



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2026-05-13

Ärendenummer
NV-26-005668

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden SOU 2025:122 (KN2026/00379)

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar utredningens målsättning att bidra till en effektiv, konkurrenskraftig och samtidigt rättssäker miljötillståndsprocess av hög kvalitet.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att länsstyrelsen tas bort i instansordningen för sådana ärenden enligt miljöbalken som inleds i kommun. Vi ser dock att det finns en risk att det leder till en kompetensförlust för länsstyrelserna som kan påverka både den egna tillsynsverksamheten och den regionala tillsynsvägledningen. Denna risk bör tas i beaktande i den fortsatta beredningen.

Naturvårdsverket avstyrker förslagen att dispensgrunderna för prövningstillstånd för miljömål i Mark- och miljööverdomstolen begränsas och att införa en ny avgift vid överklagande till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen. Vi delar inte bedömningen att Högsta domstolen bör tas bort i instansordningen om förstainstansprövningen av ansökningsmål flyttas till en förvaltningsmyndighet.

Naturvårdsverket instämmer i bedömningarna att klagorätsbestämmelserna för enskilda enligt miljöbalken inte bör ändras och att ideella organisationers klagorätt såväl som möjligheten till ökad digitalisering av överklaganden i syfte att effektivisera handläggningen bör utredas vidare.

Vad avser utredningens förslag som gäller detaljplaneprocessen så tillstyrker Naturvårdsverket förslagen som kopplar till miljöbedömningar, vägledningar om utredningskrav och en digital samhällsbyggnadsprocess.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket instämmer i att ett uppdaterat regelverk för miljöprövning kan bidra till en effektiv, konkurrenskraftig och samtidigt rättssäker miljötillståndsprocess av hög kvalitet. En rättssäker process som säkerställer korrekta beslut är till förmån för alla aktörer. Naturvårdsverket uppfattar dock att kortare handläggningstider i viss mån har fått företräde framför rättssäkerhet och säkerställandet av materiellt riktiga avgöranden i några av utredningens förslag. Med beaktande av miljörettens komplexitet och den industriella omställningen

med nya tekniker och verksamhetstyper bör betydelsen av möjlighet till överprövning i Mark- och miljööverdomstolen genom gransknings- och ändringsdispens inte underskattas.

I en tid av industriell omställning och en ökad komplexitet i tillsynen, tillsammans med en önskan att flytta frågor från prövning till tillsyn, är det också viktigt att inte risken för och konsekvenserna av eventuell kompetensförlust vid länsstyrelserna underskattas.

Naturvårdsverket ser att en digitalisering av processen kan ge betydande effektivitets- och tidsvinster och anser därför att en digitalisering av prövningen bör utredas närmare innan större förändringar i instansordning och klagorätt genomförs. Vidare är det viktigt att frågan om digitalisering av prövningsprocessens olika delar hålls ihop för att effekterna ska bli så bra som möjligt. Frågan om digitalisering behöver därför hanteras samlat och inte, så som utredningen föreslår, avgränsa olika delar till olika aktörer.

Naturvårdsverkets synpunkter på förslagen begränsas till mål enligt miljöbalken. För förslag som är gemensamma för mål enligt plan- och bygglagen, fastighetsbildningslagen och miljöbalken avser våra synpunkter således bara miljöbalksmålen. Detta med undantag för detaljplaneprocessen i avsnitt 8 som kommenteras nedan.

3. Instansordningen för ärenden som överprövas i mark- och miljödomstol

3.7.4 Ny instansordning för ärenden och mål enligt miljöbalken

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att länsstyrelsen tas bort i instansordningen för sådana ärenden i särskilda fall enligt miljöbalken som inleds i kommun. Naturvårdsverket delar inte bedömningen att Högsta domstolen bör tas bort i instansordningen om förstainstansprövningen av ansökningsmål flyttas till en förvaltningsmyndighet.

