

En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen

Delbetänkande av Miljöprocessutredningen

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:111

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Omslagsbilden föreställer Miljööverdomstolens lokaler i Hessensteinska palatset på Riddarholmen i Stockholm.

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22885-2
ISSN 0375-250X

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. Utredaren kommer under hösten 2007 att få i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar avseende vissa övriga frågor enligt miljöbalken och PBL (dir. 2007:94). Utredningen har antagit namnet Miljöprocessutredningen (MPU).

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

Som sakkunniga förordnades från och med den 20 september 2007 professorn Peter Fitger och chefsrådmannen Claes Kristensson.

Som experter medverkar kanslirådet Camilla Adolfsson, miljörettsjuristen Oscar Alarik, departementssekreteraren Agnetha Alriksson, juristen Karolina Ardesjö Lundén, advokaten Mårten Bengtsson, fastighetsrådet Anders Dahlsjö, docenten Jan Darpö, chefsrådmannen Jim Emilsson, kanslirådet 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, rättsakkunniga Sanna Viklund och departementssekreteraren Henrik Wingfors.

Advokaten Mårten Bengtsson har medverkat fr.o.m. den 9 oktober 2007 och docenten Jan Darpö fr.o.m. den 15 oktober 2007. Övriga experter har medverkat från och med den 20 september 2007.

Sekreterare i utredningen är hovrättsassessorn Annika Sandersnäs Heijman (fr.o.m. den 13 augusti 2007) och kammarrättsassessorn Ewa Mårdberg (fr.o.m. den 20 augusti 2007).

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen*.

Utredningen fortsätter nu sitt arbete med att utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken, att föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna samt att utreda behovet av författningsändringar avseende vissa övriga frågor enligt miljöbalken och PBL.

Göteborg den 18 december 2007

Ulf Andersson

*/Annika Sandersnäs Heijman
Ewa Mårdberg*

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	13
1 Inledning	25
1.1 Utredningsuppdraget.....	25
1.2 Bakgrund	25
1.3 Föreskrifter om överklagande m.m.	26
1.4 Utgångspunkter för utredningen.....	29
1.5 Utredningens arbete	30
2 Författningsändringar vid en ny instansordning för PBL-mål	31
2.1 Allmänt	31
2.2 Plan- och bygglagen.....	34
2.2.1 Inledning	35
2.2.2 Tilläggsavgifter m.m.	35
2.2.3 Regler om överklagande	36
2.2.4 Samordning mellan prövningen enligt 12 och 13 kap. PBL	42
2.2.5 Blandade mål	47
2.2.6 Prövningens omfattning.....	48
2.3 Miljöbalken.....	49
2.3.1 Inledning	49
2.3.2 Miljödomstolarna	50

2.3.3	Miljööverdomstolen.....	59
2.3.4	Tidsfrist för överklagande av det allmänna.....	65
2.4	Övergångsbestämmelser	66
3	Organisatoriska frågor	67
3.1	Handläggning m.m. hos regeringen samt i länsrätt och kammarrätt.....	67
3.1.1	Regeringen.....	68
3.1.2	Länsrätt.....	71
3.1.3	Kammarrätt	75
3.2	Handläggning m.m. i miljödomstol och Miljööverdomstolen.....	78
3.2.1	Miljödomstol.....	78
3.2.2	Miljööverdomstolen.....	82
3.3	Miljödomstolarnas och Miljööverdomstolens handläggning av PBL-mål	84
3.3.1	Uppskattning av fördelningen av mål och ärenden enligt PBL mellan miljödomstolarna	85
3.3.2	Organisation för att handlägga PBL-målen.....	87
3.3.3	Dimensioneringen av personal.....	90
4	Kostnader och andra konsekvenser	99
4.1	Konsekvenser för det allmänna	99
4.1.1	Konsekvenser för länsstyrelserna.....	100
4.1.2	Konsekvenser för domstolarna	101
4.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	106
4.3	Konsekvenser för små och medelstora företag.....	106
4.4	Konsekvenser för allmänheten	107
4.5	Övriga konsekvenser.....	107
5	Författningskommentar	109
5.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).....	109

5.2	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	112
6	Återstående frågor	119
Bilagor.....		121
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	121
<i>Bilaga 2</i>	Statistik från de allmänna förvaltningsdomstolarna och regeringen.....	133

Sammanfattning

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

Författningsändringar vid en ny instansordning för PBL-mål

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

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

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

Organisatoriska frågor

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

Konsekvenser och genomförande av förslagen samt återstående frågor

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

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

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

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

Författningsförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

8 §

Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

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

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

12 kap.*4 a §*

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

13 kap.*4 §**3 §*

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

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

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

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

7 §

4 §

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

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

2 §

Miljödomstol prövar som första instans mål om

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

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

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

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

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

Miljödomstol prövar som första instans mål om

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 §

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

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

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

4 §

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

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

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

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

¹ Se prop. 2006/07:122.

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

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

5 §

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

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

Vid avgörande i sak av tillståndsfrågor i sådana mål

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

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

Vid avgörande i sak av tillståndsfrågor i sådana mål

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

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

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

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

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

3. avgöra mål av enkel beskaffenhet.

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

8 §

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

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

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

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. prövas av den miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 32 kap. 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller *skall* bedrivas.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. prövas av den miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 32 kap. 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller *ska* bedrivas.

11 §

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12 §

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

23 kap.

2 §

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

Meddelas inte prövnings- tillstånd står miljödomstolens

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

Meddelas inte prövnings- tillstånd står miljödomstolens

dom eller beslut fast. En uppgift om detta *skall* tas in i Miljööverdomstolens beslut. dom eller beslut fast. En uppgift om detta *ska* tas in i Miljööverdomstolens beslut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

MPU har genom regeringens direktiv (dir. 2007:94) fått i uppdrag bl.a. att föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för överklagande av beslut enligt PBL. Direktiven fogas till detta betänkande som *bilaga 1*. Avsikten är att de mål enligt PBL som efter överklagande av länsstyrelses beslut handläggs av länsrätterna liksom vissa planärenden som överklagas från länsstyrelsen till regeringen ska föras över till miljödomstolarna.

1.2 Bakgrund

PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Det är enligt lagen en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen.

För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen ska uppnås eller för att säkerställa att

riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (1998:808), fortsättningsvis kallad MB, tillgodoses. Fastighetsplaner får antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner. För samordning av flera kommuners planläggning får regionplaner antas.

Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av bygglov, rivningslov respektive marklov i den omfattning som följer av lagen. Beträffande åtgärder som kräver bygglov får ges förhandsbesked huruvida byggande kan tillåtas på den avsedda platsen.

Vid prövning av frågor enligt PBL ska både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet.

För att mark ska få användas för bebyggelse ska den vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Lämplighetsbedömningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked.

I varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och ha det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten. Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och ska samverka med kommunerna i deras planläggning. Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket.

1.3 Föreskrifter om överklagande m.m.

Vissa av kommunernas beslut i plan- och byggfrågor får överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), nämligen

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt en kommunal nämnd att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser eller att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,
3. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan,
4. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betal-

ning (Andra beslut rörande gatukostnader får inte överklagas. Tvister om ersättning för gatukostnader m.m. prövas av fastighetsdomstol.),

5. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden samt
6. kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

Andra beslut enligt PBL av kommunfullmäktige och kommunala nämnder får överklagas hos länsstyrelsen. Sådana beslut får dock inte överklagas till den del de avser frågor som redan är avgjorda genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked eller gäller behovet av byggsamråd enligt 9 kap. PBL. Bestämmelser som gäller överklagande till länsstyrelsen finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223), fortsättningsvis kallad FL. Dock gäller att tiden för överklagande av ett beslut att anta ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan räknas från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När ett sådant beslut har fattats av kommunfullmäktige, ska vad som föreskrivs i 23–25 §§ FL om den myndighet som har meddelat beslutet i stället avse kommunstyrelsen.

Enligt 12 kap. 1 § PBL gäller att länsstyrelsen ska pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB inte tillgodoses, regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte iakttas eller en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta om sådan prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut i dess helhet, om något sådant förhållande som nyss nämnts föreligger. Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i en viss del. Regeringen får pröva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en regionplan. Beslut om prövning ska fattas inom tre månader från den dag då beslutet kom in till regeringen. Regeringens prövning får avse endast frågan huruvida planen tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB. Regeringen får upphäva beslutet i dess

helhet eller i en viss del. Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område förordna att föreskrifterna som gäller områden av riksintresse ska tillämpas på beslut att lämna lov eller förhandsbesked. Om länsstyrelsen, efter det att ett sådant förordnande har meddelats, beslutar att ett lov eller förhandsbesked ska prövas, får länsstyrelsen förordna att lovet eller förhandsbeskedet inte ska gälla förrän frågan om prövning har slutligt avgjorts.

Länsstyrelsens beslut i frågor som gäller områden av riksintresse m.m. att helt eller i en viss del upphäva ett beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen. Andra beslut av länsstyrelsen i sådana frågor får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende om antagande, ändring eller upphävande av en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas hos regeringen. Andra beslut av länsstyrelsen enligt PBL får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Om målet rör en fråga av särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får enligt huvudregeln överklagas endast av den som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Om ett planförslag efter utställningen ändras till nackdel för någon, får han dock överklaga beslutet. Det går också att överklaga ett planbeslut på den grunden att det inte har tillkommit i laga ordning. Särskilda regler om överklagande finns för vissa skydds- eller säkerhetsområden.

Den myndighet som har att pröva överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan ska antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändringar av ringa betydelse göras. Sådana ändringar, som påverkar enskildas ställning, får inte göras utan att dessa får tillfälle att yttra sig.

På kommunens begäran kan myndigheten förordna att det överklagade beslutet, utan hinder av att överklagandet inte har

slutligen avgjorts, får genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av överklagandet. Sådana förordnanden får inte överklagas.

1.4 Utgångspunkter för utredningen

Utredningsuppdraget i de delar som gäller PBL-ärenden anges, som framgår av våra direktiv, i prop. 2006/07:98, *Ny instansordning för PBL-ärenden*. Utredningsarbetet ska enligt statsmakternas ställningstagande bedrivas med inriktningen att överprövningen av rättsverkande planer (detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner) med undantag för ingripande med stöd av bestämmelserna om statlig kontroll i 12 kap. PBL, flyttas från regeringen till de *nuvarande* miljödomstolarna och att övriga ärenden enligt PBL, med undantag för de ärenden som kan bli föremål för s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), fortsättningsvis överprövas i länsstyrelserna och därefter vid de *nuvarande* miljödomstolarna.

Statsmakternas beslut om utredning omfattar fler frågor än de som omfattas av detta betänkande till följd av att utredningsuppdraget enligt direktiven ska redovisas genom flera delbetänkanden.

I propositionen (s. 9) anförs följande under rubriken *Regeringens samlade bedömning*:

En överprövning av kommunernas beslut hos länsstyrelsen och därefter i miljödomstolen och Miljööverdomstolen ger en instansordning med en kortare instanskedja som möjliggör kortare handläggningstider för PBL-ärenden samtidigt som den möjliggör samordning när det gäller hanteringen av vissa ärenden enligt plan- och bygglagen och miljöbalken. Syftet med det aktuella förslaget är inte att åstadkomma en långtgående materiell samordning mellan regelverken. Regeringen anser att plan- och bygglagen även fortsättningsvis skall vara en avvägningslagstiftning för en lämplig markanvändning som låter olika allmänna och enskilda intressen vägas mot varandra i en politisk process, med tyngdpunkten på den kommunala nivån. Regeringen ser framför allt potentialen i en tidsmässig samordning av hanteringen av vissa ärenden enligt respektive lag. En samordnad instanskedja förutsätter ett nytt namn på miljödomstolarna för att tydliggöra att domstolarna skall få uppgiften att överpröva både miljöbalks- och PBL-ärenden. PBL-kommittén föreslog att domstolarna kallas plan- och miljödomstolar respektive Plan- och miljööverdomstolen. Regeringen avser att, med utgångspunkt i PBL-kommitténs förslag, närmare låta utreda förutsättningarna för en sådan ny instansordning och de åtgärder som i så fall krävs. Utredningen

skall bl.a. överväga vilket kompetensbehov som finns och hur det bör tillgodoses, frågan om ökat resursbehov för miljödomstolarna och hur det skall finansieras, vilken sammansättning som domstolen bör ha vid målens avgörande, nytt namn på domstolarna, det eventuella behovet av ny domkretsindelning och hur prejudikatbildningen på ett lämpligt sätt tillgodoses även med en ny instansordning. Flera remissinstanser har påtalat ett behov av en ”ventil” till Regeringsrätten för prejudikatbildning. Utredningen skall särskilt överväga hur den sammanslagna domstolen tillförsäkras nödvändig PBL-kompetens. En utgångspunkt för utredningen skall vara att finansiering bör ske genom omfördelning av resurser mellan berörda myndigheter.

Som framgår av direktiven ska MPU i detta betänkande föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen. MPU ska lämna förslag på hur resurs- och kompetensbehov som uppkommer vid länsstyrelserna och miljödomstolarna till följd av en ändrad instansordning bör tillgodoses. Utredningen ska bl.a. belysa olika sätt att utforma beredningsorganisationen. Först i det andra delbetänkandet kommer MPU, till följd av direktiven, att behandla vissa av de frågor som har nämnts i regeringens proposition. Det gäller de slutliga ställningstagandena till frågorna om sammansättning, handläggningsregler, domkretsar, antalet domstolar, namn på de nya domstolarna samt hur prejudikatbildningen ska tillgodoses. Samtidigt förutsätter enligt utredningens uppfattning uppdelningen av redovisningen av utredningsarbetet på flera delbetänkanden att beslut om ändrad instansordning för PBL-mål kan fattas och verkställas oberoende av resultatet av utredningsarbetet i övrigt. Förslagen i detta betänkande bör alltså stå på egna ben.

1.5 Utredningens arbete

Utredningen har under arbetet med detta delbetänkande haft två sammanträden med de sakkunniga och experterna. Vidare har utredningen besökt samtliga miljödomstolar, Miljööverdomstolen, Länsstyrelsen i Göteborg och Länsrätten i Göteborg. Därutöver har utredningen varit i kontakt med personal vid ett flertal länsrätter och länsstyrelser. Den särskilde utredaren har deltagit vid ett möte i Nyköping som anordnats för jurister vid länsstyrelserna.

2 Författningsändringar vid en ny instansordning för PBL-mål

2.1 Allmänt

Sedan Miljöbalkskommittén i betänkandet *Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation* (SOU 2004:38) och PBL-kommittén i betänkandet *Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation* (SOU 2004:40) redovisat sina gemensamma överväganden angående den framtida instansordningen för överklagade bygglovsärenden enligt PBL föreslog PBL-kommittén i sitt slutbetänkande *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77) att överklaganden enligt PBL med vissa undantag ska ske till miljödomstol istället för till länsrätt och till regeringen.

Under remissbehandlingen av PBL-kommitténs förslag gjorde några remissinstanser invändningar mot en ändrad instansordning för PBL-målen. Regeringsrätten anförde att en överflyttning av målen innebär att prejudikatbildningen på det materiella området försvinner och att underlaget för domstolens prejudikatbildning på det processuella området minskar. Kammarrätten i Sundsvall framhöll att samordningsvinsterna med miljöbalksalternativet är få, att förvaltningsdomstolarna har en hög kompetens för PBL och att det finns ett stort behov av att behålla Regeringsrätten som prejudikatinstans. Länsrätten i Skåne län påtalade att PBL-kommitténs förslag innebär ett avsteg från den traditionella kompetensfördelningen mellan domstolsslagen. Regeringen fann emellertid i prop. 2006/07:98 att kommitténs förslag förordats av en majoritet bland remissinstanserna. Vidare fann regeringen att fördelarna med en gemensam instansordning väger tyngre än de principiella invändningar som finns mot att flytta dessa ärenden från förvaltningsdomstolarna till miljödomstolarna. Regeringens proposition har antagits av en enhällig riksdag. Detta förhållande talar naturligt-

vis starkt för att det inte ankommer på MPU att ifrågasätta ställningstagandet att länsstyrelsernas beslut i byggärenden och planärenden ska överklagas till miljödomstol.

Regeringspropositionen innehåller emellertid inte något lagförslag och har således inte underkastats lagrådets granskning. MPU:s lagförslag kommer emellertid att granskas på det sättet. Vad lagrådet därvid har att ta ställning till är, såvitt nu är av intresse, hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och till rättsordningen i övrigt. Det sägs i regeringens nyssnämnda proposition att det fortsatta utredningsarbetet ska bedrivas med *inriktningen* att överprövning i fortsättningen sker i de *nuvarande* miljödomstolarna. Ett visst utrymme för tvekan vad gäller statsmakternas beslut finns det därför, även om den politiska målsättningen framstår som klar. Såvitt MPU kunnat utläsa av propositionen rör denna tveksamhet det principiella spørsmålet om att flytta en målgrupp från förvaltningsdomstolarna till miljödomstolarna, vilka ingår i tingsrättsorganisationen.

Den grundlagsregel som saken i första hand gäller är 11 kap. 1 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse är Högsta domstolen högsta allmänna domstol och Regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Miljödomstolarna ingår i tingsrättsorganisationen, varav följer att Högsta domstolen är sista instans och att Miljööverdomstolen aldrig kan betraktas som förvaltningsdomstol samt att fråga om resning i ett mål eller ärende som har avgjorts av Miljööverdomstolen alltid ankommer på Högsta domstolen. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om det överensstämmer med rättsordningen i övrigt att förvaltningsmyndigheternas beslut överklagas till miljödomstolarna istället för till förvaltningsdomstolarna.

Den nu aktuella ändringen av instansordningen är inte det enda exemplet på att domstolar inom tingsrättsorganisationen överprövar förvaltningsmyndigheternas beslut. Således finns inom fastighetsdomstolarnas verksamhetsområde ett flertal exempel på att förvaltningsmyndigheters beslut överklagas till fastighetsdomstolen. Här kan hänvisas till 15 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970:988) såvitt gäller fastighetsbildningsmyndighetens beslut och 16 kap. 1 § minerallagen (1991:45) när det gäller talan mot bergmästarens beslut. Dessutom gäller redan enligt 20 kap. 2 § MB att statliga myndigheters beslut överklagas till miljödomstolen. Lagrådet hade vid tillkomsten av miljöbalken inga synpunkter på detta. Detsamma gäller enligt 9 kap. 1 § lagen (2004:1199) om handel

med utsläppsrätter. Inom detta lagstiftningsområde gällde tidigare att beslut om tillstånd till utsläpp av koldioxid som meddelades av länsstyrelse kunde överklagas till miljödomstol medan Naturvårdsverkets beslut om tilldelning av utsläppsrätter kunde överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Denna instansordning byggde på tanken att länsstyrelsernas tillståndsbeslut kunde föra med sig miljöbedömningar, medan Naturvårdsverkets tilldelningsbeslut utgjorde allmänna förvaltningsärenden (prop. 2003/04:132, s. 33). Lagrådet gjorde ingen invändning. Det var alltså ärendenas sakliga karaktär som var avgörande för vilken domstol som skulle ta emot överklagandena. Uppenbarligen fästes ingen principiell vikt vid att det i båda fallen rörde sig om överklagande av förvaltningsmyndighets beslut. Det nyssnämnda förarbetsuttalandet rörde lagen (2004:656) om utsläpp av koldioxid. Den lagen har ersatts av lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Enligt den nya lagen går numera också de överklaganden som tidigare gick till förvaltningsdomstol till miljödomstol. Enligt en proposition (prop. 2005/06:184 s. 82) med förslag till ändringar i den nya lagen gjorde Kammarrätten i Sundsvall samma principiella invändning som Länsrätten i Skåne län har gjort mot PBL-kommitténs förslag. Även i den propositionen fann den föredragande departementschefen att sakliga skäl motiverade att överprövningen sker i miljödomstol. Inte heller i det sammanhanget gjorde lagrådet någon invändning. Vidare gäller enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, den s.k. Sevesolagen, att beslut av länsstyrelsen och Statens räddningsverk överklagas till miljödomstol. Föredragande departementschefen anförde i prop. 1998/99:64 s. 52-53:

Enligt förslaget till lag kan beslut meddelas om bl.a. föreläggande, förbud och vite. Som överklagandeinstans för beslut enligt lagen eller därtill följande föreskrifter kan då väljas antingen miljödomstol eller allmän förvaltningsdomstol. En fördel med att välja miljödomstol är att överklagandebestämmelserna därmed kommer att överensstämma med vad som gäller för den övergripande tillståndsprövningen av säkerhetsarrangemangen. Miljödomstolarna kan därmed antas få en betydande erfarenhet av säkerhetsfrågor som gör dem väl lämpade att pröva denna typ av mål. Det som talar emot en sådan lösning är att beslut enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) hänförs till förvaltningsrätten och överklagas därmed till länsstyrelsen och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Mål enligt räddningstjänstlagen är emellertid relativt ovanliga hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Olägenheten av att överklagandereglerna splittras inom räddningstjänsten är därmed inte så stor att det bör hindra att miljödomstolarna blir över-

klagandeinstans för mål enligt den föreslagna lagen. För det fall ett beslut har meddelats av en kommun bör i enlighet med vad som gäller enligt miljöbalken beslutet överklagas hos länsstyrelsen. För att hålla reglerna om integrerad miljö- och säkerhetsprövning och överklagande enligt den föreslagna lagen samlade bör även anges att frågor om utdömande av vite prövas av miljödomstolen.

Av vad som nu anförts framgår att det redan finns åtskilliga exempel på att förvaltningsmyndigheters beslut överklagas till miljödomstolen trots att denna tillhör tingsrättsorganisationen och inte är en förvaltningsdomstol. Snarare kan det sägas finnas en klar tendens i lagstiftningen i riktning mot att alla sådana ärenden som med hänsyn till miljöanknytningen är lämpliga att prövas av miljödomstol också förs dit. Vad miljöbalkskommittén och PBL-kommittén anfört samt vad som framkommit vid remissbehandlingen av kommittéernas betänkanden liksom de politiska ställningstagandena därefter visar tydligt att det finns sakliga skäl för att överföra prövningen av överklagade mål enligt PBL till miljödomstolarna. En sådan ändring strider således varken mot grundlagarna eller mot rättsordningen i övrigt. Det kan därför inte sägas föreligga några principiella betänkligheter mot att låta miljödomstolarna pröva överklagade PBL-ärenden. MPU:s resonemang inriktas till följd därav fortsättningsvis på frågan hur den ändrade instansordningen bör utformas.

2.2 Plan- och bygglagen

Utredningens förslag: I lagen införs en bestämmelse om att länsstyrelsens beslut, med undantag för sådana som gäller 12 kap., överklagas till miljödomstol. Utredningen föreslår också att talan om tilläggsavgift ska väckas av byggnadsnämnden hos miljödomstol. Det föreslås en möjlighet för länsstyrelsen att skjuta upp prövningen av överklaganden av sådana ärenden där länsstyrelsen har beslutat om prövning enligt 12 kap. PBL. Vissa förtydliganden av rätten att överklaga föreslås också. Vidare föreslås, i syfte att få en mer logisk ordningsföljd på paragraferna i 13 kap., att paragraferna i kapitlet disponeras om.

2.2.1 Inledning

PBL-kommitténs slutbetänkande innehåller många förslag till ändringar i PBL. Av intresse för MPU är de förslag i PBL-kommitténs slutbetänkande som gäller instansordningen vid överklagande av länsstyrelsens beslut.

I PBL-kommitténs slutbetänkande finns ett förslag till ändring i 8 kap. 27 § PBL. Enligt detta förslag blir det obligatoriskt för kommunen att omedelbart delge såväl sökanden som annan part innehållet i ett beslut om bygglov. Vidare föreslog PBL-kommittén en ändring i 8 kap. 33 § PBL så att det ska framgå att vid överklagande av beslut tidpunkten från vilken ett bygglov senast ska ha tagits i anspråk räknas från den dag överinstansen meddelar sitt beslut. Motsvarande ändring föreslås vad gäller förhandsbesked i 8 kap. 34 § PBL. Detta är naturligtvis viktiga frågor ur rätts-säkerhetssynpunkt. En enklare instansordning, som MPU har att föreslå, kan motverkas av den fördröjning och den osäkerhet som de nys nämnda reglerna kan föra med sig. Dessa frågor gäller dock inte instansordningen som sådan. Dessutom har regeringen den 27 september 2007 (dir. 2007:136) gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera möjligheterna att säkerställa att beslut om bygglov vinner laga kraft, exempelvis genom ett kungörelseförfarande. Den nu berörda frågan kan därför inte anses ingå i uppdraget till MPU.

2.2.2 Tilläggsavgifter m.m.

En konsekvens av den ändrade instansordningen blir att även frågor om påföljder och ingripanden enligt 10 kap. PBL kommer att prövas av miljödomstol. Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift kommer att prövas av byggnadsnämnden i första instans samt av miljödomstolen efter överklagande från länsstyrelsen.

En ytterligare påföljd enligt 10 kap. är tilläggsavgiften enligt 7 §. Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän förvaltningsdomstol på talan av byggnadsnämnden. Före den 1 januari 1995 skulle frågor om uttagande av tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av åklagaren. På grund av att åklagaren inte längre skulle ha som uppgift att föra talan om bl.a. vissa viten och avgifter lades uppgiften att föra talan över på byggnadsnämnden. Tilläggsavgiften är bl.a. mot den bakgrunden att anse som en straffliknande sanktion.

Även i fortsättningen bör det därför ankomma på domstol att pröva fråga om uttag av tilläggsavgift. Till följd av den ändrade instansordningen, som föreslås av MPU, bör prövningen i fortsättningen ankomma på miljödomstolarna.

Regler om ansökningsavgifter för miljödomstolarna finns dels i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna, dels i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Enligt den förstnämnda förordningen gäller att ansökningsavgift ska betalas med 450 kr när talan väcks i ett mål vid miljödomstol med undantag av mål om utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet och mål för vilka avgift tas ut enligt 2 eller 3 kap. förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Om inte 1987 års förordning ändras innebär detta att ansökningsavgift ska tas ut vid ansökan om tilläggsavgift (jfr NJA 2006 s. 531).

Frågan om till vilken domstol en ansökan om tilläggsavgift ska ges in behandlas i avsnitt 2.3.2.

2.2.3 Regler om överklagande

Allmänt om överklagande och samordning

Enligt prop. 2006/07:98 är syftet med en ändrad instansordning inte att åstadkomma en långtgående materiell samordning mellan regelverken. PBL ska enligt regeringens avsikt även fortsättningsvis vara en avvägningslagstiftning för en lämplig markanvändning som låter olika allmänna och enskilda intressen vägas mot varandra i en politisk process, med tyngdpunkten på den kommunala nivån. Regeringen ser enligt propositionen framför allt potentialen i en tidsmässig samordning av hanteringen av vissa ärenden enligt respektive lag. Enligt våra direktiv ska vi i vårt andra delbetänkande med utgångspunkt i de likheter som finns mellan miljö mål, fastighetsmål och PBL-mål utreda samordningsfrågor av organisatorisk natur. Däremot ingår det inte i uppdraget att utreda möjligheterna att samordna berörd lagstiftning i materiellt hänseende. För att etablera en viss verksamhet kan det ibland krävas såväl bygglov enligt PBL som tillstånd enligt MB. En viss samordningsvinst i sådana fall bör kunna uppstå redan genom att PBL-målen förs över från förvaltningsdomstolarna till miljödomstolarna. För dem som berörs av prövningen är det naturligtvis en fördel att kunna vända

sig med förfrågningar till bara en domstol. Genom att målen är registrerade vid samma domstol kan en samtidig information erhållas. Vissa möjligheter till samtidig handläggning torde det också finnas. Det är dock svårt att bedöma de faktiska samordningsvinsterna. Tills vidare kommer ju miljödomstolarna fortfarande att handlägga de största miljömålen i första instans medan domstolarna är tredje prövningsinstans på PBL-sidan. Vidare är de intressen som ligger till grund för PBL i flera avseenden andra än de hänsynstaganden som ska beaktas vid tillämpningen av MB. Så länge som lagarna inte samordnats i materiellt hänseende kan det därför till och med uppkomma situationer där det är olämpligt att samme domare prövar en verksamhet både enligt PBL och enligt MB.

