

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## **Remissyttrande från Skogsindustrierna avseende Miljöprocessutredningens huvudbetänkande, Miljöprocessen, SOU 2009:10, Dnr 2009/524/R**

*Skogsindustrierna är massa-, pappers- och den trämekaniska industrins bransch- och arbetsgivarorganisation och företräder ett 60- tal massa- och papperstillverkare inom 28 företag/koncerner och ca 140 sågverk i ett 70- tal företag/ koncerner. Värdet av exporterade skogsindustriprodukter uppgick 2008 till ca 130 miljarder kr.*

### **Sammanfattning**

Skogsindustrierna är både frustrerat och besviket över de förslag som utredningen lagt fram. Utredaren synes helt har bortsett från näringslivets intressen och de problem som under utredningens gång vid upprepade tillfällen påtalats med de föreslagna förändringarna. Även om utredaren känt sig förhindrad att lägga förslag som avviker från direktiven borde han dock redovisat den kritik och de nackdelar som förslagen kommer att leda till. Det får även anses framgå av direktiven att förslag som kan leda till längre handläggningstider inte skall lämnas. Därvid räcker det inte med att endast förtiga de synpunkter och invändningar som förekommit. Flytten av tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter kommer inte att leda till annat än sämre kvalitet i prövningen i första instans och längre handläggningstider. Förslaget att fasa ut Högsta domstolen som prejudikatinstans är anmärkningsvärt inom ett så pass omfattande och komplicerat rättsområde som miljörätten. Miljööverdomstolen vid Svea hovrätt kan aldrig ersätta Högsta domstolen som prejudikatinstans, utan att det blir en försämring. Skogsindustrierna avstyrker således bestämt Miljöprocessutredningens förslag.

Nedan kommer dispositionen i betänkandet att följas. Detta gör att det kommer att förekomma en del upprepningar, men Skogsindustrierna antar att det är den här uppställningen som departementet vill ha för att kunna sammanställa remissynpunkterna.

### **3.2 Överväganden och förslag**

#### **3.2.1 Prövningsmyndigheternas uppgifter, antal och lokalisering**

Skogsindustrierna motsätter sig att tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, som idag prövas av miljödomstol i första instans, flyttas ner till särskilda miljöprövningsmyndigheter knutna till vissa länsstyrelser. Utredningens direktiv i detta avseende har förvisso varit väldigt hårt styrande, men det övergripande målet med att tillsätta utredningen har dock, såvitt

Skogsindustrierna förstår saken, varit att effektivisera miljöprövningen och att handläggningstiderna inte får påverkas negativt. Detta är dock omständigheter som utredaren helt valt att bortse ifrån.

Om man fokuserar på de praktiska konsekvenserna av utredningens förslag i denna del innebär det att prövningen av B-verksamheter flyttas från nuvarande Miljöprövningsdelegationer (MPD) vid respektive länsstyrelse samt att prövningen av A-verksamheterna och vattenverksamheterna flyttas ner från miljödomstolarna till fem miljöprövningsmyndigheter.

För B-verksamheterna innebär det att prövningsmyndigheten, i vart fall på pappret, kan få en något mera självständig ställning och att kompetensen eventuellt kan öka något. Det mest sannolika är dock att förändringen endast kommer att innebära att beslutsfattarna kommer att flytta lite längre bort och att de redan långa handläggningstiderna blir något längre. För A-verksamheterna och vattenverksamheterna innebär förändringen att dagens självständiga och oberoende prövning i miljödomstol kommer att ersättas med en prövning där ärendet skall beredas av sökandens motpart, d.v.s. länsstyrelsen, som också skall skriva förslag till beslut. Det är därmed i princip samma otillfredsställande ordning som idag råder på MPD, med den skillnaden att de formella beslutsfattarna inte skall vara anställda vid länsstyrelsen.

