

Sammanfattning av Miljöprocessutredningens betänkande En ny instansordning för mål enligt plan- och bygglagen (SOU 2007:111)

Prop. 2009/10:215
Bilaga 1

Miljöprocessutredningen (MPU) har i uppdrag att utreda och föreslå bl.a. de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10, PBL). MPU ska vidare utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Under hösten 2007 kommer MPU att få i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar avseende vissa övriga frågor enligt miljöbalken och PBL. I detta delbetänkande lämnas förslag till de organisations- och författningsändringar som behövs för en ny instansordning för PBL-mål. Enligt nu gällande regler överklagas kommuners beslut enligt PBL i ärenden som avser detaljplaner, fastighetsplaner och områdesbestämmelser, s.k. planärenden, till länsstyrelsen och därefter till regeringen. Kommunernas beslut enligt PBL i byggfrågor (bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked samt ärenden om påföljder och ingripanden) som efter länsstyrelsens prövning inte överklagas till regeringen, överklagas i dag till allmän förvaltningsdomstol. Avsikten med de förslag som lämnas i detta betänkande är att domstolsprövningen av kommunernas och länsstyrelsernas beslut enligt PBL ska ske vid de *nuvarande* miljödomstolarna.

Författningsändringar vid en ny instansordning för PBL-mål

I miljöbalken och PBL föreslås bestämmelser om att länsstyrelsens beslut enligt PBL, med undantag för sådana som gäller 12 kap. PBL, överklagas till miljödomstol. Utredningen föreslår också att talan om utdömmande av vite och uttag av tilläggsavgift enligt PBL ska väckas av byggnadsnämnden hos miljödomstol. Det föreslås att

länsstyrelsen ska kunna besluta om uppskov av prövningen av överklaganden i sådana ärenden som också är föremål för kontrollprövning enligt 12 kap. PBL. Vissa förtydliganden av rätten att överklaga beslut enligt PBL föreslås också. Vidare föreslås att paragraferna i 13 kap. PBL disponeras om så att paragraferna i kapitlet får en mer logisk ordningsföljd.

I fråga om miljöråden i miljödomstolarna och Miljööverdomstolen föreslår utredningen att deras kompetens ska omfatta de sakfrågor som domstolarna har att pröva. Vidare föreslås att en av de sakkunniga ledamöterna i miljödomstolarna ska kunna ha erfarenhet av frågor som faller inom Boverkets verksamhetsområde. Utredningen föreslår också att det införs bestämmelser som medger att en lagfaren domare i miljödomstol ensam i mål enligt PBL bl.a. får avgöra mål av enkel beskaffenhet. Utredningen föreslår också att Miljööverdomstolen får avgöra frågor av stor principiell betydelse med en förstärkt sammansättning.

Organisatoriska frågor

Utredaren bedömer att den ändrade instansordningen för PBL-mål medför att miljödomstolarna och Miljööverdomstolen kommer att behöva resursförstärkning för att klara den ökade måltillströmningen. Finansieringen av detta föreslås ske genom överföring av motsvarande resurser från de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vidare kommer det vid samtliga miljödomstolar att behövas riktade utbildningsinsatser för att personalen ska ha goda förutsättningar att hantera de nya målen. Dessa utbildningsinsatser bör planeras äga rum hösten 2008. Det är också, för att tillgodose behovet av en effektiv och rättssäker handläggning, viktigt att det i miljödomstolarna och Miljööverdomstolen finns en organisation av fast beredningspersonal med erfarenhet av plan- och byggfrågor samt de övriga frågor som domstolarna har att hantera.

Konsekvenser och genomförande av förslagen samt återstående frågor

Antalet instanser kommer för de flesta PBL-målen att minska och den första domstolsprövningen kommer att göras i fem specialiserade miljödomstolar i stället för i dagens 23 länsrätter. Därmed

bör den totala handläggningstiden minska jämfört med i dag, vilket gynnar såväl enskilda som små företag och andra parter i domstolsprocessen. Förslagen bedöms sammantaget inte leda till några kostnadsökningar för det allmänna. I övrigt bedöms förslagen inte medföra några konsekvenser av betydelse.

Målsättningen med detta betänkande är att våra förslag till en ny instansordning ska kunna genomföras utan att beredningen av våra förslag i kommande betänkanden är slutförda. Vi kommer dock även i ett kommande delbetänkande att behandla frågor som hänger samman med den ändrade instansordningen för vissa PBL-mål. Det gäller bl.a. överväganden angående antalet miljödomstolar och fastighetsdomstolar och dessa domstolars lokalisering. Även sammansättningsreglerna i olika skeden av förfarandet kommer att beröras. Ett slutligt ställningstagande till miljödomstolarnas resursbehov kan därför inte göras förrän vi har övervägt samtliga organisationsfrågor. Vår bedömning är ändå att det är möjligt att redan på grundval av detta delbetänkande införa en ny instansordning för PBL-målen. Om så sker, måste man dock vara beredd på ytterligare relativt omfattande förändringar inom en förhållandevis kort tid.

Utredningens bedömning är att de föreslagna ändringarna kan träda i kraft den 1 januari 2009. Äldre bestämmelser om överklagande bör dock gälla för mål och ärenden som har anhängiggjorts hos en domstol eller hos regeringen före ikraftträdandet.

Lagförslag från Miljöprocessutredningens betänkande En ny instansordning för mål enligt plan- och bygglagen (SOU 2007:111)

Prop. 2009/10:215
Bilaga 2

1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)
dels att nuvarande 13 kap. 3, 4 och 7 §§ ska betecknas 13 kap.
7, 3 och 4 §§,
dels att 10 kap. 8 § samt 13 kap. nya 3 och 4 §§ ska ha följande
lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 12 kap. 4 a §, av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

8 §

Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Frågor om tilläggsavgift prövas av *allmän förvaltningsdomstol* på talan av byggnadsnämnden. Frågor om tilläggsavgift prövas av *miljödomstol* på talan av byggnadsnämnden.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

12 kap.

4 a §

Om länsstyrelsen har beslutat om prövning enligt 1 eller 4 § av kommunens beslut, får länsstyrelsen i avvaktan på att en sådan prövning slutligt handlagts skjuta upp prövningen av ett överklagande av samma kommunala beslut.

13 kap.

4 §

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § att helt eller i en viss del upphäva ett beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen. Andra beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende om antagande, ändring eller upphävande av en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas hos regeringen.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag får överklagas hos *allmän förvaltningsdomstol*. Om målet rör en fråga av särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt *skall* domstolen överlämna målet till regeringen för prövning.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3 §

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag får överklagas hos *miljödomstol*. Om målet rör en fråga av särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt *skall* domstolen överlämna målet till regeringen för prövning.