Naturvårdsverket bedömer att fördelarna med förslaget om att ta bort länsstyrelsen ur instanskedjan, överväger nackdelarna. Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att instanskedjan så långt det är möjligt bör begränsas till högst tre instanser, varav minst två domstolsinstanser. Det innebär enligt Naturvårdsverkets uppfattning att länsstyrelsen är den instans som kan tas bort utan större ingrepp i systemet. Detta eftersom instansordningen då blir densamma, oavsett om tillsynsmyndigheten är länsstyrelsen eller kommunen.

Samtidigt konstaterar Naturvårdsverket, i likhet med vad som beskrivs i utredningen (s. 179), att det finns en risk för att länsstyrelserna tappar juridisk kompetens. En sådan utveckling kan få konsekvenser för länsstyrelsernas arbete även inom andra områden, bland annat den egna tillsynen och tillsynsvägledningen. Det värde som ligger i att länsstyrelsernas jurister, genom handläggning i instanskedjan, löpande har kunnat följa och bidra till rättsutvecklingen inom tillsynsområdet ska inte underskattas och bör tas i beaktande i den fortsatta beredningen.

I detta sammanhang bör även beaktas att förslagen i betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* (SOU 2024:98) pekar mot en mer komplex tillsyn, där ansvarsfördelningen mellan kommun och stat kan komma att behöva omprövas.

Naturvårdsverket delar inte utredningens bedömning att Högsta domstolen bör tas bort i instansordningen om förstainstansprövningen av ansökningsmål flyttas till en förvaltningsmyndighet. Som utvecklas under avsnitt 4 anser Naturvårdsverket att dispensgrunderna i Mark- och miljööverdomstolen ska kvarstå, i vart fall för en tid framöver och särskilt för ansökningsmålen. Detta med hänvisning till målens ofta komplexa och omfattande natur.

Mark- och miljööverdomstolen som renodlad slut- och prejudikatinstans förutsätter att ett materiellt riktigt avgörande (i tillräcklig mån) kan säkerställas genom de två underinstanserna, och att det är lämpligt att Mark- och miljööverdomstolen har det yttersta ansvaret för prejudikatbildningen. Vad gäller det förstnämnda kriteriet är det Naturvårdsverkets uppfattning att ändringsfrekvensen i Mark- och miljööverdomstolen vad gäller ansökningsmål är relativt hög och ser därför inte att Mark- och miljööverdomstolens överprövning baserad på ändrings- och granskningsdispens idag kan tas bort utan risk för att det inte kan säkerställas materiellt riktiga avgöranden. Naturvårdsverket vill även understryka att Högsta domstolen nyligen uttalat att det i Mark- och miljööverdomstolens ansvar för prejudikatbildningen inom miljörettens område, förutom genom egna avgöranden, ligger att möjliggöra en prövning i Högsta domstolen (s. 11 i beslut från Högsta domstolen den 2 oktober 2025 i mål Ö 4564-23). Även om det förvisso är ett fåtal ansökningsmål som hittills har tagits upp av Högsta domstolen är Naturvårdsverkets inställning att flera av dem har varit av vikt för prejudikatbildningen på området. Om Högsta domstolen helt tas bort i instansordningen riskerar en viktig funktion gå förlorad.

Avslutningsvis vill Naturvårdsverket framhålla att frågan om möjligheten att införa ett system där Mark- och miljööverdomstolen även för miljömål ges möjlighet att lämna en ventil till Högsta domstolen, likt det system som gäller för Patent- och marknadsöverdomstolen, bör utredas före frågan om ett borttagande av överprövningsmöjligheten.

3.7.8 Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans förstärks
Naturvårdsverket tillstyrker att Mark- och miljööverdomstolen bör ges möjligheten att avgöra mål av principiell betydelse med förstärkt sammansättning. Förslaget bör införas även om inte Högsta domstolen tas bort i instanskedjan för miljömål.