Nuvarande ordning i MPD är inte rättssäker i den mening att prövningen sker i ett oberoende och självständigt organ, utan av den myndighet som också är sökandens motpart. Detta är förvisso det normala inom förvaltningsrätten, men innebär en svagare ställning för den enskilde. När det gäller miljörätten, inklusive vattenrätten, kan det allvarligt ifrågasättas om detta förfarande är lämpligt vid tillståndsprövning. För det första innehåller miljörätten ett ovanligt stort mått av skälighetsbedömningar och praxis har stor betydelse för utfyllnad av de materiella rättsreglerna och för det andra gäller prövningarna inte sällan mycket stora investeringar som har avgörande betydelse inte endast för den enskilde företagaren utan även för dennes anställda och omgivningen. För det tredje är tidsfaktorn ofta av avgörande betydelse för om en investering skall göras och var den skall göras.

Det finns således starka skäl för att prövningen i första instans bör ske i en från partsintressen oberoende domstol eller dito miljöprövningsmyndighet, som t.ex. nuvarande miljödomstolar eller miljötillståndsverken i Finland.

Dagens miljöprövning i MPD håller inte den kvalitet som behövs och har inte heller ett önskvärt oberoende i förhållande till länsstyrelsen som part. I de allra flesta fall är MPD:s beslut identiskt med länsstyrelsens yttrande/förslag till beslut. I miljödomstolarna är det däremot ovanligt med en sådan följsamhet mot något partsintresse.

Handläggningstiderna är en fråga som inte uppmärksammats av utredaren i någon omfattning. Enligt uppgift i betänkandet är den genomsnittliga handläggningstiden 330 dagar i MPD och då är hälften av de prövningarna tillståndsprövningar. Det är inte djärvt att anta att tillståndsprövningarna av B-verksamheter tillhör de mer omfattande av de ärenden som MPD prövar. Därmed finns det skäl att anta att handläggningstiderna i dessa ärenden är något längre än ett år i genomsnitt. De prövningar som idag sker i miljödomstol i första instans är dock avsevärt mycket mer omfattande och komplicerade. Skall det göras en viktning, torde det vara en fråga om en faktor 3-5 i förhållande till prövningen av B-verksamheter. En normal handläggningstid i miljödomstol kan idag vara mellan 8-15 månader.

Enligt utredarens förslag skall bemanningen vid de fem föreslagna miljöprövningsmyndigheterna vara åtminstone två jurister och två tekniska experter vid varje myndighet. Därtill skall det även finnas viss egen kansli-personal. Beredningen skall dock i huvudsak skötas av länsstyrelsepersonal som det får förstås.

Om man enbart ser till den miljöprövningsmyndighet som föreslås lokaliseras till Göteborg är avsatt tid för MPD-ordföranden i Västra Götaland 1,2 i årsarbetstid räknat, 0,1 i Halland och 0,1 i Värmland. Med den nya indelning som föreslås kommer något fler ärenden, bl.a. från Skåne, att föras till miljöprövningsmyndigheten utöver de A-verksamheter och vattenverksamheter som skall flyttas dit. Utifrån redovisade siffror skall denna ökning av ärendeantalet hanteras med bråkdelen av en tjänst (0,6). Detta kan inte leda till annat resultat än att de redan långa handläggningstiderna kommer att förlängas. För år 2007 var enligt av utredaren redovisad statistik handläggningstiderna i Halland 320 dagar i snitt, i Västra Götaland 394 dagar och Värmland 371 dagar. För en A-verksamhet kan man då räkna med en handläggningstid om minst ett par år, troligen längre.

Skogsindustrierna kan således inte se några fördelar med den föreslagna myndighetsorganisationen. Frågan måste innan eventuella beslut fattas om ändringar genomlysas på ett vederhäftigt sätt som även beaktar näringslivets intressen av rättssäkra avgöranden redan i första instans och rimliga handläggningstider.

