömning under vissa förutsättningar.

Regeringens prövning i frågan om undantag ska avse huruvida förutsättningarna för undantag är uppfyllda och om det i det enskilda fallet finns skäl, och i övrigt är lämpligt, att medge ett undantag från kravet på en specifik miljöbedömning. Vem som får ansöka om undantag, och vilka verksamheter och åtgärder som ett undantag därmed kan avse, framgår av 50 §.

Enligt *första punkten* krävs att en tillämpning av de angivna bestämmelserna skulle få en negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden. Med detta avses att det föreligger sådana omständigheter i det enskilda fallet som innebär att syftet med verksamheten eller åtgärden påverkas på ett mer påtagligt sätt av att kravet på en specifik miljöbedömning följs. Utöver att det finns ett brådskande behov av att en verksamhet eller åtgärd kommer till stånd krävs att en tillämpning av bestämmelserna också innebär att syftet med verksamheten eller åtgärden inte kan uppfyllas som avsett.

Enligt *andra punkten* omfattas verksamheter eller åtgärder som enbart avser försvaret eller enbart beredskapen vid civila olyckor och kriser av möjligheten till undantag. Uttrycket försvar avses inte omfatta totalförsvaret utan endast verksamheter som betecknas som militärt eller nationellt försvar. Undantag för beredskapen vid civila olyckor och kriser avser sådana verksamheter och åtgärder som behöver genomföras vid, eller med anledning av, en olycka eller kris. I kommissionens vägledning om tillämpningen av undantag uttalas att möjligheten till undantag vid civila olyckor och kriser enligt artikel 1.3 inte omfattar verksamheter och åtgärder som syftar till att

förebygga sådana nödsituationer. Uttrycket olyckor avses omfatta plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller på människors handlande eller underlåtenhet att handla, till exempel bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöde av skadliga ämnen. Uttrycket kriser avser situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, och innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.1 och 10.2.

49 §

Efter ansökan får regeringen även för andra verksamheter eller åtgärder än som avses i 48 § 2 besluta om undantag från 20 § första stycket, 23–26, 28–32, 35–37, 39–44 och 46 §§ för en verksamhet eller åtgärd, om

1. en tillämpning av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden, och

2. verksamheten eller åtgärden bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt.

Paragrafen är ny och genomför artikel 2.4 i MKB-direktivet. Av paragrafen framgår att regeringen i enskilda fall får besluta om undantag från de angivna bestämmelserna om specifik miljöbedömning under vissa förutsättningar. Vem som får ansöka om undantag, och vilka verksamheter och åtgärder som ett undantag därmed kan avse, framgår av 50 §.

Enligt *första punkten* krävs att en tillämpning av de angivna bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden. Liksom vid undantag enligt föreslagna 48 § avses att det föreligger sådana omständigheter i det enskilda fallet som innebär att syftet med verksamheten eller åtgärden påverkas på ett mer påtagligt sätt av att kravet på en specifik miljöbedömning följs. För undantag enligt denna bestämmelse ska påverkan inte bara innebära en negativ inverkan utan en betydande negativ inverkan. Tröskeln för undantag är därmed högre än för undantag enligt 48 §. Utöver att det finns ett brådskande behov av att en verksamhet eller åtgärd kommer till stånd krävs att en tillämpning av bestämmelserna

också innebär att syftet med verksamheten eller åtgärden inte kan uppnås eller avsevärt försvåras.

Enligt *andra punkten* krävs för undantag även att verksamheten eller åtgärden bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt. Med detta avses sådana verksamheter och åtgärder som är avgörande för att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.2 och 10.2.

50 §

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. och som omfattas av kravet på specifik miljöbedömning får ansöka om undantag enligt 48 och 49 §§.

Paragrafen är ny. Av paragrafen framgår att det är den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som ska prövas för ett tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken och som omfattas av kravet på specifik miljöbedömning som kan ansöka om undantag enligt 48 eller 49 §. Att verksamhetsutövaren har ensamrätt att ansöka om undantag utgör inget hinder för någon annan, som exempelvis länsstyrelsen, att upplysa om möjligheten att ansöka om undantag i ett ärende där det framkommer att det kan föreligga förutsättningar för undantag och där det kan vara motiverat av allmänna intressen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.1 och 10.3.2.

51 §

En ansökan om undantag enligt 48 § ska innehålla

- 1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, och*
- 2. uppgifter som visar att en tillämpning av 20 § första stycket, 23–26, 28–32, 35–37, 39–44 och 46 §§ skulle få en negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden.*

Paragrafen är ny och anger vad en ansökan om undantag enligt 48 § ska innehålla.

I *första punkten* anges att ansökan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Det ska av under-

laget vara möjligt att kunna bedöma om en verksamhet eller åtgärd enbart avser försvaret eller enbart beredskapen vid civila olyckor och kriser. Underlaget behöver vidare vara så utförligt att det går att ta ställning till om verksamheten eller åtgärden bland annat med hänsyn till påverkan på människors hälsa och på miljön bör omfattas av ett undantag.

I *andra punkten* anges att ansökan ska innehålla uppgifter som visar att en tillämpning av de i paragrafen angivna bestämmelserna skulle få en negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden. Uppgifterna bör avse skälen till att en verksamhet eller åtgärd är tidskritisk och på vilket sätt, och därmed i vilken utsträckning syftet med verksamheten eller åtgärden påverkas negativt av att kravet på en specifik miljöbedömning följs.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3.

52 §

En ansökan om undantag enligt 49 § ska innehålla

1. *de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning,*

2. *uppgifter som visar att en tillämpning av 20 § första stycket, 23–26, 28–32, 35–37, 39–44 och 46 §§ skulle få en betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden, och*

3. *uppgifter om och på vilket sätt verksamheten eller åtgärden tillgodoser ett allmänt intresse av synnerlig vikt.*

Paragrafen är ny och anger vad en ansökan om undantag enligt 49 § ska innehålla.

I *första punkten* anges att ansökan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Det ska av underlaget vara möjligt att kunna bedöma verksamhetens natur och få en teknisk förståelse av den. Underlaget behöver vara så utförligt att det går att ta ställning till om verksamheten eller åtgärden bland annat med hänsyn till påverkan på människors hälsa och på miljön bör omfattas av ett undantag.

I *andra punkten* anges att ansökan ska innehålla uppgifter som visar att en tillämpning av i paragrafen angivna bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller

åtgärden. I allmänhet kommer uppgifterna i denna del att röra skälen till att en verksamhet eller åtgärd är tidskritisk och på vilket sätt, och därmed i vilken utsträckning syftet med verksamheten eller åtgärden påverkas negativt av att kravet på en specifik miljöbedömning följs.

I *tredje punkten* anges att ansökan ska innehålla uppgifter om och på vilket sätt verksamheten eller åtgärden tillgodoser ett allmänt intresse av synnerlig vikt. För att det ska gå att göra en bedömning av om denna förutsättning är uppfylld behöver ansökan innehålla närmare uppgifter om detta, exempelvis vilken nytta eller funktion som verksamheten eller åtgärden kommer bidra till och på vilket sätt verksamheten eller åtgärden kan medverka till detta.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3.

53 §

En ansökan om undantag enligt 48 och 49 §§ ska ges in till länsstyrelsen.

Paragrafen är ny och anger att ansökan om undantag enligt 48 och 49 §§ ska ges in till länsstyrelsen. Ansökan ska ges in till den länsstyrelse som i den ordinarie miljöbedömningen skulle ha hanterat samrådet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.4.

54 §

Länsstyrelsen ska med eget yttrande överlämna ansökan till regeringen för prövning. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut. Ett sådant yttrande får inte överklagas.

Om länsstyrelsen bedömer att ett undantag kan medges ska länsstyrelsen i yttrandet redovisa

- 1. vilka uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som en ansökan om tillstånd enligt 17 a kap. bör innehålla, och*
- 2. på vilket sätt uppgifter enligt 1 bör tas fram.*

Paragrafen är ny och anger att länsstyrelsen ska lämna över ansökan om undantag enligt 48 och 49 §§ till regeringen för prövning. Ansökan ska överlämnas med ett eget yttrande. Yttrandet är inte bindande för regeringen i prövningen av om undantag kan medges och har inte någon rättsverkan. Det kan därför inte heller överklagas.

Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut. I detta bör ingå en bedömning av om förutsättningarna för undantag är uppfyllda och om det i det enskilda fallet finns skäl, och i övrigt är lämpligt, att besluta om ett undantag från kravet på en specifik miljöbedömning. Om länsstyrelsen bedömer att en ansökan inte kan läggas till grund för en prövning i sak, ska det framgå av yttrandet.

I *första punkten* anges att om länsstyrelsen bedömer att ett undantag kan medges ska yttrandet innehålla en redovisning av vilka uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som en ansökan om tillstånd enligt 17 a kap. bör innehålla. Yttrandet bör redogöra för vilka uppgifter om verksamheten, dess miljöpåverkan och lokalisering som bör tas fram.

I *andra punkten* anges att länsstyrelsen i yttrandet ska redovisa på vilket sätt uppgifterna i första punkten bör tas fram. Det kan handla om vilken undersökning som behöver göras och på vilket sätt undersökningen ska bedrivas, till exempel lämplig tidsperiod för en inventering av djur- och växtarter eller att samråd med utpekade aktörer ska genomföras. Om länsstyrelsen identifierar att en verksamhet eller åtgärd omfattas av regelverk med särskilda krav på förfarande inför prövningen eller framtagande av uppgifter som behövs för prövningen av verksamheten eller åtgärden är det viktigt att information om detta ingår i yttrandet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.4 och 10.3.5.

55 §

Ett beslut om undantag enligt 48 eller 49 § ska innehålla en motivering. Om det behövs ska det av beslutet framgå

1. vilka uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som en ansökan om tillstånd enligt 17 a kap. ska innehålla, och

2. på vilket sätt uppgifter enligt 1 ska tas fram.

Regeringen får besluta att en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden enligt 17 a kap. ska handläggas av regeringen. Om regeringen ska handlägga en ansökan om tillstånd ska det anges i beslutet om undantag.

Paragrafen är ny och reglerar vad regeringens beslut om undantag enligt 48 och 49 §§ ska innehålla.

I *första stycket* anges att ett beslut om undantag ska innehålla en motivering. Det ska av motiveringen framgå vilka omständigheter

som läggs till grund för bedömningen att förutsättningarna för undantag är uppfyllda. För beslut om undantag enligt 49 § innefattar detta uppgifter om på vilket sätt verksamheten eller åtgärden bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt.

I *första stycket första punkten* anges att om det behövs ska det av beslutet framgå vilka uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som den kommande ansökan om tillstånd enligt 17 a kap. ska innehålla. Detta motsvarar vad länsstyrelsen enligt 54 § ska redovisa i sitt yttrande om undantag till regeringen.

I *första stycket andra punkten* anges att beslutet om det behövs även ska innehålla en beskrivning av på vilket sätt uppgifter ska tas fram. Även detta krav motsvarar vad länsstyrelsen enligt 54 § ska redovisa i sitt yttrande om undantag till regeringen.

Regeringens beslut om undantag sätter på så sätt ramarna för den miljöbedömning som ska genomföras i den efterföljande tillståndsprovningen. Om regeringen bedömer att det saknas behov av att anvisa om uppgifter enligt första stycket första eller andra punkten, gäller de krav på underlag för miljöbedömningen som framgår av 17 a kap. 2 och 3 §§.

I *andra stycket* anges att regeringen får besluta att en ansökan om tillstånd enligt 17 a kap. ska handläggas hos regeringen i stället för hos miljöprövningsdelegation. Om regeringen ska handlägga ansökan ska det anges i beslutet om undantag. Regeringen kan inte ta över handläggningen av tillståndsärendet efter det att beslutet om undantag har fattats.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.5.

56 §

Ett beslut om undantag enligt 48 eller 49 § gäller i sex månader. Om en ansökan om tillstånd enligt 17 a kap. har getts in till regeringen inom denna tid, gäller dock beslutet om undantag till dess att frågan om tillstånd har avgjorts.

Paragrafen är ny och anger att ett beslut om undantag enligt 48 och 49 §§ är tidsbegränsat. Beslutet gäller i sex månader och kan inte förlängas. Det finns dock inte något som hindrar att den som fått ett undantag som löpt ut ansöker om detta igen. Om verksamhetsutövaren inom sex månader har lämnat in en tillståndsansökan till

regeringen gäller beslutet om undantag till dess att frågan om tillstånd har avgjorts.

7 kap.

29 b §

Frågor om tillstånd enligt 28 a § prövas av länsstyrelsen i det län där det berörda området finns.

För en verksamhet eller åtgärd som omfattas av tillståndsplikt eller dispensprövning till följd av bestämmelserna i 9 kap. eller 11–15 kap. ska dock frågan om tillstånd enligt 28 a § prövas av den myndighet som prövar den andra tillståndsfrågan eller dispensen. Innan myndigheten meddelar sitt beslut, ska den länsstyrelse som avses i första stycket ges tillfälle att yttra sig.

Om en mark- och miljödomstol handlägger ett mål om tillstånd enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ska domstolen pröva frågan om tillstånd enligt 28 a § för verksamheten eller åtgärden. Innan domstolen avgör målet ska länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda området ges tillfälle att yttra sig.

Ändringen i första stycket är endast språklig.

Tredje stycket är nytt och anger att om en mark- och miljödomstol handlägger ett mål om tillstånd enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon för en verksamhet eller åtgärd som också omfattas av krav på tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska samma domstol pröva frågan om tillstånd enligt 28 a § för verksamheten eller åtgärden. Innan domstolen avgör målet, ska den länsstyrelse som avses i 32 § beredas tillfälle att yttra sig. Det innebär att om en mark- och miljödomstol handlägger ett ärende om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon ska ansökan om Natura 2000-tillstånd prövas av domstolen. Syftet med ändringen är att samordna en så stor del som möjligt av tillståndsprövningen för verksamheter och åtgärder i den ekonomiska zonen vid en och samma instans.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

32 §

Bestämmelserna i denna balk om sådana särskilda skyddade områden som avses i 27 § första stycket 1 och 2 ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon. Om ett sådant område finns i den ekonomiska zonen ska det som sägs i 29 b § första stycket om länsstyrelsen gälla länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det berörda området. *Bestämmelser om att mark- och miljödomstolen prövar frågor om tillstånd finns i 29 b § tredje stycket.*

Bestämmelser om hänsyn till folkrättsliga grundsatser finns i 10 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

I *första stycket* införs en upplysning om att det i 29 b § tredje stycket finns bestämmelser om att mark- och miljödomstolen prövar frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a §.

Utredningens förslag ändrar inte ordningen att länsstyrelsen ska pröva ansökningar om Natura 2000-tillstånd för verksamheter och åtgärder som ligger i den ekonomiska zonen och som inte kräver tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Samordning av prövningen hos mark- och miljödomstol gäller alltså när verksamheten eller åtgärden behöver både ett Natura 2000-tillstånd och tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Syftet med ändringen är att tydliggöra att huvudregeln kommer att vara att mark- och miljödomstolen ska pröva frågor om Natura 2000-tillstånd för verksamheter och åtgärder i zonen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

9 kap.

