

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté – Miljöbalkskommittén – med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109). I detta delbetänkande redovisas alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation.

Hovrättslagmannen Ulf Bjällås har förordnats att vara ordförande i kommittén. De ledamöter som nu ingår i kommittén är riksdagsledamoten Carina Adolfsson-Elgestam (s), miljö- och hälso- skyddsinspektören Marithe Eriksson (kd), partistyrelseledamoten Eva Hallström (mp), riksdagsledamoten Lars Lindblad (m), kommunalrådet Stig Nilson (s), f.d. riksdagsledamoten Sören Norrby (fp), riksdagsledamoten Carina Ohlsson (s), riksdagsledamoten Hans Stenberg (s), f.d. riksdagsledamoten Willy Söderdahl (v) och riksdagsledamoten Roger Tiefensee (c).

Departementsrådet Egon Abresparr deltar som sakkunnig.

Följande experter har deltagit i utredningen om prövningsorganisationen, nämligen advokaten Mårten Bengtsson, direktören Kerstin Cederlöf, kammarrådet Gunnar Edenman, miljöingenjören Ann-Sofie Eriksson, hovrättsassessorn Tobias Eriksson, departementssekreteraren Anders Hedberg, departementsrådet Anders Holmgren, bolagsjuristen Ulrik Johansson, verkställande direktören Anders Lindh, lagmannen Håkan Nordling, ordföranden och chefen för Statens va-nämnd Stefan Rubenson, förste länsjuristen Magnus Sandström, tidigare generaldirektören Rolf Strömberg och kanslirådet Monica Unneberg.

Från sekretariatet har hovrättsassessorn Anders Lillienau och miljörådet Anna-Lena Rosengardten deltagit i arbetet. I sekretariatet har också ingått hovrättsassessorerna Camilla Olsson och Anna Tiberger. Dessa har dock i första hand arbetat med frågor som inte behandlas i detta betänkande.

Till delbetänkandet har fogats en reservation från vissa av ledamöterna. Kommittén har bestämt att experter inte skall få avge särskilda yttranden.

Miljöbalkskommittén har tidigare överlämnat delbetänkandena Uppföljning av miljöbalken, Vissa lagtekniska frågor (SOU 2000:116), Miljöbalken under utveckling, Ett principbetänkande (SOU 2002:50), Bestämmelser om miljö kvalitet, Ramdirektivet för vatten (SOU 2002:107) och En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124).

Vi får härmed överlämna delbetänkandet Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation (SOU 2004:38). Vi överlämnar samtidigt delbetänkandet Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37). Vi fortsätter vårt arbete med ett slutbetänkande senast den 30 juni 2005.

Stockholm i mars 2004

Ulf Bjällås

*Carina Adolfsson-Elgestam
Marithe Eriksson
Eva Hallström
Lars Lindblad
Stig Nilson*

*Sören Norrby
Carina Ohlsson
Hans Stenberg
Willy Söderdahl
Roger Tiefensee*

*/ Anna-Lena Rosengården
Anders Lillienau*

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	13
1 Våra uppdrag och innehållet i detta betänkande	23
1.1 Våra uppdrag och redovisningar	23
1.2 Vad påverkar den fortsatta organisationsutredningen?	25
1.3 Konsekvenser	28
2 Principer för prövningsorganisationen	31
2.1 Kompetenta prövningsmyndigheter	31
2.2 En snabb, korrekt och rättssäker prövning	32
2.3 Allmänhetens möjligheter till insyn och inflytande vid miljöprövningen	33
2.4 En sammanhållen och väl dimensionerad organisation	34
3 Tillståndsprövningen i första instans	37
3.1 Tillståndsprövning i förvaltningsmyndighet i första instans	37
3.2 Uppgifter om antalet tillståndsärenden	38
3.3 Några frågor som rör organisationen för tillståndsprövning i första instans	40

4	Överprövningen	41
4.1	Inledning.....	41
4.2	Uppgifter om antalet överklagade ärenden.....	41
4.3	Några frågor som rör organisationen för överprövning	42
5	Prövningen av vattenverksamheter	43
5.1	Karaktäristiskt för prövningen av vattenverksamheter.....	43
5.2	En jämförelse med andra verksamheter som kan kräva tvångsrättsliga ingripanden	44
5.3	Prövningssystemet för vattenverksamheter	47
5.3.1	Miljöprövningen och expropriationsfallen	47
5.3.2	Hur bör prövningssystemet förändras?.....	49
5.3.3	Hänsynsregel om samhällsekonomisk tillåtlighet.....	52
5.3.4	Sakägarfrågor.....	53
5.3.5	Markavvattningar	56
5.4	Slutsatser om prövningen av vattenverksamheter.....	57
6	Prövningen av infrastrukturprojekt	59
7	Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs gemensamma syn på behovet av en samordning av miljöbalken och PBL.....	63
7.1	Om uppdragen.....	63
7.2	Några utgångspunkter för en samordning av miljöbalken och PBL.....	64
7.3	Något om vad som förenar miljöbalken och PBL och vad som skiljer dem åt.....	65
7.4	Problem och samordningsområden som har identifierats	67
7.5	Dagens syn på miljöbalken och PBL och två tänkbara utvecklingslinjer	75

7.6	Slutsatser om behovet av fortsatt samordning.....	77
7.6.1	Strävan bör vara att successivt öka samordningen.....	77
7.6.2	En samordning kan vara positiv för både miljöbalken och PBL	78
7.6.3	Komplexa samordningsproblem talar för stegvisa reformer.....	79
7.6.4	Ett första steg bör vara en samordnad instansordning för överprövning.....	80
7.6.5	Överprövning av miljöbalks- och PBL-ärenden i utbyggda miljödomstolar	81
7.6.6	En utbyggd Miljööverdomstol bör vara slutinstans men prejudikatbildningen bör ses över	83
7.6.7	Överprövningen bör ske inom länsstyrelsernas ordinarie organisation.....	83
7.6.8	För- och nackdelar med en samordnad instansordning för överprövning i miljödomstolar.....	83
7.6.9	Fortsatta samordningsåtgärder	87
7.6.10	Det fortsatta utredningsarbetet	88
8	Alternativ för prövningsorganisationen.....	89
8.1	Tre alternativ för tillståndsprövning i förvaltningsmyndighet i första instans	89
8.2	En effektiv överprövning.....	97
8.3	Våra alternativ redovisade i skisser	105
	Skiss 1	107
	Skiss 2	108
	Skiss 3	109
	Reservation	111
	Bilagor	
1	Tilläggsdirektiv Dir. 2003:61.....	113
2	Dagens prövningsorganisation.....	121

Förkortningar

A-verksamheter	Tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som har beteckningen A i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Anläggningslagen	Anläggningslagen (1973:1149)
B-verksamheter	Tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter med beteckningen B i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
BVL	Lagen (1994:847) om tekniska egenskaper på byggnadsverk m.m.
Bötesverkställighetslagen	Bötesverkställighetslagen (1979:189)
dir.	kommittédirektiv
Direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (även kallat SEA-direktivet eller SMB-direktivet)
Ds.	Departementsserien
Ellagen	Ellagen (1997:857)
Expropriationslagen	Expropriationslagen (1972:719)
Fastighetsbildningslagen	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
Förordningen om hushållning med mark- och vatten-områden	Förordningen (1988:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar	Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar
Förvaltningsprocesslagen	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
Kulturminneslagen	Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
Lagen om byggande av järnväg	Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
Lagen om felparkeringsavgift	Lagen (1976:206) om felparkeringsavgift
Lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut	Lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut
Lagen om vissa rörledningar	Lagen (1978:160) om vissa rörledningar
Ledningsrättslagen	Ledningsrättslagen (1973:1144)
Miljöbalken	Miljöbalken (1998:808)
Miljöskyddslagen	Miljöskyddslagen (1969:387), upphävd
MKB-direktivet	Rådets direktiv av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (85/337/EEG) <i>med ändringar till följd av</i> <ul style="list-style-type: none"> – Rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt – Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med

	avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG
MPD	Miljöprövningsdelegation vid länsstyrelse
MÖD	Miljööverdomstolen
Natura 2000-område	Område som ingår i ett europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandezoner med stöd av rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (det s.k. fågeldirektivet) och av rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (det s.k. habitatdirektivet)
PBL-kommittén	Den parlamentariskt sammansatta kommitté som har i uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs (dir. 2002:97)
Plan- och bygglagen, PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
prop.	proposition
Ramdirektivet för vatten	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
SEA	Strategic Environmental Assessment
SMB	Strategisk miljöbedömning
SOU	Statens offentliga utredningar
Va-lagen	Lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar
Vattenlagen	Vattenlagen (1983:291), upphävd
Väglagen	Väglagen (1971:948)
2002 års ledningsrättsutredning	Den särskilde utredaren med uppdrag att göra en översyn av vissa frågor om ledningsrätt (dir. 2002:17)

Sammanfattning

Miljöbalkskommittén har som övergripande uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I uppdraget ingår bland annat att lämna alternativa förslag till ändringar i miljöbalkens prövningsorganisation. Detta delbetänkande innehåller principförslag om prövningsorganisationen. Miljöbalkskommittén kommer enligt tidigare direktiv att få ett tilläggsdirektiv med anvisningar om hur organisationsfrågorna skall behandlas inför slutbetänkandet.

Våra förslag redovisas samtidigt med att PBL-kommittén redovisar ett motsvarande principbetänkande om plan- och bygglagens prövningsorganisation, Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40). De delar av kommittéernas betänkanden som gäller en samordning av miljöbalken och plan- och bygglagen har utarbetats gemensamt och är likalydande (kapitel 7 i detta betänkande).

Vi lämnar nu också i ett separat delbetänkande, Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37), slutredovisningar av de delar av vårt uppdrag som gäller bestämmelserna om straff och miljöstraffavgifter samt tillämpningen och utformningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

I våra direktiv har angivits utgångspunkterna för arbetet med prövningsorganisationen. En utgångspunkt är att utredningarna skall syfta till en renodling av domstolarnas roll till att huvudsakligen avse överprövning och att avgöra tvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna. En annan utgångspunkt är att vi skall se över prövningsorganisationen som ett led i arbetet med att effektivisera miljöprövningen. Vi skall också vidareutveckla de tankar vi tidigare presenterat och som innebär att skillnaderna i regelsystemen för olika slag av verksamheter som prövas enligt miljöbalken skall utjämnas. Slutligen skall vi särskilt överväga om

en framtida samordning av instansordningen i ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen bör eftersträvas.

Möjligheterna till en utjämning av regelsystemen har vi behandlat vidare i delbetänkandet En effektivare miljöprövning, SOU 2003:124, där vi väckte tanken att använda 6 kap. miljöbalken som en gemensam plattform för all miljökonsekvensbedömning; både miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och sådana projekt som miljöprövas enligt andra lagar än miljöbalken. Alla typer av projekt och planer skulle kunna förtecknas gemensamt och av förteckningen skulle framgå bland annat vilket förfarande som skall tillämpas (om det exempelvis fordras tillstånd, anmälan eller något annat). Tanken bör då vara att mönstra ut miljöbalkens nuvarande fasta indelning i miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och täktverksamheter. Tillstånd till sådana verksamheter skulle därmed kunna meddelas enligt miljöbalken, inte enligt balkens enskilda kapitel. En fördel med detta skulle vara att samtliga delar av ett projekt som innehåller både miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täktverksamhet skulle kunna prövas som en enhet. En annan fördel skulle vara att begreppen miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet skulle kunna ersättas med mer preciserade uppgifter om verksamhetstyper.

Våra alternativ för prövningsorganisationen är också inriktade på att underlätta en förändring av regelsystemen på detta sätt.

Tre alternativ för tillståndsprövning i förvaltningsmyndighet i första instans

I dag sker tillståndsprövning av vattenverksamheter och stora miljöfarliga verksamheter (A-verksamheter) i första instans vid fem miljödomstolar. Tillståndsprövningen av mindre omfattande miljöfarliga verksamheter (B-verksamheter) sker vid särskilda miljöprövningsdelegationer vid de 21 länsstyrelserna.

För att kunna renodla domstolarnas tvistelösande roll behöver tillståndsprövningen av vattenverksamheter och A-verksamheter flyttas från miljödomstolarna till förvaltningsmyndigheter. Det har särskild betydelse för prövningen av vattenverksamheter som i dag sker sammanhållet, så att miljöprövningen sker samtidigt och i samma mål som avgörandet av civilrättsliga frågor om markåtkomst och skadeersättning. Vi bedömer att miljöprövningen kan skiljas från de civilrättsliga frågorna vid prövningen av vattenverksamheter. Miljöprövningen av vattenverksamheter kan då ske på samma sätt

som prövningen av miljöfarliga verksamheter. Båda typerna av verksamhet lämpar sig väl för prövning i förvaltningsmyndighet. De civilrättsliga frågor som gäller vattenverksamheter bör även fortsättningsvis prövas av miljödomstol.

Vi anser därmed att det finns förutsättningar att uppfylla de delar av våra direktiv som innebär en renodling av domstolarnas roll samt en utjämning av skillnaderna i regelsystemen för olika slag av verksamheter.

Frågan är härefter vilka förvaltningsmyndigheter som kan vara aktuella för prövningen av vattenverksamheter och A-verksamheter. En naturlig tanke skulle vara att lägga den prövningen hos de 21 miljöprövningsdelegationerna som i dag prövar B-verksamheter. Antalet stora ärenden av olika slag vid varje delegation skulle dock bli för litet för att bygga upp och vidmakthålla en tillräcklig kompetens för uppgiften. I själva verket skulle en sådan organisation vara mindre effektiv än dagens, och den uppfyller därmed inte direktivets krav på effektivitet.

Vattenverksamheter och A-verksamheter är i allmänhet tekniskt och miljömässigt komplicerade och kan ofta ge upphov till meningskiljaktigheter mellan verksamhetsutövare, myndigheter och allmänhet. De ställer därför särskilt höga krav på rättssäkerhet och kompetens hos prövningsmyndigheten. En tillräckligt stor ärendetillströmning är en förutsättning för att en myndighet skall kunna bygga upp och vidmakthålla tillräcklig kompetens för att korrekt och snabbt kunna avgöra ärendena. Om ärendena koncentreras till ett mindre antal prövningsmyndigheter kan kompetensen höjas, samtidigt som förutsättningarna för att utjämna svängningar i ärendebelastningen ökar och sårbarheten vid personalförändringar minskar.

Ett alternativ skulle då innebära att prövningen av vattenverksamheter och A-verksamheter koncentreras till 3–5 miljöprövningsdelegationer (se skiss 1 på sidan 19). Var och en av dessa skulle ha ansvaret för prövningen av vattenverksamheter och A-verksamheter inom ett stort geografiskt område – flera län. Delegationerna skulle verka självständigt i förhållande till länsstyrelserna, med fast anställd personal som på heltid sysslar med tillståndsprövning och med en egen beredningsorganisation. Ett sådant alternativ innebär för förstainstansprövningens del i stort sett ingen förändring i effektiviseringshänseende jämfört med dagens organisation.

Ett annat alternativ som innebär ett betydande steg för att öka organisationens effektivitet skulle vara att även flytta prövningen av B-verksamheterna till dessa delegationer (se skiss 2 på sidan 20).

Med en sådan förändring skulle all tillståndsprövning av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter ske vid 3–5 miljöprövningsdelegationer. Belastningen av B-ärenden på de 21 miljöprövningsdelegationerna varierar i dag kraftigt mellan olika län. I vissa län är antalet ärenden mycket litet. Naturvårdsverket har nyligen lämnat förslag som innebär en minskning av antalet B-verksamheter. Verket förespråkar också en ytterligare stegvis minskning av antalet tillståndspliktiga verksamheter. En sådan minskning av den individuella tillståndsprövningen – till förmån för ökad användning av exempelvis generella föreskrifter – skulle i sig kunna ge förutsättningar för administrativa förenklingar utan att hälso- och miljöskyddskraven begränsas. En organisation med 3–5 miljöprövningsdelegationer som har en hög grad av självständighet i förhållande till länsstyrelserna och som prövar alla tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter skulle vara väl anpassad för en sådan utveckling. Det alternativet innebär också en effektivare prövningsorganisation i första instans än i dag.

I en fortsatt utredning av något av dessa båda alternativ bör också ingå att föreslå det exakta antalet delegationer. Då skall bland annat vägas in antalet behandlade ärenden, utformningen av överprövningssystemet (till exempel antalet miljödomstolar) och närheten till en prövningsmyndighet i olika delar av landet.

Om enbart önskemålen om effektivisering är styrande skulle ett ytterligare alternativ med enbart en prövningsmyndighet kunna aktualiseras (se skiss 3 på sidan 21). Det finns knappast skäl att behålla kopplingen till länsstyrelsen för en så pass stor myndighet, när den dessutom skall ha en hög grad av självständighet. Alternativet skulle därmed vara en fristående myndighet för all tillståndsprövning av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter.

Sammanfattningsvis ser vi tre alternativ till den nuvarande första instansprövningen av vattenverksamheter och A-verksamheter i miljödomstolar. Samtliga uppfyller direktivens krav på en renodling av domstolarnas roll och på en utjämning av skillnaderna mellan regelsystemen för prövning av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter. När det gäller effektiviteten – möjligheten att hålla den kompetens som behövs för korrekta och snabba beslut – är den enligt det första alternativet oförändrad, för att i det andra respektive tredje stegvis öka jämfört med dagens organisation.