### **3.2.2 Prövningsmyndigheternas organisation**

Som ovan angetts är Skogsindustrierna kritiska till att miljöprövningsmyndigheterna blir beroende av beredningspersonal vid länsstyrelserna. Denna kritik träffar även det förhållande att myndigheterna skall vara samlokaliserade med vissa länsstyrelser. Denna symbios borgar inte för självständighet och integritet. Länsstyrelserna får med detta system ungefär samma dubbelroll som man har idag vid MPD-prövningen. Problemet förstärks emellertid genom att även A-verksamheterna kommer att prövas i de nya miljöprövningsmyndigheterna. Hittills har Naturvårdsverket inte agerat i någon

omfattning i B-ärenden. När det gäller A-ärenden är man dock ofta aktiv som part och dessutom en mycket radikal pådrivare i tolkningen av miljöbalken. Om prövningen av A-verksamheter flyttas ner till länsstyrelsenivå vid miljöprövningsmyndigheterna kommer Naturvårdsverket att uppträda som part samtidigt som verket är överordnad tillsynsvägledande myndighet i förhållande till länsstyrelsens handläggare som skall bereda ärendena. Det är svårt att se att länsstyrelsehandläggaren skall kunna uppträda med den självständighet och integritet som krävs i förhållande till Naturvårdsverket för att prövningen skall vara rättssäker och kunna vinna respekt.

Skogsindustrierna ser således en stor risk för att opartiskheten i prövningen kommer att trängas undan av de berörda myndigheternas egna intressen och ambitioner på det miljörättsliga området. Obalansen i prövningen kommer att bli synnerligen besvärande.

När det gäller myndigheternas bemanning och handläggningstiderna har det berörts ovan under 3.2.1.

Om man vill effektivisera handläggningen av tillståndsärenden är det märkligt att medlet för detta blir att flytta ner prövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter till länsstyrelsenivån och därmed skapa ytterligare en överinstans utan krav på prövningstillstånd. Enligt utredaren skall dessutom miljöprövningsmyndigheten och miljödomstolen i princip ha samma sammansättning. Enda skillnaden är att beredningen av ärendena i miljöprövningsmyndigheten skall utföras av ett partsintresse. Denna förändring kan inte med bästa vilja uppfattas som någon effektivisering. För att sedan begränsa antalet instanser väljer utredaren att ta bort Högsta domstolen. Lite tillspetsat innebär således förslaget att vi får miljöprövningsmyndigheter vid ett antal länsstyrelser och förlorar Högsta domstolen som prejudikatinstans. En sådan förändring kan inte betecknas som annat än rent huvudlös.

### **3.2.3 Alternativt förslag till prövningsmyndigheternas organisation**

Samma kritik som ovan gör sig gällande även här.

## **4.2 Överväganden och förslag**

### **4.2.1 Hanteringen av civilrättsliga frågor i den nya prövningsorganisationen**

Skogsindustrierna har ovan framfört allvarlig kritik mot förslaget att flytta ner förstainstansprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter. Ett av argumenten mot förslaget är att handläggningstiderna kommer att förlängas. Att dela upp prövningen av vattenverksamheter i två delar avseende å ena sidan tillstånd och särskilda tvångsrätter och å andra sidan övriga civilrättsliga frågor innebär inga materiella fördelar, utan leder tvärtom till fler processer och en mer komplicerad handläggning.

Genom uppdelningen skapas också en märklig uppdelning beträffande praxisbildningen. De mer ovanliga frågorna om ersättning m.m. kan komma att prövas av Högsta domstolen, eftersom dessa mål börjar i miljödomstolen. Merparten av den miljörättsliga regleringen skulle däremot sakna egentlig prejudikatinstans, eftersom dessa mål skulle stanna i Miljööverdomstolen.

Att försvara uppdelningen av den vattenrättsliga prövningen med att ett besvärligt regelverk kommer att tvinga fram frivilliga lösningar (se sid. 324 i betänkandet) ter sig minst sagt anmärkningsvärt.

Skogsindustrierna anser sammanfattningsvis att förändringen inte bör genomföras då det helt saknas praktiska skäl för densamma. Ska förstainstansprövningen flyttas till myndighet istället för att ligga kvar på domstol krävs ett mer genomarbetat underlag samt en lösning som är ägnad att även leda till förenklingar och effektiviseringar för enskilda och verksamhetsutövare.