8 §

Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av mark- och miljödomstolen. *Bestämmelser om att en ansökan i vissa fall ska prövas av regeringen finns i 17 a kap. 1 § och 18 kap. 3 §.*

Regeringen får meddela föreskrifter om att ansökan om tillstånd för vissa slag av verksamheter ska prövas av länsstyrelsen. Regeringen får meddela föreskrifter om att en kommunal nämnd ska pröva frågor om tillstånd om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en liten miljöpåverkan. Tillstånd som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska alltid prövas av länsstyrelsen.

Anmälan om miljöfarlig verksamhet ska, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, göras till försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen eller kommunen.

Paragrafen ändras så att det i *första stycket* införs en upplysning om att det i 17 a kap. 1 § och 18 kap. 3 § finns bestämmelser om att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet i vissa fall prövas av regeringen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.7 och 10.4.2.

11 kap.

9 b §

Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen. Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas dock av länsstyrelsen, om den inte ska prövas av mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 19 eller 20 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Bestämmelser om att en ansökan i vissa fall ska prövas av regeringen finns i 17 a kap. 1 § och 18 kap. 3 §.

Anmälan om vattenverksamhet ska, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, göras till försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen eller kommunen.

En anmälningspliktig vattenverksamhet får påbörjas tidigast åtta veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

Paragrafen ändras så att det i *andra stycket* införs en upplysning om att det i 17 a kap. 1 § och 18 kap. 3 § finns bestämmelser om att en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet i vissa fall ska prövas av regeringen. Det nuvarande andra stycket flyttas till tredje stycket utan ändringar i sak. Nuvarande tredje stycket flyttas till ett fjärde stycke utan ändringar i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.7 och 10.4.2.

16 kap.

1 §

Regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen prövar mål och ärenden enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken. I fråga om prövningen av mål om straff eller förverkande enligt 29 kap. gäller dock vad som är föreskrivet om brottmål i allmänhet.

Närmare bestämmelser om vilka mål och ärenden som prövas av respektive prövningsmyndighet finns i 6 kap. 48 och 49 §§, 17 kap. 1–4 §§, 17 a kap. 1 §, 18 kap. 1–3 §§, 19 kap. 1–2 §§, 21 kap. 1 § och i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Beslut eller dom om återkallelse av tillstånd, dispens, godkännande och förbud mot fortsatt verksamhet samt omprövning av tillstånd eller villkor meddelas av tillståndsmyndigheten.

Paragrafen ändras så att det i *andra stycket* anges att det även i 17 a kap. och 18 kap. 3 § finns bestämmelser om vilka mål och ärenden som prövas av någon av de angivna prövningsmyndigheterna.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.7 och 10.4.2.

12 a §

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får överklaga beslut som rör frågor som avses i 7 kap. Naturvårdsverket får dock i fråga om strandskydd endast överklaga beslut enligt 7 kap. 18 och 18 a §§.

Naturvårdsverket får även överklaga beslut enligt 12 kap. 11 §.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om vilka myndigheter som har rätt att överklaga vissa beslut enligt 7 kap. och 12 kap. miljöbalken. Bestämmelserna har förts över från 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Eftersom utredningen föreslår att besluten ska överklagas till mark- och miljödomstol kommer bestämmelserna i förordningen att utgöra bestämmelser om rättegång som enligt 11 kap. 2 § regeringsformen ska meddelas i lag.

Samtidigt förs i *andra stycket* in en bestämmelse från 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

om Naturvårdsverkets rätt att överklaga länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 11 § om tillstånd att uppföra vilthägn på områden där allmänheten får färdas fritt, eftersom även den bestämmelsen ska meddelas i lag.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2.3.

17 kap.

3 §

Regeringen får för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 §, om

1. verksamheten i betraktande av de intressen som denna balk enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag,

2. verksamheten utanför ett område som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området, eller

3. verksamheten omfattas av 4 kap. 6 § andra stycket.

Rätten till förbehåll enligt första stycket 2 gäller enbart verksamhet som är tillståndspliktig enligt första balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen *så snart som möjligt besluta om förbehåll. Ett sådant beslut får inte fattas efter det att en prövningsmyndighet som första instans har meddelat dom eller beslut i frågan om tillåtlighet.*

Bestämmelsen ändras så att det i *tredje stycket* införs ett krav på att regeringen så snart som möjligt ska besluta om förbehåll enligt första stycket. Vidare anges att regeringen inte får fatta beslut om förbehåll efter det att en prövningsmyndighet som första instans meddelat dom eller beslut i frågan om tillåtlighet.

Ändringen innebär att regeringen inte kan förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en verksamhet i en överinstans när tillåtligheten av verksamheten redan har avgjorts i första instans.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.1 och 9.2.2.

5 §

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § ska *så snart som möjligt* underrätta regeringen om verksamheten.

Om tillståndsprövning av en sådan verksamhet pågår ska myndigheten eller kommunen underrätta regeringen senast vid sista tidpunkt för synpunkter som anges i kungörelsen av ansökan.

Myndigheten eller kommunen ska i samband med underrättelsen till regeringen informera prövningsmyndigheten om att underrättelse enligt första stycket har gjorts.

Trafikverket ska årligen underrätta regeringen om byggande av vägar och järnvägar som omfattas av första stycket.

Paragrafen ändras genom att ett tillägg införs i *första stycket* med innebörden att en myndighet eller kommun ska underrätta regeringen om en sådan verksamhet som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken så snart som möjligt efter att myndigheten eller kommunen fått kännedom om den.

Ett nytt *andra stycke* införs med innebörden att underrättelsen ska ske senast vid sista tidpunkt för synpunkter som anges i kungörelsen av ansökan om en tillståndsprövning av verksamheten pågår. Ändringen innebär att skyldigheten för en myndighet eller kommun att underrätta regeringen om en sådan verksamhet som avses i bestämmelsen upphör efter tidpunkten som anges för yttrande i kungörelsen. Det nuvarande andra stycket flyttas till ett fjärde stycke utan ändringar i sak.

Ett nytt *tredje stycke* införs med innebörden att myndigheten eller kommunen i samband med underrättelsen till regeringen ska informera prövningsmyndigheten om att underrättelse skett.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.3.

17 a kap.

1 §

Regeringen prövar ärenden om tillstånd enligt 9 och 11 kap. för en verksamhet eller åtgärd där regeringen har beslutat om undantag enligt 6 kap. 48 eller 49 §.

Paragrafen är ny. Av paragrafen framgår att regeringen prövar ärenden om tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken för en verksamhet eller åtgärd för vilken regeringen har beslutat om undantag från kravet på en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. 48 eller 49 §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.1 och 10.4.2.

2 §

En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig. Den ska innehålla de uppgifter som

- 1. avses i 22 kap. 1 § 1, 2 och 4–9,*
- 2. behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter, och*
- 3. framgår av beslutet om undantag.*

Om verksamheten eller åtgärden kan antas påverka miljön i ett naturområde som är förtecknat enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2, ska ansökan, utöver det som anges i första stycket, innehålla en beskrivning av verksamhetens eller åtgärdens konsekvenser för syftet med att bevara området, en redogörelse för de alternativ som har övervägts med en motivering till varför ett visst alternativ valts samt de uppgifter som i övrigt behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§.

Om en ansökan om tillstånd avser en sådan verksamhet eller åtgärd som avses i 22 kap. 1 a–c, e och f §§ ska ansökan, utöver det som anges i första och andra stycket, innehålla de uppgifter som framgår av dessa bestämmelser.

Paragrafen är ny. Den anger att en ansökan om tillstånd ska vara skriftlig samt vad en ansökan om tillstånd ska innehålla.

Första stycket första punkten anger att ansökan ska innehålla de uppgifter som avses i 22 kap. 1 § 1, 2 och 4–9. Bestämmelsen innebär att ansökan ska innehålla ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, om produktionsmängd eller liknande, om användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen och om energianvändning. Vidare ska ansökan innehålla uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp och om förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för att förbereda för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till. Ansökan ska också innehålla förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs, samt förslag till övervakning och kontroll av verksamheten. Omfattas verksamheten av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor ska ansökan innehålla det handlingsprogram och den säkerhetsrapport som krävs enligt denna lag. När det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5, ska ansökan innehålla en statusrapport. Ansökan ska även innehålla en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när en sådan krävs enligt

föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 §. Ansökan ska slutligen innehålla en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i första punkten.

Första stycket andra punkten anger att ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter. I 6 kap. 2 § miljöbalken finns en beskrivning av vad som avses med miljöeffekter i det kapitlet. Den paragrafen kan tjäna som utgångspunkt för vilka frågor om miljöpåverkan som behöver ingå i tillståndsansökan. Vilket faktiskt underlag som i det enskilda fallet ska ingå i en ansökan om tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken beror på verksamheten eller åtgärden i fråga, och vilka materiella krav som det blir relevant att pröva verksamheten eller åtgärden mot. Underlaget kan därför vara mer översiktligt eller relativt omfattande, allt beroende på verksamheten eller åtgärdens miljöpåverkan och förutsättningarna på den avsedda platsen för denna. För att avgöra vilka uppgifter som behöver tas fram kan de formella kraven som gäller för en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 35 § fungera som utgångspunkt. I vilken utsträckning några eller samtliga av dessa uppgifter behöver ingå i underlaget får alltså avgöras från fall till fall utifrån vad som behövs för en bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra.

Första stycket tredje punkten anger att ansökan ska innehålla de uppgifter som framgår av beslutet om undantag. Om regeringen i beslutet om undantag som ligger till grund för tillståndsansökan har anvisat uppgifter för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som en ansökan om tillstånd ska innehålla, ska tillståndsansökan innehålla sådana uppgifter. Uppgifterna ska dessutom vara framtagna i enlighet med vad som anges i beslutet om undantag.

Av *andra stycket* framgår att om verksamheten eller åtgärden kan antas påverka miljön i ett så kallat Natura 2000-område ska ansökan, utöver det som anges i första stycket, innehålla en beskrivning av verksamhetens eller åtgärdens konsekvenser för syftet med att bevara området. Ansökan ska i sådana fall även innehålla en redogörelse för de alternativ som har övervägts med en motivering till varför ett visst alternativ valts samt de uppgifter som i övrigt behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§.

Tredje stycket anger att om en ansökan om tillstånd avser en sådan verksamhet eller åtgärd som avses i 22 kap. 1 a–c, e och f §§ ska ansökan, utöver det som anges i första och andra stycket, innehålla de

uppgifter som framgår av dessa bestämmelser. De verksamheter och åtgärder som avses är tillstånd till vattenverksamhet, geologisk lagring av koldioxid och nya förbränningsanläggningar med en viss effekt. Vidare avses en anläggning där en kostnads-nyttoanalys ska utföras enligt 3 § lagen (2014:268) om vissa kostnads-nyttoanalyser på energiområdet samt verksamheter som omfattas av krav på säkerhet enligt 9 kap. 6 e § eller 15 kap. 35, 36 a eller 37 §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2, 10.3.5. och 10.4.3.

3 §

En ansökan om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla de uppgifter som

- 1. framgår av 22 kap. 1 d §,*
- 2. behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter, och*
- 3. framgår av beslutet om undantag.*

Om verksamheten eller åtgärden kan antas påverka miljön i ett naturområde som är förtecknat enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2, ska ansökan, utöver det som anges i första stycket, innehålla en beskrivning av verksamhetens eller åtgärdens konsekvenser för syftet med att bevara området, en redogörelse för de alternativ som har övervägts med en motivering till varför ett visst alternativ valts samt de uppgifter som i övrigt behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§.

Paragrafen är ny. Den anger vilka uppgifter som en ansökan om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla.

Första stycket första punkten anger att en ansökan om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla de uppgifter som framgår av 22 kap. 1 d §. Bestämmelsen innebär att ansökan ska innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser och villkor som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd. Eftersom ändringen prövas mot bakgrund av det gällande tillståndet ska ansökan således ta sin utgångspunkt i det tillståndet. De uppgifter som anges i 22 kap. 1 d § behöver endast redovisas om de skiljer sig från vad som redovisats i samband med det gällande tillståndet.

Om ansökan avser ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a § ska ansökan också innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt. Vidare ska ansökan innehålla

en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när en sådan krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 §.

Första stycket andra punkten anger att ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter. Vilket faktiskt underlag som i det enskilda fallet ska ingå i en ansökan om tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken beror på verksamheten eller åtgärden i fråga, och vilka materiella krav som det blir relevant att pröva verksamheten eller åtgärden mot.

Första stycket tredje punkten anger att ansökan ska innehålla de uppgifter som framgår av regeringens beslut om undantag från kravet på specifik miljöbedömning. Bestämmelsen innebär att om regeringen i beslutet om undantag som ligger till grund för tillståndsansökan anvisat om uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter som behövs, ska tillståndsansökan också innehålla sådana uppgifter. Uppgifterna ska dessutom vara framtagna i enlighet med vad som anges i beslutet om undantag.

Andra stycket anger att om verksamheten eller åtgärden kan antas påverka miljön i ett så kallat Natura 2000-område ska ansökan, utöver det som anges i första stycket, innehålla en beskrivning av verksamhetens eller åtgärdens konsekvenser för syftet med att bevara området. Ansökan ska i sådana fall även innehålla en redogörelse för de alternativ som har övervägts med en motivering till varför ett visst alternativ valts samt de uppgifter som i övrigt behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.3.

4 §

En ansökan om tillstånd ska ges in till länsstyrelsen. Om en ansökan om tillstånd ska handläggas av regeringen ska ansökan i stället ges in till regeringen.

Paragrafen är ny. *Första meningen* anger huvudregeln, nämligen att en ansökan om tillstånd ska ges in till länsstyrelsen. Ansökan ska ges in till den miljöprövningsdelegation som är ansvarig för handläggningen enligt 4 a § tredje stycket förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer. I *andra meningen* anges att om en ansökan om tillstånd ska handläggas av regeringen ska ansökan i stället ges in till regeringen. Enligt 6 kap. 55 § får regeringen besluta att en ansö-

kan om tillstånd ska handläggas av regeringen. Om regeringen ska handlägga en ansökan om tillstånd ska det anges i beslutet om undantag. En ansökan ska alltså i ett sådant fall ges in till regeringen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.4.

5 §

Ärenden om tillstånd handläggs av länsstyrelsen.

Första stycket gäller inte om regeringen har beslutat att en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden ska handläggas av regeringen.

Paragrafen är ny. *Första stycket* anger att ärenden om tillstånd handläggs av länsstyrelsen. Handläggningen görs av miljöprövningsdelegationen, vilket framgår av 4 a § förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

Av *andra stycket* framgår att första stycket inte gäller om regeringen har beslutat att en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden ska handläggas av regeringen. Om regeringen ska handlägga en ansökan om tillstånd ska det enligt 6 kap. 55 § anges i beslutet om undantag för verksamheten eller åtgärden.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.4.