Ett beslut som avses i 2 § får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. När ett sådant beslut angår staten som ägare av fastighet eller innehavare av särskild rätt till fastighet får det överklagas av förvaltande myndighet.

Ett beslut i fråga om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket får överklagas av Luftfartsstyrelsen, om beslutet berör en civil flygplats, av tillsynsmyndigheten, om beslutet berör en kärnreaktor eller annan kärnenergianläggning, och i övriga fall av Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten eller Statens räddningsverk eller de myndigheter de bestämmer.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har anhängiggjorts hos en domstol eller hos regeringen före ikraftträdandet.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)
dels att 20 kap. 2–5, 8 och 11 §§ samt 23 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 20 kap. 12 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

2 §

Miljödomstol prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket,

2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka verksamheter *skall* prövas av länsstyrelsen,

3. markavvattningar som enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av fastighetsbildningsmyndighet,

4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,

5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat har särskilt föreskrivits,

Miljödomstol prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket,

2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka verksamheter *ska* prövas av länsstyrelsen,

3. markavvattningar som enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av fastighetsbildningsmyndighet,

4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,

5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat har särskilt föreskrivits,

6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap., talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 § samt grupptalan enligt 32 kap. 13 §,

7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,

8. utdömmande av vite som förelagts med stöd av balken efter särskild framställan av den myndighet som har förelagt vitet. Har vitet förelagts i förfarandet gäller 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten.

Som anges i 19 kap. 1 § tredje stycket prövar miljödomstol, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att miljödomstol efter överklagande prövar Kronofogdemyndighetens beslut om handräckning framgår av 26 kap. 17 § andra stycket.

6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap., talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 § samt grupptalan enligt 32 kap. 13 §,

7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,

8. utdömmande av vite som förelagts med stöd av balken *eller plan- och bygglagen (1987:10)* efter särskild framställan av den myndighet som har förelagt vitet. Har vitet förelagts i förfarandet gäller 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten.

9. tilläggsavgift enligt 10 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10).

Som anges i 19 kap. 1 § tredje stycket prövar miljödomstol, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att miljödomstol efter överklagande prövar Kronofogdemyndighetens beslut om handräckning framgår av 26 kap. 17 § andra stycket. *Enligt 13 kap. 3 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10) prövar miljödomstol också överklaganden av länsstyrelsens beslut enligt den lagen.*

3 §

Vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol tillämpas även på miljödomstolar och Miljööverdomstolen samt vid Högsta domstolens prövning av mål som avses i denna balk, om inte annat följer av balken eller annan lag. Vid handläggningen av ärenden tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämpas i miljödomstolarna i de mål som överklagats dit och vid prövning av utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet samt vid överklagande av sådana mål till Miljööverdomstolen, om inte annat följer av denna balk eller annan lag. När en ideell förening med stöd av 16 kap. 13 § överklagar ett beslut eller dom, *skall* dock inte 7 a § förvaltningsprocesslagen tillämpas.

Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämpas i miljödomstolarna i de mål som överklagats dit och vid prövning av utdömande av vite *och vid uttag av tilläggsavgift enligt 10 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10)* efter särskild ansökan av myndighet samt vid överklagande av sådana mål till Miljööverdomstolen, om inte annat följer av denna balk eller annan lag. När en ideell förening med stöd av 16 kap. 13 § *eller 13 kap. 6 §¹ plan- och bygglagen* överklagar ett beslut eller dom, *ska* dock inte 7 a § förvaltningsprocesslagen tillämpas.

4 §

Miljödomstolen består av en ordförande som *skall* vara lagfaren domare i tingsrätten, ett miljøråd samt två sakkunniga ledamöter. Ytterligare en lagfaren domare och ett miljøråd får ingå i domstolen.

Miljøråd *skall* ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av *miljöfrågor*. En av de sakkunniga ledamöterna *skall* ha erfarenhet av

Miljödomstolen består av en ordförande som *ska* vara lagfaren domare i tingsrätten, ett miljøråd samt två sakkunniga ledamöter. Ytterligare en lagfaren domare och ett miljøråd får ingå i domstolen.

Miljøråd *ska* ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av *sådana sakfrågor som domstolen prövar*. En av de sakkunniga leda-

¹ Se prop. 2006/07:122.

frågor som faller inom *verksambetsområdet för Naturvårdsverket*. Ordföranden bestämmer med hänsyn till målets beskaffenhet om den andre sakkunnige ledamoten *skall* ha erfarenhet av industriell eller kommunal verksamhet.

möterna *ska* ha erfarenhet av frågor som faller inom *Naturvårdsverkets verksambetsområde eller, när det gäller ett mål enligt plan- och bygglagen (1987:10), faller inom Boverkets verksambetsområde*. Ordföranden bestämmer med hänsyn till målets beskaffenhet om den andre sakkunnige ledamoten *ska* ha erfarenhet av industriell eller kommunal verksamhet.

Miljödomstolen är, om inte annat följer av denna balk, domför med ordföranden och ett miljøråd vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling. Detsamma gäller vid huvudförhandling i fall som avses i 1 kap. 3 a § andra och tredje stycket rättegångsbalken. Avgörs sådana mål i sak utan huvudförhandling *skall* dock den sammansättning som anges i 4 § gälla, om inte rätten finner att det är tillräckligt med ordföranden och ett miljøråd och parterna samtycker till det eller målet är av enkel beskaffenhet.

I mål som avses i 3 § andra stycket *skall* miljödomstolen bestå av ordföranden och ett miljøråd. Om det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad är påkallat, får dock domstolen ha den sammansättning som anges i 4 §.

Vid avgörande i sak av tillståndsfrågor i sådana mål

5 §

Miljödomstolen är, om inte annat följer av denna balk, domför med ordföranden och ett miljøråd vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling. Detsamma gäller vid huvudförhandling i fall som avses i 1 kap. 3 a § andra och tredje stycket rättegångsbalken. Avgörs sådana mål i sak utan huvudförhandling *ska* dock den sammansättning som anges i 4 § gälla, om inte rätten finner att det är tillräckligt med ordföranden och ett miljøråd och parterna samtycker till det eller målet är av enkel beskaffenhet.

I mål som avses i 3 § andra stycket *ska* miljödomstolen bestå av ordföranden och ett miljøråd. Om det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad är påkallat, får dock domstolen ha den sammansättning som anges i 4 §.