PBL-kommitténs förslag till ändringar i 13 kap. PBL

Av PBL-kommitténs förslag om samordning mellan PBL och MB är det bara ett som har direkt med överklagandefrågor att göra. Kommittén föreslår en bestämmelse i 13 kap. 2 § PBL enligt vilken kommunala beslut enligt PBL inte får överklagas till den del de avser frågor i ett ärende om bygglov, som redan är avgjorda vid prövning avseende tillstånd enligt 9 kap. 6 § MB till den miljöfarliga verksamhet bygglovsprövningen avser. Det har visserligen inte kommit fram så många invändningar mot förslaget under remissbehandlingen. Det får likväl anses ligga utanför ramen för vårt uppdrag att bedöma det lämpliga i att införa en sådan bestämmelse i PBL.

Kommittén har föreslagit att de nuvarande bestämmelserna i 13 kap. 3 § PBL med hänvisning till 23–25 §§ FL och om överklagande av vissa planbeslut flyttas till en ny 6 §. Någon saklig ändring i de bestämmelser som nu finns i 13 kap. 3 § PBL har dock inte föreslagits. I stället ska enligt kommitténs förslag 13 kap. 3 § PBL innehålla de bestämmelser som motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 13 kap. 4 § om överklagande av länsstyrelsens beslut.

Kommittén har föreslagit att det i 4 § förs in regler om vem som har rätt att överklaga. Enligt kommitténs förslag ska det i 4 § införas en bestämmelse om att beslut av kommunala myndigheter får överklagas av den som beslutet angår, om avgörandet går honom eller henne emot. När ett sådant beslut angår staten ska det enligt

kommitténs förslag få överklagas av förvaltande myndighet. Vidare har kommittén föreslagit en regel om att en kommun ska få överklaga ett beslut som berör kommunens intressen och som har gått kommunen emot. Motsvarande skulle gälla också ett regionplaneorgan eller ett kommunalförbund. Vidare har det föreslagits att det i paragrafen införs bestämmelser om talerätt för ideella organisationer.

Våra överväganden

Omdisponering av paragrafer i 13 kap. PBL

Vi vill först fästa uppmärksamheten på en fråga av redaktionell natur. Paragrafföljden i nuvarande 13 kap. är i viss mån ologisk. Kapitlet inleds med två paragrafer som anger vilka beslut som går att överklaga varefter följer en paragraf som anger hur man överklagar. Därefter kommer ytterligare en paragraf som anger vilka beslut som går att överklaga. Vi anser att kapitlet bör inledas med tre paragrafer som anger vilka beslut som kan överklagas och till vilken instans överklagande ska göras. Därefter bör följa tre paragrafer som anger vem som får överklaga ett beslut och sedan en paragraf som anger formen för överklagandet. Av fotnoter framgår hur våra förslag förhåller sig till den nuvarande paragrafnumreringen. Förslaget behandlas närmare i författningsskomentaren.

Ändrad instansordning

Enligt 13 kap. 4 § första stycket får länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § att helt eller i en viss del upphäva ett beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked överklagas hos regeringen. Andra beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. får inte överklagas. Av prop. 2006/07:98 och av våra direktiv framgår att denna ordning ska vara oförändrad. Vi föreslår därför ingen ändring i lydelsen av nuvarande 13 kap. 4 § första stycket¹ PBL.

Det finns ingen anledning för MPU att föreslå någon annan ordning än den som angetts i nyssnämnda proposition och i våra direktiv, nämligen att andra beslut av länsstyrelsen än sådana som avser 12 kap. ska överklagas till miljödomstol. Detta medför att den

¹ Se 13 kap. 3 § första stycket PBL i vårt förslag.

nuvarande bestämmelsen i 13 kap. 4 § andra stycket om överklagande av planbeslut blir obehövlig. Som framgår av våra direktiv omfattas utredningsuppdraget inte av instansordningen för ärenden och mål som berör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. I den nuvarande lydelsen av tredje stycket i 13 kap. 4 §² bör därför endast den ändringen göras att "allmän förvaltningsdomstol" byts ut mot "miljödostol". Enligt nuvarande lydelse av 13 kap. 4 § fjärde stycket krävs prövningstillstånd vid överklagande av en länsrätts dom till kammarrätten. I 23 kap. 1 § andra stycket MB finns dock en bestämmelse enligt vilken det krävs prövningstillstånd vid överklagande till Miljööverdomstolen av en dom eller ett beslut av en miljödostol i dit överklagat mål. Enligt en ändring (SFS 2005:687) i 23 kap. 1 § MB som träder i kraft den 1 november 2008 ska det alltid krävas prövningstillstånd vid överklagande till Miljööverdomstolen av en dom eller ett beslut av en miljödostol. Det sista stycket i nuvarande lydelse av 13 kap. 4 § PBL kan därför utgå.

En allmän bestämmelse om talerätt

När det gäller PBL-kommitténs nyss nämnda förslag till talerätt kan det först konstateras att regeringen i prop. 2006/07:122 föreslagit en ny 13 kap. 6 § PBL enligt vilken ideella organisationer som avses i 16 kap. 13 § MB tillerkänns en sådan talerätt som kommittén har föreslagit. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

Kommitténs förslag angående talerätt avser i övrigt dels vem som generellt sett får överklaga ett beslut, dels rätt för statliga och kommunala organ att i vissa fall överklaga. Frågan om talerätt tas visserligen inte uttryckligen upp i våra direktiv. Den har dock ett sådant samband med reglerna om överklagande att den inte kan förbigås. Frånsett frågan om talerätt för ideella organisationer har inte heller frågorna om talerätt behandlats i något annat sammanhang efter det att kommitténs betänkande lades fram.

Kommittén har sålunda föreslagit att ett kommunalt beslut får överklagas av den som beslutet angår, om avgörandet går honom eller henne emot. Detta förslag har mötts av viss remisskritik. Som Regeringsrätten och Kammarrätten i Sundsvall framhåller överens-

² Se 13 kap. 3 § andra stycket PBL i vårt förslag.

stämmer kommitténs förslag med vad som redan gäller enligt 22 § FL. I 16 kap. 12 § MB föreskrivs dock att överklagbara domar eller beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. För att klargöra att samma princip gäller vid miljödomstols prövning av överklaganden enligt PBL som enligt MB är det lämpligt att även PBL innehåller en allmän regel om vem som har rätt att överklaga. Utredningen bedömer att det blir tydligare om det, liksom i MB, direkt i PBL anges vem som får överklaga ett beslut i stället för att hänvisa till 22 § FL. En sådan bestämmelse kan införas i ett nytt första stycke i utredningens förslag till ny 13 kap. 4 §. Syftet med förslaget är således inte att åstadkomma någon förändring av gällande ordning utan en överensstämmelse med den grundläggande bestämmelsen om rätt att överklaga myndigheters beslut i 22 § FL.

Statens talerätt i egenskap av sakägare

PBL-kommittén har föreslagit att ett beslut som avses i 13 kap. 2 § ska få överklagas av förvaltande myndighet när det angår staten. Förslaget har i huvudsak godtagits av remissinstanserna. I nuvarande lydelse av 13 kap. 7 § PBL finns en bestämmelse som ger Luftfartsverket, tillsynsmyndighet för kärnenergianläggning, Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten och Statens räddningsverk rätt att överklaga beslut om lov eller förhandsbesked inom vissa skydds- eller säkerhetsområden. Enligt kommittén finns i sådana fall ofta också förutsättningar för länsstyrelsen att ingripa enligt 12 kap. PBL. Kommittén framhåller (SOU 2005:77 s. 856) att det finns skäl att närmare överväga regleringen av statliga myndigheters rätt att överklaga i de fall då staten får anses inta en sakägarroll. I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 800) var utgångspunkten att berörd statlig myndighet har rätt att överklaga. Genom att regeringen hittills i allmänhet prövat ärenden, bl.a. samtliga detaljplaner, där statliga myndigheter överklagat och genom att regeringen då följt förarbetsuttalandena, har enligt kommittén dessa i huvudsak fått genomslag i praxis. Kommittén pekar dock på att det kan finnas olika praxis hos myndigheter och domstolar och framhåller att med hänsyn inte minst till förslaget om överföring av besvärspövningen till domstol det är angeläget att lagen i fortsättningen så tydligt som möjligt reglerar frågorna. En tydlig rätt för berört statligt organ att överklaga synes enligt kommittén

ligga närmast till hands. Det naturliga är enligt kommitténs överväganden att i enlighet med gällande praxis låta ansvarig förvaltande myndighet företräda staten i berörda fall. Härvid har kommittén hänvisat till att uttrycket förvaltande myndighet förekommer för att beteckna den myndighet som har att utöva den rätt som tillkommer staten bl.a. finns i Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2000:5) om hur fastighetsregistrets inskrivningsdel ska föras. Kommittén har också föreslagit att den tidigare nämnda bestämmelsen i 13 kap. 7 § PBL om vissa statliga myndigheters rätt att överklaga ska upphävas. Det framgår emellertid av kommitténs överväganden att den nuvarande bestämmelsen i 13 kap. 7 § och den föreslagna regeln om rätt för förvaltande statlig myndighet att överklaga inte täcker varandra. Kommitténs förslag om att upphäva nuvarande 13 kap. 7 § synes istället motiveras av att den statliga kontroll som kan vara avsedd med överklaganderegeln i 13 kap. 7 § i allt väsentligt utövas med tillämpning av bestämmelserna i 12 kap. PBL. Det ligger emellertid utanför MPU:s uppdrag i vad det avser den ändrade instansordningen för PBL-mål att göra överväganden om det sakliga innehållet i 12 kap. PBL. MPU anser därför att den nu berörda rätten för statliga myndigheter att överklaga kan införas i utredningens förslag till ny 13 kap 4 §.

Berörda kommuners talerätt

PBL-kommittén har vidare föreslagit att en kommun ska få överklaga ett beslut som berör kommunens intressen och som har gått kommunen emot. Motsvarande ska enligt kommitténs förslag gälla regionplaneorgan eller kommunalförbund. När det gäller regionplaneorgans och kommunalförbunds möjligheter att överklaga motiverar kommittén sitt förslag med att man föreslår att bestämmelsen i 12 kap. 1 § om länsstyrelsens kontroll i mellan-kommunala frågor ska upphävas. Kommunal besvär rätt enligt PBL kan aktualiseras i flera olika sammanhang. Beslut om upphävande av ett kommunalt planbeslut får, inte minst med hänsyn till den roll kommunen enligt PBL har när det gäller planläggning, alltid anses angå den kommun som fattat beslutet på ett sådant sätt att rätt att överklaga måste finnas. Rätt att överklaga bör finnas oavsett om upphävandet skett vid prövning enligt 12 kap. eller efter överklagande enligt 13 kap. Frågan är hur en bestämmelse som tydliggör en kommunal besvär rätt i enlighet med gällande praxis skulle

kunna utformas och om det finns behov av en sådan regel. Som kommittén påpekar handlar det om en rad sinsemellan olikartade situationer. Till skillnad mot vad som tidigare föreslagits när det gäller statliga myndigheter handlar det nu inte om att endast förtydliga att en sakägarliknande ställning ska innebära rätt att överklaga. Det är också tveksamt om det går att i förväg fånga in alla de situationer där en kommunal rätt att överklaga skulle kunna vara motiverad och att på ett tydligt sätt i lagtext precisera dessa situationer. Det behöver liksom hittills finnas ett utrymme för att i praxis pröva var gränserna för en kommunal rätt att överklaga bör gå. Enligt vad som framkommit under utredningen har den praxis som utbildats angående en grannkommuns rätt att överklaga inte medfört några särskilda svårigheter. Till detta kommer att en kommun ofta intar partsställning till följd av en regel i 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291), fortsättningsvis kallad FPL. Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Kommunens rätt att komma till tals är alltså tillgodosedd i betydligt större omfattning än vad som gäller för statliga myndigheter. MPU finner därför vid en sammantagen bedömning inte anledning att föreslå någon särskild bestämmelse om rätt för kommuner att överklaga.

2.2.4 Samordning mellan prövningen enligt 12 och 13 kap. PBL

Som nämnts i inledningen till detta betänkande kan länsstyrelsen enligt 12 kap. PBL meddela beslut angående områden av riksintresse. Om länsstyrelsen beslutar att upphäva en plan eller ett lov ska sådana beslut även i fortsättningen överklagas till regeringen. Vid remissbehandlingen av PBL-kommitténs slutbetänkande har vissa problem som kan uppkomma på grund av den ändrade instansordningen för planärenden kommenterats.

Tidigare synpunkter och överväganden

Enligt Regeringsrätten bör det analyseras vidare hur de ärenden som fortfarande ska prövas av regeringen bör avgränsas.

Boverket har anfört:

Utredningens förslag innebär att flertalet mål ska gå till domstol medan överklagade ingripanden enligt 12 kap. ska överklagas till regeringen. Detta kommer att innebära att det kan uppkomma olika situationer med "blandade mål". Några exempel på situationer som kan uppkomma anges nedan. Enligt Boverkets mening kvarstår här vissa frågor att utreda. En enskild kan ha klagat på en plan utifrån sina intressen samtidigt som länsstyrelsen upphävt planen med stöd av 12 kap. Ska länsstyrelsen i sin prövning också ta ställning till den enskildes klagan så att denne kan föra sitt ärende vidare i domstol, eller nöja sig med sin egen överprövning som ju leder till ett upphävande? Vad händer sedan om regeringen går emot länsstyrelsen och anser att planen kan godtas när det gäller 12 kap. -prövningen. Regeringen torde då inte kunna pröva den enskildes talan. Skall ärendet då återförvisas till länsstyrelsen eller överlämnas till miljödomstolen? Detta kan förlänga handläggningstiderna. En annan problematisk situation kan vara när länsstyrelsen bedömt att det inte är motiverat med en 12 kap.-prövning och en enskild överklagar planen just med påverkan på t.ex. ett riksintresse som grund. Det kan förekomma och ett befintligt exempel är rättsprövningen angående Norra Länken för ett antal år sedan. Då blir det domstolen som får pröva riksintresset, trots att sådana bedömningar – enligt utredningen – fortsatt bör ligga på regeringen. Ärendet kan också få "två spår" på så sätt att den enskilde i sitt överklagande åberopar både enskilda intressen och riksintresset samtidigt som länsstyrelsen upphäver planen med stöd av 12 kap. Om regeringen då inte delar länsstyrelsens bedömning och anser att upphävandet inte haft stöd har ju den enskilde rätt att få samtliga delar i sin talan prövad av domstol, dvs. både de enskilda intressena och påverkan på riksintresset. Då kommer domstolen att pröva det som redan är prövat av regeringen och det finns inte något som hindrar att domstolen kommer till en annan slutsats. Så är det ju redan med rättsprövningen i dag, men då är det ju Regeringsrätten som prövar regeringens beslut. Enligt utredningens förslag tycks det bli så att den utvidgade miljödomstolen kommer att, åtminstone rent faktiskt, kunna göra en sådan överprövning av ett regeringsbeslut.

Länsstyrelsen i Stockholms län har anfört:

Enligt förslaget till 13 kap. 3 § kan länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § att upphäva kommunens beslut att anta en detaljplan överklagas hos regeringen. Länsstyrelsens beslut att ta in planen för prövning enligt 12 kap. kan inte överklagas. Länsstyrelsens beslut i ett av t.ex. kommun eller enskild överklagat planärende får överklagas hos plan-

och miljödomstol. Hur undviks dubbelprövning i de fall som länsstyrelsen prövar en plan enligt 12 kap. och som går vidare till regeringen som slutinstans, samtidigt som samma plan blir föremål för överklagande av en enskild där domstol är slutinstans? Frågan huruvida de s.k. prövningsgrunderna i 12 kap. har blivit godtagbart behandlade kan med den föreslagna lydelsen av 13 kap. 7 § prövas såväl av regeringen som av domstolen. Att det finns en möjlighet till en dubbelprövning av samma planfråga i olika instanser med risk för olika utgång är inte bra. Länsstyrelsen föreslår att det införs en skyldighet att överlämna ärendet till regeringens prövning i sådana situationer.

I prop. 2002/03:27, som låg till grund för ändringar i instansordningen för vissa överklaganden enligt PBL, anfördes (s. 17-18):

Om en länsstyrelse beslutar om statlig kontrollprövning enligt 12 kap. PBL av ett kommunalt beslut, samtidigt som kommunens beslut överklagas med stöd av 13 kap., kan vissa samordningsfrågor uppkomma. Eftersom länsstyrelsen och regeringen har svarat såväl för den statliga kontrollprövningen enligt 12 kap. PBL som för prövningen av överklaganden har någon särskild samordning hittills inte ansetts nödvändig. I PBL-propositionen (1985/86:1 s. 368) förutsattes att länsstyrelsen i berörda fall skulle göra en samlad bedömning och avgöra hela ärendet i samma beslut. I praktiken har det förekommit att länsstyrelser avvaktat med prövningen av överklaganden av kommunens beslut till dess ärendet om den statliga kontrollprövningen är avslutat. Med den avgränsade reform av instansordningen som nu föreslås finns det endast skäl att för en speciell situation ytterligare överväga samordningsbehovet. Risk för att en fortsatt överprövning kan komma att ske i olika instanser kommer att finnas endast när länsstyrelsen inom ramen för den statliga kontrollen ingriper med stöd av 12 kap. PBL och upphäver ett kommunalt beslut om lov eller förhandsbesked och samtidigt måste pröva ett överklagande av samma kommunala beslut. Risken är dock mycket liten, närmast teoretisk. De kommunala beslut som länsstyrelsen överprövar inom ramen för den statliga kontrollen enligt 12 kap. PBL är mycket begränsade till antalet och avser till övervägande del planbeslut. Att det samtidigt finns överklaganden är också ovanligt. Ett sätt att i de fall, som ändå kan uppkomma, undvika risken för en samtidig prövning av samma ärende i olika instanser, är att länsstyrelsen avvaktar med prövningen av överklagandena till dess den statliga kontrollprövningen enligt 12 kap. PBL är slutligt avgjord. Detta är ett förfarande som ibland redan har tillämpats. Om prövningen avser helt olika frågor behöver dock inte en samtida prövning på olika håll innebära några nackdelar. Sannolikt uppkommer samordningsproblem endast i de fall då överklagandena avser frågor av samma slag som i kontrollprövningen enligt 12 kap. PBL. Den i förarbetena till PBL angivna principen, att enskilda sakägare och andra intressenter normalt inte skall kunna åberopa motstående allmänna intressen för att få ett

kommunalt beslut omprövat (prop. 1985/86:1 s. 365), torde innebära att prövningen enligt 12 kap. PBL blir avgörande. Kan det då anses finnas någon risk för sådana samordningsproblem att situationen behöver regleras? Redan det förhållandet att det förekommer två parallella former för överprövning av beslut enligt PBL innebär att det är oundvikligt att frågan om samordning någon gång kan uppkomma. Som nämnts kommer problem dock att uppstå endast i mycket få fall. Situationen i dessa fall kan variera mycket. Det är därför knappast möjligt att konstruera några regler för samordning som passar för alla tänkbara situationer. Att prövningen i domstol av enskilda överklaganden avvaktar kan i många fall vara den lämpligaste lösningen. I andra fall kan det av t.ex. processekonomiska skäl vara mera fördelaktigt att domstolen prövar enskilda överklaganden utan att avvakta den statliga kontrollen enligt 12 kap. PBL. Det finns alltså övervägande fördelar med att också i fortsättningen lämna frågan om formerna för samordning oreglerad. Det gör det möjligt för länsstyrelsen att välja mellan att avgöra samtliga frågor i ett sammanhang eller att avvakta med överklagandeprovningen. Det är också möjligt för domstolen att välja att avgöra målet eller att avvakta med sin prövning. Handläggningen kan alltså anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet.

Våra överväganden

I normalfallet avser en länsstyrelses prövning enligt 12 kap. PBL detaljplaner eller områdesbestämmelser. Resonemanget i det ovan angivna uttalandet från prop. 2002/03:27 avser det fall som då var aktuellt, nämligen den möjlighet som länsstyrelsen har att om det finns särskilda skäl kontrollpröva ett lovbeslut. Det ligger i sakens natur att det som några remissinstanser kallat för dubbelprövning kan bli mer frekvent när de planer som har rättsverkan i fortsättningen ska överklagas till miljödomstol. Det torde likväl bli fråga om ett fåtal ärenden om året. Efter efterhörande hos några länsstyrelser går det att göra bedömningen att det rör sig om högst ett 20-tal ärenden om året. I en sammanställning från år 2007 från Miljödepartementet av länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2006 anges antalet upphävda beslut enligt 12 kap. 3 § PBL uppgå till fem. Två ärenden överklagades det året till regeringen. Den utgående balansen för samtliga länsstyrelser var 165 ärenden. Av sammanställningen framgår dessutom att uppgifterna i årsredovisningarna inte är tillförlitliga. Regeringsrätten har i ett mål om rättsprövning (RÅ 1994 ref. 39) uttalat att det i ett förvaltningsärende vid prövningen av en enskild persons överklagande i ett planärende inte

finns något hinder mot att beakta – förutom klagandens enskilda intresse – också de allmänna intressen som enligt hans påstående står emot planen. Detta kommer även i fortsättningen att gälla när en plan prövas av miljödomstolen. Däremot kommer det inte att finnas anledning att pröva grunder som gäller enskilda intressen i den överprövning som sker inom ramen för kontrollprövningen enligt 12 kap. PBL.

Med den ordning som nu gäller är det möjligt för länsstyrelsen att göra en samordnad prövning. I fortsättningen måste länsstyrelsen skilja på kontrollprövningen och överklagandet. Det är flera väsentliga skillnader mellan kontrollprövningen och vad som förekommer i ett överklagat ärende. För det första är det myndigheten själv som initierar kontrollprövningen. För det andra är någon domstolsmedverkan överhuvudtaget inte aktuell inom ramen för kontrollprövningen. Den enskildes rätt till domstolsprövning kan bara komma till stånd enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Den situationen kan alltså uppstå att Regeringsrätten överprövar en fråga som redan har behandlats av domstolarna. Det är troligen för det mesta olämpligt att ett överklagande prövas innan kontrollprövningen är avslutad. Som påpekades i lagstiftningsärendet om domstolsprövning av lov utom planområde är det angeläget i ett planärende att frågor som kan prövas enligt 12 kap. PBL tas upp redan under samrådsförfarandet. I de flesta fall torde det redan i detta skede framgå vilka motstående intressen som finns och av vilken omfattning dessa är. Med den nya instansordningen blir det mer angeläget att de som företräder motstående intressen visar lyhördhet för varandras synpunkter för att i görligaste mån undvika segdragna processer. När konflikt ändå uppstår framgår det av PBL:s systematik att riksintressena väger tyngre än de enskilda intressena. Därför bör i allmänhet kontrollprövningen vara avslutad när överklagandena prövas. Det kan då bli fråga om mycket långvariga förfaranden. Som framgår av nyss återgivna propositionsuttalanden kan det vara motiverat att länsstyrelsen på ett informellt sätt avvaktar med att ta ställning i ett överklagat ärende. Det kan inte heller uteslutas att det någon gång kan vara lämpligt med en parallell prövning. Det måste dock också kunna finnas situationer då berörda intressenter har ett befogat intresse av att få ett klart besked från länsstyrelsen om hur ett överklagande hanteras. Därför bör det anges i lagtexten att länsstyrelsen får skjuta upp prövningen av ett överklagande om det gäller ett kommunalt beslut som är

föremål för prövning enligt 12 kap. PBL. En sådan bestämmelse bör föras in i 12 kap.

2.2.5 Blandade mål

I lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, fortsättningsvis kallad LAFD, finns bestämmelser om överlämnande av s.k. blandade mål. Om ett överklagande innefattar även en fråga som det ankommer på regeringen att avgöra ska länsrätten enligt 14 a § överlämna målet till kammarrätten för handläggning enligt 9 §. För kammarrättens del innebär detta att om ett besvär innefattar även en fråga, som det ankommer på regeringen att avgöra, och kammarrätten finner att frågorna inte bör avgöras var för sig, ska kammarrätten med ett eget utlåtande överlämna målet till regeringens prövning.

Den målgrupp där s.k. blandade mål varit vanligast förekommande är mål rörande bygglov där prövningen avsett både sådana rättsfrågor som allmän förvaltningsdomstol ska pröva och sådana lämplighetsfrågor som regeringen ska pröva. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2003 ändrades instansordningen för vissa överklaganden enligt PBL. Ändringen innebär att överklagade ärenden om bygglov, marklov och rivningslov m.m. numera i sin helhet ska prövas av domstol i stället för av regeringen.

Den ordning som i aktuellt avseende nu gäller enligt PBL innebär att det kan ifrågasättas om bestämmelserna om överlämnande av mål i LAFD behöver finnas kvar. Frågan övervägdes i samband med att nämnda ändring av instansordningen i PBL skulle genomföras. Under det ärendets beredning framkom att det fortfarande kan finnas blandade mål inom andra rättsområden. I propositionen som låg till grund för ändringarna ansåg regeringen därför att bestämmelserna om överlämnande inte borde upphävas (prop. 2002/03:27 s. 19). Mot denna bakgrund finns det inte heller nu skäl att föreslå att dessa bestämmelser ska upphävas.

2.2.6 Prövningens omfattning

PBL-kommittén har föreslagit en särskild bestämmelse i 13 kap. 7 § PBL om prövningens omfattning. Enligt förslaget ska överprövande myndighet, då det gäller andra frågor än sådana som avses i 13 kap. 1 § PBL, pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på sätt som den som överklagar angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Remissinstanserna är splittrade i denna fråga. Flera, bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting, stöder kommitténs förslag. Förslaget har dock mött kritik från flera remissinstanser. Regeringsrätten har anfört:

Enligt den föreslagna bestämmelsen, som utformats efter mönster av lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, ska överprövande myndighet – och då även domstolen – pröva om det överklagade beslutet (utom sådana som överklagas enligt kommunallagen) strider mot någon rättsregel på sätt som den som överklagar angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Förslaget innebär att en ny form av domstolsprövning av myndighetsbeslut införs, vid sidan av laglighetsprövning och förvaltningsbesvär. En sådan särreglering är ägnad att skapa oklarhet såväl i rättstillämpningen som för den rättsökande allmänheten. Den innebär dessutom försämrade möjligheter för enskilda att hävda sina rättigheter. Vi avstyrker den föreslagna bestämmelsen om prövningens omfattning och anser att allmänna förvaltningsrättsliga regler bör tillämpas även på detta område.