6 §

Om länsstyrelsen bedömer att en ansökan kan prövas i sak ska länsstyrelsen utfärda kungörelse. Kungörelsen ska innehålla

1. en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras,

2. upplysning om att verksamheten eller åtgärden omfattas av ett undantag från kravet på en specifik miljöbedömning och information om var beslutet om undantag finns tillgängligt,

3. upplysning om att det är regeringen som prövar ansökan,

4. information om var ansökan finns tillgänglig,

5. information om på vilket sätt och inom vilken tid synpunkter på ansökan kan lämnas, och

6. upplysning om hur ny information i ärendet kommer att kungöras eller hållas tillgänglig.

Om en verksamhet eller åtgärd omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, ska kungörelsen dessutom innehålla en upplysning om detta.

Paragrafen är ny och anger att om länsstyrelsen bedömer att en ansökan som avses i 1 § kan prövas i sak ska länsstyrelsen utfärda kungörelse samt vad en sådan kungörelse ska innehålla.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.5.

7 §

Länsstyrelsen ska tillämpa bestämmelserna

1. om vilka myndigheter som ska få ansökan i 22 kap. 4 §,
2. om sakkunniga och om att inhämta yttrande i 22 kap. 12–13 a §§,
3. om sammanträde och besiktning på platsen i 19 kap. 4 § 3,
4. om en tillståndsdoms innehåll i 22 kap. 25 §
 - a) första stycket 1–3,
 - b) första stycket 4 i fråga om skyldighet att utföra skadeförebyggande åtgärder,
 - c) första stycket 5–15, och
 - d) andra stycket första och sista meningen, tredje och fjärde styckena,
5. om en tillståndsdoms innehåll för vissa typer av verksamheter i 25 a–25 b §§,
6. om en samlad redovisning av de tillståndsbestämmelser som gäller för verksamheten i 22 kap. 30 §, och
7. om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen i 17 kap. 7 § första stycket.

Det som anges i första stycket 4–7 om dom, samlad redovisning och beslut om särskilda villkor ska i stället gälla länsstyrelsens yttrande enligt 8 §.

Paragrafen är ny.

Första stycket anger vilka bestämmelser i 17, 19 och 22 kap. som är tillämpliga vid länsstyrelsens handläggning av ett tillståndsärende. Handläggningen görs av miljöprövningsdelegationen, vilket framgår av 4 a § förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

Första stycket första punkten anger att bestämmelserna om vilka myndigheter som ska få ansökan i 22 kap. 4 § ska tillämpas. Bestämelsen innebär att miljöprövningsdelegationen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälso-skyddsområdet. Handlingarna behöver dock inte skickas över, om

det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av verksamheten. Kungörelsen ska även skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan. Om målet avser geologisk lagring av koldioxid, ska miljöprövningsdelegationen alltid skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna till Sveriges geologiska undersökning och Europeiska kommissionen och underrätta dem om hos vilken aktförvarare handlingarna i ärendet finns tillgängliga. Detta ska göras inom en månad från det att ansökan kom in till länsstyrelsen.

Första stycket andra punkten anger att bestämmelserna om sakkunniga och om att inhämta yttrande i 22 kap. 12–13 a §§ ska tillämpas.

Av *första stycket tredje punkten* framgår att bestämmelsen om sammanträde och besiktning på platsen i 19 kap. 4 § 3 ska tillämpas. Bestämmelsen innebär att miljöprövningsdelegationen ska hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet.

Första stycket fjärde punkten anger att bestämmelserna om en tillståndsdoms innehåll i 22 kap. 25 § första stycket 1–3, första stycket 4 i fråga om skyldighet att utföra skadeförebyggande åtgärder, första stycket 5–15, andra stycket första och sista meningen, samt tredje och fjärde styckena ska tillämpas när miljöprövningsdelegationen yttrar sig över ansökan. Om miljöprövningsdelegationen bedömer att tillstånd kan ges ska yttrandet i förekommande fall innehålla förslag till bestämmelser om den tid som tillståndet ska gälla, verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt. Yttrandet ska också i förekommande fall innehålla förslag till bestämmelser om tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod. Yttrandet ska vidare i förekommande fall innehålla förslag till bestämmelser om skadeförebyggande åtgärder. Yttrandet ska dessutom i förekommande fall innehålla förslag till villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av miljöbalken, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning, eller annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar. Vidare ska yttrandet i förekommande fall ange den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får fram-

ställas samt den förlust av vatten eller annat som en tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning. Om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska förslag på den tid som arbetena ska vara utförda inom (arbetstid) anges i yttrandet. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska förslag på den tid som verksamheten ska ha satts i gång inom (igångsättningstid) anges i yttrandet. Om miljöprövningsdelegationen bedömer att det är lämpligt att överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse bör det anges i yttrandet. Ytterligare bestämmelser om vad en dom i ett mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar ska innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Även dessa bestämmelser ska i förekommande fall tillämpas.

Första stycket femte punkten anger att bestämmelser om en tillståndsdoms innehåll för vissa typer av verksamheter i 25 a–25 h §§ ska tillämpas. De verksamheter och åtgärder som dessa bestämmelser gäller är verksamheter för att behandla, förbränna och deponera avfall, geologisk lagring av koldioxid, nya förbränningsanläggningar med en viss effekt, och förbränningsanläggningar med en viss tillförd installerad effekt. Vidare omfattas anläggningar där en kostnadsnyttoanalys ska utföras enligt 3 § lagen (2014:268) om vissa kostnadsnyttoanalyser på energiområdet och verksamheter som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall.

I första stycket sjätte punkten anges att bestämmelsen om en samlad redovisning av de tillståndsbestämmelser som gäller för verksamheten i 22 kap. 30 § ska tillämpas. Eftersom ett tillstånd enligt 17 a kap. inte kan avse omprövning ska bestämmelsen tillämpas i fråga om tillstånd att ändra en verksamhet. Bestämmelsen innebär att yttrandet ska innehålla en samlad redovisning av de tillståndsbestämmelser som föreslås gälla för verksamheten enligt yttrandet, och tidigare givna tillstånd i de delar som miljöprövningsdelegationen i sitt yttrande inte föreslår ändring eller upphävande av dem.

I första stycket sjunde punkten anges att 17 kap. 7 § första stycket om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen ska tillämpas. Bestämmelsen innebär att miljöprövningsdelegationen i sitt yttrande får lämna förslag till särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Andra stycket anger att det som anges i första stycket 4–7 om dom, samlad redovisning och beslut om särskilda villkor i stället ska gälla länsstyrelsens yttrande enligt 8 §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.5.

8 §

Länsstyrelsen ska med eget yttrande överlämna ett ärende om tillstånd som handläggs av länsstyrelsen till regeringen för prövning. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut. Ett sådant yttrande får inte överklagas.

Paragrafen är ny. Av paragrafen framgår att miljöprövningsdelegationen ska överlämna ett ärende om tillstånd som handläggs av den till regeringen för prövning med eget yttrande. Miljöprövningsdelegationens yttrande ska innehålla ett förslag till beslut. Bestämmelsen ska läsas tillsammans med 7 § första stycket 4–7 där det anges vad yttrandet ska innehålla om miljöprövningsdelegationen bedömer att tillstånd kan ges. Av paragrafen framgår att miljöprövningsdelegationens yttrande inte får överklagas.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.4.

9 §

Om ett ärende avser tillstånd för en verksamhet eller åtgärd där regeringen har beslutat om undantag enligt 6 kap. 49 § ska Regeringskansliet innan frågan om tillstånd avgörs skicka beslutet om undantag och ansökan om tillstånd i de delar den har gjorts tillgänglig för allmänheten till Europeiska kommissionen tillsammans med information om ärendet.

Paragrafen är ny och genomför artikel 2.4 i MKB-direktivet. Bestämmelsen anger att Regeringskansliet innan frågan om tillstånd avgörs ska skicka beslutet om undantag och ansökan om tillstånd i de delar den har gjorts tillgänglig för allmänheten till Europeiska kommissionen. Bestämmelsen ska läsas tillsammans med 6 § 2 och 4 som innebär att miljöprövningsdelegationen i handläggningen av ett tillståndsärende ska göra beslutet om undantag och tillståndsansökan tillgänglig för allmänheten genom kungörelse.

10 §

Ett tillstånd får inte ges för längre tid än som är nödvändigt med hänsyn till verksamheten eller åtgärden. Ett tillstånd får ges för högst fyra år.

Paragrafen är ny. Av paragrafen framgår att ett tillstånd för en verksamhet eller åtgärd efter beslut om undantag från kravet på specifik miljöbedömning ska vara tidsbegränsat. Tillståndet får inte ges för längre tid än som är nödvändigt med hänsyn till verksamheten eller åtgärden. Det får ges för högst fyra år. Avsikten är att ett tillstånd som har lämnats utan en fullständig miljöbedömning inte ska bedrivas längre än vad som krävs för det behov som verksamheten ska tillgodose, eller den tid det tar att ansöka om tillstånd enligt den ordinarie prövningsordningen. Regeringen får utifrån omständigheterna i det enskilda fallet avgöra för hur lång tid ett tillstånd ska ges.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.6.

11 §

Bestämmelser om att mark- och miljödomstol prövar frågor om ersättning finns i 21 kap. 1 §.

Paragrafen är ny och är en upplysning om att frågor om ersättning prövas av mark- och miljödomstol och att bestämmelser om detta finns i 21 kap. 1 §.

18 kap.

1 §

Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av försvarsinspektören för hälsa och miljö enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

2. beslut av länsstyrelsen enligt 17 kap. 8 § att tillåta en mindre avvikelser, och

3. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de ska överklagas till regeringen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de beslut som regeringen prövar efter överklagande och ändras på så sätt att den nuvarande *första punkten* utgår.

Ändringen innebär att regeringen inte längre ska pröva beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden. Besluten ska i stället överklagas till mark- och miljödomstol enligt 19 kap. 1 §. Som en följd av ändringen numreras de övriga punkterna om.

Överväganden finns i avsnitt 4.2.1.

3 §

Om regeringen med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 8 § har getts tillfälle att ta över ett mål för prövning ska den pröva målet om det

1. innefattar en sådan intresseavvägning som bör avgöras av regeringen, eller

2. avser en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt och som bör avgöras av regeringen.

Regeringen ska så snart som möjligt ge domstolen besked i frågan om den tar över prövningen.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att regeringen ska pröva ett mål som en domstol har gett regeringen tillfälle att ta över prövningen av med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 8 §. Dessa bestämmelser är enligt 23 kap. 7 och 9 §§ tillämpliga även i överinstans.

Om regeringen får tillfälle att ta över ett mål för prövning ska den enligt *första stycket första punkten* ta över målet om det innefattar en sådan intresseavvägning som bör avgöras av regeringen. Till sådana avvägningar hör exempelvis de där intresset av att bedriva verksamheter som syftar till att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner står i konflikt med de intressen som miljöbalken syftar till att värna. Till de avvägningar som kan aktualisera ett överlämnande bör även räknas sådana där en avvägning förutsätter att uppgifter som domstolen av sekretesskäl inte har tillgång till beaktas. Regeringens

bedömning är alltså självständig från domstolens och det är regeringen som slutligen avgör om den ska pröva målet eller inte.

Om målet avser en statlig myndighets beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska regeringen enligt *första stycket andra punkten* ta ställning till om målet bör avgöras av regeringen. Till skillnad från mark- och miljödomstolen kan regeringen även i dessa mål, i det enskilda fallet, bedöma att målet inte innefattar sådana frågor som gör att regeringen bör avgöra det. Regeringen har alltså möjlighet att avstå från att pröva tillståndet för exempelvis en hamn eller en flygplats som endast har en marginell betydelse för det militära försvaret.

Av *andra stycket* framgår att regeringen så snart som möjligt ska lämna domstolen besked om regeringen tar över målet för prövning.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.2.

19 kap

1 §

Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturreservat, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheter *än regeringens* beslut i *frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturreservat, naturminnen, biotopskyddsområden, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden, får överklagas till mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 1 § andra stycket. Detsamma gäller länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka ärenden enligt miljöbalken som förvaltningsmyndigheter och kommuner prövar samt hur förvaltningsmyndigheternas och kommunernas beslut kan överklagas.

Bestämmelsen ändras på så sätt att de beslut av statliga myndigheter som kan överklagas till regeringen med stöd av 18 kap. 1 § 1 miljöbalken enligt *tredje stycket* i stället ska överklagas till mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. Av *tredje stycket första meningen* framgår att de beslut som regeringen fattar som första instans inte kan överklagas med stöd av bestämmelsen. Övriga ändringar är språkliga.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2.2.

1 a §

Länsstyrelsens beslut om föreskrifter enligt 7 kap. 10, 12, 17, 20 och 30 §§ får överklagas till mark- och miljödomstol.

Paragrafen är ny och anger att länsstyrelsens beslut om föreskrifter enligt 7 kap. 10, 12, 17, 20 och 3 §§ får överklagas till mark- och miljödomstol. Bestämmelserna har förts över från 41 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Eftersom utredningen föreslår att besluten ska överklagas till mark- och miljödomstol kommer bestämmelserna i förordningen att utgöra bestämmelser om rättegång som enligt 11 kap. 2 § regeringsformen ska meddelas i lag. De andra typer av beslut som enligt 41 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och 8 § nationalparksförordningen (1987:938) får överklagas till regeringen får överklagas i de fall de är att anse som beslut i särskilda fall.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2.3.

21 kap.

3 a §

Om en mark- och miljödomstol handlägger ett mål om tillstånd för verksamhet enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon får ett mål eller ärende enligt denna balk handläggas i en och samma rättegång, om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra.

En mark- och miljödomstol får vid handläggningen av ett mål eller ärende som sägs i första stycket förbehålla sig prövningen av ett annat sådant ärende som handläggs vid en förvaltningsmyndighet eller en kommun.

Om en mark- och miljödomstol handlägger ett mål om tillstånd för verksamhet enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, får en ansökan om tillstånd enligt denna balk som har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra göras hos den domstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun.

Paragrafen är ny och anger att om en mark- och miljödomstol handlägger ett mål om tillstånd för verksamhet enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon får mål eller ärenden enligt miljöbalken handläggas i en och samma rättegång, om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra.

En mark- och miljödomstol får enligt andra stycket vid handläggningen av ett mål eller ärende som sägs i första stycket förbehålla sig prövningen av ett annat sådant ärende som handläggs vid en förvaltningsmyndighet eller en kommun. Bestämmelsen gör det möjligt för domstolen att på eget initiativ ta till sig ett ärende hos en länsstyrelse eller en kommun om ärendet bör handläggas tillsammans med ett mål eller ärende som handläggs av domstolen, och som har samband med verksamheten i den ekonomiska zonen. Den lägre instansen är skyldig att på begäran överlämna ärendet till domstolen.