Vid avgörande i sak av tillståndsfrågor i sådana mål

som avses i 3 § andra stycket skall miljödomstolen ha den sammansättning som anges i 4 §. Om målet är av enkel beskaffenhet, får dock domstolen bestå av ordföranden och ett miljöråd.

som avses i 3 § andra stycket *ska* miljödomstolen ha den sammansättning som anges i 4 §. Om målet är av enkel beskaffenhet, får dock domstolen bestå av ordföranden och ett miljöråd.

Vid handläggning av mål enligt plan- och bygglagen (1987:10) får en lagfaren domare ensam

1. meddela beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende,

2. meddela annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål samt

3. avgöra mål av enkel beskaffenhet.

Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet samt utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller *skall* bedrivs.

8 §

Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet samt utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller *ska* bedrivs. *Gäller målet utdömande av sådant vite enligt plan- och bygglagen (1987:10) eller uttag av tilläggsavgift enligt 10 kap. 7 § samma lag ska målet prövas av den miljödomstol inom vars område fastigheten, byggnaden eller anläggningen är belägen.*

Mål om ersättning vid skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§ och vid ingripande av det allmänna enligt denna balk prövas av den

miljödombstol inom vars område skadan och intrånget i huvudsak har inträffat eller kommer att inträffa.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. prövas av den miljödombstol 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 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den miljödombstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller *skall* bedrivas.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. prövas av den miljödombstol 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 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den miljödombstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller *ska* bedrivas.

11 §

För fullgörande av Svea hovrätts uppgifter som Miljööverdombstol *skall* det, förutom lagfarna domare, finnas miljöråd. Dessa *skall* ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av *miljöfrågor*. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utnämner eller anställer miljöråd.

Miljööverdombstolen är domför med fyra ledamöter, av vilka minst tre *skall* vara lagfarna. Om en av de lagfarna ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats är rätten ändå domför. Fler än fem ledamöter får inte delta.

Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd *skall* Miljööverdombstolen bestå av tre

För fullgörande av Svea hovrätts uppgifter som Miljööverdombstol *ska* det, förutom lagfarna domare, finnas miljöråd. Dessa *ska* ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av *sådana saksfrågor som domstolen prövar*. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utnämner eller anställer miljöråd.

Miljööverdombstolen är domför med fyra ledamöter, av vilka minst tre *ska* vara lagfarna. Om en av de lagfarna ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats är rätten ändå domför. Fler än fem ledamöter får inte delta.

Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd *ska* Miljööverdombstolen bestå av tre

lagfarna domare. Ett miljöråd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna ledamöterna.

lagfarna domare. Ett miljöråd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna ledamöterna.

Vid beslut om avskrivning av mål enligt plan- och bygglagen (1987:10) efter återkallelse är Miljööverdomstolen domför med en lagfaren domare.

12 §

Om rätten vid handläggningen av ett mål i Miljööverdomstolen, som enligt 23 kap. 8 § inte får överklagas, finner att avgörandet kan få stor principiell betydelse får målet eller, om det kan ske, en viss fråga i målet avgöras av Miljööverdomstolen med sju ordinarie domare, varav högst två får vara miljöråd.

23 kap.

2 §

Vid prövningen av om prövningstillstånd *skall* meddelas tillämpas 34 a § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), om det gäller ett avgörande som har meddelats i ett mål som överklagats till miljödomstolen eller i ett mål som avser utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet. I annat fall tillämpas 49 kap. 14 § och 14 a § första och andra styckena rättegångsbalken.

Meddelas inte prövningstillstånd står miljödomstolens dom eller beslut fast. En uppgift om detta *skall* tas in i Miljööverdomstolens beslut.

Vid prövningen av om prövningstillstånd *ska* meddelas tillämpas 34 a § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), om det gäller ett avgörande som har meddelats i ett mål som överklagats till miljödomstolen eller i ett mål som avser utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet *eller uttag av tilläggsavgift enligt 10 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10)*. I annat fall tillämpas 49 kap. 14 § och 14 a § första och andra styckena rättegångsbalken.

Meddelas inte prövningstillstånd står miljödomstolens dom eller beslut fast. En uppgift om detta *ska* tas in i Miljööverdomstolens beslut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

Sammanfattning av Miljöprocessutredningens betänkande Miljödomstolarna – domkretsar, lokalisering och handläggningsregler (SOU 2008:31)

Uppdraget

Miljöprocessutredningen (MPU) har i uppdrag att utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10, PBL). MPU ska utreda vissa organisatoriska och processuella frågor som rör miljödomstolarna samt föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Vidare ska MPU utreda behovet av författningsändringar i fråga om förnybar energi, vattenverksamheter, riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken, miljökonsekvensbeskrivningar och samordning och samråd i prövningsförfarandet.

Uppdraget är uppdelat på flera betänkanden. I detta delbetänkande lämnas förslag som avser antalet miljödomstolar och deras lokalisering, domkretsindelningen för miljödomstolarna och handläggningsregler för de mål och ärenden som miljödomstolarna ska pröva.

Bakgrund

Som underlag för utredningens överväganden och förslag innehåller bakgrundavsnittet en redogörelse för miljödomstolarnas nuvarande domkretsar, lokalisering och handläggningsregler. Det finns en redogörelse för bl.a. den historiska bakgrunden till dagens ordning, de processlagar som miljödomstolarna tillämpar samt vissa andra förhållanden vid dessa domstolar. Vidare redogörs för de principer som hittills har gällt vid förändringar av domstolsorganisationen samt andra omständigheter av betydelse för utredningens överväganden och förslag. Bakgrundavsnittet innehåller även en redo-

Domkretsar

De flesta domstolar i landet har domkretsar som överensstämmer med landets administrativa indelning i län och kommuner. Det gäller t.ex. för hovrätterna och de flesta av landets tingsrätter. Ett av undantagen från denna administrativa indelning är miljödomstolarna, vars domkretsar anges i förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar. Dessa domstolars domkretsar omfattar särskilt definierade huvudavrinningsområden för vattendragen i landet, dvs. en indelning utifrån samma utgångspunkter som de tidigare vattendomstolarna. Indelningen utifrån huvudavrinningsområden har gällt i 90 år, alltsedan den första vattendomstolens tillkomst.