#### **4.2.2 Alternativt förslag med bibehållen samlad prövning**

Att hålla samman prövningen är bättre än att dela upp den. Problemet med bristande kompetens och förlängda handläggningstider kvarstår dock, varför nuvarande ordning är mer effektiv. Överklagandedekjan blir också mer tidsödande, eftersom alla mål kommer att kunna prövas i miljödomstol utan krav på prövningstillstånd jämfört med dagens ordning där prövningstillstånd krävs redan i andra instans.

#### **4.2.3 Rättegångskostnader**

Skogsindustrierna har inga synpunkter.

### **5.2 Överväganden och förslag**

Skogsindustrierna har inga synpunkter

### **6.2 Överväganden och förslag**

Skogsindustrierna har inga synpunkter.

### **7.2 Överväganden och förslag**

Avsnittet om förfarandet i de tilltänkta tillståndsmyndigheterna är kort och vittnar inte om någon större vilja till fördjupning eller förståelse för hur miljöprövningen fungerar i praktiken.

Ett av de grundläggande problemen med dagens prövning i MPD är att sökanden inte har något grepp om hur ärendet förs framåt och att det saknas en naturlig slutpunkt likt huvudförhandlingen i miljödomstolarna.

Handläggningen i miljödomstolarna är betydligt mera effektiv än handläggningen i MPD. Detta beror dels på att miljödomstolarna har en bättre kompetens, dels på att hanteringen är mera strukturerad och dels på att det finns en naturlig slutpunkt för handläggningen av ett mål i form av en muntlig förhandling. Efter nämnda förhandling ska domstolen meddela dom inom två månader. Detta är en mycket viktig bestämmelse för att skapa förutsägbarhet för sökanden och inte minst för att det effektiviserar handläggningen och förhindrar att mål blir liggande, vilket tyvärr är alltför vanligt i MPD.

Skogsindustrierna har, eftersom man avstyrker förslaget om nedflyttning av A-verksamheterna och vattenverksamheterna, inte i detalj studerat de föreslagna handläggningsreglerna, men med hänvisning till ovanstående är det en nödvändighet att rätten till muntlig förhandling blir starkare än vad som föreslås samt att det införs en regel om att beslut skall meddelas senast två månader efter sådan förhandling. Sammanträde är ofta nödvändigt för att undvika missförstånd och för att kunna närmare beskriva tekniska sammanhang. För närvarande finns det dock ingen sådan tradition på myndighetssidan, varför det är nödvändigt att skärpa kravet på sammanträde.

Sammanträde bör hållas i alla fall då enskild part begär det om det inte är uppenbart obehövligt och skulle försena ett avgörande av ärendet. Vidare bör en regel införas om att beslut skall meddelas senast två månader efter att sammanträdet avslutats. Skogsindustrierna är fullt medvetet om att detta förfarande strider mot den förvaltningsrättsliga traditionen. I detta fall är det emellertid nödvändigt dels för att undvika materiellt oriktiga beslut på grund av bristande teknisk kunskap hos tillståndsmyndigheten dels för att i någon mån stävja de förlängda handläggningstider som utredningens förslag till nedflyttning kommer att leda till.

## **8.2 Överväganden och förslag**

### **8.2.1 Samlokalisering**

Skogsindustrierna har ingen erinran mot förslaget att slå samman fastighetsdomstolarna med miljödomstolarna.

### **8.2.2 Undantag från samlokalisering**

Skogsindustrierna har ingen synpunkt på förslaget.

## 9.2 Överväganden och förslag

### 9.2.1 Principiellt ställningstagande

Bortsett från att Skogsindustrierna avstyrker utredningens förslag om nedflyttning av tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter samt den tidigare förslagna omotiverade flytten av PBL-målen har Skogsindustrierna inget principiellt emot en ny lag med handläggningsregler för miljödomstolarna.