Paragrafen motsvarar 3 § som gäller mark- och miljödomstolens prövning av tillstånd, men är anpassad för handläggning av ansökningar om tillstånd eller dispenser som har samband med en anläggning i Sveriges ekonomiska zon. Syftet med paragrafen är att uppnå en snabbare och mer effektiv prövningsprocess. Bestämmelserna i 3 a § ska därför tillämpas så att den ger så stora samordningsvinster som möjligt genom att ansökningar som har samband med en verksamhet i den ekonomiska zonen handläggs och prövas av den mark- och miljödomstol som handlägger ett mål enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

3 b §

Om en mark- och miljödomstol handlägger ett mål om tillstånd för verksamhet enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, får en ansökan om tillstånd enligt denna balk som har samma sökande och avser samma verksamhet eller verk-

sambeter som har samband med varandra göras hos den domstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun.

Paragrafen är ny och innebär att om en mark- och miljödomstol handlägger ett mål om tillstånd för verksamhet enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, får en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken som har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra göras hos den domstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun. Paragrafen möjliggör att ansökningar om miljötillstånd och dispenser för en förbindelse mellan en anläggning i zonen och land kan lämnas in till den mark- och miljödomstol som handlägger en ansökan om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. En sådan ordning bör medföra både tidsvinst, kostnadsbesparing och förenkling för företagen genom att de kan ha en kontaktpunkt för flera tillstånd och i högre grad samordna underlagen för olika ansökningar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

7 §

Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan *om tillåtlighet* till regeringen för prövning. Detsamma gäller om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när mark- och miljödomstolen ska överlämna mål till regeringen för prövning av tillåtligheten av en verksamhet eller åtgärd.

I *första stycket* införs ett tillägg som innebär att regeringen i de angivna fallen endast ska pröva tillåtligheten av verksamheten eller åtgärden. Tillägget innebär inte någon ändring för tillämpningen utan avser att förtydliga att det endast är frågan om tillåtlighet som avses.

Andra stycket utgår eftersom i huvudsak motsvarande bestämmelser föreslås införas i de nya paragraferna 8–10 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1.

8 §

En mark- och miljödomstol ska så snart som möjligt ge regeringen tillfälle att ta över ett mål för prövning om domstolen bedömer att

1. målet rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, och

2. målet innefattar en avvägning mellan dessa två intressen som bör avgöras av regeringen.

Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid ge regeringen tillfälle att ta över prövningen av målet.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att mark- och miljödomstolen ska ge regeringen tillfälle att ta över mål för prövning. Bestämmelserna ersätter i huvudsak motsvarande bestämmelser i nuvarande 7 § andra stycket miljöbalken. Bestämmelserna avser inte att ändra de rådande kriterierna för överlämnande, utan att förtydliga att bedömningen ska göras i två steg. I det första steget ska mark- och miljödomstolen bedöma om målet även rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än den hållbara utveckling som miljöbalken syftar till att främja. I det andra steget ska domstolen bedöma om avvägningen mellan miljöintresset och det andra intresset bör avgöras av regeringen.

Av inledningen till *första stycket* framgår att mark- och miljödomstol, om förutsättningarna för det är uppfyllda, så snart som möjligt ska ge regeringen tillfälle att ta över ett mål för prövning. Mark- och miljödomstolen bör därför i ett tidigt skede av handläggningen av ett mål uppmärksamma omständigheter som skulle kunna motivera ett överlämnande till regeringen för prövning. Sedan mark- och miljödomstolen gett regeringen tillfälle att ta över prövningen ska regeringen pröva om den ska ta över målet utifrån de förutsättningar som anges i 18 kap. 3 § miljöbalken. I avvaktan på regeringens besked om målet ska lämnas över eller inte bör mark- och miljödomstolen fortsätta handläggningen av målet.

Mark- och miljödomstolens bedömning av om regeringen ska ges tillfälle att ta över prövningen av målet ska ske i två led. Av *första stycket första punkten* framgår att en förutsättning för ett överlämnande ska vara att målet rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, det vill säga en ekologiskt hållbar utveckling. Att det allmänna intresset ska vara av synnerlig

vikt innebär att utrymmet för ett överlämnande är mycket begränsat. Till de intressen som i det enskilda fallet bör kunna anses vara av synnerlig vikt hör exempelvis militära försvarsintressen, intresset av att kunna upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner i såväl fredstid som under kriser eller krig, intresset av att kunna upprätthålla en materielförsörjning för försvaret eller intresset av att undvika omfattande arbetsmarknadspolitiska effekter. För att ett överlämnande ska komma i fråga bör det finnas konkreta omständigheter i det enskilda fallet som visar att det allmänna intresset verkligen är av synnerlig vikt, till exempel att verksamheten är nödvändig för att upprätthålla en grundläggande samhällsfunktion. Behovet av den specifika verksamheten kan variera över tid och vara beroende av om det finns andra verksamheter som fyller samma funktion. Det omfattas av domstolens utredningsskyldighet att klargöra om det finns konkreta omständigheter i det enskilda fallet som visar att det allmänna intresset är av synnerlig vikt.

Av *första stycket andra punkten* framgår att utöver vad som gäller enligt första punkten ska det för ett överlämnande även krävas att målet innefattar en avvägning mellan miljöintresset och det allmänna intresset av synnerlig vikt som domstolen bedömer bör avgöras av regeringen. Domstolen bör bedöma om avvägningen mellan de olika berörda intressena är sådan att den kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Till de avvägningar som regeringen bör göra hör exempelvis situationer där behovet av att kunna upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner står i konflikt med viktiga miljöintressen. Behov av sådana avvägningar kan till exempel uppstå i mål där betydande miljöaspekter ställs mot försvarsintressen, intresset av att undvika betydande arbetsmarknadspolitiska effekter eller behovet av att kunna upprätthålla energi-, livsmedels-, eller läkemedelsförsörjningen.

Av *andra stycket* framgår att mark- och miljödomstolen alltid ska ge regeringen tillfälle att ta över prövningen av målet om det är fråga om en statlig myndighets överklagade beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Till skillnad från vad som gäller enligt första stycket ska domstolen i dessa fall inte ta ställning till om målet innefattar en avvägning som bör avgöras av regeringen. Om det är oklart för mark- och miljödomstolen om det överklagade beslutet rör någon av de angivna försvarsmyndigheterna bör domstolen, på samma sätt som

sker i dag, fråga den berörda myndigheten om den anser sig berörd av beslutet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1.

9 §

Mark- och miljödomstolen ska med eget yttrande lämna över ett mål till regeringen om regeringen med stöd av 18 kap. 3 § beslutat att pröva målet. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om mark- och miljödomstolens hantering av ett mål som regeringen med stöd av 18 kap. 3 § beslutat att ta över prövningen av.

Av bestämmelsen framgår att ett överlämnande ska ske med ett eget yttrande från mark- och miljödomstolen. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut. Varken yttrandet eller förslaget till beslut är bindande för regeringen.

Omfattningen av yttrandet kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. I vissa fall krävs att handläggningen av målet enligt 22 kap. miljöbalken är slutförd innan överlämnandet och att domstolens yttrande omfattar alla omständigheter av betydelse för tillståndsprövningen. I andra fall kan yttrandet vara betydligt mer begränsat. Ett exempel på en sådan situation är när det saknas förutsättningar att bifalla en ansökan, exempelvis om kommunen där en vindkraftsanläggning är avsedd att uppföras inte tillstyrkt att tillstånd ges. Domstolens yttrande bör då kunna begränsas till ett konstaterande av detta. Yttrandet och underlaget till förslaget till beslut kan även komma att begränsas av att domstolen av sekretesskäl inte har tillgång till samtliga uppgifter som är av betydelse för regeringens prövning.

Av 10 § framgår att domstolen prövar frågor om rättegångskostnader och andra ersättningar. Yttrandet ska därför inte avse sådana frågor.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.

10 §

Mark- och miljödomstolen prövar frågor om rättegångskostnader i mål som ska överlämnas till regeringen enligt 9 §.

Bestämmelser om att mark- och miljödomstol prövar frågor om ersättning finns i 1 §.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om hur anspråk på ersättning för rättegångskostnader eller andra typer av ersättningar ska hanteras i de fall ett mål lämnas över till regeringen enligt 8 §.

Av *första stycket* framgår att mark- och miljödomstolen prövar frågor om rättegångskostnader i mål som ska överlämnas till regeringen. Domstolen bör pröva frågor om rättegångskostnader i samband med att den överlämnar målet i övrigt till regeringen för prövning. Domstolen bör dessförinnan ge parterna möjlighet att framställa sina eventuella anspråk på ersättning för rättegångskostnader.

Andra stycket innehåller en upplysningsbestämmelse om att det i 1 § finns bestämmelser om att mark- och miljödomstolen prövar frågor om ersättning. Frågor om andra typer av ersättningar eller kompensationer än rättegångskostnader kan ofta inte prövas förrän regeringen prövat tillstånds- eller sakfrågan. Den överlämnande domstolen bör enligt utredningen därför med stöd av bestämmelserna i 32 kap. 5 § rättegångsbalkens kunna vilandeförklara målet i avvaktan på regeringens prövning. I annat fall får ersättningsfrågan prövas i ett efterföljande stämningssmål.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.6.

23 kap.

7 §

I fråga om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen gäller i ansökningsmål i övrigt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 21 kap. 7–10 §§, 22 kap. 12, 21, 23–28 §§ denna balk samt 7 kap. 5 och 7 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Mark- och miljööverdomstolen får förordna att tillståndet till en verksamhet som meddelats av mark- och miljödomstolen får tas i anspråk trots att domen inte vunnit laga kraft. För sådant förordnande gäller 22 kap. 28 § första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka bestämmelser som är tillämpliga i fråga om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen i ansökningsmål.

I *första meningen* har gjorts ett tillägg om att de nya bestämmelserna i 21 kap. 8–10 §§ är tillämpliga i rättegången i Mark- och miljööverdomstolen i ansökningsmål. Genom hänvisningen i 23 kap. 9 § gäller bestämmelserna även i fråga om rättegången i Högsta domstolen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1.

24 kap.

1 §

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har fått laga kraft, gäller tillståndet mot alla, vad avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. och beslut om tillstånd som har meddelats av regeringen med stöd av 17 a kap. 1 § eller 18 kap. 3 §. Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller markavvattning får rättskraft när de fått laga kraft.

I *första stycket andra meningen* har gjorts ett tillägg om att de tillstånd regeringen meddelat med stöd av bestämmelserna i 17 a kap. 1 §

eller 18 kap. 3 § får samma rättskraft som andra motsvarande tillstånd och därigenom gäller mot alla i de delar som prövats i tillståndet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.7 och 10.4.2.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2. Ärenden om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § som har inletts hos länsstyrelsen eller den andra myndighet som med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 29 b § andra stycket prövar frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

3. Äldre föreskrifter i 18 kap. 1 § och 19 kap. 1 § gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 juli 2025.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 juli 2025.

Av *punkten 2* framgår att ärenden om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § som har inletts hos länsstyrelsen före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter. Detsamma ska gälla mål och ärenden som enligt 7 kap. 29 b § prövas av andra myndigheter än länsstyrelsen.

Av *punkten 3* framgår att äldre föreskrifter i 18 kap. 1 § och 19 kap. 1 § fortfarande gäller för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

13.2 Förslag till lag om ändring i terrängkörningslagen (1975:1313)

3 b §

En förvaltningsmyndighets eller kommuns beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om att en förvaltningsmyndighets eller kommuns beslut om föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för körning i terräng med motordrivet fordon som har meddelats med stöd av 3 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstolen.

Bestämmelsen ersätter motsvarande bestämmelse i 24 § terrängkörningsförordningen (1978:594). Eftersom besluten ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol måste dessa bestämmelser enligt 11 kap. 2 § regeringsformen meddelas i lag.

Av bestämmelsen framgår att det endast är en förvaltningsmyndighets eller kommuns beslut som kan överklagas. Regeringens beslut som har meddelats med stöd av 3 § kan därför inte överklagas med stöd av bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.3.

3 c §

Ett överklagande enligt 3 b § ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från dagen för kungörelse.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om inom vilken tid en förvaltningsmyndighets eller kommuns beslut om föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för körning i terräng med motordrivet fordon ska överklagas. Bestämmelsen saknar motsvarighet i nuvarande bestämmelser.

Eftersom beslut om föreskrifter enligt 15 § och 16 § terrängkörningsförordningen inte delges andra än markägare behöver överklagandetiden regleras för att inte löpa för evigt för andra än markägare. Överklagandetiden bör enligt utredningen mening räknas från dagen för kungörelse av beslutet om föreskrifter. Bestämmelser om kungörelsen finns i 8 kap. 13 § kommunallagen (2017:725) respektive 9 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Eftersom utredningen föreslår att besluten ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol kommer bestämmelserna att utgöra bestämmelser om rättegång som enligt 11 kap. 2 § regeringsformen ska meddelas i lag.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.3.

3 d §

Naturvårdsverket får överklaga en länsstyrelses beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 §. För att ta till vara allmänna intressen får Naturvårdsverket även överklaga en kommuns beslut att inrätta en allmän skoterled.

Naturvårdsverkets rätt att överklaga länsstyrelsens beslut är inte inskränkt till viss tid. Ett beslut enligt 12 § andra stycket terrängkörningsförordningen (1978:594) ska dock ha kommit in inom tre veckor från det att Naturvårdsverket fick del av beslutet.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om Naturvårdsverkets rätt att överklaga vissa beslut enligt terrängkörningslagstiftningen och inom vilken tid Naturvårdsverket ska överklaga besluten.

Bestämmelserna ersätter vad som framgår av nuvarande 23 § terrängkörningsförordningen och införs till följd av att bestämmelser om vem som kan överklaga ett beslut till allmän förvaltningsdomstol och inom vilken tid detta ska ske enligt 11 kap. 2 § regeringsformen ska meddelas i lag.

Av *första stycket* framgår vilka beslut enligt terrängkörningslagstiftningen Naturvårdsverket får överklaga. Bestämmelserna motsvarar i denna del vad som framgår av nuvarande 23 § första och tredje stycket terrängkörningsförordningen.

Av *andra stycket* framgår inom vilken tid Naturvårdsverket ska överklaga beslut enligt terrängkörningslagstiftningen. Bestämmelserna motsvarar i denna del vad som framgår av nuvarande 23 § första och andra stycket terrängkörningsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.3.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 juli 2025.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 juli 2025.

Enligt *punkten 2* gäller fortfarande äldre föreskrifter för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

13.3 Förslaget om lag om ändring i lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

5 d §

En ansökan om tillstånd enligt 5 § ska ges in till mark- och miljödomstolen.

Paragrafen är ny och anger att en ansökan om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon ska ges in till mark- och miljödomstolen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

5 e §

Mål om tillstånd enligt 5 § handläggs av mark- och miljödomstol.