En effektiv överprövning

När det gäller överprövningen av tillståndsbeslut, anger våra direktiv att en framtida instansordning bör utformas med så få instanser som möjligt. Antalet nivåer i instanskedjan bör vara högst tre vid tillståndsprövning.

I dag överprövas tillståndsbeslut från miljöprövningsdelegationerna av miljödomstolarna. Miljödomstolarnas avgöranden – både där domstolen är första instans och där domstolen prövat ett överklagande – överklagas till Miljööverdomstolen. Har då målet startat hos en förvaltningsmyndighet, till exempel en miljöprövningsdelegation, är Miljööverdomstolen slutinstans och det fordras prövningstillstånd för att Miljööverdomstolen skall ta upp målet till prövning. De mål som prövas av Miljööverdomstolen och som startat vid en miljödomstol kan efter prövningstillstånd avgöras av Högsta domstolen.

Vi ser inte anledning att föreslå några större förändringar i organisationen för överprövning av de tillstånd som prövas enligt miljöbalken. Med våra förslag om att all tillståndsprövning skall ske i förvaltningsmyndighet som första instans, innebär det att Miljööverdomstolen skulle bli slutinstans i samtliga miljösmål. Instanskedjan blir därmed inte längre än i dag. För att förbättra möjligheterna till prejudikatbildning kan det i vissa fall finnas anledning att öppna för en prövning av Högsta domstolen.

Skulle alternativet med en fristående tillståndsmyndighet för all tillståndsprövning bli aktuellt, kan man möjligen överväga en överprövning från den myndigheten direkt till Miljööverdomstolen, motsvarande den instansordning som i dag gäller för ärenden som prövas av Statens va-nämnd. Då skulle Högsta domstolen bli slutinstans. Ett sådant förfarande stämmer dock inte överens med den utveckling som eftersträvas inom domstolarna och som innebär att domstolsprövningen bör inledas på lägsta domstolsnivå.

Överprövningens organisation kan bereda väg för samordning med plan- och bygglagen

De förslag vi lämnar innebär små förändringar när det gäller överprövningen av de ärenden och mål som prövas enligt miljöbalken. Av större betydelse för överprövningsorganisationen är ett organisationsalternativ som innebär att överprövningen av vissa

ärenden enligt plan- och bygglagen, främst bygglov, skulle ske i samma instanskedja som miljöbalkens ärenden.

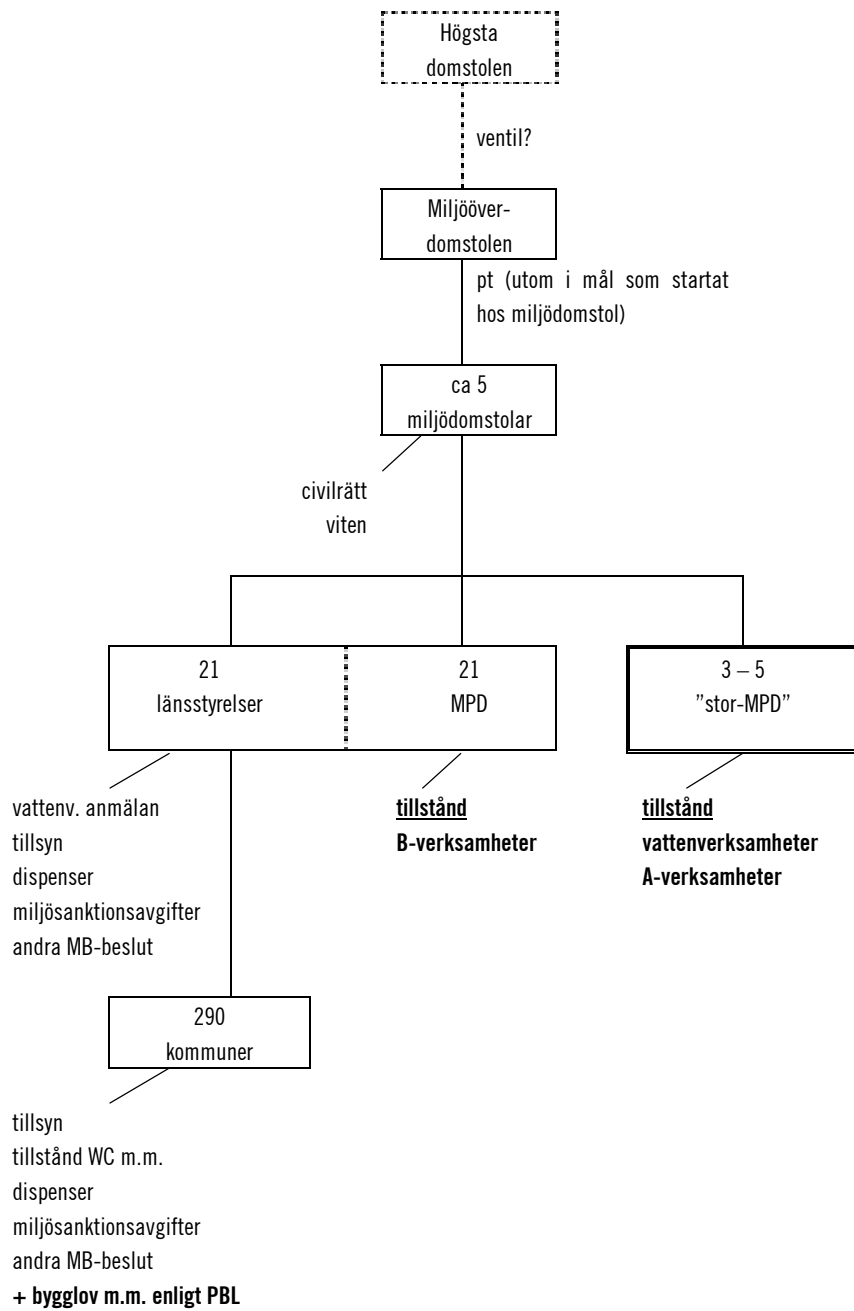
Det förslaget är en följd av PBL-kommitténs och Miljöbalkskommitténs gemensamma övergripande synsätt som innebär att det behövs en ökad samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken. En gemensam instansordning vid överklaganden skulle vara ett första steg för att närma de båda lagstiftningarna varandra. Även om den inte ger några konkreta samordningsvinster – för den saken krävs ändringar i materiella regler och förfaranderegler – kan en gemensam instanskedja bidra till en större samsyn i prejudicerande fall, ökade möjligheter till en tidsmässig samordning av ärenden som prövas enligt båda lagstiftningarna och en ökad förståelse för de komplexa frågor som behandlas i respektive lagstiftning. På det sättet kan en gemensam överprövningsorganisation bereda vägen för en mer långtgående samordning.

Vi anser alltså att en samordning av överprövningen av ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen bör eftersträvas.

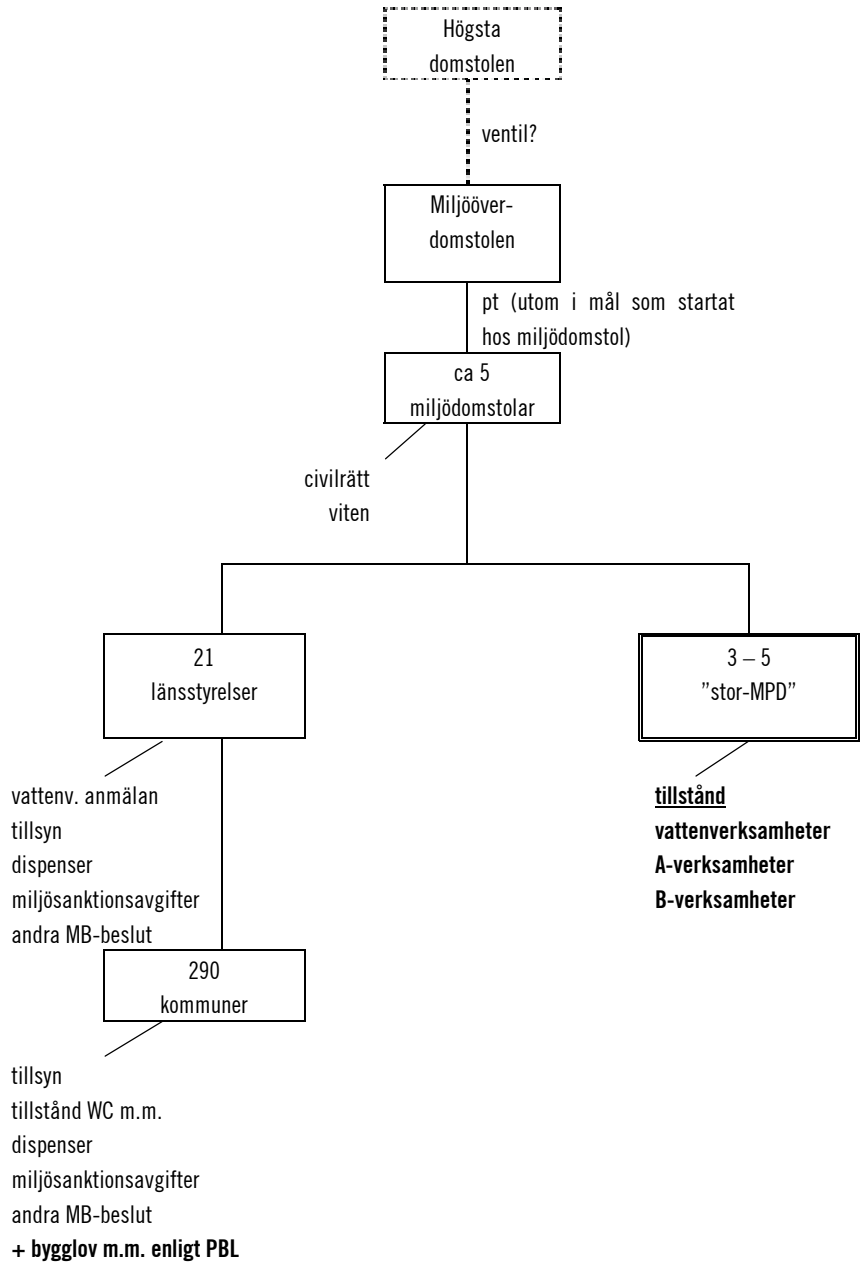
Våra förslag i sammanfattande skisser

De tre alternativen till prövning av tillståndsärenden i första instans kan åskådliggöras i följande skisser. I dessa har även andra miljöbalksärenden från kommunala miljönämnder och länsstyrelser ritats in. I skisserna har också lagts in förslaget att låta överprövningen av vissa ärenden enligt plan- och bygglagen, främst bygglov, ske vid miljödomstolar. Antalet miljödomstolar påverkas av det förslaget.

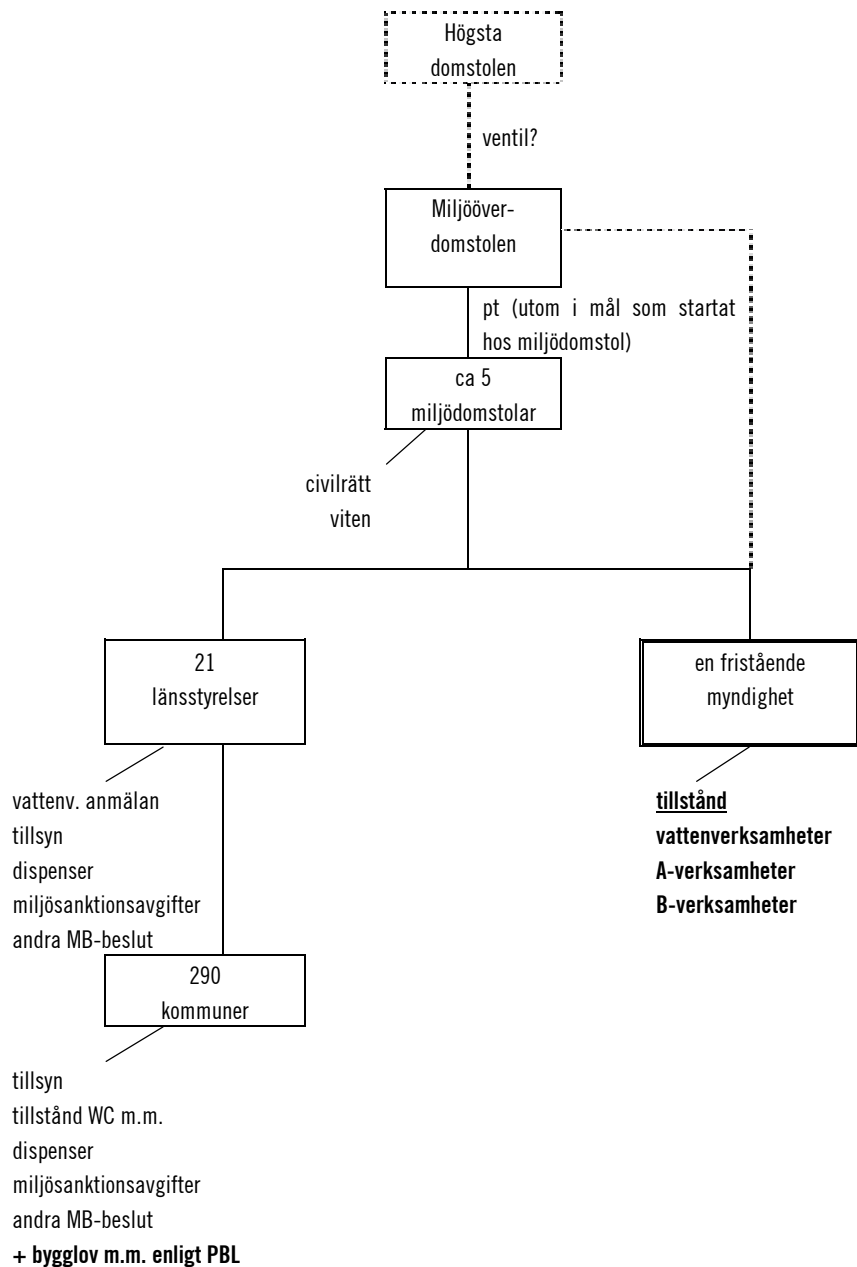
Skiss 1



Skiss 2



Skiss 3



1 Våra uppdrag och innehållet i detta betänkande

1.1 Våra uppdrag och redovisningar

Regeringen har givit Miljöbalkskommittén i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I vårt ursprungliga direktiv (dir. 1999:109) angavs att vi särskilt skulle ägna intresse åt prövningsordningen och andra regler för mål om tillstånd enligt miljöbalken. Det uppdrogs åt oss att utreda frågan om tillståndsprövningen i framtiden borde ligga direkt hos miljödomstol eller skall prövas av domstol först efter överklagande av förvaltningsmyndighets beslut.

I delbetänkandet Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande (SOU 2002:50) lämnade vi principförslag om hur prövningsorganisationen för miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och infrastrukturprojekt på kortare sikt, med bibehållande av befintlig myndighetsorganisation, borde utformas. Samtidigt skisserade vi en vision av hur prövningsorganisationen borde utformas på längre sikt. Visionen förutsatte en ny prövningsorganisation och innebar att all tillståndsprövning av stora verksamheter av olika slag skulle ske hos ett mindre antal förvaltningsmyndigheter. I visionen ingick också att så långt möjligt tillämpa gemensamma regler för prövning av olika slag av verksamheter.

Vid remissbehandlingen av vårt principbetänkande fick vår vision ett gott gensvar. När regeringen lämnade oss tilläggsdirektiv (bilaga 1) att se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen utan att miljö- och hälsoskyddskraven åsidosätts, ingick också i uppdraget att fortsätta utreda visionen. Tilläggsdirektivet innehöll därmed två delar; dels skulle vi se över möjligheterna till effektivisering med nuvarande myndighetsorganisation, dels skulle vi som ett led i effektiviseringsarbetet vidareutveckla den vision om den framtida prövningsorganisationen som presenterats i principbetänkandet.

Den första delen av uppdraget – som syftar till en effektivisering av prövningen från en verksamhetsutövares första myndighetskontakt till beslut i första instans – redovisade vi i delbetänkandet En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124).

I detta delbetänkande redovisar vi den andra delen av uppdraget. Vi skall nu lämna förslag till ändringar i prövningsorganisationen som syftar till en renodling av domstolarnas roll till att huvudsakligen avse överprövning och att avgöra tvister mellan enskilda eller mellan enskilda och det allmänna. Utredningen gäller således både prövningen i första instans och prövningen av överklagade mål och ärenden. När det gäller prövningen av vattenverksamheter skall vi utreda om civilrättsliga frågor kan skiljas från miljöprövningen. Vårt uppdrag syftar också till att utjämna de nuvarande skillnaderna i regelsystemet mellan miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Vi skall särskilt överväga om en framtida samordning av instansordningen i ärenden enligt miljöbalken och ärenden enligt plan- och bygglagen bör eftersträvas.

Enligt uppdraget skall vi redovisa tänkbara alternativ för hur en framtida prövningsorganisation kan se ut i stort. I vårt tilläggsdirektiv anges att regeringen avser att efter en remissbehandling av vårt delbetänkande, återkomma med ytterligare tilläggsdirektiv beträffande vår slutliga behandling av frågan om prövningsorganisationen. Enligt gällande direktiv skall våra uppdrag slutredovisas vid utgången av juni 2005.

PBL-kommittén har ett motsvarande uppdrag att utreda plan- och bygglagens prövningsorganisation. Samtidigt som vi i detta delbetänkande redovisar tänkbara alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation, redovisar PBL-kommittén i delbetänkandet Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40) sina principförslag till plan- och bygglagens prövningsorganisation.