En tillämpning av såväl förvaltningsprocesslagen som ärendelagen skulle kräva en hel del kompletterande särregleringar. Om någon av lagarna ändå skulle tillämpas i stället för den föreslagna samlade regleringen ligger det närmast till hands att tillämpa förvaltningsprocesslagen eftersom de mål som miljödomstolarna avses hantera till helt övervägande delen faktiskt är förvaltningsmål. Det principiella dilemmat ligger i att statsmakten valt att lägga en stor grupp förvaltningsmål på de allmänna domstolarna och inte i att dessa domstolar tillämpar förvaltningsprocesslagen i dit överklagade mål. De principiella argumenten för att tillämpa ärendelagen är svaga. Att det skulle vara mer naturligt för en tingsrättsdomare att tillämpa ärendelagen som är anpassad för ärenden i tingsrätt talar snarare för att miljömålen aldrig skulle ha förts till de allmänna domstolarna. Anledningen till att det ändå blev på det sättet var att vattenmålen handlades inom tingsrättsorganisationen. Miljömålen skiljer sig dock markant från de ärenden i form av utseende av boutredningsman m.m. som handläggs enligt ärendelagen. Ännu märkligare skulle det vara att ändra processordning från förvaltningsprocesslagen till ärendelagen för PBL-målen med hänsyn till den mängd praxis som utarbetats av Regeringsrätten inom ramen för förvaltningsprocesslagen. När det gäller PBL-målen är det överhuvudtaget gåtfullt varför dessa mål alls skall flyttas från förvaltningsdomstolarna. Prövningen där fungerar väl och några samordningsfördelar med miljömålen existerar inte. Även om det hade funnits sådana samordningsfördelar hade de inte kunnat realiseras med de förslag som föreligger där ett miljömål och ett PBL-mål kan samordnas först i andra respektive tredje instans. Det enda som dessa ogenomtänkta förslag kommer att leda till är längre handläggningstider och att en förvaltningsrättslig domstolsorganisation byggs upp inom ramen för de allmänna domstolarna och att prejudikatbildningen förstörs.

### 9.2.2 Lagens tillämpningsområde

Om de olyckliga nedflyttningarna av prövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter samt flytten av PBL-målen skall göras har Skogsindustrierna ingen erinran mot den nya lagens tillämpningsområde.

I grunden är således hela den föreslagna förändringen poänglös, men om den skall genomföras är den föreslagna processlagen i vart fall inte en sämre ordning än de övriga alternativ som står till buds.

### **9.2.3 Domstolarnas namn**

Domstolarnas namn är en i sammanhanget ointressant fråga när så pass allvarliga förändringar som föreslås står på spel. För Skogsindustrierna saknar det således betydelse vad domstolarna kallas. Det är vad de ska göra som är intressant.

### **10.2 Överväganden och förslag**

Utredningens förslag om utökad ensamdomarbehörighet är bra och tillstyrks av Skogsindustrierna.

När det gäller PBL-målen är Skogsindustrierna skeptiska till att det skulle finnas ett behov av att även ha miljöråd/tekniska ledamöter med byggnadsteknisk kompetens och/eller plan-/planeringskompetens. Hittills har det inte behövts vid prövning i länsrätt och kammarrätt. I de, som Skogsindustrierna bedömer det, fåtaliga fall där särskild expertkompetens kan behövas borde det räcka med att kunna begära in yttrande från någon sakkunnig.

Skogsindustrierna ifrågasätter också det minst sagt märkliga uttalandet från utredarens sida om att de sakkunniga ledamöternas kompetens inte skulle behöva vara inriktad mot tekniska ämneskunskaper utan att det skulle vara lika relevant med administrativ kompetens och lång erfarenhet i största allmänhet. En sådan nämndemannafiering av de sakkunniga ledamöterna tar Skogsindustrierna starkt avstånd ifrån. Däremot finns det ett problem om det skall vara olika pooler av sakkunniga/särskilda ledamöter för miljöprövningsmyndigheterna och miljödomstolarna. Skogsindustrierna ifrågasätter starkt om det kommer att gå att få ihop så många tillräckligt kompetenta ledamöter. Möjligen kan det vara bakgrunden till utredarens försök att tona ner kompetenskravet. Det hade dock varit mer relevant att ifrågasätta om det är rationellt att ha två instanser – miljöprövningsmyndigheterna och miljödomstolarna – med i princip samma kompetens enligt utredarens förslag där den ena skall överpröva den andra. En mer logisk och rationell ordning är den vi har idag för A-verksamheter och vattenverksamheter eller den ordning som finns i Finland med miljötillståndsverk och Vasa förvaltningsdomstol samt Högsta förvaltningsdomstolen som sista instans.