Paragrafen är ny och anger att mål om tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon handläggs av mark- och miljödomstol. Vilken mark- och miljödomstol som ska handlägga ett sådant mål anges i 3 kap. 1 § sjunde stycket lag om mark- och miljödomstolar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

6 b §

I ett mål om tillstånd enligt 5 § som handläggs av mark- och miljödomstol tillämpas bestämmelserna i

1. 22 kap. 2 § miljöbalken om en ansökans ingivande, om föreläggande om avhjälpande och om avhjälpande på sökandens bekostnad,
2. 22 kap. 2 a § miljöbalken om skyldighet att tillhandahålla utredning,
3. 22 kap. 3 och 3 a §§ miljöbalken om kungörelse,
4. 22 kap. 4 § miljöbalken om vilka myndigheter som ska få ansökan,
5. 22 kap. 5 § miljöbalken om vem som ska delges kungörelsen,
6. 22 kap. 6 § miljöbalken om talerätt,
7. 22 kap. 12 § miljöbalken om sakkunniga,
8. 22 kap. 16, 17 och 20 §§ miljöbalken om huvudförhandling, och
9. 22 kap. 21, 25, 25 a–25 e, 25 b och 30 §§ miljöbalken om dom.

Det som anges i första stycket 9 om dom ska i stället gälla domstolens yttrande enligt 6 c §. Det som anges i de angivna bestämmelserna i första stycket om prövning ska i stället gälla domstolens handläggning.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om handläggningen i mark- och miljödomstol av mål om tillstånd enligt 5 §. I *första stycket* anges vilka bestämmelser i 22 kap. miljöbalken som ska tillämpas. I *andra stycket* anges att det som anges i första stycket 9 om dom i stället ska gälla domstolens yttrande och att det som anges i första stycket om prövning i stället ska gälla domstolens handläggning.

Första stycket första punkten anger att 22 kap. 2 § miljöbalken ska tillämpas om en ansökans ingivande samt avhjälpande av brister och avhjälpande på sökandens bekostnad. Bestämmelsen innebär att ansökningshandlingarna ska ges in i det antal exemplar som mark- och miljödomstolen finner behövligt. Har ansökningshandlingarna inte getts in i tillräckligt antal eller om ansökan är ofullständig kan domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Domstolen kan besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad. Domstolen kan dock inte, till skillnad från i ansökningsmål enligt 21 kap. miljöbalken, avvisa en ansökan även om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning. I sådana fall får domstolen i stället i sitt yttrande till regeringen redogöra för domstolens bedömning att ansökan har för stora brister för att prövas i sak och att ansökan bör avvisas av regeringen. Domstolen ska i en sådan situation inte kungöra ansökan.

Första stycket andra punkten anger att 22 kap. 2 a § miljöbalken ska tillämpas i fråga om skyldighet att tillhandahålla utredning. Bestämmelsen avser en situation där en verksamhet som redan har ett tillstånd, en dispens eller ett godkännande och ska prövas enligt bestämmelserna i 24 kap. 3, 5, 8, 9, 13 och 13 a §§ miljöbalken är skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Mark- och miljödomstolen får förelägga att den som har ett tillstånd ska tillhandahålla den utredning som behövs och föreläggandet får förenas med vite.

Första stycket tredje punkten anger att 22 kap. 3 och 3 a §§ miljöbalken om kungörelse ska tillämpas. Bestämmelsen innebär att om mark- och miljödomstolen bedömer att en ansökan kan tas upp till prövning ska domstolen utfärda kungörelse. Denna ska innehålla en kortfattad redogörelse för ansökan, en upplysning om att synpunkter på ansökan ska lämnas skriftligen och lämnas till mark- och miljödomstolen i det antal exemplar som domstolen finner behövligt och inom den tid som domstolen har bestämt. Ett exemplar ska sändas till den sökande. Bestämmelserna i 22 kap. 3 § första stycket

punkten 1 och 2 miljöbalken blir inte tillämpliga eftersom det inte finns några fastigheter i Sveriges ekonomiska zon. Vidare ska en kungörelse som avser en verksamhet eller åtgärd som omfattas av lagen (199:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor innehålla en upplysning om detta.

Första stycket fjärde punkten anger att 22 kap. 4 § miljöbalken om vilka myndigheter som ska få ansökan ska tillämpas. Bestämmelsen innebär att mark- och miljödomstolen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälso-skyddsområdet. Handlingarna behöver dock inte skickas över, om det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av verksamheten. Kungörelsen ska även skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan. Om målet avser geologisk lagring av koldioxid, ska domstolen alltid skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna till Sveriges geologiska undersökning och Europeiska kommissionen och underrätta dem om hos vilken aktförvarare handlingarna i målet finns tillgängliga. Detta ska göras inom en månad från det att ansökan kom in till domstolen.

Första stycket femte punkten anger att 22 kap. 5 § miljöbalken ska tillämpas i fråga om vem som ska delges kungörelsen. De aktörer som anges i 22 kap. 5 § kommer inte alltid att vara aktuella i en prövning enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och bestämmelsen tillämpas därför för de olika aktörerna i förekommande fall.

Första stycket sjätte punkten anger att 22 kap. 6 § miljöbalken om talerätt ska tillämpas. Bestämmelsen innebär att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen när det behövs ska föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Även en kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

Första stycket sjunde punkten anger att 22 kap. 12 § miljöbalken ska tillämpas. Bestämmelsen innebär att om det för bedömning av målet behövs någon särskild utredning eller värdering, kan mark- och miljödomstolen förordna en eller flera sakkunniga att efter förberedande undersökning avge utlåtande i målet. En sådan undersök-

ning ska verkställas snarast möjligt. Om det behövs med hänsyn till målets beskaffenhet eller ändamålet med undersökningen, ska domstolen på ett lämpligt sätt underrätta parterna om tiden för undersökningen.

Första stycket åttonde punkten anger att 22 kap. 16, 17 och 20 §§ miljöbalken ska tillämpas i fråga om huvudförhandling. Bestämmelsen innebär att när målet är klart för huvudförhandling ska mark- och miljödomstolen bestämma tid och plats för den. Om det är uppenbart onödigt med huvudförhandling, behöver sådan förhandling inte hållas. Om parterna begär det ska den dock hållas. Att målet eller ärendet kan komma att avgöras på handlingarna ska anges i kungörelsen. Besked om tid och plats för huvudförhandling ska i god tid lämnas parterna i den ordning som har bestämts för kallelser till dem. Om anledning till det finns, ska det i kallelsen lämnas uppgift om de frågor som avses behandlas vid huvudförhandlingen. Om någon part bör infinna sig personligen vid huvudförhandlingen, ska mark- och miljödomstolen förelägga vid vite. Föreläggandet ska delges.

Huvudförhandling får hållas även om en part uteblir från den, men tredsdom får dock inte meddelas. Om mark- och miljödomstolen finner att ett mål kan utredas utan förberedelse, får domstolen i kungörelse omedelbart kalla till huvudförhandling i målet. Huvudförhandlingen får hållas tidigast tre veckor efter det att kungörandet skedde. Förfarandet i vid huvudförhandlingen följer av 22 kap. 20 § miljöbalken som bland annat anger att parterna får åberopa ingivna skrifter och vad som ska gälla vid en uppskjuten huvudförhandling.

I bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken som ska tillämpas enligt punkten åtta anges vad som gäller vid frågor om fastigheter samt när domstolen meddelar dom om tillåtlighet. Dessa delar blir inte tillämpliga i domstolens handläggning eftersom det inte finns fastigheter i Sveriges ekonomiska zon. Domstolen kan inte heller meddela dom om tillåtlighet eftersom det är regeringen som ska pröva målet i sin helhet.

Första stycket nionde punkten anger att 22 kap. 21, 25, 25 a–25 e, 25 h och 30 §§ miljöbalken om dom ska tillämpas. I *andra stycket* anges att det som anges i första stycket 9 om dom i stället ska gälla domstolens yttrande enligt 5 d §. Bestämmelsen anger därför vad som ska gälla för domstolens yttrande till regeringen. Yttrandet ska grundas på vad som har förekommit vid syn och annan förhandling inför domstolen och på vad handlingarna innehåller. Målet ska läm-

nas med yttrande så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt. Om det inte finns synnerliga skäl skall, om huvudförhandling hållits, domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen avslutades. Bestämmelserna i 22 kap. 25–25 e, 25 h och 30 §§ miljöbalken tillämpas i de delar frågorna aktualiseras i det enskilda fallet.

Andra stycket anger att det som anges i första stycket 9 om dom i stället ska gälla domstolens yttrande enligt 6 c § och att det som anges i första stycket om prövning i stället ska gälla domstolens handläggning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

6 c §

Mark- och miljödomstolen ska med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut. Ett sådant yttrande får inte överklagas.

Paragrafen är ny och anger att domstolen ska överlämna målet till regeringen för prövning med eget yttrande och förslag till beslut. Ett sådant yttrande får inte någon rättsverkan och kan inte överklagas.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

19 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.6.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
2. Ärenden om tillstånd enligt 5 § som har inletts hos regeringen före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 juli 2025.

Av *punkten 2* framgår att ärenden om tillstånd enligt 5 § som har inletts hos regeringen före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

Övervägandena finns i kap. 11.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar

3 kap.

1 §

Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet samt om utdömande av vite enligt miljöbalken efter särskild ansökan av myndighet prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller kommer att bedrivs. Mål om utövande av verksamhet vid anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för hantering, bearbetning, lagring och slutförvaring av använt kärnbränsle eller kärnavfall prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område någon av anläggningarna ligger eller är avsedd att ligga.

Mål om ersättning vid skada eller intrång enligt 28 kap. 2–5 §§ miljöbalken och vid ingripande av det allmänna enligt miljöbalken prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område skadan eller intrånget i huvudsak har inträffat eller kommer att inträffa.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. miljöbalken prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 32 kap. 3 § miljöbalken kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den mark- och miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller kommer att bedrivs.

Mål om utdömande av vite enligt plan- och bygglagen (2010:900) efter särskild ansökan av myndighet prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område myndigheten ligger.

Mål som har överklagats till mark- och miljödomstol prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten eller kommunen som först har prövat ärendet ligger, om inte annat följer av bestämmelser som avses i sjunde stycket.

Mål enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller motsvarande äldre lagstiftning där mark- och miljödomstol är första instans prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område den allmänna eller allmänförklarade va-anläggningen i huvudsak är belägen eller är avsedd att vara belägen.

Mål om tillstånd enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon handläggs av den mark- och miljödomstol vars domsområde ligger närmast där verksamheten i huvudsak avses bedrivas eller åtgärden i huvudsak avses vidtas.

Särskilda bestämmelser om vilken mark- och miljödomstol som är behörig finns i annan lag.

Det läggs till ett nytt *sjunde stycke* i paragrafen som anger att mål om tillstånd enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon handläggs av den mark- och miljödomstol vars domsområde ligger närmast där verksamheten i huvudsak avses bedrivas eller åtgärden i huvudsak avses vidtas. Nuvarande sjunde stycke flyttas till ett åttonde stycke utan ändring i sak.

Paragrafen anger forumregler och sjunde stycket pekar ut vilken mark- och miljödomstol som ska handlägga ett mål om tillstånd enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2. Ärenden om tillstånd enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon som har inletts hos regeringen före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 juli 2025.

Av punkten 2 framgår att ärenden om tillstånd enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon som har inletts hos regeringen före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

Övervägandena finns i kap. 11.2.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande från Helena Severin

Angående regeringens prövning i särskilda fall

Enligt utredningens förslag ska nuvarande 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ersättas av nya bestämmelser i 21 kap. 8 § respektive 18 kap. 3 § miljöbalken. Förslaget innebär att regeringens prövning av beslut som rör Försvarsmakten och andra försvarsmyndigheter inte längre blir obligatorisk. Enligt förslaget ska regeringen i stället ges tillfälle att ta över prövningen av beslut som rör försvarsmyndigheterna. Regeringen ska ta över prövningen om det är fråga om ett sådant beslut som "bör avgöras av regeringen".

Jag anser att förslaget medför en risk att mål och ärenden som är av betydelse för Försvarsmakten, och som innefattar politiska ställningstaganden och intresseavvägningar, prövas i domstol i stället för av regeringen.

I förarbetena till nuvarande 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken anges att frågor som rör försvaret allmänt är av sådan natur att det kräver ett ställningstagande från regeringens sida och att de därför alltid ska överlämnas till regeringen för avgörande. Om en verksamhet eller åtgärd har betydelse för totalförsvaret ska det tillmätas betydelse vid den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Enligt förarbetena till miljöbalken kan detta exempelvis innebära att krav avseende begränsning av olägenheter inte får ställas så högt att statsmakternas mål för totalförsvaret äventyras (se prop. 1997/98:45 s. 25 del 2). Vidare betonas att det, i den mån det krävs för att kunna upprätthålla ett effektivt försvar, måste finnas utrymme för att ha andra krav på Försvarsmaktens miljöfarliga verksamhet jämfört med samhället i övrigt (prop. 1997/98:45, del 1, s. 192 f). Denna typ av avvägningar, som alltså ska göras regelmässigt

i mål rörande försvarsmyndigheterna, är typiskt sett avvägningar som lämpar sig bäst att regeringen gör.

De argument som framfördes till stöd för obligatorisk regeringsprövning i förarbetena till 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken gäller alltså i dag. Med hänsyn till det säkerhetspolitiska omvärldsläget anser jag att skälen för en obligatorisk regeringsprövning av dessa beslut är ännu starkare i dag än de var vid införandet av miljöbalken. Vidare kräver bedömningen i dessa mål i de flesta fall tillgång till uppgifter som omfattas av försvarssekretess. Sekretessklassificerade uppgifter kan till viss del delges domstolen inom ramen för prövningen av ett mål eller ärende. En handläggning av regeringen innebär dock att hela beslutsunderlaget kan delges, vilket innebär att en mer fullständig och ingående prövning av målet eller ärendet kan göras. Även detta skäl talar för en obligatorisk regeringsprövning av den aktuella typen av beslut.

De mål och ärenden som är föremål för prövning enligt nuvarande 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken är främst Försvarsmaktens egna tillståndsprövningar men även andra mål och ärenden som bedöms påverka Försvarsmaktens och försvarsmyndigheternas verksamhet negativt och därigenom på sikt riskerar att försvåra fullgörandet av Försvarsmaktens uppdrag. Exempel på sådana mål och ärenden är tillståndsprövningar av vindkraft och andra höga objekt samt överprövningar av beslut om områdesskydd. Dessa ärenden medför regelmässigt svåra politiska avvägningar mellan olika samhällsviktiga intressen, såsom exempelvis energi och militärt försvar. Det finns, enligt min bedömning, inga beslut som rör försvarsmyndigheterna som inte lämpar sig att avgöras av regeringen.

När det gäller prövningen av områdesskydd föreslår utredningen att dessa beslut inte längre ska överklagas till regeringen utan till mark- och miljödomstol. Försvarsmakten har inledningsvis inte haft några synpunkter på dessa ändringsförslag eftersom det obligatoriska överlämnandet från mark- och miljödomstol till regering av mål som rör Försvarsmakten enligt 21 kap. 7 § andra stycket har inneburit en garanti att dessa ärenden avgörs av regeringen. Genom de aktuella författningsändringarna urholkas denna garanti och det föreligger en risk att dessa ärenden inte tas upp till prövning av regeringen, trots att de är av stor vikt för Försvarsmaktens verksamhet.