MPU kan ansluta sig till Regeringsrättens resonemang. Det kan tilläggas att ett viktigt skäl för statsmakternas ställningstagande att flytta prövningen till domstolarna har varit att den prövning och de frågor som förekommit när ärendena enligt PBL överklagats till regeringen varit väl ägnade för domstolsprövning. Vidare kan noteras att den av kommittén föreslagna bestämmelsen har som förebild numera 4 § andra stycket lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Syftet med den bestämmelsen är att Regeringsrätten inte ska behöva utföra något slags fullständig genomgång av de klandrade beslutens rättsenlighet. Det är alltså snarare en regel som begränsar Regeringsrättens skyldigheter att göra en officialprövning än en bestämmelse som undantar vissa frågor från domstolens behörighet. Under vår utredning har dessutom inte någon omständighet framlagts som pekar på ett sämre skydd för det kommunala självbestämmandet vid en domstolsprövning än när besluten överklagas till regeringen. Någon

särskild bestämmelse som inskränker domstolarnas befogenheter utöver vad som följer av de gällande rättsreglerna framstår därför inte som befogad.

2.3 Miljöbalken

Utredningens förslag: I balken införs föreskrifter om att miljödomstol efter överklagande prövar länsstyrelsens beslut enligt PBL samt som första instans prövar mål om utdömande av vite som förelagts med stöd av PBL och om tilläggsavgift enligt 10 kap. 7 § PBL. Bestämmelserna i FPL föreslås bli tillämpade vid prövning av frågor om tilläggsavgift. I fråga om miljödomstolens sammansättning föreslås en ändring när det gäller bestämmelserna om miljørådets kompetens. Vidare föreslås att en av de sakkunniga ledamöterna ska kunna ha erfarenhet av frågor som faller inom Boverkets verksamhetsområde. Utredningen föreslår också att det införs bestämmelser som medger avgörande av en lagfaren domare ensam i miljödomstol i mål enligt PBL och att Miljööverdomstolen får avgöra frågor av stor principiell betydelse med en förstärkt sammansättning.

2.3.1 Inledning

Den mest påfallande uppgiften för miljödomstolarna, som inrättades år 1999 i samband med att MB trädde i kraft, var att överta den roll som Koncessionsnämnden för miljöskydd hade. Den andra större uppgiften för miljödomstolarna var att ersätta vattendomstolarna. I båda dessa hänseenden har miljödomstolarna haft rollen av tillståndsmyndighet. I förhållande till förvaltningsmyndigheterna har miljödomstolarna också till uppgift att pröva överklaganden i tillsynsärenden av beslut från en stor mängd myndigheter som har tillsynsuppgifter inom MB:s tillämpningsområde. I dessa avseenden har miljödomstolarna övertagit uppgifter från de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vidare avgör miljödomstolarna ersättningsfrågor, dels av skadeståndsrättslig karaktär enligt främst 32 kap. MB, dels av intrångsrättslig natur till följd av beslut enligt 7 kap. MB. Enligt intentionerna i direktiven för MPU ändras miljödomstolens roll radikalt. Kopplingen till de uppgifter som tillståndsmyndighet som Koncessionsnämnden för

miljöskydd hade upphör. Alla tillståndsfrågor i första instans kommer att flyttas till särskilda prövningsmyndigheter. I stället blir domstolarnas uppgifter att överpröva förvaltningsmyndigheternas beslut i olika markanvändningsfrågor en av de två framträdande funktioner som kommer att ligga på miljödomstolarna. Den andra viktiga funktionen för miljödomstolarna blir att vara en första instans för civilrättsliga tvister i miljöfrågor och andra civilrättsliga frågor rörande markanvändning. Ett viktigt första steg i utvecklingen tas när överprövningen enligt PBL flyttas från länsrätterna till miljödomstolarna.

En ändrad instansordning för PBL-ärenden som innebär att överklagandena av beslut enligt PBL ska prövas som mål i miljödomstolarna föranleder överväganden om ändringar i MB av de föreskrifter som reglerar förfarandet i miljödomstolarna och i Miljööverdomstolen. Även vissa frågor om dessa domstolars sammansättning aktualiseras.

2.3.2 Miljödomstolarna

Frågor som miljödomstolarna kommer att pröva med anledning av den nya instansordningen

I 20 kap. 2 § första stycket MB anges vilka typer av mål som inleds i en miljödomstol och som miljödomstolen således prövar som första instans. Det är för närvarande mål enligt MB, mål enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och mål enligt lagen (1985:206) om viten. Uppräkningen är visserligen inte fullständig. Även ansökningar enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvariga kemikalieolyckor, Sevesolagen, prövas av miljödomstolen som första instans. Det framgår inte av förarbetena till den lagen (prop. 1998/99:64) varför vid dess tillkomst en hänvisning inte infördes i MB. PBL-målen kommer dock att få en långt större betydelse för miljödomstolarnas verksamhet än prövningen enligt Sevesolagen. Därför bör det framgå vilka mål enligt den ändrade instansordningen som ankommer på miljödomstolarna. Av 20 kap. 2 § första stycket MB bör det framgå att miljödomstolarna prövar frågor om tilläggsavgift enligt 10 kap 7 § PBL. Med hänsyn till de uppgifter som miljödomstolarna får enligt PBL är det naturligt att även talan om utdömande av vite prövas av dessa domstolar. Även

detta bör framgå av 20 kap. 2 § första stycket MB. Huvudregeln är att frågor om utdömande av vite prövas av allmän förvaltningsdomstol. MPU anser därför att det borde framgå av lagen (1985:206) om viten att miljödomstolarna prövar frågor om utdömande av s.k. materiellt vite som förelagts med stöd av MB. Det finns emellertid exempel på att andra domstolar än förvaltningsdomstolarna prövar frågor om utdömande av vite utan att detta framgår av viteslagen. Ett sådant exempel är vite som förelagts av överförmyndaren. Frågan om utdömande av vite ska enligt 16 kap. 13 § föräldrabalken i sådana fall prövas av tingsrätt. MPU anser därför att det ligger utanför uppdraget att föreslå en ändring i viteslagen. När det gäller 20 kap. 2 § MB bör vidare av dess andra stycke framgå att överklagade ärenden enligt PBL prövas av miljödomstol.

Handläggningsregler

Enligt 20 kap. 3 § första stycket MB gäller som huvudregel reglerna i rättegångsbalken om rättegången i tvistemål även vid handläggningen av mål enligt MB. Det är främst i mål som rör skadestånd och andra enskilda anspråk som rättegångsbalkens regler tillämpas fullt ut eftersom 22 kap. innehåller ett flertal regler om förfarandet i ansökningsmål. Vid handläggningen av överklaganden tillämpas bestämmelserna i FPL. Detsamma gäller vid prövning av utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet samt vid överklagande av sådana mål till Miljööverdomstolen. Däremot ska Högsta domstolen i mål om utdömande av vite tillämpa rättegångsbalken. Som den förevarande bestämmelsen är utformad innebär den att bestämmelserna i FPL ska tillämpas utan att lagtexten behöver ändras vid prövning av överklaganden enligt PBL. Enligt våra direktiv ska vi i vårt andra delbetänkande överväga om överklagade mål ska handläggas enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden i stället för enligt FPL. Med hänsyn till att miljödomstolarna inte är förvaltningsdomstolar finns det skäl av principiell natur som talar för att lagen om domstolsärenden tillämpas. Frågan behöver emellertid övervägas ytterligare i samband med att integrationen med fastighetsdomstolarna och en annan instansordning för vissa miljöbalksmål utreds. Under de första åren efter MB:s ikraftträdande gällde att mål om utdömande av vite skulle handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken om åtal

för brott för vilket svårare straff än böter inte är stadgat. I avsikt att åstadkomma ett förenklat förfarande ändrades med verkan från och med den 1 juli 2002 reglerna om förfarandet så att vitesmål hanteras enligt bestämmelserna i FPL. Detsamma bör gälla när miljödomstolen ska pröva frågan om utdömande av vite enligt PBL. Även när det gäller frågor om utdömande av tilläggsavgift bör, liksom är fallet i länsrätterna, FPL gälla.

Domstolarnas sammansättning och domförhet

Medan FPL kan sägas motsvara bestämmelserna i rättegångsbalken om rättegången i tvistemål och brottmål (andra – sjunde avdelningarna) innehåller LAFD bestämmelser om förvaltningsdomstolarna som motsvarar vad som i rättegångsbalken i fråga om de allmänna domstolarna föreskrivs om domstolsväsendet (första avdelningen). I LAFD finns således föreskrifter om förvaltningsdomstolarnas sammansättning vid handläggning av mål enligt PBL. En länsrätt är enligt huvudregeln domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad får ytterligare en lagfaren domare medverka i rätten. Enligt 18 § LAFD är länsrätt domför med en lagfaren domare ensam när åtgärd som avser endast målsberedande vidtas, vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan länsrätt, vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende och vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål. Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttent rätt, är länsrätt dessutom domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak samt vid avgörande i sak av mål av enkel beskaffenhet.

Enligt 20 kap. 4 § MB består miljödomstolen 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 ledamöten ska ha erfarenhet av industriell eller kommunal verksamhet. Är det fråga om ett kommunalt

avloppsreningsverk som är föremål för prövning faller det sig naturligt att välja en sakkunnig med erfarenhet från kommunal verksamhet och lika naturligt är det att välja en sakkunnig med erfarenhet av industriell verksamhet om prövningen gäller t.ex. en skogsindustri. Lika självklart är inte valet när en industriell verksamhet ska prövas, där kommunen har ett avgörande inflytande på verksamheten oavsett om den drivs i kommunal eller någon annans regi. Det kan t.ex. gälla förbränningsanläggningar av olika slag. Dessa bestämmelser om ledamöterna i en miljödomstol motsvarar vad som gällde för Koncessionsnämnden för miljöskydd (jfr prop. 1997/98:45 Del 1 s. 467 f).

I 20 kap. 5 § första stycket MB finns regler om miljödomstolens domförhet. Miljödomstolen är, enligt huvudregeln, domför med ordföranden och ett miljöråd vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling. Detsamma gäller när mål får avgöras med en domare enligt bestämmelserna i 1 kap. 3 a § andra eller tredje stycket rättegångsbalken, dvs. när huvudförhandling hålls i förenklad form respektive när målet är av enkel beskaffenhet eller parterna samtycker till att en domare avgör målet. Avgörs sådana mål i sak utan huvudförhandling ska dock den sammansättning som anges i 20 kap. 4 § gälla, om inte rätten finner att det är tillräckligt med ordföranden och ett miljöråd och parterna samtycker till det eller målet är av enkel beskaffenhet. Andra stycket i 20 kap. 5 § gäller mål där FPL är tillämplig, dvs. mål som inletts i en kommun eller en förvaltningsmyndighet eller som gäller utdömmande av vite. Huvudregeln är där att rätten består av ordföranden och ett miljöråd men med möjlighet för rätten att bestämma att även två sakkunniga ska delta i prövningen om det är påkallat med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad. Vid prövning av tillståndsfrågor som överklagats ska dock rätten enligt tredje stycket ha den större sammansättningen om inte målet är av enkel beskaffenhet. Rätten måste alltså alltid bestå av minst en lagfaren ordförande och ett miljöråd, även om beslutet endast avser en processuell fråga eller en avskrivningsåtgärd på grund av en återkallelse.

PBL-kommitténs överväganden

PBL-kommittén, som inte lade fram några egna förslag till ändringar i MB, gjorde den bedömningen att sammansättningen när PBL-målen avgörs i plan- och miljödomstolarna bör vara densamma som då överklagade miljöbalksärenden avgörs. Det kan infogas att PBL-kommittén föreslog att miljödomstolarna i samband med den ändrade instansordningen skulle få benämningen plan- och miljödomstolar. Som skäl för bedömningen i frågan om domstolens sammansättning angavs att en samordnad överprövning skulle kunna ske. Man borde därför, för att undvika eventuella konflikter i fråga om rättens sammansättning när ärenden enligt PBL och MB avgörs, samordna också sammansättningen vid överprövningen. Genom att ha samma sammansättning för alla PBL-ärenden, dvs. inte enbart de som samordnas med miljöbalksprövningen, kan enligt kommittén de samlade resurserna användas bättre, exempelvis genom att många ärenden kan behandlas vid samma tillfälle och av samma sammansättning. Det finns enligt kommittén därför anledning att låta den normala sammansättningen för avgörande av PBL-ärenden vara en lagfaren domare och en expert eller sakkunnig. Kommittén påpekar också den tidigare angivna skillnaden mellan sammansättningen i miljödomstolarna och i länsrätterna att det i länsrätterna finns ensamdomarbehörighet. I den frågan tar dock kommittén inte ställning (SOU 2005:77 s. 932). Genom att kommittén inte utförde sina tankar om domstolarnas sammansättning i egna lagförslag rönt frågan ingen nämnvärd uppmärksamhet under remissbehandlingen av kommitténs betänkande.

Eftersom kommittén föreslog att PBL-ärendena skulle avgöras av en domare och en expert torde kommittén inte ha avsett att det ska vara samma sammansättning i PBL-målen som vid avgörande i sak av överklagade tillståndsfrågor, där det ju enligt 20 kap. 5 § tredje stycket MB ska vara fullsuttet rätt.

Våra överväganden – miljödomstolarnas sammansättning och domförhet

Allmänt

Enligt våra direktiv ska, såvitt gäller förslagen i detta delbetänkande, överklaganden enligt PBL i fortsättningen handläggas av de nuvarande miljödomstolarna. Vi ska dock föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen. Detta innebär enligt vår mening att vi bör överväga vilken betydelse för miljödomstolarnas verksamhet som PBL-målen får. Vår bedömning är att miljödomstolarna kommer att få handlägga PBL-mål i så stor omfattning att det finns skäl att överväga kompetensen och sammansättningen i domstolarna. Vi återkommer i avsnittet om organisations- och resursfrågor till frågorna om kompetensförsörjning och beredningsorganisation.

I förvaltningsdomstolarna och även vid regeringens prövning har PBL-målen handlagts utan att personer med särskild teknisk eller liknande kompetens på området medverkat.

I allmänhet är PBL-målen inte föremål för speciallottning i länsrättsorganisationen. Trots att PBL-målen har behandlats som mål i allmänhet har vi inte kunnat se att det riktats någon kritik mot domarna i förvaltningsdomstolarna för bristande kompetens. Genom att PBL-målen koncentreras till ett betydligt mindre antal domstolar skapas goda förutsättningar för att domarna efter en tid blir så erfarna av de frågor som målen gäller att de kan betraktas som specialister på området. När det gäller juristdomarna finns det därför enligt vår mening ingen anledning att hysa oro för en minskad kompetens när målen flyttas över till miljödomstolarna.

Miljöråden

Det har inte krävts någon särskild erfarenhet av länsrätternas nämndemän när de deltagit i handläggningen av PBL-mål. Nämndemän förekommer överhuvudtaget inte i miljödomstolarna. Enligt våra direktiv är det inte aktuellt att i detta sammanhang överväga att nämndemän deltar i miljödomstolarna. Det är enligt vår mening uppenbart att PBL-mål kan vara av sådan beskaffenhet att de bör kunna avgöras av fullsuttен miljödomstol, dvs. förutom med en lagfaren domare också med deltagande av ett miljöråd och två sakkunniga. Miljöråden har en viktig funktion då de enligt

gällande lag alltid ska medverka i miljödomstolens beslut. Frågan om miljørådets kompetens berördes bara kortfattat under förarbetena till MB. Miljøråden ska ha naturvetenskaplig eller teknisk utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. Vattenfrågor är då att anse som miljöfrågor. Det sägs också att miljödomstolarna avses få i princip samma sammansättning som Koncessionsnämnden för miljöskydd (prop. 1997/98:45 Del 1 s.467). Det är därför ganska tydligt att miljørådets kompetens i första hand ska användas för att möta de krav som ställs vid prövning av mål och ärenden om miljöfarlig verksamhet som var området för koncessionsnämndens verksamhet. Redan enligt nuvarande ordning omfattar emellertid miljödomstolarnas prövning ett betydligt bredare fält. Det kan gälla skydd av områden, särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter, hälsoskydd, förorenade områden, jordbruk och annan verksamhet, kemiska produkter och biokemiska organismer samt avfall och producentansvar. Till detta kommer nu PBL-målen. Visserligen får en tingsrätt enligt 41 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion för ett särskilt mål eller ärende förordna ett fastighetsråd att tjänstgöra som miljøråd eller ett miljøråd att tjänstgöra som fastighetsråd. Härvid bör emellertid då först beaktas att möjligheten att förordna fastighetsråd att tjänstgöra som miljøråd begränsas av att varken Östersunds tingsrätt eller Umeå tingsrätt har ett fast placerat fastighetsråd och att de fastighetsråd som är fast placerade vid de andra tingsrätterna som har miljödomstol tjänstgör vid flera andra domstolar än den där de har sin fasta placering. Enligt PBL-kommittén (SOU 2005:77 s. 931-932) kommer det ofta att vara en annan typ av kompetens än den som miljøråden har som efterfrågas i PBL-ärendena, exempelvis sådan kompetens som arkitekter, byggnadsantikvarier och lantmätare har avseende samhällsplanering, byggteknik, strukturfrågor eller genomförandefrågor. För att tydliggöra den breddade kompetens som alltså framstår som önskvärd i fråga om miljøråden bör bestämmelsen om vilken erfarenhet ett miljøråd ska ha ändras så att det klart framgår att erfarenheten kan gälla inte bara miljöfrågor utan även övriga typer av frågor som det ankommer på en miljödomstol att pröva. På sikt bör miljøråden vid en miljödomstol tillsammans ha en kompetens som i fråga om sakkunskap täcker alla de frågor som domstolen har att pröva. Motsvarande bör gälla för Miljööverdomstolen.

De sakkunniga ledamöterna

Som tidigare angetts ingår i miljödomstolens sammansättning två ledamöter utan fast anknytning till domstolen men med sakkunskap och erfarenhet från särskilda verksamhetsfält som de frågor som miljödomstolen ska pröva handlar om. Vid tillkomsten av MB framstod det enligt föredragande departementschefen (prop. 1997/98:45 Del 1 s. 467) som naturligt att ha en ledamot med erfarenhet från Naturvårdsverkets verksamhetsområde. När nu miljödomstolens prövning också ska omfatta PBL-mål är det på samma sätt naturligt att i sådana mål en sakkunnig med erfarenhet från Boverkets verksamhetsområde deltar vid prövningen.

Ensamdomarbehörighet

Regeln om att det alltid ska delta ett miljöråd vid handläggning i miljödomstol härrör som ovan berörts från koncessionsnämndens verksamhet. Den som var ordförande i koncessionsnämnden behövde inte vara ordinarie domare. Ändå gällde enligt 11 § miljöskyddslagen (1969:387) att nämnden kunde bestå av ordföranden ensam vid förberedande åtgärd, vid prövning av fråga om avvisning av ansökan, vid avskrivning av ärende samt vid handläggning av överklagande av nämndens beslut. För en ordinarie lagfaren domare måste det allmänt sett anses vara en egendomlig ordning att inte ensam få råda i sådana enkla frågor. Överklagade PBL-mål kommer i stor utsträckning att röra rent rättsliga frågor. Som närmare kommer att behandlas i organisationsavsnittet finns det utrymme för att avgöra ett stort antal av PBL-målen som rör sådana frågor med en ensam lagfaren domare i rätten. Dessutom är det svårt att förklara varför en domare i miljödomstol inte ensam skulle få t.ex. skriva av ett PBL-mål efter återkallelse när domare i länsrätt har sådana möjligheter. Det kan anmärkas att även i fastighetsdomstolarna är förutsättningarna för en domare att ensam fatta beslut snävare än vad som gäller enligt rättegångsbalken och LAFD. Med hänsyn till att många frågor är av samma beskaffenhet som de som förekommer i länsrättsmål och i tingsrättsmål i allmänhet kommer ensamdomarbehörigheten i miljödomstolarna att bli en av de frågor vi tar upp när vi i enlighet med våra direktiv i ett kommande delbetänkande behandlar processuella frågor. En tanke med den nya instansordningen är att tillskapa mer specialiserade

enheter. Dessutom är det fråga om så många mål att det även från ekonomisk synpunkt är befogat att när det gäller PBL-målen införa ensamdomarkompetens. Vi föreslår därför att en sådan regel införs med bestämmelserna i 18 § LAFD som förebild. När det gäller ensamdomarbehörighet i övrigt i miljödomstolarna återkommer vi i kommande betänkande.

Miljödomstolens sammansättning

Eftersom det finns olika bestämmelser om miljödomstolens sammansättning i överklagade mål beroende på om det rör sig om en tillståndsfråga eller någon annan angelägenhet är det svårt att med de nuvarande reglerna åstadkomma den av PBL-kommittén eftersträlvade samordningen mellan mål enligt PBL och mål enligt MB. Det kan för övrigt ifrågasättas om det finns något praktiskt behov av gemensamma sammansättningsregler i den typ av massärenden som kommittén nämner. Många sådana mål torde kunna avgöras av en domare ensam om de gäller PBL. Något praktiskt problem kan det knappast vara att engagera miljøråd i denna typ av mål eftersom miljøråden inte alls i den utsträckning som fastighetsråden gör delar sin tid mellan flera domstolar. De PBL-mål som inte avgörs av en domare ensam torde i betydande omfattning komma att avgöras efter muntlig förhandling i samband med syn. De alternativ som finns och som är förenliga med MB:s sammansättningsregler är att domstolen antingen består av en domare och ett miljøråd eller av domare, miljøråd och två sakkunniga ledamöter. I många fall torde det vara tillräckligt att miljödomstolen består av en lagfaren domare och ett miljøråd som har en sådan kompetens som är lämplig vid prövning av PBL-mål. Vi föreslår därför att denna sammansättning ska vara huvudregeln vid prövning av PBL-målen. Eftersom miljøråden vid en miljödomstol, i samband med den nu föreslagna hanteringen av mål enligt PBL, kommer att behöva representera flera mer eller mindre skilda kompetensområden är det lämpligt att det miljøråd vars kompetens och erfarenhet som lämpar sig bäst med hänsyn till målets beskaffenhet ingår i domstolens sammansättning i ett enskilt mål. Såväl miljödomstolarna som länsrätterna kan ha en förstärkt sammansättning i större mål. Vi anser att denna möjlighet bör finnas också när PBL-mål avgörs av miljödomstolarna. I sådana mål bör den ene sakkunnige ledamoten ha erfarenhet av frågor som

faller inom verksamhetsområdet för Boverket. Vi återkommer till tillämpningen av sammansättningsreglerna i författningskommentaren. Eftersom PBL-målen inte är att anse som tillståndsfrågor föranleder det nu anförda inga ändringar av de sammansättningsregler som redan finns i 20 kap. 5 § andra stycket MB.

Forumfrågor

Enligt 20 kap. 8 § MB prövas mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet samt utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller ska bedrivas. Paragrafen bör kompletteras med föreskrifter om rätt domstol när det gäller tilläggsavgifter och viten enligt PBL. Här bör med hänsyn till utformningen av 10 kap. 7, 12 och 14–18 a §§ PBL frågan om rätt domstol avgöras med hänsyn till var fastigheten, byggnaden eller anläggningen är belägen. Enligt 20 kap. 9 § MB gäller att ärenden som överklagas från en myndighet till miljödomstolen prövas av den miljödomstol inom vars område myndigheten som först har prövat ärendet är belägen. Den föreslagna regeln om tilläggsavgift och vite i 20 kap. 8 § MB kan därför i de fall domstolarnas domkretsar inte överensstämmer med förvaltningsmyndigheternas beslutsområden komma att innebära att olika domstolar prövar till själva byggnadsprojektet knutna frågor och frågan om utdömande av vite eller tilläggsavgift. Detta sammanhänger med att miljödomstolarnas domkretsar inte överensstämmer med landets administrativa indelning utan bestäms av vattensystemens avrinningsområden. Denna diskrepans är dock ingen nyhet utan finns redan enligt gällande regler i MB om rätt domstol. Någon ändring i 20 kap. 9 § behöver sålunda inte göras med anledning av den nya instansordningen för PBL-målen. Vi återkommer till frågan om miljödomstolarnas domkretsar i vårt nästa betänkande.

2.3.3 Miljööverdomstolen

Enligt 23 kap. 1 § MB får miljödomstolens domar eller beslut, om inte annat är föreskrivet, överklagas hos Miljööverdomstolen. Miljööverdomstolens domar och beslut i mål som i första instans

har prövats av en kommun eller en förvaltningsmyndighet får enligt 23 kap. 8 § MB inte överklagas. Enligt 20 kap. 3 § andra stycket MB tillämpar Miljööverdomstolen i mål som överklagats till miljödomstol handläggningsbestämmelserna i FPL. Med hänsyn till vad som anförs i prop. 2006/07:98 och i våra direktiv finns det för närvarande inte någon anledning för oss att överväga någon annan ordning när det gäller PBL-målen. I vårt kommande arbete kan det som framgår av våra direktiv bli aktuellt att göra en ytterligare översyn bl.a. i fråga om prejudikatbildningen. Som vi har slagit fast redan inledningsvis är dock målsättningen med vårt arbete att detta betänkande ska stå på egna ben och att en ny instansordning för PBL-mål ska kunna införas oberoende av vad som blir resultatet av vårt kommande arbete.

PBL-målen överklagas för närvarande från länsrätterna till de fyra kammarrätterna. I genomsnitt under åren 2004–2006 inkom till kammarrätterna 776 PBL-mål. Som jämförelse kan nämnas att det motsvarande antalet inkomna mål till Miljööverdomstolen var 485. Det är alltså nu fråga om en betydande ökning av arbetsbelastningen i Miljööverdomstolen. Vi återkommer till vad detta betyder i resurshänseende.

Sammansättning och domförhet

Bestämmelserna om Miljööverdomstolens sammansättning finns i 20 kap. 11 § MB. Förutom lagfarna domare ska det finnas miljöråd. Dessa ska ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. I likhet med vad som föreslagits angående miljöråden i miljödomstolarna bör bestämmelsen vad gäller kompetenskraven för miljöråden i Miljööverdomstolen omformuleras.

Miljööverdomstolen är domför med fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd ska Miljööverdomstolen bestå av tre lagfarna domare. Ett miljöråd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna. Vid alla andra typer av prövning ska Miljööverdomstolen bestå av minst fyra ledamöter. Det gäller såväl vid prövning av själva saken som vid ställningstagande till yrkande om avvisning, inhibition och avskrivning på grund av återkallelse. Fler än fem ledamöter får inte delta.

I 12 § LAFD finns bestämmelser om kammarrätts domförhet. Huvudregeln är att kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte sitta i rätten. Dessa regler gäller när en kammarrätt behandlar ett överklagat ärende enligt PBL. Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två ledamöter om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med prövning av frågan om prövningstillstånd. Vid behandling av fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet. Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren domare. Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om de inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av annan tjänsteman i kammarrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Motsvarande frågor när det gäller hovrätternas sammansättning är reglerade i 2 kap. 4 § rättegångsbalken.

