

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 20 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare med 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). Utredaren ska vidare utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna (dir. 2007:94). Genom beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2007 fick utredaren i tilläggsdirektiv i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar i fråga om förnybar energi, vattenverksamheter, riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken, miljökonsekvensbeskrivningar och samordning och samråd i prövningsförfarandet (dir. 2007:184). I tilläggsdirektiven ändrades tidpunkterna för redovisning av vissa frågor i det tidigare uppdraget. Utredarens andra delbetänkande ska enligt tilläggsdirektiven avgränsas till att innehålla de överväganden och förslag som avser antalet miljödomstolar och deras lokalisering, domkretsindelningen för miljödomstolarna och handläggningsregler för de mål och ärenden som miljödomstolarna ska pröva. Utredningen har antagit namnet Miljöprocessutredningen.

Den 20 juni 2007 förordnades lagmannen Ulf Andersson att vara särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 20 september 2007 professorerna Peter Fitger och chefsrådmannen Claes Kristensson.

Som experter förordnades fr.o.m. den 20 september 2007 kansli- rådet Camilla Adolfsson, miljörättsjuristen Oscar Alarik, departementssekreteraren Agnetha Alriksson, advokatfiskalen Karolina Ardesjö Lundén, fastighetsrådet Anders Dahlsjö, chefsrådmannen Jim Emilsson, kansli- rådet Ivar Frostenson, juristen Agneta Gardar, rättssakkunniga Susanne Gerland, ämnesrådet Margaretha Gistorp,

bolagsjuristen Ulrik Johansson, departementssekreteraren Anna Josefsson, rådmannen Bjarne Karlsson, departementssekreteraren Mats Kryhl, rättssakkunniga Malin Larsson, departementssekreteraren Elisabeth Lidbaum, miljörettsjuristen Henrik Malmberg, miljörådet Lena Nilsson, lagmannen Håkan Nordling, förbundsjuristen Germund Persson, hovrättsrådet Liselotte Rågmark, 1:e länsjuristen Magnus Sandström, divisionschefen Micaela Schulman, kanslirådet Karin Sjökvist, enhetschefen Dan Töllborn, rättssakkunniga Sanna Viklund och departementssekreteraren Henrik Wingfors.

Advokaten Mårten Bengtsson förordnades som expert fr.o.m. den 9 oktober 2007 och docenten Jan Darpö förordnades som expert fr.o.m. den 15 oktober 2007.

Margaretha Gistorp entledigades fr.o.m. den 12 november 2007 och i stället förordnades departementssekreteraren Lena Källberg som expert fr.o.m. den 13 november 2007. Elisabeth Lidbaum entledigades fr.o.m. den 31 december 2007 och i stället förordnades departementssekreteraren Eva-Lena Almér som expert fr.o.m. den 1 januari 2008.

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 januari 2008 chefsjuristen Fredrik Bonde, enhetschefen Karl-Erik Nilsson och generalsekreteraren Stefan Nyström.

Som experter förordnades fr.o.m. den 15 januari 2008 advokaten Bo Hansson, miljöjuristen Lennart Sandebjer samt handläggaren Carl-Ivar Stahl, fr.o.m. den 21 januari 2008 departementssekreteraren Ingrid Hasselsten och fr.o.m. den 25 januari 2008 rådmannen Stefan Nilsson.

Karolina Ardesjö Lundén entledigades fr.o.m. den 29 februari 2008 och i stället förordnades advokatfiskalen Johan Svensson som expert fr.o.m. den 1 mars 2008.

Betänkandet är skrivet i vi-form eftersom utredningsarbetet har bedrivits i samarbete med sakkunniga och experter och med beaktande av deras synpunkter. Samtliga experter instämmer dock inte i alla uppfattningar som kommer till uttryck i betänkandet.

Sekreterare i utredningen är hovrättsassessorn Annika Sandersnäs Heijman (fr.o.m. den 13 augusti 2007), kammarrättsassessorn Ewa Mårdberg (fr.o.m. den 20 augusti 2007), hovrättsassessorn Dano Kostovski (fr.o.m. den 18 februari 2008), chefsjuristen Peter Ardö (fr.o.m. den 1 mars 2008) och länsassessorn Cecilia Giese Hagberg (fr.o.m. den 1 mars 2008). Det är Annika Sandersnäs Heijman och Ewa Mårdberg som har medverkat i arbetet med detta betänkande.

Utredningen har tidigare överlämnat delbetänkandet *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111).

Vi överlämnar härmed vårt andra delbetänkande *Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler*.

Utredningen fortsätter nu sitt arbete i enlighet med direktiven.

Göteborg den 7 mars 2008

Ulf Andersson

/Annika Sandersnäs Heijman
Ewa Mårdberg

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	19
1 Inledning	23
1.1 Utredningsuppdraget.....	23
1.2 Utredningens arbete	27
2 Bakgrund	29
2.1 Miljödomstolarnas domkretsar m.m.	29
2.1.1 Miljödomstolarnas domkretsar.....	29
2.1.2 Miljöbalkens forumbestämmelser m.m.....	33
2.1.3 Miljöbok/vattenbok	35
2.1.4 Hovrätternas domkretsar	37
2.1.5 Länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer m.m.....	39
2.1.6 Miljöbalkskommittén	40
2.1.7 Vattenmyndigheterna.....	42
2.1.8 Koncentrationsutredningen	49
2.1.9 Fastighetsdomstolarna	52
2.2 Miljödomstolarnas lokalisering.....	53
2.2.1 Omorganisationer av domstolar	53
2.2.2 Miljödomstolarna	61
2.3 Handläggningsregler.....	72
2.3.1 Inledning	72
2.3.2 Likheter och skillnader mellan förvaltningsprocesslagen och ärendelagen	76

2.3.3	Den nuvarande processordningen i miljödomstolarna	83
2.3.4	Den nuvarande processordningen i fastighetsdomstolarna	85
2.4	Redogörelse för vårt första delbetänkande	87
2.4.1	Författningsförslag	87
2.4.2	Antalet PBL-mål och fördelningen av dessa mellan miljödomstolarna med anledning av den nya instansordningen för PBL-mål	88
2.4.3	Dimensioneringen av personal med anledning av den nya instansordningen för PBL-mål	90
3	Överväganden och förslag	93
3.1	Inledning	93
3.2	Miljödomstolarnas domkretsar	95
3.2.1	Alternativa domkretsindelningar	95
3.2.2	Samordning med vattendistriktet	100
3.3	Miljödomstolarnas lokalisering	105
3.3.1	Allmänna synpunkter	105
3.3.2	Miljödomstolarna	109
3.3.3	Slutsatser	113
3.4	Handläggningsreglerna	114
3.4.1	Inledning	115
3.4.2	Rättegångsbalken	116
3.4.3	Förvaltningsprocesslagen och ärendelagen	118
3.4.4	Slutsatser	121
4	Kostnader och andra konsekvenser	125
5	Författningskommentar	129
	Förslag till ändring i förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar	129

Bilagor

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv	131
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv.....	143
<i>Bilaga 3</i> Huvudavrinningsområden i Sverige.....	165
<i>Bilaga 4</i> Miljödomstolarnas domkretsar.....	167
<i>Bilaga 5</i> Hovrätternas domkretsar	169
<i>Bilaga 6</i> Vattendistriktet	171
<i>Bilaga 7</i> Koncentrationsutredningen	173
<i>Bilaga 8</i> Befolkning i Sverige per km-ruta	175
<i>Bilaga 9</i> Måltillströmning	177
<i>Bilaga 10</i> Statistik år 2000.....	181
<i>Bilaga 11</i> Statistik år 2007.....	187

Sammanfattning

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-

görelse för förslagen i MPU:s första delbetänkande *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111).

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 vattendagens 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 länsstyrelsernas 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 utpekad 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 stärkt 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 vattendistriktet 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 inledningskede 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.

Författningsförslag

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Umeå, Östersunds, Nacka, Växjö och Vänersborgs tingsrätter är miljödomstolar och har i denna egenskap följande domsområden.

Umeå tingsrätt

– Norrbottens län, – den del av Västerbottens län som inte hör till Ångermanälvens avrinningsområde samt – den del av Västernorrlands län som är belägen norr och öster om vattendelaren mellan Gideälvs med flera vattendrags avrinningsområden och Ångermanälvens avrinningsområde.

Östersunds tingsrätt

– de delar av Västerbottens och Västernorrlands län som inte tillhör Umeå tingsrätts område samt – de delar av Jämtlands, Dalarnas och Gävleborgs län

Umeå tingsrätt

– Norrbottens län, – den del av Västerbottens län som inte hör till Ångermanälvens avrinningsområde samt – den del av Västernorrlands län som är belägen norr om *Leduåns avrinningsområde*.

Östersunds tingsrätt

– de delar av Västerbottens och Västernorrlands län som inte tillhör Umeå tingsrätts område samt – de delar av Jämtlands, Dalarnas och Gävleborgs län

som inte hör till Vänerns, Norrströms *eller Dalälvens* avrinningsområden.

Nacka tingsrätt

– Stockholms län, – Uppsala län, – *Gotlands län*, – Västmanlands län, – de delar av Gävleborgs län som inte tillhör Östersunds tingsrätts område, – de delar av Jämtlands och Dalarnas län som inte tillhör Östersunds tingsrätts område och inte heller hör till Vänerns avrinningsområde, – Södermanlands län med undantag av den del som hör till Motalaströms avrinningsområde, – Örebro län med undantag av de delar som hör till Vänerns, Vätterns eller Motalaströms avrinningsområden samt – den del av Östergötlands län som är belägen norr om vattendelaren mellan Nyköpingsåns med flera vattendrags avrinningsområden och Motalaströms avrinningsområde.

Växjö tingsrätt

– Kalmar län, – Blekinge län, – Skåne län, – de delar av Södermanlands och Östergötlands län som inte tillhör Nacka tingsrätts område, – de delar av Örebro och Västra Götalands län som hör till Vätterns och Motalaströms avrinningsområden, – Jönköpings län med undantag av de delar som hör till Fylleåns, Nissans, Ätrans och Vänerns avrinningsom-

som inte hör till Vänerns *eller* Norrströms avrinningsområden.

Nacka tingsrätt

– Stockholms län, – Uppsala län, – Västmanlands län, – de delar av Gävleborgs län som inte tillhör Östersunds tingsrätts område, – de delar av Jämtlands och Dalarnas län som inte tillhör Östersunds tingsrätts område och inte heller hör till Vänerns avrinningsområde, – Södermanlands län med undantag av den del som hör till Motalaströms avrinningsområde, – Örebro län med undantag av de delar som hör till Vänerns, Vätterns eller Motalaströms avrinningsområden samt – den del av Östergötlands län som är belägen norr om vattendelaren mellan Nyköpingsåns med flera vattendrags avrinningsområden och Motalaströms avrinningsområde.

Växjö tingsrätt

– Kalmar län, – *Gotlands län*, – Blekinge län, – Skåne län *söder och öster om Vege ås och Rönne ås vattenavrinningsområden*, – de delar av Södermanlands och Östergötlands län som inte tillhör Nacka tingsrätts område, – de delar av Örebro och Västra Götalands län som hör till Vätterns och Motalaströms avrinningsområden, – Jönköpings län med undantag av de delar

råden, – Kronobergs län med undantag av den del som hör till Fylleåns *avrinningsområde samt – den del av Hallands län som är belägen söder om vattendelaren mellan Lagans avrinningsområde och Fylleåns med flera vattendrags* avrinningsområden.

Vänersborgs tingsrätt

– Värmlands län, – de delar av Jönköpings, Kronobergs och Hallands län som inte tillhör Växjö tingsrätts område, – Västra Götalands län med undantag av de delar som tillhör Växjö tingsrätts område samt – de delar av Jämtlands, Dalarnas och Örebro län som hör till Vänerens avrinningsområde.

som hör till Fylleåns, Nissans, Ätrands och Vänerens avrinningsområden *samt* – Kronobergs län med undantag av den del som hör till Fylleåns och Lagans avrinningsområden.

Vänersborgs tingsrätt

– Värmlands län, – Hallands län, – de delar av Skåne, Jönköpings och Kronobergs län som inte tillhör Växjö tingsrätts område, – Västra Götalands län med undantag av de delar som tillhör Växjö tingsrätts område samt – de delar av Jämtlands, Dalarnas och Örebro län som hör till Vänerens avrinningsområde.

Den närmare gränsdragningen mellan miljödomstolarnas domsområden framgår av karta i bilaga till denna förordning.

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

2. Mål eller ärenden som har inletts före ikraftträdandet ska, i de fall de nya reglerna hade föreskrivit att målet eller ärendet skulle ha inletts vid en annan miljödomstol, vid ikraftträdandet överlämnas till den miljödomstolen.

3. Mål eller ärenden ska inte överlämnas om det skulle vara till nackdel för handläggningen eller om det av andra skäl inte skulle vara lämpligt.

Bilaga till författningsförslaget



Anm. Gotlands län tillhör miljödomstolen i Växjö.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Direktiven för miljöprocessutredningen (MPU) beslutades av regeringen den 20 juni 2007 (dir. 2007:94). Utredningen har också fått tilläggsdirektiv den 20 december 2007 (dir. 2007:184). Direktiven är intagna som *bilaga 1 och 2* till detta betänkande.

I vårt första delbetänkande, *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111), behandlades vissa organisatoriska frågor med anledning av att överprövningen av ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) i huvudsak ska ske i länsstyrelse och därefter, i händelse av överklagande, vid miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. I betänkandet föreslog vi också några författningsändringar som bedömdes behövliga för den nya instansordningen för PBL-målen. Vi bedömde att det visserligen var möjligt att införa en ny instansordning men att ytterligare förändringar av författningar och organisation behövdes göras inom förhållandevis kort tid.

I tilläggsdirektiven sägs att den nya instansordningen för PBL-mål förutsätter att man i den fortsatta beredningen hanterar de frågor som behandlas i första delbetänkandet i ett sammanhang med vissa av de organisatoriska och processuella frågor som ska bli behandlade i det andra delbetänkandet. Detta bl.a. för att undvika risken att först behöva flytta och bygga upp resurser inom den nuvarande domstolsorganisationen för att en kort tid därefter åter flytta och bygga upp resurser i en ny organisation.

Det är enligt tilläggsdirektiven också angeläget att den nya instansordningen för miljöbalks- och PBL-ärenden redan från början följer de processuella regler som är mest lämpade för miljödomstolarnas hantering. Mål och ärenden i de allmänna domstolarna bör enligt tilläggsdirektiven handläggas enligt processuella regler som är avsedda och anpassade för de allmänna domstolarna.

En ordning där allmänna domstolar följer processuella regler som är anpassade för förvaltningsdomstolar bör enligt tilläggsdirektiven fortsätta att gälla endast om det finns mycket starka skäl för det. Den frågan ska belysas i detta betänkande. Det framhålls att flertalet mål i miljödomstolarna prövas enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL). Vi ska överväga om detta är en ändamålsenlig ordning eller om i stället lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen, ÄL) bör tillämpas för de mål som har inletts vid förvaltningsmyndighet.

En utgångspunkt ska enligt våra ursprungliga direktiv vara att domstolarna ska ha en funktionell geografisk spridning samtidigt som organisationen ska skapa förutsättningar för specialisering, kompetensutveckling och en effektiv beredningsorganisation. Den framtida lokaliseringen ska också säkerställa möjligheten att rekrytera kvalificerad personal.

Vid en samordnad prövning av ärenden enligt miljöbalken (MB) och PBL samt när målen om A-verksamheter och vattenverksamheter ska prövas av länsstyrelserna som första instans bör även domkretsindelningen övervägas i syfte att få en enhetlig indelning. Vi ska därför lämna förslag till hur domkretsindelningen för miljödomstolarna ska utformas.

För en ändamålsenlig fortsatt beredning av reformen med en ny instansordning för PBL-målen och för att inte försena den reformen, har redovisningen av det andra delbetänkandet avgränsats och tidigare lagts. Därför ska detta betänkande redovisas den 31 mars 2008 och avgränsas till att innehålla de överväganden och förslag som avser antalet miljödomstolar och deras lokalisering, domkretsindelningen för miljödomstolarna, och handlägningsregler för de mål och ärenden som miljödomstolarna ska pröva.

Vid bedömningen av miljödomstolarnas lokalisering och domkretsindelning ska frågan om lokalisering av framtida prövningsmyndigheter för A-verksamheter och vattenverksamheter beaktas.

I vårt nästa delbetänkande, den 30 september 2008, ska vi lämna förslag angående utbyggnad av vindkraft. Syftet med den översynen ska vara att identifiera behov av regeländringar som underlättar för fortsatt utbyggnad av vindkraft i enlighet med uppsatta mål samtidigt som miljömålen ska nås, försvarsintresset ska skyddas och eventuella effekter för fisket, rennäringen och andra areella näringar ska belysas. Förslagen ska innebära att handläggningen samordnas och möjliggör en mer överskådlig och

tidsmässigt både kortare och mer effektiv handläggning samtidigt som prövningen ska förbli omsorgsfull och rättssäker.

Bland de frågor som sedan återstår för oss att arbeta med finns flera som rör miljödomstolarnas verksamhet.

Först anges i de ursprungliga direktiven vissa frågor av organisatorisk natur. Vissa organisatoriska frågor uppkommer dels med anledning av att tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter ska inledas vid länsstyrelserna, dels då miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas.

Vi ska föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för målen om A-verksamheter och vattenverksamheter. I syfte att säkra tillräcklig kompetens och kontinuitet för tillståndsärendenas beredning, ska utredaren lämna förslag till möjliga lösningar, t.ex. att organisatoriskt ge ett färre antal länsstyrelser detta ansvar. Vi ska lämna förslag om lämpligt antal och vilka länsstyrelser som kan komma att pröva målen om A-verksamheter och vattenverksamheter. En utgångspunkt kan vara det framtida antalet miljödomstolar.

Vi bör överväga om en nedflyttning av tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter till länsstyrelse som första instans innebär att det finns behov av att se över miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller i förhållande till varandra. Vid denna översyn bör konsekvenserna av eventuella förändrade förutsättningar för respektive verksamhet belysas. Det bör också analyseras närmare hur miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller ges bäst förutsättningar att åstadkomma en rättssäker verksamhet.

Vid prövning av mål om vattenverksamheter krävs ibland beslut i frågor om markåtkomst och tillgodogörande av annan tillhörig fallhöjd i ett vattendrag samt i frågor om ersättning för skada och intrång. En nedflyttning av tillståndsprövningen av vattenverksamheter till länsstyrelsen kan innebära att länsstyrelsen prövar alla frågor som kan uppkomma i ärendena eller att frågor om markåtkomst och tillgodogörande av fallhöjd samt ersättning skiljs från tillståndsfrågan och på samma sätt som i dag prövas av miljödomstolen. Vi ska analysera för- och nackdelar med olika alternativ för prövningen av civilrättsliga frågor om tvångsrätt och skadeersättning i mål om tillstånd till vattenverksamheter och lämna förslag till det alternativ som är mest ändamålsenligt.

Vi ska vidare överväga hur fastighetsdomstolsorganisationen ska vara utformad i framtiden och på vilket sätt en samordning kan ske

med miljödomstolsorganisationen. Målet är att skapa en gemensam, ändamålsenlig och bestående organisation för dessa rättsområden. Utredaren ska ta ställning till om detta bäst uppnås genom en samlokalisering av verksamheterna eller om det finns förutsättningar för en gemensam organisation.

När ärenden enligt PBL ska överklagas till miljödomstolarna samtidigt som miljödomstolarna ska samordnas med fastighetsdomstolarna finns det anledning att överväga antalet fastighetsdomstolar. Vi ska därför föreslå antalet fastighetsdomstolar och var dessa ska vara lokaliserade.

Mot bakgrund av att avsikten är att prövningen av fastighetsmål ska koncentreras till färre domstolar och att en samordning ska ske med miljödomstolarna, ska utredaren även överväga hur instansordningen för fastighetsmålen ska utformas. Oavsett vilken organisatorisk lösning i övrigt som förordas finns det anledning att överväga om instansordningen för miljö- och fastighetsmålen bör utformas på ett likartat sätt.

Enligt direktiven förutsätter en samordnad instanskedja ett nytt namn på miljödomstolarna för att tydliggöra att domstolarna ska få uppgiften att överpröva både miljöbalks- och PBL-ärenden. En eventuell organisatorisk samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna förstärker ytterligare behovet av nya namn på domstolarna.

Utöver de nu nämnda organisatoriska frågorna står det oss fritt att belysa även andra samordningsmöjligheter som har nära samband med uppdraget.

Utredaren ska beakta att förändringarna inte får påverka handläggningstiderna för befintliga mål i miljödomstolarna negativt.

Vidare ska vi enligt ursprungsdirektiven arbeta med vissa frågor av processuell natur.

Enligt de ursprungliga direktiven är den organisatoriska samordningen av dömmandet i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ett sätt att uppnå en effektiv och långsiktigt hållbar organisation för dessa rättsområden. För att uppnå fördelarna med en samordnad organisation bör även de processuella reglerna för PBL-, miljö- och fastighetsmålen ses över. Vi ska vid behov lämna förslag till harmoniserade regler för rättens sammansättning vid handläggning och avgörande av mål och ärenden i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna, bl.a. bör nämndemännens medverkan i fastighets- och PBL-mål utredas. Reglerna ska vara

enkla, ändamålsenliga och flexibla för att skapa förutsättningar för en rationell samordning i dömandet.

I dag kan bygglovsärenden m.m. enligt PBL överklagas till Regeringsrätten och målen om A-verksamheter och vattenverksamheter enligt miljöbalken kan överklagas till Högsta domstolen. När bygglovsärendena nu ska prövas i samma ordning som överklagade miljöbalksärenden samtidigt som målen om A-verksamheter och vattenverksamheter kommer att inledas i länsstyrelse blir Miljööverdomstolen sista instans i dessa fall. Vi ska överväga och lämna förslag till hur behovet av prejudikatbildning ändå ska kunna tillgodoses.

Utöver de nu berörda frågorna står det oss fritt att ta upp och föreslå ändringar som har nära samband med uppdraget även när det gäller processuella frågor.

Vad som nu nämnts tar direkt sikte på miljödomstolarnas verksamhet i organisatoriska och processuella hänseenden. Vårt utredningsuppdrag omfattar dessutom åtskilliga frågor som berör det regelsystem som miljödomstolarna har att tillämpa. Således ska vi pröva frågor som gäller bl.a. vattenverksamhet, områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken samt reglerna i 6 kap. miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar m.m. Vidare ska utredas vilka bestämmelser i miljöbalken som påverkar produktionskapaciteten för vattenkraftverk samt behovet och lämpligheten av att ändra dessa bestämmelser för att främja en hög produktionskapacitet i vattenkraftverken.

När det gäller vattenverksamheter ska vi beakta de krav på en allmän vattenförvaltning som EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) ställer. Syftet är att de relevanta bestämmelserna om vattenverksamheter och de tillstånd som gäller för verksamheterna ska moderniseras så att de på ett enkelt, tydligt, ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt lever upp till miljöbalkens hänsynsregler och EG-rättens krav.

1.2 Utredningens arbete

Utredaren har under arbetet med detta delbetänkande haft två sammanträden med de sakkunniga och experterna. Vidare har utredningen anordnat en hearing med företrädare för länsstyrelserna samt deltagit i ett möte på Nacka tingsrätt som anordnats av fastighetsråden. I ett tidigare skede har utredaren

besökt samtliga miljödomstolar och Miljööverdomstolen. Vidare har utredaren deltagit i ett möte med länsstyrelsernas länsråd. Samråd har skett med utredningen Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123). Utredningen har i frågan om miljödomstolarnas lokalisering mottagit en skrivelse från Länsstyrelsen i Jämtlands län.

2 Bakgrund

2.1 Miljödomstolarnas domkretsar m.m.

I detta avsnitt redogör vi för miljödomstolarnas domkretsar och för andra indelningar av landet i regioner, för förslag till sådana indelningar samt för andra förhållanden som vi anser vara av betydelse för att bedöma utformningen av miljödomstolarnas domkretsar.

2.1.1 Miljödomstolarnas domkretsar

En domkrets är ett område som avgränsar en domstols geografiska behörighet. De svenska domstolarnas domkretsar överensstämmer för det mesta med den administrativa indelningen i län och kommuner. Det finns dock undantag från detta. Ett undantag från den gängse administrativa indelningen utgör miljödomstolarnas domkretsindelning. Dessa domstolars domkretsar omfattar särskilt definierade huvudavrinningsområden för vattendragen i landet. Denna ordning har sedan den första vattenlagens tillkomst gällt under 90 år. Grunderna för domkretsindelningen för de domstolar som handlagt vattenmål har inte vid något tillfälle ifrågasatts när vattenlagstiftningen ändrats. Så sent som år 2004 låg de naturgeografiska förhållandena till grund för lagstiftningen om landets indelning i vattendistrikt (se prop. 2003/04:57).

Ett annat undantag gäller domkretsindelningen av tingsrätterna i Stockholm. Där följer, enligt en författningsändring som trädde i kraft den 1 april 2007, gränsen mellan vissa tingsrätters domsagor församlingsgränserna, trots att det enligt lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan ankommer på Kyrkomötet, som inte är en statlig myndighet, att bestämma församlingarnas gränser, se förordningen (1982:996) om rikets indelning i domsagor. Domkretsarna för

sjörättsdomstolarna enligt 21 kap. 1 § sjölagen (1994:1009) är överhuvudtaget inte preciserade.

Enligt 1918 års vattenlag skulle det finnas fem vattendomstolar. Andra instans blev vattenöverdomstolen, vid Svea hovrätt, och sista instans Högsta domstolen.

Vattendomstolarnas domsområden följde redan från början vattendelarna enligt definitioner från Hydrografiska byråns (SMHI:s föregångare) indelning år 1908 av vattenavrinningsområdena i Sveriges vattendragssystem. Ett sådant avrinningsområde motsvarar vad som numera kallas ett huvudavrinningsområde och är ett vattendrag med ett avrinningsområde som vid mynningen i havet omfattar minst 200 km². Den första karteringen av avrinningsområden gjordes med generalstabskartan som underlag och började år 1908 då Hydrografiska byrån bildades. Resultatet av karteringen publicerades under åren 1917–1951 i skrifterna *De svenska vattendragens arealförhållanden*. En ny kartering började 1980 med topografiska kartan som underlag. Resultatet av den karteringen publicerades åren 1994–2000 i rapportserien *Avrinningsområden i Sverige* i 4 delar. De gamla kartorna var i vissa avseenden osäkra i förhållande till dagens moderna kartor. Det innebär att några av de avrinningsområden som är klassade som huvudavrinningsområden har en areal som är mindre än 200 km². För enkelhetens skull har dock dessa områden fått kvarstå även i numera använda förteckningar över huvudavrinningsområden. Landet är enligt dessa definitioner indelat i 119 huvudavrinningsområden, se *bilaga 3*. Uppgifterna i detta stycke är hämtade från SMHI:s Faktablad nr. 10 från november 2002, *Län och huvudavrinningsområden i Sverige*.

När det gäller vattendomstolarnas domsagoområden uppställdes i förarbetena till 1918 års vattenlag (prop. 1918 nr 128 s. 326 jämförd med betänkande avgivet den 17 december 1910 av vattenrätts- och dikningslagskommittéerna s. 446 ff.) med avseende på de särskilda vattendomstolarnas områden den grundsatsen att gränserna mellan områdena borde bestämmas inte efter administrativa grunder, utan efter *vattendelarna* mellan vissa vattensystem. För kännedomen om ett vattendrags hydrografiska förhållanden ansågs det nämligen vara av vikt att samma personer handlade alla vattenfrågor som berörde vattendraget utefter hela dess sträckning. Varje vattendrag borde därför i dess helhet tillhöra samma vattendomstols område. Särskilt för handläggningen av stora vattenregleringar ansågs detta vara av det största praktiska värde.

Likaledes var det enligt kommittéerna för överskådligheten av vattenboken enligt 12 kap. i lagförslaget det enda lämpliga att samma vattendrag odelat blev föremål för anteckningar i samma domstols vattenbok. Någon olägenhet för allmänheten till följd av ovisshet om till vilken vattendomstol ett visst område hörde ansågs inte vara att befara. Kommittéerna utgick från att de vattenbyggare som anlätades för byggnadsföretags planläggande väl kände till saken. Dessutom skulle i det utlåtande som upprättades vid syneförrättning (enligt 10 kap. vattenlagen) besked meddelas om den vattendomstol, hos vilken klagan skulle föras mot utlåtandet. Antalet vattendomstolar och gränserna mellan deras områden borde enligt kommittéerna inte anges i vattenlagen. Man ville efter den erfarenhet, som skulle komma att vinnas, bevara fria händer att framöver omreglera förhållandena. Därför borde uppgiften att förordna var gränserna skulle dras mellan skilda vattendomstolars områden delegeras till, som det då hette, Konungen. Kommittéerna lämnade dock ett förslag till en indelning av riket i områden för fem särskilda vattendomstolar. Därvid hade man sökt vinna en naturlig uppdelning av de olika vattensystemen samt en, så långt förhållandena medgav det, något så när lika arbetsbörda för varje domstol. Ingen vattendomstol borde vara betungad med mera arbete än att vattenrättsdomaren kunde ägna minst hälften av sin arbetstid åt andra tjänsteåligganden eller annan juridisk verksamhet. I betänkandet gjordes dock den bedömningen att man, på grund av vattenmålens svåra och invecklade beskaffenhet samt tilltagande mängd, hade anledning att befara att en vattenrättsdomare endast med svårighet skulle kunna arbeta på halvtid med vattenmålen.