Som vi redogjort för i avsnitt 3.7.4 avstyrker Naturvårdsverket att Högsta domstolen tas bort i instanskedjan för miljömål. Redan vid det ansvar för praxisbildningen inom miljöretten som Mark- och miljööverdomstolen har idag ser Naturvårdsverket att det finns skäl att införa en möjlighet till förstärkt sats. Särskilt ansökningsmål enligt miljöbalken har inte sällan stor påverkan på samhället och kräver komplicerade avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Rättsområdet är i ständig förändring, bland annat till följd av en rörlig EU-rätt, och den industriella omställningen ger nya och komplexa industrityper. Naturvårdsverket ser därför skäl att införa en möjlighet till förstärkt sammansättning, även utan att Högsta domstolen tas bort i instanskedjan.

4. Dispensgrunderna för prövningstillstånd

4.6.3 Dispensgrunderna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen begränsas

Naturvårdsverket avstyrker förslaget att dispensgrunderna för prövningstillstånd för miljömål i Mark- och miljööverdomstolen begränsas. Vi delar i och för sig

utredningens utgångspunkt att regleringen speglar den roll som Mark- och miljööverdomstolen har vid prövningen, det vill säga om prövningen görs som sista instans eller som näst sista instans. En sådan ordning kräver dock att det är möjligt att säkerställa en materiellt riktig utgång i tillräcklig utsträckning genom en överprövning av enbart mark- och miljödomstolen. I vart fall för ansökningsmålen enligt miljöbalken ser inte Naturvårdsverket att så är fallet.

Ansökningsmål enligt miljöbalken rör verksamheter och åtgärder som i många fall har stor påverkan på samhället och även betydelse för marknadsmässig konkurrens. Att en materiellt riktig utgång kan säkerställas är viktig inte bara för sökanden utan för många parter. Målen är ofta omfattande, komplexa och innefattar komplicerade avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen.

I utredningen framkommer att det vanligaste skälet (75 procent av alla ändrade mål) till att Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens avgörande är att Mark- och miljööverdomstolen gör en annan bedömning i sakfrågan. Som angetts är miljömålen inte sällan komplexa och kan kräva avvägningar inom så väl teknisk som miljövetenskaplig och juridisk natur. Under pågående industriell omställning, med nya och tidigare oprövade tekniker liksom en växande omfattning av anläggningar med industriell symbios, är behovet av möjligheten till överprövning i Mark- och miljööverdomstolen än viktigare och kan inte avgränsas till frågor av prejudikatintresse. Detta får också anses vara i linje med vad Högsta domstolen nyligen anfört om att granskningsdispens ska vara något vanligare i miljömålen eftersom dessa jämförelsevis ofta är svårbedömda (beslut 2 oktober 2025 i mål Ö 4564-23). Med hänsyn till miljörettens komplexitet talar det emot att Mark- och miljööverdomstolen ska vara en renodlad prejudikatinstans. Naturvårdsverket ser även ett värde i sammansättningen i Mark- och miljööverdomstolen, det vill säga att dömandet sker kollegialt. Naturvårdsverket noterar här att utredningen inte närmare berört om en materiellt riktig utgång kan säkerställas utan överprövning i Mark- och miljööverdomstolen.

Naturvårdsverket vill därtill understryka att miljömålens natur skiljer sig både tekniskt och juridiskt på ett sätt att de inte på ett enkelt sätt låter sig jämföras med exempelvis mål som förekommer i Migrationsöverdomstolen. Vid bedömning av frågan ska också beaktas att stora ändringar i systemet är att vänta framöver. Det finns därför skäl för Mark- och miljööverdomstolen att behålla sin nuvarande roll och utarbeta en stabil praxis under tiden som det nya systemet sätter sig. Naturvårdsverket delar således inte utredningens bedömning att intresset av att renodla Mark- och miljööverdomstolens roll som prejudikatinstans överväger nackdelarna med förslaget.

Ett alternativ till att fullt ut bibehålla nuvarande system är att dispensgrunderna lämnas oförändrade när det kommer till ansökningsmålen enligt miljöbalken, men ändras enligt förslaget för övriga mål. Skälen för särbehandling av ansökningsmålen framgår ovan och är i korthet att dessa inte sällan är omfattande och både juridiskt och tekniskt komplicerade.

4.6.4 Endomarbehörighet införs i Mark- och miljööverdomstolen

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 49 kap. 14 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas av en (1) lagfaren domare, om frågan är enkel.