Vi slutredovisar samtidigt i ett separat delbetänkande de delar av vårt uppdrag som gäller tillämpningen och utformningen av miljöbalkens hänsynsregler samt bestämmelser om straff och miljöstraffsavgifter, Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37).

De huvudfrågor som därmed återstår för oss att redovisa till slutbetänkandet är förutom frågorna om prövningsorganisationen och de frågor om prövningsordningen som kan aktualiseras av detta, även en utredning om avgiftssystemet för prövning och tillsyn samt systemet med miljö kvalitetsnormer. I utredningarna av

prövningsordningen ingår bland annat frågor som gäller talerätt för miljöorganisationer.

Alla våra direktiv och delbetänkanden finns tillgängliga via vår hemsida med adressen www.sou.gov.se/miljobalken.

1.2 Vad påverkar den fortsatta organisationsutredningen?

Arbetet med prövningsorganisationen är av naturliga skäl inriktat på de prövningar enligt miljöbalken som i dag genomförs i den befintliga organisationen. Det är då fråga om både prövningen i första instans och prövningen av överklagade mål och ärenden. Till den första kategorin hör främst tillståndsprövningar av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter men även mål om enskilda anspråk som väcks genom ansökan om stämning. Till den andra kategorin hör överklagade miljöbalksbeslut från kommuner, länsstyrelser och statliga verk samt överklagade beslut från Statens va-nämnd enligt va-lagen.

Organisationsutredningen begränsar sig dock inte till den nuvarande ärendehantering, utan påverkas av en mängd andra faktorer. För att få en bild av detta redovisar vi här de viktigaste faktorerna.

Samarbetet med PBL-kommittén

En fråga som särskilt skall övervägas enligt våra direktiv är om man bör eftersträva en framtida samordning av instansordningen i ärenden enligt miljöbalken och ärenden enligt angränsande lagstiftning, till exempel PBL. Vi skall i denna del samråda med PBL-kommittén. Samtidigt har PBL-kommittén i uppdrag att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelserna i miljöbalken och PBL. PBL-kommittén redovisar i sitt betänkande (SOU 2004:40) tänkbara alternativ för en framtida instansordning för överklagande.

Vi har haft regelbundna kontakter med PBL-kommittén och diskuterat de samordningsfrågor som rör miljöbalken och PBL. De båda kommittéerna har vid gemensamma sammanträden diskuterat både frågan om en gemensam organisation för överprövning av ärenden och andra samordningsfrågor.

En utredning om en samordning av bestämmelserna i miljöbalken och PBL, inklusive instansordningen, rymmer flera frågor. Den fråga som pekas ut i våra direktiv rör samordning av instansordningen. Direktiven till PBL-kommittén pekar mera allmänt ut samordningsfrågor som rör miljöbalken och PBL. I instansordningen ingår både de instanser som har hand om prövningen i första instans och de som har hand om prövning av överklagade ärenden. Kommittéernas respektive direktiv ger inte utrymme för en fullständig omläggning av prövningsorganisationerna i de delar som gäller prövningen i första instans. Det är inte aktuellt att i grunden förändra det kommunala beslutsfattande som utgör en grundpelare i PBL. På samma sätt saknas det förutsättningar att låta all tillståndsprövning enligt miljöbalken ske hos kommunerna.

I kapitel 7 i det här betänkandet redovisas kommittéernas gemensamma syn på behovet av en samordning av miljöbalken och PBL. I PBL-kommitténs betänkande finns en kompletterande redovisning av samordningsfrågorna utifrån ett PBL-perspektiv (SOU 2004:40).

Andra förändringar som kan ha betydelse för organisationen enligt miljöbalken

Andra utredningar och förändringar påverkar arbetet med prövningsorganisationen. Några av förändringarna har vi föreslagit i vårt delbetänkande om en effektivare miljöprövning, bland annat att vissa mindre vattenverksamheter skall vara anmälningspliktiga i stället för tillståndspliktiga och att täkter skall prövas på i princip samma sätt som andra miljöfarliga verksamheter.

Av större betydelse är Naturvårdsverkets förslag till ändringar i *reglerna om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter* (indelningen i A-, B- och C-verksamheter enligt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Förslaget innebär att cirka 1 350 verksamheter som i dag är klassade som tillståndspliktiga verksamheter flyttas ned till anmälningsnivån. Dessutom förespråkar Naturvårdsverket att fler verksamheter flyttas ned till anmälningsnivån i ett senare skede. Om ett betydande antal verksamheter blir anmälningspliktiga i stället för tillståndspliktiga påverkas dimensioneringen av tillståndsmyndigheterna.

Naturvårdsverkets förslag aktualiserar det *behov av fortsatta utredningar* som vi redovisade i vårt förra delbetänkande (SOU 2003:124 s. 171). För att kunna genomföra Naturvårdsverkets förslag utan

att åsidosätta MKB-direktivet, krävs att anmälningspliktiga verksamheter skall kunna genomgå ett urvalsförfarande enligt direktivet; att de skall kunna bli föremål för en bedömning av om de innebär en betydande miljöpåverkan. Samtidigt medför EG-rätten att det finns önskemål om att kunna fånga upp och bedöma även sådana verksamheter som miljöbalken är tillämplig på, men som inte låter sig fångas upp under rubrikerna miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Det finns också önskemål om att ytterligare samordna reglerna för olika slag av verksamheter och särskilt att kunna samordna miljökonsekvensbedömningar för projekt av olika slag med sådana som gäller planer och program.

Vi har väckt tanken att tillgodose dessa behov genom att använda 6 kap. miljöbalken som en gemensam plattform för alla projekt, planer och program som fordrar en miljökonsekvensbedömning. Vi har föreslagit att en sådan förändring bör utredas. Den skulle ge ökade möjligheter till samordning mellan miljöbalken och PBL och med andra lagar som anknyter till miljöbalken. De ändringar som skulle kunna bli följden av utredningen kan ha betydelse för prövningsorganisationen och för omfattningen av de prövningar som skall ske.

Av betydelse är också *den kommande vattenadministrationen*, dvs. organisationen för förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön som är ett resultat av ramdirektivet för vatten. I en proposition redovisar regeringen sitt förslag till hur landet skall delas in i distrikt som utgår från naturliga avrinningsområden och vilka myndigheter som skall ha huvudansvaret för vattenadministrationen. Förslaget innebär att landet delas in i fem vattendistrikt och att en länsstyrelse i varje distrikt utses till vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Regeringen gör bedömningen att länsstyrelserna i Norrbottens län, Västernorrlands län, Västmanlands län, Kalmar län samt Västra Götalands län bör vara vattenmyndigheter (prop. 2003/04:57). I vårt principbetänkande diskuterade vi möjligheten att låta organisationen för tillståndsprövning av de största verksamheterna knyta an till en vattenadministration som är uppbyggd kring ett begränsat antal vattendistrikt.

En annan fråga som vi behandlade i principbetänkandet rör *prövningen av infrastrukturprojekt*. Det handlar om de vägar, järnvägar och allmänna farleder som i dag prövas av trafikverken själva, dvs. Vägverket, Banverket respektive Sjöfartsverket. Utredningen i principbetänkandet gjordes mot bakgrund av önskemålet i Tunnelkommissionens slutrapport att prövningen skall ske hos en fristå-

ende instans skild från trafikverken, att prövningen skall tillföras tillräckligt miljökunnande och att det skall ske en samlad prövning av varje projekt vid ett och samma tillfälle. Vi förde mot denna bakgrund en övergripande, principiell diskussion om miljöprövningen av väg- och järnvägsprojekt. Vi fann bland annat att man på sikt bör pröva att överföra miljöprövningen av väg- och järnvägsprojekt från trafikverken till ett litet antal administrativa myndigheter med ansvar även för annan tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Det finns anledning att i det här sammanhanget återknyta till de övergripande resonemang som fördes i principbetänkandet. Frågan nu är om en förändrad prövningsorganisation enligt miljöbalken öppnar möjligheter för prövning även av vägar och järnvägar. På samma sätt som tidigare gäller att en sådan förändring förutsätter fördjupade överväganden och utredningar i särskild ordning.

Internationella jämförelser

Vi har i vårt senaste delbetänkande om en effektivare miljöprövning, enligt våra direktiv, undersökt hur prövningssystemen ser ut i några andra EU-länder, främst Finland, Danmark och Nederländerna. De beskrivningar av systemen som finns i det betänkandet berör även hur miljöprövningen är organiserad i dessa länder. En viktig utgångspunkt i det arbetet var att se om de svenska kraven på miljöprövning i några avseenden skiljer sig från vad som gäller i andra länder. Det var i det sammanhanget också naturligt att jämföra de svenska kraven med de internationella krav som följer av framför allt vissa EG-direktiv. Undersökningarna redovisas i En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124 s. 83).

1.3 Konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av en ny prövningsorganisation har stor betydelse. Kostnaderna för att etablera och driva organisationen kan belasta staten och/eller – genom avgifterna för prövning och tillsyn – verksamhetsutövarna. Organisationens effektivitet har också ekonomiska konsekvenser för de tillståndssökande.

I detta principbetänkande redovisas tre alternativ för prövningsorganisationen. En riktig analys av de ekonomiska konsekvenserna

skulle fordra ett omfattande underlagsmaterial och noggranna överbäganden för vart och ett av alternativen. Vi har valt att på detta stadium av utredningen inte försöka göra några sådana noggranna analyser. Alltför grova uppskattningar av kostnaderna skulle kunna vara till större skada än nytta när det gäller att bestämma inriktningen för det fortsatta arbetet. I stället kommer en noggrann kostnadsanalys att utföras om regeringen i nästa utredningssteg ger oss i uppdrag att utreda någon utpekad organisation närmare. Den analysen kommer då att utföras parallellt med vår utredning om systemet för prövnings- och tillsynsavgifter.

Vi bedömer inte att förslagen i detta delbetänkande aktualiserar några konsekvensanalyser beträffande jämställdhet, integrationspolitiska mål, kommunalt självstyre eller brottslighet och brottsförebyggande arbete. De alternativ vi diskuterar för prövningsorganisationen har viss begränsad betydelse när det gäller offentlig service i olika delar av landet. Den frågan diskuteras i kapitel 8. Förslagen syftar i sin helhet till en ökad effektivisering, vilket är till fördel för både små och stora företag. Exempelvis kan en samordning av miljöbalkens och plan- och bygglagens instansordningar åtminstone på sikt ge fördelar för både små och stora verksamhetsutövare.

2 Principer för prövningsorganisationen

2.1 Kompetenta prövningsmyndigheter

För att ärendena skall kunna avgöras snabbt och korrekt måste prövningsmyndigheterna ha en hög kompetens. Tillståndsprövningar kräver många gånger en bred och djupgående granskning av ett omfattande material. Prövningsmyndigheten behöver ha goda kunskaper i tekniska, naturvetenskapliga och juridiska frågor.

Vissa tillståndspliktiga verksamheter kan aktualisera frågor som rör verksamhetsutövarens möjlighet att utnyttja mark- eller vattenområden som någon annan förfogar över. Vid exploateringar av det slaget kan det fordras beslut av tvångskaraktär. Verksamheterna kan också ge upphov till skador och olägenheter för dem som bor i den närmaste omgivningen. Frågor om ersättningar av olika slag kan därför behöva prövas. Prövningen i dessa delar fordrar att myndigheten har goda kunskaper i de civilrättsliga frågor som här kan aktualiseras.

Etablering av verksamheter kan ha stor betydelse för de orter som berörs. En ny eller utökad verksamhet kan skapa nya arbetstillfällen och bidra till viktiga investeringar på orten. Det kan också handla om att tillgodose behovet av viktiga funktioner i samhället, till exempel i fråga om energiförsörjning och avfallshantering. Verksamheterna och prövningen av dessa har alltså stor betydelse för samhällsplaneringen.

Prövningen skall göras av myndigheter med tillräcklig kompetens för de uppgifter som skall utföras. Enligt våra direktiv är en utgångspunkt att utredningen skall syfta till en renodling av domstolarnas roll till att huvudsakligen avse överprövning och att avgöra tvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna. Prövningen av de verksamheter som i dag prövas av miljödomstol i första instans, dvs. vattenverksamheter och stora miljöfarliga verksamheter, behöver därför överföras till kompetenta förvaltningsmyndigheter. Domstolarna bör i stället främst användas för

prövningen av frågor om ersättning för skada och intrång samt prövningen av överklagade ärenden.

2.2 En snabb, korrekt och rättssäker prövning

Miljöbalken ställer i flera avseenden krav på verksamheter och åtgärder av olika slag. Tillståndsprövning är ett av de traditionella instrumenten för att bedöma om verksamheter uppfyller miljökraven. Uppgiften att tillståndspröva miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter är en av de centrala uppgifterna som skall utföras inom den prövningsorganisation som här diskuteras. Andra uppgifter är exempelvis tillsyn över verksamheter samt prövning av dispensers och undantag från reglerna om strandskydd och från föreskrifter för andra skyddade områden.

Tillståndsprövning är många gånger komplicerad och tidskrävande. Verksamhetsutövare, allmänhet och organisationer ställer olika krav på prövningen utifrån sina intressen. Allmänna och enskilda intressen står inte sällan mot varandra. Intresset av att exploatera mark- och vattenområden står mot intresset av att bevara en god miljö och skydda människors hälsa.

Enkelt uttryckt kan målet för prövningsorganisationen sägas vara att prövningen skall vara snabb, korrekt och rättssäker. Möjligheterna att tillgodose dessa krav är beroende av att det finns tillräckliga resurser. Vi utgår från att det vid en oförändrad mängd ärenden inte kommer att skjutas till mer medel än vad som används inom det befintliga prövningssystemet. Det är dock möjligt att våra tidigare förslag om en effektivare miljöprövning tillsammans med andra möjliga förändringar av prövningssystemet kan innebära att tillgängliga medel kan användas på ett effektivare sätt.

För verksamhetsutövaren har tillståndsprövningen kanske främst karaktär av myndighetsutövning mot enskild. Myndigheten bedömer om verksamheten är tillåtlig och vilka försiktighetsmått som bör vidtas för att skydda människors hälsa och miljön. Ett beslut kan ha mycket stor betydelse inte bara för verksamhetsutövaren utan också för dem som sysselsätts av verksamheten. Det är därför viktigt att prövningen uppfyller högt ställda krav. Handläggningstiderna får inte vara orimligt långa. Myndigheternas krav på underlaget i ansökan skall vara relevanta och så långt möjligt framställas i ett sammanhang. Det är också viktigt att prövningen är rättssäker,

bland annat i den meningen att besluten fattas av myndigheter med god kompetens och tillräcklig grad av självständighet.

Det behövs också regler om möjlighet att överklaga avgöranden till domstol. I Europakonventionen, som gäller som svensk lag sedan 1 januari 1995, finns i artikel 6 regler som garanterar var och en rätten till domstolsprövning och en rättssäker process. Detta gäller bland annat vid tvister om civila rättigheter eller skyldigheter. Många av förvaltningsmyndigheternas beslut enligt miljöbalken berör sådana civila rättigheter som omfattas av konventionens krav. Tillståndsprövningar av verksamheter är exempel på det.

2.3 Allmänhetens möjligheter till insyn och inflytande vid miljöprövningen

En tillståndsprövning kan många gånger ha sådana verkningar att den engagerar inte bara verksamhetsutövaren utan även allmänheten, miljöorganisationer och andra intressenter. Vid den individuella prövningen av ett projekt görs en bred analys av dess påverkan på allmänna och enskilda intressen. Är verksamheten lämpligt lokaliserad? Avser verksamhetsutövaren att vidta sådan försiktighetsmåt som krävs enligt balken? Vilka effekter har verksamheten på miljön? Hur påverkas människors hälsa? Kan verksamheten ge upphov till skada på närliggande fastigheter? Påverkas förutsättningarna att uppnå nationella och internationella miljömål?

Det är med andra ord flera viktiga intressen som skall bevakas vid en tillståndsprövning. Av det skälet ställs det sedan länge vissa krav på hur en tillståndsprövning skall gå till. Kraven anges i både nationella och internationella regler. Ett nytt prövningssystem måste naturligtvis tillgodose sådana krav.

För allmänheten, däribland de närboende som kan störas av en verksamhet, är det viktigt att det finns möjligheter till insyn och inflytande. Kraven på detta kan vara vitt skilda beroende på omfattningen och lokaliseringen av en verksamhet. Dessa frågor har behandlats i vårt förra betänkande om en effektivare miljöprövning.

Genom miljöbalken infördes regler om rätt för vissa miljöorganisationer att föra talan mot beslut och domar enligt miljöbalken. Internationella regler om organisationers insyn och inflytande över miljöprocesser måste beaktas. Vi skall enligt direktiven redovisa erfarenheterna av den vidgade talerätten enligt 16 kap. miljöbalken

och hur denna rätt har utnyttjats av eller på annat sätt berört organisationerna. Vi har i annat sammanhang konstaterat att organisationernas talerätt inte omfattar tillsynsärenden, vilket gör att talerätten påverkas när anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt föreskrivs för verksamheter. Frågan om organisationernas talerätt ingår med andra ord i utredningen om prövningsorganisationen.

2.4 En sammanhållen och väl dimensionerad organisation

Den nuvarande instansordningen vid tillståndsprövning enligt miljöbalken består av länsstyrelserna med miljöprövningsdelegationer, miljödomstolarna, Miljööverdomstolen och, som sista instans i de prövningar som inleds vid miljödomstolarna, Högsta domstolen. Det är en väl sammanhållen organisation som i fråga om det sammanlagda antalet instanser i huvudsak är väl dimensionerad för nuvarande hantering av mål och ärenden.