Ett annat exempel på indelning av landet utifrån naturgeografiska förhållanden är landets indelning i vattendistrikt. Denna indelning har sin grund i EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG). Direktivet är ett ramverk för all vattenplanering och vattenvård inom EU med syfte att skydda kvaliteten hos vattnet och vattenmiljön samt att trygga den långsiktiga vattenförsörjningen i unionen. Implementeringen av direktivet innebär bl.a. att Sveriges landområden och kustvattenområden har delats in i fem vattendistrikt, bestående av flera huvudavrinningsområden som följer vattnets naturliga flöden. Vattendistriktet överensstämmer till stora delar med miljödomstolarnas domkretsar. Indelningen av vattendistrikt har lagfästs genom bestämmelser i miljöbalken, medan miljödomstolarnas domkretsar bestäms av regeringen på förordningsnivå. En länsstyrelse i varje vattendistrikt är vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Vattenmyndigheterna samordnar arbetet i sitt vattendistrikt och fastställer miljökvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

När det gäller landets administrativa indelning i län har flera utredningar nyligen prövat eller fått i uppdrag att pröva frågan om en koncentration av länsstyrelsems uppgifter inom en rad olika sakområden. En av dessa utredningar, Koncentrationsutredningen, har i departementspromemorian *Koncentration av länsstyrelseverksamhet* (Ds 2007:28) delat in landet i sju "storlän" som

utgångspunkt för en koncentration. Avsikten är att en länsstyrelse inom varje utpekade område ska ha ansvaret för vissa angivna verksamheter. Enligt direktiven ska MPU beakta de slutsatser som har rapporterats av Koncentrationsutredningen.

Utredningen ska i ett kommande betänkande utreda frågor om en samordning mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Fastighetsdomstolarnas domkretsar är indelade i huvudsak efter administrativa grunder. Det finns i dag fastighetsdomstolar vid tingsrätterna i residensstäderna i landets samtliga län samt vid fyra andra tingsrätter.

Lokalisering

De tingsrätter som regeringen bestämmer ska vara regionala miljödomstolar. I dag finns miljödomstolar vid tingsrätterna i Umeå, Östersund, Nacka, Växjö och Vänersborg. Denna lokalisering är i huvudsak ett arv från vattendomstolarnas tid. Bortsett från Nacka tingsrätt har övriga tingsrätter varit miljödomstolar alltsedan dessa domstolars tillkomst i slutet av 1990-talet när miljöbalken infördes. Miljödomstolen vid Stockholms tingsrätt flyttades till Nacka tingsrätt under år 2007 i samband med en omorganisation av tingsrätterna i Stockholmsområdet.

I slutet av 1990-talet inleddes en omfattande omorganisation av landets tingsrätter. Reformarbetet innebär nedläggningar och sammanslagningar av ett stort antal tingsrätter. När detta arbete inleddes anförde regeringen att följande principer bör bilda utgångspunkt vid reformeringen av tingsrättsorganisationen: Tillgänglighet, möjligheter till en starkt beredningsorganisation, förutsättningar för en återkommande kompetensutveckling, möjligheter att specialisera verksamheten, möjligheter att rekrytera personal samt geografisk samordning med rättsväsendets övriga myndigheter. De utgångspunkter som enligt direktiven ska beaktas vid övervägandena om antalet miljödomstolar och deras lokalisering är i huvudsak desamma som nyss nämnda principer.

Handläggningsregler

Miljödomstolarna tillämpar olika handläggningsregler beroende på vilken typ av mål som ska prövas. Huvudregeln är att rättegångsbalkens tvistemålsbestämmelser tillämpas, om inte annat följer av miljöbalken eller annan lag. Vid handläggning av ärenden tillämpas, liksom i tingsrätterna i övrigt, lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen). I de mål som kommer till en miljödomstol genom överklagande och vid prövning av utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet tillämpas förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Förvaltningsprocesslagen är en processlag avsedd för de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten. Miljödomstolarna och Miljööverdomstolen är inordnade i den allmänna domstolsorganisationen. Som skäl för att trots detta välja förvaltningsprocesslagen som tillämplig processlag för miljödomstolarna i bl.a. överklagade mål angavs i förarbetena till miljöbalken att det är ett något friare och enklare förfarande som är anpassat till överprövning av ärenden som överklagas från förvaltningsmyndighet. I sådana fall ansågs rättegångsbalken passa mindre väl. Ärendelagen synes vid miljöbalkens tillkomst inte ha varit aktuell som alternativ processlag för mål som kommer till en miljödomstol genom överklagande.

Enligt utredningens direktiv bör det krävas mycket starka skäl för att låta en processlag som inte är avsedd för tingsrätterna gälla för vissa mål i miljödomstolarna. Utredningen ska därför överväga om i stället ärendelagen bör tillämpas för de mål som har inletts vid en förvaltningsmyndighet.

Delbetänkandet *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111)

Utredningen har, som ovan nämnts, i uppdrag att föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för mål enligt PBL.

I betänkandet föreslås bl.a. bestämmelser i miljöbalken och PBL om att länsstyrelsens beslut enligt PBL, med undantag för sådana som gäller 12 kap. PBL, överklagas till miljödomstol. Vidare föreslås att talan om utdömande av vite och uttag av tilläggsavgift enligt PBL ska väckas av byggnadsnämnden hos miljödomstol.

Utredningen bedömer att den nya instansordningen för PBL-mål medför att miljödomstolarna och Miljööverdomstolen kommer att behöva resursförstärkningar för att klara den ökade måltillströmningen. Finansieringen av detta föreslås ske genom överföring av motsvarande resurser från de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Genom förslaget kommer antalet instanser för de flesta PBL-målen att minska och den första domstolsprövningen kommer att göras i fem specialiserade miljödomstolar i stället för vid 23 länsrätter. Därmed bedöms den totala handläggningstiden minska jämfört med i dag.

Utredningens bedömning är att de föreslagna ändringarna kan träda i kraft den 1 januari 2009.

Överväganden och förslag

Domkretsar

Utredningen anser att huvudavrinningsområdena även i fortsättningen bör ligga till grund för miljödomstolarnas domkretsindelning, men föreslår att domkretsarna ändras och anpassas till indelningen av landet i vattendistrikt.

Det föreslås att miljödomstolarnas domkretsar anpassas till vattendistrikt genom ändringar i förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar.

En anpassning av miljödomstolarnas domkretsar till landets indelning i vattendistrikt medför bl.a. att vattenmyndigheterna och de myndigheter som prövar frågor om tillstånd och omprövning inom ramen för t.ex. ett åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten har samma geografiska ansvarsområde. De myndighetsorganisationer som enligt miljöbalken är indelade enligt samma principiella utgångspunkter kommer genom förslaget således att ha samma områdesindelning. Den geografiska enhetligheten bedöms vara en god utgångspunkt även för framtida samordningssträvanden.