Vattendomstolarna inrättades som fem domstolar med egen organisation. Det var Västerbygdens vattendomstol med kansliort i Vänersborg, Söderbygdens vattendomstol med kansliort i Stockholm, Österbygdens vattendomstol med kansliort i Hedemora, Mellanbygdens vattendomstol med kansliort i Sundsvall och Norrbygdens vattendomstol med kansliort i Umeå. Framför allt Österbygdens och Söderbygdens vattendomstolar avvek väsentligt från miljödomstolarnas domkretsar. Medan kommittéerna i sitt förslag beskrev områdena med en terminologi som påminner om våra dagars författningstexter om indelningen av landet i vattendistrikt, dvs. med utgångspunkt i vattenområdena (se avsnitt 2.1.7) beskrevs domkretsarna i KK 30 juli 1918 om antalet vattendomstolar i riket och deras domsområden med länen som grundval, på

samma sätt som miljödomstolarna nu är beskrivna i förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar.

I samband med tingsrättsreformen år 1971 införlivades vattendomstolarna med tingsrätterna. Vattendomstolarna kom då att tillhöra tingsrätterna i Växjö, Vänersborg, Umeå, Luleå, Stockholm och Östersund. På dessa orter fanns vid tiden för reformen vattendomstolarnas kanslier. I samband med att miljöbalken trädde i kraft blev det en sammanläggning så att vattenmålen flyttades från Luleå till Umeå tingsrätt.

1983 års vattenlag, som ersatte 1918 års lag, innebar inga förändringar i fråga om principerna för vattendomstolarnas domkretsar. Vattenlagsutredningen hade i sitt slutbetänkande *Revision av vattenlagen* (SOU 1977:27) föreslagit en omläggning av prövningssystemet, som innebar att tillståndsfrågor skulle prövas av regeringen, den dåvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna samt att ersättningsfrågorna skulle handläggas vid vissa fastighetsdomstolar. I fråga om dessa fastighetsdomstolars domsområden anförde utredningen att det i 11 kap. 9 § vattenlagen angavs att gränserna för domstolsområdena skulle följa vattendelare mellan olika vattensystem. Detta ansåg utredningen vara en självklar grundsats som borde följas då man i administrativ ordning angav fastighetsdomstolarnas domsområden i vattenmål. Inte något i regeringens proposition till ny vattenlag (prop. 1981/82:130) ger anledning att anta att regeringen var av annan uppfattning än vattenlagsutredningen. Motsvarande gäller i fråga om förarbetena till miljöbalken, jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 229 och förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar.

Regeringen har med stöd av 20 kap. 1 § miljöbalken genom nyssnämnda förordning beslutat att miljödomstol ska finnas vid tingsrätterna i Umeå, Östersund, Nacka, Växjö och Vänersborg.

Miljödomstolarnas domkretsar överensstämmer inte helt med vad som tidigare gällde för vattendomstolarna. Miljödomstolen vid Umeå tingsrätt har kommit i stället för vattendomstolarna i Umeå och Luleå. Vidare utvidgades i samband med miljöbalkens tillkomst domsområdet för miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt samtidigt som det minskade för miljödomstolen vid Stockholms tingsrätt genom att Ljusnan med avrinningsområde överfördes till miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt.

Miljödomstolarnas nuvarande domkretsar framgår av *bilaga 4*.

2.1.2 Miljöbalkens forumbestämmelser m.m.

Allmänna bestämmelser om rätt domstol finns i 10 kap. rättegångsbalken (RB). För de mål som miljödomstolarna prövar finns det dock särskilda regler. Ett mål som ska prövas av en miljödomstol får enligt 10 kap. 17 § rättegångsbalken inte tas upp av någon annan domstol. En förklaring till detta är de särskilda reglerna i miljöbalken om miljödomstolarnas sammansättning, där det föreskrivs att miljøråd ska delta i avgörandena.

I 20 kap. 8 § miljöbalken finns forumbestämmelser om *ansökningsmål*, dvs. mål som ska prövas av miljödomstol som första instans, och vitesmål. Det är den inbördes behörigheten mellan domstolarna som regleras. 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. Mål om ersättning vid skada och intrång och vid ingripande av det allmänna prövas av den miljödomstol inom vars område skadan och intrånget i huvudsak har inträffat eller kommer att inträffa. Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. miljöbalken prövas av den miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits.

En miljödomstol får enligt 20 kap. 8 a § första stycket första meningen miljöbalken för gemensam handläggning lämna över ett mål till en annan miljödomstol, om det vid den andra miljödomstolen förekommer något mål som har nära samband med det förstnämnda målet och överlämnandet kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part. En miljödomstol får också, enligt andra meningen, överlämna ett mål till en annan miljödomstol, om den andra miljödomstolen tidigare har prövat ett ansökningsmål som avsåg samma verksamhet som det förstnämnda målet. Överlämnande av mål mellan miljödomstolar får, enligt andra stycket i nyssnämnda paragraf, också ske om det annars finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En inte helt ovanlig situation när reglerna kan aktualiseras kan vara att det beträffande en och samma verksamhet samtidigt förekommer mål vid olika domstolar. Det kan gälla tillståndsprövning (nytt eller ändrat tillstånd) eller omprövning av villkor vid den ena domstolen och ett överklagat tillsynsbeslut av en länsstyrelse eller en central förvaltningsmyndighet vid den andra domstolen. Den

situationen kan också uppkomma att samtidigt som tillståndsprövning av en verksamhet pågår vid en domstol, aktualiseras beträffande samma verksamhet en annan typ av prövning vid en annan domstol. En förutsättning för att ett överlämnade ska kunna ske är att det inte uppstår en avsevärd olägenhet för någon part.

Det är inte en förutsättning att målen pågår samtidigt vid två domstolar för att ett överlämnande ska kunna ske. Tillstånd kan ha lämnats till en vattenverksamhet eller en miljöfarlig verksamhet vid en domstol. Senare kan en tillsynsfråga aktualiseras beträffande samma verksamhet vid en annan domstol genom ett överklagande av en tillsynsmyndighets beslut. Till följd av att de administrativa gränserna inte följer gränserna för avrinningsområdena kan därför ett tillsynsbeslut komma att överprövas av en annan domstol än den som lämnat tillstånd till verksamheten. En förutsättning för att ett överlämnande då ska kunna ske är också att det inte leder till avsevärd olägenhet för någon part. När bestämmelserna i 20 kap. 8 a § miljöbalken infördes angavs i förarbetena (prop. 2001/02:65 s. 81) att bestämmelsen i första stycket andra meningen till skillnad mot vad som gäller enligt första meningen bör tillämpas mer restriktivt. Det krävs också ur effektivitetssynpunkt att det inte ska ha gått alltför lång tid sedan den gjorda tillståndsprövningen.

Även om ett mål i en domstol inte har ett samband med ett annat pågående eller avgjort mål i en annan domstol får som tidigare nämnts ett överlämnande enligt paragrafens andra stycke ske under förutsättning att det finns särskilda skäl och att det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part. Ett skäl kan vara att en överflyttning medför ekonomiska eller andra fördelar för domstolen eller parterna, t.ex. att domstolen eller parterna inte behöver företa en längre resa därför att det krävs sammanträde i målet. Regeln är avsedd för enskilda fall och ska inte användas för ett antal typsituationer. Den ska inte heller användas för att åstadkomma en utjämning i arbetsbördan mellan domstolarna.

Vidare får en miljödomstol, i samband med att en ansökan ges in, enligt 10 kap. 20 a § rättegångsbalken och 20 kap. 3 § första stycket miljöbalken i ett tidigt skede lämna över en ansökan till en domstol som inte är miljödomstol om denna domstol men inte miljödomstolen är behörig att pröva ansökan.

Enligt 19 kap. 1 § andra stycket miljöbalken får kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturreservat, naturminnen, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom

frågor om ersättning, överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet. Länsstyrelsens eller annan statlig myndighets beslut överklagas sedan till miljödomstol. Ärenden som överklagas från en myndighet till en miljödomstol prövas enligt 20 kap. 9 § miljöbalken av den domstol inom vars område myndigheten som först har prövat ärendet är belägen. Paragrafen överensstämmer med vad som gäller enligt 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Ett exempel som belyser syftet med bestämmelsen beskrivs i propositionstexten (prop. 1997/98:45 del 2 s. 230). Om Länsstyrelsen i Kronobergs län prövar ett ärende som sedan överprövas av Naturvårdsverket blir avgörande för vilken miljödomstol som har att pröva ärendet vilken domstol som har Kronobergs län inom domsområdet. Eftersom de flesta centrala ämbetsverk ligger i Stockholmsområdet skulle enligt propositionen annars en centralisering ske till den miljödomstol som har Stockholm inom domsområdet.

Vi har i vårt första betänkande (SOU 2007:111, s. 59), angett att den nya instansordningen för PBL-mål inte medför behov av ändring i de nyss angivna reglerna. PBL-ärenden ska enligt vårt förslag i nyss nämnda betänkande överklagas från kommunen till länsstyrelsen och därifrån till miljödomstolen. Överklagandet ska prövas av den miljödomstol inom vars domkrets det beslutande kommunala organet är beläget. Detta motsvarar vad som redan gäller enligt de bestämmelser som vi nyss redogjort för. Reglerna har bl.a. den innebörden att olika beslut som en viss länsstyrelse meddelar kan överklagas till olika miljödomstolar. Som framgår av redogörelsen ovan är reglerna i 20 kap. 8 a § miljöbalken tillämpliga även i sådana fall.

Frågor om miljödomstolarnas inbördes behörighet får enligt 20 kap. 9 § andra stycket miljöbalken i princip inte tas upp av högre rätt.

2.1.3 Miljöbok/vattenbok

I 12 kap. i 1918 års vattenlag fanns det från början utförliga regler om vattenbok. Genom en lagändring år 1954 bemyndigades regeringen (Konungen) att meddela föreskrifter om vattenboken. Även enligt 1983 års vattenlag (22 kap. 8 §) skulle en vattenbok föras. En

utförlig motivering för vattenboken finns på s. 482 ff. i 1910 års betänkande av vattenrätts- och dikningslagskommittéerna. Dessa uttalanden torde fortfarande äga sin giltighet. I betänkandet anförts bl.a. att vattenboken skulle göra det lätt för alla och envar att bereda sig kännedom om de rättigheter och skyldigheter som var förenade med varje vattenverk. Anteckningarna i vattenboken skulle befrämja en ur teknisk synpunkt enhetlig och planmässig behandling av alla frågor rörande vattenverksanläggningar i samma vattendrag. En vattenbok skulle inte minst vara av vikt för ägare av sådana fastigheter, vilka i ett eller annat avseende lider men av vattenverket.

Enligt 9 kap. 7 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ska miljödomstolen ska föra en förteckning över vattenverksamhet inom domsområdet (vattenbok) i den utsträckning som regeringen föreskriver. Vattenboken ingår som en del i miljöboken, jfr 8 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

Domstolsverket har meddelat föreskrifter om miljöboken (DVFS 1998:14) enligt följande:

Miljöboken förs i fem avdelningar med följande innehåll

- första avdelningen; vattenverksamhet och vattenanläggningar för tillgodogörande av vatten såsom drivkraft samt dammbyggnader, oavsett om de avser sådant tillgodogörande eller ej,
- andra avdelningen; vattenverksamhet och vattenanläggningar för allmänna farleder, allmänna hamnar och allmänna flottleder,
- tredje avdelningen; vattentäkter,
- fjärde avdelningen; annan vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet,
- femte avdelningen; miljöfarlig verksamhet som anges med beteckningen A i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

I de fall då miljödomstolen finner att det är lämpligt får ytterligare avdelningar föras. Miljöboken ska vara upplagd efter avrinningsområden och vid behov sektioner inom avrinningsområden. Inom första, andra, tredje och femte avdelningarna läggs ett blad upp för varje anläggning eller företag. Miljöboksblad inom fjärde avdelningen och ytterligare avdelningar läggs upp för anteckning i löpande följd av beslut rörande förekommande anläggningar eller

företag samt i övrigt efter vad miljödomstolen finner lämpligt. Miljöboksbladen sätts in i en samlingspärm enligt lösbladssystem samt numreras och ordnas i fortlöpande följd avdelningsvis inom varje avrinningsområde respektive sektioner av avrinningsområde.

När en dom eller ett beslut angående ett tillstånd till en verksamhet eller en åtgärd, en anläggning eller ett företag meddelas av miljödomstolen, ska anteckning om domen omedelbart göras i miljöboken. Överklagas domen eller beslutet, ska Miljööverdomstolens och Högsta domstolens avgörande antecknas, så snart miljödomstolen fått underrättelse om avgörandet. När miljödomstolen fått uppgift om besiktning enligt 18 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. ska denna antecknas i miljöboken.

I varje anteckning i miljöboken ska i förekommande fall anges en kort beskrivning av miljödomstolens avgörande, den prövade anläggningens eller verksamhetens geografiska läge i rikets nät samt, i de fall domstolen finner det lämpligt län, kommun och avrinningsområde, vid behov sektion inom avrinningsområde, där den prövade anläggningen eller verksamheten är belägen.

I samband med uppläggandet av miljöboksblad inom första, tredje och femte avdelningarna ska på en särskild översiktskarta platsen för anläggningen utmärkas med lämpligt tecken samt med samma nummer som på miljöboksbladet. Tecknet för anläggning enligt första avdelningen ska vara en cirkel, för anläggning enligt tredje avdelningen en kvadrat och för anläggning enligt femte avdelningen en triangel eller annat tecken som domstolen, om särskilda skäl finns, finner lämpligt.

2.1.4 Hovrätternas domkretsar

Förutom miljödomstolarna är de sex hovrätterna och de fyra kammarrätterna regionala domstolar. Dessa domstolar prövar överklaganden av domar och beslut som meddelats av tingsrätterna respektive länsrätterna.

Hovrätternas domkretsar framgår av följande uppställning.

Svea hovrätt:

Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Gotlands, Västmanlands och Dalarnas län

Göta hovrätt:

Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar och Örebro län samt Essunga, Falköpings, Grästorps, Gullspångs, Götene, Hjo, Karlsborgs, Lidköpings, Mariestads, Skara, Skövde, Tibro, Tidaholms, Töreboda och Vara kommuner

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

Blekinge och Skåne län

Hovrätten för Västra Sverige:

Hallands och Värmlands län samt Ale, Alingsås, Bengtsfors, Bollebygds, Borås, Dals-Eds, Färgelanda, Göteborgs, Herrljunga, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Lysekils, Marks, Melleruds, Munkedals, Mölndals, Orusts, Partille, Sotenäs, Stenungsunds, Strömstads, Svenljunga, Tanums, Tjörns, Tranemo, Trollhättans, Uddevalla, Ulricehamns, Vårgårda, Vänersborgs, Åmåls och Öckerö kommuner

Hovrätten för Nedre Norrland:

Gävleborgs, Västernorrlands och Jämtlands län

Hovrätten för Övre Norrland:

Västerbottens och Norrbottens län

Av *bilaga 5* framgår hur hovrätternas domkretsar förhåller sig till indelningen av landet i huvudavrinningsområden.

2.1.5 Länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer m.m.

Enligt 9 kap. 6 § miljöbalken får regeringen för vissa slags miljöfarlig verksamhet föreskriva att det är förbjudet att bedriva verksamheten utan tillstånd.

Miljöfarliga verksamheter indelas enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) i A-, B- eller C- verksamheter. För miljöfarliga verksamheter som har beteckningen A i bilagan till förordningen sker tillståndsprövningen i första instans vid *miljödomstolarna*. För miljöfarliga verksamheter med beteckningen B sker tillståndsprövningen vid de *21 länsstyrelserna*. C- verksamheter kräver inte tillstånd men väl en anmälan till tillsynsmyndigheten som i de allra flesta fall är den kommunala nämnd som handlägger miljöskyddsfrågor.

Enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion (länsstyrelseinstruktionen) ska det inom varje länsstyrelse finnas en miljöprövningsdelegation (MPD) för prövning av ärenden som enligt miljöbalken ska prövas av länsstyrelsen.

Enligt 16 § länsstyrelseinstruktionen gäller de ärenden som ska prövas av MPD tillstånd till miljöfarlig verksamhet samt ärenden enligt 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken om återkallelse av tillstånd, omprövning av tillstånd samt ändring och upphävande av villkor eller andra bestämmelser om miljöfarlig verksamhet.

Även tillstånd till vattenverksamhet i form av markavvattning prövas i de flesta fall av länsstyrelserna. För vissa mindre vattenverksamheter krävs i stället för tillstånd att verksamheterna anmäls innan de påbörjas. Sådan anmälan ska göras till länsstyrelsen. Ärenden om vattenverksamhet som ankommer på länsstyrelsen prövas dock inte av MPD.

MPD ska bestå av en ordförande och en miljöskakkunnig. För ordföranden ska det finnas en ersättare. Alla är tjänstemän i länsstyrelsen. Ordföranden i MPD ska vara jurist med domarerfarenhet och ha särskild erfarenhet av miljöfrågor och andra frågor som behandlas i miljöbalken. Dessa krav gäller även för ordförandens ersättare.

Ärenden vid MPD bereds av anställda vid länsstyrelsen i samråd med ordföranden. Ordföranden får ensam vidta förberedande åtgärder och meddela beslut om avskrivning. Beslut i övriga frågor fattas av ordföranden och den miljöskakkunnige gemensamt.

I de flesta fall kan ordföranden, den miljöskakkunnige och övrig personal vid en MPD inte arbeta med tillståndsärenden på heltid

eftersom ärendena är för få. Ärendena handläggs därför normalt av personer som också har andra uppgifter inom länsstyrelsen, bland annat att utöva tillsyn över miljöfarliga verksamheter.

Antalet inkomna ärenden för de 21 miljöprövningsdelegationerna var totalt 817 för år 2004, 1 148 för år 2005 samt 1 343 för år 2006. Under respektive år avgjordes 838, 1 009 och 1 436 ärenden. Av det totala antalet avgjorda ärenden kan ungefär hälften uppskattas utgöra avgjorda tillståndsärenden.

Vid tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken beslutas om tillstånd ska lämnas och de villkor som behövs för att begränsa skador och andra olägenheter som kan orsakas av verksamheten. Eventuella civilrättsliga frågor prövas inte samtidigt med tillståndsfrågan. Detta gäller oavsett om tillståndsfrågan prövas av miljödomstol eller länsstyrelse. Om en sakägare anser att han lidit skada med anledning av en verksamhet, får han i en ansökan om stämning yrka ersättning för skadan vid miljödomstol. Den verksamhetsutövare som behöver tillgång till mark för att bedriva miljöfarlig verksamhet kan inte få den frågan prövad vid tillståndsprövningen. Det finns i stället bestämmelser i t.ex. expropriationslagen (1972:719) och fastighetsbildningslagen (1970:988) som kan göra det möjligt att få tvångsvis tillträde till mark. Däremot kan vid miljödomstolens prövning enligt 11 kap. miljöbalken av vattenverksamhet tillstånds- och ersättningsfrågor prövas samtidigt. Prövning av tillstånd till vattenverksamhet sker, med undantag för vissa frågor som gäller markavvattning, vid miljödomstolarna.

I vårt kommande arbete ska vi i den utsträckning som anges i avsnitt 2.1.6 överväga hur länsstyrelsernas prövningsverksamhet ska organiseras när det ska ankomma på länsstyrelserna att utföra den tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som nu sker vid miljödomstolarna.

2.1.6 Miljöbalkskommittén

I propositionen till miljöbalk (prop. 1997/98:45 del 1 s. 461) konstaterade regeringen att Miljöbalksutredningen (M 1993:04) inte lämnat något förslag i frågan om lämpligheten av att tillståndsprövning sker i administrativ ordning i första instans. Regeringen ansåg att det mot bakgrund av den inledda vägen mot renodling av domstolarnas uppgifter samt Lagrådets och remissinstansernas

synpunkter fanns anledning att överväga om tillståndsprövningen i framtiden borde ligga direkt på miljödomstol eller om frågan skulle prövas av domstolen först efter överklagande av förvaltningsmyndighets beslut. Regeringen angav vidare att en översyn av tillståndsprövningen i första instans snarast skulle inledas.

Regeringen beslutade den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté – Miljöbalkskommittén – med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109).

Miljöbalkskommittén förordade i sitt delbetänkande *Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation* (SOU 2004:38) att tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter skulle flyttas till förvaltningsmyndigheter. Vad gällde vattenverksamheter gick förslaget ut på att tillståndsfrågan skiljdes från främst de frågor om markåtkomst och ersättning för skada och intrång som lämpligen borde prövas i domstol även fortsättningsvis. Kommittén konstaterade att en sådan förändring av systemet för prövningen av vattenverksamheter beredde vägen inte bara för en tillståndsprövning av förvaltningsmyndighet i första instans utan också en renodling av domstolarnas roll. Den skapade också förutsättningar för att minska skillnaderna i reglerna om tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter.

Miljöbalkskommittén angav tre alternativ för tillståndsprövning av förvaltningsmyndighet i första instans.

1. Tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter sker vid 3–5 miljöprövningsdelegationer vid länsstyrelser och av B-verksamheter vid de nuvarande 21 miljöprövningsdelegationerna.
2. Tillståndsprövning av alla miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter sker vid 3–5 miljöprövningsdelegationer.
3. En fristående myndighet inrättas för all tillståndsprövning.

Vårt utredningsuppdrag omfattar de av Miljöbalkskommittén som alternativ 1 och 2 presenterade förslagen. Av tilläggsdirektiven framgår att MPU först i ett kommande betänkande ska presentera ett förslag i dessa frågor, men att frågan om lokaliseringen av framtida prövningsmyndigheter för A-verksamheter och vattenverksamheter ska beaktas vid bedömningen av miljödomstolarnas lokalisering och domkretsindelning.

2.1.7 Vattenmyndigheterna

Ramdirektivet och dess implementering

I december 2000 antog Europaparlamentet och rådet ett direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, det så kallade ramdirektivet 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.

Ramdirektivet syftar sammanfattningsvis till att

- skydda och förbättra tillståndet i vattnens ekosystem samt hindra ytterligare försämringar,
- eftersträva ett ökat skydd för och en förbättring av vattenmiljön, bl.a. genom att utsläpp och spill av vissa ämnen minskar eller upphör,
- säkerställa att föroreningen av grundvatten gradvis minskar och att ytterligare förorening förhindras,
- främja en hållbar vattenanvändning samt
- bidra till att mildra effekterna av översvämning och torka (prop. 2003/04:2 s. 16).

Enligt direktivet ska medlemsstaterna genomföra en rad åtgärder. Dessa är framför allt följande.

- Medlemsstaterna ska urskilja avrinningsområden och dela in dessa i avrinningsdistrikt. Flera avrinningsområden kan ingå i ett distrikt.
- Utgångspunkten för den geografiska avgränsningen av avrinningsdistrikten ska vara vattnets flöden och inte befintliga administrativa gränser.
- För varje distrikt ska det utses lämplig behörig myndighet med uppgift att tillämpa direktivets bestämmelser och samordna vattenförvaltningen så att miljömålen uppnås.
- För vissa ämnen, framför allt miljögifter, kommer gemensamma miljökvalitetsnormer att fastställas, medan det i fråga om övriga relevanta kemiska ämnen och biologiska faktorer lämnas åt varje medlemsstat att i enlighet med vissa i direktivet givna gemensamma definitioner fastställa miljökvalitetsnormer inklusive miljömål.

- Medlemsstaterna ska se till att prispolitiken för vatten stimulerar en effektiv användning av vattenresurserna och att den därigenom bidrar till att de miljömål som anges i direktivet uppfylls samt att olika verksamheter bidrar till kostnadstäckningen av vattentjänster.
- För varje avrinningsdistrikt ska upprättas åtgärdsprogram för att uppnå direktivets mål för vattenkvaliteten.
- För varje avrinningsdistrikt ska förvaltningsplaner upprättas (a. prop. s. 17–18).

För genomförandet av direktivet föreslogs i prop. 2003/04:2 vissa ändringar i miljöbalken. Förslagen i propositionen antogs av riksdagen (rskr. 2003/04:56) med det undantaget att vattendistriktet genom en ändring i 5 kap. 10 § miljöbalken i enlighet med förslag i prop. 2003/04:57 anges direkt i lagtexten på riksdagens begäran (bet. 2003/04:MJU7, rskr. 2003/04:56). Implementeringen av direktivet innebär i korthet följande: Sveriges landområden och kustvattenområden har delats in i fem vattendistrikt, bestående av flera huvudavrinningsområden som följer vattnets naturliga flöden. Regeringen har med stöd av 5 kap. 1 § miljöbalken utfärdat förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. I fråga om åtgärdsprogram, som är ett viktigt led i vattenarbetet enligt direktivet, har det gjorts en anpassning av reglerna i 5 kap. miljöbalken. Ändringarna syftar bl.a. till större möjligheter för allmänheten att påverka programmets innehåll samt till ett tydligare ansvar för myndigheter och kommuner att se till att programmen fullföljs. Regeringen får dessutom föreskriva kompletterande bestämmelser om åtgärdsprogram. Eftersom direktivet gör det nödvändigt att meddela andra slags miljökvalitetsnormer än sådana som tidigare specificeras i 5 kap. miljöbalken infördes kompletteringar i beskrivningen av vad miljökvalitetsnormer kan avse.

Enligt miljöbalkens systematik ska miljökvalitetsnormerna beaktas av de myndigheter som har att meddela tillstånd och föreskrifter rörande driften av en verksamhet, varvid kraven på enskilda utformas med stöd av balkens materiella regler och efter en samlad bedömning av föroreningsituationen. I den mån det behövs ska åtgärdsprogram och förvaltningsplaner vara en del av beslutsunderlaget när myndigheter tillämpar miljöbalken (prop. 2003/04:2 s. 23). Åtgärdsprogrammen kommer att få betydelse för olika beslut som fattas av myndigheter med stöd av miljöbalken.

Det är därför viktigt att ett program som innebär att en viss åtgärd ska vidtas finns med i myndighetens beslutsunderlag. Detsamma gäller för de förvaltningsplaner som upprättas för vattendistrikt. Av denna anledning har införts en föreskrift i 6 kap. 19 § miljöbalken, som innebär att aktuella åtgärdsprogram och förvaltningsplaner ska finnas tillgängliga i mål eller ärenden där myndigheter tillämpar miljöbalken (a. prop. s. 24). Om exempelvis uppfyllandet av miljömål för vattendistrikt kan äventyras genom att en ändring av en befintlig verksamhet tillåts, bör den tillståndsprövande myndigheten hämta in dessa handlingar för att få ett bättre beslutsunderlag (a. prop. s. 35). Målet att uppnå god vattenstatus bör enligt ramdirektivet för vatten eftersträvas för varje avrinningsområde. Åtgärder som avser ytvatten och grundvatten som tillhör samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system bör samordnas (a. prop. s. 25). En av utgångspunkterna för det svenska miljövårdsarbetet är ett integrerat arbetssätt. Ett miljöarbete med denna inriktning ger möjligheter att beakta skilda miljöfrågors ömsesidiga beroende och påverkan. På så sätt kan målkonflikter i miljöarbetet lättare identifieras och avvägningar mellan olika mål komma till stånd. Frågor som rör luft, mark och vatten måste kunna bedömas i ett sammanhang då förändringar i dessa miljöer oundvikligen påverkar varandra. Regeringen anser att en viktig förutsättning för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen är att arbetet med att genomföra ramdirektivet för vatten infogas i övrigt miljöarbete. Miljöfrågor för vatten kan inte ses separat utan är en del av helheten i svenskt miljöarbete. Den myndighetsstruktur som i dag hanterar miljöfrågor är väl inarbetad och en naturlig utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att genomföra ramdirektivet för vatten. Det arbete som utförs av centrala myndigheter, länsstyrelser, miljödomstolar, kommuner, vattenvårdsförbund och flera andra bör fortsätta (a. prop. s. 27).

Framtida reglering

Enligt 16 kap. 5 § miljöbalken gäller redan som huvudregel att tillstånd, godkännande eller dispens inte får meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Enligt 4 kap. 1 § förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön ska varje vattenmyndighet fastställa kvalitetskrav för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster

och skyddade områden i ett vattendistrikt. Såväl Miljöbalkskommittén i sitt slutbetänkande (SOU 2005:59) som Utredningen om åtgärdsprogram (SOU 2005:113) har lämnat förslag om en tydligare rättslig reglering av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Bland annat föreslås att åtgärdsprogram ska kunna ligga till grund för omprövning enligt 24 kap. 5 § 1. miljöbalken och att överklagbara beslut i ett åtgärdsprogram som fastställts av en förvaltningsmyndighet eller kommun får överklagas till miljödomstol. Förslagen, som för närvarande bereds i regeringskansliet, motiveras bl.a. med Sveriges åtaganden gentemot EU.

En EG-författning av betydelse i sammanhanget är rådets förordning (EG) nr 1100/2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål. Enligt förordningen ska nationella planer med de olika åtgärder som bedöms nödvändiga bl.a. för fiske och vandringsvägar tas fram och godkännas av kommissionen. Dessa förvaltningsplaner för ål bör omfatta avrinningsområden som definieras i enlighet med bestämmelserna i ramdirektivet för vatten. En förvaltningsplan för ål kan innehålla, men är inte begränsad till, följande åtgärder.

- Minskning av det kommersiella fisket.
- Begränsning av fritidsfiske.
- Utsättningsåtgärder.
- Strukturella åtgärder för att göra floder framkomliga och förbättra livsmiljöerna i floderna samt andra miljöåtgärder.
- Transport av blankål från sjöar och vattendrag till vatten varifrån de fritt kan utvandra till Sargassohavet.
- Bekämpning av ålpredatorer.
- Tillfällig avstängning av vattenkraftturbiner.
- Åtgärder avseende vattenbruk.

Medlemsstaterna ska senast den 31 december 2008 meddela sina förvaltningsplaner för ål till kommissionen.