5. Rätten att överklaga beslut och domar inom mark- och miljörättsområdet m.m

Naturvårdsverket instämmer i bedömningen att klagorättsbestämmelserna för enskilda enligt miljöbalken inte bör ändras (5.7.2). Naturvårdsverket instämmer även i att ideella organisationers klagorätt (5.8.1) och möjligheten till ökad digitalisering av överklaganden i syfte att effektivisera handläggningen (5.8.2) bör utredas vidare.

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att en digitalisering kan underlätta handläggningen av överklagade mål. Vi bedömer dock att ett välfungerande och effektivt system kräver samordning mellan involverade aktörer och pågående projekt. Naturvårdsverket ifrågasätter här om det är lämpligt att lägga ett särskilt uppdrag på Domstolsverket för digitalisering av överklagade ärenden, samtidigt som den nya miljöprövningsmyndigheten ska ansvara för digitaliseringen av prövningen i första instans och arbetet med en framtida miljörapporteringsportal, tillsynsplattform etc. pågår. För att de positiva effekterna med digitalisering ska bli så stora som möjligt är helheten viktig, något som kräver överblick och en sammanhållen utveckling.

6. Avgift för överklagande

6.7.3 Ny avgift vid överklagande till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen införs

Naturvårdsverket avstyrker förslaget att införa en ny avgift vid överklagande till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen.

Naturvårdsverket konstaterar att avgifter för överklaganden är främmande i svensk rättsordning. De skäl som utredningen framför till stöd för överklagandeavgifter utgörs dels av behovet av kortare handläggningstider, dels av att andra länder har avgifter.

Vad gäller möjligheten att korta handläggningstiden genom att minska antalet överklaganden, framgår att det är omotiverade överklaganden som utredningen hoppas ska minska genom införande av en avgift. Av utredningen framgår emellertid att man inte funnit stöd för att det förekommer så kallade okynnesöverklaganden eller på andra sätt omotiverade sådana. Eftersom det förutsatta problemet som avses åtgärdas med en avgift således är svårt att bekräfta försvagas skälet till en avgift. Naturvårdsverket ser därmed att samma slutsats bör gälla för avgifter som för klagorätten (avsnitt 5.7.2) där utredningen konstaterar att det är svårt att motivera en omfattande förändring enbart på grund av ”obestyrkta uppgifter om okynnesöverklaganden” (s. 320). Utredningen har inte heller visat vare sig att en avgift skulle minska antalet onödiga överklaganden, eller att det inte skulle få en avhållande effekt även för motiverade sådana.

Vad gäller det andra skälet, att andra länder har överklagandeavgifter, vill Naturvårdsverket betona att det är svårt att jämföra olika rättssystem rakt av. När det gäller överklagandeavgifter är det exempelvis relevant att analysera hur klagorätten i andra länder fungerar. Det är därför också svårt att dra slutsatser kring i vilken utsträckning handläggningstiderna skulle förkortas.

Om förslaget att ta bort ändrings- och granskningsdispens i Mark- och miljööverdomstolen genomförs kommer det att påverka antalet överklaganden dit, eftersom chanserna att få prövningstillstånd därigenom kraftigt begränsas. Det är tveksamt om enskilda och miljöorganisationer i det fallet kommer att vara

villiga att betala 2 000 kr för en prejudikatfråga, oaktat om dessa har ett berättigat intresse av att överklaga eller inte. Detta särskilt eftersom utredningen dessutom föreslår att Mark- och miljööverdomstolens beslut om prövningstillstånd blir fakultativ.

Naturvårdsverket anser därtill att den administrativa bördan hos domstolarna underskattas av utredningen. Överklagandeinstansen kommer att behöva jämföra justeringar i underrättens dom med respektive klagandes ändringsyrkande för att avgöra om återbetalningsskyldighet av avgiften föreligger, och i så fall om hela eller halva avgiften ska återbetalas. Detta kommer att kräva en bedömning om en klagande har fått helt eller delvis bifall. Det kan finns situationer då denna bedömning inte är enkel att göra. Detta kan bli särskilt betungande om det är fråga om ett stort antal klagande med olika ändringsyrkanden.