Lokalisering

Vid en analys av miljödomstolarnas placering utifrån de utgångspunkter som enligt direktiven ska beaktas bedömer utredningen att nuvarande lokalisering i allt väsentligt uppfyller dessa utgångspunkter. Utredningen bedömer att det på grund av avstånden är orimligt att ha endast en miljödomstol i Norrland. Vidare bedöms en omlokalisering av vissa miljödomstolar till tingsrätter i storstadsområdena medföra en risk för att de mål som miljödomstolarna prövar får stå tillbaka till förmån för sådana brottmål som måste behandlas med förtur. Utredningen har inte funnit några hållbara skäl för att flytta någon miljödomstol från befintlig kansliort. Sammantaget framstår enligt utredningen den nuvarande ordningen när det gäller domstolarnas antal och lokalisering som lämplig. Utredningen föreslår därför att nuvarande ordning inte ska ändras.

Handläggningsregler

Handläggningsreglerna för de framtida miljödomstolarna bör enligt utredningen vara i harmoni med dessa domstolars ställning som en del av tingsrättsorganisationen. Handläggningsreglerna har också stor betydelse för målsättningen att miljödomstolarna ska vara en långsiktigt varaktig, effektiv och rättssäker organisation inom ramen för miljöbalken och annan lagstiftning som styr markanvändningen.

Utredningen ska i ett kommande betänkande lämna förslag till de organisations- och författningsändringar som behövs när prövningen enligt miljöbalken av tillstånd till miljöfarlig verksamhet, A-verksamhet, och vattenverksamhet ska flyttas från miljödomstolarna till förvaltningsmyndigheter med möjligheter att överklaga till miljödomstol. Vidare ska frågor om en närmare samordning mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna utredas.

De stora förändringar som utredningen har att överväga när det gäller målsammansättningen i miljödomstolarna och hur målen ska inledas påkallar en genomgripande översyn av handläggningsreglerna. Vid handläggningen av mål som har överklagats från myndighet till domstol har tillämpningen av förvaltningsprocesslagen inte medfört några problem för miljödomstolarna, trots att

den lagen inte är avsedd för de allmänna domstolarna. Ett slutligt ställningstagande med förslag till de handläggningsregler som bör gälla för de framtida miljödomstolarna bör enligt utredningens bedömning därför anstå tills de övriga processuella frågor som ingår i uppdraget utreds.

Utredningen lämnar i detta betänkande således inga förslag till ändringar rörande handläggningsregler för miljödomstolarna.

Konsekvenser och genomförande av förslagen

Förslaget om ändring av miljödomstolarnas domkretsar bedöms på sikt inte leda till några kostnadsökningar för det allmänna. Med hänsyn till bl.a. förslagen i utredningens första delbetänkande om en ny instansordning för PBL-mål kan dock övergångsvis vissa merkostnader inte undvikas. I övrigt bedöms förslaget inte medföra några konsekvenser av betydelse.

Den ändring av miljödomstolarnas domkretsar som föreslås innebär inte någon ökning av det totala antalet mål, utan endast att vissa pågående ansökningsmål flyttas från en miljödomstol till en annan. Det finns en viss risk för ökade resekostnader i miljödomstolarnas verksamhet på grund av att större delen av Dalarnas län flyttas från miljödomstolen i Nacka till miljödomstolen i Östersund och på grund av att Gotlands län flyttas från miljödomstolen i Nacka till miljödomstolen i Växjö. Med hänsyn till att vissa miljödomstolar till följd av förslaget kommer att ta över pågående mål kan det inte heller uteslutas att handläggningstiderna i dessa domstolar i ett inledningsskede kan komma att bli något längre. För myndighetsorganisationen i dess helhet bedöms dock anpassningen till vattendistriktet medföra en besparing.

Förslaget innebär inte att resursbehovet hos miljödomstolarna totalt sett ökar. Den sammantagna effekten av förslagen i detta och utredningens första delbetänkande innebär bl.a. att antalet inkommande mål till miljödomstolen i Östersund i princip kommer att fördubblas. I det första delbetänkandet gjordes bl.a. en preliminär bedömning av resursbehovet hos respektive miljödomstol med anledning av den nya instansordningen för PBL-mål. Förslaget i detta betänkande medför att det kan finnas anledning att överväga om den preliminära bedömningen av resursfördelningen behöver ändras.

Utredningens bedömning är att de föreslagna ändringarna kan träda i kraft den 1 januari 2009. Enligt en särskild övergångsbestämmelse ska mål som ska tillhöra en ny domkrets vid ikraftträdandet lämnas över till den domstol där ärendet skulle ha inletts enligt den nya domkretsindelningen. Mål eller ärenden ska dock inte överlämnas om det skulle vara till nackdel för handläggningen eller om det av andra skäl inte skulle vara lämpligt.

Remissinstanser för Miljöprocessutredningens betänkanden En ny instansordning för mål enligt plan- och bygglagen (SOU 2007:111) och Miljödomstolarna – domkretsar, lokalisering och handläggningsregler (SOU 2008:31)

Justitieombudsmannen, Riksrevisionen, Svea hovrätt – Miljööverdomstolen, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Nacka tingsrätt – Fastighetsdomstolen och Miljödomstolen, Växjö tingsrätt – Fastighetsdomstolen och Miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt – Fastighetsdomstolen och Miljödomstolen, Östersunds tingsrätt – Fastighetsdomstolen och Miljödomstolen, Umeå tingsrätt – Fastighetsdomstolen och Miljödomstolen, Falu tingsrätt – Fastighetsdomstolen, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne län, Länsrätten i Norrbottens län, Domstolsverket, Försvarsmakten, Statens räddningsverk, Statens fastighetsverk, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Uppsala universitet, Luleå tekniska universitet, Statens jordbruksverk, Sametinget, Fiskeriverket, Riksantikvarieämbetet, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Vattenmyndigheten för Bottenviken, Vattenmyndigheten för Bottenhavet, Vattenmyndigheten för Norra Östersjön, Vattenmyndigheten för Södra Östersjön, Vattenmyndigheten för Västerhavet, Boverket, Statens meteorologiska och hydrologiska institut, Lantmäteriverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Banverket, Vägverket, Luftfartsverket, Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Glesbygdsverket, Verket för näringslivsutveckling NUTEK, Energimyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät, Stockholms läns landsting, Region Skåne, Regionförbundet i Kalmar län, Regionförbundet i Uppsala län, Sveriges Kommuner och Landsting, Huddinge kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Nyköpings kommun, Linköpings kommun, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Ljungby kommun, Kalmar kommun, Gotlands kommun, Karlskrona kommun, Eslövs kommun, Kristianstads kommun, Malmö kommun, Kungsbacka kommun, Göteborgs kommun, Skövde kommun, Uddevalla kommun, Karlstads kommun, Karlskoga kommun, Sala kommun, Faluns kommun, Gävle kommun, Härnösands kommun, Östersunds kommun, Skellefteå kommun, Umeå kommun, Kiruna kommun, Piteå kommun, Advokatfirman Åberg & Co AB, Alrutzbach Advokatbyrå AB, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen Sveriges Bygglövsgranskare och byggnadsnämndsekreterare, Företagarna, Företagarförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Mannheimer Swartling Advokatbyrå, Miljöförbundet Jordens vänner, Näringslivets regelnämnd, Svensk Handel, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svensk Vindkraft, Svenska kraftnät, Svenska

Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Fiskevattenägareförbund, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, Sveriges stadsarkitektförening, Villaägarnas Riksförbund, Världsnaturfonden i Sverige.