Vattendistrikt

Enligt 5 kap. 10 § första stycket miljöbalken ska Sveriges landområden och kustvattenområden för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön delas in i fem vattendistrikt. I 11 § första stycket samma kapitel finns en bestämmelse om att en länsstyrelse i varje vattendistrikt ska vara vattenmyndighet med ansvar för förvalt-

ningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Varje vattendistrikt är uppbyggt av flera avrinningsområden. Till grund för indelningen i vattendistrikt ligger de stora havsbassängerna. Ytvatten, grundvatten, kustvatten och landområden vid kusten som inte kan hänföras till ett visst avrinningsområde hänförs till det vattendistrikt som är närmast eller lämpligast. De fem vattendistrikten är Bottenvikens vattendistrikt, Bottenhavets vattendistrikt, Norra Östersjöns vattendistrikt, Södra Östersjöns vattendistrikt och Västerhavets vattendistrikt. Formellt sett kunde reglerna om vattendistriktens utformning, liksom föreskrifterna om miljödomstolarnas domkretsar, ha utfärdats i form av en regeringsförordning. Det var som nyss nämnts på riksdagens direkta begäran som lagformen valdes (prop. 2003/04:57 s. 6). Av Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2003/04:MJU7, reservation 11, framgår varför lagformen valdes i detta fall. Från demokratisk synpunkt borde det enligt reservationen vara självklart att riksdagen fattar beslut när viktiga förändringar inom befintliga myndigheter, eller vid tillskapandet av nya myndigheter, sker. Dessutom, sägs det i reservationen, finns ett behov av en tydligare samverkan med våra grannländer, där de naturliga avrinningsområdena är gränsöverskridande och därmed bildar ett internationellt avrinningsdistrikt enligt ramdirektivet. Riksdagen, menade reservanterna, måste även ges möjlighet att fortsättningsvis ha inflytande över sådana vattendistrikt.

Till grund för indelningen i vattendistrikt ligger betänkandet *Klart som vatten* (SOU 2002:105). Vattenmyndigheterna skulle enligt utredningen inte vara tillstånds- och tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken. Ansvaret för tillståndsprovning och tillsyn skulle ligga kvar hos miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner. Vattenmyndigheterna skulle emellertid föra talan i mål som berör vatten och där tillvarata vattnets intressen (a. betänkande s. 105). I betänkandet anfördes att en ordning med få vattendistrikt och vattenmyndigheter skulle vara en lämplig bas för en organisation av förvaltningsmyndigheter med ansvar för tillståndsprovning. Det skulle vara lämpligt även för tillståndsmyndigheter att ha en geografisk uppdelning som följer avrinningsområden (a. betänkande s. 109–110). Under remissbehandlingen av utredningens förslag pekade dock Miljööverdomstolen samt dåvarande miljödomstolen i Stockholm och miljödomstolen i Växjö på möjligheten att låta vattendistriktet sammanfalla med de fem miljödomstolarnas domsområden. Föredragande departementschefen anförde (prop.

2003/04:57 s. 8) att avgränsningen av vattendistriktet inte är en renodlat geografisk fråga, utan har nära samband med utpekandet av myndigheter med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Indelningen förutsatte enligt föredraganden en mängd skilda överväganden med hög detaljeringsgrad, bl.a. av organisatorisk art. Utredarens förslag till distriktsindelning ansågs i huvudsak väl avvägt men i några fall fanns det dock skäl för en gränsdragning som något skiljde sig från utredarens förslag. Att, såsom Miljööverdomstolen och några miljödomstolar föreslagit, följa miljödomstolarnas domkretsindelning vore dock enligt föredragande departementschefen att i alltför hög grad avvika från de grundläggande naturgeografiska principerna för indelningen. Kommande erfarenheter kunde dock enligt föredraganden föranleda en omprövning av distriktsindelningen.

Landets indelning i vattendistrikt framgår av *bilaga 6*.

När vattendistriktet inrättades skedde alltså ingen samordning med miljödomstolarnas domkretsar. De avvikelser som finns (se bilaga 3, 4 och 6) gäller för det första huvudavrinningsområdena Vege å (95), Rönne å (96), Stenån (97) och Lagan (98). Dessa områden tillhör vattendistriktet för Västerhavet men miljödomstolen i Växjö. Områdena Gothemsån (117) och Snoderån (118) på Gotland tillhör vattendistriktet för södra Östersjön men miljödomstolen i Nacka. Vidare tillhör område Dalälven (53) Bottenhavets vattendistrikt men ligger inom domkretsen för miljödomstolen i Nacka. Områdena Leduån (31), Lögdeälven (32), Husån (33), Gideälven (34), Idbyån (35), Moälven (36) och Nätraån (37) tillhör Bottenhavets vattendistrikt men miljödomstolen i Umeå. I övrigt överensstämmer, såvitt vi kan finna, miljödomstolen i Umeå med Bottenvikens vattendistrikt, miljödomstolen i Östersund med Bottenhavets vattendistrikt, miljödomstolen i Nacka med Norra Östersjöns vattendistrikt, miljödomstolen i Växjö med Södra Östersjöns vattendistrikt och miljödomstolen i Vänersborg med Västerhavets vattendistrikt. Vi har vid samtal med SMHI fått denna uppfattning bekräftad.

Bestämmelser om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön finns i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Vattenmyndigheternas organisation m.m.

Enligt 22 § länsstyrelseinstruktionen är länsstyrelsen i Norrbottens län vattenmyndighet för Bottenvikens vattendistrikt, länsstyrelsen i Västernorrlands län vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt, länsstyrelsen i Västmanlands län vattenmyndighet för Norra Östersjöns vattendistrikt, länsstyrelsen i Kalmar län vattenmyndighet för Södra Östersjöns vattendistrikt och länsstyrelsen i Västra Götalands län vattenmyndighet för Västerhavets vattendistrikt.

Vattenmyndigheterna har ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön inom respektive distrikt. Vattenmyndigheterna samordnar arbetet i sitt vattendistrikt och fastställer miljökvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Det åligger vattenmyndigheten att på lämpligt sätt dela in sitt distrikt i delområden och därvid samverka med berörda länsstyrelser.

För varje vattenmyndighet finns det en särskild vattendelegation med uppgift att fatta beslut inom vattenmyndighetens ansvarsområde (24 § länsstyrelseinstruktionen). Vattendelegationen beslutar till exempel om vilken vattenkvalitet som ska uppnås i ett visst vattendrag, vilka åtgärder som ska vidtas och hur områdena ska skötas för att vattenkvaliteten ska förbli hög. Vattendelegationen får överlåta åt länsstyrelsen att utarbeta förslag till miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljöövervakningsprogram samt genomföra åtgärdsprogram och miljöövervakning, ansvara för samordning inom delområden och fatta beslut i frågor om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i övrigt. Vattendelegationen får dock inte överlåta åt länsstyrelsen att fatta beslut om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Det är vidare länsstyrelsen som fattar beslut i administrativa frågor och andra frågor som inte rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

Övriga länsstyrelser inom distriktet ska biträda vattenmyndigheten. Inom varje länsstyrelse ska det finnas ett beredningssekretariat för att biträda i samordningen av arbetet med förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (27 § länsstyrelseinstruktionen). Beredningssekretariaten sköter en stor del av det operativa arbetet, dvs. bedömer vattnens status, möter verksamhetsutövare, tar fram förslag till åtgärder m.m. De ska tillsammans med vattenmyndigheterna ta fram kunskapsunderlag och lämna förslag till kvalitetskrav, övervakningsprogram och åtgärdsprogram för olika avrin-

ningsområden. Arbetet ska ske i dialog med kommuner, vattenvårdsförbund och andra lokala vattenintressenter.

Ordförande för delegationen är landshövdingen i det län som svarar för vattenmyndigheten. Vattendelegationen är sammansatt av sakkunniga från både länsstyrelser och andra instanser. Delegationen består av högst elva ledamöter som utses av regeringen för bestämd tid (25 § länsstyrelseinstruktionen).

Vid varje vattenmyndighet finns en vattenvårdsdirektör. Utredaren har frågat vattenvårdsdirektörerna om deras åsikter i frågan om en samordning av vattenmyndigheternas områden och miljödomstolarnas domkretsar. Samtliga vattenvårdsdirektörer är positivt inställda till en sådan samordning. Sammanfattningsvis har följande åsikter framförts. Det skulle naturligtvis vara en klar fördel att förena vattendistriktens gränser med domkretsarna eftersom besluten om miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner fastställs på distriktsnivå. Det finns dock en risk att man skapar väldigt stora områden som upplevs som alltför långt borta för många medborgare. En viktig vinst med en samordning gäller Sveriges relation till EU. Kan man stärka de administrativa och juridiska strukturerna i Sverige kring vattendirektiv och vattenförvaltning, blir det kanske lättare att övertyga EU om att vi i Sverige arbetar på ett konstruktivt sätt. Just nu får Sverige mycket kritik, vilket ofta bottnar i en annorlunda organisation och lapptäcken av ansvarsfördelning. Vattenmyndigheterna ska besluta om miljö kvalitetsnormer på s.k. vattenförekomstnivå inom respektive distrikt och i dag kan en vattenförekomst befinna sig inom två eller fler av miljödomstolarnas ansvarsområden. Om det finns risk för parallella processer i flera domstolar bör en harmonisering definitivt ske. Som en följd av att knyta samman vattendistriktet och miljödomstolarna måste naturligtvis även MPD-organisationen anpassas till vattendistriktet. Denna organisation skulle hållas samman av en länsstyrelse men ha personal på alla länsstyrelser. Det är den enda konstruktion som gynnar samordning, kompetensutnyttjande, kompetensförsörjning, effektivitet och rättssäkerhet.

2.1.8 Koncentrationsutredningen

Flera utredningar har nyligen prövat eller fått i uppdrag att pröva frågan om att koncentrera länsstyrelseuppgifter inom en rad olika sakområden. Motiven för att föreslå eller pröva koncentration är i

flera fall desamma och handlar i första hand om att öka likformigheten och kostnadseffektiviteten i verksamheten. Flera av utredningarna har konstaterat att vissa verksamheter är specialiserade och i vissa län blir så begränsade till sin omfattning att det är svårt att upprätthålla nödvändig kompetens. Den enskilda länsstyrelsen blir sårbar vid exempelvis sjukdomar och föräldraledigheter och verksamheterna är också så små att det saknas förutsättningar för utvecklande erfarenhetsutbyte mellan personer som arbetar med samma frågor.

Enligt våra direktiv ska vi beakta de slutsatser som har rapporterats av koncentrationsutredningen i departementspromemorian *Koncentration av länsstyrelseverksamhet* (Ds 2007:28).

Utredningen har föreslagit koncentration av länsstyrelsernas verksamhet inom en rad områden, bl.a. för medborgarskap, tillsyn av överförmyndare och för allmänna arvsfonden. Utredningen har också föreslagit till vilka länsstyrelser verksamheterna ska koncentreras.

Utredningen har valt sju ”storlän” som utgångspunkt för koncentration. Avsikten har bl.a. varit att väsentligt reducera antalet ansvariga länsstyrelser, utan att detta medför ett alltför stort avstånd till länsstyrelsen. Ett alternativ med sex storlän har valts bort eftersom det skulle medföra att de fyra nordligaste länen skulle utgöra ett område omfattande drygt halva Sveriges yta. Det har ansetts vara av vikt att skapa områden där verksamheten kan bli av så pass stor omfattning att det blir möjligt att rekrytera och behålla önskvärt kompetent personal.

En länsstyrelse kommer inom varje utpekade område att ha ett ansvar för de koncentrerade verksamheterna. Utredningen har bedömt att den ansvariga länsstyrelsen bör vara den som – i jämförelse med övriga länsstyrelser i området – har den mest omfattande verksamheten.

Koncentrationsutredningen har valt att i första hand beakta omfattningen av verksamheten vid de olika länsstyrelserna och i andra hand deras geografiska placering. Därvid har utredningen valt att använda antalet årsarbetskrafter vid länsstyrelserna samt folkmängden i länen som måttstockar.

I några regioner har det varit relativt oproblemiskt att utifrån antalet årsarbetskrafter och folkmängd i länet avgöra vilken länsstyrelse som bör ha myndighetsansvaret inom de aktuella verksamhetsområdena. Det finns emellertid storlän som är relativt jämförliga avseende dessa parametrar varför det har varit nödvändigt

att utgå från något annat kriterium vid val av ansvarig länsstyrelse. Utredningen har valt att beakta länsstyrelsens placering i det område den skulle komma att ansvara för. Eftersom utredningen inte hade möjlighet att göra en fullständig kommunikationsanalys blev frågan i stället vilken länsstyrelse som geografiskt ligger mest centralt i de respektive områdena.

Koncentrationsutredningen har lämnat det förslag till ansvariga länsstyrelser som framgår av följande uppställning:

Län (antal kommuner)	Årsarbetskrafter 2006	Folkmängd den 31 dec 2006
Lst Luleå	<i>Norra Norrland</i>	
Norrbottnen (14)	260	251 886
Västerbottnen (15)	242	257 581
Lst Härnösand	<i>Södra Norrland</i>	
Jämtland (8)	232	127 020
Västernorrland (7)	235	243 978
Lst Falun	<i>Norra Mellansverige</i>	
Dalarna (15)	218	275 711
Gävleborg (10)	225	275 653
Värmland (16)	202	273 489
Örebro (12)	181	275 030
Lst Stockholm	<i>Stockholm - Mälardalen</i>	
Gotland (1)	216	57 297
Stockholm (26)	429	1 918 104
Södermanland (9)	193	263 099
Uppsala (8)	156	319 925
Västmanland (10)	185	248 489
Lst Göteborg	<i>Västra Götaland</i>	
Halland (6)	155	288 859
Västra Götaland (49)	599	1 538 284
Lst Linköping	<i>Östra Götaland</i>	
Jönköping (13)	221	331 539
Kalmar (12)	190	233 776
Östergötland (13)	232	417 966
Lst Malmö	<i>Sydsverige</i>	
Blekinge (4)	131	151 436
Kronoberg (8)	150	179 635
Skåne (33)	411	1 184 500

Av *bilaga 7* framgår hur landet ska delas in enligt koncentrationsutredningens förslag och hur detta förhåller sig till landets indelning i huvudavrinningsområden. I sammanhanget kan också hänvisas till en karta som anger befolkningstätheten i landet, se *bilaga 8*.

2.1.9 Fastighetsdomstolarna

Enligt våra direktiv ska vi lämna förslag angående samordning mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Även om denna fråga kommer att behandlas i ett kommande betänkande har därför fastighetsdomstolarnas indelning en viss betydelse vid våra överväganden om miljödomstolarnas domkretsar.

Fastighetsdomstolarna inrättades år 1969 (se prop. 1969:44). En fastighetsdomstol är en tingsrätt i särskild sammansättning som handlägger mål med fastighetsrättslig anknytning enligt vad som föreskrivs i lag eller författning. Sådana mål kallas fastighetsmål. De tingsrätter som regeringen bestämmer ska enligt 1 § lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål vara fastighetsdomstolar. Det ska finnas en fastighetsdomstol i varje län, men regeringen kan föreskriva att annat område än län ska utgöra domkrets för fastighetsdomstol eller att flera fastighetsdomstolar ska finnas för samma område. Genom 1 § kungörelsen (1971:549) om fastighetsdomstol har regeringen beslutat att tingsrätterna i samtliga residensstäder samt Vänersborgs och Mariestads tingsrätter ska vara fastighetsdomstolar. I 2 § samma förordning föreskrivs dessutom att tingsrätterna i Eskilstuna och Sundsvall i vissa mål och ärenden om arrende och fiskearrende är fastighetsdomstolar.

Åren 2004–2006 kom det i genomsnitt in 1 168 mål till fastighetsdomstolarna. Den största fastighetsdomstolen är Nacka tingsrätt som under perioden 2004–2006 i genomsnitt fick in 254 fastighetsmål per år. Fastighetsdomstolen vid Göteborgs tingsrätt fick då in 148 mål om året medan fastighetsdomstolen vid Malmö tingsrätt fick in 97 mål. Fler uppgifter om hur många mål som kom in till fastighetsdomstolarna finns i *bilaga 9*.

Domstolsverket har i rapporten *Översyn av fastighetsdomstolarnas verksamhet* (2006:2) påpekat att en del av de lagfarna ledamöter som handlägger fastighetsmål inte är specialiserade på området. Specialiseringen i fastighetsdomstolarna består enligt rapporten främst i att nio fastighetsråd är knutna till dessa

domstolar. Domstolsverkets bedömning är att en koncentration av fastighetsdomstolarna till ett färre antal tingsrätter skulle leda till en kompetenshöjning hos de lagfarna ledamöterna. Vidare framför Domstolsverket att alla fastighetsdomstolar, om målen handlades vid ett mindre antal domstolar, skulle få ett målunderlag som kan sysselsätta minst ett fastighetsråd vid varje domstol och att förutsättningarna för att ha ett specialiserat beredningsstöd skulle förbättras om verksamheten koncentrerades till ett mindre antal domstolar.

2.2 Miljödomstolarnas lokalisering

Lokaliseringen av miljödomstolarna är som framgår av avsnitt 2.1.1 ett arv från vattendomstolarnas tid. När vattendomstolarna tillkom utfärdades en kunglig stadga den 6 december 1918 angående tjänstgöringen vid vattendomstolarna. I 1 § denna stadga föreskrevs att för varje vattendomstol skulle på ort, som på vattenrättsdomarens förslag (KM:t) därtill godkänt, finnas kansli (vattenrättsdomarens tjänsterum) tillgängligt för allmänheten under viss av vattenrättsdomaren bestämd tid, minst två timmar varje helgfri dag. Frågan om miljödomstolarnas lokalisering och antal hänger dock numera mer samman med statsmakternas syn på domstolsorganisationen och de förändringar som har skett och kan tänkas ske på detta område än med de enskilda domarnas personliga önskemål. Vi redogör i detta avsnitt för de principer som hittills har gällt för förändringar av domstolsstrukturen samt för vissa förhållanden vid de olika miljödomstolarna. Vår utredning bygger i detta avsnitt till stora delar på material som tillförts från de av utredningens experter som företräder Justitiedepartementet, Domstolsverket och miljödomstolarna.

2.2.1 Omorganisationer av domstolar

I slutet av 1990-talet inleddes en omfattande omorganisation av tingsrätterna. Reformarbetet innebär nedläggningar och sammanslagningar av ett stort antal tingsrätter. I framtiden kan motsvarande omorganisation förväntas i fråga om bl.a. länsrätterna.

Regeringens skrivelse 1999/2000:106

I regeringsskrivelsen *Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan* (skr. 1999/2000:106) anges principerna för förändringar av domstolsorganisationen.

Regeringen konstaterar att utvecklingen i samhället under senare år har gått allt snabbare och att kraven på myndigheterna har ökat. Det gäller inte minst beträffande domstolarna. Målen har blivit alltmer omfattande och komplicerade. Det ökade tempot ställer också nya krav på domstolens förmåga att tillgodose de krav som medborgarna ställer på en snabb och ändamålsenlig hantering. Utvecklingsarbetet avseende domstolarna syftar bl.a. till att göra verksamheten mer flexibel och mindre sårbar, säkerställa och ytterligare höja kompetensen inom domstolsväsendet samt till att domstolarna ska vara attraktiva arbetsplatser.

Regeringen bedömer att den viktigaste principen vid en utveckling av tingsrätternas organisation är att den nya organisationen i hela landet kan upprätthålla och ge förutsättningar för att förbättra dagens goda kvalitet i dömandet. För att skapa effektivare beredningsorganisationer, renodla domarrollen, göra en specialisering möjlig och för att ha underlag för vissa administrativa specialfunktioner behövs domstolar med verksamhet som ger en judiciell och administrativ bärkraft. Avgörande för domstolens bärkraft är hur stort målunderlag den har.

Enligt regeringen bör följande allmänna principer bilda utgångspunkt vid reformeringen av tingsrättsorganisationen

- tillgänglighet
- möjligheter till en stärkt beredningsorganisation
- förutsättningar för återkommande kompetensutveckling
- möjligheter att specialisera verksamheten
- möjligheter att rekrytera personal
- geografisk samordning med rättsväsendets övriga myndigheter.

Tillgänglighet

Domstolarna bör finnas på sådana platser i landet att de allra flesta medborgare har ett rimligt avstånd till en tingsrätt. De förändringar i tillgänglighet som domkretsreformen i södra och mellersta delarna av landet skulle innebära får betraktas som relativt små.

Annorlunda är naturligtvis förhållandena vid en eventuell förändring i landets norra delar.

Beredningsorganisationen

För att även i framtiden klara en snabb och kompetent handläggning av mål och ärenden i domstol fordras en stärkt beredningsorganisation, som kan renodla domarens arbete till verksamhet som kräver domarens kompetens. För att åstadkomma detta behöver enligt regeringen varje domstol ett större målunderlag än vad de allra minsta tingsrätterna har i dag.

Kompetensutveckling

Dagens arbetstagare kan inte enbart klara sig med de kunskaper som de förde med sig när de anställdes på en arbetsplats. Det samma gäller naturligtvis även i domstolarna. Det är också så att de anställda i dag ställer höga och berättigade krav på kontinuerlig fortbildning och vidareutbildning. Tingsrätterna bör enligt regeringen därför vara så organiserade att arbetsgivarens och arbetstagarnas behov av utbildning kan tillgodoses.

Specialisering

En viktig omständighet vid reformering av domstolarnas verksamhetsområden är att kunna bibehålla och förbättra kvaliteten i den dömande verksamheten. I den nuvarande organisationen finns det många domstolar där det inte är möjligt att specialisera sig. Framför allt beror det på att det inte finns ett tillräckligt målunderlag för specialisering. I domstolar med ett större målunderlag kan mål som kräver fördjupade kunskaper fördelas mellan domarna och andra medarbetare. Utbildningsinsatserna kan koncentreras till dem som är verksamma med just de aktuella målen.

Rekrytering

En betydelsefull fråga som behöver beaktas är att även morgondagens domstolar ska ha möjlighet att rekrytera kvalificerade domare och andra medarbetare i hela landet. Under den senaste tiden har varken rekrytering till ordinarie domaranställningar eller rekryteringen till domarbanan lockat lika många jurister som tidigare. Detta gäller särskilt domstolar utanför storstadsområdena. Det finns naturligtvis flera olika förklaringar till detta. En betydelsefull faktor i sammanhanget för att säkerställa ett brett rekryteringsunderlag är att se till att domstolarna är attraktiva som arbetsplatser med god arbetsmiljö och att de ger bra möjligheter till personlig utveckling för de anställda. Vid reformeringen av tingsrättsorganisationen är rekryteringsfrågorna enligt regeringens mening av stor vikt.

Geografisk samordning med rättsväsendets övriga myndigheter

Dagens tingsrättsorganisation har en i de flesta fall godtagbar handläggningstid av mål och ärenden. Detta hindrar inte att snabbheten och effektiviteten i förfarandet kan förbättras ytterligare. En fråga som är särskilt viktig när det gäller hanteringen av brottmål är den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter. Det är inte ovanligt att häktade personer får transporteras långa sträckor för att inställa sig till en förhandling med höga kostnader för kriminalvården som följd och med sämre möjligheter för domstolen och åklagaren att få till stånd ett effektivt utnyttjande av resurserna. Starka praktiska skäl talar därför för en bättre geografisk samordning, framför allt med åklagarnas organisation.

Justitiedepartementets promemoria

Justitiedepartementets expert i utredningen har tillställt utredningen en promemoria av följande lydelse.

För att kvaliteten i den dömande verksamheten inte ska äventyras måste domstolsorganisationen vara organiserad så att mål och ärenden kan handläggas rättssäkert och effektivt. Utgångspunkten för arbetet med att utveckla domstolsorganisationen är att domstolarna ska ha en funktionell geografisk spridning i förhållande till allmänheten, näringslivet och rättsväsendets övriga

myndigheter samtidigt som organisationen skapar förutsättningar för specialisering, kompetensutveckling och en väl fungerande beredningsorganisation. De som vänder sig till domstol ska kunna utgå från att målen avgörs inom rimlig tid. Domstolarna ska vara attraktiva arbetsplatser som förmår rekrytera och behålla personal med mycket hög kompetens.

De senaste årens förändringar av tingsrättsorganisationen har på regeringens uppdrag utvärderats av Statskontoret. I utvärderingen redovisar Statskontoret slutsatsen att tingsrättssammanläggningarna skapat domstolar med ökad judiciell och administrativ bärkraft. Statskontoret konstaterar vidare att de mål som ställts upp för sammanläggningarna har uppfyllts till stora delar. Utvärderingen bereds nu inför regeringens ställningstagande till hur organisationen kan utvecklas vidare.

För miljödomstolarna påverkas för närvarande såväl måltillströmningen som målstrukturen av stora reformer. Många av måltyperna är komplicerade, vilket ökar behovet av specialisering och kompetensutveckling. Miljödomstolarna skiljer sig vidare åtskilligt i storlek. Vid de mindre domstolarna är utrymmet för specialisering och utvecklade beredningsorganisationer mindre.

Det finns skäl att nu förändra miljödomstolsorganisationen. Förslaget ska avse antalet miljödomstolar och deras geografiska placering. Översynen ska leda till en långsiktigt hållbar organisation. För att upprätthålla en hög kompetens och effektivt utnyttja resurserna krävs domstolar av en viss storlek. Vad gäller domstolarnas geografiska placering ska indelningen främst styras av de krav som ställs på en rättssäker och effektiv handläggning av mål i miljödomstol. Det ska beaktas att domstolarna får en funktionell geografisk spridning i förhållande till medborgarna och andra intressenter.

Statskontorets rapport

Sammanlagda tingsrätter – En utvärdering (2007:9)

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat hur de förändringar av tingsrättsorganisationen som genomförts förhåller sig till de mål som ställts upp för förändringarna. Statskontoret konstaterar bl.a. att merparten av de tingsrätter som lagts samman har utvecklat sin inre organisation och specialiserat den dömande verksamheten i någon bemärkelse.

Enligt Statskontoret har sammanläggningarna av tingsrätter bidragit till att uppnå målet om att stärka domstolarnas beredningsorganisation, vilket i huvudsak beror på att domstolarna har förändrat sin inre organisation. Utvärderingen visar att 80 procent av de sammanslagna tingsrätterna har frångått den traditionella rotelindelningen och i dag har en organisation som bygger på storrotlar eller rotelgrupper.

För att kunna specialisera den dömande verksamheten vid en domstol krävs ett visst målunderlag. Statskontoret konstaterar att sambandet mellan en tingsrätts målunderlag och förekomsten av specialisering är starkt och att merparten av de sammanlagda tingsrätterna i dag har någon form av specialisering.

När det gäller kompetensutveckling är Statskontorets övergripande bedömning att förutsättningarna för detta är kopplade till utvecklingen av tingsrätternas inre organisation snarare än till deras storlek i sig.

Enligt Statskontoret har de genomförda sammanläggningarna ännu så länge haft en relativt begränsad inverkan på tingsrätternas möjligheter att rekrytera personal. Det geografiska läget, och särskilt närheten till någon av storstäderna, framstår enligt Statskontoret som en viktigare faktor för tingsrätternas rekryteringsmöjligheter. Det understryks dock att domstolens storlek ändå är av viss betydelse ur ett rekryteringsperspektiv. Sammanläggningarna ökar tingsrätternas judiciella och administrativa bärkraft, vilket ger tingsrätterna bättre förutsättningar för att med bl.a. nya beredningssätt och ökad kompetensutveckling skapa en god arbetsmiljö och utvecklingsmöjligheter för de anställda. På mindre och mellanstora orter utanför storstäderna är det en omständighet som kan bidra till att öka en domstols attraktionskraft som arbetsplats. Enligt Statskontoret har sammanläggningarna därför underlättat rekryteringen av tingsrättspersonal eller åtminstone inte försvårat den. Utan sammanläggningarna hade det funnits kvar ett stort antal mindre tingsrätter på landsorten som sannolikt hade varit mindre attraktiva arbetsplatser än de sammanlagda tingsrätter som finns i dag. Statskontoret lyfter också fram att domstolsstorleken kan få ökad betydelse för tingsrätternas rekrytering under de kommande åren.

När det gäller tillgängligheten är Statskontorets bedömning att de aktuella sammanläggningarna har kunnat genomföras med i stort sett bibehållen tillgänglighet till domstolarna. Statskontoret grundar sin bedömning på det faktum att avståndet mellan mer-

parten av berörda kommunala centralorter och närmaste tingsställe är oförändrat eller har ökat endast i begränsad utsträckning i och med sammanläggningarna. De flesta medborgare har aldrig eller endast någon gång under sitt liv kontakt med en tingsrätt. Statskontoret vill också peka på att tingsrätternas tillgänglighet inte enbart är geografisk betingad. Att tingsrätterna ska vara nåbara kommer i framtiden i allt mindre grad att förutsätta en fysisk närvaro. Enligt Statskontoret bör arbetet med att utveckla ljud- och bildtekniken i domstolsförhandlingar därför fortsätta.

Domstolsverkets uppfattning

Domstolsverket har i frågan om miljödomstolarnas lokalisering i stora delar hänfört sig till de utgångspunkter som framgår av regeringens skrivelse 1999/2000:106 (se redogörelse ovan) vad gäller beredningsorganisation, rekrytering och kompetensutveckling och har dessutom beträffande miljödomstolarna anfört följande.

De förändringar som vidtas ska bedömas som hållbara på lång sikt. När man överväger miljödomstolarnas organisation måste man därför beakta vilka uppgifter dessa domstolar ska ha i framtiden, sett åtminstone i ett tioårsperspektiv. Den viktigaste principen vid en utveckling av miljödomstolarnas organisation är att den nya organisationen i hela landet kan upprätthålla och ge förutsättningar för att förbättra dagens goda kvalitet i dömandet.

