

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 områdesskydd som i dag överklagas till regeringen föreslår utredningen att besluten om områdesskydd 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 tillåtlighetsprövas 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 tillåtlighetsprövningen 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 tillåtlighetsprövning 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 tillåtlighetsprövningen 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 prövningsordning som ger förutsättningar för en snabb och effektiv tillståndsprövning 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 tillståndsprovningen ska anpassas för att möjliggöra en snabb och effektiv provning 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 provningen av Natura 2000-tillstånd. Efter att ansökan handlagts enligt det särskilda förfarandet, ska miljöprövningsdelegationen med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för provning.

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.