Prop. 2009/10:215
Bilaga 4

Miljöprocessutredningen behandlar i detta huvudbetänkande organisatoriska och processuella frågor.

Om utredningens förslag genomförs förändras miljödomstolarnas arbetsuppgifter radikalt. För närvarande är ansökningsmålen, som domstolarna prövar i första instans, den tyngsta uppgiften. Det gäller tillståndsfrågor som rör större miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter.

I framtidens miljödomstolar kommer i stället prövningen av överklaganden att vara den dominerande uppgiften.

Miljödomstolarna ska även i fortsättningen vara inordnade i tingsrättsorganisationen. Inom denna organisation kommer dock miljödomstolarna att inta en särställning genom att i huvudsak vara inriktade på överprövning av beslut som har fattats av förvaltningsmyndigheter i första instans.

Förvaltningsmyndigheter som får till uppgift att pröva tillståndsfrågor måste motsvara högt ställda krav i fråga om organisation och kompetens. Grundläggande för den nya instansordningen bör vara att den kompetens som finns hos miljödomstolarna också ska finnas hos de förvaltningsmyndigheter som övertar vissa uppgifter från domstolarna. För detta krävs att myndigheterna liksom domstolarna har en hög grad av självständighet. De personer som är beslutsfattare bör vara sysselsatta på heltid med tillståndsärendena. Myndigheterna bör ha egen budget och bör genom att förfoga över egna medel kunna anställa personal i tillräcklig omfattning.

Utredningens direktiv kan uppfattas så att prövningsmyndigheterna ska tillhöra länsstyrelserna. Under utredningens gång har en ny myndighetsförordning trätt i kraft. Därigenom har den svenska myndighetsstrukturen getts en tydligare författningsmässig form. Under utredningsarbetet har olika uppfattningar framkommit om vilken konstitutionell ställning prövnings-

myndigheterna bör ha. De experter i utredningen som företräder verksamhetsutövarna har framhållit vikten av att myndigheterna i förhållandet till länsstyrelserna har en ställning som är helt självständig. Såväl under själva utredningsarbetet som i samband med remissbehandlingen av utredningens två första delbetänkanden har dessutom en viss skepsis uttryckts mot att överhuvudtaget ändra instansordningen för ansökningsmålen.

Enligt den nuvarande ordningen hanterar samtliga länsstyrelser, genom de till länsstyrelserna knutna miljöprövningsdelegationerna, tillståndsfrågor angående medelstora miljöfarliga verksamheter, s.k. B-verksamheter. I utredningens arbete har det rått enighet om att de förvaltningsmyndigheter som ska handlägga A-verksamheter och vattenverksamheter också bör ha ansvaret för B-verksamheterna. Därigenom kan kompetensen och resurserna för hanteringen av tillståndsärendena koncentreras och utnyttjas på ett rationellt sätt. Rättsligt sett blir prövningssystemet också tydligare. Gränsdragningsfrågor som finns med dagens uppdelning mellan A-verksamhet och B-verksamhet undviks. En verksamhet kan behöva provas enligt både 9 och 11 kap. miljöbalken. Som exempel brukar hamnanläggningar nämnas. Med utredningens förslag främjas möjligheterna att handlägga sådana ärenden gemensamt.

Redan i inledningen av betänkandet konstaterar utredningen att det inte finns anledning att frångå förslagen i det andra delbetänkandet om miljödomstolarnas lokalisering och domkretsar. Liksom när det gäller miljödomstolarna kan dock i fråga om prövningsmyndigheternas verksamhet olika alternativ övervägas. Sedan flera år pågår utredningar och diskussioner om regioner och länsindelning. När beslut har tagits i dessa frågor kan möjligen en indelning utkristallisera sig som är lämpad även som distriktsindelning för prövningsmyndigheterna. Det finns dock inga sådana beslut att luta sig mot för närvarande. I stället bör prövningsmyndigheternas verksamhetsområden överensstämja med miljödomstolarnas domkretsar som anknyter till vattendistriktet och huvudavrinningsområdena. En prövningsmyndighet bör finnas i varje miljödomstols domkrets.

En prövningsmyndighet bör i beslutsfattandet vara helt självständig i förhållande till länsstyrelseorganisationen. I beredningsarbetet bör det vara möjligt för en prövningsmyndighet att utnyttja kompetensen hos personalen vid länsstyrelsernas miljöavdelningar. Vidare bör myndigheterna bedriva sin verksamhet i länsstyrelsernas

lokaler. Samarbetet bör ske i enlighet med särskilda avtal mellan prövningsmyndigheterna och länsstyrelserna.

Utredningen föreslår att prövningsmyndigheter ska finnas i Umeå, Östersund, Stockholm, Göteborg och Malmö. En prövningsmyndighet bör heta koncessionsnämnd för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Med hänsyn till de delade meningar som finns om myndigheternas ställning i förhållande till länsstyrelserna har utredningen utformat ett alternativt författningsförslag som innebär att prövningsmyndigheterna tillhör länsstyrelserna. Detta förslag finns som bilaga till betänkandet.

I de ansökningsmål om vattenverksamhet som handläggs vid miljödomstolarna har, till skillnad mot vad som gäller om miljöfarlig verksamhet, en skadelidande rätt att få ersättningsanspråk behandlade redan i samband med prövningen av tillståndsfrågan. Utredningens uppdrag är att utreda om ersättningsfrågorna ska prövas av miljödomstolarna eller av förvaltningsmyndigheterna. De vattenrättsliga ersättningsanspråken har under snart 100 år varit en stötesten när instansordningen för prövning av tillståndsfrågor för vattenverksamhet men också för miljöfarlig verksamhet har diskuterats.

När det gäller rättsliga problem och intresset av prejudikatbildning är vattenrättsliga ersättningsmål inte artskilda från andra civilrättsliga tvister. Starka skäl talar därför för att de vattenrättsliga ersättningsfrågorna inte ska omfattas av bestämmelsen i 23 kap. 8 § miljöbalken om förbud mot att överklaga Miljööverdomstolens avgöranden. Sådana avgöranden bör liksom andra hovrättsavgöranden vara överklagbara och bedömas av Högsta domstolen enligt de allmänna reglerna om prövningstillstånd.