Processekonomiska skäl talar för att domstolarna bör finnas på de platser i landet där parter och ombud i de olika målen finns. Det innebär inga särskilda problem om miljödomstolarna lokaliseras till stora tingsrätter som de i Göteborg och Malmö. Det är en ledningsfråga att se till att miljödomstolen i en sådan domstol får en tillräcklig resurstilldelning.

Specialisering är en viktig omständighet vid reformering av miljödomstolarna för att kunna bibehålla och förbättra kvaliteten i den dömande verksamheten. Ett skäl för samlokalisering av fastighetsdomstolar och miljödomstolar är att den tekniska kompetensen i båda domstolarna tas tillvara på ett bättre sätt.

Dagens miljödomstolsorganisation har en i de flesta fall godtagbar handläggningstid av mål och ärenden. Detta hindrar inte att snabbheten och effektiviteten i förfarandet kan förbättras ytterligare.

Starka praktiska skäl talar för en framtida geografisk samordning med länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer.

Den organisatoriska lösningen bör vara att förändra miljödomstolarnas domkretsar så att de motsvarar hovrättsområdena. Det skulle innebära att det tillskapades en miljödomstol knuten till Malmö tingsrätt med samma domkrets som Hovrätten över Skåne och Blekinge. Det skulle vidare innebära att miljödomstolen i Växjö flyttades till Jönköping och att domkretsen justerades så att den kom att överensstämma med Göta hovrätts område. Miljödomstolen i Vänersborg skulle med samma resonemang föras till Göteborgs tingsrätt och domkretsen anpassas till Hovrätten för Västra Sveriges domkrets. Nacka tingsrätt skulle fortfarande vara miljödomstol med domkrets som Svea Hovrätt. Umeå tingsrätt skulle vara miljödomstol för en domkrets motsvarande Hovrätten för Nedre Norrlands och Hovrätten för Övre Norrlands domkretsar. Domstolsverket har i sammanhanget anfört att miljödomstolarnas nuvarande indelning efter vattenavrinningsområden är föråldrad.

Skälen för Domstolsverkets förslag är i korthet följande

- befolkningskoncentrationen
- PBL-målen uppstår i storstadsregionerna
- personalförsörjningen särskilt i Växjö, Vänersborg och Östersund
- vattenmålen ska flyttas till miljöprövningsdelegationerna
- miljöprövningsdelegationernas lokalisering
- Umeå och Östersund är i dag var och en för små miljödomstolar.

Vissa lokalfrågor måste lösas med Domstolsverkets förslag. När PBL-målen förs till miljödomstolarna krävs ytterligare lokaler för dessa. Också Miljööverdomstolen kan förväntas växa. Enligt Domstolsverkets uppfattning är det inte lämpligt att bygga fast sig på de orter varifrån miljödomstolen kan komma att flytta. Lokalfrågorna kommer att bli bekymmersamma på samtliga orter där miljödomstolar ska finnas. En preliminär bedömning är följande. I Göteborg projekteras ett nytt tingshus. Detta kan, under förutsättning att hyresnämnden kvarblir i sina nuvarande lokaler, troligen också rymma miljödomstolen. I Malmö ryms inte miljödomstolen i Malmö tingsrätts nuvarande lokaler. I Jönköping projekteras ett nytt tingshus. I Umeå kommer inte en förstärkt

miljööverdomstol att rymmas i tingsrättens nuvarande lokaler. I Nacka är läget oklart. Miljööverdomstolen kommer också att behöva mer lokaler.

2.2.2 Miljööverdomstolarna

Enligt förordningen (1998:1323) om miljööverdomstolarnas domkretsar är som tidigare nämnts Umeå, Östersunds, Nacka, Växjö och Vänersborgs tingsrätter också miljööverdomstolar. Bortsett från Nacka tingsrätt har övriga nämnda tingsrätter varit miljööverdomstolar alltsedan dessa domstolars tillkomst i slutet av 1990-talet. Nacka tingsrätt blev under år 2007 miljööverdomstol i stället för Stockholms tingsrätt i samband med den omfattande reformeringen av domstolsväsendet som har pågått det senaste decenniet. Alla överklaganden från miljööverdomstolarna görs hos Miljööverdomstolen som tillhör Svea hovrätt och är belägen i Stockholm.

Mål som handläggs vid miljööverdomstolarna

I 20 kap. 2 § första stycket miljöbalken anges vilka typer av mål som inleds i en miljööverdomstol och som miljööverdomstolen således prövar som första instans. Det är för närvarande mål enligt miljöbalken, enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och enligt lagen (1985:206) om viten. Även ansökningar enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvariga kemikalieolyckor, Sevesolagen, prövas av miljööverdomstol som första instans. De mål där miljööverdomstol är första instans utgörs i huvudsak av ansökningar om tillstånd till A-verksamheter och vattenverksamheter. Miljööverdomstolarna prövar också som första instans bl.a. mål om skadestånd för miljöskador och olika former av intrångsersättning. Av 20 kap. 2 § andra stycket miljöbalken följer att miljööverdomstol också prövar olika typer av beslut som överklagats från länsstyrelserna och andra statliga myndigheter. Till följd av förslagen i vårt första delbetänkande utgår vi från att miljööverdomstolarna också kommer att handlägga mål enligt PBL, se avsnitt 2.4.

Antal mål och handläggningstider

Hur respektive domstol väljer att prioritera påverkar handläggningstiderna för de olika måltyperna. Omloppstiderna skiljer sig åt ganska markant mellan de olika miljödomstolarna, med en differens om nästan tio månader. Ansökningsmålen utgör i majoriteten av miljödomstolarna 25–30 procent av samtliga mål. I miljödomstolen i Växjö är ansökningsmålen färre, ca 15 procent, och i miljödomstolen i Umeå utgör ansökningsmålen ca 40 procent av samtliga mål. I vissa miljödomstolar tar det vanligtvis dubbelt så lång tid att få ett ansökningsmål avgjort jämfört med övriga måltyper medan skillnaderna i andra miljödomstolar är marginella. Mål om miljöfarlig verksamhet tar, oavsett om det är fråga om ansökningsmål eller överklagandemål, i de flesta miljödomstolar normalt betydligt längre tid att avgöra än övriga måltyper.

Miljödomstolarna fick tillsammans under åren 2004–2006 in i genomsnitt 1 580 mål per år. I genomsnitt avgjorde miljödomstolarna drygt 1 600 mål per år under samma period. Antalet inkomna mål i miljödomstolarna i Nacka, Östersund och Umeå låg under denna period på ungefär samma nivå för vart och ett av åren. En viss minskning av antalet inkomna mål i dessa domstolar skedde dock från år 2004 till år 2006. I miljödomstolarna i Växjö och Vänersborg ökade antalet inkommande mål totalt under perioden. I alla miljödomstolar förutom miljödomstolen i Umeå är antalet inkomna s.k. förstainstansmål färre än antalet överklagade mål. Av statistik från år 2007 framgår vid en jämförelse med år 2006 att antalet inkomna mål ökade hos samtliga miljödomstolar utom Växjö, som fick in ungefär lika många mål båda åren.

Antalet inkomna mål om A-verksamheter som i vid bemärkelse handlar om tillstånds- och villkorsfrågor har varit ungefär 100 per år (2004–2006) vid miljödomstolarna. Av dessa kan ca 75 mål uppskattas avse fullständiga tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Motsvarande siffror för under perioden avgjorda mål är 90 respektive 65.

När det gäller vattenverksamheter uppgår under samma period antalet inkomna mål som i vid bemärkelse handlat om tillstånds- och villkorsfrågor till ungefär 280 per år vid miljödomstolarna. Av dessa utgör cirka 220 fullständiga tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Siffrorna för under perioden avgjorda mål är 300 respektive 225.

Vi har även gjort en preliminär bedömning av måltillströmningen efter en samorganisation med fastighetsdomstolarna, se bilaga 9. Målstatistik för miljödomstolarna finns i *bilaga 10* för år 2000 och i *bilaga 11* för år 2007.

Målutvecklingen för miljödomstolarna kan också illustreras med följande sammanställning.

	<i>Ingående balans</i>	<i>Inkomna mål</i>	<i>Avgjorda mål</i>	<i>Utgående balans</i>
Nacka				
2000	269	395	270	394
2004	523	441	447	517
2007	502	488	430	560
Vänersborg				
2000	364	372	321	415
2004	390	315	328	377
2007	322	403	394	331
Växjö				
2000	429	423	421	431
2004	305	438	493	250
2007	288	520	514	294
Umeå				
2000	236	115	161	190
2004	179	179	160	198
2007	184	167	174	177
Östersund				
2000	108	178	154	132
2004	104	152	147	109
2007	118	187	199	106

År 2000 kom det alltså in 1 483 mål till miljödomstolarna. År 2007 kom det in 1 765 mål.

Miljödomstolarnas sammansättning m.m.

Miljödomstolen består av en ordförande som ska vara lagfaren domare i tingsrätten, ett miljöråd samt två sakkunniga ledamöter. Ytterligare en lagfaren domare och ett miljöråd får ingå i domstolen. Ett miljöråd ska ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. En av de sakkunniga ledamöterna ska ha erfarenhet av frågor som faller inom

verksamhetsområdet för Naturvårdsverket. Ordföranden i miljödomstolen bestämmer med hänsyn till målets beskaffenhet om den andre sakkunnige ledamoten ska ha erfarenhet av industriell eller kommunal verksamhet.

De tingsrätter som är miljödomstolar är också fastighetsdomstolar och personalen vid samtliga miljödomstolar handlägger även fastighetsmål. Tingsrätten får för ett särskilt mål eller ärende förordna ett miljöråd att tjänstgöra som fastighetsråd eller ett fastighetsråd att tjänstgöra som miljöråd. Fastighetsråden har utbildning som lantmätare och långvarig erfarenhet av fastighetsbildning och fastighetsvärdering. Miljödomstolarna kan således vid behov utnyttja denna kompetens genom att utse fastighetsråd att tjänstgöra vid avgörandet av vissa miljömål, 41 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

En överflyttning av PBL-målen till miljödomstolarna medför att dessa mål kommer att utgöra en relativt stor andel av det totala antalet inkomna mål i respektive miljödomstol, se avsnitt 2.4. Vi har i vårt första delbetänkande (SOU 2007:111) därför föreslagit vissa ändringar bl.a. i fråga om miljörådets kompetens.

Förutom rådmän, miljöråd och sakkunniga ledamöter finns i miljödomstolarna föredragande som bereder målen. Samtliga miljödomstolar har fast anställda föredragande, som utgör en viktig del i beredningen av målen. I vissa miljödomstolar finns också tingsfiskaler och tingsnotarier som arbetar med miljömålen. Flertalet av de fast anställda föredragandena har bakgrund som jurister och vissa har tidigare arbetat med miljöfrågor. En del föredragande har erfarenhet från arbete vid länsstyrelsen eller har varit notarier i länsrätt. Mål som överklagas till miljödomstol bereds normalt av föredragandena. De bereder målen självständigt, skriver förslag till dom och föredrar målen för rätten. När det gäller ansökningsmålen är det normalt rådmän eller miljöråd som sköter beredningen innan målen sätts ut till huvudförhandling. Föredragandena deltar således endast i mindre utsträckning vid beredningen av dessa mål.

Miljödomstolarnas personalförhållanden och synpunkter i lokaliseringsfrågan

Nacka tingsrätt

I skrivelsen *Fortsatt reformering av tingsrättsorganisationen* (skr. 2002/03:126) förutskickade regeringen en förändring av tingsrättsorganisationen i bl.a. Stockholms län. Regeringen ansåg att Stockholms tingsrätt borde minskas genom att de delar av Stockholms kommun som utgör västerort och söderort förs från tingsrättens domkrets. Söderortsmålen borde enligt regeringen föras till Nacka tingsrätt. Vidare ansåg regeringen att Handens och Huddinge tingsrätter borde läggas samman till en ny tingsrätt, Södertörns tingsrätt, och att den nya tingsrätten borde vara miljödomstol och fastighetsdomstol samt handlägga länets utsökningsmål. Sedan riksdagen ställt sig bakom regeringens bedömning (2003/04:JuU4, rskr. 2003/04:21) gav regeringen i uppdrag åt bl.a. Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen att gemensamt lämna olika förslag med huvudsakligt syfte att effektivisera rättsväsendet i Stockholms län. I uppdraget ingick att Domstolsverket skulle lämna förslag till närmare lokalisering och domkretsindelning av de tingsrätter i Stockholms län som regeringen bedömt borde få en ny yttre organisation. Detta arbete ledde slutligen till att de delar av Stockholms tingsrätt som utgjordes av miljödomstolen och fastighetsdomstolen lades samman med Nacka tingsrätt. Omorganisationen medförde att ändringar behövde göras i bl.a. kungörelsen (1971:549) om fastighetsdomstol och i förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar. Ändringarna beslutades den 1 mars 2007 och trädde i kraft den 1 april 2007.

Personalen

Vid Nacka tingsrätt handläggs miljö- och fastighetsmålen på två enheter. På dessa enheter finns 9 rådmän, 1 tingsfiskal, 4 miljöråd, 3 fastighetsråd, 2 notarier, 6 beredningsjurister och 12 beredningssekreterare. Vid dessa enheter handläggs också en fjärdedel av överklagade utsökningsärenden för Stockholms län. Fastighetsråden tjänstgör även vid andra domstolar.

Synpunkter

Med hänsyn till de nyligen fattade besluten om domstolarna i Stockholm med omnejd har synpunkter inte inhämtats från Nacka tingsrätt i frågan om miljödomstolarnas lokalisering.

Umeå tingsrätt

Personalen

I Umeå tingsrätt tjänstgör vid enheten för fastighetsmål och miljömål 3 rådmän, 2 miljöråd, 1 beredningsjurist och 3 domstolssekreterare. Fastighetsrådet är placerat vid en annan tingsrätt. Domstolen har totalt 40,5 anställda, varav 8 ordinarie domare och 2 miljöråd.

Antalet sökande till rådmantjänster vid Umeå tingsrätt har sedan år 2002 varit: 4 (Dnr 61-02), 4 (Dnr 1-05) och 3 (Dnr 48-05).

Synpunkter

Miljödomstolen i Umeå har på senare tid fått in flera ansökningar om gruvverksamhet. Sådana mål är särskilt betungande. Samtidigt har en tjänst som miljöråd dragits in, vilket gör att arbetssituationen är besvärlig.

Miljödomstolarna bör lokaliseras till orter där det finns förutsättningar att rekrytera kvalificerad personal, dvs. både jurister och naturvetare samt ingenjörer. Det är viktigt att finna kluster för miljö- och miljörättsområdet. Således är det en fördel om orten kan erbjuda flera arbetsgivare inom dessa områden, så att aktuella personer kan se möjligheten att flytta mellan olika arbetsgivare.

De prövningsmyndigheter som nu prövar tillstånd till B-verksamheter och som i framtiden kommer att pröva även A-verksamheter och vattenverksamheter bör vara fler än antalet miljödomstolar, förslagsvis 8–10 myndigheter. Ett av skälen till detta är att resorna annars skulle bli för långa, åtminstone i norra Sverige. Antalet sådana myndigheter påverkas också av den framtida regionindelningen i landet.

*Vänersborgs tingsrätt*Personalen

Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, som också är fastighetsdomstol, leds av en chefsrådmann och är indelad i två rotelgrupper. Rotelgrupp 1 består av 2 rådmän, 2 miljöråd, 2 beredningsjurister och 2 domstolssekreterare. Rotelgrupp 2 består förutom av chefsrådmannen av 2 rådmän, 2,5 miljöråd (en miljörådstjänst delas med Växjö tingsrätt), 2 beredningsjurister och 3 domstolssekreterare. Fastighetsmålen är fördelade på båda rotelgrupperna. För fastighetsmålen finns ett fastighetsråd, som också tjänstgör på andra domstolar. Tingsrätten har totalt 63 anställda, varav 12 ordinarie juristdomare, 4 miljöråd och 1 fastighetsråd.

Antalet sökande till rådmannstjänster har sedan år 2001 varit: 7 (Dnr 29-01), 4 (Dnr 22-03), 4 (Dnr 29-06), 5 (Dnr 103-06), 3 (Dnr 60-07) och 4 (Dnr 131-07). År 2001 lockade en tjänst som miljöråd 44 sökande från olika platser i landet.

Synpunkter

Det enda alternativ som är tänkbart när det gäller nuvarande domkrets är att förlägga kansliorten till Göteborg. Vid överväganden av de två alternativen finns ett flertal omständigheter att beakta.

Miljödomstolen och dess föregångare vattendomstolen har verkat i Vänersborg sedan år 1919. Verksamheten är alltså väl etablerad på orten. Kontinuiteten har bidragit till att domstolen har kunnat utveckla en organisation och rekrytera personal som motsvarar även de högt ställda kraven på verksamheten. Domstolen har också en etablerad och effektiv beredningsorganisation. Det saknas enligt Vänersborgs tingsrätt stöd för att hävda att Göteborg har ett försteg när det gäller möjligheten att rekrytera kvalificerad personal. Efter år 1992 har endast en rådmann rekryterats till miljö/vattendomstolen. Sedan domstolen blev miljödomstol har tekniska ledamöter rekryterats i tre fall. Den förste tjänstgjorde tidigare vid Koncessionsnämnden för miljöskydd och valde i samband med miljöbalksreformen placering i Vänersborg. De övriga två har rekryterats från Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Jönköpings län. Slutsatsen av dessa exempel är att rekryteringen till miljödomstol inte är regionalt präglad utan sker med hela riket som rekryteringsområde.

När det gäller rekryteringsfrågan är det viktigt att framhålla att personal av alla kategorier ska rekryteras, men med gemensamt intresse just för verksamheten vid en miljödomstol. Bland domstolens nuvarande personal har särskilt framhållits värdet av att bo och arbeta i en mindre ort med närhet till naturen. Påpekas bör att länsstyrelsen, som erbjuder motsvarande arbetsuppgifter inom det miljörättsliga området, har omfattande och därtill likartade organisationer, såväl i fråga om inriktning som storlek i Vänersborg och Göteborg.

Det finns goda förutsättningar för specialisering och kompetensutveckling inom domstolen. Att partsrepresentanter m.fl. har noterat och uppskattat detta kan utläsas ur en rapport som Domstolsverket upprättat efter en intresseundersökning.

Domstolen är centralt belägen inom domsområdet och en genomgång av samtliga mål som kom in under år 2007 visar att dessa är väl spridda över området, dock med koncentrationer till Karlstadsområdet, Strömstad-Tanumområdet, Lysekil-Uddevalla-Stenungsundsområdet, Göta älvdalen med Göteborg, norra Halland samt Halmstadsområdet. Nyttillkommande PBL-mål och fastighetsmål bedöms inte förändra den bilden på något avgörande sätt. En stor del av målen avgörs och kommer att avgöras efter skriftlig handläggning. Domstolens lokalisering har då ingen praktisk betydelse för parterna. I övriga mål hålls muntliga förhandlingar med syn på stället. Viktigast är då reseavstånden från kansliorten till de orter där syn ska hållas. För ca två tredjedelar av de till domstolen inkomna målen är reseavståndet kortare från Vänersborg än från Göteborg.

I lokaliseringsfrågan måste också beaktas att förändringarna inte får påverka handläggningstiderna för befintliga mål i miljödomstolarna negativt. En ny organisation på annan ort för med sig självklara omställningsproblem av olika slag. En lyckad övergång förutsätter dessutom att befintlig personal verkligen följer med till den nya orten, vilket, efter vad som framkommit, inte alls är någon självklarhet när det gäller miljödomstolen i Vänersborg. Särskilt större mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kräver stor erfarenhet av och gedigna kunskaper i rättsområdet om handläggningen ska kunna ske inom de tider som parterna har kunnat förvänta sig vid Vänersborgsdomstolen. Eftersom meningen är att miljödomstolen vid eventuellt ny lokalisering samtidigt även ska ta över de nya PBL-målen ökar problemen ytterligare, särskilt med hänsyn till den snäva tidsramen. En omlokalisering i omedelbart

samband med övertagandet av PBL-målen kommer med all säkerhet att medföra starkt förlängda handläggningstider.

Lokaliseringsfrågan har också en större domstolsstrukturell aspekt. Miljödomstolen utgör en stor del av den samlade Vänersborgs tingsrätt och bidrar till att tingsrätten blir administrativt och judiciellt självbärande. Uppenbarligen skulle den inte få någon sådan betydelse i Göteborg. Det torde inte heller i övrigt vara någon fördel för verksamheten vid Göteborgs tingsrätt att tingsrätten tillförs ytterligare funktioner. Det kan inte heller bortses från de direkta merkostnader avseende hyror m.m. som sannolikt skulle uppstå genom omlokalisering till den betydligt hetare lokalyresmarknaden i Göteborg.

Vänersborg är alltså ett betydande administrativt centrum, med så gott som alla de institutioner som kännetecknar en residensstad. Betydande delar av länsstyrelsens natur- och miljövårdsenheter finns i staden. Vänersborg är säte för Västra Götalandsregionen. Högskola finns på orten och kommer i framtiden att finnas i Trollhättan. Det kan också sättas i fråga om Trollhättan/Vänersborg i framtiden ligger utanför vad vi vill kalla Stor-Göteborg. Redan i dag har orterna en betydande karaktär av satellitstäder åt Göteborg. Det finns redan goda allmänna kommunikationer för pendling. Dessa blir ännu bättre när väg E 45 byggs om till huvudsakligen motorvägsstandard och när järnvägen fått dubbelspår (pågående arbeten).

Från Vänersborgs tingsrätt har som framgår av ovan redovisade synpunkter vidare inkommit en rapport från en undersökning med uppgifter från externa intressenter inhämtade vid möten den 20 och 26 januari 2005. Rapporten ingår i MPU:s underlagsmaterial.

Växjö tingsrätt

Personalen

Miljödomstolen vid Växjö tingsrätt är indelad i fem rotlar, var och en med en rådmän som chef. Vid miljödomstolen tjänstgör fem miljøråd som delar förstainstansmålen mellan sig med utgångspunkt i respektive miljøråds specialområde (en miljørådstjänst delas med Vänersborgs tingsrätt). För beredning av mål finns fyra beredningsjurister. I miljödomstolen finns fyra domstolssekreterare. Fastighetsmålen är fördelade på fyra rotlar. För fastighetsmålen finns två fastighetsråd som också tjänstgör i andra

fastighetsdomstolar. Totalt har tingsrätten ca 60 anställda, varav 20 är ordinarie domare, miljöråden och fastighetsråden inräknade.

Antalet sökande till rådmans tjänster har sedan år 2000 varit: 7 (Dnr 40-00), 5 (Dnr 84-00), 8 (Dnr 06-01), 6 (Dnr 74-04), 3 (Dnr 22-05), 5 (Dnr 94-05) och 4 (Dnr 72-07). År 2002 lockade en tjänst som miljöråd 36 sökande från olika platser i landet.

Synpunkter

Historiskt sett blev Växjö vald som kansliort för domstolen på grund av sin centrala placering i domsområdet. Det går att komma vart som helst i domsområdet på två–tre timmar. Såväl tåg- som vägförbindelser är goda och det finns en flygplats med dagliga avgångar till bl.a. Stockholm. Vidare finns dagliga allmänna kommunikationer för resor till Malmöområdet. När det gäller miljöråden behövs de fem som finns i dag för att täcka respektive specialistområde. Tre av miljöråden är bosatta i Växjö och två i Göteborg. Ett miljöråd pensioneras år 2009. Det är inte möjligt att bibehålla en hög kompetensnivå om domsområdet delas upp i två delar. Därtill är den allmänna trenden när det gäller reformering av domstolsorganisationen att domstolsområdena blir större, inte mindre.

Miljödomstolen har under åren inte haft några rekryteringsproblem. De domare som i dag arbetar vid domstolen har samtliga en mycket hög kompetens och har sökt sig till Växjö av olika anledningar. Flertalet domare är i dag bosatta i Växjö och det är inte troligt att de vill flytta från orten. Domstolen har inte heller haft några rekryteringsproblem när det gäller sekreterare och beredningspersonal. Vid de senaste rekryteringsstillfällena avseende beredningspersonal har det funnits flera sökande med notarie-meritering.

Östersunds tingsrätt

Personalen

Avdelning 2 vid Östersunds tingsrätt består av tre rotlar och utgör miljödomstol. Där handläggs även fastighetsmålen och en liten del av tvistemålen samt vissa domstolsärenden. På avdelningen tjänstgör 1 chefsrådmän, 2 rådmän, 4 domstolssekreterare, 3 miljöråd och 1 beredningsjurist. Fastighetsrådet är placerat vid en annan

tingsrätt. Totalt finns det vid tingsrätten och länsrätten ca 42 anställda, varav 10 är ordinarie domare.

Antalet sökande till rådmansjänster har sedan år 2000 varit: 3 (Dnr 104-00), 2 (Dnr 33-01) och 2 (Dnr 32-07). År 2001 lockade en tjänst som miljöråd sju sökande från olika platser i landet.

Synpunkter

Vid övervägandena om lämpligt antal domstolar och deras lokalisering måste det beaktas vad som ska hända med fastighetsdomstolarna. Om dessa läggs samman med miljödomstolarna vinner man i effektivitet. En sådan domstol i södra Norrland skulle få in ca 350 mål per år. Om man skulle besluta att flytta Dalarnas län från miljödomstolen i Nacka till Östersund skulle domstolen tillföras ytterligare minst 100 mål per år.

I den typ av mål som miljödomstolarna prövar och kommer att pröva (t.ex. PBL-mål) är det mycket vanligt att avgörandet sker först efter huvudförhandling och syn i närheten av berörd plats. Sedan Europakonventionen¹ blev lag i Sverige är det nästintill omöjligt att avgöra ett mål på handlingarna om en part begär syn eller muntlig förhandling. Det innebär således att de mål domstolen prövar medför många resor. Det är för personalen vid miljödomstolen krävande att företa dessa resor, inte sällan i mörker och dålig sikt trots att domsområdet "bara" omfattar södra Norrland. För det fall hela Norrland skulle tillhöra samma domsområde kommer resorna att bli än mer omfattande och det kan med fog antas att det får en negativ inverkan på handläggningstiderna.

Ett av miljöråden vid domstolen har när det gäller hans 15 senaste resor beräknat reslängden om stationeringsorten hade varit Umeå i stället för Östersund. Vid åtta av dessa resor hade reslängden ökat med mer än 30 mil och vid sex av resorna hade reslängden ökat med kring 50 mil till uppemot 75 mil. Skillnaderna i ressträckor framgår av tabellen nedan.

¹ Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

	Från Östersund t o r	Från Umeå t o r
1. Bollstabruk	385 km	440 km
2. Gävle	856 km	956 km
3. Ulriksfors Strömsund	283 km	580 km
4. Smedsby Strömsund	280 km	570 km
5. Sikås Strömsund	175 km	650 km
6. Delsbo	604 km	754 km
7. Åre	193 km	963 km
8. Laxviken Hotagen	173 km	663 km
9. Tännäs Härjedalen	402 km	1152 km
10. Bollnäs	588 km	900 km
11. Sundsvall	399 km	528 km
12. Sundsvall	370 km	528 km
13. Risbäck Dorotea	481 km	571 km
14. Stugun Ragunda	88 km	632 km
15. Ånge	213 km	713 km

Några andra domstolar

Vi lämnar här i korthet uppgifter om domstolar som kan tänkas som alternativ till dagens miljödomstolar.

Antalet anställda vid Göteborgs tingsrätt kommer år 2009, efter en beslutad sammanslagning med Mölndals tingsrätt att uppgå till ca 250, varav ca 50 ordinarie domare. Malmö tingsrätt har sammanlagt ca 140 anställda. Av dessa är 25 ordinarie domare. Vid Lunds tingsrätt, där det finns ca 65 anställda, är 11 personer ordinarie domare. Jönköpings tingsrätt har ca 38 anställda, däribland 10 ordinarie domare. Linköpings tingsrätt, slutligen, har ca 55 anställda, varav 10 ordinarie domare.

2.3 Handläggningsregler

2.3.1 Inledning

För handläggningen av ett mål eller ärende i en domstol gäller alltid en viss processlag. Det finns för närvarande, om man bortser från administrativa ärenden, tre sådana lagar, nämligen rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen och ärendelagen. För olika typer av mål och ärenden finns det i anslutning till materiell lagstiftning

ofta särbestämmelser som kompletterar, utesluter eller gör inskränkningar i de bestämmelser som finns i den processlag som är tillämplig.

I det följande ska frågor om processordningen behandlas med sikte på ett ställningstagande till vilken eller vilka processlagar som i fortsättningen bör svara för den grundläggande regleringen av förfarandet i en miljödomstol i de fall där ett beslut av en förvaltningsmyndighet har överklagats dit samt för vissa andra måltyper, t.ex. mål om utdömande av vite. Kapitlet kommer att disponeras på så sätt att vi först i korthet redogör för framväxten av de olika processlagarna, varefter vi ser på likheter och skillnader mellan förvaltningsprocesslagen och ärendelagen. Slutligen redogör vi för processordningen i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

Historik

Fram till år 1948 fanns det för mål och ärenden i domstolar endast en grundläggande processlag, nämligen rättegångsbalken i 1734 års lag. För särskilda måltyper och för särskilda domstolar fanns det dock i annan lagstiftning åtskilliga särbestämmelser. Införandet av vår nuvarande rättegångsbalk år 1948 medförde ett behov av differentiering. Förfarandet enligt den nya balken kom nämligen att präglas av ett relativt detaljerat regelsystem, starkt inriktat på att passa väl för tvistemål i klassisk mening och för brottmål. Målen skulle enligt balken normalt avgöras efter en huvudförhandling vid vilken principer om muntlighet, omedelbarhet och koncentration skulle råda. För att möjliggöra en tillämpning av dessa principer krävdes att varje tvistemål genomgick ett omfattande förberedelse-skede i domstolen. För brottmålen del fick regler om förundersökning hos polis och åklagare fylla samma funktion.