### **11.1 Forumbestämmelser**

Skogsindustrierna har ingen erinran i sig mot den föreslagna forumsbestämmelsen.

### **11.2 Vitesmål**

Skogsindustrierna har ingen erinran mot förslaget.



### **11.3 Handläggningen av mål som har överklagats till miljödomstol**

Skogsindustriernas principiella inställning har redovisats tidigare.

#### **11.3.2 Enskilds motpart**

Att länsstyrelsen blir den enskildes motpart är naturligt istället för miljöprövningsmyndigheten. Detta understryker dock vikten av att länsstyrelsepersonal inte skall bereda och i realiteten avgöra tillståndsärendena i första instans genom att skriva förslag till beslut.

#### **11.3.3 Allmänna handlägningsregler**

Eftersom Skogsindustrierna avstyrker förslaget att flytta ned tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter har någon mera noggrann genomgång av handlägningsreglerna inte skett.

Beträffande överklagandefrekvensen är det dock inte sannolikt att den kommer att vara så låg som 20 % för A-verksamheter och vattenverksamheter. Dessa ärenden kommer att vara avsevärt mycket mer komplicerade än de relativt enkla ärenden som idag avser B-verksamheter och som prövas MPD. Det troliga är att mer än 50 % kommer att överklagas i någon del. Sedan är det en annan sak att antalet mål till följd av nedflyttningen rent allmänt sannolikt kommer att minska. Efter införandet av miljöbalken har antalet A-mål minskat till mindre än hälften jämfört med vad som tidigare var fallet. Det är inte orimligt att vi kommer att få se något liknande nu med de försämringar som föreslås.

#### **11.3.4 Sammanträden och bevisning m.m.**

Se ovan vid 11.3.3.

#### **11.3.5 Avgörande av mål m.m.**

Det måste finnas en bestämmelse om tid för doms avkunnande efter muntlig förhandling. Om muntlig förhandling avses jämföras med huvudförhandling är en hänvisning till 17 kap. 9 § RB tillfyllest. Om inte måste någon form av särreglering ske. Den föreslagna lagen är inte tydlig på denna punkt.

#### **11.3.6 Förening av mål**

Se ovan vid 11.3.3.

### **11.4 Särskilda rättsmedel**

Se ovan under 11.3.3.

### **11.5 Särskilda överväganden om fastighetsbildningsmål och mål enligt miljöbalken**

Se ovan vid 11.3.3.

### **11.6 Rättegång i Miljööverdomstolen**

Skogsindustrierna har inga synpunkter.

### **12.2 Överväganden och förslag**

Regeringen har tidigare i prop. 1988/89:78 – Högsta domstolen och rättsbildningen – angett att förbud mot överklagande till Högsta domstolen måste inskränkas till ganska klart avgränsbara delar av det juridiska området och att målen skall vara relativt sett mindre betydelsefulla. Det är därvid en fördel om målen är av masskaraktär.

Att hävda att tillämpningen av miljöbalken och PBL skulle vara av mindre betydelse eller att målen skulle vara av masskaraktär är inte med bästa vilja möjligt att påstå. Tvärtom passar nämnda lagstiftning synnerligen illa in på de målgrupper där fullföljdsförbud eller ventil skulle kunna komma ifråga. Miljölagstiftningen är en lagstiftning i stark tillväxt och som omfattar både svåra och betydelsefulla frågeställningar. Behovet av en stabil prejudikatbildning är därför av grundläggande betydelse för att bl.a. skapa förutsägbarhet i rättstillämpningen.