I de allmänna domstolarnas verksamhet motsvarar rättegångsbalken LAFD när det gäller reglerna om domstolarnas sammansättning och FPL när det gäller målens handläggning. En egenomlighet i förarbetena till MB är att det saknas överväganden om sammansättningsreglerna i överklagade ärenden där alltså FPL:s bestämmelser ska tillämpas. En följd av detta kan vid en strikt regeltolkning bli att sammansättningsreglerna i MB anses exklusivt tillämpliga. Detta blir påtagligt när man som nu ska föra över en stor målgrupp från förvaltningsdomstolarna till miljödomstolsorganisationen. Å ena sidan måste då hänsyn tas till de skäl som finns för att miljøråd deltar i Miljööverdomstolens avgöranden i sak och till att Miljööverdomstolen är sista instans i mål som överklagats till miljödomstolarna. Å andra sidan måste beaktas att PBL-målen blir en stor målgrupp i Miljööverdomstolen och att det är svårt att motivera handläggningsregler som är omständligare och mer resurskrävande än vad som gäller för handläggningen av PBL-målen i kammarrätterna. Mot denna bakgrund anser vi att i vart fall de regler som gäller i kammarrätten om avskrivning av återkallade mål bör gälla även för Miljööverdomstolen. I praktiken tillämpas i Miljööverdomstolen förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion även i sådana mål som avses 20 kap. 3 § andra stycket

MB. Med stöd av denna instruktion hanteras i Miljööverdomstolen beredande åtgärder av en ledamot eller efter delegation av referenten i målet eller domstolens kansli, varför vi för närvarande inte föreslår någon ändring i fråga om målens beredning i Miljööverdomstolen. Det kan anmärkas att reglerna i LAFD enligt 16 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) gäller även i Migrationsöverdomstolens verksamhet. Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

Förstärkt sammansättning i Miljööverdomstolen

Som tidigare nämnts innebär ett överflyttande av PBL-målen till miljödomstolsorganisationen att Miljööverdomstolen blir sista instans i dessa mål. Detta har blivit föremål för kritik under remissbehandlingen av PBL-kommitténs betänkanden. Således har Regeringsrättens ledamöter anfört bl.a. följande:

Att radikalt förändra en etablerad instansordning utan att ha klart för sig vad de överprövande instanserna skall syssla med förefaller vara en bakvänd ordning. --- Om förvaltningsdomstolarna och därmed Regeringsrätten frånhänds plan- och byggmålen försvinner inte bara Regeringsrättens prejudikatbildning på detta materiella rättsområde. Minst lika allvarligt är att underlaget för domstolens prejudikatbildning i processuella frågor minskar. --- Enligt kommittéförslaget skulle Miljööverdomstolen, ---, i princip bli slutinstans i plan- och byggärenden. Någon form av möjlighet att bringa avgörandena under HD:s prövning förutskickas dock, men även en sådan ordning har påtagliga svagheter, då man därmed öppnar för möjligheten av olika ställningstaganden i samma frågor från de båda högsta domstols-hierarkierna. Det vore djupt olyckligt och för rättssäkerheten äventyrligt att tillskapa denna onödiga komplikation.

Kammarrätten i Sundsvall har anfört:

Miljööverdomstolen har inte en sådan roll och inte heller en sådan organisation att den kan ersätta Regeringsrätten som prejudikatsinstans. Det kan vidare uppstå problem om två slutinstanser inom förvaltningsområdet kommer till skilda slut i processuella frågor såsom exempelvis rörande sakägarbegreppets räckvidd. Regeringsrätten som prejudikatinstans har också stor betydelse för den praktiska tillämpningen.

Frågan om prejudikatinstans behandlades också av lagrådet vid dess behandling av förslaget till miljöbalk. Lagrådet anförde bl.a. (prop. 1997/98:45 Del 2 s. 501):

Bland de mål och ärenden som till följd av förslaget skall stanna i Miljööverdomstolen ingår sådana där för närvarande Regeringsrätten är sista instans, t.ex. sådana som rör renhållnings- och hälsoskyddsområdet. Genom att lagstiftningen på dessa områden integreras med miljöbalken, där de allmänna förvaltningsdomstolarna inte ingår som prövningsmyndigheter, innebär förslaget att ingen av de domstolar som traditionellt är prejudikatinstanser kan få befattning med dessa och liknande måltyper. Prejudikatbildningen kommer i stället att ligga på Miljööverdomstolen. Såsom Lagrådet framhållit under allmänna synpunkter vid 16 kap. bör ett sådant avsteg från vad som vanligtvis gäller kunna motiveras av speciella skäl.

Kritiken i frågan om prejudikatbildningen har tagits ad notam i prop. 2006/07:98 om ny instansordning för PBL-ärenden, där det sägs att utredningen ska överväga hur prejudikatbildningen på ett lämpligt sätt tillgodoses även med en ny instansordning. Det påpekas i propositionen att flera remissinstanser påtalat behovet av en "ventil" till Regeringsrätten för prejudikatbildning. I våra direktiv har emellertid de frågor som vi enligt propositionen ska överväga med anledning av den ändrade instansordningen för PBL-mål delats upp på detta betänkande och det nästa delbetänkande som vi enligt direktiven ska avge. Enligt direktiven är det först i det andra delbetänkandet som vi ska föreslå hur prejudikatbildningen ska tillgodoses vid en ändrad prövningsordning. Samtidigt kommer då frågan om instansordningen i fastighetsmål in i bilden. På grund av dessa förhållanden och med hänsyn till den tid som finns till vårt förfogande för detta delbetänkande finns det inte förutsättningar för oss att behandla frågan om prejudikatbildningen i hela dess vidd i detta sammanhang. I det andra delbetänkandet är det vår uppgift att ta upp även andra frågor av komplicerad beskaffenhet, t.ex. frågor som hänger samman med en ändrad instansordning för tillståndsfrågor om vattenverksamhet. Beredningen med anledning av det andra delbetänkandet kan därför förutses bli betydligt mer omfattande än vad som blir fallet med anledning av detta delbetänkande. Det är därför angeläget att en strävan att införa en ny instansordning för PBL-mål inte försenas eller förhindras därför att samtliga frågor som behöver utredas inte har behandlats. Det finns en omfattande prejudikatbildning när det gäller PBL-frågor. T.ex. finner man vid en hastig genomräkning att det i Norstedts

kommentar till 13 kap. 2 § PBL finns 53 hänvisningar till avgöranden av Regeringsrätten och 40 hänvisningar till regeringsavgöranden. I och för sig visar detta att det i många frågor enligt PBL redan finns prejudikat att luta sig mot. Men å andra sidan tyder siffrorna onekligen på att det rör sig om ett rättsområde med ett betydande behov av vägledande avgöranden. Detta torde för övrigt envar som kommit i kontakt med lagstiftningen i fråga kunna intyga. Det finns enligt vår bedömning en uppenbar risk för att betydande svårigheter att genomföra en ny instansordning för PBL-frågor uppkommer om vi inte alls behandlar prejudikatfrågorna i detta betänkande eller om vi, i vart fall, inte presenterar ett förslag som ger förutsättningar för avgöranden med extra tyngd i fall där det är påkallat.

Enligt 16 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) får Migrationsöverdomstolen om den finner att ett avgörande kan få stor principiell betydelse avgöra målet eller, om det kan ske, en viss fråga i målet, med sju lagfarna ledamöter. Annars gäller samma regler om Migrationsöverdomstolens sammansättning som för kammarrätterna.

Liksom Migrationsöverdomstolen är det i fråga om utlänningsärenden, kommer Miljööverdomstolen att vara den enda domstolen i andra instans när det gäller mål som kommer till miljödomstolarna efter överklagande. Detta medför att förutsättningar skapas för att en enhetlig praxis fortsättningsvis bildas i bl.a. PBL-mål som en följd av Miljööverdomstolens avgöranden. Av väsentlig betydelse är att minska antalet instanser i förhållande till den nuvarande ordningen. Samtidigt finns det ett intresse av att avgöranden i sista instans kan ges en särskild tyngd. Detta kan enligt vår mening uppnås genom att Miljööverdomstolen liksom Migrationsöverdomstolen får möjlighet att avgöra frågor av stor principiell betydelse med en förstärkt sammansättning i mål som har överklagats till miljödomstol. I sammanhanget bör nämnas att miljödomstolarna redan har en möjlighet att döma med en förstärkt sammansättning i dit överklagade mål. När det gäller juristdomarna bör endast ordinarie lagfarna domare få delta i avgörandet. Med hänsyn till de speciella frågor som avgörs av Miljööverdomstolen bör det ges möjlighet att två miljöråd deltar i avgörandena. I enstaka fall bör den förstärkta sammansättningen kunna begränsas till en enda fråga i målet. Vi vill dock understryka att vi i enlighet med vad som sägs i våra direktiv återkommer till prejudikatfrågan i vårt andra delbetänkande.

2.3.4 Tidsfrist för överklagande av det allmänna

En annan fråga som har med förfarandet att göra är tiden för överklagande av beslut. Bestämmelser om överklagande av förvaltningsmyndigheters beslut finns i 23 § FL. Ett överklagande ska ha kommit in till den myndighet som meddelat beslutet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. När det gäller part som företräder det allmänna finns dock inget krav på att klaganden ska ha fått del av beslutet. Om klaganden är en part som företräder det allmänna och beslutet överklagas till en länsrätt eller kammarrätt, ska nämligen överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Att dagen för beslutet styr tiden för överklagande när det gäller part som företräder det allmänna är huvudregel i förvaltningslagstiftningen. Sålunda finns samma typ av reglering även i ett flertal specialförfattningar inom förvaltningsområdet. Som exempel kan nämnas nuvarande 13 kap. 3 § PBL, som hänvisar till 23 § FL, samt 20 kap. 13 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, som reglerar överklagande av Försäkringskassans beslut. Dessa bestämmelser avser överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Någon motsvarande bestämmelse finns emellertid inte, i vare sig MB eller någon annan lag, när det gäller beslut som överklagas till miljödomstol. I 23 § FL talas alltså om beslut som överklagas till en länsrätt eller kammarrätt och inte beslut som överklagas till miljödomstol. Av detta skäl har länsstyrelserna som regel ansett att bestämmelsen som rör tiden för överklagande för part som företräder det allmänna inte är tillämplig vid överklagande till miljödomstol. Följden av detta är att det är dagen för delfåendet av myndighetens beslut som styr tiden för överklagande till miljödomstol när det gäller såväl den enskilde som part som företräder det allmänna. Denna ordning skiljer sig alltså från vad som normalt gäller enligt FL vid överklagande av myndigheters beslut och kommer att gälla även vid överklagande av beslut enligt PBL.

Om nuvarande överklagandetid för det allmänna avseende beslut enligt PBL ska behållas måste det således göras en följdändring i endera FL eller MB. Då uppkommer också frågan om det ska gälla enbart beslut enligt PBL eller alla beslut som överklagas till miljödomstol. Enligt MPU bör bestämmelserna i detta avseende vara desamma oavsett med stöd av vilken lag ett beslut har fattats. Dessutom bör det beaktas att denna diskrepans inte berördes i förarbetena till MB och inte heller i PBL-kommitténs betänkanden.

Det är svårt att säga om lagstiftaren haft för avsikt att det ska finnas en sådan skillnad. Däremot står det klart att frågan inte har rönt någon större uppmärksamhet. Överklagandetiden kan i och för sig sägas ha en viss betydelse för det allmännas motparter eftersom tiden för det allmänna att överklaga blir något längre än vad som normalt gäller på förvaltningsområdet. Det kan dock förutsättas att det allmänna i de flesta fall får del av ett beslut endast några få dagar efter den dag då beslutet meddelades. Skillnaden i överklagandetiderna och de effekter det kan få för parterna i processen måste därför bedömas som marginella. Vid en samlad bedömning anser MPU att det nu saknas anledning att föreslå någon särskild bestämmelse som reglerar överklagandetiden för det allmänna när det gäller beslut som överklagas till miljödomstol.

2.4 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna om en ny instansordning föreslås träda i kraft den 1 januari 2009. Äldre bestämmelser ska dock gälla för mål och ärenden enligt PBL som anhängiggjorts hos regeringen eller hos en allmän förvaltningsdomstol före den 1 januari 2009.

Av resursskäl som behandlas i nästa avsnitt i detta betänkande möter det betydande svårigheter att för närvarande bedöma det slutliga behovet av resurstillskott i de nya miljödomstolarna till följd av utredningens arbete. Det är därför inte lämpligt att ha ambitionen att miljödomstolarna ska vara rustade att vid ikraftträdandet av reglerna om den nya instansordningen för PBL-mål kunna ta emot även inneliggande målbalanser. Vidare är det rimligt att de mål som redan finns i domstolarna avgörs enligt de processuella förutsättningar som gällde när målen anhängiggjordes. Äldre bestämmelser bör därför gälla för de mål som redan finns vid domstolarna när de nya bestämmelserna träder i kraft.

3 Organisatoriska frågor

Utredningens bedömning: Den ändrade instansordningen för mål och ärenden enligt PBL medför att miljödomstolarna och Miljööverdomstolen kommer att behöva resursförstärkningar för att klara den ökade måltillströmningen. Vid samtliga miljödomstolar kommer det att behövas riktade utbildningsinsatser för att personalen ska ha goda förutsättningar att hantera de nya målen. Dessa utbildningsinsatser bör planeras äga rum hösten 2008. Det är också, för att tillgodose behovet av en effektiv och rättssäker handläggning, viktigt att det i miljödomstolarna och Miljööverdomstolen finns en organisation av fast beredningspersonal med erfarenhet av plan- och byggfrågor samt de övriga frågor som domstolarna har att hantera.

3.1 Handläggning m.m. hos regeringen samt i länsrätt och kammarrätt

I redogörelsen nedan avses med PBL-mål de ärenden och mål enligt PBL som enligt direktiven ska flyttas från regeringen och de allmänna förvaltningsdomstolarna till miljödomstolarna. Beslut enligt PBL, som får överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), beslut enligt 12 kap. PBL och vissa beslut som rör försvaret omfattas inte av den ändrade instansordningen och berörs således endast undantagsvis. Det är viktigt att hålla i minnet att det endast är en liten del av kommunernas beslut om rättsverkande planer och bygglov m.m. som överklagas. När det gäller planer är det i genomsnitt 15 procent av kommunernas beslut som överklagas och när det gäller bygglov är det i genomsnitt endast 5 procent av besluten som överklagas. Variationerna är dock stora inom landet.

3.1.1 Regeringen

En kommuns beslut i ärenden som avser rättsverkande planer, dvs. detaljplaner, fastighetsplaner och områdesbestämmelser, överklagas i dag till länsstyrelsen och därefter till regeringen. Detta är en speciallösning eftersom myndigheters beslut vanligtvis överklagas till förvaltningsdomstol. Till regeringen överklagas också vissa beslut enligt 12 kap. PBL och vissa beslut som rör försvaret. Sådana ärenden omfattas inte av utredningens uppdrag och ska således även fortsättningsvis handläggas enligt nuvarande ordning. Regeringen är alltså i dag sista instans vid prövning av rättsverkande planer. I dessa ärenden finns också en möjlighet att ansöka om rättsprövning hos Regeringsrätten.

Handläggningen av planärenden

Planärenden enligt PBL handläggs i Regeringskansliet på Miljödepartementets enhet för förvaltningsärenden, som även handlägger ärenden enligt bl.a. MB. På enheten finns en huvudman för miljöbalksärenden och en huvudman för PBL-ärenden. Bemanningen vid prövning av planärenden i Regeringskansliet utgörs av handläggare, huvudman/granskare, enhetschef och expeditions- och rättschef samt assistenter. Huvuddelen av arbetet utförs av handläggarna. Dessa har olika bakgrund. Enheten består av ett flertal jurister, varav ett fåtal har domarutbildning och är hovrätts- eller kammarrättsassessorer. En del är tingsmeriterade. Några har rekryterats från kommunal verksamhet, länsstyrelse eller någon annan statlig myndighet och har där arbetat med liknande frågor. Det har tidigare funnits handläggare med bakgrund som arkitekt och lantmätare. För närvarande är det åtta handläggare som arbetar med PBL-ärenden. Fem handläggare har PBL-ärenden som sin huvudsakliga sysselsättning och de övriga tre arbetar med både PBL-ärenden och miljöbalksärenden. Alla överklagade ärenden som kommer in från länsstyrelsen till enheten går först till huvudmannen för lottning. Därefter handläggs ärendena självständigt av respektive handläggare. Vid handläggningen tillämpas FL. Under handläggningstiden fungerar huvudmannen som rådgivare och fattar beslut om remisser. Vid behov diskuterar huvudmannen och handläggaren vilken ytterligare skriftväxling som behövs. Varje år översänds ca 25 ärenden till Boverket för yttrande. I några ärenden

inhämtas också yttrande från Riksantikvarieämbetet, Lantmäteriverket eller annan myndighet. Vissa ärenden kräver gemensam beredning med andra departement, framför allt närings- och kulturdepartementen. Detta är dock inte så vanligt i PBL-ärenden som vid beredning av regeringsbeslut i allmänhet. När handläggaren anser att ett ärende är färdigberett lämnas ett förslag till beslut till huvudmannen för granskning. När granskningen är avslutad föredras ärendet för expeditions- och rättschefen. Inför beslut vid regeringssammanträde föredras sedan ärendet vid en veckoberedning för miljöministern.

I ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, ska part som vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. I andra fall bestämmer myndigheten om handläggningen ska vara muntlig, se 14 § FL. Syn och muntlig förhandling i ett överklagat planärende förekommer i praktiken aldrig, även om det inte är ovanligt att den som överklagat ett planärende begär det. Däremot händer det att regeringen begär yttrande från Boverket om det bedöms värdefullt att Boverket besöker det aktuella planområdet för att göra en bedömning utifrån förhållandena på platsen. Det kan i detta sammanhang vara värt att notera att det inte heller vid länsstyrelsens prövning av överklagade planärenden är särskilt vanligt med syn och muntlig förhandling. Andelen planärenden som hos länsstyrelserna avgörs efter syn uppgår till som högst 5–6 procent per år.

Antal planärenden och handläggningstider

Omkring 60 procent av de till regeringen överklagade planärendena avgörs inom sex månader och ytterligare ca 30 procent avgörs inom ett år. Antalet till regeringen inkomna planärenden, utom ärenden enligt 12 kap. PBL, uppgick under åren 2004–2006 till i genomsnitt 295 per år. I slutet av 1990-talet och under de första åren av 2000-talet ökade antalet inkomna sådana planärenden marginellt. Det skedde emellertid en markant ökning från 2003 till 2004, då antalet ärenden ökade från 188 till 252.

Grunder som åberopas när beslut om rättsverkande planer överklagas

Det är i princip klagandens invändningar som utgör ramen för regeringens prövning. Regeringsrätten har i ett avgörande om rättsprövning (RÅ 1994 ref. 39) behandlat frågan om besvärspövningens omfattning enligt PBL och då uttalat bl.a. följande.

PBL innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen begränsar möjligheterna för den som har klagorätt i en viss fråga att åberopa olika grunder till stöd för ett överklagande i frågan. --- Det materiella innehållet i PBL:s regelsystem kan emellertid leda till att prövningen ändå i realiteten blir mycket begränsad. Lagen bygger på principen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt i frågor som rör bl.a. riktlinjerna för markanvändningen inom kommunen. En konsekvens av detta är att den statliga kontroll som besvärspövningen innefattar i många fall bör stanna vid en prövning av om ett överklagat kommunalt beslut ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen.

Den övervägande delen av överklagade planärenden rör enskilda som har överklagat kommunens beslut och en relativt stor del av ärendena har en begränsad omfattning och betydelse. Det är vanligt att överklagandena innehåller formella invändningar mot handläggningen av planärendena eller invändningar som handlar om de klagandes enskilda intressen. Formella fel som åberopas kan gälla invändningar mot tillämpningen av reglerna för enkelt planförfarande eller att samråd inte har skett med dem som kan anses berörda. I de fall allmänna intressen åberopas är grunderna för överklagandena av skiftande karaktär. Det kan handla om farhågor om att ett genomförande av planen innebär ökad trafik eller stor miljöpåverkan. Avsaknad av eller brister i miljökonsekvensbeskrivningar är också vanliga grunder för överklaganden. När det gäller enskilda intressen är de vanligaste grunderna för överklagande att den planerade byggnationen påverkar närområdet på olika sätt, t.ex. genom minskat försäljningsvärde, begränsad utsikt eller att motstående enskilda intressen inte har beaktats i tillräcklig omfattning. Ärenden om fastighetsplaner och områdesbestämmelser är mindre vanliga. När sådana beslut överklagas åberopas ofta samma typ av grunder som vid överklagande av detaljplaner. Eftersom formella invändningar mot handläggningen av planärenden är mycket vanliga i överklaganden, utgör granskningen av sådana invändningar en mycket betydande del av prövningen hos

regeringen. Den vanligaste orsaken till att ett planbeslut upphävs är också att det innehåller formella brister. Regeringsrätten har i några fall vid rättsprövning gjort strängare bedömningar av formella brister än vad regeringen gjort i de prövade ärendena (se t.ex. RÅ 1991 ref. 85 och 93 samt RÅ 1996 ref. 88). Regeringsrätten har också gjort en generösare bedömning av vilka som har rätt att överklaga planbeslut (RÅ 1991 ref. 80). Det kan nog allmänt sägas att regeringen, bl.a. mot bakgrund av Regeringsrättens prövning, successivt också kommit att se strängare på formella brister än vad som kanske var fallet under PBL:s första år.

3.1.2 Länsrätt

De beslut enligt PBL i byggfrågor (bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked samt ärenden om påföljder och ingripanden) som efter länsstyrelsens prövning inte överprövas av regeringen, överklagas i dag till allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätt. Flertalet beslut som fattas av kommunerna med stöd av PBL överklagas först till länsstyrelsen och därefter till länsrätt. Frågor om tilläggsavgift enligt 10 kap. PBL prövas dock direkt av länsrätt på talan av byggnadsnämnden. Den övervägande delen (drygt 80 procent) PBL-mål i länsrätt avser byggnads mål i allmänhet, varav de flesta avser mål om bygglov, och resten avser mål enligt 10 kap. PBL, dvs. mål om påföljder och ingripanden.

I de allmänna förvaltningsdomstolarna tillämpas FPL i mål enligt PBL. Länsrätt är som huvudregel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Om ett mål i länsrätt är av enkel beskaffenhet kan det i sak avgöras av en lagfaren domare ensam, s.k. E-mål. Enligt uppgifter avgörs 15–50 procent av PBL-målen av en domare ensam. Detta sker framför allt när det är fråga om rättsliga bedömningar, t.ex. när en byggnadsåtgärd är uppenbart planstridig, när ett överklagande ska avvisas eller när ett mål ska avskrivas. När privata intressen står mot varandra avgörs dock målen i princip alltid med fullsuttent rätt. Detta gäller framför allt när ett mål avgörs efter muntlig förhandling och syn. Trots det relativt stora antalet E-mål i vissa länsrätter är det, vid en jämförelse med andra måltyper, ytterst få PBL-mål som återförvisas från kammarrätterna av det skälet att målet borde ha avgjorts med fullsuttent rätt.

Handläggningen av mål i länsrätterna

Länsrätterna är organiserade på olika sätt. Vissa har kvar rotel-systemet, medan andra har övergått till en organisation utan rotlar. Det sätt på vilket målen bereds skiljer sig därför i viss mån åt mellan domstolarna, t.ex. om det är domare eller föredragande som ansvarar för beredningen av målen. När målen är klara för avgörande, dvs. när skriftväxling och andra förberedande åtgärder är avslutade, är det dock i de flesta länsrätter oftast föredragande som tar över handläggningen av målen. Föredragandena kan vara länsrättsnotarier. Dessa är nyutexaminerade jurister som direkt efter sina studier gör en tvåårig utbildningstjänstgöring vid domstolen. Det kan också vara fast anställda föredragande. De föredragande som är fast anställda är vanligtvis jurister och de har ofta varit notarier i länsrätt. Vissa har tidigare arbetat vid någon myndighet, t.ex. Skatteverket, Försäkringskassan eller länsstyrelse. Det är inte ovanligt att föredragandena är specialiserade inom vissa områden. De utför större delen av arbetet vid beredningen av målen. Specialiserade föredragande medför att domarna avlastas en stor del av beredningsarbetet. Beroende på domstolens organisation har varje domare 1–3 föredragande till sitt förfogande. Hur stor andel av föredragandena som är fast anställda varierar mellan domstolarna. Även om det händer att en domare själv bereder målen och föredrar dem, är det vanligtvis föredragandena som skriver förslag till dom och föredrar mål för rätten.

En inte helt oväsentlig skillnad mellan FL, som tillämpas vid regeringens handläggning av planärenden, och FPL är utformningen av respektive lags bestämmelser om muntlig handläggning. Som framgår av 14 § FL (se avsnitt 3.1.1) finns det relativt stora möjligheter för den beslutande myndigheten att underlåta muntlig handläggning i ett överklagat ärende. Enligt FPL ska i kammarrätt och länsrätt hållas muntlig förhandling, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är onödig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Även om detta visserligen inte innebär någon ovillkorlig rätt till muntlig förhandling, krävs noggranna överväganden för att domstolen ska kunna underlåta att förordna om muntlig förhandling. I genomsnitt avgjordes 18 procent av samtliga mål i länsrätterna efter muntlig förhandling år 2002. Med stöd av FPL kan rätten, på eget initiativ eller efter yrkande av part, besluta att hålla syn på stället för t.ex. besiktning av fastighet eller plats. I PBL-mål är det vanligtvis så att en part yrkar att rätten

håller syn på platsen och att rätten i samband med synen håller muntlig förhandling. Det har inte gått att få fram några tillförlitliga aktuella uppgifter om omfattningen av syneförrättningar och muntliga förhandlingar i enbart PBL-mål i länsrätterna. Utifrån uppgifter som lämnats av domare i länsrätt kan det dock med fog uppskattas att andelen syneförrättningar, vilka i normalfallet företas i kombination med muntlig förhandling, i PBL-mål uppgår till närmare 20 procent per år. Det är mycket ovanligt att länsrätterna avslår yrkanden om syn och muntlig förhandling i PBL-mål, om inte saken är uppenbar.

Antal PBL-mål och handläggningstider

När det gäller handläggningstiderna i länsrätterna framgår av statistik från Domstolsverket att det går relativt snabbt att få ett PBL-mål avgjort. Den genomsnittliga omloppstiden, dvs. tiden från målens inkommandedatum till avgörandedatum, för PBL-mål i länsrätterna uppgick under åren 2004–2006 till drygt fem månader. Omloppstiderna är generellt något längre vid prövning av frågor om påföljder och ingripanden än vid prövning av byggnadsmål i allmänhet.

Länsrätterna avgör totalt 90 000–100 000 mål per år. Under åren 2004–2006 avgjorde länsrätterna drygt 1 700 PBL-mål per år. Antalet inkomna PBL-mål hos länsrätterna under samma period uppgick till i genomsnitt 1 821. Det kan noteras att antalet inkommande PBL-mål i länsrätterna minskade i medeltal från 1 895 år 2005 till 1 772 år 2006.

Grunder som åberopas när beslut enligt PBL överklagas

De grunder som åberopas vid överklagande skiljer sig åt beroende på vilken typ av beslut som överklagas.