Den nya rättegångsbalkens regelsystem var inte möjligt att tillämpa för den frivilliga rättsvård som förekom vid domstolarna, t.ex. ärenden enligt föräldrabalken, ärvdabalken och lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt. För den skull infördes samtidigt med rättegångsbalken en särskild processlag för den frivilliga rättsvården, lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden (1946 års ärendelag). Den lagen innehöll några få enkla handläggningsregler genom vilka balkens grundprinciper ersattes av regler

om en i huvudsak endast skriftlig handläggning. I oreglerade frågor hänvisade lagen till balken.

Rättegångsbalken, som innehåller bortemot 800 paragrafer, är så uppbyggd att den ska tillämpas i samtliga instanser som har att pröva saken. I 21 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken finns visserligen en bestämmelse som gör balkens hovrättsbestämmelser tillämpliga när en förvaltningsmyndighets avgörande enligt särskilda bestämmelser får överklagas till hovrätt. Några bestämmelser som avser överklaganden från en förvaltningsmyndighet till en tingsrätt finns dock inte i anslutning till balken.

När det gäller förfarandet i allmänna förvaltningsdomstolar fanns det före år 1971 inga uttryckliga lagregler. I viss utsträckning torde dock regler i gamla och nya rättegångsbalken ha tillämpats analogt. Vid förvaltningsdomstolsreformen år 1971 fann man att tiden var mogen för en fullständigare, enhetligare och mer systematiserad reglering av förfarandet i dessa domstolar (se prop. 1971:30 del 2 s. 290–291). Regleringen borde vara självständig i förhållande till rättegångsbalken och mindre utförlig än den balken representerade. Föredragande departementschefen pekade på den skillnad som ligger i att de allmänna domstolarna i motsats till förvaltningsdomstolarna har att handlägga dispositiva tvistemål. När det gäller sådana mål måste det enligt vad han angav finnas ett ganska stort antal regler av typen förbud mot ändring av talan, förbud mot återopande av nya bevis och svarandens rätt till dom, vilka fyller uppgiften att skydda en part mot otillbörligt agerande från motparts sida. Han ansåg att behovet av sådana garantier var obetydligt i förvaltningsdomstolsförfarandet. Han påpekade att den enskilde regelmässigt har en offentlig motpart i ett sådant förfarande och att officialprövningsprincipen (dvs. principen om att det i första hand är domstolen som ansvarar för att utredningen blir så fullständig som erfordras) gäller i praktiskt taget alla mål hos förvaltningsdomstol. Vidare anförde han att förvaltningsmålens skiftande beskaffenhet motiverade att en förvaltningsdomstol gavs ganska stor handlingsfrihet att anpassa förfarandet till olika uppkommande situationer. Övervägandena resulterade i förvaltningsprocesslagen som upptar ett 50-tal paragrafer.

Skillnader mellan rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen

Den processuellt sett viktigaste skillnaden mellan rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen är att den senare lagen har ett förfarande som i grunden är skriftligt med möjligheter till en kompletterande muntlig förhandling medan förfarandet enligt rättegångsbalken, som redan nämnts, bygger på att ett mål normalt ska avgöras efter en huvudförhandling som karakteriseras av principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Ett avgörande enligt förvaltningsprocesslagen grundas på vad handlingarna i målet innehåller och vad som i övrigt har förekommit i målet medan avgörandet efter en huvudförhandling enligt rättegångsbalken får grundas endast på det som har förekommit vid huvudförhandlingen. De nu angivna skillnaderna medför att förfarandet enligt förvaltningsprocesslagen inte som förfarandet enligt rättegångsbalken behöver vara stringent uppdelat i ett förberedande skede och ett avgörandeskede.

Införandet av 1996 års ärendelag

Domstolsutredningen föreslog i betänkandet *Domstolarna inför 2000-talet* (SOU 1991:106) en ny processlag som skulle ersätta såväl förvaltningsprocesslagen som 1946 års ärendelag. Lagen skulle alltså gälla såväl i allmän domstol som i förvaltningsdomstol. Lagförslaget var i väsentliga delar byggt på förvaltningsprocesslagen. Ett av skälen till förslaget var att förvaltningsprocesslagen ansågs ofullkomlig i vissa hänseenden. Ett annat och nog viktigare skäl hade att göra med ett pågående arbete med att renodla verksamheten vid de allmänna domstolarna. Den primära prövningen av många sådana ärenden, för vilka 1946 års ärendelag avsetts, var på väg att flyttas från tingsrätterna till förvaltningsmyndigheter och det behövdes en förfarandelag som i motsats till den lagen och till rättegångsbalken passade även för fall där myndighetens beslut överklagades till tingsrätten. Samtidigt behövdes för t.ex. utsökningsmål och vissa nya typer av ärenden, t.ex. skuldsaneringsärenden, ärenden om företagsrekonstruktion och ärenden om besöksförbud, en avsevärt mer kvalificerad reglering av förfarandet än den som 1946 års ärendelag kunde erbjuda och detta utan att man för den skull hamnade i en muntlig process av rättegångs-

balkstyp. På grund av remisskritik kom Domstolsutredningens förslag inte att genomföras. I stället infördes för de allmänna domstolarna år 1996 en ny ärendelag som i de flesta viktiga hänseendena hade förvaltningsprocesslagen som förebild.

2.3.2 Likheter och skillnader mellan förvaltningsprocesslagen och ärendelagen

Förarbetena till ärendelagen (prop. 1995/96:115) behandlar inte det fallet som är aktuellt för vår utredning, nämligen att man går över från en tillämpning av förvaltningsprocesslagen till en tillämpning av ärendelagen. Vissa jämförelser kan ändå göras. Det finns mycket stora likheter men också en hel del skillnader mellan förvaltningsprocesslagen och ärendelagen. Båda lagarna innehåller en relativt fullständig reglering av förfarandet från det att målet eller ärendet inletts vid domstolen till dess att det slutligt har avgjorts. I båda lagarna sker regleringen i viss utsträckning genom hänvisningar till rättegångsbalken. För båda lagarna gäller dessutom att balken kan vara analogt tillämplig i en fråga som inte fått en uttrycklig reglering. Om det i annan lagstiftning finns en avvikande processuell bestämmelse för viss måltyp gäller för båda lagarna alltid den bestämmelsen som *lex specialis* (2 § FPL, 2 § ÄL).

Mål – ärenden

Förvaltningsprocesslagen avser rättskipning i Regeringsrätten, kammarrätt och länsrätt (1 § FPL). Ärendelagen avser handläggningen i tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen av sådana rättsvårdsärenden som ska tas upp av en tingsrätt och som inte ska handläggas enligt rättegångsbalken (1 § ÄL). En skillnad mellan de båda lagarna är att man i den förra lagen talar om mål, medan man i den senare använder beteckningen ärenden. Det är emellertid inget som hindrar att man i anslutning till materiell lagstiftning anger att något ska prövas i ”mål enligt ärendelagen”. Ärendelagen innehåller genom hänvisningar till rättegångsbalken en reglering av frågor om domstolarna, deras sammansättning, omröstning, jäv och anteckningar vid ett sammanträde (3 § ÄL). Motsvarande bestämmelser för förvaltningsdomstolarna finns inte i förvaltningsprocesslagen utan i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (se

dock även 41 § FPL om jäv). Den lagen gäller inte i en miljödomstol. I miljöbalken finns i stället särskilda bestämmelser om miljödomstolarnas sammansättning.

Inledandet av förfarandet m.m.

När det gäller inledandet av förfarandet vid domstolen och verkningarna av eventuella brister är skillnaderna mellan förvaltningsprocesslagen och ärendelagen relativt små sakligt sett (3–7 §§ FPL, 4–10 §§ ÄL). Endast ärendelagen tillåter dock, genom att den inledande skrivelsen inte behöver vara egenhändigt undertecknad, att inledandet sker med hjälp av telefax eller e-post. Domstolen har i sådant fall möjlighet att kräva en bekräftelse genom en i original undertecknad handling (44 § ÄL). Endast ärendelagens bestämmelser tillåter att domstolen tar ut en i annan författning bestämd avgift. Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, är enligt båda lagarna förvaltningsmyndigheten motpart till den enskilde sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen (7 a § FPL, 11 § ÄL). Detta tillämpas på så sätt att när en enskild överklagar ett beslut av en MPD, länsstyrelsen är den enskildes motpart i miljödomstolen. I fastighetsbildningsmål har lantmäterimyndigheten ingen partsställning i fastighetsdomstolen. Endast förvaltningsprocesslagen preciserar bestämmelsen till att gälla den myndighet som först beslutade i saken och utesluter vidare sådana fall där överklagandet sker direkt från myndigheten till en överrätt.

Utredningsskyldighet

I fråga om domstolens utredningsskyldighet finns det skillnader i sak mellan de båda lagarna (8 § FPL: 12 § ÄL). I förvaltningsprocesslagen anges att domstolen vid behov ska anvisa hur utredningen bör kompletteras medan det i ärendelagen anges att domstolen genom frågor och påpekanden ska försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar. Enligt motiven till ärendelagen (se prop. 1995/96:115 s. 114) behövdes det för indispositiva ärenden inte någon särskild föreskrift om att domstolen vid behov skulle förklara hur utredningen borde kompletteras. En sådan skyldighet kunde nämligen enligt motiven sägas följa redan av att domstolen ska försöka avhjälpa otydligheter

och ofullständigheter i parternas framställningar. I domstolsärenden som kan anses som dispositiva, t.ex. ärenden enligt lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt, har domstolen givetvis ingen rätt att beakta omständigheter eller föranstalta om utredning som sökande eller motpart inte har åberopat. Några dispositiva mål enligt förvaltningsprocesslagen torde däremot inte finnas. Detta följer också av att domstolen enligt 13 § förvaltningsprocesslagen, utan att beakta parternas ståndpunkter, har rätt att inhämta yttrande från den förvaltningsmyndighet som har fattat beslut i saken.

Förfaranderegler

Såväl enligt förvaltningsprocesslagen som enligt ärendelagen är förfarandet i princip skriftligt. Lagarna upptar dock delvis likartade regler om i vilka fall muntlighet kan eller ska komplettera handläggningen. Enligt 9 § förvaltningsprocesslagen får i handläggningen ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I kammarrätt och länsrätt ska muntlig förhandling hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Enligt 13 § ärendelagen bör det i förfarandet ingå sammanträde när detta kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av ärendet. Domstolen kan enligt den sistnämnda paragrafen begränsa ett sammanträde till att utreda parternas ståndpunkter i ärendet, till att ta upp muntlig bevisning eller på det sätt som annars är lämpligt. Domstolen ska enligt 14 § ärendelagen hålla sammanträde, om det begärs av en enskild part. Undantag gäller dock, om ärendet inte ska prövas i sak, om avgörandet inte går parten emot eller om ett sammanträde på grund av någon annan särskild omständighet inte behövs. Möjligheten att i samband med en förhandling utesluta offentlighet på grund av att sekretessbelagda uppgifter ska läggas fram är större enligt förvaltningsprocesslagen än enligt ärendelagen (16 § FPL). När det gäller skriftväxling och kommunikering av till domstolen inkommet material är reglerna sakligt sett i stor utsträckning desamma i de båda lagarna och (10–12 samt 18–19 §§ FPL, 15–17 samt 22 §§ ÄL). Endast förvaltningsprocesslagen ger dock domstolen möjlighet att avstå från kommunikering när en kommunikering är

uppenbart onödig eller när det kan befaras att en sådan skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet (10 § FPL). Det sistnämnda tar sikte i första hand på mål om tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet. När det gäller kommunikering och rätt att få del av de uppgifter som läggs till grund för avgörandet finns vidare i förvaltningsprocesslagen men inte i ärendelagen bestämmelser om att det följer begränsningar av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100). Endast förvaltningsprocesslagen innehåller en uttrycklig bestämmelse om att domstolen, om det behövs, ska inhämta yttrande från en förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken (13 § FPL).

Bevisning

Såvitt gäller bevisning leder förvaltningsprocesslagens och ärendelagens regler i flera avseenden till samma resultat i sakligt hänseende (20–27 §§ FPL, 23–25 §§ ÄL). Rent systematiskt finns det dock avsevärda skillnader. Förvaltningsprocesslagen behandlar alla åberopade skriftliga handlingar, exempelvis även ett utlåtande av en partssakkunnig, som skriftliga bevis, medan ärendelagen i likhet med rättegångsbalken systematiserar sådana handlingar under flera skilda bevismedel. Endast enligt förvaltningsprocesslagen utgår ersättning av allmänna medel till vittnen och sakkunniga som påkallats av enskild part som inte har rättshjälp eller till den som utan att vara part tillhandahåller en skriftlig handling eller ett syneföremål (26 § FPL).

Syn

Särskilt viktig är skillnaden mellan de båda lagarna när det gäller möjligheterna att förena en muntlig förhandling med syn. Enligt ärendelagen betraktas syn som ett bevismedel som alla andra (23 och 25 §§ ÄL). Den särskilda regeln om avvisning av bevisning i 35 kap. 7 § rättegångsbalken är därför tillämplig på domstolsärenden. Detta innebär att rätten får avslå ett yrkande om syn om rätten finner att sådan bevisning är utan betydelse i målet eller att den inte erfordras eller uppenbart skulle bli utan verkan. Rätten får också avslå ett yrkande om syn, om bevisningen med avsevärt ringare besvär eller kostnad kan föras på annat sätt. Någon mot-

svarande möjlighet till val mellan olika bevismedel föreligger inte enligt förvaltningsprocesslagen. Enligt 23 § förvaltningsprocesslagen gäller i stället i fråga om syn bestämmelserna om muntlig förhandling i tillämpliga delar. Detta innebär enligt 9 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen att syn i princip kan förekomma i alla mål där muntlig förhandling hålls. Denna ordning har i länsrätterna i praktiken tillämpats i de flesta mål enligt PBL där enskilda intressen stått mot varandra. Däremot torde i tingsrätterna syn i domstolsärenden förekomma ytterst sällan. Detta beror naturligtvis till stor del på ärendenas karaktär, men ofrånkomligen är möjligheterna för en tingsrätt att avslå ett yrkande om syn av väsentlig betydelse och torde ofta tillämpas i tvistemål.

Avgörande

I fråga om domstolens avgöranden har de båda lagarna i stort sett samma innebörd (29–31 §§ FPL, 27–29 §§ ÄL). Enligt båda lagarna sker avgörandet genom beslut, men när det gäller förvaltningsdomstolarna finns i 30 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna en bestämmelse om att rättsens avgörande av saken betecknas dom. Den bestämmelsen gäller dock inte i en miljödomstol. Enligt båda lagarna ska det av ett avgörande av saken framgå vilka skäl som bestämt utgången, men enligt 28 § ärendelagen gäller undantag från detta, om avgörandet inte går någon part emot eller en motivering av annat skäl inte behövs. Detta torde i första hand avse ärenden av särskilt enkel beskaffenhet där tingsrätten är första instans. Vidare gäller enligt samma paragraf att ett avgörande som innebär att ett överklagat beslut fastställs behöver motiveras endast om skälen avviker från skälen i det överklagade beslutet. Endast ärendelagen upptar dessutom bestämmelser om att beslut i vissa fall kan omprövas av den domstol som har fällt avgörandet, men de bestämmelserna gäller inte när ärendet vid domstolen har inletts genom ett överklagande (34–35 §§ ÄL). Man kan i detta sammanhang notera att det i miljödomstol finns vissa mål som anhängiggörs genom särskild ansökan av myndighet, t.ex. ansökan om utdömmande av vite (20 kap. 3 § andra stycket MB).

Inhibition och rättegångskostnader

Förvaltningsprocesslagen och ärendelagen innehåller i princip samma bestämmelser om domstolens möjligheter att besluta om inhibition av verkställigheten av ett överklagat avgörande (28 § FPL, 26 § ÄL). Ärendelagen upptar dessutom en bestämmelse som gör det möjligt för domstolen att, när det är av synnerlig vikt, för tiden intill dess att ärendet har avgjorts besluta om sådana åtgärder som säkerställer det som ärendet gäller (26 § ÄL). En viktig skillnad mellan förvaltningsprocesslagen och ärendelagen är att ett beslut att avslå en begäran om inhibition enligt förvaltningsprocesslagen får överklagas särskilt, medan detta inte är möjligt med stöd av ärendelagen. Detta framgår inte direkt av lagtexten men kan utläsas av praxis, jfr. t.ex. RÅ 1999 ref. 73 och NJA 1958 s. 63.

Förvaltningsprocesslagen innehåller inga bestämmelser om ansvar för rättegångskostnader. Enligt ärendelagen får domstolen i ett ärende där enskilda är motparter till varandra ålägga ena parten eller dennes ställföreträdare, ombud eller biträde ett sådant ansvar enligt de regler som finns om sådant i rättegångsbalken (32 § ÄL).

Överklagande och särskilda rättsmedel

I stort sett överensstämmer de regler som finns i ärendelagen om överklagande av ett domstolsbeslut och om prövningstillstånd (36–41 §§ ÄL) med de regler som finns i förvaltningsprocesslagen (3–6 a och 33–37 §§ FPL). Enligt den förra lagen är dock utgångspunkten för beräkningen av fristen för överklagande av ett beslut liksom enligt rättegångsbalken i vissa situationer dagen för beslutet (38 § ÄL), medan den enligt förvaltningsprocesslagen för en enskild part alltid är den dag då klagande fick del av beslutet (6 a § FPL). När det gäller särskilda rättsmedel mot ett avgörande kan skillnaderna mellan förvaltningsprocesslagen och ärendelagen förefalla betydande. Förvaltningsprocesslagen har nämligen vid sidan av reglerna i 11 kap. 11 § regeringsformen endast mycket allmänt hållna regler om resning (37 b § FPL), medan ärendelagen hänvisar till rättegångsbalkens mer fullständiga regler om resning i tvistemål, domvilloklagan och återställande av försutten tid med en tilläggsregel som ger en allmän möjlighet till resning vid synnerliga skäl (42 § ÄL). I praktiken torde dock skillnaderna sakligt sett vara ganska

små. De fall som i allmän domstol enligt ärendelagen och rättegångsbalken behandlas som domvillofall behandlas i förvaltningsdomstol som resningsfall. I sista instans är det alltid Högsta domstolen som beslutar i ett extraordinärt fall, när en domstol som är inordnad i den allmänna domstolsorganisationen är högsta instans för det mål eller ärende som det gäller (11 kap. 11 § regeringsformen). Detta gäller alltså oavsett vilken processlag som tillämpats i det grundläggande målet eller ärendet.

Ombud m.m.

I fråga om ställföreträdare för part samt i fråga om ombud och biträde gäller i huvudsak detsamma enligt förvaltningsprocesslagen och ärendelagen. I mål enligt förvaltningsprocesslagen anses dock en juridisk person kunna vara ombud, medan enligt ärendelagen ett ombud alltid måste vara en fysisk person. En skriftlig fullmakt måste i förvaltningsdomstol alltid ges in till domstolen (49 § FPL), medan enligt ärendelagen en sådan fullmakt inte behöver företas annat än om domstolen anser att det behövs (47 § ÄL).

Tolkning m.m.

Såvitt avser tolkning och översättning av handlingar gäller i princip detsamma enligt förvaltningsprocesslagen och ärendelagen (50–52 §§ FPL, 48 § ÄL). I en förvaltningsdomstol sker emellertid översättningarna genom en tolk medan de i allmän domstol enligt såväl rättegångsbalken som ärendelagen sker genom en översättare. Den 1 november 2008 ändras ärendelagen i flera hänseenden i syfte att åstadkomma en modernare rättegång vid de allmänna domstolarna (se SFS 2005:707 och 2007:636). Det blir genom reformen möjligt för domstolen att vid tillämpning av ärendelagen, när det finns skäl för det, låta parter, vittnen och andra delta i ett domstolssammanträde genom en ljud- och bildöverföring från en annan plats än rättssalen. Även syn kommer att kunna hållas genom en ljud- och bildöverföring. Enligt uppgift till utredningen kommer dock motsvarande bestämmelser införas även i förvaltningsprocesslagen (jfr prop. 2004/05:131 s. 122). Justitiedepartementet har remitterat en promemoria, *Videokonferens i allmän förvaltningsdomstol*, med förslag till nya regler som avses träda i kraft den 1 november 2008.

Enligt promemorian bör det vara möjligt att använda videokonferensteknik även för bevisupptagning genom syn, t.ex. vid besiktning av en fastighet.

Reformen av domstolsprocessen innebär också att det alltid kommer att krävas prövningstillstånd vid överklagande. Prövningstillstånd till hovrätterna kommer att kunna beviljas enligt regler som är mer preciserade och liberala än de regler som för närvarande gäller för prövningstillstånd. Ett prövningstillstånd kommer i vissa fall att kunna vara endast partiellt. Även överklaganden till Miljööverdomstolen omfattas av de nya bestämmelserna, se SFS 2005:687. De nya bestämmelserna om prövningstillstånd träder i kraft den 1 november 2008.

2.3.3 Den nuvarande processordningen i miljödomstolarna

Bestämmelser om vilka processlagar som ska tillämpas i miljödomstolarna och vid överklagande till högre domstol finns i 20 kap. 3 § miljöbalken. Huvudregeln är att rättegångsbalkens tvistemålsbestämmelser tillämpas, om inte annat följer av miljöbalken eller annan lag (20 kap. 3 § första stycket MB). Vid handläggning av ärenden tillämpas ärendelagen liksom i tingsrätterna i övrigt. I de mål som kommer till en miljödomstol genom överklagande och vid prövning av utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet tillämpas förvaltningsprocesslagen (20 kap. 3 § andra stycket MB). När en ideell förening med stöd av 16 kap. 13 § miljöbalken överklagar ett avgörande ska dock inte 7 a § förvaltningsprocesslagen tillämpas. I förarbetena till miljöbalken angavs att förvaltningsprocesslagen är ett något enklare och friare förfarande som är anpassat till överprövning av ärenden som prövats av förvaltningsmyndighet. Förvaltningsprocesslagen ansågs dessutom till skillnad från rättegångsbalken vara särskilt anpassad för ärenden som prövats av förvaltningsmyndighet. För överprövningen av sådana ärenden ansågs rättegångsbalken passa mindre väl (prop. 1997/98:45 del 1 s. 466). Det kan i sammanhanget nämnas att miljöbalken utarbetades innan 1996 års ärendelag kommit till.

Det finns i 20–25 kap. miljöbalken ett stort antal processuella särbestämmelser för handläggningen i miljödomstol i första instans av mål enligt miljöbalken. Många av dessa bestämmelser behöver i fortsättningen i stället i första hand gälla för handläggningen i de förvaltningsmyndigheter som enligt våra direktiv ska företa den

primära prövningen av tillståndsfrågorna. Andra särbestämmelser behöver även i fortsättningen, ibland med viss justering, gälla för handläggningen i miljödomstolarna och detta oavsett vilken processlag som görs tillämplig för de mål och ärenden som miljödomstolarna ska pröva. Här ska endast anmärkas några särbestämmelser vilkas innehåll kan belysa frågan om vilken eller vilka processlagar som i fortsättningen bör tillämpas i miljödomstolarna.

Enligt 22 kap. 16 § miljöbalken ska ett mål som i miljödomstolen prövas enligt rättegångsbalken normalt avgöras efter en huvudförhandling. Om det är uppenbart onödigt med förhandling behöver någon sådan inte hållas. En huvudförhandling får hållas även om en part uteblir från den. Någon tredsdom får dock inte meddelas i sådant fall. Enligt 22 kap. 17 § miljöbalken får domstolen omedelbart kalla till huvudförhandling om den finner att målet kan utredas utan förberedelse. Enligt 22 kap. 19 § miljöbalken ska vissa yrkanden framställas skriftligen eller muntligen senast vid huvudförhandlingen. Domstolen får avvisa senare framställda yrkanden och synpunkter, om de inte har föranletts av iakttagelser vid en hållen syn eller av andra omständigheter som har förekommit efter huvudförhandlingen. Vid huvudförhandlingens början bör enligt 22 kap. 20 § miljöbalken ordföranden eller någon annan ledamot kort redogöra för ansökan och de yrkanden som har framställts i målet. För utredning av frågor av teknisk art får parterna åberopa ingivna skrifter. En redogörelse ska lämnas för skrifternas innehåll. Enligt 22 kap. 21 § miljöbalken ska miljödomstolens dom grundas på vad som har förekommit vid syn och annan förhandling inför domstolen och på vad handlingarna innehåller. Enligt 22 kap. 22 § miljöbalken får en miljödomstol i mål om vattenverksamhet under vissa förutsättningar tillerkänna en part en högre ersättning än den som han eller hon själv har begärt.

Ett mål som enligt 20 kap. 3 § första stycket miljöbalken ska handläggas enligt rättegångsbalken kan enligt 21 kap. 3 § miljöbalken komma att i en och samma rättegång förenas med ett mål som enligt 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken ska handläggas enligt förvaltningsprocesslagen. I sådant fall ska hela rättegången ske enligt rättegångsbalken, om inte ett avgörande slutligen kan överklagas till regeringen. I 25 kap. miljöbalken finns bestämmelser som ersätter bestämmelserna i 18 kap. rättegångsbalken om rättegångskostnader.

2.3.4 Den nuvarande processordningen i fastighetsdomstolarna

Fastighetsdomstolarna tillskapades år 1969 och ersatte bl.a. ägodelningsrätter som tillkommit på den gamla rättegångsbalkens tid. De tingsrätter som regeringen bestämmer ska enligt 1 § lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål vara fastighetsdomstolar. En fastighetsdomstol upptar mål och ärenden enligt vad som föreskrivs i lag eller annan författning. Ett sådant mål eller ärende benämns med samlingsbeteckningen fastighetsmål (se NJA II 1974 s. 674). Enligt 2 § samma lag gäller om domstolarna i fastighetsmål och rättegången i sådant mål i tillämpliga delar det som är föreskrivet om allmän domstol i den mån inte annat följer av lag eller annan författning. I huvudsak är det rättegångsbalken som därmed blir tillämplig. Exempel på att ärendelagen ska tillämpas i fastighetsdomstol ger 9 kap. 24 § jordabalken som handlar om utseende av synmän i samband med att ett arrendeställe avträds.

I motiven till lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål (se NJA II 1969 s. 473) anfördes att det med hänsyn till förekommande måls varierande beskaffenhet skulle komma att bli nödvändigt att i såväl lagen om fastighetsdomstolar som i olika speciallagar ta upp kompletterande bestämmelser om förfarandet. Det framhölls att detta särskilt skulle komma att bli fallet i fråga om fastighetsbildningsmålen.

I många fall inleds ett mål vid en fastighetsdomstol genom att en part väcker talan genom en stämningsansökan. Detta gäller t.ex. målen enligt expropriationslagen (1972:719). De särskilda bestämmelserna i 5 kap. expropriationslagen om rättegången i expropriationsmål, vilka genom hänvisningar i många andra lagar som tillämpas av fastighetsdomstol har stor betydelse för fastighetsmålen, aktualiseras därför i huvudsak i de mål där fastighetsdomstol dömer som första instans. Enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) sker den primära prövningen hos en lantmäterimyndighet vars beslut enligt 15 kap. fastighetsbildningslagen i allmänhet kan överklagas till en fastighetsdomstol. Omfattande bestämmelser om förfarandet i sådant fall vid fastighetsdomstolen finns i 16 kap. samma lag. För processen i hovrätt och Högsta domstolen finns bestämmelser i 17 och 18 kap. samma lag. Bestämmelserna bygger på att rättegångsbalken ska tillämpas trots att målet vid den första domstolsinstansen inleds genom ett överklagande, vilket är naturligt med tanke på att de tillkom innan

det ännu fanns någon annan grundläggande processlag som var praktiskt tillämpbar. Bestämmelserna utgör särbestämmelser i förhållande till balkens bestämmelser och gäller enligt principen om *lex specialis*. Lagstiftningen synes ha utformats utifrån att fastighetsdomstolen vid ett överklagande dit närmast skulle vara att i processuellt hänseende likställa med en hovrätt och detta trots att fastighetsdomstolen utgörs av en tingsrätt (se t.ex. NJA II 1970 s. 465).

Bestämmelserna i 16 kap. fastighetsbildningslagen ger en relativt fullständig reglering av prövningen av ett överklagande. Flera av reglerna har stora likheter med de regler för hovrättsprocess i tvistemål som finns i 50 och 52 kap. rättegångsbalken. Av reglerna i 16 kap. fastighetsbildningslagen ska här nämnas 4 och 5 §§ som innebär att målet normalt ska avgöras efter en huvudförhandling till vilken sakägarna kallats. Enligt 16 kap. 8 § får domstolen dock avgöra målet utan någon huvudförhandling, om en sådan kan antas sakna betydelse för prövningen samt sakägare eller företrädare för allmänt intresse inte begärt en sådan förhandling. Vid överklagande av vissa slags beslut av lantmäterimyndigheten, främst vissa processuella sådana, eller om domstolen finner uppenbart att talan är ogrundad, får målet alltid avgöras på handlingarna. Reglerna ger därmed inte parterna helt och hållet samma rätt till muntlighet som reglerna i t.ex. ärendelagen och förvaltningsprocesslagen.

Enligt 16 kap. 10 § fastighetsbildningslagen sker domstolens avgörande av saken genom utslag och inte som enligt rättegångsbalken och vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen genom dom. Enligt 16 kap. 10 § gäller att utslaget ska grundas ”på vad som förekommit vid syn eller annan förhandling och vad handlingarna innehåller i övrigt”. Därmed är den förhandling som ska hållas endast till sin beteckning en huvudförhandling i processrättslig mening. Sakligt sett har förhandlingen samma karaktär som en förhandling enligt ärendelagen.