Slutligen bör även beaktas att utredningens förslag innebär att Försvarsmakten i samtliga processer i mark- och miljödomstolen

måste argumentera för att beslut i målet kräver ett politiskt ställningstagande. Försvarsmakten lägger redan i dag stora resurser på miljöprocesser i domstol. Vidare innebär ändringsförslaget att handläggningen av mål som rör Försvarsmakten kommer ta längre tid eftersom domstolen måste avvakta regeringens bedömning i frågan om de bör ta över prövningen enligt 18 kap. 4 § miljöbalken. Enligt utredningens förslag ska domstolen "så snart som möjligt" överlämna ärendet till regeringen och regeringen ska "så snart som möjligt" meddela domstolen besked i fråga om övertagande av prövningen. De föreslagna formuleringarna innebär att det inte finns några fasta tidsramar inom vilka beslut om övertagande av målet från regeringens sida ska fattas. Ändringsförslagen innebär därmed att beredningen av viktiga och tidskritiska beslut som rör Försvarsmaktens verksamhet riskerar att dra ut på tiden.

Referenser

Artiklar och publikationer

- Bengtsson, Bertil (2004): *Samerätt*. Norstedts Juridik.
- Bull, Thomas (2021): *Rätt prövning vid rättsprövningen? Om europarättens inverkan på frågan om rätten till domstolsprövning i svensk rätt – särskilt om rättsprövning*. Förvaltningsrättslig tidskrift. Nummer 2021 3.
- Danelius, Hans, Danelius, Johan, Bull, Thomas, Cameron, Iain. (2023): *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Norstedts Juridik. Upplaga 6.
- Darpö, Jan (2012): *EU-rätten och den processuella autonomi på miljöområdet – Om det svenska systemet med tillåtlighetsförklaringar och mötet med europarätten*. Nordisk miljörettslig tidskrift nummer 2012:2.
- Darpö, Jan (2013): *Bunge-täkten i Högsta domstolen, 2013-HD-Bunge_MA.pdf* (jandarpö.se) 20 juni 2013. Hämtad 17 december 2023.
- Dunker, Rickard (2019): *Lokala ordningsföreskrifter*. Stockholms universitet.
- Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik och Kristina Svahn Starrsjö (2018): *Regeringsformen med kommentarer*, Karnov.
- Energimyndigheten (2020): *Vindlov*
<https://www.energimyndigheten.se/fornybart/vindkraft/vindlov/>
Hämtad 15 mars 2023.
- Försvarsmakten (2022) *Aktivt försvar för styrka och tillväxt*, årsredovisning 2022, Huvuddokument.

- Havs och vattenmyndigheten (2022): *Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet – Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon*.
- Hirschfeldt, Johan (2023): Regeringsformen, 1 kap. 6 §. Karnov (JUNO). 17 december 2023.
- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliasson, Marianne, Regner, Göran. (2019): *Grundlagarna. Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. Version 3A (JUNO). (3 juli 2019).
- Höök, Johan: *Kommunallagen, 13 kap. kommunallagen*. Karnov och Lexino (JUNO). 4 augusti 2022.
- Jermsten, Henrik (2022): *Regeringsformen, 8 kap.* Karnov och Lexino (JUNO). 1 juli 2023.
- Jordbruksverket (2023), *Jordbruksstatistisk sammanställning 2023*, <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2023-08-10-jordbruksstatistisk---sammanstallning-2023>.
- Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta (2021): *Den svenska miljörätten*. Iustus. Upplaga 5.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*. MSB1844, reviderad oktober 2023.
- Naturvårdsverket (2023), *Uppdrag att analysera statistik för miljötillståndsprövningen under 2022, Redovisning av regeringsuppdrag KN2023/03355*, skrivelse, ärendenummer: NV-10889-22, 15 juni 2023.
- Naturvårdsverket (2023a) *Handläggningstid för miljötillståndsprövning*, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/handlaggningstid-for-miljotillstandsprovning/>.
- Naturvårdsverket (2023b), *Vindkraftens påverkan på marint liv*, <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/forskning/vindval/vindkraftens-paverkan-pa-marint-liv/>.

- Naturvårdsverket (2022a): *Återrapportering av medelsanvändning och resultat för skydd och åtgärder för värdefull natur 2019–2021*. Rapport 7041. 28 april 2022.
- Naturvårdsverket (2022b): *Rättsliga förutsättningar för havsbaserad vindkraft*. Vindval, rapport 7028. 18 februari 2022.
- Naturvårdsverket (2020): *Naturvårdsverkets yttrande över remiss SOU 2019:67 Hållbar Terrängkörning*. NV-03099-20. 17 juni 2020.
- Naturvårdsverket (2019a): *Vägledning vid bildande av naturreservat*. 5 december 2019.
- Naturvårdsverket (2019b): *Analys av terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv*. NV-04511-18. 29 maj 2019.
- Ragnemalm, Hans (1970), *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*. Stockholms universitet. P.A Norstedt & Söners förlag.
- Sametinget (2020), *Varför skoterförbud?*
<https://www.sametinget.se/83017>, hämtad 21 december 2023.
- Skogsstyrelsen (2022), *Fastighets- och ägarstruktur i skogsbruk*,
<https://www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/fastighets--och-agarstruktur-i-skogsbruk/>.
- Smith, Eivind (2000), *Sverige som konstitutionell demokrati*, Svensk Juristtidning 2000.
- Snö- och terrängfordonsbranschen (2022). *Snö- och terrängfordonsbranschens statistik* <https://www.snoochterrang.se/startside/om-sno-och-terrangfordonsbranschen/statistik/>
- Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt (2022): *Allmän förvaltningsrätt*. Liber. Upplaga 28.
- Svensson, Johan: *Miljöbalk (1998:808)*, 21 kap. 7 §, avsnitt 2.2 *Domstolarnas beredning*, Lexino (JUNO), 15 oktober 2023.
- Sveriges domstolar (2022) *Årsredovisning 2022*.
- Sweco Sverige AB, *Komparativ studie om undantag från MKB-direktivet*, 15 september 2023.
- Vattenfall AB (2023) *Vindkraftsprojekt Kriegers flak*,
<https://group.vattenfall.com/se/var-verksamhet/vindprojekt/kriegers-flak>, hämtad 4 september 2023.

- Von Essen, Ulrik (2000): *Kommunal normgivning*. Stockholms universitet. Jure.
- Warnling Conradsson, Wiweka, Bernitz, Hedvig, Sandström, Lena, Åhman, Karin (2022): *Statsrättens grunder*, Norstedts Juridik.
- Warnling Conradsson, Wiveka (2022a): *Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, 1 §*. Karnov (JUNO). 1 januari 2023.
- Warnling Conradsson, Wiveka (2021): *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut – Rättsprövning, överklagande & prövning i allmän domstol*. Jure.
- Warnling-Nerep, Wiveka (2015): *Rättsmedel, Om- och överprövning av förvaltningsbeslut*. Jure.
- Wenander, Henrik (2016): *Myndighetsföreskrifter, Demokratisk anknytning, politisk styrning och rättssäkerhet*. Tidsskrift for Rettsvitenskap. Vol. 129 nr. 5.
- Wik, Malin, *Kommentar till miljöbalken*, Karnov (JUNO). 1 juli 2023.

Propositioner

- Prop. 2021/22:15: *Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall*.
- Prop. 2017/18:192: *Bemyndigande i terrängkörningslagen*.
- Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*.
- Prop. 2016/17:180: *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.
- Prop. 2016/17:171: *En ny kommunallag*.
- Prop. 2012/13:70: *Prövning av nätkoncession*.
- Prop. 2012/13:45: *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess*.
- Prop. 2011/12:125: *Geologisk lagring av koldioxid*.
- Prop. 2011/12:118: *Planeringssystem för transportinfrastruktur*.
- Prop 2010/11:86: *Havs- och vattenmyndigheten*.
- Prop. 2009/10:215: *Mark- och miljödomstolar*.
- Prop. 2009/10:170: *En enklare plan- och bygglag*.

- Prop. 2009/10:80: *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2008/09:158: *Från erkännande till egenmakt.*
- Prop. 2008/09:119: *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.*
- Prop. 2007/08:154: *Miljöskyddet i Sveriges ekonomiska zon.*
- Prop. 2007/08:92: *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*
- Prop. 2005/06:56: *En moderniserad rättsprövning, m.m.*
- Prop. 2004/05:170: *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*
- Prop. 2004/05:150: *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.*
- Prop. 2004/05:129: *En effektivare miljöprövning.*
- Prop. 2004/05:65: *Århuskonventionen.*
- Prop. 2002/03:27: *Vissa överklaganden enligt plan- och bygglagen.*
- Prop. 2000/01:111: *Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer.*
- Prop. 1998/99:64: *Säkrare kemikaliehantering.*
- Prop. 1997/98:101: *Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.*
- Prop. 1997/98:45: *Miljöbalk.*
- Prop. 1995/96:226: *Hållbar utveckling i landets fjällområden.*
- Prop. 1993/94:133: *Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.*
- Prop. 1993/94:117: *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 1992/93:54: *om en ekonomisk zon.*
- Prop. 1987/88:85: *Om miljöpolitiken inför 1990-talet.*
- Prop. 1987/88:69: *Om europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige.*
- Prop. 1985/86:3: *Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning m.m.*
- Prop. 1983/84:120: *Om regeringens befattning med besvärärenden.*
- Prop. 1981/82:130: *med förslag till ny vattenlag m.m.*
- Prop. 1975/76:112: *Om kungörande av lagar och andra författningar.*
- Prop. 1975/76:67: *med förslag till terrängkörningslag.*

- Prop. 1974:166: *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m.m.*
- Prop. 1973:90: *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
- Prop. 1972:11: *Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten.*
- Prop. 1971:106: *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i vattenlagen (1918:534) m.m.*
- Prop. 1966:114: *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om kontinentalsockeln m. m.*
- Prop. 1965:65, *Kungl. Maj:t proposition angående anslag för budgetåret 1965/66 till statsdepartementen.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 2023:12: *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende.*
- SOU 2023:11: *Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap.*
- SOU 2022:33: *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen.*
- SOU 2022:10 *Sverige under pandemin – Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi*
- SOU 2021:51: *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.*
- SOU 2021:25: *Struktur för ökad motståndskraft.*
- SOU 2021:16: *En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner.*
- SOU 2020:4: *Vägen till en klimatpositiv framtid.*
- SOU 2019:67: *Hållbar terrängkörning.*
- SOU 2019:9, *Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning.*
- SOU 2016:32: *En trygg dricksvattenförsörjning.*
- SOU 2015:79: *Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret.*

- SOU 2010:29: *En ny förvaltningslag.*
- SOU 2007:75: *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*
- SOU 2007:69: *Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen.*
- SOU 2001:101: *En ny rennäringspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare.*
- SOU 1996:103: *Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.*
- SOU 1993:27: *Miljöbalk.*
- SOU 1972:15, *Ny regeringsform, ny riksdagsordning.*
- SOU 1970:40, *Revision av vattenlagen.*
- SOU 1964:27: *Lag om förvaltningsförfarandet, Besvärssakkunnigas slutbetänkande.*

Departementsserien

- Ds 2014:1: *Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning.*
- Ds 1990:40: *Sveriges ekonomiska zon.*

Kommittédirektiv

- Dir. 2023:118: *Tilläggsdirektiv till Regeringsprövningsutredningen (M 2022:02).*
- Dir. 2023:83: *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter.*
- Dir. 2023:69: *Tilläggsdirektiv till Regeringsprövningsutredningen (M 2022:02).*
- Dir. 2023:61: *En ordnad prövning av havsbaserad vindkraft.*
- Dir. 2022:26: *Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning (M 2022:02).*

Skrivelser m.m.

- Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria, *Tillfällig åtgärd för att underlätta för försvarsövningar under särskilda förhållanden*, dnr. KN2023/00937, april 2023.

- Finansdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna, ap. 22 Beredning av vindkraft till havs*.
Fi2021/02746 med flera, 12 december 2022.
- Miljödepartementets rapport, *Rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen*. M2020/00428, 13 september 2021
- Miljödepartementets promemoria, *Förbud mot och begränsningar för terrängkörning i en kommun*, Dnr. M2017/02880, 2017.
- Näringsdepartementets promemoria, *Ny beslutsordning för tillstånd att utforska kontinentalsockeln*. Dnr N2022/00730, 21 mars 2022.
- Näringsdepartementets promemoria, *Ändring av jaktförordningen och förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet*.
Dnr. N2016/02157/RS. 16 mars 2016.
- Näringsdepartementets promemoria, *Överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt för vissa rovdjur*. Dnr. N2015/07181.
20 oktober 2015.
- Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Klimat- och näringslivsdepartementet. RKF 2023:2. 1 januari 2023.
- Riksdagskrivelse 1983/84:250, 25 april 1984.
- Statsrådsberedningens promemoria *Gula boken – beslut och protokoll hos regeringen* (SB PM 2023:3), november 2023.

Utskottsbetänkanden

- Försvarsutskottets betänkande 2008/09:FöU1, *Försvar och samhällets krisberedskap – budgetåret 2009*.
- Jordbruksutskottets betänkande JoU 1974:52, *i anledning av proposition 1974:166 med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m.m. jämte motioner*.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU20,
Granskningsbetänkande.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10,
Granskningsbetänkande hösten 2020.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2016/17:KU20,
Granskningsbetänkande.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2016/17:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

- Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU20, *Granskningsbetänkande*.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2014/15:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2012/13:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU8, *Regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004*.
- Konstitutionsutskottets betänkande KU 1986/87:29 *om ledningen av den statliga förvaltningen*.
- Konstitutionsutskottets betänkande KU 1983/84:23, *Om regeringens befattning med besvärärenden* (prop. 1983/84:120).
- Konstitutionsutskottets betänkande KU 1979/80:50, *med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Internationella konventioner och dokument

- UNECE (2014): United Nations Economic Commission for Europe, UNECE (2014), *Aarhus Convention Implementation Guide*. 2 uppl. 2014.
- Århuskonventionens efterlevnadskommittés beslut ACCC/C/2010/50. 29 juni 2012.
- Aarhus Convention Compliance Committee, Statement on the application of the Aarhus Convention during the COVID-19 pandemic and the economic recovery phase, antaget den 2 september 2020, ECE/MP.PP/C.1/2020/5/Add.1.
- Europarådets ministerkommittés rekommendation CM/Rec (2010)12 från om domare: oberoende, skicklighet och ansvar.
- United Nations Declaration on the rights of Indigenous People. 61/295. 13 september 2007.

- Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). SÖ 2005:28.
- Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen). SÖ 1992:1.
- Förenta nationernas havsrättskonvention Montego Bay den 10 december 1982 och avtalet om genomförande av Del XI i denna konvention New York den 28 juli 1994, (United Nations Conference on the Law of the Sea, UNCLOS). SÖ 2000:1.
- Förenta nationernas grundläggande principer för domstolväsendets oberoende, som antogs av Förenta nationernas generalförsamling i november 1985 genom GA Res. 40/30 och 40/146.
- Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). SÖ 1952:35.