När det gäller överklagande av *bygglov inom detaljplanelagt område* anges ofta formella fel, t.ex. att en granne inte beretts tillfälle att yttra sig. Är det inte fråga om formella felaktigheter som åberopas kan det vara fråga om åtgärden strider mot det s.k. anpassningskravet i 3 kap. 1 § PBL. Bestämmelsen innebär att byggnader ska placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden samt till natur- och

kulturvärdena på platsen. Byggnader ska enligt detta krav också ha en yttre form och färg som är estetiskt tilltalande, lämplig för byggnaderna som sådana och som ger en god helhetsverkan. Frågan om olägenheter på grund av byggnation i enlighet med ett bygglov aktualiseras ofta i samband med överklaganden. Domstolen får då pröva om åtgärden uppfyller det s.k. omgivningskravet i 3 kap. 2 § PBL. Kravet innebär bl.a. att byggnader ska placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Beslut överprövas ofta för att bedöma graden av olägenhet för den klagande. En annan vanlig grund för överprövning av bygglov inom detaljplanelagt område är att den sökta åtgärden påstås utgöra en sådan mindre avvikelse från planen som är förenlig med planens syfte. Beslut om rivningslov och marklov är ovanliga och överklagas inte heller i någon större utsträckning. Överprövningen av sådana beslut avser ofta om kommunen haft fog för sitt beslut.

I likhet med överklagade bygglov inom detaljplanelagt område överklagas ofta ett *bygglov utanför detaljplanelagt område* med motiveringen att lovet strider mot de bestämmelser som nyss nämnts i 3 kap. PBL. För vissa ansökningar om bygglov utanför detaljplanelagt område sker också prövningen gentemot 2 kap. PBL, där det anges vilka allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och lovgivning. I detta kapitel finns kopplingar till MB:s 3 och 4 kap., dvs. de s.k. hushållningsbestämmelserna inklusive riksintressen och skyddade områden. Koppling finns också till bestämmelserna i 5 kap. MB om miljö kvalitetsnormer. Det innebär att klaganden kan hävda bl.a. att lovet strider mot riksintressen, att marken inte är lämpad för ändamålet med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller att lovet av andra skäl strider mot 2 kap. PBL. Regeringen ansvarade för prövningen gentemot 2 kap. fram till den 1 juli 2003. Prövningen i denna del är således ganska ny för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Som regeringen dock konstaterade i propositionen som låg till grund för ändringarna (prop. 2002/03:27) handlar det framför allt för domstolarna om att pröva rättsfrågor också beträffande dessa delar av besluten. De grunder som åberopas och den överprövning som sker är i huvudsak desamma som för bygglov inom detaljplanelagt område.

Med stöd av 9 kap. PBL fattas beslut som avser *byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll*. Vissa beslut enligt kapitlet får överklagas, t.ex. beslut om kontrollplan. Ett sådant beslut kan överklagas t.ex. av

den anledningen att byggherren anser att kontrollen är alltför omfattande eller att särskilda sakkunniga inte behövs. Gränsen för vilka beslut som kan fattas med stöd av 9 kap. är oklar. Överprövningens omfattning får dock antas ligga inom ramen för den ordinära överprövningen i förvaltningsdomstol. Det innebär att prövningen framför allt avser om det mot bakgrund av vad den klagande anfört finns skäl att bifalla överklagandet. Det är mycket ovanligt att beslut enligt 9 kap. PBL överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I 10 kap. PBL regleras *påföljder och ingripanden vid överträdelser*. Byggnadsnämnden kan fatta beslut om förbud mot fortsatt byggnadsarbete, bl.a. om det är uppenbart att arbetet strider mot lagen. Byggnadsnämnden kan också besluta om byggnadsavgift om någon utan lov utför en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov. Dessutom kan byggnadsnämnden vid vite förelägga fastighetsägare att vidta rättelse eller ställa krav på konkreta åtgärder, såsom rivning om någon byggt utan lov. I dessa fall avser överprövningen framför allt om det funnits grund för ingripande eller påföljder. Om någon utan lov utför åtgärd som kräver lov, ska i vissa fall förutom byggnadsavgift också tas ut en tilläggsavgift. Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän förvaltningsdomstol på talan av byggnadsnämnden. Domstolens prövning i dessa mål avser oftast om det finns särskilda skäl för att sätta ned eller efterge en avgift.

3.1.3 Kammarrätt

För prövning i kammarrätt av PBL-mål krävs prövningstillstånd. Kammarrätt är vid behandling av frågor om prövningstillstånd domför med två ledamöter, om de är ense om slutet. Vid prövning i sak är kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter. Nämndemän ingår inte i kammarrätt vid prövning av PBL-mål. Den övervägande delen (ca 85 procent) inkomna PBL-mål i kammarrätterna avser byggnads mål i allmänhet, varav mål om bygglov är vanligast.

Handläggningen av mål i kammarrätterna

Liksom länsrätterna är kammarrätterna organiserade på olika sätt. Till skillnad från länsrätterna är det dock i kammarrätterna vanligt att domare avgör vilka åtgärder som ska vidtas med ett mål under beredningen. Arbetet kan t.ex. vara organiserat så att ett mindre antal domare ansvarar för beredningen av alla mål på en avdelning, ibland med en uppdelning mellan olika måltyper. I mål där det krävs prövningstillstånd är det ovanligt att det behövs några ytterligare åtgärder än en kontroll av att de formella kraven för överklagande är uppfyllda. Denna kontroll sköts vanligtvis av kanslipersonalen. Det är mycket ovanligt att kammarrätten håller muntlig förhandling eller syn i ett mål innan frågan om prövningstillstånd är avgjord. När målen är klara för avgörande i frågan om prövningstillstånd lämnas de vanligtvis till föredragandena, dvs. fiskaler och fast anställda föredragande, som bereder målen och föredrar dem för rätten. Det händer också att målen bereds av ordinarie domare eller kammarrättsassessorer. Om kammarrätten beslutar att meddela prövningstillstånd i ett mål fortsätter beredningen. När denna är avslutad prövas målet i sak, efter endera föredragning eller muntlig förhandling. I den mån det är möjligt avgörs målen med samma ledamöter eller åtminstone med samma referent som vid avgörandet av frågan om prövningstillstånd. Vid sakprövningen är det vanligtvis en föredragande som skriver förslag till dom och föredrar ett mål för rätten. Föredragandena, som vanligtvis är fast anställda, är ofta specialiserade inom vissa områden och utgör därför en viktig del i beredningen av målen. Genom deras medverkan avlastas domarna en stor del av det förberedande arbetet med målen, vilket medför att domarrollen kan renodlas. Föredragandenas bakgrund varierar, men i stort sett samtliga är jurister. Många har tidigare arbetat vid länsrätt eller vid någon annan myndighet, t.ex. Skatteverket, Försäkringskassan eller länsstyrelsen. Vissa har bakgrund som jurister i allmän domstol eller från privat verksamhet.

Inte heller för kammarrätterna har det gått att få fram några tillförlitliga aktuella uppgifter om omfattningen av syneför rättningar och muntliga förhandlingar i enbart PBL-mål. Uppgifter från åren 1998 och 1999 visar att muntlig förhandling, i regel i kombination med syn, ägde rum i 26 procent av de mål som prövades i sak i kammarrätterna. Utifrån dessa uppgifter samt uppgifter från åren 2001 och 2002 bedömde PBL-kommittén att

20–25 procent av PBL-målen som prövas i sak i kammarrätterna avgörs efter muntlig förhandling. Uppgifter från kammarrätterna visar att andelen mål som avgörs efter syn och muntlig förhandling även under senare år uppgår till omkring en femtedel av de mål som prövas i sak.

Antal PBL-mål och handläggningstider

När det gäller handläggningstiderna i kammarrätterna framgår av statistik från Domstolsverket att det går relativt snabbt att få ett PBL-mål avgjort. Den genomsnittliga omloppstiden, dvs. tiden från målens inkommandedatum till avgörandedatum, för PBL-mål i kammarrätterna uppgick under åren 2004–2006 till drygt fem månader. Det kan noteras att omloppstiderna för samtliga kammarrätter generellt är längre när det gäller avgörande av mål enligt 10 kap. PBL och att omloppstiderna för övriga PBL-mål kan skilja uppemot ett halvår mellan de olika kammarrätterna.

Statistik från åren 2001 och 2002 visar att i genomsnitt nära 50 procent av länsrätternas avgöranden överklagades till kammarrätterna. Under samma period avgjorde kammarrätterna knappt 525 PBL-mål per år. Av dessa avgjordes ca 20 procent efter meddelat prövningstillstånd. Antalet inkomna PBL-mål under åren 2004–2006 uppgick till i genomsnitt 776, varav i medeltal 19 procent avgjordes efter meddelat prövningstillstånd. Dessa år överklagades i genomsnitt 45 procent av länsrätternas avgöranden och kammarrätterna avgjorde i genomsnitt 813 PBL-mål per år. Värt att notera är att medeltalet inkomna och avgjorda mål i kammarrätterna har ökat under 2000-talet. Exempelvis har medeltalet avgjorda mål ökat från 546 per år under åren 1998–2000 till 813 mål per år under åren 2004–2006.

Regeringsrätten

I medeltal överklagades knappt 45 procent av kammarrätternas avgöranden i PBL-mål under åren 2004–2006 till Regeringsrätten. Av dessa var det i genomsnitt endast 1,5 procent som prövades i sak. Den genomsnittliga omloppstiden för PBL-mål i Regeringsrätten under denna period uppgick till drygt 14 månader. I denna tid är samtliga mål inräknade, dvs. även de mål där prövnings-

tillstånd meddelats. Handläggningstiden har minskat med ungefär två månader från 2004 till 2006. I Regeringsrätten tar det normalt, sett som genomsnitt av alla typer av mål, något mer än sju månader för att få besked om prövningstillstånd ges eller inte.

3.2 Handläggning m.m. i miljödomstol och Miljööverdomstolen

Ärenden enligt MB som inleds i en kommun eller en förvaltningsmyndighet överprövas av miljödomstolarna och därefter Miljööverdomstolen. Vid överklagande av sådana mål krävs prövningstillstånd i Miljööverdomstolen, som också är sista instans. Andra domar och beslut av Miljööverdomstolen får, om inte annat är föreskrivet, överklagas hos Högsta domstolen. Genom en ändring i 23 kap. 1 § andra stycket MB som träder i kraft den 1 november 2008 kommer det att krävas prövningstillstånd vid överklagande till Miljööverdomstolen av samtliga domar och beslut av miljödomstolarna. Bestämmelserna i FPL tillämpas i miljödomstolarna i de mål som överklagats dit och vid prövning av utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet samt vid överklagande av sådana mål till Miljööverdomstolen. Vid handläggningen av ärenden tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden. Vid prövning av övriga mål tillämpas i huvudsak vad som i rättegångsbalken är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol samt de särskilda bestämmelserna i 22 kap. MB om handläggningen av ansökningsmål.

3.2.1 Miljödomstol

De tingsrätter som regeringen bestämmer ska vara miljödomstolar. Tingsrätterna i Umeå, Östersund, Nacka, Växjö och Vänersborg är miljödomstolar. Dessa tingsrätter är också fastighetsdomstolar. Vid samtliga miljödomstolar handlägger personalen vid miljödomstolen även fastighetsmål. I fastighetsdomstolarna ingår bl.a. tekniska ledamöter, s.k. fastighetsråd.

Sammansättning och domförhet

Miljödomstolen består av en ordförande, som ska vara lagfaren domare i tingsrätten, ett miljöråd samt två sakkunniga ledamöter. 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 bestämmer med hänsyn till målets beskaffenhet om den andre sakkunnige ska ha erfarenhet av industriell eller kommunal verksamhet. I mål som överklagats till miljödomstol och vid prövning av utdömmande av vite efter särskild ansökan av myndighet är miljödomstol som huvudregel domför med ordföranden och ett miljöråd. Vid avgörande i sak av tillståndsfrågor ska miljödomstolen bestå av ordföranden, ett miljöråd och två sakkunniga ledamöter. Domförheten varierar således beroende på vilken typ av mål eller ärende som ska handläggas. Miljödomstolen är dock aldrig domför med endast en lagfaren domare ensam.

Ordförande i miljödomstolen utses av tingsrätten. I likhet med vad som gäller för rådmän anställs även miljöråd och fastighetsråd med fullmakt genom beslut av regeringen efter förslag av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Sakkunniga ledamöter i miljödomstol förordnas av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Såväl miljöråden som fastighetsråden anställs gemensamt för de tingsrätter som är miljödomstol eller fastighetsdomstol. Domstolsverket beslutar vid vilken tingsrätt ett miljöråd eller fastighetsråd företrädesvis ska ha sin tjänstgöring förlagd och vid vilka tingsrätter miljörådet eller fastighetsrådet därutöver ska tjänstgöra. De tingsrätter som berörs bestämmer sedan hur tjänstgöringen ska fördelas mellan tingsrätterna. 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 vid behov utnyttja denna kompetens genom att utse fastighetsråd att tjänstgöra vid avgörandet av vissa miljömål.

Miljödomstolarnas bemanning

Miljödomstolarna har för närvarande följande bemanning.

Vid Nacka tingsrätt handläggs miljö- och fastighetsmålen på 2 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 samtliga överklagade utskökningsärenden för Stockholms län. Fastighetsråden tjänstgör även vid andra domstolar.

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.

Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, som också är fastighetsdomstol, leds av en chefsrådman och är indelad i 2 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.

Miljödomstolen vid Växjö tingsrätt är indelad i 5 rotlar, var och en med en rådman som chef. Vid miljödomstolen tjänstgör 5 miljöråd som delar förstainstansmålen mellan sig med utgångspunkt i respektive miljöråds specialområde (en miljörådstjänst delas med Vänersborgs tingsrätt). För beredning av mål finns 4 beredningsjurister. I miljödomstolen finns 4 domstolssekreterare. Fastighetsmålen är fördelade på 4 rotlar. För dessa mål finns ett fastighetsråd som även tjänstgör i fyra andra fastighetsdomstolar.

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

Handläggningen av mål i miljödomstolarna

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 de s.k. 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.

Antal mål och handläggningstider

En jämförelse mellan handläggningstider i miljödomstolarna och länsrätterna utvisar att det normalt tar något längre tid, ca tre månader mer, att få ett mål avgjort i miljödomstol än ett PBL-mål i länsrätt. I detta sammanhang måste beaktas att handläggningstiderna i de olika domstolarna inte är helt jämförbara, bl.a. för att det är svårt att jämföra komplexiteten i de olika måltyperna. Hur respektive domstol väljer att prioritera påverkar också 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 2004 till 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. första instansmål färre än antalet överklagade mål. Det bör också noteras att varken miljödomstolsmålen eller fastighetsdomstolsmålen omfattas av de av regeringen fastställda s.k. verksamhetsmålen. Det har troligen medfört att dessa mål-kategorier inte har någon framträdande plats varken i Domstolsverkets årsredovisning eller i de olika domstolarnas budgetunderlag.

3.2.2 Miljööverdomstolen

Domförhet

Svea hovrätt är Miljööverdomstol. Miljööverdomstolen är vid behandling av frågor om prövningstillstånd domför med tre lagfarna domare. Ett miljöråd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna ledamöterna. Vid prövning i sak är domstolen som huvudregel domför med fyra ledamöter, varav minst tre ska vara lagfarna. Liksom i miljödomstolarna förordnas fastighetsrådet som miljöråd vid avgörandet av vissa miljömål. Miljööverdomstolens personal arbetar även med fastighetsmål och tvistemål. Dessa mål utgör ungefär en tredjedel av det totala antalet mål som handläggs vid domstolen.

Bemanning och handläggningen av mål

Vid Miljööverdomstolen arbetar i dag 31 personer varav 7 är kanslipersonal. Den dömande personalen består av 1 lagman, 8 hovrättsråd, 4 miljöråd, 1 fastighetsråd och 2 adjunkter. Ett hovrättsråd fungerar som beredningschef. Därutöver finns 2 hovrättsfiskaler och 6 föredragande som bereder målen. Föredragandenas bakgrund varierar över tiden men de flesta är jurister

med notariemeritering från tingsrätt eller länsrätt. Vissa har efter notarietjänstgöringen arbetat en tid i någon av miljödomstolarna. De flesta föredragandena har tidigare haft arbeten med miljörettslig anknytning, t.ex. vid Naturvårdsverket eller någon annan statlig myndighet, advokatbyrå eller Miljödepartementet. Det finns även föredragande med bakgrund som kammarrättsassessorer. Föredragandena bereder i stort sett samtliga mål i samråd med beredningschefen. I vissa mål, framför allt när det gäller de s.k. ansökningsmålen, sker beredningen i samråd även med ett av miljöråden. Vanligtvis fördelas ansökningsmålen mellan miljöråden redan när de kommer in till domstolen. Även om det i viss mån är målens karaktär som styr miljörådets medverkan, är det inte ovanligt att de i samtliga måltyper deltar när frågan om prövningstillstånd ska avgöras. Om prövningstillstånd beviljas, lämnas målet åter till beredningsorganisationen för fortsatt beredning. I den mån det är möjligt avgörs målen med samma ledamöter eller åtminstone med samma referent som vid avgörandet av frågan om prövningstillstånd. Oavsett vilken typ av mål det gäller är det normalt föredragandena som föredrar mål för rätten och skriver förslag till dom. Det händer också att hovrättsråd eller miljöråd föredrar mål och skriver domsutkast, vilket sker t.ex. om det är påkallat med anledning av målets karaktär eller om det helt enkelt av praktiska skäl är lämpligast.

Antal mål och handläggningstider

Den genomsnittliga omloppstiden, dvs. tiden från målens inkommandedatum till avgörandedatum, i Miljööverdomstolen uppgick under åren 2004–2006 till knappt sex månader. De mål som är ansökningsmål i miljödomstol har i genomsnitt en nästan dubbelt så lång handläggningstid, ca 10 månader, än övriga mål i Miljööverdomstolen. Dessa mål, som i dag inte kräver prövningstillstånd vid överklagande, utgör ca 15 procent av det totala antalet inkommande mål till Miljööverdomstolen. Prövningstillstånd krävs dock vid överklagande av mål som inletts i en kommun eller en förvaltningsmyndighet, s.k. överklagandemål. Dessa mål utgjorde i genomsnitt omkring 70 procent av samtliga mål som under åren 2004–2006 kom in till Miljööverdomstolen.

Under åren 2001–2002 avgjorde Miljööverdomstolen i genomsnitt knappt 400 mål inklusive va-mål, dvs. mål som överklagas från

Statens va-nämnd enligt numera lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Antalet avgjorda mål har därefter ökat successivt och uppgick till 493 under år 2006. Statistik från åren 2004–2006 visar att ca 30 procent av miljödomstolarnas avgöranden för vart och ett av åren överklagades till Miljööverdomstolen. Antalet inkomna mål uppgick under perioden till i genomsnitt 486 per år. Det kan noteras att de inkommande målen ökade från 2004 till 2006 med 64 mål, dvs. från 467 till 531 mål.

3.3 Miljödomstolarnas och Miljööverdomstolens handläggning av PBL-mål

Utgångspunkten för detta delbetänkande är att föreslå de regler och organisationsförändringar som behövs för att de *nwovarande* miljödomstolarna ska kunna hantera PBL-målen. En överföring av PBL-målen enligt direktiven kommer att medföra en ökning av antalet mål till miljödomstolarna. Därigenom kommer även resursbehovet att öka. I sammanhanget måste emellertid beaktas att utredaren i ytterligare ett delbetänkande ska lämna förslag till bl.a. de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter. Denna ordning kommer att medföra att ansökningsmålen försvinner från miljödomstolarna. Samtidigt ska, på grund av samordningen enligt våra direktiv av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna, ett antal fastighetsmål tillföras organisationen. Av naturliga skäl är det därför i detta skede svårt att ens med något mått av säkerhet uppskatta det slutliga resursbehovet hos miljödomstolarna, dvs. om förslagen i sin helhet genomförs.

Eftersom det är vår målsättning att detta betänkande ska stå på egna ben, dvs. det ska kunna genomföras oavsett utfallet av kommande betänkanden, krävs emellertid redan nu en uppskattning av fördelningen av PBL-målen mellan miljödomstolarna samt en analys av kompetens- och resursbehovet med anledning av den nya instansordningen.

3.3.1 Uppskattning av fördelningen av mål och ärenden enligt PBL mellan miljödomstolarna

Miljödomstolarna har en indelning i domsområden som inte bygger på kommun- eller länsindelning utan på vattensystemens avrinningsområden. Arbetsunderlaget mellan domstolarna är i dag ojämnt fördelat. En överföring av PBL-mål till miljödomstolarna utifrån länsrätternas domsområden, som bygger på länsindelning, skulle innebära att arbetsunderlaget i miljödomstolarna även i fortsättningen blir ojämnt fördelat. Eftersom överflyttningen av PBL-mål enligt direktiven ska ske till de nuvarande miljödomstolarna, finns det i detta skede inte utrymme för att föreslå några förändringar vad gäller miljödomstolarnas domkretsar och fördelningen av mål mellan domstolarna. För att få en bild av hur fördelningen av PBL-mål till miljödomstolarna kan förmodas bli, ligger det därför närmast till hands att utgå från en fördelning av länsrätternas totala antal inkomna PBL-mål mellan de olika miljödomstolarna. Fördelningen av länsrätternas mål baseras då på var länsrätterna (och i de flesta fall länsstyrelserna) har sina kansliorter i förhållande till miljödomstolarnas domkretsindelning. Detsamma gäller fördelningen av de planärenden som i dag överklagas till regeringen. Fördelningen av planärendena mellan miljödomstolarna har alltså sin utgångspunkt i antalet ärenden som kommit in från respektive län varefter länsstyrelsernas kansliorter styr till vilken miljödomstol ärendena fördelats. 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.

När det gäller inkomna PBL-mål till de allmänna förvaltningsdomstolarna varierar ärendemängden mellan åren. Det finns därför en viss osäkerhet när det gäller att bedöma antalet mål som kan komma att överklagas till respektive miljödomstol. Under åren 2004–2006 uppgick antalet inkomna PBL-mål hos länsrätterna till 1 806, 1 895 respektive 1 772, dvs. totalt sett en minskning under perioden. Detsamma gäller för kammarrätterna, där antalet inkomna PBL-mål minskade från 2004 till 2006 med 48 mål (från 811 till 763 mål). Det är utifrån dessa siffror dock svårt att säga att den allmänna tendensen är att målen minskar. För att få ett så rättvisande resultat som möjligt baseras uppskattningen av antalet och andelen inkomna PBL-mål per år och miljödomstol därför på

ett genomsnitt av antalet inkomna mål per år under åren 2004–2006 hos respektive länsrätt och kammarrätt. Även om tendensen när det gäller regeringen utvisar en ökning av antalet inkomna plan-ärenden har beräkningen gjorts på samma sätt som för domstolarna, dvs. beräkningen utgår från ett genomsnitt av antalet inkomna ärenden under åren 2004–2006. När det gäller de PBL-mål som i dag handläggs av länsrätterna utgår beräkningarna från 1 821 inkomna mål per år. Det motsvarar summan av antalet inkomna mål i genomsnitt till respektive länsrätt under åren 2004–2006. Vid beräkningarna av fördelningen av regeringens plan-ärenden används siffran 295 ärenden per år. Totalt är det alltså 2 116 mål per år som ska fördelas mellan de fem miljödomstolarna (se bilaga 2 till detta betänkande). En fördelning enligt ovan får 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 inkommande 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 (se bilaga 2 till detta betänkande). 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 är svår att uppskatta, men kan antas uppgå till i vart fall ca hälften av de planärenden som i genomsnitt kom in till regeringen under åren 2004–2006, dvs. ca 148 överklaganden. Detta innebär att ungefär 920 PBL-mål kan förväntas överklagas till Miljööverdomstolen varje år.

3.3.2 Organisation för att handlägga PBL-målen

Prövningen av beslut om rättsverkande planer

Handläggningen av överklagade planärenden innebär främst en överprövning av förenligheten med gällande rätt i vid bemärkelse. Prövningen ska alltså i huvudsak inriktas på om planärendet handlagts på ett formellt riktigt sätt och om de avvägningar som kommunen gjort mellan enskilda intressen och motstående allmänna eller enskilda intressen är skäliga. Det är vanligt att överklaganden av planärenden innehåller formella invändningar mot handläggningen eller invändningar som handlar om de klagandes enskilda intressen. Den vanligaste orsaken till att ett planbeslut upphävs är att det innehåller formella brister. I den övervägande delen av planärendena är det således framför allt juridisk kompetens som behövs vid överprövningen. Såsom en del remissinstanser, som yttrat sig över PBL-kommitténs betänkanden, påpekat kan det vid prövningen av vissa planärenden utöver juristkompetensen också behövas annan särskild sakkunskap. Vi har i avsnitt 2.3.2 föreslagit att miljørådets kompetens breddas. Om så sker blir det möjligt för miljödomstolarna att möta de nya krav som prövningen av PBL-målen ställer. Ett annat alternativ är att rätten, i de fall särskild kompetens bedöms nödvändig för målets avgörande, utnyttjar möjligheten att inhämta yttrande från myndighet, tjänsteman eller den, som eljest har att gå till handa med yttrande i ämnet, eller anlita annan sakkunnig i frågan (se 24 § FPL). Exempel på sådana myndigheter med särskild sakkunskap är

Boverket, Lantmäteriverket och Riksantikvarieämbetet. Samtliga miljödomstolar är samlokaliserade med fastighetsdomstolar och utnyttjar redan i dag möjligheten att utse fastighetsråd att tjänstgöra vid avgörandet av vissa miljömål. Fastighetsrådets kompetens kan förväntas komma till nytta även vid prövningen av PBL-mål.

Prövningen av andra beslut enligt PBL

När det gäller de PBL-mål som i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol måste man hålla i minnet att dessa domstolars sammansättning inte innefattar några sakkunniga ledamöter med specialistkunskaper inom plan- och byggområdet. PBL-målen avgörs i länsrätten av en lagfaren domare och tre nämndemän eller av en lagfaren domare ensam. Prövningen av kommunens beslut enligt PBL innebär i många fall en rättslig prövning av beslutet, dvs. en prövning av om det kommunala beslutet ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. I likhet med vad som gäller för planärendena är det således framför allt juristkompetens som behövs vid prövningen av dessa PBL-mål. I frågor där särskild kompetens skulle bedömas nödvändig för målets avgörande har ju rätten möjlighet att remittera målet till en myndighet eller förordna om sakkunnig.

Beredningsorganisationen

Med hänsyn till att en helt ny målgrupp tillförs är det nödvändigt att miljödomstolarna erhåller kunskap om plan- och bygglagstiftningen. Redan i dag är i princip samtliga föredragande jurister och i vissa miljödomstolar finns föredragande med erfarenhet från länsrätt eller länsstyrelsen. Trots detta är det förmodligen nödvändigt med en förstärkning av beredningsorganisationens kompetens med anledning av den nya instansordningen. Eftersom det krävs erfarenhet av ett förhållandevis komplext regelverk är fast anställda föredragande att föredra framför notarier, även om notarier i utbildningssyfte bör få viss inblick i hanteringen. Beredningspersonalens kompetens kommer att ha stor betydelse i inledningsskedet när PBL-målen är nya för miljödomstolarna. Även på lång sikt är det viktigt att arbeta för en organisation med fast anställda föredragande i miljödomstolarna med erfarenhet av plan-

och byggfrågor samt miljöfrågor. Förutom att specialiserade föredragande kan avlasta domarna utgör de också grunden för en effektiv och rättssäker handläggning. Specialiserade föredragande kommer t.ex. att utgöra en viktig del i beredningen av de mål som avgörs av en lagfaren domare ensam. Denna personalkategori bör därför utgöra navet i hanteringen. En möjlig lösning är riktade rekryteringsinsatser för att få föredragande med bakgrund från exempelvis förvaltningsdomstol eller länsstyrelsen att söka anställning vid miljödomstolarna.