I 16 kap. 14 och 14 a §§ fastighetsbildningslagen finns regler om ansvar för processkostnaderna. Huvudregeln är att fastighetsdomstolen, efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna, får besluta att en sakägare som förlorar målet ska ersätta en annan sakägare dennes kostnader. Detta liknar den ordning som i tvistemål tillämpades enligt gamla rättegångsbalken. Det allmänna kan inte tillerkännas ersättning för sina kostnader, men en sakägare kan vid synnerliga skäl få ersättning av det allmänna för sina kostnader. Det är samma regler som förr gällde för brottmål.

2.4 Redogörelse för vårt första delbetänkande

Vårt första delbetänkande *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111) innehåller förslag till de organisations- och författningsändringar som behövs för att de nuvarande miljödomstolarna ska kunna hantera överprövningen av beslut enligt PBL. Överprövningen enligt nu gällande ordning sker, beroende på vilken typ av beslut som avses, i regeringen eller i allmän förvaltningsdomstol. Målsättningen vid arbetet med betänkandet var att förslagen till ny instansordning skulle kunna genomföras utan att beredningen av våra förslag i detta och kommande betänkanden var slutförd. Samtidigt kunde redan då konstateras att vi även i förevarande betänkande, till följd av direktivens utformning, skulle komma att behandla vissa frågor som har med den nya instansordningen för PBL-mål att göra. Det gäller bl.a. frågor om miljödomstolarnas antal och domkretsar samt frågor om handläggningsregler för domstolarna. Förslagen och övervägandena i det första delbetänkandet har alltså betydelse för de förslag som ska lämnas i detta betänkande. Nedan följer en kortfattad redogörelse för de författningsförslag som lämnades i det första delbetänkandet och de överväganden i organisatoriska frågor som då gjordes.

2.4.1 Författningsförslag

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 utdömande 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.

Enligt 23 kap. 8 § miljöbalken får Miljööverdomstolens domar och beslut i mål som i första instans har prövats av en kommun eller en förvaltningsmyndighet inte överklagas. Detta medför att endast frågor om utdömande av vite och uttag av tilläggsavgift kommer att kunna föras vidare till Högsta domstolen, eftersom det föreslås att en kommuns talan i sådana frågor ska väckas vid miljödomstol i stället för vid länsrätt. Utredningen föreslår dock att Miljööverdomstolen får avgöra frågor av stor principiell betydelse med en förstärkt sammansättning.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2009. Det är först de överklaganden som görs från och med den dagen som kommer att prövas av miljödomstolarna. Det föreslås att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för mål och ärenden enligt PBL som har anhängiggjorts hos en domstol eller hos regeringen före ikraftträdandet. Någon överlämning till miljödomstolarna av pågående mål från förvaltningsdomstolarna eller ärenden från regeringen ska alltså inte ske.

2.4.2 Antalet PBL-mål och fördelningen av dessa mellan miljödomstolarna med anledning av den nya instansordningen för PBL-mål

En överföring av PBL-målen till miljödomstolarna medför en ökning av antalet mål till miljödomstolarna. I ett kommande betänkande ska vi lämna förslag som innebär att ansökningsmålen försvinner från miljödomstolarna samtidigt som ett antal fastighetsmål tillförs organisationen till följd av att miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna enligt våra direktiv ska samordnas. Vid arbetet med det första delbetänkandet var det, på grund av uppdelningen av vårt uppdrag på flera betänkanden, av naturliga skäl därför svårt att med något mått av säkerhet uppskatta hur det slutligen skulle komma att se ut i miljödomstolarna. Vi försökte dock redan då uppskatta hur många PBL-mål som kunde förväntas komma in till miljödomstolarna med anledning av den nya instansordningen. Eftersom överflyttningen av PBL-mål enligt våra direktiv ska ske till de nuvarande miljödomstolarna, fanns det

vid arbetet med det första delbetänkandet inte utrymme för att föreslå några förändringar vad gäller bl.a. miljödomstolarnas antal och domkretsar.

För att få en bild av fördelningen av PBL-mål till miljödomstolarna, ansåg vi att det låg närmast till hands att utgå från en fördelning av länsrätternas totala antal inkomna PBL-mål mellan de olika miljödomstolarna. Fördelningen av länsrätternas mål baserades då på var länsrätterna (och i de flesta fall länsstyrelserna) har sina kansliorter i förhållande till miljödomstolarnas domkretsindelning. Samma synsätt användes vid fördelningen av de planärenden som enligt nu gällande regler överklagas till regeringen. Fördelningen av planärendena mellan miljödomstolarna skedde alltså med utgångspunkt i antalet ärenden som kommit in från respektive län varefter länsstyrelsernas kansliorter styrde till vilken miljödomstol ärendena fördelades. En sådan fördelning innebär att de flesta PBL-mål som kommer in till en miljödomstol, oavsett om det är fråga om mål som överklagas från länsstyrelsen eller mål där domstol är första instans, kommer att härröra från samma område som de miljömål som handläggs i samma miljödomstol.

Antalet inkomna PBL-mål varierar. När det gäller de PBL-mål som i dag handläggs av länsrätterna utgick beräkningarna från 1 821 mål per år. Utredningen utgick från att det till regeringen inkom 295 planärenden per år. Totalt är det alltså 2 116 mål per år som fördelats mellan de fem miljödomstolarna.

Detta gav följande resultat.

- *Nacka tingsrätt:*
Länsrätterna i Dalarnas län, Gotlands län, Stockholms län, Södermanlands län, Uppsala län, Västmanlands län och Örebro län – 763 inkommande PBL-mål per år (36 procent av totalt antal inkomna mål).
- *Växjö tingsrätt:*
Länsrätterna i Blekinge län, Jönköpings län, Kalmar län, Kronobergs län, Skåne län och Östergötlands län – 620 inkommande PBL-mål per år (29,5 procent av totalt antal inkomna mål).
- *Vänersborgs tingsrätt:*
Länsrätterna i Hallands län och Värmlands län samt länsrätterna i Göteborg, Mariestad och Vänersborg – 561 in-

kommande PBL-mål per år (26,5 procent av totalt antal inkomna mål).

- *Östersunds tingsrätt:*
Länsrätterna i Gävleborgs län, Jämtlands län och Väster-norrlands län – 116 inkommande PBL-mål per år (5,5 procent av totalt antal inkomna mål).
- *Umeå tingsrätt:*
Länsrätterna i Västerbottens län och Norrbottens län – 56 inkommande PBL-mål per år (2,5 procent av totalt antal inkomna mål).

Kammarrätterna fick under åren 2004–2006 in i genomsnitt 776 PBL-mål per år. Vid en uppskattning av antalet inkommande mål till Miljööverdomstolen måste hänsyn också tas till de planärenden som i dag överklagas från länsstyrelsen till regeringen och som genom den nya instansordningen överklagas från länsstyrelsen till miljödomstol och därefter till Miljööverdomstolen. Denna ärendemängd kunde enligt MPU antas uppgå till i vart fall 148 överklaganden. Detta innebär att ungefär 920 PBL-mål kan förväntas överklagas till Miljööverdomstolen varje år.

Sammanfattningsvis bedömde vi att antalet inkommande PBL-mål per år kan förväntas uppgå till ca 2 116 till miljödomstolarna och ca 920 till Miljööverdomstolen.

2.4.3 Dimensioneringen av personal med anledning av den nya instansordningen för PBL-mål

Den utformning av övergångsbestämmelserna som föreslås innebär att de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att successivt slutföra sin handläggning av PBL-målen samtidigt som antalet inkommande mål till miljödomstolarna ökar. I sammanhanget måste också beaktas att vi i ett kommande betänkande ska lämna förslag till de organisations- och författningsändringar som behövs med anledning av att tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter ska inledas vid länsstyrelserna i stället för i miljödomstol. Vi ska i det betänkandet också utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Genomförandet av överföringar av resurser är framför allt beroende av tidsåtgången

för beredningen av förslagen i de olika betänkandena och vid vilken tidpunkt förslagen slutligen träder i kraft. Den slutliga bedömningen av resursbehovet hos miljödomstolarna kommer alltså att utgå från delvis andra förutsättningar än vad som var för handen när vi lämnade vårt första delbetänkande.

Vi bedömde att miljödomstolarna och Miljööverdomstolen till följd av den nya instansordningen kommer att behöva tillföras i storleksordningen 38 årsarbetskrafter i form av juristdomare, miljöråd och föredragande samt 10 årsarbetskrafter domstolssekreterare. När det gäller miljödomstolarna beräknade vi att det kommer att behövas ett personaltillskott om ytterligare 34 årsarbetskrafter, varav 6 ordinarie lagfarna domare, 4 miljöråd, 2 fiskaltjänster, 14 föredragande och 8 domstolssekreterare. Tingsrätterna i Nacka, Vänersborg och Växjö bör enligt våra överväganden tillföras vardera två ordinarie juristdomare. Vidare bör två miljöråd tillföras Växjö tingsrätt samt ett miljöråd tillföras vardera Vänersborgs och Nacka tingsrätt. För Miljööverdomstolens del beräknade vi behovet till ytterligare 14 årsarbetskrafter, varav 6 juristdomare, 2 miljöråd, 4 föredragande och 2 domstolssekreterare.

Vid bedömningen av resursbehovet i miljödomstolarna beaktade vi bl.a. att möjligheterna till specialisering och en effektivare handläggning ökar eftersom överprövningen av PBL-målen i första domstolsinstans koncentreras till fem domstolar i stället för att handläggas vid 23 länsrätter. Samtidigt beaktades också att en överföring till färre domstolar kan förutsättas medföra en ökad tidsåtgång för resor i samband med syneförrättningar samt att mål om rättsverkande planer, dvs. ärenden som tidigare prövats av regeringen, kan förväntas medföra något längre handläggningstider än övriga PBL-mål. Vidare utgick vi vid bedömningen från behovet vid en tidpunkt när PBL-målen har funnits en tid i miljödomstolarna och personalen således har hunnit skaffa sig goda kunskaper om den nya måltypen. När det gäller Miljööverdomstolen tog vi vid bedömningen hänsyn till bl.a. att det i den domstolen, på grund av reglerna om domstolens sammansättning förmodligen kommer att krävas fler årsarbetskrafter än i kammarrätterna för överprövning av PBL-målen. Vi påpekade också att personalökningarna i de flesta fall kräver utbyggnad av domstolarnas lokaler.

3 Överväganden och förslag

3.1 Inledning

En utgångspunkt för vårt uppdrag är att miljödomstolarna ska ha en funktionell geografisk spridning samtidigt som organisationen ska skapa förutsättningar för specialisering, kompetensutveckling och en effektiv beredningsorganisation. Den framtida lokaliseringen ska också säkerställa möjligheten att rekrytera kvalificerad personal. Vi ska även lämna förslag till en enhetlig indelning av miljödomstolarnas domkretsar. En statlig utrednings möjligheter att medverka till verkliga, varaktiga och värdefulla förändringar i alla dessa avseenden är naturligtvis begränsade. Miljödomstolarna tillämpar redan och kommer i framtiden sannolikt att i allt högre grad tillämpa lagstiftning som gäller markanvändningen. Detta ställer i domstolarnas verksamhet krav på rörlighet och flexibilitet så att domstolarna i rimlig omfattning kan genomföra rättgångarna där verksamheterna utövas. I detta sammanhang blir en effektiv användning av elektroniska och andra slag av tekniska hjälpmedel allt viktigare. I vilken utsträckning sådana faktorer i framtiden kommer att påverka domstolarnas verksamhet har vi ingen möjlighet att bedöma eller lägga till grund för våra ställningstaganden. Domstolarna, liksom alla andra arbetsplatser, är för en önskvärd prestationsnivå beroende av en god arbetsmiljö och en väl fungerande ledningsfunktion. Vidare måste det finnas ett administrativt stöd som är lika gott för miljödomstolarna som för andra domstolar. Det är Domstolsverkets uppgift att ge sådant stöd. Statsmakternas prioriteringar vid medelstildelning är av grundläggande betydelse. Vad som nu nämnts är exempel på omständigheter som är väsentliga för att miljödomstolarna ska vara välfungerande och som inte styrs av vårt arbete.

En ytterligare utgångspunkt för vårt uppdrag är att miljödomstolarna liksom hittills ska tillhöra tingsrättsorganisationen.

Det är mot den bakgrunden man ska se vårt uppdrag att överväga handläggningsreglerna. Redan enligt nuvarande ordning är målen i miljödomstolarna i betydande utsträckning överklagade från förvaltningsmyndigheter. Om de ändringar genomförs som omfattas av vårt uppdrag kommer överklagade ärenden att bli den helt dominerande målkategorin i miljödomstolarna. Denna omständighet tillsammans med de krav som i framför allt miljöbalken ställs på särskilda hänsynstaganden till miljön, medför att oavsett vilka handläggningsregler man väljer, måste det förutom den grundläggande processrättsliga regleringen finnas ett antal bestämmelser som är anpassade särskilt för miljödomstolarnas verksamhet men som inte gäller för rättegångarna i övrigt i tingsrätterna.

Avsikten med detta betänkande, som är en följd av regeringens tilläggsdirektiv, är bl.a. att ett genomförande av den PBL-reform som behandlades i vårt första delbetänkande inte ska försenas. Vidare får inte handläggningen av pågående mål i miljödomstolarna försenas. Våra överväganden avseende miljödomstolarna måste givetvis vara präglade av långsiktighet men bör med hänsyn till det nyss anförda också beakta att tempot i miljödomstolarnas arbete inte mattas av.

I fråga om miljödomstolarnas organisation och handläggningsregler finns i vår utredning vissa motstående åsikter. En åsikt är att miljödomstolarna organisatoriskt och funktionellt i första hand ska vara anpassade för sina uppgifter i miljöpolitiken. Enligt en annan, delvis motstående åsikt, är en anpassning av miljödomstolarnas organisation och handläggningsregler till tingsrättsorganisationen i övrigt det primära. Vårt uppdrag måste uppfattas så att miljödomstolarna i fråga om organisation och arbetsformer dels ska passa in i domstolsorganisationen i övrigt, dels ska vara anpassade för de krav som miljöbalken och annan lagstiftning ställer på rättskipningen. Av våra direktiv och av utvecklingen i övrigt inom miljörättens område framgår också att lagstiftningen i Sverige i betydande omfattning måste beakta de åtaganden som följer av vårt medlemskap i EU. Detta har givetvis betydelse även vid överväganden som gäller miljödomstolarnas verksamhet.

I kapitel 2 har vi lämnat en bakgrundsbeskrivning inför de överväganden och ställningstaganden som presenteras i detta kapitel. Våra överväganden härleds för det första från bakgrundsmaterialet. Därtill kommer givetvis de diskussioner som har förekommit vid sammanträden med de sakkunniga och experter som har deltagit i utredningsarbetet. Tidspressen som direktiven lägger på vårt

arbete, tillsammans med den omfattande krets av experter som uppdraget motiverar, nödvändiggör för utredarens del att med stöd i kommittéförordningen (1998:1474) inte medge att experterna bifogar särskilda yttranden till betänkandet. Ambitionen är dock att övervägandena på ett rimligt sätt ska avspegla de ståndpunkter som förts fram vid de sammanträden som utredningen haft. I den mån bakgrundsbeskrivningen i avsnitt 2 ger uttryck för åsikter om organisation och handläggningsregler är det naturligt att åsikterna behandlas i våra överväganden.

3.2 Miljödomstolarnas domkretsar

Utredningens förslag: Vi föreslår att miljödomstolarnas domkretsar anpassas till indelningen av landet i vattendistrikt.

Miljödomstolarnas domkretsindelning är som vi angett i avsnitt 2.1.1 ett undantag från den gängse administrativa och judiciella indelningen. Av avsnitt 2.1.1 framgår att det också finns andra undantag från denna indelning. Miljödomstolarnas domkretsar omfattar särskilt definierade huvudavrinningsområden. Denna ordning har gällt under 90 år, sedan den första vattenlagens tillkomst. Grunderna för domkretsindelningen för de domstolar som handlagt vattenmål har inte vid något tillfälle ifrågasatts när vattenlagstiftningen ändrats. Så sent som år 2004 låg de naturgeografiska förhållandena till grund för lagstiftningen om landets indelning i vattendistrikt (se prop. 2003/04:57). Vi har i avsnitt 2.1.1 redovisat bakgrunden till denna ordning.

3.2.1 Alternativa domkretsindelningar

Hänsynstagande till prövningsmyndigheter och vattenavrinningsområden

Enligt våra direktiv ska vi lämna förslag om att den tillståndsprovning i första instans av ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet enligt 9 och 11 kap. miljöbalken som i dag sker vid miljödomstolarna ska ske vid särskilda prövningsmyndigheter inom länsstyrelsernas organisation. En utgångspunkt när det gäller antalet sådana prövningsmyndigheter kan

enligt våra direktiv vara det framtida antalet miljödomstolar. De överväganden som vi gör i detta betänkande angående miljödomstolarnas domkretsar är därför grundläggande när det gäller kommande förslag angående omfattningen av distrikten för provningsmyndigheterna. Om en provningsmyndighets geografiska ansvarsområde omfattar ett vattenavrinningsområde i dess helhet, är detta ett förhållande som uppenbart bidrar till en enhetlig bedömning för avrinningsområdet vid provning av tillstånd till vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Av redogörelsen i avsnitt 2.1.3 framgår också att besluten om miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter sedan länge finns registrerade enligt regler som i dag finns i Domstolsverkets föreskrifter om miljöbok. Miljöboken är upplagd efter vattenavrinningsområdena. Enligt våra tilläggsdirektiv ska vi bl.a. utreda olika frågor som gäller vattenverksamhet. Det kan förutsättas att miljö- och vattenböckerna kommer att bli av betydelse när den delen av vårt utredningsuppdrag genomförs. Konsekvenserna av att föreslå en distriktsindelning för provningsmyndigheterna som medför en splittring av det nuvarande systemet kan inte överblickas. I sammanhanget måste också beaktas att den framtida indelningen av landet i län eller regioner, i motsats till en indelning efter vattenavrinningsområden, är oviss. Sammantaget finns det därför skäl att utgå från att vi i ett kommande betänkande föreslår att distriktsindelningen för provningsmyndigheterna utgår från landets indelning i huvudavrinningsområden. Vi ser inga svårigheter att med en sådan utgångspunkt föreslå en lämplig lokalisering av provningsmyndigheterna.

I det betänkande som vi enligt våra tilläggsdirektiv ska lämna den 31 december 2008 ska vi i fråga om vattenverksamheter bl.a. ange vilka uppgifter i frågor av civilrättslig natur som bör tilldelas provningsmyndigheterna respektive miljödomstolarna. Vattenlagsutredningen föreslog, som vi redovisat i avsnitt 2.1.1, att tillståndsprövningen av vattenverksamheter skulle ankomma på administrativa myndigheter, nämligen Koncessionsnämnden för miljöskydd och – i fråga om mindre omfattande verksamheter – länsstyrelserna. Alla civilrättsliga ersättningsanspråk skulle dock enligt vattenlagsutredningens förslag prövas av särskilt angivna fastighetsdomstolar. Även om man skulle göra en sådan uppdelning av uppgifter mellan domstolar och administrativa myndigheter fann vattenlagsutredningen det självklart att de särskilt utpekade fastighetsdomstolarnas domkretsar skulle följa huvudavrinningsområdena (SOU 1977:27 s. 168). Endast i den situationen att tillståndsprövningen av

vattenverksamheter i alla avseenden ska ske vid den administrativa myndigheten kan det, om man tar hänsyn till de bedömningar som gjorts i tidigare lagstiftningsärenden, bli aktuellt att överväga en annan utgångspunkt för miljödomstolarnas domkretsindelning än vattenavrinningsområdena. Flera skäl talar dock för att civilrättsliga anspråk även i fortsättningen, åtminstone i viss omfattning, kommer att prövas av miljödomstolarna i första instans. Situationen är alltså i princip densamma nu som när frågan prövades av vattenlagsutredningen. Trots att åtskilliga år gått har det inte inträffat någon omständighet som ger anledning till någon annan slutsats än den som drogs av vattenlagsutredningen. Huvudavrinningsområdena bör alltså även i fortsättningen ligga till grund för miljödomstolarnas domkretsindelning. Detta innebär dock inte att domkretsarna måste omfatta samma områden som för närvarande.

Samordning med hovrätterna

Domstolsverkets uppfattning är att miljödomstolarnas och hovrätternas domkretsar ska vara identiska. Detta skulle medföra en enhetlig indelning av de allmänna domstolarnas domkretsar.

Eftersom målen i miljödomstolarna överklagas till Miljööverdomstolen föreligger inte det samband mellan hovrätterna och miljödomstolarna som finns mellan hovrätterna och tingsrätterna i övrigt i fråga om instansordningen. Den betydelse som hovrätterna har för domarutbildningen i allmänhet är givetvis av vikt även för den som är domare i en miljödomstol. När det gäller den specialisering som efterfrågas i miljödomstolarna är dock utbildningen i Miljööverdomstolen mycket viktigare. Man får alltså förutse att kompetensutvecklingen inom det miljörättsliga området för domstolarnas personal kommer att ske vid Miljööverdomstolen och miljödomstolarna. En stor del av personalen kan förväntas söka sig till miljödomstolarna på grund av intresse för de rättsområden som dessa domstolar är verksamma inom.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § rättsgångsbalken som ger hovrätterna ställningen av tillsynsmyndigheter över tingsrätterna torde numera, på grund av Domstolsverkets ställning som central administrativ myndighet för domstolarna, sakna nämnvärd praktisk betydelse. Detta gäller särskilt för miljödomstolarna eftersom en av hovrätternas kvarstående funktioner är att fastställa antalet nämndemän i flertalet av tingsrätterna. Som bekant saknas nämndemän i

miljödomstolarna. Vi ska visserligen i ett kommande betänkande överväga frågan om nämndemän i de framtida miljödomstolarna. Redan på grundval av de preliminära överläggningar som utredningen haft i denna fråga kan dock förutskickas att ett nämndemannainstitut motsvarande det som finns vid tingsrätterna i övrigt inte kommer att föreslås för miljödomstolarnas vidkommande. Däremot har hovrätterna den viktiga uppgiften att tillhandahålla tingsfiskaler. Sådana domare under utbildning bör finnas även i miljödomstolarna. Fiskalsutbildningen nödvändiggör dock inte att hovrätterna och miljödomstolarna har en enhetlig geografisk indelning.

Om man väljer att samlokalisera miljödomstolarna med fastighetsdomstolarna men låter de båda domstolsslagen även i framtiden ha olika processregler och instansordningar framstår en sådan lösning som den som Domstolsverket förespråkar som följdriktig. I ett sådant fall kan man tänka sig att fastighetsdomstolarnas avgöranden även i framtiden kommer att överklagas till de olika hovrätterna och inte till Miljööverdomstolen. Som vi återkommer till i våra överväganden om handläggningsreglerna är det dock rimligare att utgå från att även fastighetsmålen i framtiden kommer att överklagas till Miljööverdomstolen. Skulle detta inte bli fallet är det i och för sig inget som hindrar att fastighetsdomstolens avgörande överklagas till en hovrätt vars gränser inte överensstämmer med den framtida miljödomstolens domsområde. En sådan lösning skulle kunna bli en följd av ett genomförande av Domstolsverkets förslag (se avsnitt 2.2.1) om en sammanläggning av miljödomstolarna i Umeå och Östersund.

Hovrätternas domkretsar avviker som framgår av bilaga 5 i betydande omfattning från vattenavrinningsområdena. Detta gäller samtliga hovrätter. I södra Sverige finns tre hovrätter, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten över Skåne och Blekinge och Göta hovrätt. Inom samma område finns det två miljödomstolar; i Vänersborg och i Växjö. En samordning med hovrätternas domkretsar i denna del av landet skulle därför innebära tillkomsten av ytterligare en miljödomstol. Med utgångspunkt i de allmänna kriterier för domstolsorganisationen som vi har redovisat i avsnitt 2.2.1 kan vi inte se att det finns skäl för ytterligare en miljödomstol i södra Sverige. Snarare skulle en sådan lösning vara till nackdel när det gäller kravet på specialisering, bl.a. eftersom det skulle medföra ett mindre antal tekniska ledamöter vid varje miljödomstol i södra Sverige.

Domkretsarna för Hovrätten för Västra Sverige och för Göta Hovrätt överensstämmer inte med länsindelningen för Västra Götalands län, eftersom tidigare Skaraborgs län tillhör Göta hovrätt. En anpassning av miljödomstolarnas områden till hovrättsområdena skulle därför för denna del av landet medföra samma situation som den som uppstår på grund av att vattenavrinningsområdena inte överensstämmer med den administrativa indelningen. Således skulle ett bygglovsbeslut fattat av byggnadsnämnden eller motsvarande nämnd i Skövde kommun överklagas till Länsstyrelsen i Västra Götaland och därifrån till *miljödomstolen i Jönköping* om man skulle följa Domstolsverkets förslag. Vore det däremot fråga om en strandskyddsdispens avseende Skövde kommun men meddelad av Länsstyrelsen i Västra Götaland skulle överklagandet enligt huvudregeln i 20 kap. 9 § miljöbalken gå till *miljödomstolen i Vänersborg eller Göteborg* enligt Domstolsverkets förslag även om strandskyddsdispensen skulle avse samma fastighet som bygglovsbeslutet. Sett ur detta perspektiv skulle en anpassning av miljödomstolarnas domkretsar till hovrätternas domkretsar varken innebära någon skillnad eller någon förbättring jämfört med nuvarande anknytning till vattenavrinningsområdena.

Det är med hänsyn till det anförda inte lämpligt att miljödomstolarnas domkretsar överensstämmer med hovrätternas.

Beaktande av koncentrationsutredningen

Vi ska enligt våra ursprungliga direktiv beakta koncentrationsutredningens slutsatser. En alternativ domkretsindelning är koncentrationsutredningens förslag till indelning av landet i sju regioner. Vi har redogjort för detta förslag i avsnitt 2.1.8. Av bilaga 7 framgår hur förslaget till regionindelning ser ut och hur detta förhåller sig till indelningen i huvudavrinningsområden. Koncentrationsutredningens förslag avviker väsentligt från indelningen i huvudavrinningsområden.

När det gäller den administrativa indelningen av landet i län och kommuner pågår en utveckling mot större regioner som har inletts med storlänen i Skåne och Västra Götaland. Koncentrationsutredningens förslag till fördelning av ansvaret för vissa frekventa ärenden mellan sju länsstyrelser är sannolikt ett led i denna utveckling. Det är dock oklart vad strävandena mot en ny regional indelning kommer att leda till. Vår utgångspunkt är att reglerna om

en ny instansordning för PBL-målen samt de förslag i fråga om miljödomstolarnas organisation som vi lägger fram i detta betänkande ska träda i kraft den 1 januari 2009. Med stor sannolikhet kommer frågan om en ny länsindelning inte att vara avgjord redan då. Ett förslag i fråga om miljödomstolarna, som bygger på den nuvarande länsindelningen, framstår inte heller som hållbart på lång sikt.

Med hänvisning till de angivna omständigheterna finns det inte anledning att utforma miljödomstolarnas domkretsar i enlighet med koncentrationsutredningens förslag.

3.2.2 Samordning med vattendistriktet

Vattendistriktet är indelade efter landets vattenavrinningsområden och överensstämmer till stora delar med miljödomstolarnas domkretsar. Detta framgår av bilaga 4 och bilaga 6. För en utomstående betraktare torde det knappast framstå som rimligt att det enligt en och samma lag finns två myndighetsorganisationer som är indelade enligt samma principiella utgångspunkter men där den slutliga distriktsindelningen inte sammanfaller. I EG-sammanhang kan det t.ex. bli aktuellt att redovisa hur ett åtgärdsprogram enligt ramdirektivet för vatten ska genomföras. Det torde då uppstå svårigheter att förklara varför vattenmyndigheterna och de myndigheter som har att pröva och överpröva frågor om tillstånd och omprövning av tillstånd inom ramen för ett sådant åtgärdsprogram inte har samma geografiska ansvarsområde. Den naturliga utgångspunkten borde därför vara att samordna myndighetsområdena för miljödomstolarna och vattenmyndigheterna. Som vi angett i avsnitt 2.1.7 var frågan föremål för bedömning i samband med implementeringen av ramdirektivet för vatten. Även om föredragande statsrådet med hänvisning till de naturgeografiska principerna tillbakavisade vissa av miljödomstolarnas förslag till samordnad distriktsindelning skulle enligt statsrådet framtida erfarenheter kunna leda till en ändrad distriktsindelning. För vår del har vi svårt att instämma i uppfattningen att en samordning av indelningen skulle strida mot grundläggande naturgeografiska principer.

De avvikelser som vi har beskrivit i avsnitt 2.1.7 är i själva verket inte mer omfattande än att en samordning av vattendistriktet med miljödomstolarnas domkretsar förefaller både möjlig och rimlig.

Vi har i avsnitt 2.1.7 redovisat det samband som finns mellan vattenmyndigheternas verksamhet och prövningen enligt 9 och 11 kap. miljöbalken genom att tillstånd, godkännande eller dispens enligt 16 kap. 5 § miljöbalken inte får meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Vi har också påvisat att det finns förslag som går ut detta samband ska stärkas.

Förvaltningsplaner för ål som avses i rådets förordning 1100/2007, se avsnitt 2.1.7, bör omfatta de avrinningsområden som definieras i enlighet med bestämmelserna i ramdirektivet för vatten, dvs. de huvudavrinningsområden som vattendistriktet är indelade i. Jämför man EG-författningen med t.ex. 11 kap. 8 § och 24 kap. 5 § första stycket 1. miljöbalken framstår det klart att åtgärder enligt förordningen, som vid ikraftträdandet är gällande lag i Sverige, kan aktualisera ärenden vid de framtida prövningsmyndigheterna och hos miljödomstolarna. Det torde inte vara någon tvekan om att det är till fördel att i ett sådant sammanhang kunna göra bedömningar avseende ett avrinningsområde i dess helhet.