Utöver att konstatera att det är tveksamt om okynnesöverklaganden förekommer i någon beaktansvärd utsträckning, så har utredningen inte tittat närmare på de överklagade besluten och domarna. Naturvårdsverket ser att det första och mest naturliga att göra för att minska mängden överklaganden är att säkerställa materiellt korrekta beslut och domar samt tydliga domskäl i första instans. Inte sällan förekommer domskäl som inte redogör för de överväganden som skett, exempelvis genom meningar som ”vid en sammantagen bedömning” eller ”vad som framkommit ger xx inte skäl att ändra denna bedömning” etc. I stället för avgifter bör således i första hand förutsättningar för korrekta och tydliga domar och beslut från första instans utredas. Denna aspekt för minskat antal överklaganden har dock inte lyfts fram i utredningen. Sammantaget ser Naturvårdsverket inte att de skäl som förs fram för en avgift, dels ett minskat antal onödiga överklaganden, dels hänvisning till andra länder, är belagda på så sätt att de bör ligga till grund för ett beslut. Naturvårdsverket ser inte heller att framförda skäl för en avgift överväger nackdelarna ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Vad gäller det författningsförslag som lagts fram så ifrågasätter Naturvårdsverket om det är lämpligt att skriva ut summan 260 000 kronor i 9 § förslag till ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar då summan sannolikt ändras över tid. Naturvårdsverket finner att hänvisningen till aktuell bestämmelse i rättshjälpslagen är tillräcklig reglering.

7. Tidsfrister för handläggning av överklaganden

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att det bör införas ett krav på tidsfrist för meddelande av dom efter huvudförhandling eller sammanträde för samtliga mål (7.7.2) och i bedömningen att det inte bör införas tidsfrister för handläggningen i domstol i övrigt (7.7.3) av samma skäl som anges i betänkandet.

8. Detaljplaneprocessen

I utredningen lämnas flera förslag som kopplar till detaljplaneprocessen. Naturvårdsverket har valt att lämna synpunkter på några av förslagen som kopplar till miljöbedömningar, vägledning om utredningskrav och en digital samhällsbyggnadsprocess.

8.7.4 Samrådsprocessen vid planläggning i detaljplan förtydligas

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att förtydliga samrådsprocessen och miljöbedömningsprocessen av detaljplaner mot bakgrund av att vi bedömer att bestämmelserna blir lättare att förstå och tillämpa.

8.7.7 Bestämmelser om krav på utredning vid planläggning bör inte ändras

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att bestämmelser om krav på utredningar vid planläggning inte bör ändras då platsspecifika utredningskrav är mindre lämpliga att författningsreglera. Planområdena är olika och utredningsbehovet beror till stor del på de platsspecifika förutsättningarna. Naturvårdsverket delar bedömningen av utredningens skäl till förslaget och att vägledningar om vilka utredningar som ska göras behöver stärkas. Naturvårdsverket är också positiva till att bidra i ett sådant vägledningsarbete.

8.8.2 Förutsättningar för ett digitalt utredningsstöd i detaljplaneprocessen behöver utredas ytterligare

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens olika förslag om att regeringen bör fortsätta verka för en digital samhällsbyggnadsprocess. Skälen till detta är att mycket har gjorts men att det krävs mer för en helt digital samhällsbyggnadsprocess och att det underlättas av uppdrag till myndigheterna. Vi delar bedömningen att fler datamängder behöver tillgängliggöras baserat på nationella specifikationer, där miljödata utgör en viktig del, och bedömer liksom utredaren, att information om arter har hög prioritet i det fortsatta arbetet.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Johan Kuylenstierna efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade biträdande enhetschefen Jenny Oltner, miljöjuristerna Karin Bäckström Jensen och Elin Källgren Thyr, handläggarna Åsa Blomster och Tomas Waara.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johan Kuylenstierna

Marie Uhrwing

Kopia till:
Kn.me@remissvar@regeringskansliet.se