Instansordningen bör även i fortsättningen vara väl sammanhållen och medge en effektiv prövning. En fråga är hur många förvaltningsmyndigheter som behövs för att pröva alla tillståndsärenden i första instans. En styrande faktor är hur många dessa ärenden är. Det är viktigt att antalet ärenden vid varje tillståndsmyndighet blir tillräckligt stort för att kunna hålla nödvändig kompetens för bedömningen av tekniska, naturvetenskapliga och juridiska frågor. En faktor i det sammanhanget är vilken sammansättning som tillståndsmyndigheten skall ha.

De nuvarande miljöprövningsdelegationerna vid de 21 länsstyrelserna prövar ärenden om tillstånd till vissa miljöfarliga verksamheter (B-verksamheter). Flera av miljöprövningsdelegationerna hanterar för närvarande endast ett litet antal tillståndsärenden och ärendebelastningen är ojämnt fördelad mellan delegationerna. De stora miljöfarliga verksamheterna (A-verksamheterna) och vattenverksamheterna, som i dag prövas vid de fem regionala miljödomstolarna, är sammantaget få till antalet och dessutom ojämnt fördelade inom landet. Dessa verksamheter ställer också särskilt höga krav på rättssäkerhet och kompetens hos prövningsmyndigheten. Dessa förhållanden påverkar utformningen av prövningsorganisationen.

Uppgiften att pröva överklagade mål och ärenden enligt miljöbalken och att pröva civilrättsliga frågor ligger i dag på miljödomstolarna, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Det är

viktigt att överprövningen är effektiv och inte leder till onödig tidsutdräkt. Från principiella utgångspunkter kan det hävdas att överprövningen av tillståndsfrågor bör ske vid förvaltningsdomstolarna, dvs. länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten. Tillståndsprövningen är ju allmänt sett en uppgift av förvaltningskaraktär. Samtidigt har miljödomstolarnas prövning av ett stort antal överklagade förvaltningsärenden inneburit ett närmande mellan förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna genom att miljödomstolarna tillämpar förvaltningsprocesslagen. Av betydelse är också att prövningen av civilrättsliga frågor, bland annat frågor om ersättning för skada och intrång, normalt är en uppgift för de allmänna domstolarna.

Det finns i frågor som rör tillståndsprövningen ett behov av en god rättsbildning. Det gäller i frågor av både teknisk/naturvetenskaplig och rättslig natur. De rättsliga frågeställningarna vid miljöprövningen torde ha blivit vanligare på senare tid, bland annat som en följd av genomförandet av EG-direktiv i lagstiftningen. Det är en utveckling som kan förväntas fortsätta med tanke på den alltmer omfattande och komplicerade miljölagstiftningen (här kan nämnas införandet av nya instrument som till exempel utsläppsrätter och genomförandet av miljökvalitetsnormer). Det kommer därför att finnas ett ökat behov av vägledande avgöranden. En fråga i sammanhanget är naturligtvis om en miljööverdomstol vid en hovrätt alternativt en kammarrätt bör vara högsta instans eller om Högsta domstolen alternativt Regeringsrätten bör vara det.

3 Tillståndsprövningen i första instans

3.1 Tillståndsprövning i förvaltningsmyndighet i första instans

I det här kapitlet ger vi en kort bakgrund till våra överväganden i avsnitt 8.1 om vilka myndigheter som bör ansvara för tillståndsprövningen av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter i första instans.

I våra direktiv har angivits utgångspunkterna för arbetet med prövningsorganisationen. En utgångspunkt är att utredningarna skall syfta till en renodling av domstolarnas roll till att huvudsakligen avse överprövning och att avgöra tvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna. En annan utgångspunkt är att vi skall se över prövningsorganisationen som ett led i arbetet med att effektivisera miljöprövningen.

För att kunna renodla domstolarnas roll behöver tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter flyttas från miljödomstolarna till förvaltningsmyndigheter.

Om tillståndsprövningen av alla verksamheter skall ske i förvaltningsmyndighet i första instans behöver prövningssystemet för vattenverksamheter särskilt övervägas. Vid prövningen av vattenverksamheter hanterar man i dag även frågor om markåtkomst genom tvångsrättsliga ingripanden och ersättningsfrågor av olika slag. Hur prövningen av dessa frågor passar in i en organisation där tillståndsprövningen sker i administrativa tillståndsmyndigheter behandlas i kapitel 5.

De civilrättsliga frågor som miljöfarliga verksamheter kan ge upphov till prövas i dag som stämningssmål vid miljödomstolarna. Prövningsorganisationen skall naturligtvis även i fortsättningen hantera sådana prövningar.

En viktig faktor vid utformningen av prövningsorganisationen är hur många ärenden som skall hanteras. I det följande redovisar vi uppgifter om antalet tillståndsprövningar i första instans.

3.2 Uppgifter om antalet tillståndsärenden

För att kunna dimensionera prövningsorganisationen behövs det uppgifter om antalet ärenden. I det här avsnittet undersöker vi hur många ärenden som är aktuella för de administrativa tillståndsmyndigheterna. Det handlar då om tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter i första instans. Däremot faller överprövningen av kommuners och länsstyrelser beslut enligt miljöbalken utanför; vi utgår från att kommunala beslut skall överprövas som i dag inom länsstyrelsens vanliga organisation och därefter i domstol.

Vi har bland annat använt oss av Domstolsverkets statistik över miljödomstolarnas ärendemängder år 2001 och 2002 samt uppgifter som vi har samlat in i anslutning till andra delar av vårt utredningsarbete. Antalet mål om vattenverksamheter som i vid bemärkelse handlade om tillstånds- och villkorsfrågor har de senaste åren varit cirka 270 per år vid de fem miljödomstolarna. Den siffran kan komma att minska med cirka 25 procent genom vårt förslag att införa en anmälningsplikt för vissa mindre vattenverksamheter (SOU 2003:124 s. 179).

Antalet mål om miljöfarliga verksamheter (A-verksamheter) som i vid bemärkelse handlar om tillstånds- och villkorsfrågor enligt miljöbalken har de senaste åren varit cirka 90 per år vid miljödomstolarna. Av dessa kan cirka 60 uppskattas avse fullständiga tillståndsprövningar enligt miljöbalken (SOU 2003:124 s. 120 och 277). Antalet tillståndsprövningar var betydligt fler vid Koncessionsnämnden för miljöskydd som tidigare prövade A-verksamheterna. Under 1990-talet uppgick där antalet förstainstansprövningar till cirka 200 per år. Skillnaden kan möjligen förklaras av att kraven på fullständiga tillståndsprövningar vid utbyggnader och ändringar av miljöfarliga verksamheter har haft en återhållande effekt samtidigt som konjunkturen under de senaste åren har varit förhållandevis svag. Det är alltså möjligt att prövningarna enligt miljöbalken ännu inte nått balans. Om de förslag till förenklat förfarande vid bland annat utbyggda verksamheter som vi föreslagit i ett tidigare betänkande genomförs, kan antalet prövningar av A-verksamheter bli fler än de cirka 90 som för närvarande prövas varje år. De förenklade förfaranden vi har föreslagit kan samtidigt göra att prövningsmyndigheterna behöver mindre resurser för att avgöra varje ärende.

Det är svårare att få fram statistik över länsstyrelsernas och miljöprövningsdelegationernas hantering av tillståndsärenden och andra miljöbalksärenden. Inför vårt förra betänkande tog vi fram uppgifter om miljödomstolarnas och miljöprövningsdelegationernas avgöranden som rör fullständiga tillståndsprövningar enligt miljöbalken av miljöfarliga verksamheter, dvs. utan att räkna in avgöranden om mera begränsade tillstånds- och villkorsfrågor eller mål om ärenden enligt miljöskyddslagen. Uppgifterna avser år 2002 och visar att de 21 miljöprövningsdelegationerna meddelade sammanlagt 360 avgöranden om B-verksamheter (SOU 2003:124 s. 120 och 279). Antalet avgöranden blir sammanlagt fler om man även räknar in beslut om villkorsändringar och andra begränsade prövningar. Antalet ökar också om man förutsätter att miljöprövningsdelegationerna också fattade vissa beslut enligt den tidigare miljöskyddslagen.

Antalet tillståndspliktiga verksamheter är sammanlagt cirka 6 000 i landet, uppdelat på 500 A-verksamheter och 5 500 B-verksamheter. Antalet kan komma att minska framöver. Naturvårdsverket har nyligen till regeringen gett in en rapport som redovisar en översyn av tillstånds- och anmälningsplikten för miljöfarliga verksamheter (Pröva eller inte pröva? Rapport 5353, februari 2004). I den föreslås att cirka 1 350 tillståndspliktiga verksamheter flyttas till C-nivån, dvs. blir anmälningspliktiga. Naturvårdsverket anför i rapporten att fler verksamheter på sikt kan komma att flyttas ner till C-nivån, som en anpassning till de tillståndskrav som följer av olika EG-direktiv. Den inledande minskningen av antalet tillståndspliktiga verksamheter kan komma att uppvägas av att täkter i fortsättningen prövas som miljöfarliga verksamheter (B-verksamheter) enligt vårt tidigare förslag om detta (SOU 2003:124 s. 203–226). Antalet täkter i landet är sammanlagt cirka 2 700.

Osäkerheten om antalet tillståndsprövningar är sammantaget stor. Vi uppskattar dock antalet tillståndsprövningar i första instans under de närmaste åren till sammanlagt mellan 700 och 900, fördelade enligt följande:

Vattenverksamheter	200
A-verksamheter	100–200
B-verksamheter	400–500

3.3 Några frågor som rör organisationen för tillståndsprövning i första instans

Våra överväganden om hur tillståndsprövningen i första instans bör organiseras redovisas i avsnitt 8.1. En övergripande fråga är då hur organisationen för tillståndsprövning bör utformas så att den blir effektivare än den nuvarande organisationen. Några av de faktorer som är av betydelse i den här delen kan sammanfattas i dessa frågeställningar:

1. Är det lämpligt att även i fortsättningen ha en indelning av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter i två nivåer, dvs. A-verksamheter och B-verksamheter?
2. Hur bör prövningsmyndigheten organiseras så att den kan uppnå den självständighet och hålla den kompetens som behövs för en snabb, korrekt och rättssäker tillståndsprövning?

4 Överprövningen

4.1 Inledning

I det här kapitlet ger vi en kort bakgrund till våra överväganden i avsnitt 8.2 om hur prövningen av överklagade mål och ärenden enligt miljöbalken bör organiseras. Då avses inte bara överklagade tillståndsbeslut utan även andra överklagade beslut enligt balken, exempelvis beslut i tillsynsärenden, ärenden om dispenser och undantag från regler om skyddade områden samt ärenden om miljösanktionsavgifter.

Överklagade mål och ärenden enligt miljöbalken prövas i dag av fem regionala miljödomstolar knutna till tingsrätterna i Östersund, Umeå, Stockholm, Vänersborg och Växjö. Den här organisationen med miljödomstolar har sitt ursprung i de tidigare vattendomstolarna. Miljödomstolarnas avgöranden kan överklagas till Miljööverdomstolen, som utgör en avdelning inom Svea hovrätt, och i vissa fall till Högsta domstolen.

Uppdraget i den här delen är sammanfattningsvis att utreda hur en effektiv överprövning kan åstadkommas i ett system där tillståndsprövningen av verksamheter sker i förvaltningsmyndighet i första instans. Även PBL-kommittén har i uppdrag att se över organisationen för överprövning. Frågan om man bör eftersträva en samordning av överprövningen enligt miljöbalken och PBL berör de nuvarande miljödomstolarna. Den frågan behandlar vi gemensamt med PBL-kommittén i kapitel 7.

4.2 Uppgifter om antalet överklagade ärenden

Hur många ärenden skulle komma att hanteras vid miljödomstolarna om all tillståndsprövning i första instans flyttas till administrativa myndigheter? Domstolsverkets statistik över miljödomstolarnas verksamhet år 2001 och 2002 visar att sammanlagt

cirka 500 mål per år inleddes vid de fem miljödomstolarna. Av dessa handlade cirka 360 om tillstånds- och villkorsfrågor i vid bemärkelse. Om dessa flyttas till administrativa myndigheter återstår cirka 140 förstainstansprövningar, som avser bland annat utdömande av vite och ersättningsfrågor av olika slag.

Överflyttningen av tillståndsärendena skulle innebära att miljödomstolarnas verksamhet i större utsträckning än i dag skulle avse överklagningsmål. År 2002 hanterade de fem miljödomstolarna sammanlagt cirka 1 000 sådana mål. Av dessa avsåg cirka 200 beslut om skyddade områden (till exempel strandskyddsdispenser), cirka 180 miljösanktionsavgifter, cirka 160 beslut på hälsoskyddsområdet, cirka 70 tillståndsbeslut, samt ett ganska stort antal andra tillsynsbeslut. Förutom dessa cirka 1 000 mål skulle miljödomstolarna även få till uppgift att pröva överklagade ärenden som rör tillstånds- och villkorsfrågor avseende vattenverksamheter och stora miljöfarliga verksamheter (A-verksamheter).

Statistiken visar att det till Miljööverdomstolen kom in sammanlagt 385 mål år 2002, vilket är ungefär lika många som de två föregående åren. Av dessa mål hade 127 prövats i miljödomstolarna i första instans, 14 prövats i Statens va-nämnd i första instans och 244 prövats i andra förvaltningsmyndigheter i första instans.

4.3 Några frågor som rör organisationen för överprövning

Våra överväganden om hur prövningen av överklagade mål och ärenden bör organiseras redovisas i avsnitt 8.2. Den övergripande frågan då är hur en effektiv överprövning kan åstadkommas i ett system där tillståndsprövningen av verksamheter sker i förvaltningsmyndigheter i första instans. Ett par av de frågor som uppkommer i den här delen är följande:

1. Bör överprövningen ske i miljödomstolarna även i fortsättningen eller kan det vara aktuellt att flytta prövningen till förvaltningsdomstolarna?
2. Är det möjligt att även för de största tillståndspliktiga verksamheterna avstå från prövning på någon av de tre nivåer som ingår i de allmänna domstolssystemen (dvs. miljödomstol – Miljööverdomstolen – Högsta domstolen i den nuvarande organisationen)?

5 Prövningen av vattenverksamheter

Överväganden och förslag

Vi bedömer att det finns förutsättningar för en tillståndsprövning av vattenverksamheter i förvaltningsmyndighet. Vårt förslag är att tillståndsprövningen av vattenverksamheter skiljs från de civilrättsliga frågor, bland annat vad gäller ersättning för skada och intrång, som verksamheterna kan ge upphov till. Prövningen av dessa frågor bör även i fortsättningen ske i domstol.

5.1 Karaktäristiskt för prövningen av vattenverksamheter

Vi redovisade i principbetänkandet hur prövningen av vattenverksamheter går till, särskilt i jämförelse med prövningen av miljöfarliga verksamheter (SOU 2002:50 s. 101-105). Den utredning vi nu presenterar är en fortsättning på de resonemang vi förde då. En utredning om organisationen för tillståndsprövningar enligt miljöbalken aktualiserar frågor om prövningssystemet för vattenverksamheter. Huvudfrågan i det här avsnittet är hur de frågor om ersättningar och tvångsrättsliga ingripanden som en vattenverksamhet kan ge upphov till skall prövas i en organisation där tillståndsprövningen i första instans skall ske vid en administrativ tillståndsmyndighet.

Utmärkande för prövningen av vattenverksamheter är i korthet följande. Vissa vattenverksamheter är av sådan art att de trots långtgående skadeförebyggande åtgärder kan ha en betydande påverkan på andra fastigheter än den där verksamheten utförs. Om exempelvis vattennivån i ett vattendrag höjs eller sänks förändras oundvikligen förhållandena på andra fastigheter vid vattenförekomsten. Förhållandena i ett vattendrag kan påverkas både upp-

och nedströms. En vattenverksamhet kan inte bara ge upphov till skador på andra fastigheter. En förutsättning för att en verksamhet skall kunna komma till stånd är i vissa fall att verksamhetsutövaren kan förvärva eller på annat sätt nyttja annans mark eller tillgodogöra sig den fallhöjd som tillkommer annan fastighetsägare.

Vattenlagstiftningen har utformats så att de olika frågor som uppkommer vid tillståndsprövningen av en verksamhet prövas i ett sammanhang hos miljödomstolarna (tidigare vattendomstolarna). Det betyder att man samtidigt kan pröva frågor om verksamhetens tillåtlighet, om markåtkomst och tillgodogörande av fallhöjden i ett vattendrag samt om ersättningar för intrång och skada. De betydande ingrepp i mark- och vattenanvändningen som kan bli följden av en vattenverksamhet har utgjort skäl för att ge sakägarna en stark ställning i vattenmålen. Framväxten av detta prövningssystem under 1900-talet motiverades främst av behovet att för energiändamål exploatera de stora älvarna.

5.2 En jämförelse med andra verksamheter som kan kräva tvångsrättsliga ingripanden

En central fråga är hur ersättningsfrågor och frågor om tvångsrättsliga ingripanden skall hanteras i en organisation där tillståndsprövningen av vattenverksamheter i första instans skall ske i administrativ ordning. Det finns i det här sammanhanget skäl att titta på hur man prövar andra projekt som kan aktualisera frågor om markåtkomst. Det finns i flera lagstiftningar möjlighet att genom tvångsrättsliga ingripanden ta i anspråk mark för att kunna genomföra ett projekt.