Utgår man från att miljödomstolarnas domkretsar sammanfaller med miljöprövningsmyndigheternas verksamhetsområden blir fördelarna med en samordning med vattenmyndigheterna uppenbara. Detta innebär dock inget ställningstagande till kansliorternas placering när det gäller prövningsmyndigheterna. Även om man inom ett visst område stannar för tre olika kansliorter – en för miljödomstolen, en för prövningsmyndigheten och en för vattenförvaltningsmyndigheten – måste den geografiska enhetligheten i fråga om verksamhetsområdena anses vara en god utgångspunkt för framtida samordningssträvanden.

Indelningen av vattendistriktet har för bara några år sedan varit föremål för statsmakternas överväganden. Till grund för dessa överväganden låg en genomgång i SOU 2002:105 av de grundläggande geografiska förhållandena. Resultatet har blivit att indelningen av vattendistriktet har lagfästs genom bestämmelser i 5 kap. 10 § miljöbalken. Detta har bl.a. en EG-rättslig bakgrund. Miljödomstolarnas domkretsar å andra sidan bestäms av regeringen på förordningsnivå. Domkretsarna har därmed samma statsrättsliga förankring som vattendomstolarnas domsområden hade. Detta är en ordning som har gällt sedan år 1918. Under denna tid har domkretsindelningen ändrats vid flera tillfällen. Som vi angett i avsnitt 2.1.1 var tanken med detta att man ville ha fria händer att allt efter nya erfarenheter ändra indelningen. Vidare har riksdagen

intagit ståndpunkten att det inte finns anledning att lagreglera domkretsindelningen eller på annat sätt överföra beslutanderätten till riksdagen (2005/06:JuU1, s. 77). Med hänsyn tagen till dessa omständigheter framstår det som naturligt att det blir domstolarnas och inte vattendistriktens områden som ändras. Viktigast är att fastslå principen att domkretsarna och vattendistriktet ska samordnas. Om dessutom prövningsmyndigheterna får samma distriktsindelning som miljödomstolarna och vattendistriktet, är förutsättningarna goda för den enhetlighet som enligt våra direktiv ska eftersträvas.

En geografisk samordning genom vilken miljödomstolarnas domkretsar anpassas till vattendistriktet innebär som vi närmre angett i avsnitt 2.1.7 i huvudsak följande. Dalälvens vattenavrinningsområde samt några områden längs Norrlandskusten förs till miljödomstolen i Östersund från miljödomstolarna i Nacka respektive Umeå. Vidare flyttas, när det gäller miljödomstolarna, Gotlands län från Nacka tingsrätt till Växjö tingsrätt. Slutligen flyttas några avrinningsområden i nordvästra Skåne och i Halland från miljödomstolen i Växjö till miljödomstolen i Vänersborg. Detta skulle i sin tur innebära en viss utjämning av miljödomstolarnas arbetsbelastning.

Vi har i vårt förra betänkande och i bilaga 9 till detta betänkande gjort en uppskattning av måltillströmningen till miljödomstolarna efter en ändrad instansordning för målen enligt PBL, en nedflyttning av tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter till länsstyrelsen och en samorganisation med fastighetsdomstolarna. Beräkningen får naturligtvis korrigeras om domkretsarna för miljödomstolarna anpassas till vattendistriktet. Vi har därför gjort en preliminär bedömning av konsekvenserna för måltillströmningen på grund av en sådan anpassning. Det bör anmärkas att beräkningen är osäker i flera hänseenden. Dels har vi inte kunnat ta hänsyn till de förändringar som bara berör delar av vissa län. Vidare har det inte varit möjligt att beräkna hur miljömålen slutligt kommer att fördelas. Dessutom påverkas bedömningen av våra kommande förslag om fördelningen av uppgifter i fråga om vattenverksamheter mellan miljödomstolarna och de framtida prövningsmyndigheterna. Dessa faktorer kan vi för närvarande alltså inte ta hänsyn till. Vår preliminära bedömning framgår av följande uppställning.

Domstol	Nuvarande domkretsar		Domkretsar = vattendistrikt	
	Tillkommande PBL-mål	Slutlig målökning	Tillkommande PBL-mål	Slutlig målökning
Nacka	763	857	659	694
Växjö	620	827	651	872
Vänersborg	561	716	561	716
Östersund	116	128	189	246
Umeå	56	67	56	67

Som nyss nämnts är våra beräkningar osäkra på flera punkter. Miljödomstolarna i Växjö och Nacka får sannolikt inte en så stor måltillströmning som anges i tabellen. Miljödomstolarna i Vänersborg och Östersund kan däremot beräknas få en större måltillströmning.

I avsnitt 2.2.2 finns en sammanställning av miljödomstolarnas målutveckling. Enligt den sammanställningen har målbalansen i nuvarande miljödomstolen i Nacka tingsrätt ökat i betydande omfattning under åren 2000–2007. I övriga miljödomstolar kan för samma period noteras en i stort sett oförändrad eller minskad målbalans. Om man anpassar miljödomstolarnas domkretsindelning till indelningen i vattendistrikt innebär det en avlastning vad gäller arbetsbördan för miljödomstolen i Nacka tingsrätt och ett ökat målunderlag för miljödomstolen i Östersund. En sådan utjämning av arbetsuppgifterna är till nytta för organisationen i dess helhet.

I avsnitt 2.1.2 har vi redogjort för miljöbalkens forumbestämmelser. Av denna redogörelse framgår att bestämmelserna redan tar hänsyn till det förhållandet att miljödomstolarnas domkretsindelning inte överensstämmer med den administrativa indelningen i län och kommuner. Beslut som överklagas från en myndighet till miljödomstol ska som framgår av vår redogörelse i avsnitt 2.1.2 prövas av den miljödomstol inom vars område myndigheten som först har prövat ärendet är belägen. I fråga om överklagande av beslut om bygglov m.m. enligt PBL innebär detta att beslutet ska överklagas från länsstyrelsen till den miljödomstol inom vars domkrets det beslutande kommunala organet är beläget. Detta medför som vi redogjort för att olika beslut från samma länsstyrelse kan komma att överklagas till två olika miljödomstolar om länet omfattas av två miljödomstolars domkretsar. Vi vill då framhålla att denna situation kan förutses bli tämligen sällsynt. Det har inte varit möjligt att utforma en bilaga till betänkandet som tydligt visar förhållandet mellan kommungränserna och vattendistriktet

respektive miljödomstolarnas domkretsar. Det finns dock möjlighet att göra en sådan jämförelse på länsstyrelsernas hemsida på Internet¹. De allra flesta kommuner befinner sig redan inom en och samma miljödomstols domkrets. Vårt förslag till ändrad domkretsindelning kommer inte att ändra på detta. Inte heller kommer avvikelserna mellan indelningen i län och kommuner och domkretsarna i nämnvärd omfattning att avvika från gällande ordning om man ser till hela landet, jfr bilaga 4 och 6.

Som vi har angett medger bestämmelserna i miljöbalken att ett mål utan större omgång flyttas från en miljödomstol till en annan. Detta kan i teorin bli aktuellt vid prövning av en strandskyddsdispens och ett bygglov avseende samma fastighet. Det kan dock diskuteras om sådana överflyttningar av mål är lämpliga så länge som de materiella bestämmelserna i PBL och miljöbalken inte är samordnade. Som framgår av förarbetsuttalanden (se avsnitt 2.1.2) till 20 kap. 9 § miljöbalken var det inte heller den här typen av problem som avsågs när man valde att utforma bestämmelserna i 20 kap. 9 § med förebild i motsvarande bestämmelser i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Det problem man ville undvika var att alla frågor från en central myndighet överklagades till en miljödomstol i Stockholm. Såvitt vi har funnit har den nuvarande utformningen av 20 kap. 9 § miljöbalken inte medfört några större praktiska problem, t.ex. såsom att det förelegat osäkerhet om vilken som är rätt miljödomstol. Det finns inte någon anledning att anta att problemen skulle öka med den nya instansordningen för PBL-målen. Snarare torde det vara främjande för stabiliteten i systemet att kunskapen ökar om till vilken miljödomstol ett mål från en viss kommun hör genom att ärendefrekvensen på grund av den nya ordningen för PBL-målen ökar. Skulle man vilja ändra lagstiftningen är det snarare reglerna i 20 kap. 9 § miljöbalken än principerna för domkretsindelningen som bör ses över. En lösning att överväga vore då att ha samma regler som för fastighetsbildningsmålen. För dessa mål gäller enligt 15 kap. 1 § fastighetsbildningslagen att ett överklagande ska tas upp av den domstol inom vars område en fastighet är belägen. Om fastigheten eller fastigheterna som berörs ligger under flera fastighetsdomstolar, ska överklagande ske till den domstol under vilken huvuddelen ligger. En liknande regel finns i 20 kap. 8 § miljöbalken för mål som miljödomstol prövar som första instans.

¹ <http://gis.lst.se/lstgis/admingranskartan/>

Med hänsyn till de motiv som i förarbetena, se avsnitt 2.1.2, angetts för den nuvarande utformningen av 20 kap. 9 § första stycket miljöbalken är det dock inte lämpligt att i detta sammanhang gå in på några närmare överväganden i frågan om till vilken miljödomstol överklagande ska ske. Den frågan är det lämpligt att vi återkommer till i samband med att vi behandlar en ny instansordning för A-verksamheter och vattenverksamheter samt en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Vi anser alltså att bestämmelserna i 20 kap. 9 § första stycket miljöbalken inte innebär något hinder mot att anpassa miljödomstolarnas domkretsar till vattendistriktet.

Sammanfattningsvis anser vi att en anpassning av miljödomstolarnas domkretsar till indelningen i vattendistrikt är väl motiverad med hänsyn tagen till såväl önskemålen om samordning och förenkling vad gäller regler och myndigheter inom det miljörättsliga området som kraven på en mer bärkraftig och långsiktigt hållbar domstolsorganisation.

3.3 Miljödomstolarnas lokalisering

Utredningens bedömning: Vid en sammantagen bedömning framstår den nuvarande ordningen vad gäller miljödomstolarnas antal och lokalisering som lämplig.

3.3.1 Allmänna synpunkter

I dag finns det miljödomstolar vid tingsrätterna i Nacka, Umeå, Östersund, Växjö och Vänersborg. Enligt våra direktiv ska vi överväga antalet miljödomstolar och var dessa ska vara lokaliserade. Utgångspunkter enligt direktiven är att domstolarna ska ha en funktionell geografisk spridning samtidigt som organisationen ska skapa förutsättningar för specialisering, kompetensutveckling och en effektiv beredningsorganisation. Den framtida lokaliseringen ska enligt direktiven också säkerställa möjligheten att rekrytera kvalificerad personal.

Vi har i avsnitt 2.2.1 redogjort närmare för de utgångspunkter som hittills har beaktats i arbetet med att lägga samman tingsrätter. Vi har också redovisat Domstolsverkets förslag till en ändrad lokalisering av miljödomstolarna. Enligt Domstolsverket bör

domstolarna lokaliseras till fem av hovrätternas kansliorter. Vidare har vi redogjort för de nuvarande miljödomstolarnas synpunkter i lokaliseringsfrågan.

De kriterier som sägs ha varit vägledande för de senaste årens omorganisationer av tingsrätterna förefaller med hänsyn till de promemorior som Justitiedepartementet och Domstolsverket tillställt oss fortfarande vara aktuella och måste givetvis beaktas av oss. Riktlinjerna för domstolsorganisationen är dock allmänt hållna och är inte direkt avsedda som underlag för överväganden om lokaliseringen av miljödomstolarna. Den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter är inte lika relevant för miljödomstolarna som för tingsrätterna i allmänhet, främst därför att miljödomstolarna inte handlägger brottmål. Givetvis försvårar det våra överväganden att det saknas vägledande uttalanden i fråga om miljödomstolarnas storlek. Förändringarna av tingsrätternas organisation har bl.a. lett till att flera av de domstolar som har miljödomstolar, med behållen kansliort, lagts samman med andra tingsrätter. De tingsrätter som det är fråga om har alltså i samband med omorganisationerna ansetts uppfylla kraven på en bärkraftig organisation. Det finns inte heller någon anledning att anta att någon av dessa domstolar kommer att läggas ned inom överskådlig framtid.

Det är alltså oklart vilka storlekskrav som gäller för miljödomstolarnas del. I tidigare sammanhang har Domstolsverket ansett att en domstol ska ha 8–10 ordinarie domare för att vara tillräckligt bärkraftig. Vi har i vårt första betänkande bl.a. föreslagit bestämmelser som medger att en lagfaren domare i miljödomstol ensam i mål enligt PBL bl.a. får avgöra mål av enkel beskaffenhet. I alla andra mål deltar alltid ett miljöråd i miljödomstolarnas avgöranden. I fråga om miljödomstolarna bör därför med hänsyn till sammansättningsreglerna även miljöråden räknas in vid överväganden om domstolarnas storlek och bärkraftighet.

Domstolsverket har föreslagit att miljödomstolarna i Umeå och Östersund läggs samman. Dessa domstolar kommer att uppfylla Domstolsverkets uppfattning avseende antal domare endast om man ser tingsrätten och i Östersunds fall även länsrätten som en enhet. Om de övriga miljödomstolarna bemannas i enlighet med de förslag som vi lagt fram i vårt betänkande om en ny instansordning för PBL-målen kommer dessa miljödomstolar även om man inte räknar in övriga domare vid de aktuella tingsrätterna att vara tillräckligt stora för att uppfylla Domstolsverkets uppfattning när

det gäller antalet domare. Utan miljödomstolarna blir ingen av dessa tingsrätter, utom möjligen miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, tillräckligt stor för att tillgodose storlekskravet.

Enligt regeringen (se avsnitt 2.2.1) har rekryteringen till ordinarie domaranställningar och till domarbanan inte lockat lika många jurister som tidigare. Detta gäller särskilt domstolar utanför storstadsområdena. Inte minst på grund av ett stort antal pensionsavgångar kan man räkna med att domstolarnas bemanningsproblem kommer att förstärkas under de kommande åren. För domstolar som ligger utanför storstadsområdena kommer dessa svårigheter att finnas oavsett om de har miljödomstolar eller inte. Samtliga miljödomstolar är belägna i regionala centralorter och kan inte anses ha större rekryteringsproblem än andra tingsrätter med motsvarande lokalisering. Däremot kan det naturligtvis inom de olika domkretsarna finnas orter som är mer attraktiva än miljödomstolarnas nuvarande kansliorter.

Några av miljödomstolarna har påpekat att rekryteringen till dessa domstolar sker med hela riket som bas och att det inte har förekommit några problem vid rekrytering av personal till domstolarna. Uppgifter som vi har inhämtat från Tjänsteförslagsnämnden för domstolväsendet stöder denna uppfattning.

En omständighet, som bl.a. Statskontoret påpekat (se avsnitt 2.2.1), är att möjligheterna till specialisering kräver att en domstol har ett tillräckligt stort målunderlag. Vid ett första betraktande kan man möjligtvis få uppfattningen att miljödomstolarnas rättstillämpning äger rum inom ett tämligen smalt område. Redan nu är dock antalet författningar som miljödomstolarna har att tillämpa betydande. Dessutom medför miljödomstolarnas officialprövningskyldighet att dessa domstolar i betydligt större utsträckning än tingsrätterna i allmänhet självmant måste beakta vilka rättsregler som är tillämpliga i ett mål eller ärende. När miljödomstolarna tillförs PBL-målen tillkommer ett rättsområde med ett omfattande regelkomplex. Under sådana omständigheter är givetvis kravet på specialisering särskilt angeläget för miljödomstolarnas del. Man kan dock knappast förvänta sig att domarna specialiserar sig på en viss del av miljödomstolarnas rättsområde. Minst lika viktigt som de enskilda domstolarnas storlek är i det sammanhanget att de domare som rekryteras till miljödomstolarna är så välutbildade som möjligt i fråga om relevant lagstiftning. Miljööverdomstolen har här en central roll. Även vid de regionala miljödomstolarna bör dock utbildningen av de unga juristerna ges hög prioritet. När det gäller

notarieutbildningen bör det inte finnas författningsmässiga hinder för att hela utbildningen genomförs vid en miljödomstol. Vidare bör de fiskaler vid hovrätterna som uttrycker intresse för detta i största möjliga utsträckning erbjudas tjänstgöring vid miljödomstolarna.

Enligt Domstolsverkets förslag bör miljödomstolarna lokaliseras till storstäderna. Med hänsyn till att utannonserade domartjänster regelmässigt lockar flest sökande till storstädernas tingsrätter är detta givetvis en rimlig ståndpunkt. En domare anställs dock inte direkt i miljödomstolen utan anställningen avser en tingsrätt i dess helhet. Vid de största tingsrätterna tillämpas enligt vad vi har erfarit ett system där rådmännen cirkulerar mellan olika uppgifter enligt ett visst schema. I ett sådant system kan en domare inte påräkna att få syssla enbart med sådana mål som handläggs vid miljödomstolen. Detta överensstämmer inte med de krav på specialisering som kan ställas för miljödomstolarnas vidkommande. En annan omständighet som bör beaktas när samlokalisering med storstadsdomstolarna övervägs är att de mål som miljödomstolarna har att pröva inte är underkastade särskilda regler om skyndsamt handläggning som gäller för t.ex. brottmål med häktade eller ungdomar under 18 år. Särskilt storstadsdomstolarna torde ofta ha att handlägga synnerligen resurskrävande brottmål. Om domarna vid miljödomstolarna tack vare det ovan beskrivna systemet med cirkulation mellan olika uppgifter vidmakthåller en kompetens för att döma i omfattande brottmål ligger det i öppen dager att konkurrensproblem kan uppstå för miljödomstolarnas del när det gäller resurstilldelningen i akuta situationer. Eftersom vi inte får lägga fram förslag som medför försening av handläggningen av miljömålen är detta en i högsta grad beaktansvärd faktor. Vi har också, såvitt gäller Stockholm, erfarit att miljödomstolen och fastighetsdomstolen hade en något ogynnsam position i berörda hänseenden innan omlokaliseringen till Nacka tingsrätt. Detta bekräftas i viss mån av sammanställningen i avsnitt 2.2.2 av målutvecklingen i miljödomstolarna.

När det gäller det i avsnitt 2.2.1 redovisade kravet på tillgänglighet bör man hålla i minnet att de mål som miljödomstolarna i dag prövar vanligtvis avgörs endera efter skriftlig handläggning eller efter muntlig förhandling i kombination med syn på den plats frågan i målet gäller. Detsamma gäller för de PBL-mål som, enligt förslagen i vårt första betänkande, kommer att prövas av miljödomstolarna. Det är således i första hand domstolens personal och

inte parterna i processen som reser i samband med handläggningen av målen.

Antalet mål i miljödomstolarna har från år 2000 till år 2007 ökat med ca 2,5 procent. Måltillströmningen motiverar alltså inte en neddragning av antalet miljödomstolar. Den satsning på vindkraftsutbyggnad som beskrivs i våra tilläggsdirektiv (se bilaga 2) kan förväntas medföra ökade krav på bl.a. väl rustade miljödomstolar. Redan nu gäller nämligen en väsentlig andel av de mål som handläggs av dessa domstolar överklagade vindkraftsärenden. En minskning av antalet miljödomstolar är i en sådan situation inte lämplig.

Vi har i avsnitt 3.2 föreslagit att miljödomstolarnas domkretsar samordnas med indelningen av landet i vattendistrikt. Det förslaget innebär att den nuvarande lokaliseringen av miljödomstolarna inte behöver ändras för att det ska finnas en miljödomstol i varje domkrets. Enligt våra direktiv ska vi dock överväga om den nuvarande lokaliseringen bör förändras. Dessa överväganden görs därför i fråga om de nuvarande miljödomstolarna mot bakgrund av vårt förslag om miljödomstolarnas domkretsindelning.

3.3.2 Miljödomstolarna

Miljödomstolen i Nacka

Det har inte framkommit någon anledning att ifrågasätta att det ska finnas en miljödomstol i Stockholmsområdet. Nacka tingsrätt blev miljödomstol för mindre än ett år sedan i samband med omfattande förändringar av tingsrättsorganisationen i Stockholms län. Omorganisationen föregicks av ett omfattande arbete som pågick under flera år. Även med beaktande av vårt förslag till en ändrad domkretsindelning anser vi att en miljödomstol vid Nacka tingsrätt uppfyller de krav som kan ställas i fråga om möjligheter till specialisering m.m. Utifrån dessa omständigheter och med hänsyn till de övriga utgångspunkter vi har att beakta saknas det skäl för att föreslå att någon annan tingsrätt än Nacka tingsrätt ska vara miljödomstol i Stockholmsområdet.

Miljödomstolen i Umeå

Det är svårt att finna något alternativ till Umeå som kansliort för den nordligaste miljödomstolen. Umeå har bl.a. goda förbindelser med övriga landet när det gäller t.ex. flyg och tåg. Domstolen får sålunda bedömas som lämpligt placerad i fråga om tillgänglighet. Det har under utredningens gång inte framkommit något som tyder på att domstolen har haft problem vid rekrytering av personal, vilket kan ha sin förklaring i att Umeå befolkningsmässigt är Norrlands största stad. I staden finns ett universitet sedan mitten av 1960-talet. Vid detta universitet kan man numera avlägga jur. kand. examen. I staden finns dessutom både hovrätt och länsrätt. Detta ger goda rekryteringsmöjligheter. Domstolsverket har föreslagit att det endast ska finnas en miljödomstol i Norrland och att denna bör vara placerad i Umeå. Vi instämmer i Domstolsverkets uppfattning såtillvida att det bör finnas en miljödomstol i Umeå.

Miljödomstolen i Östersund

Det har under utredningens gång inte framkommit något som tyder på att domstolen har haft problem vid rekrytering av personal. Som angetts i avsnitt 2.2.2 fanns det sökande från hela landet när ett miljöråd skulle rekryteras. Miljödomstolen i Östersund har inkommit med beaktansvärda synpunkter i lokaliseringsfrågan. Den del av norrlandskusten som ingår i den nuvarande domkretsen kan förväntas bli attraktiv i samband med en kraftigt utökad vindkraftsutbyggnad eftersom vissa kustområden inte är utpekade i 4 kap. miljöbalken. Detta torde bidra till en ökad måltillströmning. Vidare bör som framgår av våra överväganden angående domkretsarna bl.a. stora delar av Dalarnas län tillföras miljödomstolen i Östersund. Enligt vår mening vore det på grund av avstånden orimligt att ha bara en miljödomstol i Norrland. En nedläggning av miljödomstolen i Östersund skulle också strida mot den viktigaste principen för den nya tingsrättsorganisationen, nämligen att den i hela landet ska upprätthålla och ge förutsättningar för en god kvalitet i dömandet (se avsnitt 2.2.1). Detta gäller i än högre grad om domkretsen för den södra av de båda miljödomstolarna i Norrland utvidgas i enlighet med vårt förslag angående miljödomstolarnas domkretsar. Eftersom handläggningen av mål i miljödomstolarna ibland innefattar syn på platsen för t.ex. en

anläggning skulle personalen vid domstolen få väsentligt längre restider. Denna omständighet är ägnad att försvåra rekryteringen av kvalificerad personal. Särskilt de yngre domare som också är småbarnsföräldrar torde dra sig för att söka tjänster som är förenade med alltför omfattande tjänsteresor. Någon ort som är ett bättre alternativ än Östersund som kansliort för den ifrågavarande domkretsen är svår att finna. Ett problem med två miljödomstolar i Norrland är dock att målunderlaget i respektive domstol inte är tillräckligt stort för att domstolarna ska kunna ha tekniska ledamöter i den omfattning som behövs för att täcka samtliga sakområden som omfattas av miljödomstolarnas verksamhet. Vid en sammantagen bedömning anser vi likväl att det även i fortsättningen bör finnas en miljödomstol i Östersund. En förutsättning för detta är dock ett väl utvecklat samarbete med främst miljödomstolen i Umeå när det gäller de tekniska ledamöternas tjänstgöring.

Miljödomstolen i Växjö

Miljödomstolen i Växjö var den miljödomstol som under år 2007 tog emot flest mål och det var också den domstol som avgjorde flest mål. För den domkrets där Växjö för närvarande är kansliort finns det dock andra orter än Växjö att överväga när det gäller placeringen av domstolens kansli. En av dessa är Malmö, där tingsrätten med sina ca 140 anställda är Sveriges tredje största tingsrätt. En nackdel med Malmö tingsrätt är den risk som finns för att miljömålen i en så stor tingsrätt får stå tillbaka till förmån för sådana brottmål som är förtursmål. Vill man välja en tingsrätt i det skånska storstadsområdet ligger enligt vår mening i stället Lunds tingsrätt närmare till hands. Den tingsrätten torde vad gäller de krav som kan ställas från geografiska utgångspunkter ligga lika väl till som Malmö tingsrätt. Domstolsverket har även angett Jönköping som alternativ kansliort. Visserligen finns i den staden en hovrätt. Som vi tidigare har framhållit kan man dock inte anse att den domarutbildning som sker vid de andra hovrätterna är lika värdefull som tjänstgöring vid Miljööverdomstolen för att få den specialistkompetens som en domare i miljödomstol behöver. Om hovrätternas domkretsar inte läggs till grund för indelningen av miljödomstolarna saknas skäl för att inrätta en miljödomstol i Jönköping. Vad som talar för Växjö tingsrätt jämfört med en

domstol i Skånes storstadsområde är framför allt Växjös belägenhet i mitten av domkretsen. Detta förhållande blir än mer påtagligt om Gotlands län förs till den ifrågavarande domkretsen. Dessutom är miljödomstolen i Växjö väl fungerande och Växjö tingsrätt synes inte ha haft svårigheter att få kvalificerade sökande till utlysta domartjänster. Som angetts ovan i avsnitt 2.2.2 fanns det 36 sökande när ett miljöråd skulle rekryteras. Av uppgifter vi fått från Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet framgår att spridningen var stor när det gäller de sökandes arbetsorter vid ansökningstillfället. De flesta arbetade i Svealand eller Götaland. Att tillskapa en ny miljödomstol vid Lunds tingsrätt skulle sannolikt medföra en betydande försening av handläggningen av miljömålen.

Vi anser sammanfattningsvis att det även i fortsättningen bör finnas en miljödomstol vid Växjö tingsrätt.

Miljödomstolen i Vänersborg

För den domkrets där Vänersborg för närvarande är kansliort finns bara ett rimligt alternativ, nämligen Göteborg.

Vi har gjort ett första försök att uppskatta miljödomstolarnas måltillströmning i den situationen att förslagen i detta, vårt förra och kommande betänkande genomförs, se bilaga 9 och vad som anförs i avsnitt 3.2.2. I beräkningen ingår även fastighetsmålen. En sådan beräkning utvisar att miljödomstolen i Vänersborg skulle få in drygt 1 100 mål om året, vilket måste anses vara ett tillräckligt stort målunderlag för att tillgodose kraven på specialisering.

Det har under utredningens gång inte framkommit något som tyder på att domstolen har haft problem vid rekrytering av personal. Som angetts ovan i avsnitt 2.2.2 fanns det 44 sökande när ett miljöråd skulle rekryteras. Av uppgifter vi fått från Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet framgår att spridningen var stor när det gäller de sökandes arbetsorter vid ansökningstillfället. De flesta arbetade i Svealand eller Götaland.

Inom en snar framtid kommer Mölndals tingsrätt att läggas samman med Göteborgs tingsrätt. Efter sammanslagningen kommer domstolen att ha ca 240 anställda. Under år 2007 fick dessa domstolar tillsammans in drygt 13 700 mål. En jämförelse med antalet inkomna mål under åren dessförinnan visar en ökande måltillströmning. Riskerna är uppenbara för att miljömålen skulle få stå tillbaka för sådana brottmål som måste behandlas med förtur.

Det mest verklighetsanknutna scenariot är att ingen av de juristdomare som tjänstgör i Vänersborg skulle följa med till Göteborgs tingsrätt. Denna bedömning grundas bl.a. på att samtliga rådmän vid Vänersborgs tingsrätt skulle omfattas av reglerna om förflyttningskyldighet. I en tänkt turordningskrets enligt arbetsrättsliga regler skulle förmodligen de rådmän vid tingsrätten som har minst erfarenhet av tjänstgöring vid miljödomstolen bli aktuella för förflyttning till en ny miljödomstol i Göteborg. Den förutsättning som vi har att arbeta med är att den nya ordningen ska gälla från och med den 1 januari 2009. Att det då skulle kunna finnas en miljödomstol i Göteborg, redo att hantera målen enligt PBL och övriga mål som för närvarande ankommer på miljödomstolarna utan att förseningar uppkommer för ineliggande miljömål är inte sannolikt. Detta gäller särskilt som Göteborgs tingsrätt även i övrigt står inför betydande förändringar, bl.a. vad gäller domstolens lokaler.

Sammanfattningsvis har vi inte funnit att det framkommit omständigheter som visar att miljödomstolen bör flyttas från Vänersborg till Göteborg.

3.3.3 Slutsatser

Efter att ha analyserat de nuvarande miljödomstolarnas placering utifrån de utgångspunkter vi enligt direktiven har att beakta har vi kommit fram till att nuvarande lokalisering till tingsrätterna i Nacka, Umeå, Östersund, Växjö och Vänersborg i allt väsentligt uppfyller dessa utgångspunkter. Således kan varje miljödomstol skapa tillfredsställande förutsättningar för specialisering och kompetensutveckling. Det finns inte heller, förutom vad som ovan redovisats vad gäller domstolsväsendet i stort, några betydande rekryteringsproblem. Dock bör de tekniska ledamöternas kompetensområde beaktas när det gäller Norrlandsdomstolarna. Vi har under utredningens gång inte funnit några hållbara skäl för att flytta någon miljödomstol från befintlig kansliort. Förutom vad som nu anförts finns det ytterligare en aspekt att beakta. Denna har angetts vid övervägandena om Vänersborgs tingsrätt men har också en generell betydelse. Vid en förändring av kansliort kan det inte förutsättas att befintlig personal väljer att arbeta på den nya orten. En faktor som då har betydelse är tjänstgöringsplikten såsom den kommer till uttryck i 11 kap. 5 § regeringsformen samt turord-

ningsreglerna enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd. Reglerna kan få till följd att den erfarna miljödomaren väljer att stanna vid en tingsrätt som inte längre är miljödomstol, vilket kan få negativa konsekvenser för en effektiv miljöprövning och för handläggningen av inneliggande mål.