Utredningen föreslår att ersättningsfrågorna ska prövas av miljödomstolarna och tillståndsfrågorna av koncessionsnämnderna. I princip ska alltså all tillståndsprövning föregå motsvarande prövning av de civilrättsliga ersättningsanspråken. Den föreslagna ordningen bör leda till att flertalet ersättningsfrågor kan göras upp i godo. Utredningen har funnit att den nu angivna ordningen är lämpligare för prövning av ersättningsanspråk med anledning av tillstånd till vattenverksamhet än ett förrättningsförfarande.

Liksom hittills bör fastighetsägare och andra sakägare kunna få sina kostnader för ombud m.m. i första instans ersatta. De föreslagna kostnadsreglerna är dock så utformade att ersättning inte ska

utgå för dubbla eller onödiga kostnader. Därigenom bör risken för onödiga processer i ersättningsfrågor kunna begränsas.

Utredningens förslag leder till att förvaltningsmyndigheternas prövning begränsas till de frågor av administrativ natur som måste bedömas innan en verksamhet kan få komma igång. Det gäller främst de olika skyddsåtgärder som kan krävas från ett samhällsligt perspektiv. Prövningen omfattar dock också de enskildas rättigheter att få komma till tals i angelägenheter som rör deras livsmiljö och deras möjligheter att fritt förfoga över sina egna fastigheter. Genom utredningens förslag likställs den vattenrättsliga prövningen med annan lagstiftning om markanvändning enligt principen att tillståndsprövningen ska ske hos administrativ myndighet och att ersättningsanspråk ska bedömas sedan talan väckts vid domstol.

Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet innefattar som nämnts inte ersättningsfrågor. Då inte heller vattenrättsliga ersättningsfrågor kommer att kunna tas upp av prövningsmyndigheterna främjar utredningens förslag en framtida samordning av 9 och 11 kap. miljöbalken.

Det är av fundamental betydelse att frågan om handläggningen av ersättningsanspråk får en lösning. Med hänsyn till intresset av att det finns ett tillräckligt underlag för den fortsatta beredningen av utredningens förslag har utredningen även i denna del utarbetat en alternativ lagtext som innebär att all prövning ska ske hos koncessionsnämnderna.

Markavvattning, som omfattas av bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken om vattenverksamhet, ska enligt utredningens förslag i huvudsak handläggas på samma sätt som för närvarande. All tillståndsprövning ska dock ske hos koncessionsnämnderna.

Enligt gällande regler handläggs fastighetsmål vid 25 fastighetsdomstolar, vilka liksom miljödomstolarna är tingsrätter i en särskild sammansättning. Av en rapport från Domstolsverket framgår att vissa fastighetsdomstolar har en så liten tillströmning av mål att det kan vara svårt för juristdomarna att upprätthålla den kompetens som krävs för en tillräckligt effektiv handläggning av målen. Det är bara i storstäderna som det finns tillräckligt antal mål hos fastighetsdomstolarna. Sakkunskapen vid handläggningen av fastighetsmålen finns främst hos de tekniska ledamöterna, fastighetsråden. Samtliga tingsrätter som har miljödomstolar har också fastighetsdomstolar. Miljömålen, fastighetsmålen och PBL-målen företer påtagliga inbördes likheter. Detta gäller såväl sakfrågorna

som processordningen. Mot den bakgrunden ser utredningen det som naturligt att föreslå att fastighetsmålen i framtiden ska handläggas vid de tingsrätter där det finns miljödomstolar.

Utredningens förslag är att domstolarna även framdeles ska benämnas miljödomstolar.

Regler för handläggningen av mål och ärenden, som enligt utredningens förslag ska hanteras av miljödomstolarna, finns för närvarande i ett flertal lagar. PBL-målen handläggs av förvaltningsdomstolar enligt förvaltningsprocesslagen. Fastighetsmålen handläggs av fastighetsdomstolarna enligt rättegångsbalken samt enligt särskilda regler i fastighetsbildningslagen och i lagen om domstolar i fastighetsmål. För målen enligt miljöbalken tillämpas såväl rättegångsbalken som förvaltningsprocesslagen. Enligt utredningens direktiv krävs det synnerligen starka skäl för att de processuella regler som tillämpas av förvaltningsdomstolarna ska användas i miljödomstolarnas verksamhet, då dessa domstolar ingår i tingsrättsorganisationen. I stället bör enligt direktiven redan från början de processuella regler tillämpas som är särskilt lämpade för miljödomstolarnas verksamhet. Det reglerna ska gälla avser i princip domstolarnas sammansättning, handläggningen av målen samt rättegången i överinstanserna.

Det är inte lämpligt att alla processuella regler finns samlade i miljöbalken. Utgångspunkten bör i stället vara att lagen om domstolar i fastighetsmål ersätts av en ny lag om miljödomstolar. En sådan lag bör som nyss framhållits innehålla särskilda regler om domstolarnas sammansättning. Vidare bör lagen innehålla bestämmelser om domstolarnas inbördes behörighet. Miljödomstolen bör vara behörig att pröva en sak om verksamheten eller motsvarande finns inom domstolens domkrets.

För de mål som inleds genom att talan väcks vid domstolen bör förutom reglerna om sammansättning och om behörighet rättegångsbalkens regler om handläggningen av dispositiva tvistemål gälla. För talan om utdömande av vite bör liksom vid de allmänna domstolarna i övrigt reglerna om handläggning av bötesmål gälla.

När det gäller handläggningen av överklagade mål har förvaltningsprocesslagen tillämpats av förvaltningsdomstolarna i mål enligt PBL och av miljödomstolarna. Detta har, såvitt utredningen kunnat utröna, fungerat väl. I förvaltningsprocesslagen finns dock ett antal bestämmelser som inte tillämpas av miljödomstolarna. Med hänsyn till den speciella karaktär målen hos miljödomstolarna har, särskilt när fastighetsbildningsmålen kommer in i bilden,

behövs ett antal regler som är utformade särskilt för miljödomstolarnas behov.

För fastighetsbildningsmålen gäller ett principiellt huvudförhandlingskrav. Flera undantag gäller dock från rättegångsbalkens principer om muntlighet och omedelbarhet. Detta leder till slutsatsen att det finns förutsättningar för att tillämpa handläggningsregler enligt vilka alla mål som överklagas till de nya miljödomstolarna avgörs utan huvudförhandling.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att handläggningen av överklagade mål ska följa regler som är utformade med hänsyn tagen till de speciella förhållanden som kännetecknar miljödomstolarnas verksamhet.

Utredningen har funnit att det inte finns behov av att nämndemän deltar i miljödomstolens avgöranden.