Tvångsrättsliga ingripanden kan aktualiseras i många olika situationer. Vi har valt att jämföra det vattenrättsliga förfarandet med tre fall: byggandet av järnvägar, anläggandet av vissa ledningar, exempelvis större olje- eller naturgasledningar, samt byggandet av enskilda vägar. De här projekten förete likheter med exempelvis vattenregleringar och markavvattningar. Det är verksamheter som har en stor geografisk utbredning och som normalt sträcker sig över ett större antal fastigheter. För att projekten skall kunna genomföras krävs ofta att verksamhetsutövaren får en möjlighet att förvärva annans mark eller i vart fall använda annans mark på ett sätt som kan påtagligt påverka den pågående markanvändningen.

Byggande av järnväg

Byggandet av en ny järnväg påverkar av naturliga skäl kraftigt markanvändningen. Tillåtligheten av nya större järnvägar prövas sedan den 1 januari 1999 av regeringen. Den egna myndigheten, Banverket, bereder dock i stor utsträckning ärendet och har därmed ett stort inflytande över prövningen. Regeringens tillåtlig-hetsprövning är en övergripande prövning som främst syftar till att fastlägga vilket av flera olika s.k. korridoralternativ som skall användas. Banverket fastställer därefter den järnvägsplan som ligger till grund för byggandet av järnvägen. Vid sidan om denna tillåtlig-hetsprövning, som regleras i lagen om byggande av järnväg, förutsätter genomförandet av projektet vanligtvis ett stort antal andra prövningar i form av tillståndsförfaranden enligt miljöbalken, tillsynsärenden vid kommuner m.m.

De frågor om markåtkomst och ersättningar som byggandet av en järnväg kan ge upphov till prövas separat från tillåtligheten. Frågan om att lösa mark kan prövas genom ansökan om stämning vid fastighetsdomstol, varvid expropriationslagen är tillämplig. Det förfarande som används i de flesta fall är dock fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen. Lantmäterimyndigheten beslutar om erforderliga fastighetsregleringsåtgärder vid en lantmäteri-förrättning. Beslutet om fastighetsreglering kompletteras med beslut om de ersättningar som skall erläggas samt beslut om när mark får till-trädas.

Prövningssystemet för byggande av en ny järnväg innebär alltså att regeringen, eller i vissa fall Banverket självt, beslutar om tillåtligheten av en järnväg. Den fastställda järnvägsplanen ger Banverket, efter beslut av domstol eller lantmäterimyndighet, rätt att ta annans mark i anspråk. Genomförandet av markåtkomsten och prövningen av ersättningar sker normalt genom en lantmäteri-förrättning, varvid avgörandet kan överklagas i de allmänna dom-stolarna (fastighetsdomstol). Vid förrättningen kan lantmäterimyndig-heten ta upp frågor om olika skadeförebyggande åtgärder, till exempel att omarrondera mark för att skapa mer ändamålsenliga jordbruks- och skogsbruksfastigheter och att bygga vägar och järnvägsövergångar för att kunna nyttja sådana fastigheter på ett bättre sätt och för att undvika inlösen av fastigheter eller minska skadeersättningen.

Anläggande av vissa ledningar

I ledningsrättslagen finns bestämmelser om att utnyttja utrymme inom fastighet för vissa typer av allmänna ledningar, bland annat teleledningar och ledningar för fjärrvärme, olja och gas. Frågor om ledningsrätt prövas vid en förrättning som handläggs av lantmäterimyndigheten.

För vissa ledningar måste prövningen av markåtkomst- och ersättningsfrågor föregås av en koncessionsprövning. Det gäller till exempel ledningar som kräver koncession av regeringen enligt lagen om vissa rörledningar. Det är fråga om rörledningar för transport av bland annat fjärrvärme och råolja som är ägnad att användas som bränsle. Koncession av regeringen krävs också för starkströmsledningar enligt ellagen. I dessa fall skiljs med andra ord frågan om tillåtligheten (koncessionen) från frågor om markåtkomst och ersättning. Det kan dock även förekomma fall där tillåtlighetsfrågan och frågor om markåtkomst och ersättning prövas samtidigt.

Enskilda vägar som prövas i lantmäteriförrättning

Anläggningslagen tillämpas vid byggande av enskilda vägar. Även här sker prövningen i ett förrättningsförfarande. Något särskilt tillåtlighetsbeslut behöver inte föregå förrättningen. Det betyder att lantmätaren i ett sådant här fall samtidigt prövar såväl frågor om tillåtlighet som frågor om markåtkomst och ersättning. Markåtkomsten regleras normalt genom en särskild rättighetsupplåtelse enligt anläggningslagen. Ersättnings- och tillträdesfrågor skall också prövas vid förrättningen. Är intrånget mycket ingripande kan det även bli fråga om inlösen av mark.

Även vid en förrättning enligt anläggningslagen kan tillståndsfrågan ha prövats före förrättningen i en detaljplan eller fastighetsplan.

5.3 Prövningssystemet för vattenverksamheter

5.3.1 Miljöprövningen och expropriationsfallen

Miljöbalkens regler om prövning av vattenverksamheter präglas av två delvis olika perspektiv på tillståndsfrågan. Det ena perspektivet innebär att vattenverksamhetens tillåtlighet, på samma sätt som för miljöfarliga verksamheter, prövas utifrån avvägningar mellan olika allmänna och enskilda intressen och i syfte att skydda miljön från verksamhetens skadeverkningar. Det skall utredas vad som krävs i form av försiktighetsmått och skadeförebyggande åtgärder för att uppfylla bland annat balkens allmänna hänsynsregler (miljöskyddsperspektivet).

Det andra perspektivet har sin grund i den tidigare vattenlagstiftningen som främst utgått från behovet av att exploatera vattenkraften i de stora älvarna. I ett sådant prövningssystem läggs stor vikt vid de expropriativa beslut som kan behövas när det gäller markåtkomst samt vid de frågor om ersättning för skada och intrång som verksamheten aktualiserar (expropriationsperspektivet).

Vår uppgift bör vara att undersöka om dessa två perspektiv kan hanteras på ett lämpligt sätt i en förändrad prövningsorganisation.

Tillståndsprövningen i vattendomstolar (numera miljödomstolar) har motiverats främst av de krav på rättsäkerhet som varit nödvändiga att ställa vid bland annat vattenkraftsutbyggnaden under 1900-talet, inte minst när det gäller skyddet för sakägare. Det skall även i framtiden ställas höga krav på rättsäkerhet och kompetens vid prövningen av vattenverksamheter. Reglerna skall vara sådana att organisationen även fortsättningsvis kan hantera vattenverksamheter som förutsätter beslut om markåtkomst och ersättningar.

Vi menar dock att förhållandena i dag skiljer sig från vad som gällde under de tidigare vattenlagarnas tid. Utbyggnaden av nya stora vattenkraftsanläggningar är i allt väsentligt avslutad. De vattenverksamheter som miljödomstolarna tillståndsprövar har i de flesta fall en liten omfattning. Antalet vattenmål som leder till beslut i tvångsrättsfrågor och frågor om ersättning för skada eller intrång är också litet (SOU 2002:50 s. 117-118).

Synen på tillståndsprövningen av vattenverksamheter har också delvis förändrats genom att vattenlagen har förts in i miljöbalken. Reglerna om tillståndsprövning utgår visserligen fortfarande i vissa delar från att det är fråga om en exploateringslagstiftning. Men reglerna har kommit i ett annat miljörättsligt sammanhang där

balkens allmänna hänsynsregler och andra miljökrav skall gälla med samma styrka som vid prövningen av miljöfarliga verksamheter. Den delvis förändrade synen på tillståndsprövningen märks också i de regler om en ny vattenadministration som blir följden av genomförandet av EG:s ramdirektiv för vatten. Alla slags verksamheter som påverkar vattenmiljön kommer här ingå i ett nytt system med en tydlig inriktning på miljö kvalitet. De miljömål som tas fram innebär att en ekologisk helhetssyn läggs på våra samlade vattenresurser utifrån kemiska, fysiologiska och biologiska faktorer.

De delvis skilda synsätten på tillståndsprövningen av vattenverksamheter (miljöskydds- respektive expropriationsperspektivet) bör kunna hanteras i ett prövningssystem med administrativa tillståndsmyndigheter. Tillåtligheten av en vattenverksamhet prövas då efter en avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen och utifrån möjligheten att uppfylla bland annat miljöbalkens allmänna hänsynsregler, till exempel vad gäller kraven på försiktighetsmått och skadeförebyggande åtgärder. Miljöfrågorna, som skall prövas utifrån bland annat biologiska, hydrologiska och vattentekniska överväganden, kommer i fokus. En sådan tillståndsprövning har till stor del förvaltningsrättslig karaktär och lämpar sig därför väl för en prövning i förvaltningsmyndighet.

Prövningen av vattenverksamheter utifrån miljöskyddsperspektivet måste kombineras med möjligheten att i vissa fall avgöra frågor om markåtkomst och tillgodogörande av fallhöjden i ett vattendrag samt frågor om ersättning för skada och intrång.

En förändring av prövningssystemet i den här riktningen är önskvärd inte bara av principiella skäl. Det finns även praktiska fördelar. En sådan är att tillståndsprövningen av olika verksamheter kan koncentreras hos ett litet antal administrativa myndigheter. Både miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter kan prövas vid samma instans och så långt möjligt enligt samma regler. Det kan ge möjligheter till samordning i sådana fall då det i anslutning till en miljöfarlig verksamhet även bedrivs vattenverksamhet. Det måste dock tillses att reglerna utformas så att de inte tvingar fram onödiga omprövningar av angränsande verksamheter.

5.3.2 Hur bör prövningssystemet förändras?

Vi har undersökt tre olika modeller för ett ändrat prövningssystem som utgår från att tillståndsprövningen i första instans sker vid en förvaltningsmyndighet.

Förvaltningsmyndigheten prövar vattenverksamheter enligt nuvarande regler

En lösning skulle vara att låta förvaltningsmyndigheten pröva vattenverksamheter i princip enligt de nuvarande reglerna. Tillståndsmyndigheten skulle alltså göra en samlad prövning av alla de frågor som kan uppkomma i ett sådant ärende, dvs. tillståndsfrågan, frågor om markåtkomst och tillgodogörande av fallhöjden i vattendrag samt ersättningsfrågor.

En sådan ordning kan ifrågasättas med hänsyn till att förvaltningsmyndigheter normalt inte prövar tvistiga frågor om ersättning för skada och intrång. Det finns dock flera exempel på förvaltningsmyndigheter som ansvarar även för sådana prövningar. I själva verket finns några av de viktigaste exemplen på områden som ligger nära den tillståndsprövning av verksamheter som här diskuteras. Så är fallet med vissa lantmäteriförrättningar, exempelvis vid anläggandet av vissa rörledningar och byggandet av enskilda vägar. De frågor om markåtkomst som då aktualiseras kan prövas tillsammans med ersättningsfrågor. Lantmäterimyndighetens beslut innebär i praktiken ett slags tillstånd till den sökta verksamheten.

För den här lösningen talar att det har ansetts effektivt med en samlad prövning av de större vattenverksamheterna och att det finns ett samband mellan tillståndsprövningen och frågor om markåtkomst och ersättningar. Ett exempel på det är att omfattningen av försiktighetsmått och skadeförebyggande åtgärder har betydelse för sakägares rätt till ersättning. I Vattenlagsutredningens slutbetänkande år 1977 anfördes att ”En av fördelarna med nuvarande ordning torde ligga just i domstolens möjligheter att samordna detaljföreskrifter rörande företagens utförande med bestämmelser om skadeförebyggande åtgärder och ersättning inom ramen för en samlad intresseavvägning” (SOU 1977:27 s. 169). Det finns fortfarande nackdelar med att separera ersättningsfrågorna från tillståndsprövningen, framför allt i de relativt sällan förekommande stora vattenmålen.

Vissa ärenden överförs från förvaltningsmyndigheten till miljödomstolen

En annan lösning skulle vara att en vattenverksamhet enligt huvudregeln prövas i en förvaltningsmyndighet, men att ärendet i dess helhet överlämnas till miljödomstol om det uppkommer frågor om markåtkomst och ersättningar. Den här lösningen knyter an till den modell som nu finns för prövning av markavvattningar (7 kap. 19 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet) och som av oss föreslås även för införandet av en anmälningsplikt för vattenverksamheter (SOU 2003:124 s. 179).

Även här är den främsta fördelen att den samlade prövningen av vattenverksamheter kan behållas. Lösningen uppfyller dock inte fullt ut kravet på att tillståndsprövningen i första instans skall ske i en förvaltningsmyndighet. En nackdel är vidare att det kan bli svårt att förutse om vattenverksamheten skall prövas i förvaltningsmyndigheten eller i miljödomstolen. Ett sådant prövningssystem riskerar också att bli ineffektivt; om exempelvis ett yrkande om ersättning för skada framställs i ett sent skede i förvaltningsmyndigheten kan det i praktiken bli fråga om onödigt dubbelarbete, eftersom miljödomstolen måste sättas sig in i målet från början. Det skulle i för sig kunna åtgärdas delvis genom att verksamhetsutövaren får möjlighet att redan från början inleda ärendet vid miljödomstolen.

Vårt förslag till ändrat prövningssystem

Den förändring av prövningssystemet som vi anser bör eftersträvas kan genomföras om frågan om tillstånd skiljs från frågor om markåtkomst och frågor om ersättning för skada och intrång. Tillståndsprövningen skulle då ske i en förvaltningsmyndighet medan miljödomstolen skulle pröva de civilrättsliga frågorna. Prövningen av vattenverksamheter kan då i huvudsak ske på samma sätt som prövningen av miljöfarliga verksamheter. En sådan lösning motsvarar det alternativ 1 som vi redovisade i principbetänkandet (SOU 2002:50 s. 110–111).

Det är inte svårt att hitta exempel i närliggande lagstiftningar – ledningsrättslagen, lagen om byggande av järnväg – där det görs en uppdelning mellan å ena sidan tillståndsfrågor av olika slag och å andra sidan andra frågor som kan kräva hantering i myndighet eller domstol. Vattenlagen, som legat till grund för de vattenrättsliga

delarna i miljöbalken, framstår snarast som ett undantag. Frågan är hur en lämplig uppdelning i två förfaranden skall göras.

Onekligen förefaller det ändamålsenligt att koppla tillåtligheten av tvångsrättsliga åtgärder till tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Det handlar då om rätten att ta i anspråk mark- och vattenområden som hör till annan fastighet samt rätten att tillgodogöra sig fallhöjden i ett vattendrag (bestämmelser om strömfallsfastighet). Tillstånds förfarandet är i grunden ett sätt för myndigheterna att undersöka om den planerade markanvändningen, dvs. den sökta vattenverksamheten, är godtagbar med hänsyn till olika allmänna och enskilda intressen. Det finns alltså ett nära samband med möjligheterna att kunna använda annans mark eller tillgodogöra sig vattenkraften i områden som hör till andra fastigheter.

Av det anförda följer att rätten att ta i anspråk mark och att tillgodogöra sig fallhöjden i ett vattendrag är knuten till förvaltningsmyndighetens tillståndsbeslut. Det beslutet behöver dock följas upp av ett domstolsförfarande där de civilrättsliga frågorna närmare prövas. I anslutning till domstolsförfarandet skulle man avgöra bland annat frågor om en ändrad fastighetsindelning samt hur andra fastighetsanknutna rättigheter skall hanteras. I det sammanhanget skulle det också vara naturligt att pröva de frågor om ersättning för skada och intrång som uppkommit i tillstånds ärendet. Frågor om när mark får tillträdas skulle också prövas av domstolen. Frågorna skulle lämpligen prövas i ett ansökningsmål i miljödomstol.

I andra förfaranden där frågor om markåtkomst och ersättningar prövas finns det ofta ett utrymme för prövningsmyndigheten att föreskriva om skadeförebyggande åtgärder. Om prövningen har föregåtts av en tillåtlighetsprövning, till exempel fastställande av en järnvägsplan, måste sådan åtgärder naturligtvis hålla sig inom ramen för tillåtlighetsbeslutet. Ett liknande resonemang kan föras i fråga om vårt förslag till ändrat prövningssystem. Den tillståndsprövning som skulle genomföras vid en förvaltningsmyndighet skulle sannolikt inte fastställa alla detaljer i fråga om skadeförebyggande åtgärder. Tillståndsprövningen av ett vattenkraftverk kan exemplifiera detta. Det skulle troligen inte vara lämpligt att för ett så omfattande projekt låta alla skadeförebyggande åtgärder som kan aktualiseras behandlas i detalj vid tillståndsprövningen. De enskilda åtgärder som kan behövas i form av byggande och underhåll av bryggor, anläggande av erosionskydd osv. kan bli många till antalet. Det skulle vara lämpligt att kunna hantera frågor av det

slaget även vid den efterföljande domstolsprövningen. Det skulle med andra ord inte vara möjligt att dra en knivskarp gräns mellan den administrativa tillståndsprövningen och den efterföljande domstolsprövningen.

Vi bedömer sammantaget att det finns förutsättningar för att ändra det befintliga prövningssystemet för vattenverksamheter enligt det här förslaget. Systemet skulle sammanfattningsvis innebära följande. Frågan om tillstånd och villkor till vattenverksamheten skulle prövas i en förvaltningsmyndighet. Frågor om rätten att bland annat ta annans mark i anspråk och om vissa skadeförebyggande åtgärder skulle prövas av domstol i ett efterföljande ansökningsmål. Frågor om tillträde till mark och ersättning skulle också prövas av domstolen, medan frågor om fastighetsreglering skulle hanteras av lantmäterimyndigheten.