Behovet av utbildningsinsatser

Även om det i de flesta PBL-mål är juristkompetens som behövs vid prövningen av målen, kommer det för den redan befintliga personalen att behövas utbildningsinsatser för att domstolarna ska vara väl förberedda när den nya instansordningen träder i kraft. Det bör ankomma på Domstolsverket att vidta dessa åtgärder snarast efter det att den nya instansordningen har beslutats. Med den tidsplan som nu kan förutses bör de särskilda utbildningsinsatserna planeras till hösten 2008.

Miljöråden och de sakkunniga ledamöterna

Överflyttningen av PBL-målen till miljödomstolarna ska enligt direktiven göras till de nuvarande miljödomstolarna. Även om miljödomstolarna med all säkerhet kommer att ha stor nytta av miljörådets och de sakkunniga ledamöternas specialistkunskaper, kommer det i de flesta PBL-mål att vara en annan typ av kompetens som efterfrågas. Av denna anledning föreslår vi att miljöråden ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som prövas av miljödomstolen, dvs. även plan- och byggfrågor, och att en av de sakkunniga ledamöterna ska ha erfarenhet även av frågor som faller inom Boverkets verksamhetsområde (se avsnitt 2.3.2). Med hänsyn till att erfarenhet av plan- och byggfrågor tidigare inte har varit ett krav, kan det inte förväntas att de som redan i dag arbetar i miljödomstol besitter sådan kompetens. Detta måste således beaktas när nya miljöråd och sakkunniga ledamöter ska utses. Vid prövningen av PBL-mål kommer sakkunniga ledamöter att delta i avgörandena endast i de fall det är påkallat med hänsyn till målets omfattning

eller svårighetsgrad (jfr 20 kap. 5 § andra stycket MB). Det måste ändå anses angeläget att erfarenhet av plan- och byggfrågor beaktas när nya sakkunniga ledamöter ska förordnas, även om det inte behöver beaktas i samma utsträckning som när nya miljöråd ska förordnas. Ett av problemen med att den ändrade instansordningen ska avse de nuvarande miljödomstolarna är att arbetsunderlaget för miljöråden kan vara i minsta laget för att ha alla former av efterfrågade kompetenser. Det är inte heller realistiskt att förvänta sig att det ska gå att rekrytera miljöråd som besitter samtliga kompetenser. Om man utgår från det antal PBL-mål som kan förväntas komma in till respektive miljödomstol och att en viss del av målen kommer att avgöras som E-mål, står det klart att det inte kommer att finnas arbetsunderlag som motsvarar heltidsanställning för ett miljöråd som är specialiserat på PBL-mål i samtliga miljödomstolar. Detta visar att det är särskilt angeläget att de nuvarande miljöråden erbjuds utbildning i de frågor av teknisk och naturvetenskaplig natur som är förbundna med PBL-målen.

MPU ska i ett kommande delbetänkande lämna förslag som innebär att ansökningsmålen försvinner från miljödomstolarna samt utreda frågan om samordning mellan miljö- och fastighetsdomstolarna. I dag kommer miljörådets kompetens till nytta i framför allt ansökningsmålen. Om förslagen i sin helhet genomförs i enlighet med direktivens intentioner kommer arbetsunderlaget för personer med kompetens jämförbar med de nuvarande miljörådets därmed att begränsas i relativt stor utsträckning. Det finns därför all anledning att i ett senare skede ytterligare utreda frågan om miljödomstolarnas sammansättning och miljörådets kompetens. För det fall någon ändring inte görs i dessa delar kan det, av samma skäl som det enligt direktiven kan finnas skäl att överväga vilken beteckning domstolarna ska ha, bli aktuellt att överväga att ge miljöråden en annan benämning eftersom PBL-målen i de flesta miljödomstolar kommer att utgöra en stor andel av det totala antalet mål.

3.3.3 Dimensioneringen av personal

Övergångsbestämmelsernas utformning innebär att de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att få en successiv minskning av antalet PBL-mål samtidigt som antalet inkommande mål till miljödomstolarna ökar. Detta är en fördel vid överföringen av

resurser från förvaltningsdomstolarna till miljödomstolarna. I sammanhanget måste också beaktas de förslag som MPU ska lämna i ett kommande delbetänkande, dvs. förslag som innebär att tillståndsprövningen av mål om A-verksamheter och vattenverksamheter ska inledas vid länsstyrelserna i stället för i miljödomstolarna. MPU ska i det delbetänkandet också utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Genomförandet av överföringar av resurser är ju framför allt beroende av tidsåtgången för beredningen av förslagen i de två 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 nu är för handen.

Eftersom målsättningen är att detta betänkande ska stå på egna ben, dvs. förslagen i det ska kunna genomföras oavsett utfallet av kommande betänkanden, krävs det redan nu en analys av vilka ytterligare resurser som kan komma att behövas i miljödomstolarna och Miljööverdomstolen med anledning av den nya instansordningen för PBL-mål.

PBL-kommitténs uppskattning av dimensioneringen av personal vid miljödomstolarna

PBL-kommittén gjorde i sitt slutbetänkande ett första försök att uppskatta dimensioneringen av personal vid miljödomstolarna och kom då fram till följande. En uppskattning visar att det för handläggningen av planärenden inom Regeringskansliet behövdes 6,7 årsarbetskrafter år 2004. Bemanningen består av handläggare, granskare, enhetschef, och expeditions- och rättschef samt assistenter. Huvuddelen av arbetet utförs av handläggare. I länsrätterna handläggs PBL-målen av uppskattningsvis sammanlagt 20 årsarbetskrafter, varav knappt sex är domare. Om man räknar med att den genomsnittliga tyngden i planärendena skulle motsvara 2,5 av ett genomsnittligt mål i länsrätterna och de övriga PBL-målen ligga kvar på samma nivå 2,0 skulle det sammantaget uppskattningsvis behövas ett personaltillskott till miljödomstolarna på 26–28 årsarbetskrafter. Resurserna för överprövning av PBL-målen i kammarrätterna uppskattas till ca 7,5 årsarbetskrafter, varav fem årsarbetskrafter domare. Dessa resurser bör tillföras Miljööverdomstolen. Därtill kommer det behövas resurser för över-

prövning av planärendena. I båda fallen anses tyngden i målen motsvara dagens uppskattning i kammarrätterna, dvs. 1,0 för prövning av frågan om prövningstillstånd och 1,5 för prövning i sak. Dessa kan uppskattas till något fler ärenden än där rättsprövning söks, vilket är ungefär 10 procent och kanske ligga på en nivå motsvarande överklagade bygglov, dvs. ca 50 procent. Samtidigt kommer det att krävas prövningstillstånd för prövning vilket gör att den samlade resursåtgången blir något mindre än rättsprövningen som Regeringsrätten gör i dag. I dag meddelar kammarrätterna prövningstillstånd i knappt 20 procent av PBL-målen och nivån kan antas bli densamma när det gäller planärendena. Ser man också till behovet av att säkra en god beredningsorganisation för överprövningen av PBL-mål behövs det uppskattningsvis sammanlagt ytterligare 9 årsarbetskrafter i Miljööverdomstolen. Det är viktigt att domstolarna tillförs resurser för den nya verksamheten så att inte farhågorna om att måltillskottet kommer att leda till förlängda handläggningstider blir en verklighet.

Våra överväganden

Ett sätt att räkna resursbehovet för PBL-målen är att utgå från ett antagande om de nuvarande kostnaderna i länsrätterna och i regeringen för att handlägga dessa mål. Om man ger ett PBL-mål viktningsstalet 2,0 i länsrätt, vilket PBL-kommittén gjorde, och i regeringen 2,5 samt kostnaden i länsrätt för ett mål med viktningsstalet 1,0 antas vara 6 102 kr, vilket är ett i budgetsammanhang använt tal, blir totalkostnaden för att handlägga PBL-målen i den nuvarande organisationen, kammarrätterna undantagna, drygt 26,5 miljoner kr. Utgångspunkten vid denna beräkning har varit att antalet PBL-mål uppgår till 1 821 och att totalkostnaden för att handlägga ärendena i regeringskansliet är 4,5 miljoner kr. I en sådan beräkning beaktas dock inte den vinst man på sikt kan uppnå genom den specialisering och högre kompetens som man uppnår då PBL-målen koncentreras till ett mindre antal enheter.

Specialisering och handläggningstider

Frågan om lämplig instansordning för överprövning av beslut enligt PBL har utretts tidigare. Dagens system har kritiserats på flera punkter. En alltför lång instanskedja och långa handläggningstider är några av de problem som påtalats. Att komma till rätta med dessa problem, som hänger samman med effektiviteten i processen, har varit en av utgångspunkterna i tidigare utredningar. Regeringen har också i propositionen *Ny instansordning för PBL-ärenden* (prop. 2006/07:98) i en samlad bedömning angett att förslaget till ny instansordning skapar förutsättningar för en mer enhetlig och därmed kortare handläggningstid i de mål och ärenden som prövas.

Eftersom de allmänna förvaltningsdomstolarna prövar flera hundra måltyper är det av naturliga skäl svårt, förutom möjligen för de tre största länsrätterna, för såväl domare som föredragande att i någon större mån specialisera sig på vissa måltyper. Dessutom utgör PBL-målen en mycket liten del, omkring två procent, av samtliga mål i länsrätterna. Hos de flesta av miljödomstolarna kommer däremot PBL-målen att utgöra den största målgruppen. Detta medför betydligt större möjligheter till specialisering och kan på sikt också förutsättas medföra kortare handläggningstider. Om handläggningstiderna kan komma att förkortas hänger dock samman med vilka resurstillskott, både ekonomiska och personella, som ges miljödomstolarna. För att ett viktigt syfte med den nya instansordningen, dvs. förkortade handläggningstider, ska kunna tillgodoses är det således viktigt att miljödomstolarna tilldelas tillräckliga resurser för att kunna hantera de nya målen. Ovana vid den nya måltypen kan i ett inledningsskede antas medföra något längre handläggningstider. Samtidigt innebär övergångsbestämmelserna att målen kommer in successivt till miljödomstolarna, vilket gör det möjligt för domstolarna att under en övergångsperiod se över såväl arbetsfördelning som handläggningsformer.

Syn och muntlig förhandling

PBL-målen, särskilt byggloven, är en typ av mål där syn och muntliga förhandlingar är ganska vanliga. Det är ytterst ovanligt att de allmänna förvaltningsdomstolarna håller muntlig förhandling i PBL-mål utan att samtidigt hålla syn på platsen. Snarare är det tvärtom, dvs. att någon av parterna har yrkat att rätten ska förordna

om syn på stället och att rätten i samband med synen håller muntlig förhandling. När PBL-målen fördelas mellan fem miljödomstolar, i stället för mellan dagens 23 länsrätter, kan det därför förutsättas medföra såväl ökade resekostnader som ett tidsmässigt större ianspråktagande av den personal som arbetar med målen. Resandet kommer således att kräva vissa resurser. Samtidigt kan möjligheterna till samordnade resor för miljödomstolarna förmodas bli större än vid länsrätterna eftersom resor också i stor omfattning förekommer i miljömålen och i fastighetsmålen. Genom att PBL-målen koncentreras till färre domstolar ges betydligt större möjligheter till specialisering, vilket i förlängningen bör ge minskade handläggningstider. Detta skulle sammantaget innebära endast en marginellt ökad resursåtgång för resor räknat i årsarbetskraft.

Vår uppskattning av dimensioneringen av personal vid miljödomstolarna

Om man utgår från att varje domare biträds av två-tre föredragande kan enligt uppgift från domare i länsrätt en domare med god erfarenhet av plan- och bygglagstiftningen avgöra fler än 300 och uppemot 400 PBL-mål per år. Denna uppskattning är en försiktig beräkning där hänsyn bl.a. har tagits till tidsåtgången vid resor och att mål om rättsverkande planer kan förväntas medföra något längre handläggningstider än övriga PBL-mål. Vid uppskattningen har också beaktats att regeringen sysselsätter mer personal vid handläggning och avgörande av planärenden än vad som kommer att bli fallet när dessa mål ska prövas i domstol. Vidare har bedömningen utgått 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. Den nya instansordningen innebär ju att handläggningen koncentreras till färre enheter. Förutsättningarna för att ha en hög kompetens på området förbättras därför avsevärt, vilket i förlängningen bör innebära att handläggningstiderna förkortas jämfört med i dag. Domförhållningarna i MB innebär att en miljödomstol i de flesta PBL-mål som huvudregel kommer att vara domför med ordföranden och ett miljøråd. I vissa länsrätter avgörs närmare 40 procent av PBL-målen av en lagfaren domare ensam, s.k. E-mål, medan andelen E-mål är mindre i många länsrätter. Eftersom det är ganska vanligt att prövningen i PBL-mål avser rena rättsfrågor av

enklare natur kan det antas att i vart fall 30 procent av målen kommer att avgöras som E-mål i miljödomstolarna. De PBL-mål där domstolen anser att sakkunniga ledamöter ska ingå i rätten får bedömas vara så få att de målen bör kunna hanteras inom ramen för befintlig organisation. Något ytterligare personaltillskott när det gäller sakkunniga ledamöter bedöms därför inte behövas. Detta innebär att det sammantaget uppskattningsvis skulle behövas ett personaltillskott till miljödomstolarna på 34 årsarbetskrafter, varav 6 årsarbetskrafter ordinarie lagfarna domare, 4 årsarbetskrafter miljöråd, 2 fiskaltjänster och 14 årsarbetskrafter beredningspersonal. Med hänsyn till att resurstillskotten i viss utsträckning är att anse som förstärkningar under en övergångsperiod kan det vara lämpligt att en del av den personal som anställs utgörs av tingsnotarier, vilkas tjänstgöringstid ju är begränsad till två år. Behovet av årsarbetskrafter kanslipersonal är svårare att bedöma och påverkas förmodligen i större utsträckning av hur arbetet är organiserat på respektive miljödomstol. Vi bedömer dock att det behövs minst 8 domstolssekreterare till miljödomstolarna med anledning av den nya instansordningen för PBL-målen.

Beräkningen ovan motsvarar för miljödomstolarnas del en kostnad på ca 25 miljoner kr, att jämföra med ca 26,5 miljoner kr som är den uppskattade kostnaden för handläggningen för närvarande av mål och ärenden enligt PBL i länsrätterna och hos regeringen. Det finns svårigheter att på kort sikt hämta hem denna kostnadsminskning på grund av att det inte är helt enkelt att tidsmässigt samordna besparingarna i länsrättsorganisationen med resursförstärkningarna av miljödomstolarna. Vår beräkning ger dock underlag för att anta att det inte ens under en övergångsperiod finns behov av resurstillskott till domstolsorganisationen i första instans.

Vår uppskattning av dimensioneringen av personal vid Miljööverdomstolen

Som framgår ovan bedömde PBL-kommittén att det uppskattningsvis behövs sammanlagt ytterligare 9 årsarbetskrafter för överprövningen av PBL-mål i Miljööverdomstolen. Utgångspunkten var att resurserna för överprövning av PBL-mål i kammarrätterna kräver ca 7,5 årsarbetskrafter, varav fem årsarbetskrafter domare. Miljööverdomstolen får i dag in drygt 500 mål per år, varav den

absoluta majoriteten är överklagandemål som kräver prövningstillstånd. Antalet inkommande PBL-mål per år kan förväntas uppgå till drygt 900 mål. Genom en lagändring i MB som träder i kraft den 1 november 2008 kommer det att krävas prövningstillstånd för överprövning av samtliga måltyper i Miljööverdomstolen. Denna lagändring kan antas medföra en viss minskning av såväl handläggningstider som resursbehov i Miljööverdomstolen. Eftersom det är svårt att nu bedöma hur stor denna minskning kan komma att bli och de flesta mål redan i dag kräver prövningstillstånd kan lagändringen endast i mindre mån beaktas vid bedömningen av PBL-målets betydelse för resursbehovet i Miljööverdomstolen. Prövningstillstånd krävs i kammarrätt vid överklagande av PBL-mål. Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätt domför med två lagfarna ledamöter medan Miljööverdomstolen är domför med tre lagfarna ledamöter. Ett miljöråd kan dock ersätta en lagfaren ledamot. Även vid prövning i sak skiljer sig domförehetsreglerna åt på så sätt att kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter medan Miljööverdomstolen är domför med fyra ledamöter, varav en kan vara miljöråd. Redan de skilda domförehetsreglerna innebär således att det i Miljööverdomstolen förmodligen kommer att krävas fler årsarbetskrafter än i kammarrätterna för överprövningen av PBL-målen. Dessutom tillkommer i Miljööverdomstolen överprövningen av de planärenden som i dag överprövas av regeringen. I kammarrätterna är det vanligt att PBL-målen bereds av erfarna föredragande. Enligt utredarens bedömning är det för överprövningen av PBL-mål i Miljööverdomstolen viktigt att domstolen har tillgång till en fast beredningsorganisation bestående av föredragande med god erfarenhet av plan- och byggfrågor. Eftersom planärenden tidigare inte har överprövats i domstol kan det, i vart fall den första tiden, förväntas att en något större andel mål om rättsverkande planer ges prövningstillstånd i Miljööverdomstolen för att tillgodose behovet av vägledande avgöranden. Med samtliga aspekter beaktade behövs det uppskattningsvis ytterligare 14 årsarbetskrafter i Miljööverdomstolen, varav 6 jurister, 2 miljöråd, 4 föredragande och 2 domstolssekreterare.

Det sammanlagda behovet av ytterligare årsarbetskrafter

Sammanfattningsvis behöver miljödomstolarna och Miljööverdomstolen till följd av den nya instansordningen tillföras i storleksordningen 38 årsarbetskrafter i form av juristdomare, miljöråd och föredragande. Därtill kommer ca 10 domstolssekreterare för beredningen av den nya målkategorin. Hur stort behovet av domstolssekreterare är för varje domstol är svårbedömt. Vi återkommer i nästa avsnitt till hur dessa resurstillskott till miljödomstolarna bör finansieras.

4 Kostnader och andra konsekvenser

Utredningens bedömning: Antalet instanser kommer för de flesta PBL-målen att minska och den första domstolsprövningen kommer att göras i fem specialiserade miljödomstolar i stället för i dagens 23 länsrätter. Därmed bör den totala handläggningstiden minska jämfört med i dag, vilket gynnar såväl enskilda som små företag och andra parter i domstolsprocessen. Överprövningen av mål enligt PBL och miljöbalken kommer att ske inom samma instanskedja, en ordning som för allmänhet och verksamhetsutövare bör framstå som mer begriplig och överskådlig än den nuvarande. Förslagen bedöms sammantaget inte leda till några kostnadsökningar för det allmänna. I övrigt bedöms förslagen inte medföra några konsekvenser av betydelse.

4.1 Konsekvenser för det allmänna

Enligt direktiven ska vi föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för PBL-målen. Vi ska därvid lämna förslag på hur resurs- och kompetensbehov som uppkommer vid länsstyrelserna och miljödomstolarna till följd av en ändrad prövningsordning bör tillgodoses. Vi ska bl.a. belysa olika lämpliga sätt att utforma beredningsorganisationen. En utgångspunkt för vårt arbete är enligt direktiven att finansiering bör ske genom omfördelning av resurser mellan berörda myndigheter.

För miljödomstolarna och Miljööverdomstolen kommer förslagen att innebära en ökning av antalet mål, medan det för länsrätterna, kammarrätterna och Regeringsrätten innebär en minskning av måltillströmningen. Förslagen innebär också att

regeringen och Regeringskansliet avlastas överprövningen av flertalet planärenden, som under åren 2004–2006 uppgick till i genomsnitt närmare 300 ärenden per år. Därtill minskar Regeringsrättens arbete med rättsprövning av regeringens beslut om rättsverkande planer. Under åren 2004–2006 fick Regeringsrätten in i genomsnitt 31 ansökningar per år om rättsprövning av sådana beslut.

4.1.1 Konsekvenser för länsstyrelserna

Vår uppgift när det gäller PBL-målen är att lämna förslag till hur en ändrad instansordning ska genomföras. Länsstyrelserna kommer även i den nya instansordningen ha till uppgift att pröva överklaganden av kommunernas beslut i plan- och byggärenden. Den skillnaden kommer den ändrade instansordningen att medföra i länsstyrelsernas verksamhet att kontrollprövningen enligt 12 kap. PBL inte kan samordnas med överklaganden på samma sätt som den nuvarande ordningen, där samtliga planärenden överklagas till regeringen, medger. Jämfört med det totala antalet PBL-ärenden omfattar dock kontrollprövningsärendena en obetydlig del. Även om dessa ärenden kan komma att handläggas särskilt innebär detta enligt vår mening inte ett behov av att tillföra länsstyrelserna ökade resurser. När det gäller överklagandeärendena har i den nuvarande ordningen länsstyrelsernas prövning inneburit att ärendena tillförts värdefull utredning, vilken medfört att domstolarnas roll har renodlats och att processerna har kunnat inriktas på de förekommande rättsfrågorna. Länsstyrelsernas uppgifter i den framtida instansordningen kommer emellertid inte att förändras på grund av att överprövningen av länsstyrelsernas beslut kommer att ske i miljödomstolarna istället för i länsrätterna. MPU anser därför att det inte finns anledning att överväga ökade eller förändrade resurser till länsstyrelserna med anledning av den nya instansordningen.

4.1.2 Konsekvenser för domstolarna

Färre instanser medför större möjligheter till specialisering och effektivare handläggning

Förslagen innebär att det blir en instans mindre för de PBL-mål som överklagas från myndighet till domstol. De PBL-mål där domstol är första instans, i huvudsak mål om tilläggsavgift enligt 10 kap. PBL och utdömande av vite enligt samma lag, utgör en mycket liten del av det totala antalet PBL-mål. Därtill kommer den första domstolsprövningen att koncentreras till fem miljödomstolar i stället för 23 länsrätter. Möjligheterna till specialisering och en mer enhetlig och effektiv hantering av målen kommer därför att öka avsevärt. Förslagen innebär också att regeringen och Regeringskansliet avlastas det stora flertalet planärenden. Denna ändring bedöms medföra tidsmässiga fördelar jämfört med dagens situation. En prövning i domstol av planärenden medför också att färre personalarbetskrafter sysselsätts vid handläggningen av sådana ärenden än vad som i dag är fallet. Därmed bör den totala handläggningstiden minska för samtliga PBL-mål. Förslaget till ny instansordning underlättar också en framtida samordning mellan prövningar enligt MB och enligt PBL. Ändringarna kan under en övergångsperiod förväntas ha en negativ effekt på handläggningstiderna. På sikt bör handläggningen dock totalt sett bli billigare och gå snabbare som en följd av samordningen och koncentrationen av målhanteringen till fem specialiserade enheter.

Antalet överprövningar av PBL-beslut i olika instanser kommer att minska, vilket på sikt bör medföra att de totala kostnaderna för att överpröva beslut minskar

Vid en jämförelse mellan personalkostnaderna för att avgöra ett PBL-mål i länsrätt och kammarrätt respektive miljödomstol och Miljööverdomstolen innebär förslaget, med hänsyn till de olika domförhållningarna, att kostnaderna ökar. Samtidigt minskar kostnaderna generellt eftersom det blir en prövningsinstans mindre i det stora flertalet PBL-mål. I beräkningen måste också tas med den besparing som görs när Regeringsrättens handläggning av mål om rättsprövning av planärenden begränsas till de mål som gäller kontrollprövning enligt 12 kap. PBL. När det gäller regeringens överprövning av planärenden är det inte enbart fler personal-

arbetskrafter som tas i anspråk vid prövningen jämfört med vad som blir fallet när de ärendena ska överprövas av domstol. Kostnaderna för regeringens överprövning är högre än i domstol. Kostnaderna för regeringen att avgöra ett planärende uppgick till ca 28 400 kr år 2004, inklusive overheadkostnader, vilket kan jämföras med kostnaderna för att samma år avgöra ett PBL-mål i domstol. I länsrätt uppgick denna kostnad till 10 207–12 759 kr, inklusive overheadkostnader, beroende på hur man uppskattar den genomsnittliga tyngden i ett PBL-mål.

Genom den nya instansordningen kommer det totala antalet prövningar i olika instanser av beslut enligt PBL att minska. Samtidigt som regeringen avlastas överprövningen av flertalet beslut om rättsverkande planer kommer vissa av dessa beslut att överprövas i ytterligare en instans till följd av att miljödomstolarnas domar och beslut kan överklagas till Miljööverdomstolen, dvs. en ökning av antalet prövningar. Om man i beräkningen tar hänsyn till att Regeringsrättens rättsprövningar av planbeslut i princip försvinner och att det blir en instans mindre för flertalet PBL-mål, dvs. de som överklagas från myndighet till domstol, kommer det totala antalet prövningar att minska. Följden av förslagen är alltså att antalet överprövningar av beslut enligt PBL minskar och överprövningen ska göras av färre, specialiserade enheter jämfört med dagens situation. På lång sikt bör det medföra en minskning av de totala kostnaderna för att överpröva beslut enligt PBL.

Behovet av att inhämta yttranden från sakkunniga eller myndigheter bör på sikt minska

Vissa remissinstanser, som har yttrat sig över PBL-kommitténs slutbetänkande, har uttryckt att de nya målen, och då framför allt målen om rättsverkande planer, medför ett ökat behov av att inhämta yttranden från sakkunniga eller myndigheter och att det kan leda till längre handläggningstider. Miljödomstolarna har redan i dag särskild kompetens genom miljøråden och de sakkunniga ledamöterna som i många fall kan förmodas besitta kunskaper som behövs för prövningen av vissa frågor i mål om rättsverkande planer. Det finns också en möjlighet för miljödomstolen att förordna ett fastighetsråd att delta i avgörandet av ett visst mål. Detta borde medföra att behovet av att remittera mål till olika myndigheter på sikt minskar.

Den nya instansordningen medför ett ökat resurs- och kompetensbehov hos miljödomstolarna och Miljööverdomstolen

När det gäller miljödomstolarna och Miljööverdomstolen behövs enligt vår bedömning ett resurstillskott på ca 38 årsarbetskrafter i form av domare och föredragande. Dessutom behövs troligen två domstolssekreterare till var och en av de tre största miljödomstolarna, en domstolssekreterare till vardera Östersunds och Umeå tingsrätt samt två domstolssekreterare till Miljööverdomstolen. Det bör här ytterligare upprepas att den slutliga bedömningen av personalbehovet kan göras först när det går att överblicka effekterna av den ändrade instansordningen av PBL-mål samt de frågor vi har att behandla i nästa betänkande, nämligen den ändrade instansordningen för ärenden om tillstånd till A-verksamhet och vattenverksamhet samt samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Den nya instansordningen kommer också att kräva utbildningsinsatser för miljödomstolarnas och Miljööverdomstolens personal.