Enligt vår bedömning medför det inga hinder för en lämplig organisation och lokalisering av de framtida prövningsmyndigheterna för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet att miljödomstolarna behåller sina nuvarande kansliorter. Motsvarande gäller för en samorganisation av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Slutresultatet av vårt utredningsarbete förväntas bli ett väsentligt ökat målunderlag till miljödomstolarna. Detta innebär goda förutsättningar för en stärkt beredningsorganisation samt fördjupade kunskaper hos domarna och andra medarbetare i domstolarna. Genom våra ställningstaganden i fråga om miljödomstolarnas domkretsar och lokalisering uppnås en viss utjämning när det gäller miljödomstolarnas storlek.

3.4 Handläggningsreglerna

Utredningens bedömning: Handläggningsreglerna för de framtida miljödomstolarna bör vara i harmoni såväl med den ställning som miljödomstolarna har som en del av tingsrättsorganisationen som med målsättningen att miljödomstolarna ska vara en långsiktigt varaktig, effektiv och rättssäker organisation inom ramen för miljöbalken och annan lagstiftning som styr markanvändningen. Vårt fortsatta arbete med en ny instansordning för vissa miljömål och med en samordnad organisation för miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna kommer att kräva ytterligare överväganden om de handläggningsregler som ska gälla för miljödomstolarna. Vid handläggningen av överklagade beslut har det inte medfört några svårigheter att tillämpa förvaltningsprocesslagen, trots att denna lag 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 vi utreder de övriga processuella frågor som ingår i uppdraget.

3.4.1 Inledning

I de mål i miljödomstolarna och Miljööverdomstolen där miljödomstolarna är första instans gäller rättegångsbalken. Vid handläggningen av ärenden tillämpas, liksom i tingsrätterna i övrigt, ärendelagen. Förvaltningsprocesslagen är tillämplig då ett myndighetsbeslut har överklagats till miljödomstolen och vid prövning av utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet samt vid överklagande av sådana mål till Miljööverdomstolen. Med de förslag som vi enligt direktiven ska lägga fram tillförs miljödomstolarna ytterligare stora målgrupper. Det gäller framför allt målen enligt PBL där kommuner och förvaltningsmyndigheter har att företa den primära prövningen och myndighetsbesluten ska kunna överklagas till en miljödomstol. Vi ska i ett kommande betänkande också lägga fram förslag om att tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter ska flyttas från miljödomstolarna till förvaltningsmyndigheter med möjligheter att överklaga dessa myndigheters beslut till en miljödomstol. Vidare ska miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna samorganiseras. Om våra förslag genomförs i sin helhet kommer det stora flertalet mål i miljödomstolarna att inledas genom ett överklagande. De stora förändringar som utredningen har att överväga när det gäller målsammansättningen i miljödomstolarna och sättet för inledande av ett mål påkallar således en genomgripande översyn av handlägningsreglerna.

Om det blir en fullständig integrering mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna, kommer de nya domstolarna att få handlägga de mål som för närvarande ankommer på dem enligt miljöbalken, mål enligt PBL, vilket vi föreslagit i vårt första delbetänkande, samt de fastighetsmål enligt ett trettiotal lagar som för närvarande handläggs vid fastighetsdomstolarna. För handläggningen av dessa mål kommer det att krävas en rad särskilda regler med undantag från de allmänna processlagarna. Processregler för tillämpningen av så många lagar bör inte ingå i miljöbalken. Som jämförelse kan nämnas att en särskild processlag ansågs erforderlig när fastighetsdomstolarna inrättades, trots att man då endast förutsåg att tre måltypen skulle handläggas av dessa domstolar, nämligen fastighetsbildningsmål, expropriationsmål och miljöskademål (se NJA II 1969 s. 467). Målet för vårt fortsatta arbete bör därför vara att de särskilda bestämmelser som behövs för

domstolarnas handläggning av miljömålen, PBL-målen och fastighetsmålen införs i en ny lag.

3.4.2 Rättegångsbalken

För tingsrätterna gäller primärt rättegångsbalken som tillämplig processlag, medan ärendelagen fungerar som ett komplement. Visserligen är 1996 års ärendelag ett betydligt mer ändamålsenligt regelverk än dess föregångare från 1946 för hanteringen av de allt oftare förekommande ärenden där tingsrätterna fattar beslut i andra instans. Frekventa ärendetyper att nämna i detta sammanhang gäller skuldsanering, utsökning och åklagares beslut om besöksförbud. Rättegångsbalken innehåller visserligen inga regler som är anpassade till att prövningen i en domstol i första instans inleds genom ett överklagande. Ändå är det naturligt att först överväga om rättegångsbalken kan vara den grundläggande processlagen för miljödomstolarna i överklagade ärenden såsom fallet är vid fastighetsdomstolarnas handläggning av överklagade fastighetsbildningsärenden. Vi ska också, som ovan nämnts, pröva frågor om en närmare samordning mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Denna fråga kommer att tas upp i det betänkande som enligt våra tilläggsdirektiv ska överlämnas den 31 december 2008. Därvid blir det aktuellt att överväga om samma grundläggande processordning ska gälla för fastighetsmålen som för övriga mål som handläggs vid miljödomstolarna. För närvarande är rättegångsbalken den grundläggande processlagen för fastighetsmålen.

Ett ställningstagande till frågan om rättegångsbalkens tillämpning i en miljödomstol kräver att man något går in på den allmänna frågan om varför i vissa fall balken bör tillämpas av en domstol. Svaret på den frågan har ingenting att göra med omfattningen av processmaterialet i ett mål eller ärende utan gäller i stället processmaterialets beskaffenhet. En tillämpning av rättegångsbalken och dess huvudförhandlingsprincip är särskilt ändamålsenlig i dispositiva tvistemål och brottmål som innehåller bevisfrågor. Det handlar i sådana mål regelmässigt om bevisning rörande något som har hänt i förfluten tid. Sådan bevisning är ofta svår att bedöma, särskilt om den är av muntligt slag, t.ex. om det är fråga om iakttagelser av flera personer av ett visst händelseförlopp om vilket ofta uppgift står mot uppgift. Den koncentrerade huvudförhandling som normalt

ska hållas enligt rättegångsbalken ger garantier för att domstolen får förutsättningar för att väga samman förekommande bevis. Till detta kommer att i dispositiva tvistemål den allmänna civilrättens komplexitet medför att grunderna för ett anspråk eller ett bestridande ofta kan konstrueras på många alternativa sätt. Ett slutligt klarläggande av parternas ståndpunkter i sådana mål kräver nästan alltid en muntlig förhandling. Genom att domstolen i ett dispositivt tvistemål inte har rätt att döma på grunder som inte har åberopats vid huvudförhandlingen är en part skyddad mot att för målets utgång avgörande grunder ligger dolda i till domstolen ingivna skrivelser. Särskilt för brottmålen del kan tilläggas att huvudförhandlingsprincipen i vissa fall kan ge de bästa förutsättningarna för en offentlig kontroll av dömandet.

Rättegångsbalken är visserligen lämplig som grundläggande processlag vid handläggningen av ersättningsanspråk när prövningen sker fristående från handläggningen av en tillståndsfråga, eftersom det i sådana fall är fråga om rättegångar som ligger nära de dispositiva tvistemålen. När det gäller tillståndsfrågor särskilt har skälen för att tillämpa rättegångsbalken aldrig varit lika starka. Signifikativt är att det i miljöbalken har gjorts så många djupa ingrepp i rättegångsbalkens grundläggande principer att förfarandet knappast företer några egentliga skillnader i förhållande till en process enligt förvaltningsprocesslagen eller ärendelagen. Givetvis är ändå ett muntligt förfarande ofta till nytta även i mål där bevisupptagning av nyss angivet slag inte äger rum. Det gäller särskilt i stora och komplicerade mål där ett muntligt förfarande är ägnat att snabbt och enkelt undanröja risken för att en parts talan inte uppfattas på rätt sätt.

Rättegångsbalken, men inte övriga processlagar, innehåller en detaljerad reglering av processrättsliga frågor vilka i vissa fall aldrig blir aktuella i ett mål angående en tillståndsfråga i en miljödomstol eller i en fastighetsdomstol eller vilka kanske till och med behöver för åtminstone vissa situationer regleras på ett delvis annat sätt än enligt rättegångsbalken. Det gäller i första hand åtskilliga regler i 42–44 kap. rättegångsbalken om förberedelse, huvudförhandling och följderna av utevaro från ett sammanträde. Det gäller också åtskilliga processrättsliga institut, t.ex. rätten till taleändring (13 kap. 3 § RB), partssuccession (13 kap. 7 § RB), förening av mål, (14 kap. 1–6 §§ RB) intervention (14 kap. 9–11 §§ RB), säkerhetsåtgärder (15 kap. RB), processmaterialet (17 kap. 2 § RB), rättens

bundenhet vid yrkande (17 kap. 3 § RB), omedelbar verkställighet (17 kap. 14 § RB) och rättegångskostnader (18 kap. RB).

Övervägande skäl får mot den nu angivna bakgrunden anses tala emot att man för handläggningen i miljödomstolarna låter rättegångsbalken vara den grundläggande processlagen för sådana fall där ett myndighetsbeslut har överklagats till domstolen.

Miljödomstolen kommer dock även i fortsättningen att som första instans pröva bl.a. åtskilliga med tillståndsfrågorna sammanhängande frågor om enskildas rätt till ersättning av andra enskilda. Även åtskilliga fastighetsmål ska prövas av de framtida miljödomstolarna som första instans. Den typen av ersättningsfrågor har i våra domstolar av hävd nästan undantagslöst behandlats enligt rättegångsbalkens regler och detta oavsett domstolstyp. Det finns ingen anledning att nu ändra på det förhållandet. Rättegångsbalken bör alltså fortfarande vara tillämplig i de mål där miljödomstolen är första instans. Det kan erbjuda åtskilliga effektivitetsvinster att sådana tillstånds- och ersättningsfrågor som har ett nära samband och som kan prövas samtidigt också kan handläggas i en och samma rättegång, något som förutsätter att samma grundläggande processordning gäller. Enligt de nuvarande reglerna i 21 kap. 3 § miljöbalken är det i denna situation förvaltningsprocesslagens regler som viker. Handläggningen sker alltså till alla delar enligt rättegångsbalken. Det kan sättas i fråga om denna lösning är följdriktig. Vi avser att komma tillbaka till denna fråga i vårt fortsatta arbete.

3.4.3 Förvaltningsprocesslagen och ärendelagen

Eftersom vi har bedömt att rättegångsbalken inte bör tillämpas vid handläggningen av mål där ett myndighetsbeslut har överklagats till miljödomstol, står valet för närvarande mellan förvaltningsprocesslagen och ärendelagen.

Det bör enligt våra direktiv krävas relativt starka skäl för att låta en processordning som inte är avsedd för tingsrätterna gälla för vissa mål i miljödomstolarna. Bestämmelserna i ärendelagen ger i flera avseenden lika lämpliga lösningar som en tillämpning av förvaltningsprocesslagen. Ärendelagen är dessutom en processlag, som i motsats till förvaltningsprocesslagen systematiskt och terminologiskt är anpassad till vad som i allmänhet gäller inom den allmänna domstolsorganisationen. I de fall där en myndighets

avgörande överklagas till en miljödomstol bör således utgångspunkten vara att de handläggningsregler som gäller för de allmänna domstolarna ska vara tillämpliga i den mån det inte i miljöbalken ges särbestämmelser.

Som skäl för att tillämpa förvaltningsprocesslagen i överklagade mål i miljödomstolarna angavs i förarbetena till miljöbalken att det var ett något enklare och friare förfarande som är anpassat till överprövning av ärenden som prövats av förvaltningsmyndighet. Förvaltningsprocesslagen sades dessutom till skillnad från rättegångsbalken vara särskilt anpassad för ärenden som prövats av förvaltningsmyndighet. För överprövningen av sådana ärenden sades rättegångsbalken passa mindre väl (prop. 1997/98:45, del 1 s. 466). Att tillämpa ärendelagen på till miljödomstol överklagade mål synes alltså inte ha varit aktuellt när miljöbalken kom till. Som vi tidigare nämnt gällde dock 1946 års ärendelag när miljöbalken utarbetades. Miljödomstolarna och Miljööverdomstolen är inordnade i den allmänna domstolsorganisationen och kommer även i fortsättningen att vara det. Det ligger därför nära till hands att mål och ärenden i en domstol som är inordnad på det sättet handläggs enligt processlagar som är anpassade för de allmänna domstolarna. Den ärendelag som nu gäller är mer lämpad vid prövning av överklagade beslut än 1946 års ärendelag. Även om man för miljödomstolarnas del skulle välja ärendelagen som tillämplig processlag i stället för förvaltningsprocesslagen måste dock särskilda bestämmelser införas om miljödomstolarnas handläggning av mål och ärenden.

Valet av processordning kan också ha betydelse för att skapa förutsättningar för en god prejudikatbildning. Detta är viktigt för PBL-målen, eftersom behovet av vägledande avgöranden har visat sig vara särskilt stort på det området. I vårt första delbetänkande har vi inte föreslagit någon ändring av den föreskrift i 23 kap. 8 § miljöbalken enligt vilken talan inte får föras mot ett avgörande av Miljööverdomstolen i ett mål som har överklagats till en miljödomstol. Vi har i stället föreslagit att Miljööverdomstolen i principellt viktiga mål ska kunna ha en förstärkt sammansättning men återkommer till frågan i vårt kommande arbete.

Med hänsyn till de aktuella målens offentlighetsrättsliga karaktär och då det inte har framkommit att det varit förenat med några praktiska svårigheter för miljödomstolarna att tillämpa förvaltningsprocesslagen är det angeläget att i allt väsentligt i praktiken behålla det förfarande som för närvarande förekommer i miljö-

domstolarna. Särskilt viktigt är det att en ny processordning inte ger domstolarna anledning att tveka om sin officialprövningsskyldighet i förhållande till viktiga regler i miljöbalken angående miljöhänsyn.

Behovet av undantagsregler vid en övergång från förvaltningsprocesslagen till ärendelagen

Enligt våra direktiv talar starka skäl för att miljödomstolarna ska tillämpa ärendelagen i överklagade mål. Vi har i avsnitt 2.3.2 lämnat en redogörelse för likheter och skillnader mellan ärendelagen och förvaltningsprocesslagen. Några av de skillnader som vi konstaterat har sådan betydelse för miljödomstolarnas verksamhet att en övergång från förvaltningsprocesslagen till ärendelagen under alla förhållanden måste förenas med undantagsregler i förhållande till vad som föreskrivs i ärendelagen.

Nedan följer en preliminär bedömning av vilka undantagsregler som skulle behövas.

Det bör vara tydligt att miljödomstolarna har en generell officialprövningsskyldighet. Därför skulle det behöva föreskrivas att rätten ska tillse att utredningen blir så omfattande som målets beskaffenhet kräver. Rätten skulle också behöva ges en uttrycklig befogenhet att anvisa hur utredningen bör kompletteras och avvisa onödig utredning samt att inhämta yttrande från förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken (jfr 8 och 13 §§ FPL).

Ärendelagens och förvaltningsprocesslagens regler om muntlig förhandling och syn uppvisar sådana skillnader att det även i denna del skulle behövas en särreglering. Det skulle således behövas en särskild regel om att muntlig förhandling eller syn ska hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen eller synen ej är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar mot det (jfr 9 § tredje stycket och 23 § FPL).

De regler om ersättning till vittnen och sakkunniga som finns i förvaltningsprocesslagen skulle också såsom undantagsregler från ärendelagen behöva överföras till miljöbalken.

Som 34 § ärendelagen är utformad skulle den ge möjlighet för miljödomstolen att i ett mål om utdömande av vite eller uttag av tilläggsavgift ompröva sitt beslut eftersom sådana mål enligt förslagen i vårt första betänkande ska handläggas enligt samma

regler som till miljödomstolen överklagade mål. Även i detta avseende vore en undantagsregel påkallad.

Som vi påvisat i avsnitt 2.3.2 är det också en skillnad mellan ärendelagen och förvaltningsprocesslagen i fråga om möjligheterna att överklaga beslut om inhibition. Detta är dock en fråga som måste övervägas ytterligare när det blir dags att ta ställning till hur processreglerna ska utformas vid en ändrad instansordning för mål enligt miljöbalken eftersom det finns ett samband med de regler som gäller om s.k. verkställighetsförordnande enligt 19 kap. 5 §, 22 kap. 28 § och 23 kap. 7 § miljöbalken.

Eftersom förfarandet i miljödomstolen i de fall det nu gäller inleds genom att någon för talan mot ett avgörande vore det lämpligt att kategorisera fallen som ”mål enligt ärendelagen”. På samma sätt som vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen bör ett avgörande av saken betecknas som dom, medan avgörandena i sådana ärenden som miljödomstolarna nu handlägger enligt ärendelagen bör betecknas beslut.

3.4.4 Slutsatser

De undantagsregler som vi ovan har redovisat att det finns ett behov av, kan vid en närmare granskning sannolikt visa sig otillräckliga med hänsyn till de omfattande förändringar av miljödomstolarnas uppgifter som vi enligt våra direktiv ska överväga i vårt fortsatta arbete. Den nya instansordningen för mål och ärenden enligt miljöbalken samt samordningen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna kräver i betydande utsträckning överväganden och förslag om nya processuella regler. Naturligtvis är det bäst att utarbeta sådana förslag i ett sammanhang. Redan vårt hittillsvarande arbete med att jämföra handläggningsreglerna i förvaltningsprocesslagen med dem i ärendelagen i ljuset av behovet av sådana regler i miljödomstolarnas verksamhet har gett den erfarenheten att nya frågeställningar dyker upp efter hand. Risken är uppenbar för att vi innan vi har kommit in på frågor som rör den nya instansordningen för vissa ärenden enligt miljöbalken och samordningen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna förbiser väsentliga problemställningar. I ett sådant läge skulle vi inte kunna undgå kritik för bristande omsorg i vårt lagstiftningsarbete. Givetvis innebär det dessutom ett visst dubbelarbete att utreda miljödomstolarnas handläggningsregler i två steg. Med

hänsyn till de snäva tidsramar som gäller för vårt uppdrag är dubbelarbete något som vi bör undvika.

Nya handläggningsregler får vad gäller en övergång till tillämpning av ärendelagen i huvudsak anses ha en principiell snarare än en sakligt motiverad bakgrund eftersom tillämpningen av förvaltningsprocesslagen inte har medfört några särskilda svårigheter i miljödomstolarnas arbete. De regler om handläggningen som slutligt kommer att föreslås medför inte större sakliga förändringar i förhållande till gällande ordning än att de nya handläggningsreglerna kan tillämpas även i de mål som redan finns i miljödomstolarna när de nya reglerna träder i kraft. Det finns därför inga praktiska skäl som talar emot att förvaltningsprocesslagen tillämpas på överklagade mål till dess att slutresultatet av vårt arbete med processuella frågor föreligger.

En fråga som har diskuterats och som vi nyss berörde i det föregående gäller dock de föreskrifter av främst administrativ natur som gäller för tingsrätterna och för länsrätterna. Här avses förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion. Det har ifrågasatts om tingsrättsinstruktionen är fullt ut tillämplig i miljödomstolarnas verksamhet eftersom dessa i viss utsträckning tillämpar förvaltningsprocesslagen. Tingsrättsinstruktionen innehåller vissa regler om delegation i den dömande verksamheten och i övrigt rent administrativa föreskrifter. I vart fall i de delar som gäller administrativa frågor gäller tingsrättsinstruktionen för tingsrätterna även i deras funktion som miljödomstolar och detta i princip oavsett om den miljödomstol det gäller ska ha att tillämpa rättegångsbalken eller förvaltningsprocesslagen. Detta beror på att tingsrättsinstruktionen i huvudsak inte är utfärdad med stöd av någon delegation i rättegångsbalken utan bygger på regeringens restkompetens enligt 8 kap. 13 § regeringsformen. Det konstitutionella stödet för att delegera dömande uppgifter till en tingsnotarie är inte helt transparent. Något hinder av statsrättsliga eller processrättsliga skäl mot att delegera dömande uppgifter kan dock inte anses föreligga eftersom en tingsnotarie som avlagt domared är att anse som en lagfaren domare enligt såväl rättegångsbalken som miljöbalken. Föreskrifterna om tingsnotariernas behörighet i 18 § tingsrättsinstruktionen skulle med ett sådant synsätt snarast vara att anse som begränsningsregler. Av de delegationsmöjligheter som ges i 18 § tingsrättsinstruktionen är egentligen bara två fall aktuella för miljödomstolarnas vidkommande. Det gäller dels det fall som vi

nu har för övervägande, dvs. att göra ärendelagen tillämplig i miljödomstolarnas verksamhet. Enligt 18 § tingsrättsinstruktionen får en tingsnotarie förordnas att handlägga ärenden enligt ärendelagen om ärendena kan handläggas av en lagfaren domare och inte är tvistiga. Alla ärenden som är överklagade är emellertid definitionsmässigt tvistiga. I detta hänseende har det därför ingen betydelse om det är ärendelagen eller förvaltningsprocesslagen som tillämpas av miljödomstolarna. Vidare får enligt 18 § tingsrättsinstruktionen en tingsnotarie förordnas att handlägga tvistemål om värdet av det tvisten gäller inte överstiger ett halvt basbelopp. De mål i miljödomstolarna som kan komma i fråga för sådana förordnanden handläggs av miljödomstolen som första instans med rättegångsbalken som tillämplig processlag. Om övriga förutsättningar föreligger finns det alltså inget hinder mot att förordna en tingsnotarie att handlägga ett sådant mål i en miljödomstol. Däremot är de delegationsregler i tingsrättsinstruktionen som inte avser personer som är att anse som lagfarna domare, t.ex. domstolssekreterare, beroende av lagstöd när det är fråga om uppgifter som är av betydelse för parterna eller som är väsentliga från rättssäkerhetssynpunkt. Ett sådant lagstöd finns vid tillämpning av rättegångsbalken och även ärendelagen i 1 kap. 3 e § första stycket första meningen rättegångsbalken. Här finns sannolikt en lucka i lagstiftningen genom att tingsrätten som miljödomstol i vissa fall ska tillämpa förvaltningsprocesslagen. Samtidigt är det klart att skälen för en tillämpning av de behörighetsbestämmelser som tingsrättsinstruktionen ger med stöd av rättegångsbalken är lika starka när miljödomstolar tillämpar förvaltningsprocesslagen. En fortsatt tillämpning av förvaltningsprocesslagen kan därför för de fall som nu avses i viss mån anses bekymmersam rent formellt sett. Problemet kan sägas öka genom det stora antal mål som ska hanteras enligt förvaltningsprocesslagen när miljödomstolarna också ska pröva överklaganden enligt PBL. Det redovisade problemet har dock funnits så länge som miljöbalken har varit i kraft. I praktiken torde miljödomstolarna utnyttja delegationsmöjligheterna i 16 § tingsrättsinstruktionen genom en analogisk regeltolkning, vilket framstår som helt rimligt. Något hinder mot att detta förhållande kvarstår ytterligare något år kan vi inte se.

Sakligt sett framstår det som mest lämpligt att vi i det betänkande där vi kommer att lämna förslag om en ny instansordning för A-verksamheter och vattenverksamheter samt om samordning av

fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna återkommer med förslag om de regler som behövs för miljödomstolarnas prövning av överklagade mål. De stora förändringar som utredningen har att överväga när det gäller målsammansättningen i miljödomstolarna och sättet för inledande av ett mål påkallar således en genomgripande översyn av handläggningsreglerna. Ett slutligt ställningstagande med förslag till de handläggningsregler som ska gälla för de framtida miljödomstolarna bör enligt vår bedömning därför anstå tills vi utreder de övriga processuella frågor som ingår i uppdraget. Flertalet av de sakkunniga och experter som deltar i utredningens arbete och som yttrat sig i frågan instämmer i denna uppfattning.

I våra tilläggsdirektiv ställs kravet att vi belyser frågan om vilken processordning som ska tillämpas av miljödomstolarna. Däremot kan direktiven inte uppfattas som ett åläggande för oss att redan nu föreslå en övergång till ärendelagen om våra överväganden leder till ett annat resultat. Vårt ställningstagande blir därför att inte lägga fram några förslag i detta betänkande till en ändrad processordning för miljödomstolarna i dit överklagade mål.

4 Kostnader och andra konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslaget om ändring av miljödomstolarnas domkretsar bedöms sammantaget på sikt inte leda till några kostnadsökningar för det allmänna. I övrigt bedöms förslaget inte medföra några konsekvenser av betydelse.

Enligt direktiven ska vi i detta delbetänkande lämna överväganden och förslag som avser antalet miljödomstolar och deras lokalisering, domkretsindelning för miljödomstolarna och handläggningsregler för de mål och ärenden som miljödomstolarna ska pröva. Vi ska därvid redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför.

Den ändring av miljödomstolarnas domkretsar som föreslås innebär inte en ökning av det totala antalet mål utan endast att vissa pågående ansökningsmål flyttas från en miljödomstol till en annan. Förslaget innebär bl.a. att delar av Skåne län samt delar av Hallands län flyttas från miljödomstolen i Växjö till miljödomstolen i Vänersborg och att den del av Dalarnas län som i dag tillhör domsområdet för miljödomstolen i Nacka flyttas till miljödomstolen i Östersund. En mindre del av miljödomstolen i Umeå flyttas till miljödomstolen i Östersund. Vidare flyttas Gotlands län från miljödomstolen i Nacka till miljödomstolen i Växjö. Det finns en viss risk för ökade resekostnader i miljödomstolarnas verksamhet på grund av att Dalarnas län och Gotlands län flyttas från miljödomstolen i Nacka till miljödomstolen i Östersund respektive Växjö. Detta får vägas mot den fördel det långsiktigt innebär att prövningsorganisationen samordnas med indelningen av landet i vattendistrikt. Eftersom målen i huvudsak avgörs efter antingen skriftlig handläggning eller förhandling i samband med syn på platsen torde den ändrade domkretsindelningen inte innebära några

ökade kostnader eller andra olägenheter för allmänheten. Med hänsyn till att vissa miljödomstolar till följd av förslaget kommer att ta över pågående mål kan det inte uteslutas att handläggningstiderna i dessa domstolar i ett inledningsskede kan komma att bli något längre. På sikt bör handläggningstiderna dock totalt sett minska eftersom arbetsunderlaget i de olika miljödomstolarna blir något jämnare fördelat som en följd av förslaget till förändring av miljödomstolarnas domkretsar. För myndighetsorganisationen i dess helhet bedöms anpassningen till vattendistriktet medföra en besparing.

En konsekvens av förslaget att inte ändra miljödomstolarnas lokalisering är att samtliga tingsrätter där det finns miljödomstolar är tillräckligt stora för att kunna finnas kvar där de är nu. På flera orter medför detta också att det ges tillgång till sysselsättning som kräver en kvalificerad utbildning.

Förslaget innebär inte att resursbehovet hos miljödomstolarna totalt sett ökar. Vi har i vårt första delbetänkande bl.a. gjort en preliminär bedömning av resursbehovet hos respektive miljödomstol med anledning av den nya instansordningen för PBL-mål. Den sammantagna effekten av våra förslag i detta och vårt första delbetänkande blir att antalet inkommande mål till miljödomstolen i Östersund i princip kommer att fördubblas. Det kan därför finnas anledning att överväga om vår preliminära bedömning av resursfördelningen behöver ändras.¹ Hur resurserna bör fördelas mellan miljödomstolarna och i vilken takt överföringen av resurser bör ske är enligt vår mening frågor som bör avgöras vid budgetförhandlingarna mellan domstolarna och Domstolsverket. Sammantaget bedöms förslagen på längre sikt inte leda till några kostnadsökningar för domstolsorganisationen i dess helhet. Övergångsvis kan dock vissa merkostnader, bl.a. på grund av våra förslag om en ny instansordning för PBL-mål, inte undvikas.

I detta delbetänkande lämnas inga förslag som påverkar den kommunala självstyrelsen. Förslaget om ändrad domkretsindelning bedöms mot bakgrund av vad som ovan anförts om dess inverkan på handläggningstiderna endast få marginella och övergående negativa effekter för små och medelstora företag och andra parter i domstolsprocessen. Förslaget bedöms inte leda till några konsekvenser för jämställdheten, brottsligheten, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, de integrationspoli-

¹ SOU 2007:111 s. 105.

tiska målen eller medföra konsekvenser för den personliga integriteten.

5 Författningskommentar

Förslag till ändring i förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar

Förslaget, som har behandlats i avsnitt 3.2, innebär att miljödomstolarnas domkretsar samordnas med vattendistriktet. Beskrivningen av domkretsarna i författningstexten ansluter sig till de formuleringar som tidigare använts och hänför sig till länsindelningen. Ett annat sätt att beskriva samma områden finns i 2 kap. 1 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. För att klargöra att områdena är geografiskt identiska ska förordningen om domkretsarna innehålla en karta som överensstämmer med den karta över hela landet som finns som bilaga 2 till förordningen om kvaliteten på vattenmiljön.

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. Om det är till nackdel för handläggningen ska överlämnande inte ske. Bestämmelsen är i linje med sådana lämplighetsavvägningar som kan göras enligt 20 kap. 8 a § miljöbalken.