5.3.3 Hänsynsregel om samhällsekonomisk tillåtlighet

För vattenverksamheter gäller enligt 11 kap. 6 § första stycket följande särskilda förutsättning.

En vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den.

I vårt delbetänkande Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande (SOU 2002:50 s. 119–123) föreslog vi att den regeln skulle begränsas till att gälla enbart vid prövning av frågor om tvångsrätt; tvångsvis tillträde till mark respektive rätt till strömfall. Den skulle inte gälla vid miljöprövningen då bland annat bestämmelserna i 2 kap. tillämpas.

Förslaget motiverades av vårt önskemål om att så långt som möjligt tillämpa gemensamma materiella regler för olika slag av verksamheter. Sammanfattningsvis förde vi följande resonemang i denna fråga.

Det framstår som omotiverat att olika regler skall gälla för samma typ av verksamhet, beroende på om den är placerad i vatten eller på land (till exempel vindkraftverk) eller för samma typ av produktion, beroende på produktionsmetoden (till exempel elkraft). Förekomsten av särskilda hänsynsregler försvårar också en integrerad prövning av olika slag av verksamheter.

Den fråga vi ställde oss var om regeln borde utvidgas till att gälla mer allmänt för miljöbalkens område, om den borde omformas eller om den borde utgå helt. Med hänvisning till svårigheten att beräkna den samhällsekonomiska nyttan – i viss mån för vattenverksamheter och i än högre grad när det gäller miljöfarliga verksamheter – fann vi att regeln ställde krav på en bedömning av nyttan med produktionen som inte låter sig genomföras om den skulle tillämpas på balkens hela område.

Den närmare utformningen av regeln måste utredas i samband med den fortsatta utredningen om provningssystemet för vattenverksamheter.

5.3.4 Sakägarfrågor

Vi har redan i ett tidigare betänkande diskuterat de skillnader som finns i reglerna om hur miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter tillståndsprövas, bland annat när det gäller sakägarnas ställning. Enligt våra tilläggsdirektiv skall det av våra förslag till alternativa provningsorganisationer framgå vilka möjligheter som finns att utjämna de skillnader som för närvarande finns i mål om tillstånd till olika verksamheter i fråga om sakägarnas rättsställning och deras möjligheter att få ersättning för rättegångskostnader.

I mål om vattenverksamheter kan sakägare föra talan i fråga om ersättning för skada och intrång, vilket inte är möjligt i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Vid skador till följd av miljöfarlig verksamhet får särskild talan väckas. De förslag vi presenterar i det här betänkandet innebär inte någon förändring av talerätten som sådan. En förändring som dock kan bli aktuell är, enligt vårt förslag till nytt provningssystem för vattenverksamheter, att pröva ersättningsfrågor i ett särskilt domstolsförfarande skilt från den administrativa tillståndsprövningen.

En annan skillnad mellan miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter rör sakägares rätt till ersättning för rättegångskostnader vid tillståndsprövningen. Sakägare i vattenmål har rätt till ersättning för kostnader avseende inte bara frågor om ersättning för skada och intrång utan även frågor om tillåtlighet. Sakägare kan därigenom anlita ett rättsligt biträde för att bevaka alla de frågor som kan aktualiseras vid tillståndsprövningen. I mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet har sakägare inte rätt till ersättning för rättegångskostnader.

I principbetänkandet diskuterade vi om reglerna om ersättning för rättegångskostnader även i framtiden bör vara olika för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter (SOU 2002:50 s. 110 ff.). Vi förde då ett resonemang som gick ut på att något begränsa rätten för sakägare i vattenmål att få ersättning för sina rättegångskostnader. Analysen knöt främst an till alternativ 1 i det betänkandet enligt vilket tillståndsprövningen skulle delas upp i två förfaranden, ett om tillståndsfrågan och ett om tvångsrätt och ersättningsfrågor. Utgångspunkten var att en sakägare även i fortsättningen skulle kunna få ersättning för kostnader i de delar som avser tvångsrätt och ersättningsfrågor, medan det däremot inte skulle utgå någon ersättning för kostnader i den del som rör tillståndsfrågan.

Vid utformningen av reglerna om rättegångskostnader i vattenmål bör bland annat vägas in vad som kan anses karaktäristiskt för vattenverksamheter. Det är inte ovanligt att vattenverksamheter orsakar skador på annans fastighet. Framför allt större verksamheter kan förutsätta att verksamhetsutövaren tar i anspråk annans mark- och vattenområden. Något som hör nära samman med detta är att olika typer av ersättningar kan aktualiseras i vattenmål. En slags ersättning kan utgå till följd av att verksamhetsutövaren tar i anspråk annans mark- och vattenområden, exempelvis vid byggandet av en kraftverksdamm (intrångsersättning). En annan typ av ersättning kan utgå för skador på grund av vattenverksamhetens mer allmänna inverkan på mark- och vattenområden (ersättning för skador). I omfattande vattenmål kan båda typerna av ersättning bli aktuella. När det gäller ersättning för skador på grund av vattenverksamhetens allmänna inverkan på omgivningen finns det ingen egentlig skillnad mellan vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter, eftersom störningarna från de senare på liknande sätt kan orsaka skador (utsläpp till luft och vatten, buller m.m.).

Vad som också bör vägas in i frågan om kostnadsersättning är att tillståndsprövningen av vattenverksamheter efter miljöbalksreformen på ett tydligare sätt än tidigare utgår från två delvis olika synsätt. Det ena synsättet, som motiverat de nuvarande reglerna om rättegångskostnader, utgår från det expropriativa inslaget i framför allt vissa större vattenmål. På samma sätt som vid prövning enligt expropriationslagen finns det här skäl att med hänsyn till verksamhetens påverkan på enskilda intressen ställa krav på ett starkt skydd för sakägarna. Det andra synsättet, som präglat prövningssystemet för miljöfarliga verksamheter, utgår från behovet av att skydda

miljön från skadeverkningarna av olika verksamheter. Vid en sådan miljöprövning framhävs betydelsen av officialprövningen, dvs. att prövningsmyndigheten ansvarar för att ett tillräckligt underlag finns för att fatta ett korrekt beslut. Vid prövningen kommer fokus att hamna på frågan om verksamheten är tillåtlig utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler och andra krav som främst utgår från miljöskyddsintresset. Det kan hävdas att sakägarnas behov av att anlita biträde för att föra talan i tillståndsfrågan är begränsat vid en sådan prövning, eftersom det är myndighetens skyldighet att ta in ett tillräckligt underlag och väga in alla de allmänna och enskilda intressen som berörs av den planerade verksamheten.

Vad betyder då det här för frågan om rättegångskostnader i vattenmålen? En utgångspunkt är att behovet av skydd för sakägare är särskilt tydligt vid prövningen av tvångsrätts- och ersättningsfrågor. Skälen för att låta sakägare få ersättning för rättegångskostnader är i allmänhet starkare vid dessa prövningar än vid prövningen av om en verksamhet uppfyller de krav som främst utgår från det allmänna miljöskyddsintresset.

Frågan är närmast hur detta bör slå igenom i reglerna om ersättning för rättegångskostnader. Det kan därvid ha betydelse vilket prövningssystem som skall gälla vid prövningen av vattenverksamheter. Det kan också vara av intresse att jämföra med vad som gäller på närliggande områden; då avser vi inte bara miljöfarliga verksamheter utan även exempelvis anläggandet av ledningar (ledningsrättslagen) och byggandet av järnväg (lagen om byggande av järnväg, fastighetsbildningslagen).

Det förslag i fråga om prövningssystemet som vi redovisar i avsnitt 5.3.2 innebär att en uppdelning görs mellan tillståndsprövningen och prövningen av bland annat ersättningar för skada och intrång. Den utgångspunkt vi redovisade i principbetänkandet skulle gälla även här, nämligen att sakägare kan få ersättning för rättegångskostnader vid prövningen av ersättningsfrågor. Däremot skulle inte eventuella kostnader för tillståndsprövningen ersättas av verksamhetsutövaren. En invändning mot detta skulle kunna vara att beslutet om tillåtlighet även kan leda till en rätt att tvångsvis ta i anspråk annans mark- och vattenområden (även om de närmare villkoren för detta skulle avgöras i en efterföljande domstolsprocess). Men i flera närliggande lagstiftningar finns det inte någon rätt för sakägare att vid motsvarande tillåtlighetsprövningar få ersättning för rättegångskostnader; det gäller exempelvis vid prövningen av vägar och järnvägar och vid lantmäteriförrättningar.

En annan sak är att det vid sådana prövningar inte sällan förekommer att exploatören i anslutning till att avtal träffas om markåtkomst eller ersättningar även utger viss ersättning för ombudskostnader.

I slutbetänkandet av 2002 års ledningsrättsutredning, som nyligen presenterades, föreslås att sakägare vid förrättning enligt ledningsrättslagen skall kunna få ersättning för kostnader för ombud eller biträde eller för egen utredning som har varit nödvändiga för att ta till vara sakägarens rätt. Det innebär en ändring jämfört med vad som sedan länge gällt vid lantmåteriförrättningar. I utredningen anförs att ersättningsmöjligheten skall vara klart mera begränsad än i ett expropriationsmål och att egna utredningar endast undantagsvis bör anses som nödvändiga, eftersom lantmåterimyndigheten har det grundläggande ansvaret för utredningen. Vid bedömningen av om ombudskostnader har varit nödvändiga bör enligt utredningen beaktas möjligheten för sakägarna att använda sig av ett gemensamt ombud (SOU 2004:7). Det finns skäl att i vårt fortsatta utredningsarbete beakta den fortsatta hanteringen av ledningsrättsutredningens förslag i den här delen.

5.3.5 Markavvattningar

Reglerna om tillståndsprövning av markavvattningar är en del av prövningssystemet för vattenverksamheter och måste beaktas i den fortsatta utredningen. Tillstånd till markavvattning prövas normalt av länsstyrelserna. Om det yrkas att även någon annan än sökanden skall delta i markavvattningen, skall en markavvattningssakkunnig förordnas. Enligt 7 kap. 19 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skall i vissa fall ärenden om markavvattningar överlämnas till miljödomstolen, bland annat om det framställs yrkanden om särskild tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § miljöbalken eller yrkanden om ersättning enligt 31 kap. 16 § eller inlösen enligt 31 kap. 17 §. När någon ansöker om tillstånd till markavvattning gäller den särskilda förutsättningen att verksamheten skall bedrivas så att den blir till nytta även för en annan fastighet, om det begärs av ägaren till den andra fastigheten och det prövas lämpligt. Ägare av fastigheter som har nytta av markavvattningen skall delta i verksamheten och kommer vid utförandet och driften av verksamheten att utgöra en samfällighet.

En fråga för den fortsatta utredningen är om det provningssystem som väljs för provningen av övriga tillståndspliktiga vattenverksamheter påverkar de särskilda reglerna om provning av markavvattningar. Det får undersökas om ett ärende om tillstånd till markavvattning även i fortsättningen skall överlämnas i sin helhet till miljödomstolen i de fall som bland annat frågor om särskild tvångsrätt och ersättningar uppkommer, eller om frågor av det slaget bör skiljas från tillståndsprövningen.

5.4 Slutsatser om provningen av vattenverksamheter

Den förändring av provningssystemet för vattenverksamheter som vi anser bör eftersträvas kan genomföras tydligast genom att frågan om tillstånd skiljs från frågor om ersättning för skada och intrång. Tillståndsfrågan prövas då i en förvaltningsmyndighet medan civilrättsliga frågor prövas i miljödomstol.

Det förslag till ändrat provningssystem som vi har skisserat i det här kapitlet har stora likheter med det system som föreslogs i Vattenlagsutredningens slutbetänkande (SOU 1977:27). De invändningar som då riktades mot ett administrativt system gör sig inte gällande med samma styrka i dag, eftersom de verksamheter som numera tillståndsprövas i de flesta fall har en begränsad omfattning.

Förutsättningarna för att ändra provningssystemet är bättre i dag även i ett annat avseende. Vattenlagsutredningens förslag innebär att tillståndsprövningen skulle fördelas på tre administrativa nivåer – regeringen, dåvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna. Vi förordar en mer samlad organisation där all tillståndsprövning av vattenverksamheter sker vid ett begränsat antal myndigheter på samma nivå (se kapitel 8).

Ett förändrat provningssystem för vattenverksamheter har den nackdelen att provningen av de mest komplicerade vattenverksamheterna kan bli mindre effektiv än i dag, eftersom provningen delas upp i två förfaranden. De negativa effekterna av detta bör dock inte överdrivas. Fördelarna med den nuvarande samlade provningen berör endast ett litet antal vattenverksamheter. Dessutom är det vid tillståndsprövningen av omfattande vattenverksamheter många gånger inte lämpligt att pröva ersättningsfrågorna samtidigt med tillståndsfrågan. Det beror ofta på att effekterna av verksamheten behöver studeras närmare innan skadorna kan bedömas, vilket leder till att ersättningsfrågorna skjuts upp till ett senare tillfälle; i vissa

fall flera år efter tillståndsprövningen. Vid en uppdelning i två förfaranden kommer också miljöfrågorna i fokus på ett annat sätt än i det nuvarande systemet.

Vår slutsats är sammanfattningsvis att det finns förutsättningar för en tillståndsprövning av vattenverksamheter i förvaltningsmyndighet. Vi bedömer att den av oss förordade förändringen av provningssystemet i själva verket skulle vara lämplig eftersom den leder till en effektiv provning av de olika frågor som vattenverksamheter kan aktualisera. Det miljöskyddsperspektiv som bör styra tillståndsprövningen kan förenas på ett ändamålsenligt sätt med möjligheten att avgöra eventuella frågor om markåtkomst och ersättningar i domstol.

6 Prövningen av infrastrukturprojekt

I vårt principbetänkande diskuterade vi prövningen av vissa större infrastrukturprojekt (SOU 2002:50 s. 135-153). Det handlar om de vägar, järnvägar och allmänna farleder som i dag prövas av trafikverken själva, dvs. Vägverket, Banverket och Sjöfartsverket. Den utredningen gjordes mot bakgrund av förslaget i Tunnelkommissionens slutrapport att prövningen skall ske hos en fristående instans skild från trafikverken, att prövningen skall tillföras tillräckligt miljö-kunnande och att det skall ske en samlad prövning av varje projekt vid ett och samma tillfälle. Vi konstaterade att miljöprövningen av infrastrukturprojekten förändrats sedan Tunnelkommissionens slutrapport genom att det i miljöbalken införts krav på att tillåtligheten av dessa skall prövas av regeringen.

Vi föreslog i principbetänkandet att miljöprövningen av vägar och järnvägar tills vidare skulle ligga kvar hos regeringen och trafikverken. Vi uttalade vidare att man på sikt borde pröva att överföra miljöprövningen av väg- och järnvägsprojekt från trafikverken till ett litet antal administrativa myndigheter med ansvar även för annan tillståndsprovning enligt miljöbalken. En sådan förändring förutsatte dock fortsatta överväganden och utredningar i särskild ordning.

I det här betänkandet diskuterar vi möjligheten att låta all tillståndsprovning enligt miljöbalken i första instans ske hos administrativa tillståndsmyndigheter. Diskussionen om en sådan prövningsorganisation ger oss anledning att återknyta till våra tidigare resonemang om miljöprövning av infrastrukturprojekt. Frågan är om det i en ny prövningsorganisation enligt miljöbalken kan ges möjligheter för prövning även av infrastrukturprojekt.

Det planeras för närvarande för en relativt omfattande utbyggnad av väg- och järnvägsnäten. Regeringen prövar i dag tillåtligheten av de största väg- och järnvägsprojekten enligt miljöbalken. Den prövningen sker inom ramen för den övergripande miljöbedömning av

projekten som trafikverken gör själva i en process som omfattar berörda myndigheter, allmänhet och organisationer. För mindre väg- och järnvägsprojekt krävs det inte någon regeringsprövning. Den viktigaste utomstående granskningen av sådana projekt är länsstyrelsens medverkan vid genomförandet av miljökonsekvensbedömningen.

De slutsatser och förslag som vi redovisade i principbetänkandet gäller fortfarande. Det är med andra ord ett starkt samhällsintresse att få till stånd säkra och goda kommunikationer samtidigt som det görs en kompetent och heltäckande miljöprövning av väg- och järnvägsprojekten. Vi är alltså principiellt kritiska till att trafikverken själva har ansvar för miljöprövningen.

Om det i en ny prövningsorganisation enligt miljöbalken inrättas myndigheter som har ansvar för miljöprövningen av stora miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter, kan frågan väckas om dessa myndigheter även bör svara för en miljöprövning av väg- och järnvägsprojekt. Eftersom en miljöprövning av vägar och järnvägar kräver särskild kompetens bör en utgångspunkt vara att prövningen sker vid ett fåtal prövningsmyndigheter. För de allra största projekten, som är få till antalet, kan det finnas ett behov av att samla kompetensen hos en enda myndighet (regeringen har meddelat sammanlagt cirka 20 beslut i sak som rör större vägar och järnvägar sedan kravet på tillåtelseprövning infördes år 1999).

