

Mark- och miljööverdomstolen

Miljödepartementet

Remissvar över SOU 2022:33 – Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen

Regeringskansliets remiss diarienummer M2022/01389

Sammanfattande bedömning

Det är positivt att åtgärder vidtas för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. Vissa av de föreslagna ändringarna är omfattande och kommer få stor praktisk betydelse. Det har inte varit möjligt för Mark- och miljööverdomstolen att inom ramen för ett remissförfarande bedöma förslagen och dess konsekvenser fullt ut. Utifrån den granskning som Mark- och miljööverdomstolen har haft möjlighet att göra och inom det område som kan beröra domstolens verksamhet, lämnar Mark- och miljööverdomstolen följande kommentarer. Rubrikerna i yttrandet motsvarar betänkandets rubriksättning.

Enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån

Systematiken kring tillstånds utformning och villkor är komplex och det kan vara komplicerat att i enskilda fall bedöma exempelvis rättskraftens omfattning när det gäller ett tillstånds allmänna villkor. Ett konkret åtagande från verksamhetsutövaren kan genom det allmänna villkoret vara lika bindande som övriga villkor. En reglering som bygger på en uppdelning mellan det allmänna villkoret och de särskilda villkoren kan i det avseendet ses som problematisk. Vidare kan det vara svårt att förstå innebörden av att ändringen ”ryms” eller ”inte ryms” inom det allmänna villkoret och därmed vad som utgör en ändring. Detta innebär att utredningsbetänkandet i denna del är svårt att överblicka och kan medföra konsekvenser som inte är avsedda. Det är därför viktigt att noga överväga hur detta förslag ska hanteras vidare.

Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor

De föreslagna reglerna kring obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna villkor har stora likheter med reglerna för moderna villkor för vattenkraft. Dessa regler är fortfarande nya och har ännu inte börjat tillämpas i full utsträckning. Eftersom regelverk inom miljörätten ofta är komplexa och komplicerade kräver förändringar att noggranna och djupgående överväganden görs innan de införs.

Ett tillstånd ska innehålla bestämmelser om verksamhetens omfattning och bestämmelser om de villkor som ska gälla för verksamheten (se 22 kap. 25 § första stycket 2 och 6–13 miljöbalken). För mål som prövas enligt miljöbalken finns det alltså en skillnad mellan bestämmelser som avser verksamhetens omfattning och sådana som avser villkor för verksamheten. I förslaget till 9 kap. 16 § och 24 kap. 10 § miljöbalken talas om villkor och bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön. Det finns alltså en otydlighet i fråga om vilka bestämmelser i ett tillstånd som ska omprövas vid en omprövning för moderna miljövillkor och vad som är en bestämmelse om verksamhetens omfattning respektive ett villkor för hur verksamheten får bedrivas. Det kan noteras att omprövning av ett tillstånd enligt 24 kap. 5 § miljöbalken kan avse både bestämmelse om verksamhetens omfattning och villkor för verksamheten.

I utredningsbetänkandet föreslås vidare att utöver obligatorisk omprövning av miljöfarliga verksamheter vart fjortonde år ska tillsynsmyndigheten göra översyn av tillstånd vart tionde år och bedöma om det finns ett behov av omprövning av tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Tillsynsmyndigheten ska redovisa sin bedömning skriftligen och lämna den till verksamhetsutövaren. Det framstår som att ett omfattande arbete kan komma att behövas relativt ofta. Den föreslagna bestämmelsen väcker även frågor kring vad som händer om tillsynsmyndigheten anser att det finns ett behov av omprövning av tillståndet och vilken juridisk status tillsynsmyndighetens redovisning har.

Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning

För att avgöra ett mål utan huvudförhandling föreslår utredningen att målets omfattning och svårighetsgrad ska vara styrande. Det kan vara problematiskt att bedöma om ett mål är svårt eftersom det kan ta sikte på rättsliga frågor, bevisfrågor eller sakomständigheter. Även vissa mål som behandlar komplicerade rättsliga frågor kan vara lämpliga att avgöra utan huvudförhandling. Mark- och miljööverdomstolen noterar att en utformning likt rättegångs-

balkens regler skulle kunna passa (42 kap. 18 § första stycket 5 rättegångsbalken).

Mark- och miljööverdomstolen är tveksam till kravet på att en kungörelse alltid ska innehålla uppgift om att målet kan komma att avgöras på handlingarna. I vissa fall är det självklart att det saknas förutsättningar att avgöra målet på annat sätt än efter huvudförhandling.

Mark- och miljööverdomstolen anser att det behöver tydliggöras vad som menas med att en komplettering till ansökan ska kunna krävas in som en konsoliderad version och noterar att ordet konsoliderad främst används för att beskriva en författning som har försetts med uppdateringar.

Enligt förslaget ska en ansökan kunna avvisas så snart som ett föreläggande om komplettering inte följs. Jämfört med rättegångsbalksmål där ansökningsavgiften oftast är låg i förhållande till prövningsavgiften vid miljöbalksmål riskerar en sådan ändring att få oproportionerliga resultat, trots att det enligt lagkommentaren fortfarande ska vara möjligt att underlåta att avvisa en ansökan om bristen endast är liten. Det kan ifrågasättas varför mark- och miljömålen i detta avseende ska skilja sig från mål som handläggs enligt rättegångsbalken.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om muntlig förberedelse ska ges en plats i början av 22 kap. miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen anser att det finns skäl att överväga denna fråga ytterligare, särskilt sett i relation till den systematik som följer av rättegångsbalken och det pedagogiska värdet av att miljöbalkens processuella bestämmelser i så stor utsträckning som möjligt liknar rättegångsbalkens regler, både till utformning och systematik.

Angående tidsplaner anser Mark- och miljööverdomstolen att en effektiv handläggning kan främjas av att det finns någon form av tidsplan för varje mål. På så sätt kan långa anstånd motverkas och parterna behöver inte sväva i ovisshet när ett mål kan förväntas avgöras. Samtidigt instämmer domstolen i de problem som har presenterats vid intervjuer som har hållits med domare vid mark- och miljödomstolarna. Med hänsyn till målens indispositiva karaktär och att det saknas påtryckningsmedel jämfört med mål som handläggs med stöd av rättegångsbalken kan det vara svårt att tidigt i ett måls handläggning bilda sig en uppfattning kring vad som är en rimlig tidsåtgång för ett mål. Mark- och miljööverdomstolen anser därför att det finns ett värde av att tidsplaner tillåts användas på det sätt som framstår som mest ändamålsenligt i det enskilda fallet.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i utredningens förslag att det inte bör införas något förtursförfarande för vissa typer av ärenden.

Konsekvensanalys

Det tycks saknas en analys för vilka ökade kostnader som Mark- och miljööverdomstolen kan få av förslaget.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättsrådet Henrik Löv, tekniska rådet Annika Billstein Andersson, hovrättsrådet Li Brismo och tf. hovrättsassessorn Simon Nesterud, även föredragande.

Henrik Löv

Simon Nesterud