EU-rättsakter och dokument från EU:s institutioner

- Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version). Europeiska unionens officiella tidning C 202, 7 juni 2016, s. 13–46 (EU-fördraget).
- Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version). Europeiska unionens officiella tidning C 202, 7 juni 2016, s. 47–201. (Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).
- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUR-Lex 12012P/TXT.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652 (Förnybartdirektivet).

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (Industriutsläppsdirektivet/IED-direktivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006 (EUT L 140, 5.6.2009, s. 114, Celex 32009L0031).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SMB-direktivet).
- Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet).
- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet).
- Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2018/2001 om

främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda och direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet, COM (2022) 222 final, 18 maj 2022.

Europeiska kommissionen (2019): Europeiska kommissionens tillkännagivande, 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, 14 november 2019.

Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder (ECHO), *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face*, 2017.

Europeiska kommissionen (2016): Europeiska kommissionens tillkännagivande, Kommissionens vägledande dokument om effektivisering av miljöbedömningar som utförs enligt artikel 2.3 i direktivet om miljökonsekvensbedömning (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2014/52/EU), 2016/C 273/01, 27 juli 2016.

Europeiska kommissionen (2003): Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag.

Rättsfall från domstolar utanför Sverige

EU-domstolens dom den 29 juli 2019, Doel, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:62.

EU-domstolens dom den 19 november 2014, ClientEarth C-404/13, EU:C:2014:2382.

EU-domstolens dom den 11 april 2013, Sweetman, mål C-258/11, EU:C:2013:220.

EU-domstolens dom den 24 november 2011, Alto Sil, mål C-404/09, EU:C:2011:768.

EU-domstolens dom den 8 mars 2011, Lesoochránske zoskupenie (den slovakiske brunbjörnen), C-240/09, EU:C:2011:125.

- EU-domstolens dom den 20 oktober 2005, Kommissionen mot Förenade kungariket, mål C-6/04, EU:C:2005:626.
- EU-domstolens dom den 7 januari 2004, Delena Wells, C-201/02, EU:C:2004:12.
- EU-domstolens dom den 7 september 2004, Waddenzee, C-127/02, EU:C:2004:482.
- EU-domstolens dom den 19 september 2000, Linster, C-287/98, EU:C:2000:468.
- EU-domstolens dom den 16 september 1999, Bolzano, C-435/97, EU:C:1999:418.
- Europadomstolens dom den 25 september 2014, Karin Andersson med flera mot Sverige, appl. no 29878/09.
- Europadomstolens dom den 28 juni 2001, Agoudimos och Cefallonian Sky Shipping Co. mot Grekland, appl. no. 38703/97.
- Europadomstolens dom den 22 oktober 1997, Papageorgiou mot Grekland, appl no. 24628/94.
- Europadomstolens dom den 19 april 1994, Van de Hurk mot Nederländerna, appl. no. 16034/90.
- Europadomstolens dom den 23 september 1982, Sporrang och Lönnroth mot Sverige, appl. no. 7151/75; 7152/75.

Kommittédirektiv 2022:26

Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning

Beslut vid regeringssammanträde den 7 april 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet. Syftet är att åstadkomma en prövningsordning som innebär att regeringen endast är överinstans om frågan som ska prövas rymmer tydliga politiska avvägningar. Den särskilda utredaren ska även, till viss del, se över processen för ärenden som får tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken i syfte att åstadkomma snabba prövningsprocesser.

Utredaren ska bl.a.

- utreda om det är lämpligt att ändra nuvarande beslutsordning för vissa ärenden på miljöområdet så att en förvaltningsmyndighet eller domstol prövar ärendena i stället för regeringen,
- utreda om länsstyrelsen eller annan myndighet bör bereda tillståndsansökningar för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon och därefter med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning och beslut,
- utreda när i tillståndsprocessen som regeringen ska kunna förbehålla sig att pröva om en verksamhet kan tillåtas enligt miljöbalken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2023.

Uppdraget att se över regeringens roll som överinstans på miljöområdet

Riksdagen ställde sig 1984 bakom vissa riktlinjer för möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till regeringen (prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärssärenden, bet. 1983/84:KU23, rskr. 1983/84:250). Ett riktmärke som slås fast är att regeringen endast ska pröva ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Regeringen bör i allmänhet inte vara överinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. I sådana fall då överprövningens huvudsakliga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov bör prövningen läggas på regeringen bara om det inte går att ordna en tillräckligt kvalificerad överprövning på lägre nivå. I propositionen uttalas att den form av politisk styrning som i första hand bör komma i fråga är att riksdagen eller regeringen fastställer normer. Att ett politiskt organ styr utvecklingen av praxis kan dock vara ett lämpligt komplement till normgivningen på vissa områden. Med politisk styrning avses sådan styrning som ingår som ett naturligt led i utövningen av den styrande makt som enligt regeringsformen tillkommer regeringen.

De riktlinjer som riksdagen ställde sig bakom 1984 bör fortfarande utgöra utgångspunkt för en bedömning av om regeringen är en lämplig överinstans.

Ska en annan myndighet än regeringen pröva överklagade beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken?

I 7 kap. miljöbalken regleras förutsättningarna för beslut om bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden. Dessa beslut får överklagas till regeringen. Regeringens beslut i ett ärende som överklagats till regeringen är inte överklagbart, men kan efter ansökan från en enskild eller en miljöorganisation i vissa fall bli föremål för rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen.

Regeringens överprövning av nyss nämnda beslutstyper avser en prövning av om de förutsättningar för bildande, ändring eller upphävande av områdesskydd som anges i 7 kap. miljöbalken är uppfyllda. Det kan ifrågasättas om det i enlighet med de riktlinjer som riksdagen ställde sig bakom 1984 finns ett utrymme eller behov av sådan politisk styrning av praxis som kan motivera en regeringsprövning av dessa ärenden.

Utredaren ska därför

- utreda och ta ställning till om de beslut enligt 7 kap. miljöbalken som i dag kan överklagas till regeringen är sådana till sin natur att det är motiverat att de ska kunna överklagas till regeringen eller om överklagande i stället bör ske till en förvaltningsmyndighet eller domstol, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ska en annan myndighet än regeringen pröva överklagade beslut enligt terrängkörningsförordningen?

Frågan om regeringen bör pröva överklagade beslut om allmän skoterled och förbud mot eller begränsningar för terrängkörning enligt terrängkörningsförordningen (1978:594) har utretts av Utredningen om hållbar terrängkörning (M 2018:05), vars slutsatser presenteras i betänkandet Hållbar terrängkörning (SOU 2019:67). Utredningen bedömer att det inte bör göras någon förändring av vilka instanser som prövar överklaganden enligt terrängkörningslagstiftningen och kommer därför fram till att regeringen bör fortsätta att vara överinstans i fråga om beslut om allmän skoterled enligt 10 § terrängkörningsförordningen och i fråga om beslut om förbud mot eller begränsningar för terrängkörning enligt 15 och 16 §§ samma förordning. Utredningen anser att det fortfarande är viktigt att denna typ av beslut är demokratiskt förankrade eftersom besluten är s.k. normbeslut, dvs. sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Utredningens betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Endast en remissinstans, Naturvårdsverket, har yttrat sig särskilt över utredningens bedömning i den nu aktuella frågan. Naturvårdsverket anser att det bör övervägas om länsstyrelsen i stället för regeringen bör pröva kommunalt be-

slutade föreskrifter och att nästa instans i prövningsordningen bör vara förvaltningsrätt alternativt mark- och miljödomstol.

Det kan ifrågasättas om vikten av demokratisk förankring av normbeslut är ett tillräckligt argument för att regeringen ska vara överinstans för de aktuella ärendena enligt terrängkörningslagstiftningen, eller om en annan myndighet än regeringen bör överpröva dessa beslut.

Utredaren ska därför

- utreda och ta ställning till om de beslut enligt terrängkörningslagstiftningen som i dag kan överklagas till regeringen i stället bör överklagas till en förvaltningsmyndighet eller domstol, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda om länsstyrelsen eller någon annan myndighet bör bereda tillståndsansökningar för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon

I dag prövar regeringen frågor om tillstånd till vissa verksamheter och åtgärder enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Regeringens beslut kan inte överklagas. Enligt bestämmelsen är det regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som prövar tillståndsfrågan. Mot bakgrund av ärendenas karaktär är det en rimlig ordning att dessa ärenden även fortsättningsvis prövas av regeringen. I ärenden där tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs för en verksamhet som prövas enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon prövas denna fråga av länsstyrelsen i det län som ligger närmast platsen för den planerade verksamheten. Under de kommande åren kan ett stort antal ansökningar om tillstånd till vindkraftsverksamhet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon förväntas. Regeringens ambition är att främja miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabba och enkla prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Utredaren ska därför

- utreda och ta ställning till om länsstyrelsen eller någon annan myndighet bör bereda tillståndsansökningar för verksamheter i Sveriges ekonomiska zon och därefter med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning och beslut enligt 5 § lagen

om Sveriges ekonomiska zon i syfte att åstadkomma en snabb och enkel prövningsprocess, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att till viss del se över processen för ärenden som får tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken

Regeringen får bl.a. förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som – i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja – kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag (17 kap. 3 § första stycket 1 miljöbalken). Tillåtlighetsprövningen görs som ett led i tillståndprocessen, där miljödomstolar och andra prövningsmyndigheter ingår som länkar i prövningskedjan.

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken ska enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken underrätta regeringen om verksamheten. Trafikverket ska enligt 17 kap. 5 § andra stycket miljöbalken årligen underrätta regeringen om byggande av vägar och järnvägar som omfattas av samma bestämmelse.

Bestämmelser om myndigheternas underrättelseskyldighet finns även i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och i miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Vid införandet av miljöbalken uttalade regeringen att gemensamt för de verksamheter som kan komma i fråga för regeringens prövning av dess tillåtlighet är att de generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen (prop. 1997/98:45, del 1, s. 437). Avvägningen mellan olika intressen har en särskilt framskjutet betydelse vid den typ av verksamheter som kan bli aktuell för regeringsprövning enligt 17 kap. 3 § första stycket miljöbalken och de bedömningar som då ska göras bottnar ytterst i politiska ställningstaganden. Att regeringen även fortsättningsvis ska kunna pröva tillåtligheten av vissa verksamheter framstår mot den bakgrunden som fortsatt motiverat.

Bör myndigheters skyldighet att underrätta regeringen om verksamheter som regeringen får tillåtlighetspröva förtydligas eller ändras?

Vid miljöbalkens tillkomst omfattades ett stort antal verksamheter av krav på obligatorisk tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Sedan dess har antalet verksamheter som alltid ska tillåtlighetsprövas av regeringen successivt minskat genom ett antal lagändringar. Ett av de skäl som har angetts för dessa lagändringar är att regeringen aktivt ska kunna påverka valet av vilka projekt man ska förbehålla sig prövningen av. Att antalet verksamheter som alltid ska tillåtlighetsprövas av regeringen har förändrats har även motiverats av behovet att effektivisera processen och korta ledtiderna för vissa typer av projekt där en obligatorisk tillåtlighetsprövning inte ansetts nödvändig.

I takt med att den obligatoriska tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken kommit att omfatta allt färre verksamheter har betydelsen av myndigheternas underrättelseskyldighet och systemet med regeringens tillåtlighetsprövning efter förbehåll ökat. Flera av de myndigheter och kommuner som avses i 17 kap. 5 § miljöbalken har ett delvis överlappande uppdrag och de deltar i olika utsträckning i samråd kopplade till verksamheter som det skulle kunna vara aktuellt att underrätta regeringen om.

Naturvårdsverket fick den 27 maj 2021 i uppdrag av regeringen att leda en dialog med berörda myndigheter i syfte att utbyta erfarenheter kring en ändamålsenlig tillämpning av 17 kap. 5 § miljöbalken (M2021/01110). Naturvårdsverket har den 6 december 2021 redovisat resultatet av myndighetsdialogen (M2021/02306).

För att systemet med tillåtlighetsprövning efter förbehåll ska fungera på avsett vis är det viktigt att regeringen i ett förhållandevis tidigt skede i processen får kännedom om sådana verksamheter som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken. Förutsättningarna i det enskilda fallet kan ha betydelse för när en underrättelse sker.

Utredaren ska därför

- utreda och ta ställning till om myndigheters och kommuners skyldighet att underrätta regeringen om verksamheter enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken bör ändras för att fylla sitt syfte, dvs. att regeringen på ett så tidigt stadium som möjligt får kännedom om sådana verksamheter som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå ändringar i 17 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

När i tillståndsprocessen ska regeringen kunna förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en verksamhet?

Av förarbeten till miljöbalken framgår att en utgångspunkt för regeringsprövningen bör vara att prövningen ska ske i ett förhållandevis tidigt skede i processen (prop. 1997/98:45, del 1, s. 442). Detta stämmer väl överens med bestämmelserna i 4 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och 26 § miljöbedömningsförordningen om att myndigheter som har en skyldighet att underrätta regeringen om en verksamhet enligt 17 kap. 5 § miljöbalken ska göra det i ett tidigt skede.

Frågan om tidpunkten för regeringens beslut om förbehåll blev en uppmärksam fråga i samband med att regeringen beslutade att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av Preem AB:s verksamhet vid raffinaderiet i Lysekil (M2019/01299). Tidpunkten för regeringens beslut om förbehåll inföll efter det att mark- och miljödomstolens hade meddelat tillstånd för verksamheten och denna tillståndsdom hade överklagats till Mark- och miljööverdomstolen. Vid en granskning av regeringens hantering av ärendet uttalade konstitutionsutskottet bl.a. att ett beslut av regeringen om att förbehålla sig prövningen bör fattas så tidigt som möjligt i processen (bet. 2020/21: KU10). Konstitutionsutskottet uttalade vidare att det dock inte finns något formellt hinder mot att fatta ett sådant beslut i ett senare skede, t.ex. om nya omständigheter framkommer, men understryker att strävan från regeringens och myndigheternas sida måste vara att frågor om att regeringen ska pröva tillåtligheten väcks redan i första instans. Utskottet framhöll vidare principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen och att regeringen mot bakgrund av denna princip bör vara försiktig med att ta över tillåtlighetsprövningen i ett sent skede samt att regeringen bör vara än mer försiktig ju högre instans målet behandlas i.

Att regeringen i ett tidigt skede tar ställning i frågan om att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen stämmer väl överens med reger-

ingens ambition att åstadkomma snabba och enkla prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljö- och hälsoskydd säkerställs.

Utredaren ska därför

- utreda och ta ställning till om bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken angående regeringens möjlighet att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en verksamhet bör ändras eller tydliggöras med anledning av konstitutionsutskottets slutsatser och i syfte att åstadkomma snabba och enkla prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagets konsekvenser samt redovisa dessa i enlighet med de krav på konsekvensbeskrivningar eller konsekvensutredningar som följer av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det innebär bl.a. att kostnader och andra konsekvenser ska bedömas för staten, kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare, rättighetshavare och andra berörda aktörer samt att en bedömning av förslagets konsekvenser för miljön ska göras. Utredaren ska vidare redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt.

De offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas öka, ska förslag till finansiering redovisas.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, organisationer och pågående relevanta utredningar.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2023.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2023:69

Tilläggsdirektiv till Regeringsprövningsutredningen (M 2022:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 maj 2023

Utvidgat uppdrag och förlängd tid

Regeringen beslutade den 7 april 2022 kommittédirektiv om regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning (dir. 2022:26).

Utredningen får nu även i uppdrag att bl.a.

- analysera, överväga och om lämpligt föreslå under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken,
- analysera och föreslå ett genomförande som möjliggör införande av undantagen i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet,
- föreslå ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon,
- utreda om regeringen bör pröva ärenden om Natura 2000-tillstånd för vissa verksamheter i Sveriges ekonomiska zon, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 oktober 2023.

Uppdraget att analysera under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör pröva tillstånd enligt miljöbalken

De senaste åren har inneburit flera brådskande utmaningar för samhället såsom covid-19-pandemin och energikrisen, men även en uppkommen risk för cementbrist. Erfarenheterna visar att det finns ett behov att snabbt kunna hantera vissa frågor som innefattar politiska avvägningar mellan olika samhällsintressen. Det säkerhetspolitiska läget har dessutom försämrats över tid, vilket har lett till en ökad medvetenhet om behovet av att ytterligare stärka den svenska beredskapen, exempelvis när det gäller försörjning av energi, råvaror samt civil och militär materiel. Vidare är den pågående klimatförändringen och situationen för biologisk mångfald genomgripande utmaningar med konsekvenser för samhällets motståndskraft, t.ex. i fråga om livsmedelsförsörjning och förmåga att klara extremväder.

Ett led i arbetet med att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera påfrestningar på samhället skulle kunna vara att ge regeringen en utökad möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken om målet eller ärendet innefattar tydliga politiska avvägningar, samtidigt som ett högt miljöskydd bibehålls. Regeringen har i vissa avseenden en annan möjlighet än domstolar eller myndigheter att göra avvägningar mellan motstående intressen och tillåta vissa verksamheter.

Enligt gällande rätt ska mark- och miljödomstolen överlämna ett mål hos domstolen till regeringen för prövning om domstolen finner att målet rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, dvs. ett annat intresse än det allmänna intresset av att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (21 kap. 7 § miljöbalken). Mark- och miljödomstolen ska även överlämna ett mål till regeringen om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär det. Om det är fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska domstolen alltid överlämna ärendet till regeringen för prövning. När ett mål överlämnas från mark- och miljödomstolen till regeringen ska domstolen även bifoga ett eget yttrande. Efter överlämnandet ska regeringen slutföra prövningen av målet och förena ett eventuellt tillstånd för en verksamhet med villkor. Det saknas någon motsvarande bestämmelse för överlämnande från miljöprövningsdelegationer till regeringen. Att

mark- och miljödomstolen överlämnar mål till regeringen för prövning som rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken har inte förekommit i någon större utsträckning.

Den 15 december 2020 beslutade riksdagen om propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136). I propositionen konstaterar regeringen, mot bakgrund av det fortsatt försämrade säkerhetspolitiska läget, att det militära försvaret behöver stärkas och att den operativa förmågan behöver öka. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp ska vara det militära försvarets huvuduppgift. I propositionen beskrivs det civila försvaret som den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället med flera vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap, och då ytterst krig, utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar. Ett av målen är att civilbefolkningen ska värnas genom att det civila försvaret bereder skydd, räddar nödlidande och ombesörjer vård. De viktigaste samhällsfunktionerna ska säkerställas och nödvändig försörjning upprätthållas. Ett av målen för det civila försvaret är att bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. I propositionen framhålls att förmågan att hantera fredstida kriser i samhället ger en grundläggande uthållighet och förmåga att hantera krigssituationer (samma proposition, s. 127).

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap har i ett delbetänkande lämnat förslag som innebär att ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för vissa samhällsviktiga verksamheter ska kunna göras hos regeringen (SOU 2023:11). Enligt förslaget ska regeringen ha möjlighet att pröva en ansökan om tillstånd för sådan samhällsviktig verksamhet som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen, där det finns en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om tillståndet inte ges och behovet av den aktuella varan eller tjänsten ”inte kan tillgodoses på från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt”. Enligt nuvarande reglering har Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten möjlighet att begära att ett mål överlämnas till regeringen. Dessa myndigheter har dock inte som uppdrag att tillgodose de intressen som nu är aktuella. Regeringen har i dag möjlighet att

förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet (17 kap. 3 § miljöbalken). Regeringen har dock inte någon möjlighet att begära att ett mål överlämnas enligt t.ex. 21 kap. 7 § miljöbalken.

Dagens regler möjliggör inte alltid att en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken överlämnas till regeringen när det är fråga om en verksamhet som har särskild betydelse för totalförsvaret. Ett överlämnande skulle kunna vara lämpligt när en verksamhet har sådan betydelse.

Utredningen ska därför

- analysera, överväga och om lämpligt föreslå under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken,
- ta ställning till vilka myndigheter, t.ex. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller Försvarsmakten, som ska kunna begära att ett mål eller ärende överlämnas till regeringen, och samtidigt överväga om Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten bör ha kvar möjligheten att begära att ett mål ska överlämnas,
- analysera och föreslå under vilka förutsättningar ett överlämnande ska kunna ske på regeringens initiativ,
- ta ställning till om det finns anledning att göra följdändringar, t.ex. i 19 eller 23 kap. miljöbalken, för att åstadkomma ett lämpligt och sammanhängande system för prövning av samtliga verksamheter som kan aktualiseras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda om regeringen bör kunna återlämna överlämnade mål eller ärenden utan åtgärd

Det är viktigt att tillståndsprocesser är så effektiva som möjligt. I detta ingår att säkerställa att rätt instans prövar rätt frågor. Regeringens prövning bör endast omfatta mål eller ärenden som rymmer tydliga politiska avvägningar. Om mål eller ärenden i större utsträckning överlämnas till regeringen på domstolens eller en myndighets initiativ kan det uppstå ett behov för regeringen att kunna ta ställning till om ett mål eller ärende är av det slaget att det behöver avgöras av regeringen.

Utredningen ska därför

- ta ställning till om regeringen bör kunna lämna tillbaka ett mål eller ärende till domstol eller miljöprövningsdelegation utan åtgärd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera och överväga en möjlighet att skyndsamt överlämna mål eller ärenden till regeringen

I vissa mål eller ärenden kan det finnas anledning till en så skyndsam hantering för att förhindra allvarliga samhällskonsekvenser att målet eller ärendet bör överlämnas till regeringen skyndsamt för handläggning i Regeringskansliet för att regeringen ska få kontroll över tidsplanen för handläggningen. Ett krav på att prövningsmyndigheten ska överlämna ett mål eller ärende tillsammans med ett eget yttrande kan då framstå som mindre angeläget. Det finns därför anledning att överväga om det bör införas en möjlighet för regeringen att begära att ett mål eller ärende överlämnas utan eget yttrande.

Utredningen ska därför

- analysera och överväga hur en möjlighet för regeringen att begära att ett mål eller ärende överlämnas skyndsamt till regeringen kan utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera och föreslå ett genomförande av undantaget från MKB-direktivet för vissa verksamheter som prövas av regeringen

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) ställer krav på processen och på underlaget för miljöprövning av verksamheter och åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska enligt direktivet tillståndsprövas och det ska, inför prövningen, genomföras en miljökonsekvensbedömning. Inom ramen för denna bedömning ska det tas fram en

miljökonsekvensbeskrivning. Myndigheter, allmänhet och enskilda som är berörda ska få delta under processen, få insyn i projektet och få yttra sig. Om det är fråga om ett projekt som omfattas av direktivet och som bedöms medföra betydande miljöpåverkan omfattas det av krav på tillståndsprövning med miljökonsekvensbedömning.

Enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet får medlemsstaterna, efter en bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, besluta att inte tillämpa direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser om de anser att det skulle inverka negativt på dessa syften.

Enligt artikel 2.4 får medlemsstaterna även i undantagsfall besluta att ett visst projekt helt eller delvis ska undantas från föreskrifterna i direktivet. Bestämmelserna i artikel 7, om påverkan på andra medlemsstater, gäller dock även i sådana fall:

Medlemsstaterna ska i så fall

- a) undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig,
- b) 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,
- c) innan tillstånd ges, informera kommissionen om skälen för undantaget samt, när det är tillämpligt, bifoga de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

Kommissionen ska genast vidarebefordra de mottagna handlingarna till övriga medlemsstater. Kommissionen ska årligen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av denna punkt.

De senaste årens kriser har visat att det finns ett samhälleligt behov av att i vissa situationer snabbt kunna hantera brådskande tillståndsprövningar.

Utredningen ska därför

- analysera och föreslå ett genomförande som möjliggör införandet av undantagen i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda om frågor om kompensation till enskilda sakägare eller ersättning är undantagna från regeringens prövning

Yrkanden om kompensation till enskilda sakägare eller ersättning innefattar inte sådana politiska avvägningar mellan olika allmänna samhällsintressen att de av principiella skäl bör avgöras av regeringen. I stället är domstolarna bättre lämpade att hantera dessa frågor, bland annat eftersom de har möjlighet att fastställa en förlikning mellan parterna i de delarna av målet som gäller ersättning.

Av 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken framgår det att om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av samma anledning ska överlämnas till regeringen. Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. I förarbetena till detta stycke anges att i dessa fall avgörs ärendena av regeringen och de ska inte till någon del prövas av domstolen (prop. 1997/98:45, del 2, s. 235).

Frågan om vilken instans som ska pröva ett yrkande om rättegångskostnader från enskilda sakägare har avgjorts av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2018 ref. 47). Domstolen kom där fram till att ett yrkande som hade framställts i mark- och miljödomstolen om ersättning för rättegångskostnader föll utanför regeringens prövning av ett mål som har överlämnats enligt 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Det är i stället mark- och miljödomstolen som ska pröva ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader som uppkommit vid domstolen.

Utredningen ska därför

- ta ställning till om det bör tydliggöras att frågor om rättegångskostnader faller utanför regeringens prövning,
- ta ställning till om även andra typer av yrkanden om kompensation till enskilda sakägare eller ersättning inom ramen för en tillståndsprocess bör falla utanför regeringens prövning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda hur bestämmelser om avgifter för prövning och tillsyn i Sveriges ekonomiska zon ska utformas

Havsbaserad vindkraft är i dag en bransch under stor expansion. De havsplaner som regeringen har beslutat möjliggör en snabbare utbyggnad av 20–30 terawattimmar vindkraft per år. I samband med att havsplanerna beslutades fick Statens energimyndighet i uppdrag att tillsammans med andra berörda myndigheter peka ut lämpliga områden för att möjliggöra ytterligare 90 terawattimmar elproduktion per år till havs (M2022/00276).

Antalet ansökningar om tillstånd till anläggande av havsbaserad vindkraft har ökat de senaste åren, inte minst inom Sveriges ekonomiska zon, och kommer enligt prognosen att öka ytterligare. Till skillnad från vad som gäller för tillståndspliktiga verksamheter inom svenskt territorium saknas det i dag möjlighet att ta ut en avgift för prövning och tillsyn enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Utredningen ska därför

- föreslå ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda om regeringen bör pröva ärenden om Natura 2000-tillstånd för vindkraftsverksamhet i Sveriges ekonomiska zon

I ärenden där ett så kallat Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs för en verksamhet som är lokaliserad i Sveriges ekonomiska zon prövas i dagsläget frågan om Natura 2000-tillstånd av länsstyrelsen i det län som är närmast det berörda området. När det gäller vindkraftsverksamhet prövas verksamheten även av regeringen enligt dels 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, dels 3 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln i fråga om undervattenskablar som behövs för vindkraftsverksamheten.

Att regeringen fortsätter att pröva frågor om tillstånd till sådan verksamhet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och enligt lagen om kontinentalsockeln är rimligt mot bakgrund av ärendenas karak-

tär. Det är samtidigt viktigt att den sammantagna prövningen av en verksamhet sker så effektivt som möjligt, vilket kan motivera en samlad prövning. För att uppnå det syftet kan det vara lämpligt att regeringen prövar ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken när etableringen av en verksamhet även förutsätter tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om kontinentalsockeln. En sådan ändring skulle också överensstämja med kraven i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) som innebär att det ska göras en fullständig, exakt och slutlig bedömning i samlad form, när en ansökan om tillstånd avser en verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område (se NJA 2013 s. 613, punkterna 12–13 och däri refererade avgöranden av EU-domstolen). För att åstadkomma en snabb och enkel prövningsprocess är det däremot lämpligt att en annan myndighet än regeringen även fortsättningsvis bereder de aktuella ärendena.

Utredningen ska därför

- utreda och ta ställning till om regeringen bör pröva ärenden om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken när den verksamhet som ska prövas även är föremål för krav på tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon och 3 § lagen om kontinentalsockeln,
- utreda och ta ställning till om länsstyrelsen eller någon annan myndighet bör bereda tillståndsansökningar enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken och därefter, med eget yttrande, överlämna frågan till regeringen för prövning och beslut, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagets konsekvenser och redovisa dessa i enlighet med de krav på konsekvensbeskrivningar eller konsekvensutredningar som följer av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det innebär bl.a. att kostnader och andra konsekvenser ska bedömas för staten, kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare, rättighetsinnehavare och andra berörda aktörer samt att en bedömning av för-

slagens konsekvenser för miljön ska göras. Utredaren ska vidare redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt.

De offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas öka, ska förslag till finansiering redovisas.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, organisationer och pågående relevanta utredningar.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 oktober 2023.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:118

Tilläggsdirektiv till Regeringsprövningsutredningen (M 2022:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 augusti 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 7 april 2022 kommittédirektiv om regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning (dir. 2022:26). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 juni 2023. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 25 maj 2023 utvidgades uppdraget och utredningstiden förlängdes till den 31 oktober 2023 (dir. 2023:69).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 5 februari 2024.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [x]
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXX. [x]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Försvarsdepartementet

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXX. [x]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda
mot våld, hot och trakasserier. [1]
Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
Förbättrad ordning och säkerhet
vid förvar. [5]
Ett säkrare och mer tillgängligt
fastighetsregister. [7]
Preskription av avlägsnandebeslut och vissa
frågor om återreseförbud. [10]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en
ändamålsenlig regeringsprövning på
miljöområdet. [x]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida
generationer. Nationell strategi för att
stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034.
[3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för
effektivare hantering av kommande
vacciner. Del 1 och 2. [2]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhets-
förlagd utbildning – långsiktiga
åtgärder för sjuksköterskeprogrammen.
[9]

Utrikesdepartementet

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXX. [x]