Behovet av lokaler ökar

Miljööverdomstolen, Nacka tingsrätt och Vänersborgs tingsrätt har med stor bestämdhet förklarat att nuvarande lokaler är otillräckliga för att genomföra den ändrade instansordningen för PBL-målen. T.ex. är i Vänersborgs tingsrätt trångboddheten redan nu så omfattande att vissa befattningshavare måste dela tjänsterum. Även Umeå tingsrätt och Växjö tingsrätt har lokalproblem. För Växjö tingsrätts del är det förutom tjänsterum fråga om nya förhandlingslokaler. Östersunds tingsrätt har inte framfört några synpunkter i denna fråga.

Finansiering kan ske genom omfördelning av resurser mellan berörda myndigheter

Som angetts i våra direktiv ska utgångspunkten vara att en omfördelning av resurser ska ske mellan berörda myndigheter. Om den ändrade instansordningen för PBL-mål genomförs innan våra förslag i övrigt är slutbehandlade och med den 1 januari 2009 som ikraftträdandedatum för de nya reglerna finns det förutsättningar att behandla resurstillskotten till miljödomstolarna och Miljö-

överdomstolen med början vid budgetberedningen hösten 2008. För att undvika ett resurstillskott till domstolsorganisationen i dess helhet bör därvid övervägas vilka resurser som kan frigöras från förvaltningsdomstolarna. Som vi tidigare har påpekat utgör PBL-målen bara en obetydlig del av förvaltningsdomstolarnas mål-mängd. I allmänhet är inte heller PBL-målen speciallottade. Vi kan därför inte ange från vilken eller från vilka förvaltningsdomstolar som resurserna bör frigöras. Detta får istället bli en fråga att pröva vid Domstolsverkets överläggningar med de enskilda domstolarna. Vi vill emellertid fästa uppmärksamheten på att samtidigt som de omorganisationer som kan bli följden av vårt arbete ska genomföras står domstolsorganisationen inför flera år med ett avsevärt antal pensionsavgångar. Sålunda uppnås inom länsrättsorganisationen till och med år 2010 pensionsåldern 65 år av 56 anställda. Av dessa är 20 ordinarie domare och 17 icke ordinarie domare eller föredragande och de övriga administrativ personal. Vid kammarrätterna är det under samma tid 48 personer som uppnår 65 års ålder. Av dessa är 32 ordinarie domare. Inom kammarrättsorganisationen är det ingen föredragande som uppnår pensionsålder. Mot denna bakgrund finns det enligt vår mening goda förutsättningar för att successivt föra över de resurser från förvaltningsdomstolarna till miljödomstolarna som behövs för ett smidigt och effektivt införande av den nya instansordningen.

Det bör inte heller medföra några oöverkomliga svårigheter att genomföra den ändrade instansordningen genom överföring av resurser mellan berörda myndigheter. 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. När dessa frågor övervägs kommer också våra förslag om resursbehov med anledning av att ärenden om tillstånd till A-verksamhet och vattenverksamhet ska flyttas till förvaltningsmyndigheter samt att miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas att vara tillgängliga. Därför kommer det att finnas förutsättningar för att bedöma de nya miljödomstolarnas slutliga resursbehov redan i samband med införandet av den nya instansordningen för PBL-mål. Vår preliminära bedömning är att ingen av de nuvarande miljödomstolarna kommer att få ta emot ett mindre antal mål efter samorganisationen med fastighetsdomstolarna än vad som blir fallet efter det att den nya instansordningen för PBL-mål genomförts. Då tillkommer emellertid att bedöma vilka resurser som behövs

med hänsyn till fastighetsmålen svårighetsgrad. Dessutom ska vi i nästa betänkande överväga de nya miljödomstolarnas antal och lokalisering.

Hur resurserna bör fördelas

Med ledning av våra överväganden när det gäller fördelningen av PBL-mål mellan de nuvarande miljödomstolarna går det att göra en bedömning i frågan om fördelningen av domare till de nuvarande miljödomstolarna. Vi anser här att av de tio domartjänster det är fråga om bör var och en av de tre största miljödomstolarna tillföras två juristdomare. När det gäller miljöråden bör enligt vad vi erfarit från miljödomstolarna Växjö tingsrätt tillföras två miljöråd samt Nacka tingsrätt och Vänersborgs tingsrätt ett miljöråd vardera. Vidare bör Nacka tingsrätt, som får ta emot flest mål, dessutom tilldelas en fiskaltjänst. Detta är också lämpligt för att öka kunskaperna bland yngre domare om miljöjuridiken. Den förväntade måltillströmningen till miljödomstolarna i Umeå och Östersund kan däremot inte anses vara tillräcklig för att motivera nya ordinarie domartjänster vid dessa domstolar. Måltillströmningen till Umeå tingsrätt samt utbildningsskäl motiverar dock att även den domstolen tillförs en fiskaltjänst. Givetvis måste dock miljödomstolarna i Umeå och Östersund liksom de övriga miljödomstolarna erhålla föredragande och domstolssekreterare i tillräcklig omfattning.

Förslagen bedöms inte leda till några kostnadsökningar för domstolsorganisationen i dess helhet

Övergångsbestämmelsernas utformning innebär en successiv överföring av PBL-målen till miljödomstolarna, vilket också ger utrymme för statsmakterna att se över resursbehovet. Den nya instansordningen kommer att kräva utbildningsinsatser för miljödomstolarnas och Miljööverdomstolens personal. Eftersom det är fråga om att ge företrädesvis jurister kunskap om en lagstiftning som har viss anknytning till sådana mål som domstolarna redan prövar bör det finnas utrymme att låta nödvändig utbildning belasta befintlig budget för sådana kostnader. Eventuellt bör det dock finnas en beredskap för ett extra tillskott av resurser för

tillfälliga utbildningsinsatser. Det är också angeläget att personal från länsrätterna under en övergångsperiod kan anlitas i miljödomstolarna. Detta gäller särskilt föredragandena i länsrätterna vars sakkunskap det framstår som angeläget att tillvarata. Detta underlättas av att miljödomstolarna och de länsrätter som finns på samma ort i två fall har gemensam lagman, i ett tredje fall är samlokaliserade och i ett fjärde fall har angränsande lokaler. Det är bara i Stockholm som vissa praktiska svårigheter kan tänkas uppkomma när det gäller att anlita länsrätternas föredragande i en inledande fas av miljödomstolarnas arbete med PBL-målen. Förslagen kommer också att innebära vissa övergångskostnader. Även dessa kostnader bedöms kunna hanteras inom ramen för domstolarnas samlade budget. Sammantaget bedöms förslagen inte leda till några kostnadsökningar för domstolsorganisationen i dess helhet.

4.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Det kommunala planmonopolet är grundstenen i PBL. I detta delbetänkande lämnas inga förslag som påverkar detta förhållande. Förslagen avseende den nya instansordningen är endast organisatoriska och innebär inga förändringar i de materiella reglerna eller reglerna som berör förfarandet i kommunerna och medför därför inte heller några förändringar av det kommunala självbestämmandet. Bestämmelsen som införs i 13 kap. 4 § PBL (se avsnitt 2.2.3) om talerätt är enbart ett förtydligande av nuvarande ordning och innebär alltså ingen skillnad mot vad som redan gäller i dag.

4.3 Konsekvenser för små och medelstora företag

När det gäller konsekvenserna för små och medelstora företag är det utredarens bedömning att de gynnas av den nya instansordningen, framför allt för att handläggningstiderna kan förväntas minska. Även om effekterna av en samordnad instansordning för överprövning av mål och ärenden enligt PBL och MB inte ska överskattas, bör den samordnade prövningsorganisationen i sig få positiva effekter. En samordning av överklagade mål innebär större möjligheter till att tidsmässigt koordinera förfarandena, vilket bör

leda till en ökad effektivitet i de fall det fordras prövning enligt båda lagarna.

4.4 Konsekvenser för allmänheten

Acceptansen för regleringen kan öka när överprövningen enligt MB och PBL sker inom samma instanskedja. En sådan samordnad organisation skulle för allmänheten och verksamhetsutövare framstå som mer begriplig och överskådlig än den nuvarande. En koncentrerad till fem miljödomstolar i stället för dagens 23 länsrätter innebär att möjligheten att få kontakt med domstolen genom besök minskar. Handläggningen enligt FPL, som ska tillämpas i PBL-mål, är dock som huvudregel skriftlig. I PBL-mål är det ovanligt att rätten håller muntlig förhandling utan att samtidigt hålla syn på platsen. Vid lokaliseringen av domstolar är tillgängligheten för allmänheten en viktig aspekt. När det är muntlig förhandling i PBL-mål sker dock förhandlingen så gott som undantagslöst på den plats där den aktuella byggnaden eller anläggningen är belägen. De längre resorna till domstolarnas lokaler som nedläggningen av tingsrätter har medfört har i allmänhet inte beaktats vid omorganisationen av tingsrätter. Att en del parter får längre avstånd till domstolarna kan därför knappast tillmätas betydelse i det här sammanhanget. Att förslaget innebär färre domstolar och därmed försämrade tillgänglighet för parterna i domstolsprocessen kan därför antas medföra endast marginella negativa effekter.

Prövningen enligt PBL innehåller inte sällan miljöaspekter. Från miljösynpunkt måste det därför anses vara en fördel att PBL-målen prövas av miljödomstolarna.

4.5 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för jämställdheten, brottsligheten, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, de integrationspolitiska målen eller medföra konsekvenser för den personliga integriteten.

5 Författningskommentar

5.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

10 kap. Påföljder och ingripanden vid överträdelser m.m.

8 §

Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

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

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.2.2.

Ändringen i andra stycket första meningen föranleds av förslaget om ändrad instansordning, dvs. att frågor om tilläggsavgift i stället för att prövas av allmän förvaltningsdomstol ska prövas av miljödomstol.

Genom en lagändring i 23 kap. 1 § andra stycket MB som träder i kraft den 1 november 2008 kommer det alltid att krävas prövningstillstånd vid överklagande till Miljööverdomstolen av en dom eller ett beslut av en miljödomstol. Denna ändring innebär att tredje stycket i nuvarande lydelse av 10 kap. 8 § kan upphävas.

12 kap. Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m.m.

4 a §

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

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.2.4.

Bestämmelsen är ny och införs som en möjlighet att komma till rätta med de problem som kan uppkomma vid samordning mellan prövningen enligt 12 och 13 kap. Samordningsproblem kan uppkomma när en länsstyrelse beslutar om statlig kontrollprövning enligt 12 kap. av ett kommunalt beslut samtidigt som kommunens beslut överklagas med stöd av 13 kap.

Den nya bestämmelsen anger hur länsstyrelsen kan förfara när den med stöd av bestämmelserna i 12 kap. beslutat om statlig kontrollprövning av ett kommunalt beslut, som också har överklagats med stöd av 13 kap. Länsstyrelsen har möjlighet att ge berörda parter ett klart besked om förfarandet, framför allt i sådana fall då en i tiden långt utdragen beslutsprocess kan befaras. Om prövningen enligt 12 kap. slutligen medför att en plan eller ett lov upphävs torde i normalfallet överklagandet kunna avskrivas som förfallet.

13 kap. Överklagande

Som angetts i avsnitt 2.2.3 föreslår vi en viss omnumrering av paragraferna i 13 kap. PBL. Nuvarande 4 § ska betecknas 3 §. Den föreslagna lydelsen av 4 § består av ett nytt första stycke samt innehållet i nuvarande 7 §. Därefter följer, med oförändrad placering, nuvarande 5 § samt 6 §, som enligt förslag i prop. 2006/07:122 reglerar vissa ideella föreningars talerätt (se avsnitt 2.2.3). Slutligen ska nuvarande 3 § betecknas 7 §.

Nedan kommenteras endast de paragrafer vars lydelse ändras i sak.

3 §

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

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

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.2.3.

Av första stycket framgår vilka beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. som får överklagas. Bestämmelsen överensstämmer med

vad som redan gäller. I andra stycket införs den bestämmelse om överklaganden som den nya instansordningen för PBL-målen medför. Överklagande ska i fortsättningen enbart göras till miljödomstol av alla andra beslut än sådana som avses i första stycket. Varken regeringen eller länsrätterna är således i dessa fall i fortsättningen överklagandeinstanser. Liksom tidigare ska dock även i fortsättningen vissa beslut som rör vissa försvarsmyndigheter av domstolen överlämnas för prövning till regeringen.

Av samma skäl som gäller för 10 kap. 8 § upphävs det sista stycket i nuvarande 4 §.

4 §

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

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

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.2.3.

I första stycket anges vem som får överklaga ett beslut. Förslaget överensstämmer med vad som redan gäller enligt den grundläggande bestämmelsen i 22 § FL om rätt att överklaga en myndighets beslut och innebär således endast ett förtydligande av gällande ordning. En motsvarande bestämmelse finns i 16 kap. 12 § MB. I första stycket anges också vilken statlig myndighet som har rätt att föra statens talan när staten, t.ex. som ägare av en fastighet, intar ställning som sakägare i ett ärende enligt PBL.

Andra stycket motsvarar gällande 13 kap. 7 §.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har anhängiggjorts hos en domstol eller hos regeringen före ikraftträdandet.

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.4.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2009. Det är således först de överklaganden som görs från och med den dagen som kommer att prövas av miljödomstolarna. Någon överlämning av pågående mål från förvaltningsdomstolarna eller ärenden från regeringen ska alltså inte ske. Innebörden härav är bland annat att en dom som meddelats av länsrätt efter den 1 januari 2009 ska överklagas till kammarrätt och att en dom som meddelats av kammarrätt efter nämnda datum ska överklagas till Regeringsrätten.

5.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

20 kap. Domstolar

2 §

Miljödomstol prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket,
2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka verksamheter ska prövas av länsstyrelsen,
3. markavvattningar som enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av fastighetsbildningsmyndighet,
4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,
5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat har särskilt föreskrivits,
6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap., talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 § samt grupptalan enligt 32 kap. 13 §,
7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,
8. utdömande av vite som förelagts med stöd av balken *eller plan- och bygglagen (1987:10)* efter särskild framställan av den myndighet som har förelagt vitet. Har vitet förelagts i förfarandet gäller 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten.
9. *tilläggsavgift enligt 10 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10)*.

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

ning framgår av 26 kap. 17 § andra stycket. *Enligt 13 kap. 3 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10) prövar miljödomstol också överklaganden av länsstyrelsens beslut enligt den lagen.*

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.3.2.

Ändringarna föranleds av förslaget om ändrad instansordning, dvs. att frågor om tilläggsavgift och viten enligt PBL samt överklaganden av de beslut som fattas enligt samma lag i stället för att prövas av allmän förvaltningsdomstol eller regeringen ska prövas av miljödomstol.

3 §

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

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

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.3.2.

Ändringen i andra stycket första meningen föranleds av förslaget om ändrad instansordning, dvs. att frågor om tilläggsavgift enligt PBL i stället för att prövas av allmän förvaltningsdomstol ska prövas av miljödomstol. Tillägget i sista meningen föranleds av ett förslag i prop. 2006/07:122 om rätt för ideella organisationer att överklaga beslut enligt PBL.

4 §

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.

Miljöråd ska ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar. En av de sakkunniga ledamöterna ska ha erfarenhet av frågor som faller inom Naturvårdsverkets verksamhetsområde eller, när det gäller ett mål enligt plan- och bygglagen (1987:10), faller inom Boverkets verksamhetsområde. Ordföranden bestämmer med hänsyn till målets beskaffenhet om den andre sakkunnige ledamoten ska ha erfarenhet av industriell eller kommunal verksamhet.

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.3.2.

Enligt förslaget till ändring i andra stycket ändras reglerna om miljørådens och en av de sakkunniga ledamöternas erfarenhet.

5 §

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

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

Vid avgörande i sak av tillståndsfrågor i sådana mål som avses i 3 § andra stycket *ska* miljödomstolen ha den sammansättning som anges i 4 §. Om målet är av enkel beskaffenhet, får dock domstolen bestå av ordföranden och ett miljøråd.

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

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

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

3. avgöra mål av enkel beskaffenhet.

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.3.2.

Föreskrifterna i andra stycket ska tillämpas vid prövning av PBL-mål. Vid bedömningen av om ett mål ska avgöras med den sammansättning som sägs i 4 § är en viktig aspekt att tyngdpunkten i rättsskipningen ska ligga i den första domstolsinstansen. Det är därför angeläget att rätten är fullsutten när saken så kräver. Det finns skäl att anta att detta ofta kan vara lämpligt i överklagade planmål.

I sista stycket införs bestämmelser som ger en lagfaren domare befogenhet att i PBL-mål ensam vidta åtgärder som i huvudsak överensstämmer med vad som gäller enligt 18 § LAFD. Motsvarande bestämmelser för tingsrätt finns i 1 kap. 3 a § rättegångsbalken. Till skillnad från vad som gäller vid handläggningen av tvistemål i tingsrätt får enligt de nya reglerna i MB en domare ensam avgöra ett mål utan parternas samtycke. Detta beror på att PBL-målen alltid har inslag av indispositiv karaktär. Frågan om

under vilka förutsättningar såväl länsrätt som tingsrätt ska få avgöra ett mål i sak med ensamdomare har vid flera tillfällen varit föremål för ingående överväganden. Övervägandena har resulterat i bl.a. att begreppet "enkel beskaffenhet" valts och det har bedömts att det med förtroende kan överlämnas till den enskilde domaren att avgöra frågan om rättens sammansättning. Det saknas anledning att anta att den ordning som i allmänhet gäller i länsrätt inte skulle kunna tillämpas när PBL-målen ska prövas av miljödomstol. Avgörande av en domare ensam torde aktualiseras främst i mål av rent rättslig karaktär, t.ex. sådana mål som gäller avgifter enligt 10 kap. PBL eller när det är fråga om att avvisa en talan. Även mål där klaganden inte har någon enskild som motpart torde kunna komma ifråga för avgörande av en domare ensam. Vid muntlig förhandling med syn torde det å andra sidan mestadels vara lämpligt att åtminstone ett miljøråd tillsammans med den lagfarne domaren deltar i avgörandet. Givetvis bör den lagfarne domaren i frågor som avses i stycket såväl rådgöra med miljørådet som involvera miljørådet i beslutsfattandet när detta framstår som påkallat. Det är en fakultativ regel.

8 §

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

Mål om ersättning vid skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§ och vid ingripande av det allmänna enligt denna balk prövas av den miljödomstol inom vars område skadan och intrånget i huvudsak har inträffat eller kommer att inträffa.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. prövas av den miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 32 kap. 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller *ska* bedrivs.

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.3.2.

I paragrafens första stycke införs ett tillägg som medför att frågan om behörig domstol i fråga om utdömmande av vite och uttag

av tilläggsavgift enligt PBL motsvaras av vad som gäller vid ansökan om utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet, s.k. materiellt vite. Eftersom miljödomstol är första instans vid prövning av frågor om uttag av tilläggsavgift, kommer dock Miljööverdomstolens domar och beslut i sådana mål med stöd av 23 kap. 9 § MB att få överklagas till Högsta domstolen. Denna ordning gäller redan för mål i miljödomstol om utdömande av vite.

11 §

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

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

Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd *ska* Miljööverdomstolen bestå av tre lagfarna domare. Ett miljöråd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna ledamöterna.

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

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.3.3.

I första stycket införs samma ändring i fråga om miljörådets erfarenhet som har föreslagits beträffande miljödomstolarna. I andra stycket finns en bestämmelse som begränsar antalet deltagande ledamöter. Bestämmelsen är givetvis inte tillämplig i de situationer som avses i 12 §. Någon särskild bestämmelse om detta är alltså inte nödvändig. I paragrafen har vidare införts ett nytt sista stycke avseende handläggningen i Miljööverdomstolen av PBL-mål. Förslaget motsvarar vad som enligt 12 § LAFD gällt för kammarrätternas handläggning av mål enligt PBL i fråga om avskrivning.

12 §

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

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.3.3.

Bestämmelsen, som är ny, har en motsvarighet i 16 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) om förstärkt sammansättning i

Migrationsöverdomstolen. Skillnaden är att det enligt förevarande förslag finns en möjlighet att låta ett eller två miljøråd ingå i rätten och att när det gäller juristdomarna endast ordinarie lagfarna domare får delta i avgörandet.

Miljööverdomstolen har redan i dag en sammansättning med särskilda ledamöter. Mot denna bakgrund och med hänsyn till den karaktär målen i miljödomstolarna har, finns det skäl att lämna utrymme för Miljööverdomstolen att – när det bedöms nödvändigt – låta två miljøråd ingå vid handläggningen av sådana avgöranden som avses i paragrafen. Det kan t.ex. gälla mål där det krävs en särskild kunskap inom kemi/processstekniska frågor samtidigt som det krävs kunskaper om fastighetsrättslig värdering eller dammkonstruktion. Bestämmelsen är av naturliga skäl endast tillämplig på sådana mål som enligt 23 kap. 8 § MB inte får överklagas till Högsta domstolen. Bestämmelsen är formellt sett fakultativ och är avsedd att tillämpas i sådana fall då det finns skäl att ge en särskild tyngd åt domstolens avgörande. Det är visserligen inte fråga om prejudikatbildning i traditionell bemärkelse. Samtidigt torde det dock finnas anledning för domstolen att beakta det behov av vägledande avgöranden som kommer att finnas vid tillämpningen av PBL-mål som en följd av den nya instansordningen för överklagande enligt denna lag.

23 kap. Rättegången i Miljööverdomstolen och Högsta domstolen

2 §

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

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

Ändringsförslaget är en konsekvens av de ändringar som beslutats genom SFS 2005:687 och som träder i kraft den 1 november 2008. Ändringen innebär att reglerna i FPL ska tillämpas i frågor om

prövningstillstånd i mål om tilläggsavgifter, se prop. 2004/05:131 s. 280.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

De föreslagna reglerna om ändring i MB träder i kraft den 1 januari 2009. Några särskilda övergångsbestämmelser är inte behövliga. Detta innebär att Miljööverdomstolen får tillämpa den nya bestämmelsen om förstärkt sammansättning på de mål som omfattas av bestämmelsen även om de kommit in till domstolen före ikraftträdandet.

6 Återstående frågor

Vi har som en naturlig följd av utformningen av våra direktiv målsättningen med detta betänkande att våra förslag om en ny instansordning för PBL-mål ska kunna genomföras utan att beredningen av våra förslag i kommande betänkanden är slutförd. Utan en sådan målsättning framstår arbetet med ett särskilt förslag angående instansordningen för PBL-målen som tämligen meningslöst.

I direktiven, där vårt uppdrag anges med hänvisning till prop. 2006/07:98 *Ny instansordning för PBL-ärenden*, har redovisningen av vårt arbete delats upp på två betänkanden. Dessutom kommer vi att arbeta enligt regeringens tilläggsdirektiv.

Detta betänkande behandlar de frågor om en ny instansordning för PBL-mål som vi enligt våra direktiv ska behandla i vårt första delbetänkande. Även i vårt andra delbetänkande kommer vi emellertid att till följd av den uppdelning av vårt arbete som direktiven medför behandla vissa frågor som har med den ändrade instansordningen för PBL-mål att göra och som enligt den ovan nämnda propositionen också hänger samman med den ändrade instansordningen för dessa mål. Det gäller att föreslå ett nytt namn på de domstolar som ska finnas i framtiden. Det gäller enligt direktiven också att analysera det framtida prejudikatbehovet. I de kommande överväganden som vi ska göra angående domstolarnas sammansättning kan också handläggningen av PBL-målen komma att beröras. Motsvarande gäller kommande förslag angående handläggningsregler. Överväganden i nästa betänkande angående antalet fastighetsdomstolar och miljödomstolar och dessa domstolars lokalisering och domkretsar kommer givetvis att beröra PBL-målen. Sist men inte minst kan ett slutligt ställningstagande till domstolarnas resursbehov inte göras förrän vi har övervägt samtliga organisationsfrågor.

Av utredningens experter har flera av dem som företräder miljödomstolarna framfört önskemål om att de organisatoriska förändringar som föranleds av vårt arbete genomförs i ett sammanhang. Några deltagare, bl.a. från miljödomstolarna, har å andra sidan framfört åsikten att det inte finns skäl att vänta med att införa en ny instansordning för PBL-målen eftersom man kan förvänta sig att genomförandet av de förslag som utredningen i det fortsatta arbetet kommer att presentera kommer att dra ut förhållandevis långt på tiden. Flertalet av domstolarna har behov av att deras lokaler byggs till i samband med att de tillförs de personalförstärkningar som den ändrade instansordningen för PBL-målen föranleder. Domstolsverket kommer att ha ansvaret när reformen genomförs. Verkets expert i utredningen har framfört att det är tveksamt om det är lämpligt att redan nu bestämma tid för genomförandet av överflyttningen av PBL-målen, utan att ha övervägt frågorna om det framtida antalet fastighets- och miljödomstolar och dessa domstolars lokalisering och domkretsar.

Utredarens bedömning är att det är möjligt att redan på grundval av detta betänkande införa en ny instansordning för PBL-målen, men man får då vara beredd på ytterligare relativt betydande förändringar inom förhållandevis kort tid.



Ny instansordning för vissa miljöbalks- och PBL-ärenden samt ett samordnat dömmande vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna

**Dir.
2007:94**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2007

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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. Syftet med utredningen är att förenkla, samordna och på så sätt effektivisera handläggningen och domstolsprövningen av fastighetsmål och mål och ärenden enligt miljöbalken och PBL. Utredningen syftar vidare till att höja kvaliteten i verksamheten och hitta en långsiktigt hållbar organisationslösning för miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

Utredaren kommer under hösten 2007 att få i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar avseende vissa övriga frågor enligt miljöbalken och PBL. Dessa frågor presenteras översiktligt i detta direktiv, men preciseras närmare i kommande tilläggsdirektiv.

Ett delbetänkande med förslag till organisations- och författningsändringar i anledning av den nya instansordningen för ärenden och mål enligt PBL ska redovisas senast den 31 december 2007. Övriga instansordningsfrågor ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 april 2008. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 december 2008.

Bakgrund

Ärenden och mål enligt PBL

Enligt nu gällande regler överklagas kommuners beslut enligt plan- och bygglagen i ärenden som avser detaljplaner, fastighetsplaner och områdesbestämmelser, s.k. planärenden, till länsstyrelsen och därefter till regeringen. Till regeringen överklagas också vissa beslut enligt 12 kap. PBL och vissa beslut som rör försvaret. Kommunernas beslut i byggfrågor (bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked samt ärenden om påföljder och ingripanden) som efter länsstyrelsens prövning inte överprövas av regeringen, överklagas i dag till allmän förvaltningsdomstol.

PBL-kommittén fick 2002 i uppdrag att se över bland annat instansordningsfrågan för samtliga PBL-ärenden. I slutbetänkandet "Får jag lov? Om planering och byggande" (SOU 2005:77) har kommittén föreslagit att överprövningen av plan-ärenden enligt PBL, med undantag för ingripande med stöd av 12 kap. och vissa beslut som är av betydelse för försvaret, flyttas från regeringen till de nuvarande miljödomstolarna och att övriga ärenden enligt PBL, med undantag för de ärenden som kan bli föremål för s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), fortsättningsvis överprövas i länsstyrelserna och – efter ett överklagande – vid de nuvarande miljödomstolarna. Detta förslag fick stort stöd av remissinstanserna. I propositionen "Ny instansordning för PBL-ärenden" (prop. 2006/07:98) föreslog regeringen den 22 mars 2007 att riksdagen skulle godkänna en inriktning för det fortsatta arbetet med en ny instansordning för PBL-ärenden i enlighet med vad PBL-kommittén har föreslagit. Riksdagen antog förslaget den 1 juni 2007 (bet. 2006/07:CU31, rskr. 2006/07:191).