Miljööverdomstolens dömande har hittills varit svajigt och i flera viktiga principfrågor har också Högsta domstolen frångått Miljööverdomstolens bedömning. Att ta bort Högsta domstolen som prejudikatinstans för de viktiga miljömålen om tillstånd och endast behålla Högsta domstolen som sista instans för en rad närmast perifera måltyper om utdömande av vite samt ersättningsfrågor etc. som startar i miljödomstol vore att kraftigt nedvärdera miljörätten som rättsområde. Ett av problemen med dagens ordning är att viktiga delar av miljörätten inte har kunnat komma under Högsta domstolens prövning, som t.ex. reglerna om förorenade områden och efterbehandling.

Att vi i framtiden skulle få en ordning där de väsentliga målen stannar i hovrätten medan endast vissa perifera frågor som startar i miljödomstol skulle kunna prövas av Högsta domstolen framstår som helt bakvänt och närmast absurt om man tar miljörätten på allvar.

Skogsindustrierna motsätter sig således starkt det föreslagna fullföljdsförbudet till Högsta domstolen. Att införa ett system med förstärkt sammansättning i Miljööverdomstolen är ingen lösning som kan ersätta Högsta domstolen som prejudikatinstans. Miljööverdomstolen är inordnad i hovrättsorganisationen och skall inte fungera som prejudikatinstans. Att utöka antalet domare i vissa mål gör

inte domstolen mer lämplig som prejudikatinstans. Det är endast ett konstlat sätt att försöka ge domstolen och dess avgöranden mer auktoritet. Faktum kvarstår att miljörätten är ett så pass viktigt rättsområde att Högsta domstolen skall vara prejudikatinstans.

Den möjlighet för Miljööverdomstolen att lyfta vissa frågor till Högsta domstolen som utredaren föreslår är olämpligt. För det första är det osannolikt att Miljööverdomstolen i någon omfattning skulle vilja avhända sig den prejudikatroll man fått bl.a. på grund av den märkliga kritik som utredaren riktat mot Högsta domstolens bristande kompetens som prejudikatinstans och för det andra skulle klaganden inte få någon möjlighet att klaga på ett beslut från Miljööverdomstolen att inte låta Högsta domstolen pröva en fråga. Ett sådant system skulle allvarligt undergräva tilltron till rättssystemet och vara till stor skada för prejudikatbildningen.

Skogsindustrierna delar inte utredningens uttalanden om att en möjlighet till prövning i Högsta domstolen skulle innebära något allvarligt hinder mot igångsättning av angelägna verksamheter eller projekt. Regelmässigt yrkas att tillståndsdomar/-beslut skall gälla utan hinder av att de inte vunnit laga kraft. Med hänsyn härtill och då det främst är verksamhetsutövare som hittills begärt prövning i Högsta domstolen är detta argument från utredarens sida häpnadsväckande. Skogsindustrierna anser inte heller att utredningens argument om kostnadsökningar för samhället och för enskilda kan tillmätas något avseende. Kostnadsökningen är inte stor för enskilda för denna prövning och bör inte heller vara alltför betungande för samhället. Däremot ligger det ett stort värde i väl utformade prejudikat.

Vidare är det rättsfrågor som skall prövas av en prejudikatinstans och inte tekniska frågor. Att som utredaren gör ifrågasätta Högsta domstolens kompetens att vara prejudikatinstans av det skälet att domstolen saknar tekniska ledamöter är märkligt. Jämförelsen med finska förhållanden haltar också då det inte krävs prövningstillstånd för mål i Högsta förvaltningsdomstolen i Finland. Den har därmed inte den renodlade prejudikatroll som Högsta domstolen och Regeringsrätten har i Sverige.

Det är även märkligt att prejudikatintresset inom miljörettens område inte skulle vara tillräckligt för prövning i Högsta domstolen. Utredaren anger här att prejudikatintresset i ett mål skall ha betydelse även utanför miljörätten och miljödomstolarnas kompetensområde för att Miljööverdomstolen skall lyfta frågan till Högsta domstolen. I sådana fall borde det väl snarare vara av mindre intresse att lyfta frågan. Prejudikatintresset bör naturligtvis primärt vara inriktat på miljörättsliga frågeställningar och inte frågor av mer allmän juridisk natur.