Den fortsatta inriktningen av vår utredning om prövningsorganisationen enligt miljöbalken har betydelse för frågan om miljöprövningen av infrastrukturprojekt. De förslag till möjliga prövningsorganisationer som presenteras i betänkandet kan vara mer eller mindre lämpliga för en sådan miljöprövning. Prövningen bör i så fall ske i samma instans som prövar A-verksamheter och vattenverksamheter. Av betydelse är också om de av oss förordade administrativa tillståndsmyndigheterna bör vara självständiga myndigheter eller länsstyrelsedelegationer och vilken sammansättning som beslutsmyndigheten bör ha.

Det krävs en mycket god kompetens i alla de frågor som kan uppkomma vid miljöprövningen av vägar och järnvägar. En viktig uppgift för en myndighet av detta slag måste vara att stå för en oberoende granskning av ett projekts påverkan på människors hälsa och miljön, och att granskningen sker i en öppen process som ger allmänheten god insyn och goda möjligheter till inflytande.

Prövningen av större vägar och järnvägar är en uppgift som ställer särskilda krav på prövningsmyndigheten. Genomförandet av

projekt av det här slaget kan vara mer komplext än andra projekt som inte har lika stor geografisk utbredning. Det är fråga om betydande investeringar som har stor betydelse för samhället och den framtida utvecklingen i den region som berörs. I vissa fall kan det vara fråga om projekt av nationell betydelse. Planeringen och genomförandet av sådana projekt fordrar en helhetssyn och en möjlighet att göra övergripande lämplighetsbedömningar och prioriteringar. Omfattningen och komplexiteten hos dessa projekt gör att en central fråga i sammanhanget är vilka delar av ett väg- och järnvägsprojekt som bör ingå i en miljöprövning vid administrativa tillståndsmyndigheter.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det vid ett mindre antal administrativa tillståndsmyndigheter även kan vara lämpligt att i framtiden genomföra en miljöprövning av infrastrukturprojekt. Prövningen av vägar och järnvägar aktualiserar frågor som rör inte bara miljöbalken utan även PBL och andra lagstiftningar. Det är frågor som måste bli föremål för fortsatta överväganden och utredningar i särskild ordning.

7 Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs gemensamma syn på behovet av en samordning av miljöbalken och PBL

Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén är ense om att det finns brister i samordningen av miljöbalken och PBL och att effekterna av dessa kan förväntas öka om inga åtgärder vidtas. Strävan bör vara att successivt öka samordningen mellan regelsystemen. Hur långt en samordning skall gå bör man inte binda sig för nu. Stegvisa reformer är därför att föredra. En gemensam instansordning vid överklaganden skulle vara ett första steg för att närma de båda regelverken varandra.

Kommittéerna har efter gemensamma överväganden bedömt att en möjlighet skulle vara att låta vissa PBL-ärenden, i första hand bygglovsärenden, överprövas hos miljödomstolarna som då skulle behöva byggas ut så att de också får kompetens i PBL-frågor. Både vissa PBL-ärenden och miljöbalksärenden som inleds i en kommun skulle överklagas till länsstyrelsen och vidare till utbyggda miljödomstolar. Miljööverdomstolen skulle vara slutinstans.

7.1 Om uppdragen

I både Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs uppdrag ingår att lämna förslag till effektiviseringar av beslutsprocessen och i samband med detta se över prövningsorganisationen. Miljöbalkskommittén skall särskilt överväga frågan om man bör eftersträva en framtida samordning av instansordningen i ärenden enligt miljöbalken och ärenden enligt angränsande lagstiftning, till exempel PBL. PBL-kommittén har ett mer övergripande uppdrag att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelserna i PBL och miljöbalken.

De parallella uppdragen i fråga om samordning av miljöbalken och PBL har sin bakgrund i en utveckling som lett till allt fler kopplingar mellan de båda regelverken och en insikt om att detta

ökar samordningsproblemen. Mycket talar för att den utvecklingen kommer att fortsätta, bland annat genom att EG-direktiv på miljöområdet påverkar innehållet i både miljöbalken och PBL.

Det samlade uppdraget att se över möjligheterna till samordning mellan miljöbalken och PBL väcker många frågor. Uppgiften nu bör vara att närmare undersöka vilka brister som finns i samordningen och inom vilka områden en samordning är tänkbar. Kommittéernas redovisningar kommer tillsammans med resultatet av den efterföljande remissomgången att ligga till grund för regeringens tilläggsdirektiv om utredningsarbetets fortsatta inriktning.

7.2 Några utgångspunkter för en samordning av miljöbalken och PBL

Ett medborgarperspektiv bör anläggas på samordningsfrågorna. För verksamhetsutövare och allmänhet kan det vara svårt att förstå varför det vid utvecklingen av ett projekt skall krävas olika prövningar i skilda instansordningar. Inte sällan kan det bli fråga om flera samråd som delvis rör samma frågor innan myndigheterna slutligt avgjort om projektet får komma till stånd. Företrädare för både näringslivet och myndigheter har framfört klagomål på att det i vissa fall kan bli fråga om långt utdragna prövningar enligt både miljöbalken och PBL. Regelsystemen kan på så sätt leda till att angelägna investeringar blir försenade. Det är visserligen normalt möjligt att driva processerna enligt de båda regelverken samtidigt men många gånger finner den som behöver exempelvis både bygglov och tillstånd enligt miljöbalken att det av praktiska eller ekonomiska skäl är bättre att ta en prövning i taget. Om den första prövningen leder till ett godkännande är det naturligtvis frustrerande om den efterföljande prövningen leder till en annan utgång. Förhållandena kan bli särskilt komplicerade när en verksamhet kräver en ny eller ändrad detaljplan.

Inledningsvis bör några förhållanden uppmärksammas. För det första finns det inte ett behov av samordning mellan miljöbalken och PBL i alla de beslutssituationer som kan aktualiseras. I själva verket finns det i flertalet fall inte några samordningsproblem, eftersom det bara fordras beslut enligt en av lagarna.

För det andra bör något sägas om uttrycket dubbelprövning. Att verksamheter och åtgärder prövas enligt både miljöbalken och PBL behöver inte innebära problem. Så länge inte en långtgående

materiell samordning görs mellan regelverken kan det många gånger finnas skäl för en prövning enligt båda lagarna. Det är framför allt om man i båda förfarandena prövar samma eller likartade frågor som det kan vara en onödig dubbelprövning. Kommittéerna utgår i de nu aktuella betänkandena så långt möjligt från den innebörden av uttrycket dubbelprövning.

För det tredje kan man mena olika saker med samordning. En samordningsåtgärd kan vara att man drar en tydlig skiljelinje mellan de båda lagarna och tydligt anger vad som prövas enligt respektive lag. Exempel på detta kan vara att man bestämmer att en viss typ av verksamhet enbart skall prövas enligt PBL eller att det enbart skall göras en lokaliseringprövning enligt PBL. Sådana samordningsåtgärder kan kräva ändringar eller kompletteringar av både förfaranderegler och materiella regler. En annan samordningsåtgärd kan vara att man koordinerar lagreglerna så att olika prövningar inte leder till olika resultat, eller så att prövningarna i vart fall inte leder till onödiga effektivitetsförluster. Det kan man göra på flera sätt, till exempel genom att låta två parallella överklaganden prövas samtidigt i samma instans.

Med detta som bakgrund bör uppgiften inledningsvis vara att undersöka vad som förenar miljöbalken och PBL och vad som skiljer dessa regelverk åt, samt att undersöka vari samordningsproblemen består och vilka områden som är tänkbara för en samordning.

7.3 Något om vad som förenar miljöbalken och PBL och vad som skiljer dem åt

Miljöbalken och PBL är i dag parallella regelverk med flera beröringspunkter. Båda lagarna handlar om markanvändningsfrågor i vid bemärkelse. Målet om en hållbar utveckling ingår i de inledande bestämmelserna om lagarnas syfte, även om begreppet hållbar utveckling i PBL utgör en del av ett vidare formulerat mål när det gäller samhällsbyggandet i stort. De grundläggande hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken gäller även på PBL-området. Översiktsplaner enligt PBL har en vägledande funktion när det gäller tillämpningen av dessa bestämmelser vid prövning enligt miljöbalken. Reglerna om miljö kvalitetsnormer har delvis samordnats. Tillstånd eller dispens enligt miljöbalken får enligt huvudregeln inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Samtidigt som miljöbalken och PBL i många avseenden ligger nära varandra finns det viktiga skillnader. Det märks redan i de grundläggande synsätten på planerings- och bebyggelsefrågor å ena sidan och miljöfrågor å andra sidan. PBL är en lagstiftning för utveckling av samhällsbyggandet. Planeringsfrågor hanteras huvudsakligen utifrån vad som anses vara en lämplig markanvändning efter en avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen. Miljölagstiftningen utgår från erfarenheten av att skyddet för den gemensamma miljön kräver att det sätts gränser för handlingsfriheten. Lagstiftningen karaktäriseras av att den i olika avseenden ställer krav på de åtgärder och begränsningar som behövs för att skydda mark-, vatten- och luftmiljön. Inslaget av så kallade stoppregler, dvs. bestämmelser som sätter mer eller mindre absoluta gränser för vad som är tillåtet, är betydligt större i miljöbalken än i PBL.

De skilda synsätten i miljöbalken och PBL har haft betydelse för utformningen av provningssystemen. PBL bygger på att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. De överväganden som fordras i frågor om planering och bebyggelse är till övervägande del av politisk karaktär. Staten har getts vissa möjligheter att ingripa i det kommunala beslutsfattandet enligt PBL, men grunderna för detta är ganska snävt angivna.

Provningssystemet i miljöbalken ser annorlunda ut. Balken innehåller flera olika verktyg på skilda ämnesområden (regler om skyddade områden, tillstånds- och anmälningsskrav för verksamheter, kemikalielagstiftning, avfallshantering osv.). Verktygen, bland annat i fråga om tillsyn och tillståndsgivning, fördelas på ett ganska stort antal kommunala och statliga myndigheter. Ansvar för beslutsfattandet fördelas huvudsakligen utifrån vad som bedöms lämpligt med hänsyn till den kompetens som uppgiften kräver. Samtidigt är inslaget av politiska överväganden inte lika tydligt som i det kommunala beslutsfattandet enligt PBL; de tekniska, naturvetenskapliga och rättsliga frågorna är i stället dominerande.

De skilda provningssystemen innebär även att organisationerna för provning av ärenden är olika i miljöbalken och PBL. Skillnaden består bland annat i att överprovningen av kommunala beslut enligt PBL sker i förvaltningsdomstolar eller hos regeringen, medan överprovningen av ärenden enligt miljöbalken sker i ett mindre antal miljödomstolar knutna till några allmänna domstolar.

7.4 Problem och samordningsområden som har identifierats

Bristande samordning kan innebära betydande problem för både enskilda och myndigheter. Det är därför intressant att peka på några av de problem som har uppmärksammats. Uppräkningen är inte uttömmande men ger ändå en överblick över samordningsbehovet.

Onödiga dubbelprövningar och ofullständiga prövningar

För vissa typer av anläggningar kan det finnas onödiga krav på prövning enligt både miljöbalken och PBL. Ett exempel som presenterades vid ett gemensamt möte med PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén och som på ett bra sätt beskriver problemen med tillämpningen av samma regler rörde en etablering av tre vindkraftverk på norra Gotland nära Hall-Hangvar. Kommunen hade gjort bedömningen att etableringen inte krävde detaljplaneläggning. Däremot krävdes både bygglov enligt PBL och tillstånd enligt miljöbalken. Kommunen beviljade bygglov efter att ha gjort bedömningen att lovet var förenligt med de allmänna intressen som skall tillgodoses enligt 2 kap. PBL och därmed också hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Miljöprövningsdelegationen, som prövade tillståndsfrågan, gjorde dock bedömningen att platsen inte var lämplig med hänsyn till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och avslog ansökan. Det medgivna bygglovet överklagades och länsstyrelsen beslutade att upphäva beslutet med motiveringen att bygglovet inte uppfyllde de allmänna intressena i 2 kap. PBL eftersom det stred mot hushållningsbestämmelserna. Kammarrätten delade länsstyrelsens bedömning och regeringen fastställde länsstyrelsens beslut. Avslaget på tillståndsansökan enligt miljöbalken överklagades också och miljödomstolen gjorde bedömningen att platsen för den planerade verksamheten var lämplig och således inte stod i strid med hushållningsbestämmelserna. Däremot ansågs inte kravet på minsta intrång och olägenhet uppfyllt. Miljööverdomstolen gav inte prövningstillstånd i målet.

Det kan ifrågasättas om de nuvarande dubbla systemen för prövning av vindkraftverk är ändamålsenligt utformade. Det kan vara svårt att skilja på de båda prövningarna, som ofta aktualiserar samma eller likartade frågeställningar. Det gäller sådana frågor som

lokaliseringen, anläggningens inverkan på landskapsbilden, minsta avstånd till närmaste bebyggelse och bullerfrågor. Möjligheten att låta i vart fall mindre anläggningar prövas enligt enbart en av lagarna bör undersökas närmare. En sådan samordningsåtgärd väcker dock frågor om eventuell komplettering av både förfaranderegler och materiella regler i den lagstiftning som väljs för en mer samordnad prövning.

Krav på både en bygglovsprövning och en prövning enligt miljöbalken kan gälla för flera typer av anläggningar (se 8 kap. 2 § PBL). Ett exempel är anläggande av golfbanor. Det krävs bygglov för att anlägga banan. Samtidigt är det vanligtvis fråga om vattenverksamhet (bortledning av ytvatten eller grundvatten) och relativt ofta aktualiseras frågor om dispens från strandskyddet eller från föreskrifter för skyddade områden. En annan typ av anläggning som kräver prövning enligt både miljöbalken och PBL är anläggande av motorbanor, där det krävs både bygglov och en anmälan om miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Inrättande av fasta cisterner kräver bygglov och samtidigt kan prövning enligt miljöbalken krävas eftersom det kan bli fråga om miljöfarlig verksamhet på grund av föroreningsrisk.

Det kan även finnas projekt som inte prövas på ett tillfredsställande sätt enligt någon av lagarna. Det har exempelvis framförts kritik mot utredningen av miljökonsekvenserna av externa köpcentra. I det fallet handlar det dock inte om dubbla prövningar, eftersom sådana köpcentra för närvarande inte är föremål för någon formaliserad miljöprövning enligt miljöbalken. Det har också framförts kritik mot miljöprövningen av tunnlar. Där är bilden mer komplex. Tunnlar fordrar bygglov enligt PBL och de kan prövas som vattenverksamheter – på grund av uttag av grundvatten – enligt miljöbalken. Samtidigt kan de också utgöra delar av infrastrukturprojekt vilka prövas enligt lagen om byggande av järnväg eller väglagen och som i vissa fall också tillåtlighetsprövas enligt miljöbalken.

Det kan också krävas tillstånd av kommunen för viss verksamhet till följd av att det finns kommunala föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken, till exempel för att hålla häst inom detaljplanlagt område.

Det finns kopplingar från PBL till miljöbalken, men också kopplingar åt det motsatta hållet. Den kommunala planeringen har betydelse för beslutsfattandet enligt miljöbalken. Detta kommer till uttryck genom att man vid tillståndsgivning enligt miljöbalken

skall bedöma förenligheten med detaljplan och områdesbestämmelser och undantag får medges endast om avvikelserna är mindre och förenliga med planen. När det gäller tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken skall enligt 5 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden, regionplan eller översiktsplan finnas tillgänglig och myndigheten skall i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med planen. Trots dessa bestämmelser uppfattar verksamhetsutövaren prövningen enligt miljöbalken i vissa fall som en förnyad prövning avseende frågor som redan bedömts i planerna, till exempel avseende lokalisering och inverkan på landskapsbilden. Den kommunala planeringens genomslag i praktiken i samband med tillståndsgivningen varierar och detta skapar en osäkerhet, inte minst i kommunerna.

Skilda instansordningar

Det kan för många berörda finnas nackdelar med att förfarandena på två så närliggande områden som miljöbalken och PBL är så olika. De skilda prövningssystemen kan i vissa fall leda till att flera prövningar för ett och samma projekt sammantaget tar mycket lång tid. Resultaten av prövningarna kan också bli olika. Förfarandena kan ställa krav på både verksamhetsutövare och berörda närboende att delta vid ett flertal möten där det kan vara svårt att hålla isär de relevanta frågeställningarna. De inblandade kan uppleva att det är fråga om onödiga dubbelprövningar trots att så många gånger inte är fallet.

Med de olika synsätt som präglar prövningarna enligt miljöbalken och PBL begränsas delvis möjligheterna till samordning. Det återspeglas i kommittéernas direktiv. Ett av Miljöbalkskommitténs uppdrag är att undersöka om all tillståndsprövning i första instans bör ske i administrativa myndigheter. Det är därvid inte lämpligt att låta tillståndsprövningen av alla miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter handhas av kommunerna. Utgångspunkten är att tillståndsprövningen av dessa verksamheter i stor utsträckning bör ske i ett mindre antal statliga myndigheter. För PBL-kommittén är det däremot en utgångspunkt att planering och bygglovsprövning är en kommunal angelägenhet. Det är inte aktuellt att flytta ansvaret för dessa uppgifter till den statliga nivån.

Förutsättningarna är mindre låsta när det gäller prövningen av överklagade ärenden. En viktig del av PBL-kommitténs uppdrag är att utreda möjligheterna till en ny organisation för överprövning. Det skall bland annat undersökas om det går att förkorta instanskedjorna, som i vissa fall innehåller fem nivåer (kommun – länsstyrelse – länsrätt – kammarrätt – Regeringsrätten). Ett alternativ som bör utredas är att samordna överprövningen av vissa PBL-ärenden, i första hand bygglovsärenden, med överprövningen av ärenden enligt miljöbalken.