Vid miljödomstolen ska det finnas juristdomare, tekniska ledamöter och särskilt förordnade ledamöter med sakkunskap inom domstolarnas verksamhetsområde. Med hänsyn tagen särskilt till vissa mål enligt PBL bör det finnas regler om att en lagfaren domare ensam får avgöra bl.a. mål av enkel beskaffenhet och även vidta förberedande åtgärder. I mål som avgörs efter huvudförhandling, dvs. mål som inleds genom att talan väcks vid miljödomstolen, bör det liksom hittills krävas att fyra ledamöter deltar i ett avgörande. Detsamma gäller avgöranden i sak av tillståndsfrågor. I övrigt bör miljödomstolen kunna vara domför med två ledamöter. Dessutom föreslås regler om förstärkt sammansättning. När två eller flera ledamöter deltar i ett avgörande bör minst en av ledamöterna vara teknisk ledamot eller särskild ledamot.

De mål som överklagas till miljödomstolen kommer att vara av skiftande karaktär. Reglerna om miljödomstolens sammansättning bör därför vara så flexibla som möjligt. En jurist bör alltid vara beslutsfattare om det inte är fråga om åtgärder som får vidtas av kanslipersonal. Med hänsyn till miljödomstolens särpräglade uppgifter är det naturligt att en teknisk ledamot eller en särskild ledamot deltar i ett avgörande som beslutas av två eller flera ledamöter. Vid huvudförhandling och vid avgörande i sak av tillståndsfrågor bör miljödomstolen som huvudregel vara domför med fyra ledamöter. I övrigt bör två ledamöter vara tillräckligt. Utredningen anser att lagtexten därutöver inte bör innehålla detaljerade regler om domstolarnas sammansättning utan den saken bör överlämnas åt domstolen att avgöra i syfte att domstolen i varje

enskilt fall ska ha den lämpligaste sammansättningen. Således bör det inte uteslutas att miljödomstolen består av två juristdomare i mål med tyngdpunkt i rent rättsliga frågor.

För Miljööverdomstolens vidkommande åsyftar utredningen inga i sak ändrade handläggningsregler i förhållande till vad som redan gäller enligt miljöbalken. Detta innebär att Miljööverdomstolen i mål som inlets genom överklagande till miljödomstolen ska tillämpa samma handläggningsregler som miljödomstolen.

När det gäller rättegången i överinstanserna har alltså utredningens arbete inte gällt handläggningsreglerna i någon större utsträckning. Det är i stället prejudikatbildningen som har varit huvudfrågan.

De mål som överklagas till miljödomstolen får för närvarande inte överklagas till Högsta domstolen från Miljööverdomstolen. Statsmakternas uttalade avsikt är att detta som huvudregel ska gälla även när PBL-målen ska handläggas av miljödomstolen. Detta innebär bl.a. att målen ska anses tillräckligt genomgångna från rättssäkerhetssynpunkt efter prövning av en förvaltningsmyndighet och två domstolsinstanser. En fördel med detta är också att det kan ingå tekniskt sakkunniga ledamöter i samtliga instanser. Som framgår av utredningsdirektiven finns det även vad gäller dessa mål behov av avgöranden i högsta instans till vägledning för rättstillämpningen. För att ett avgörande ska få en sådan betydelse är det viktigt att domar meddelas så snabbt som möjligt. Det är också angeläget att de mål som tas upp till prövning av Högsta domstolen är renodlade prejudikatfall. Ett system enligt vilket behovet av vägledning för rättstillämpningen kan tillgodoses genom avgöranden av den högsta domstolsinstansen ligger också i linje med statsmakternas syn på rollfördelningen mellan en hovrätt och Högsta domstolen. En hovrätt ska vara en granskande och korrigeringande instans vid prövningen av underrätternas avgöranden. Avgöranden som leder rättstillämpningen ska i första hand beslutas av Högsta domstolen. Utredningens förslag är mot angiven bakgrund att Miljööverdomstolen får överlämna ett mål till Högsta domstolen om målet innehåller en fråga vars avgörande kan vara till vägledning för rättstillämpningen. Om ett mål överlämnas till Högsta domstolen ska denna domstol i vanlig ordning göra en prövning av frågan om prövningstillstånd. Om Högsta domstolen inte meddelar prövningstillstånd ska målet lämnas tillbaka till Miljööverdomstolen för avgörande.

Även om de mål som är av prejudikatnatur i första hand bör prövas av Högsta domstolen, finns det ett behov av att principiellt viktiga mål som överklagas till miljödomstolen kan avgöras av Miljööverdomstolen med en förstärkt sammansättning. Det kan gälla mål som tagits upp av Miljööverdomstolen som gransknings- eller ändringsfall men som under handläggningen i Miljööverdomstolen visat sig innehålla en principiellt viktig fråga. Särskilt gäller detta om det är lämpligt att målet avgörs av en domstol där det finns ledamöter med teknisk sakkunskap. I principiellt viktiga mål bör därför Miljööverdomstolen kunna ha en sammansättning med sju ledamöter, av vilka minst fem ska vara ordinarie lagfarna domare. Därigenom tillgodoses det behov av prejudikatbildning som kan finnas även i de mål där det förutom rent rättsliga överväganden behövs en omfattande utredning och prövning i sak.

Utredningen har i sitt första delbetänkande bedömt konsekvenserna av att PBL-målen flyttas till miljödomstolarna. Denna ändring av instansordningen medför vissa kostnader för miljödomstolarna. Samgåendet med fastighetsdomstolarna bedöms få betydligt mindre omfattande konsekvenser. Genom att prövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter flyttas till förvaltningsmyndigheter uppkommer vissa besparingsmöjligheter för miljödomstolarna. Totalt sett bör den ändrade instansordningen medföra minskade kostnader för domstolsorganisationen i dess helhet. Dessa besparingar bör komma koncessionsnämnderna till godo. När prövningen av B-verksamheter flyttas till ett mindre antal myndigheter bör motsvarande medelsöverföring äga rum inom förvaltningsmyndigheternas organisation. Utredningens förslag leder till en koncentration av resurserna inom domstolsorganisationen och inom förvaltningsmyndigheternas organisation. Uppenbart medför detta möjligheter till en handläggning som är mer rationell och snabbare än vad den nuvarande organisationen medger samtidigt som förutsättningar finns för att tillgodose högt ställda rättssäkerhetskrav. Enligt utredningens bedömning leder detta på sikt till avsevärda besparingar.

I sin helhet uppnås genom förslagen ett förbättrat prövningsförfarande. Utredningens förslag kommer inte att medföra några negativa konsekvenser på lång sikt.