Sammanfattningsvis kan Skogsindustrierna inte förstå varför det skulle vara så angeläget att dra undan förutsättningarna för prejudikatbildningen på miljörettens område. Den föreslagna modellen tillsammans med nedflyttningen av prövningen

av A-verksamheter och vattenverksamheter skulle allvarligt försämra förutsägbarheten och skada tilltron till det miljörättsliga systemet.

### **13.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Med den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen kommer i princip alla inneliggande ärenden och mål vid MPD och miljödomstolarna att överlämnas till de föreslagna miljöprövningsmyndigheterna. Detta kommer med den ringa bemanning och beroendet av länsstyrelsernas handläggningsresurser att oundvikligen leda till mycket omfattande tidsfördröjningar i meddelandet av nya tillstånd och avgörandet av uppskjutna frågor som prövningsmyndigheterna kommer att ha att hantera. Detta kommer att leda till mycket stora problem för näringslivet om det sammanfaller med en uppåtgående konjunktur. Företagen kommer då effektivt att hindras från att göra angelägna investeringar på grund av långa handläggningstider.

Till saken hör även att de ansökningsmål som idag ligger i miljödomstol kommer att få en längre överklagandekedja jämfört med vad som nu gäller i enlighet med vad som ovan angetts. Även detta är således en försämring som utredaren överhuvudtaget inte reflekterat över.

Förändringen kommer således att leda till längre handläggningstider i första instans och en mer tidsödande överklagandekedja. Hur länge den ärendepuckel som uppstår kommer att finnas kvar är svårt att bedöma, men troligen flera år.

### **13.2 Konsekvenser av utredningens förslag**

Att handläggningstiderna skulle bli kortare för små och medelstora företag finns det inga som helst belägg för. Tvärtom tyder den bemanning som utredaren tänkt sig avseende de nya myndigheterna och ökat behov av längre resor på att handläggningstiderna kommer att bli längre. I ett kort perspektiv kommer de att bli avsevärt mycket längre i samband med den stora flytt av pågående mål som föreslås.

För A-verksamheter och vattenverksamheter är det ett faktum att handläggningstiderna kommer att öka avsevärt genom längre överklagandekedja och mindre och kompetensmässigt svagare prövningsmyndigheter i första instans. I det korta perspektivet kommer detta att vara särskilt accentuerat med hänsyn till den ärendepuckel som kommer att uppstå. På längre sikt kan förlängningen av handläggningstiderna uppskattas till 12-18 månader som ett snitt.

Genom att beredningen av ärendena i första instans kommer att skötas av ett partsintresse, länsstyrelsen, är det även sannolikt att kostnaderna kommer att öka på grund av att det inte finns någon som kan balansera krav på kompletteringar och liknande. Risken är således stor att processen blir mindre fokuserad och

därmed mer kostsam. Det märks redan idag vid en jämförelse mellan MPD och miljödomstolarna.

Några samordningsvinster finns det inte med att PBL-mål i tredje instans kan handläggas i samma domstol som miljömål i andra eller tredje instans. Risken är snarare att det snabbare målet på detta sätt får invänta det långsammare, med påföljd att handläggningen blir ännu långsammare än vad den är idag. Det stora antalet PBL-mål som kommer att koncentreras till de fem miljödomstolarna kommer sannolikt även att leda till att miljöprövningarna kommer att ta längre tid eftersom de i konkurrens med PBL-målen är betydligt mycket tyngre att handlägga. PBL-målen kommer även att leda till ett ökat antal resor över stora områden, med effektivitetsförluster som följd.

Om förslagen realiserar riskerar näringslivet en betydande försämring i form av längre handläggningstider och ökade kostnader. Till del kan detta kompenseras med att investeringar styrs till andra länder, men det kan inte helt eliminera de nackdelar som oundvikligen kommer att inträffa. Sverige är ett bra land att bedriva industriell verksamhet i, men vi har inte råd att försämra vår konkurrenskraft med en ökad byråkrati och en sämre rättssäkerhet, vilket de föreslagna förändringarna de facto leder till.

Stockholm den 28 maj 2009

SKOGSINDUSTRIERNA

Ulrik Johansson

Christina Wiklund