Ärenden och mål om miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter

Ärenden och mål om miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken prövas i dag av kommuner, länsstyrelser, miljödomstolar, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen. I mål som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska domstol alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

Vilken myndighet som är första respektive sista instans beror på hur den miljöfarliga verksamheten är klassad. De miljöfarliga verksamheterna klassas som A-, B- eller C-verksamheter. Första instans för miljöprövningen av en A-verksamhet är miljödomstolen. Första instans för miljöprövningen av en B-verksamhet är en särskild miljöprövningsdelegation vid länsstyrelserna. Miljöprövningsdelegationen består av en ordförande och en miljösak-kunnig. Ärendena bereds av anställda vid länsstyrelsen. Om verksamheten är en C-verksamhet är kommunen första prövningsinstans.

Mål om vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken prövas av en miljödomstol som första instans.

Vilken instans som är sista instans är beroende av om ärendet inleds vid en förvaltningsmyndighet eller domstol. Om ärendet inleds vid en förvaltningsmyndighet är Miljööverdomstolen sista instans. I annat fall är Högsta domstolen sista instans.

Det finns i dag fem miljödomstolar och en miljööverdomstol. Miljödomstolarna är inordnade i den allmänna domstolsorganisationen. Svea hovrätt är Miljööverdomstol och tingsrätterna i Växjö, Vänersborg, Nacka, Östersund och Umeå är miljödomstolar. Miljödomstolen i Umeå har verksamhet även i Luleå.

Miljöbalkskommittén fick 2003 i uppdrag att utreda frågan om tillståndsprövning enligt miljöbalken bör inledas direkt hos miljödomstol eller om domstolen ska pröva tillståndsfrågan först efter överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut. I slutbetänkandet "Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter" (SOU 2005:59) förordade kommittén att mål om vattenverksamheter och alla typer av miljöfarliga verksamheter ska tillståndsprövas vid en förvaltningsmyndighet som första instans. Samtidigt konstaterade kommittén att det finns behov av fortsatt utredning. En prövningsorganisation som innebär att mål om miljöfarliga A-verksamheter och vattenverksamheter prövas av länsstyrelse som första instans har fått stöd av en majoritet av remissinstanserna.

I det tidigare delbetänkandet "Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation" (SOU 2004:38) förordade Miljöbalkskommittén att antalet myndigheter som prövar mål om A-verksamheter och vattenverksamheter bör begränsas till ett litet antal, företrädesvis 1–5 stycken.

I samma delbetänkande belyste kommittén den tveksamhet som uttryckts i fråga om miljöprövningsdelegationernas självständighet

i förhållande till länsstyrelserna med anledning av att beredningspersonalen vid miljöprövningsdelegationen också är handläggare vid länsstyrelserna.

Fastighetsdomstolarna

Fastighetsdomstolarna prövar bl.a. fastighetsbildnings- och expropriationsmål. Det finns i dag 25 fastighetsdomstolar. Enligt lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål ska det finnas en fastighetsdomstol i varje län. Regeringen har beslutat att tingsrätterna i residensstäderna samt Mariestads och Vänersborgs tingsrätter ska vara fastighetsdomstolar. I vissa mål och ärenden är även Eskilstuna och Sundsvalls tingsrätter fastighetsdomstolar. Fastighetsdomstolarnas avgöranden kan överklagas till någon av de hovrätterna och vidare till Högsta domstolen.

Domstolsverket fick i regleringsbrevet för 2005 i uppdrag att göra en översyn av fastighetsdomstolarnas verksamhet. Domstolsverket föreslog att antalet fastighetsdomstolar skulle minska från 25 till 7 och att dessa huvudsakligen skulle lokaliseras till de tingsrätter som är miljödomstolar (Domstolsverkets rapport 2006:2). En majoritet av de remissinstanser som Domstolsverket hade remitterat rapporten till var positiva till en ändrad organisation. Flera domstolar pekade dock på att denna fråga borde samordnas med förändringar i organisationen för miljödomstolarna. Även i flera av remissvaren till PBL-kommitténs slutbetänkande framfördes att fastighetsdomstolarna borde införlivas i den nya organisationen vid miljödomstolarna.

Utredningsbehovet

Ändrad instansordning för vissa PBL- och miljöbalksärenden

I enlighet med propositionen ”Ny instansordning för PBL-ärenden” (prop. 2006/07:98, bet. 2006/07:CU31, rskr 2006/07:191) bör prövningsorganisationen för PBL-ärenden ändras på det sätt som PBL-kommittén har föreslagit. PBL-kommittén har lämnat ett antal författningsförslag för genomförande av de organisationsförändringar som behövs för att åstadkomma en sådan ny instansordning. Ytterligare utredning med förslag på organisations-

och författningsändringar är dock nödvändig för att kunna genomföra den nya instansordningen.

Miljöbalkskommittén förordade en ändrad instansordning för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter och regeringen delar denna uppfattning. Regeringen gör bedömningen att en ändrad instansordning för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter som innebär att de prövas av en länsstyrelse som första instans renodlar miljödomstolarnas tvistlösande roll och effektiviserar handläggningen. Förslag på organisations- och författningsändringar för genomförandet av en sådan ny instansordning behöver dock tas fram. I sammanhanget bör det utredas hur man i en ändrad instansordning bäst tillgodoser behovet av att bygga upp och behålla en hög kompetens i prövningen. Möjligheten att t.ex. koncentrera dessa ärendegrupper till ett färre antal länsstyrelser bör övervägas. Här kan det framtida antalet miljödomstolar vara vägledande. Det bör också analyseras närmare hur miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller ges bäst förutsättningar att åstadkomma en effektiv och rättssäker verksamhet.

Instansordningen för ärenden och mål som berör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt omfattas inte av utredningsbehovet och ingår därför inte i uppdraget.

Miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna

Domstolsorganisationen ska vara ändamålsenligt utformad och bl.a. ge möjlighet till kompetensutveckling och specialisering.

Av Domstolsverkets rapport framgår att många av de lagfarna ledamöter som handlägger fastighetsmål inte i särskilt hög grad är specialiserade inom det aktuella rättsområdet. Specialiseringen i fastighetsdomstolarna består för närvarande, med några undantag, främst i att fastighetsråden är knutna till dessa domstolar. I rapporten görs bedömningen att en koncentration av fastighetsdomstolarna till färre tingsrätter skulle leda till en höjd kompetens hos framför allt de lagfarna ledamöterna, att alla fastighetsdomstolar skulle få ett målunderlag som kan sysselsätta minst ett fastighetsråd vid varje domstol och att förutsättningarna för att ha ett specialiserat beredningsstöd skulle förbättras. Flertalet remissinstanser ställde sig bakom denna bedömning. Mot denna bakgrund

anser regeringen att det finns anledning att överväga antalet fastighetsdomstolar.

Fastighetsmålen har många likheter med miljömålen och likheterna med PBL-målen är än mer framträdande. Med anledning av de förändringar som nu genomförs av miljödomstolarnas organisation aktualiseras frågan om en samordning av organisationen för fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna. Vid en samordnad domstolsprövning i dessa mål skulle såväl resurser som den speciella kompetens dessa mål förutsätter kunna användas mer effektivt. En samordning skulle även öka förutsättningarna för en enhetlig praxis i besläktade frågor vilket skulle kunna bidra till en ökad kvalitet i dömandet.

I fastighetsdomstolarna sker handläggningen enligt rättegångsbalken eller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Av 20 kap. miljöbalken framgår att vid prövning av mål vid en miljödomstol som har överklagats dit från en förvaltningsmyndighet tillämpas förvaltningsprocesslagen om annat inte är särskilt föreskrivet. Förvaltningsprocesslagen är en processlag egentligen avsedd att användas i de allmänna förvaltningsdomstolarna. När instansordningen ändras för mål om vattenverksamheter och A-verksamheter kommer antalet mål i miljödomstol som prövas enligt förvaltningsprocesslagen att öka ytterligare. Med hänsyn bl.a. till frågan om prejudikatbildning kan det ifrågasättas om detta är en ändamålsenlig ordning.

Frågor i kommande tilläggsdirektiv

Utöver det nu redovisade utredningsbehovet anser regeringen att det är viktigt att det nuvarande regelverket utreds och att författningsändringar vid behov föreslås för bl.a.

- utpekande av områden som är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken,
- samordning av bestämmelser om miljökonsekvensbedömningar i 6 kap. miljöbalken och andra författningar,
- anpassning av bestämmelser om vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken till övriga bestämmelser i balken, och
- bestämmelser som påverkar förutsättningarna för produktion av förnybar energi.

Regeringen avser att återkomma med tilläggsdirektiv i dessa frågor under hösten 2007.

Uppdraget

Första delbetänkandet

Vissa organisatoriska frågor uppkommer med anledning av att överprövningen av ärenden enligt PBL i huvudsak ska ske i länsstyrelse och därefter, i händelse av överklagande, vid de nuvarande miljödomstolarna. Utredaren ska föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för PBL-ärendena. Utredaren ska lämna förslag på hur resurs- och kompetensbehov som uppkommer vid länsstyrelserna och miljödomstolarna till följd av en ändrad prövningsordning bör tillgodoses. Utredaren ska bl.a. belysa olika lämpliga sätt att utforma beredningsorganisationen.

Andra delbetänkandet – organisatoriska frågor

Utredaren ska

- föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter,
- analysera för- och nackdelarna med olika alternativ för prövning av civilrättsliga frågor om tvångsrätt och skadeersättning i mål om tillstånd till vattenverksamheter och lämna förslag till det alternativ som är mest ändamålsenligt,
- föreslå hur miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas organisatoriskt,
- föreslå antalet miljödomstolar och fastighetsdomstolar och var dessa domstolar ska vara lokaliserade,
- överväga hur instansordningen för fastighetsmålen ska utformas,
- föreslå hur domkretsindelning för miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska utformas, och
- överväga införandet av nya namn på miljödomstolarna och Miljööverdomstolen.

Vissa organisatoriska frågor uppkommer med anledning av att tillståndsprövningen av mål om A-verksamheter och vattenverksamheter ska inledas vid länsstyrelserna samt dels att miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas.

Utredaren ska föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för ärenden 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. Utredaren 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.

Utredaren bör överväga om en nedflyttning av prövningen av målen om 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.

Vid prövning av mål om vattenverksamheter krävs ibland beslut i frågor om markåtkomst och tillgodogörande av fallhöjden i ett vattendrag samt i frågor om ersättning för skada och intrång. En nedflyttning av prövningen av mål om vattenverksamheter till länsstyrelsen kan innebära att länsstyrelsen prövar alla frågor som kan uppkomma i ärenden eller att frågor om markåtkomst och tillgodogörande av fallhöjd samt ersättning skiljs från tillståndsfrågan och på samma sätt som i dag prövas av miljödomstolen. Utredaren ska överväga om dessa frågor skulle kunna hanteras inom ramen för ett förrättningsförfarande.

Utredaren 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 miljödom-

stolar och fastighetsdomstolar. Det bör också övervägas om domstolarna är ändamålsenligt lokaliserade, bl.a. med beaktande av de nya mål- och ärendetyper som förs till miljödomstolarna. Utredaren ska därför föreslå antalet miljödomstolar och fastighetsdomstolar och var dessa ska vara lokaliserade. En utgångspunkt ska 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.

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.

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

Som regeringen konstaterade i propositionen "Ny instansordning för PBL-ärenden" (prop. 2006/07:98) förutsätter en samordnad instanskedja ett nytt namn på miljödomstolarna för att tydliggöra att domstolarna skall 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 utredaren 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.

Andra delbetänkandet – processuella frågor

Utredaren ska

- överväga hur sammansättningsreglerna bör vara utformade i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna och vid behov föreslå ändrade regler,
- överväga och vid behov lämna författningsförslag rörande vilka handläggningsregler som ska gälla i de mål och ärenden som miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska pröva, och
- föreslå hur prejudikatbildningen ska tillgodoses vid en ändrad prövningsordning.

Som framgår av föregående avsnitt är den organisatoriska samordningen av dömandet i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ett sätt att uppnå en effektiv och långsiktigt hållbar organisation för dessa rättsområden. För att uppnå fördelarna av en samordnad organisation bör även de processuella reglerna för PBL-, miljö- och fastighetsmålen ses över. Utredaren 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.

Som framgått prövas flertalet mål i miljödomstolarna enligt förvaltningsprocesslagen. Utredaren ska överväga om detta är en ändamålsenlig ordning eller om i stället lagen (1996:242) om domstolsärenden bör tillämpas för de mål som har inletts vid förvaltningsmyndighet.

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

Utöver de nu berörda frågorna står det utredaren fritt att ta upp och föreslå ändringar som har nära samband med uppdraget.

Kostnader och andra konsekvenser

I samband med bedömningen av frågan om hur resurs- och kompetensbehovet ska tillgodoses vid länsstyrelserna och domstolarna ska även frågan om finansiering beaktas. En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att finansiering bör ske genom omfördelning av resurser mellan berörda myndigheter.

Om utredarens förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas.

Utredaren ska genomgående beakta konsekvenserna för små och medelstora företag samt redovisa hur förslagen kan förenkla miljöprövningen för dessa företag, minska tiderna för att få nödvändiga tillstånd och minska företagets administrativa kostnader. I denna del ska samråd ske med Näringslivets Regelnämnd.

Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Om förslagen innebär kostnadskonsekvenser för staten, kommuner eller landsting, ska även förslag till finansiering lämnas.

Arbetsformer

När det gäller förslag till organisatoriska lösningar ska samråd ske med utredningen Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123). Utredaren ska också beakta de slutsatser som ska rapporteras till Finansdepartementet den 31 augusti 2007 i det särskilda uppdraget att analysera och lämna förslag på koncentration och samordning av länsstyrelsernas kärnverksamhet (Fi2007/604).

(Miljödepartementet)

Statistik från de allmänna förvaltningsdomstolarna och regeringen

– med preliminär fördelning av mål till respektive miljödomstol

Miljödomstol	Länsrätt/regeringen	Inkomna mål och ärenden i genomsnitt hos länsrätterna och regeringen ¹ under åren 2004–2006			Uppskattning av inkomna mål per miljödomstol	Andel av totalt antal inkomna mål
		10 kap. PBL	Övriga PBL-mål	Totalt		
Miljödomstolen i Umeå	Länsrätten i Norrbottens län	9	20	29		
	Länsrätten i Västerbottens län	3	13	16		
	Regeringen			11 ²		
	Summa				56	2,5%
Miljödomstolen i Östersund	Länsrätten i Gävleborgs län	3	42	45		
	Länsrätten i Jämtlands län	5	27	32		
	Länsrätten i Västernorrlands län	6	20	26		
	Regeringen			13 ²		
	Summa				116	5,5%

¹ Inkomna ärenden till regeringen (utom ärenden enligt 12 kap. PBL) avser prövning av rättsverkande planer, dvs. detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan.

² Fördelning till miljödomstolarna av regeringsärenden utgår från uppgifter om inkomna ärenden till regeringen från respektive län.

<i>Miljödomstol</i>	<i>Länsrätt/regeringen</i>	<i>Inkomna mål och ärenden i genomsnitt hos länsrätterna och regeringen under åren 2004–2006</i>		<i>Uppskattning av inkomna mål per miljödomstol</i>	<i>Andel av totalt antal inkomna mål</i>
		10 kap. PBL	Övriga PBL-mål	Totalt	
Miljödomstolen i Vänersborg	Länsrätten i Göteborg	25	220	245	
	Länsrätten i Hallands län	3	103	106	
	Länsrätten i Mariestad	5	16	21	
	Länsrätten i Vänersborg	6	66	72	
	Länsrätten i Värmlands län	7	46	53	
	Regeringen			64 ²	
Summa					561 26,5%
Miljödomstolen i Nacka	Länsrätten i Dalarnas län	22	47	69	
	Länsrätten i Gotlands län	1	27	28	
	Länsrätten i Stockholms län	86	309	395	
	Länsrätten i Södermanlands län	13	36	49	
	Länsrätten i Uppsala län	21	39	60	
	Länsrätten i Västmanlands län	5	12	17	
	Länsrätten i Örebro län	3	17	20	
	Regeringen			125 ²	
Summa					763 36%

² Fördelning till miljödomstolarna av regeringsärenden utgår från uppgifter om inkomna ärenden till regeringen från respektive län.

Miljödomstolen i Växjö	Länsrätten i Blekinge län	6	39	45
	Länsrätten i Jönköpings län	8	31	39
	Länsrätten i Kalmar län	4	48	52
	Länsrätten i Kronobergs län	5	22	27
	Länsrätten i Skåne län	56	253	309
	Länsrätten i Östergötlands län	17	49	66
	Regeringen			82 ²
<i>Summa</i>			620	29,5%
Totalt			2116	

Antal inkomna mål till länsrätterna:	10 kap. PBL	319
	övriga PBL-mål	1502
	=	1821
Antal inkomna ärenden till regeringen:	+	295
Totalt	=	2116

² Fördelning till miljödomstolarna av regeringsärenden utgår från uppgifter om inkomna ärenden till regeringen från respektive län.

Kammarrätterna och Regeringsrätten

Siffrorna avser ett genomsnitt under åren 2004-2006

PT = prövningstillstånd

Antal/andel mål där PT beviljats avser prövade – inte inkomna – mål

Kammarrätt	Inkomna mål i genomsnitt			Antal mål där PT beviljats	Andel mål där PT beviljats	Andel PT i genomsnitt samtliga KR	Inkomna mål totalt samtliga KR
	10 kap. PBL	Övriga PBL- mål	Totalt				
Kammarrätten i Stockholm	27	187	214	44	19,5%		
Kammarrätten i Göteborg	43	305	348	69	21%		
Kammarrätten i Sundsvall	11	79	90	18	20%		
Kammarrätten i Jönköping	37	87	124	17	16%		
						19%	776

Regeringsrätten	Inkomna mål igenomsnitt			Antal mål där PT beviljats	Andel mål där PT beviljats
	Övriga				
	10 kap. PBL	PBL-mål	Totalt		
	53	304	357	5	1,5%

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regel tillämpning och författningpolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.
43. Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. A.
44. Tsunamibanden. Fi.
45. Utökad elektroniskt informationsutbyte. Fi.
46. Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. Jo.
47. Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. N.
48. Patientdata och läkemedel m.m. S.
49. Organisationsform för VTI och SIKa. N.
50. Mångfald är framtiden. Ku.
51. Riksbankens finansiella oberoende. Fi.
52. Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. Ju.
53. Sjukhusens läkemedelsförsörjning. S.
54. Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. Ju.
55. Betalningstider i näringslivet. N.
56. Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. Ju.
57. Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. Jo.
58. Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. N.
59. Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv. N.
60. Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. M. + engelsk översättning.
61. Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen. Fi.
62. Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. Fi.
63. En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. Jo.
64. Studiestödsdatalag. U.
65. Domstolarnas handläggning av ärenden. Ju.
66. Rörelser i tiden. IJ.
67. Regeringsformen ur ett könsperspektiv. En övergripande genomgång. Ju.
68. Ett decennium med personval. Erfarenheter och utfall. Ju.
69. Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. Ju.
70. Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet. N.
71. En starkare företagsinteckning. Ju.
72. Kommunal kompetens i utveckling. Fi.
73. Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. S.
74. Upplåtelse av den egna bostaden. Fi.
75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Fi.
76. Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. Ju.
77. En svensk veteranpolitik, del 1. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
78. Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. N.
79. Tre nya skolmyndigheter. U.
80. Reach – genomförande och sanktioner. M.
81. Resurser för kvalitet. U.
82. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. + Lättläst + daisy. S.
83. Standarder och tillväxt: en kommenterad forskningsöversikt. Standards and growth: a research review. N.

84. Värdet av valdeltagande. Ju.
85. Olika former av normkontroll.
Expertgruppsrapport. Ju.
86. Bättre djurskydd – mindre krångel. Jo.
87. Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lättläst. + Daisy. U.
88. Att lära nära.
Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. S.
89. Rovdjuren och deras förvaltning. M.
90. Straffskalan för mord. Ju.
91. Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning. S.
92. Urkunden I Tiden
– en straffrättslig anpassning. Ju.
93. Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. Ju.
94. Folkomröstning i Europa.
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. Ju.
95. Tjänster utan gränser?
Internationalisering av offentliga sektorns tjänster. Fi.
96. Avgifter. Fi.
97. Vissa metrologifrågor. N.
98. Karriär för kvalitet. U.
99. Förhandsprövning av nättariffer m.m. N.
100. Id-kort för folkbokförda i Sverige. IJ.
101. Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion. U.
102. Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige. En översikt. IJ.
103. Bo för att leva – seniorbostäder och trygghetsbostäder. S.
104. Samverkan för lokal utveckling. IJ.
105. Territoriellt samarbete inom EU. N.
106. Lotsa rätt! N.
107. Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter. Fi.
108. Kön, makt och statistik. N.
109. Vägval för Sieps. En översyn av Svenska institutet för Europapolitiska studier. SB.
110. Tillfälliga regler om tillstånd att sända kommersiell radio. Ku.
111. En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen. M.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Vägval för Sieps. En översyn av Svenska institutet för Europapolitiska studier. [109]

Justitiedepartementet

Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]
Framtidens polis. [39]
Valsystem och representationseffekter.
En jämförande studie av 25 länder. [40]
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.
Regeltillämpning och författningpolitiska alternativ. [41]
Från statsminister till president?
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]
Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. [52]
Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. [54]
Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. [56]
Domstolarnas handläggning av ärenden. [65]
Regeringsformen ur ett könsperspektiv.
En övergripande genomgång. [67]

Ett decennium med personal.
Erfarenheter och utfall. [68]
Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. [69]
En starkare företagsinteckning. [71]
Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. [76]
Värdet av valdeltagande. [84]
Olika former av normkontroll.
Expertgruppsrapport. [85]
Straffskalan för mord. [90]
Urkunden I Tiden
– en straffrättslig anpassning [92]
Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. [93]
Folkomröstning i Europa.
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. [94]

Utrikesdepartementet

Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]
En svensk veteranpolitik, del 1.
Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. [77]

Socialdepartementet

Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]
Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]
Patientdata och läkemedel m.m. [48]
Sjukhusens läkemedelsförsörjning. [53]

Kostnader för personlig assistans.
Skärpta regler för utbetalning, användning
och återbetalning av assistansersättning.
[73]

Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.
+ Lättläst + daisy. [82]

Att lära nära.
Stöd till kommuner för verksamhetsnära
kompetensutveckling inom omsorg och
vård av äldre. [88]

Ny företagshälsövård – ny kunskaps-
försörjning [91]

Bo för att leva – seniorbostäder och trygghets-
bostäder. [103]

Finansdepartementet

Hållbar samhällsorganisation med
utvecklings-
kraft. [10]

Regional utveckling och regional samhälls-
organisation. [11]

Hälo- och sjukvården. [12]

Staten och kommunerna – uppgifter, struktur
och relationer. [13]

Genomförande av tredje penningtvätts-
direktivet. [23]

Plats för tillväxt? [25]

Flyttning och pendling i Sverige. [35]

Tsunamibandet. [44]

Utökat elektroniskt informationsutbyte. [45]

Riksbankens finansiella oberoende. [51]

Deluppföljning 2 av den kommunal-
ekonomiska utjämnings – med förslag
till förändringar i kostnadsutjämnings.
[61]

Utjämnings av kommunernas LSS-kostnader
– översyn och förslag. [62]

Kommunal kompetens i utveckling. [72]

Upplåtelse av den egna bostaden. [74]

Att styra staten – regeringens styrning av sin
förvaltning. [75]

Tjänster utan gränser?
Internationalisering av offentliga sektorns
tjänster. [95]

Avgifter. [96]

Opinionsbildande verksamhet och små
myndigheter. [107]

Utbildningsdepartementet

Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.
Förslag till nytt mål- och uppföljnings-
system. [28]

Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst + Daisy. [30]

Studiestödsdatalog. [64]

Tre nya skolmyndigheter. [79]

Resurser för kvalitet. [81]

Ökad likvärdighet för elever med
funktionshinder. + Lättläst. + Daisy. [87]

Karriär för kvalitet. [98]

Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skol-
inspektion. [101]

Jordbruksdepartementet

Telefonförsäljning. [1]

Administrativa sanktioner på yrkesfiskets
område. [20]

Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]

Bioenergi från jordbruket – en växande resurs.
+ Bilagedel. [36]

Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade
grödor. [46]

Etiskt godkännande av djurförsök
– nya former för överprövning. [57]

En bättre viltförvaltning med inriktning
på älg. [63]

Bättre djurskydd – mindre krångel. [86]

Miljödepartementet

Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]

Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra
för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden
i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling
av bostäder – ur ett dubbelt användar-
perspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]

GMO-skador i naturen och Miljöbalkens
försäkringar. [21]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.
Nu levandes ansvar, framtida generationers
frihet. [38]

Sverige inför klimatförändringarna – hot och
möjligheter. DVD medföljer. [60]
+ engelsk översättning.

Reach – genomförande och sanktioner. [80]

Rovdjuren och deras förvaltning. [89]
En ny instansordning för mål enligt Plan-
och bygglagen. [111]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd
inom transportområdet. [4]
Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och
insatser för arbetslösa ungdomar. [18]
Auktorisation av patentombud. [27]
Tillväxt genom turistnäringen. [32]
Släpvnagskörning med B-körkort
– när kan de nya EU-reglerna börja
tillämpas? [33]
Den osynliga infrastrukturen
– om förbättrad samordning av offentlig
IT-standardisering. [47]
Organisationsform för VTI och SIKa. [49]
Betaltider i näringslivet. [55]
Hamnstrategi – strategiska hamnoder
i det svenska godstransportsystemet. [58]
Strategiska godsnoder i det svenska transport-
systemet – ett framtidsperspektiv. [59]
Framtidens flygplatser – utveckling av det
svenska flygplatssystemet. [70]
Bolisering för ökad konkurrens och
effektivitet – förslag om att bolagisera
vissa konsult- och entreprenadverksam-
heter i Banverket och Vägverket. [78]
Standarder och tillväxt: en kommenterad
forskningsöversikt. Standards and growth:
a research review. [83]
Vissa metrologifrågor. [97]
Förhandsprövning av nättariffer m.m. [99]
Territoriellt samarbete inom EU. [105]
Lotsa rätt! [106]
Kön, makt och statistik. [108]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för
jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om
jämställdhetsintegreringen. En idébok för
chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jäm-
ställdhetsintegrering. [15]
Rörelser i tiden. [66]
Id-kort för folkbokförda i Sverige. [100]
Svenska nyhetsmedier och mänskliga

rättigheter i Sverige. En översikt. [102]
Samverkan för lokal utveckling. [104]

Kulturdepartementet

Mångfald är framtiden. [50]
Tillfälliga regler om tillstånd att sända
kommersiell radio. [110]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud,
beställansvar, byggarbetsplatser m.m.
[43]