I avsnitt 7.6.4 utvecklar kommittéerna sina tankar på en gemensam instansordning för överklaganden.

Miljökonsekvensbedömningar

Ett område där regelverken inte är samordnade och dubbelprövningar kan förekomma är miljökonsekvensbedömningar. Behovet av att försöka samordna processerna i denna del påtalas ofta. På flera håll i landet arbetar man aktivt med att samordna processerna rörande enskilda projekt. Skilda förfaranderegler och materiella regler kan dock begränsa samordningsmöjligheterna.

Genomförandet av direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan i lagstiftningen kan innebära att det kommer att ställas tydligare krav på en miljökonsekvensbedömning både vid utarbetande av detaljplan och vid tillståndsprövning enligt miljöbalken. Om inte regelsystemen koordineras finns det här en tydlig risk för onödiga dubbelkrav.

Det pågår i olika sammanhang arbeten som har betydelse för hur regleringen avseende miljökonsekvensbedömningar på längre sikt bör utformas för att stämma överens med EG-direktiv och bli så effektiv som möjligt i rättstillämpningen. PBL-kommittén har lämnat förslag när det gäller planer och program i delbetänkandet Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2003:70). Miljöbalkskommittén har behandlat förfarandet vid miljökonsekvensbedömningar i delbetänkandet En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124). Dessutom har Naturvårdsverket gjort en översyn av tillstånds- och anmälningsplikten för miljöfarliga verksamheter.

En uppfattning som Miljöbalkskommittén förde fram i det ovannämnda delbetänkandet är att det skulle behövas ett gemensamt system för att fånga upp olika slag av projekt som skall genomgå en miljökonsekvensbedömning; både miljöfarliga verksam-

heter, vattenverksamheter och sådana projekt som miljöprövas enligt andra lagar än miljöbalken, men också sådana som faller utanför dessa områden. Miljöbalkskommittén framhöll att en möjlig utgångspunkt för en särskild utredning om detta skulle kunna vara att låta 6 kap. miljöbalken bli startpunkten för all miljökonsekvensbedömning. Alla typer av projekt och planer skulle kunna förtecknas gemensamt och av förteckningen skulle framgå vilket förfarande som skall tillämpas (om det exempelvis fordras tillstånd, anmälan eller annat), vilken myndighet som ansvarar för bedömningen osv.

PBL-kommittén har ännu inte haft anledning att närmare överväga hur en framtida reglering av kraven på miljökonsekvensbeskrivningar bör utformas. Kommittén delar dock Miljöbalkskommitténs uppfattning att den övergripande frågan om hur miljökonsekvensbedömningar bör regleras i framtiden behöver utredas närmare och att frågan är av sådan omfattning att den bör utredas i särskild ordning.

Lokaliseringsfrågor

Bedömningar av verksamheters och projekts lokalisering sker enligt PBL, miljöbalken och andra lagstiftningar. När det gäller sådana prövningar finns det i andra lagar kopplingar till miljöbalkens hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap.

En fråga som därför kan aktualiseras är i vilket sammanhang som det är lämpligast att pröva lokaliseringen. För projekt som prövas enligt både miljöbalken och PBL övervägs nu lokaliseringen enligt båda regelverken. Det kan hävdas att det vore effektivare att bedöma lokaliseringen enbart enligt PBL. Så torde också i stor utsträckning vara fallet i några andra EU-länder, till exempel Danmark och Nederländerna. Frågan om en samordning i den här delen kan aktualiseras i anslutning till en mer långtgående samordning av förfarandena enligt miljöbalken och PBL. Med en reglering av detta slag skulle prövningen av till exempel mindre enstaka vindkraftverk kunna förenklas. Prövningen av lokaliseringen skulle då i princip ske enligt PBL och prövningen enligt balken skulle kunna begränsas till att föreskriva villkor om att vissa generella krav om buller och skuggstörningar skall iakttas. Sådana krav bör kunna anges i generella föreskrifter av regeringen eller i allmänna råd av ansvarig central myndighet.

Av betydelse är emellertid att lokaliseringsfrågan sedan länge uppfattats som en central del i miljöprövningen av verksamheter. Att låta lokaliseringsbedömningen helt utgå från prövningen enligt miljöbalken skulle fordra noggranna analyser av i vilken utsträckning som motsvarande bedömning sker enligt PBL.

Vissa mindre planändringar

I dag kan det ta lång tid att få ett slutligt tillstånd att bedriva en verksamhet på grund av att det utöver tillstånd krävs ändring av gällande detaljplan.

Olika alternativ för att snabbare få till stånd ändringar av detaljplaner kan övervägas. Frågan om en ny eller ändrad verksamhet strider mot plan kanske i vissa fall skulle kunna prövas i samband med tillståndsprövningen enligt miljöbalken på det sättet att kommunen ges viss möjlighet att efter ett förenklat förfarande göra behövlig planändring samtidigt med tillståndsprövningen. Där detta inte är möjligt eller lämpligt bör miljöbalkstillståndet kunna villkoras med att nödvändig planändring sker. Motsvarande skulle också kunna övervägas vid den prövning som sker genom arbetsplaner enligt väglagen och järnvägsplaner enligt lagen om byggande av järnväg. Den kommun som vill skulle kunna avstå från en full detaljplanprövning om ändå en planprövning görs i det andra ärendet. Detaljplaneprovningen skulle kanske kunna ske i förenklad form i anslutning till den andra planprövningen. Förändringar av nu skisserat slag kräver dock ytterligare överväganden, bland annat med hänsyn till att en viktig uppgift för detaljplanen är att reglera förhållanden mellan enskilda och det allmänna, att beslutsunderlaget måste vara tillräckligt och att berörda enskilda parter och andra får de möjligheter som behövs för att komma till tals.

Bygglov och tillsyn enligt miljöbalken

Vissa av verktygen i miljöbalken kan leda till onödiga dubbelprövningar. Det handlar då inte bara om de formaliserade tillstånds- och anmälningsförfarandena utan också om miljöbalkens tillsynsregler. En central bestämmelse är 26 kap. 9 § miljöbalken enligt vilken tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och

förbud som behövs i ett enskilt fall för att följa exempelvis balkens allmänna hänsynsregler.

Ett annat exempel är bestämmelserna om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som fångar upp vissa verksamheter eller åtgärder som inte omfattas av de formaliserade tillstånds- och anmälningsförfarandena. Kravet på samråd gäller för en verksamhet eller en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Anmälan skall ske till tillsynsmyndigheten som i sådana fall får förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

Master för telekommunikation och miljöstationer för sopsortering är exempel på anläggningar som kan omfattas av balkens tillsynsregler. Eftersom det normalt samtidigt krävs bygglov enligt PBL kan det för sådana anläggningar innebära onödiga dubbelprövningar.

Räckvidden av miljöbalkens tillsynsverktyg är i praktiken mycket stor. Om det skall vara möjligt att undvika onödiga dubbelprövningar och även i övrigt samordna prövningar enligt miljöbalken och PBL, kommer det att behövas en analys av de angivna tillsynsbestämmelserna. Det kan exempelvis behöva övervägas om räckvidden av 12 kap. 6 § miljöbalken skall begränsas.

Miljö kvalitetsnormer och den kommunala planeringen

Miljö kvalitetsnormer är ett instrument av ett helt annat slag än vad som hittills diskuterats. Reglerna om miljö kvalitetsnormer har en annan utformning än de mer traditionella reglerna om bygglovs- och tillståndsprövningar, där man utgår från en individuell bedömning av enskilda verksamheter eller projekt. Miljö kvalitetsnormerna utgår i stället från miljöförhållandena totalt sett i omgivningen och anger vilka gränser som gäller i fråga om till exempel halten av luftföroreningar. Av detta följer också att miljö kvalitetsnormerna framför allt får betydelse i en situation när normerna inte klaras. Det finns i dag vissa regler för hur en sådan situation skall hanteras, bland annat i form av regler om upprättande och genomförande av åtgärdsprogram.

I dag finns det en direkt koppling mellan PBL och 5 kap. 3 § miljöbalken som innebär att miljö kvalitetsnormer skall iakttas vid

planering, planläggning och annat beslutsfattande som innebär en prövning av lokaliseringen enligt PBL. Erfarenheterna av miljö kvalitetsnormer är än så länge begränsade. Det har dock redan framförts synpunkter på tillämpningen. Det finns frågetecken när det gäller hur genomförandet av miljö kvalitetsnormer skall påverka det kommunala beslutsfattandet och befintliga kommunala planer. Bland annat efterlyses ett liknande synsätt som finns i 16 kap. 5 § miljöbalken. I denna paragraf anges att en verksamhet får tillåtas om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning. En annan fråga som ställts är hur kommunerna skall förhålla sig till åtgärdsprogram när det inte finns någon koppling mellan dessa och PBL.

Det är angeläget med närmare utredningar om framför allt hur miljö kvalitetsnormer skall kunna genomföras i praktiken och vilken betydelse som normerna därvid skall ha vid beslutsfattande enligt både miljöbalken och PBL.

Uppdelningen skapar osäkerhet för kommuner, myndigheter, näringsliv och enskilda

Kraven på skilda förfaranden och beslut enligt de uppdelade systemen kan skapa en osäkerhet inte bara för de myndigheter som skall tillämpa reglerna utan också för den enskilde. I dag är det inte säkert att ett positivt beslut enligt en av lagarna innebär att verksamheten slutligen kommer att medges. Ett bygglov är till exempel ingen garanti för att verksamheten får bedrivas, eftersom det också kan krävas såväl tillstånd enligt miljöbalken som kontroll av egenskapskraven enligt BVL. De skilda instansordningar som i dag finns för de olika prövningarna komplicerar prövningarna ytterligare och medverkar till att det kan ta mycket lång tid att få fram alla beslut som krävs för att en verksamhet skall kunna påbörjas. Systemet innebär ju att det finns möjligheter att överklaga flera beslut som rör samma verksamhet och att därmed kunna få samma fråga överprövad flera gånger med risk också för att olika instanser gör olika bedömningar av samma sakfråga. Ett exempel är att även om ett bygglov för en verksamhet vinner laga kraft kan ett tillstånd enligt miljöbalken till verksamheten överklagas och upphävas med bedömningen att verksamheten strider mot ett riks-

intresse trots att prövningen i bygglovsärendet inneburit ett ställningstagande att verksamheten inte strider mot det aktuella riksintresset.

Det kan i detta sammanhang konstateras att det från olika håll förts fram att genomförda reformer inte alltid nått sina syften, utan att tillämpningen ibland snarare blivit mera komplicerad. Om ett prövningssystem med rätt eller orätt uppfattas som alltför komplicerat utvecklas lätt olika mekanismer för att gå runt systemet. Särskilt planförfarandet kritiserar ofta från både företrädare för den sida som vill bygga, som hävdar att det är för omständligt och tar för lång tid, och från företrädare för motstående intressen, som påstår att de samrådsprocesser som genomförs upplevs som meningslösa.

7.5 Dagens syn på miljöbalken och PBL och två tänkbara utvecklingslinjer

Sättet att se på och arbeta med planeringsfrågor i betydelsen planering av markanvändning och bebyggelseutveckling å ena sidan, och miljöfrågor å den andra, varierar i dag beroende på skilda kulturer. Planeringsfrågor har till övervägande del betraktats som lämplighetsfrågor där olika allmänna och enskilda intressen vägs mot varandra i en politisk process och där tyngdpunkten i arbetet ligger på den kommunala nivån. Miljöfrågorna har vuxit fram utifrån insikten att det i vissa avseenden krävs mera absoluta ramar för eller begränsningar av handlingsfriheten, att dessa ramar måste sättas med utgångspunkt i objektiva, vetenskapliga, kriterier och måste bestämmas på en mera överordnad nivå, tidigare nationell och nu i ökad utsträckning europeisk.

Synsättet på det inbördes förhållandet mellan politikområdena kan växla beroende på perspektiv. Från planeringssynpunkt är det naturligt att se planeringsprocessen i sig som det centrala och miljökraven som en av många aspekter som skall vägas in i planeringsarbetet. Från miljösynpunkt är det mera naturligt att se miljömål och hållbarhet som det övergripande och markanvändningsplaneringen som ett instrument i arbetet för en hållbar utveckling.

De två alternativa utvecklingslinjer som man skulle kunna tänka sig är antingen att försöka behålla miljöbalken och PBL som två parallella lagsystem med olika inriktning och syften eller att genom en aktiv samordning successivt smälta samman lagsystemen.

Den första utvecklingslinjen med två parallella lagsystem också i fortsättningen skulle innebära att kommunernas prövning enligt PBL i princip inte behöver ändras. Överprövningen kan ligga kvar i förvaltningsdomstolarna och till stor del inriktas på en kontroll av att kommunernas beslut ligger inom det handlingsutrymme som lagen ger. Miljökraven behandlas vid prövningen enligt miljöbalken. En fördel med detta är att det inte krävs så stora ändringar i de befintliga lagarna. Samtidigt leder det till prövningar i olika instansordningar som sammantaget tar lång tid och som ibland innebär onödiga dubbelprövningar. Det innebär också en fortlöpande osäkerhet om en verksamhet kan få komma till stånd även om den godtagits av kommunen vid prövningen enligt PBL. En ytterligare prövning enligt miljöbalken kan ju visa att verksamheten ändå inte kan tillåtas. Om den utvecklingslinjen väljs skulle samordningssträvandena inriktas till exempel på att göra gränserna mellan prövningen enligt de olika systemen tydligare och att inom vissa områden samordna förfarandet.

Den andra utvecklingslinjen skulle innebära att man mera aktivt samordnar prövningen. Kommunerna skulle i större utsträckning ha att redan vid prövningen enligt PBL beakta olika miljökrav, på samma sätt som man redan nu gör på grund av vissa EG-regler. Om redan prövningen enligt PBL garanterar att miljökraven uppfylls ökar förutsättningarna att minska dubbelprövningen. Enklare ärenden skulle då kunna prövas bara enligt PBL. I ärenden där miljöfrågorna är det avgörande kanske PBL-delen av prövningen i stället kan förenklas. För att inte olika praxis skall uppstå när likartade frågor prövas enligt miljöbalken och PBL är det med denna utgångspunkt av avgörande betydelse att överprövningen kan samordnas, dvs. att samma domstolar prövar överklagade ärenden enligt båda lagarna.

De båda utvecklingslinjerna beskrivs här på ett förenklat sätt. Även om man väljer den andra utvecklingslinjen med en mer långtgående samordning av lagarna kan samordningen ha olika karaktär beroende på vilket problem som skall lösas. En samordningsåtgärd kan, som kommittéerna tidigare nämnt, även innebära att man drar en tydlig linje mellan regelverken.

7.6 Slutsatser om behovet av fortsatt samordning

7.6.1 Strävan bör vara att successivt öka samordningen

Miljöbalken och PBL har i dag två i praktiken skilda provningssystem. I några avseenden har regelsystemen koordinerats (exempelvis i fråga om hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och miljökvalitetsnormer) men skillnaderna i organisation, materiella regler och förfarande vid provningar är sammantaget stora. Samtidigt handlar provningen enligt miljöbalken och PBL i många avseenden om samma eller likartade markanvändningsfrågor. En hållbar utveckling är ett övergripande mål i båda lagarna.

I avsnitt 7.4 ges en överblick över samordningsproblem som kommittéerna har identifierat och områden som är tänkbara för en samordning. Den bild som framträder, och som bekräftas av företrädare för kommuner, myndigheter och enskilda, är att behovet av samordning mellan miljöbalken och PBL blivit allt tydligare. Det handlar i stor utsträckning om de parallella regelsystemen och de provningar i skilda instanser som i många fall fordras när projekt av olika slag skall utvecklas. De parallella provningarna kan leda till en stor tidsutdräkt och betydande kostnader innan ett projekt kan förverkligas. De nuvarande provningssystemen och de skilda instansordningarna kan framstå som svårbegripliga och ineffektiva för både verksamhetsutövare och allmänheten. Det går också att anföra exempel på vad som är onödiga dubbelprovningar och provningar enligt båda lagarna som sammantaget är otillfredsställande. De olika instansordningarna gör att prejudikatinstanserna kan komma till olika avgöranden i samma fråga.

Vid införlivandet av EG-rättsliga regler på miljöområdet har det visat sig nödvändigt att göra ändringar som påverkar båda provningssystemen. Det har gällt vissa regler av materiell innebörd, exempelvis miljökvalitetsnormer och reglerna om de skyddade områden som ingår i Natura 2000. Det har också gällt förfaranderegler där utvecklingen både i PBL och miljölagstiftningen innebär ökade krav både på underlag av olika slag och på allmänhetens insyn och inflytande vid provningen. Utvecklingen innebär att området för och omfattningen av provningar enligt båda lagstiftningarna har ökat och att den bristande samordningen leder till ökade praktiska problem för alla berörda. Det är sannolikt att dessa problem kommer att öka ytterligare om man inte gör någonting ordentligt åt samordningsfrågorna. Det är inte möjligt att helt undvika

parallella prövningar enligt olika lagar och att sådana prövningar kan ge olika resultat. I de fall som prövningarna aktualiserar samma eller likartade frågeställningar är det emellertid svårt att politiskt motivera ett system som innebär att en kommun enligt PBL kan tillåta en exploatering som man kan förutse inte kommer att godtas vid en prövning enligt miljöbalken.

Kommittéernas bedömning är sammantaget att nackdelarna med de parallella prövningssystemen redan är betydande och att samordningsproblemen kan förväntas öka. Det är därför angeläget att närmare utreda möjligheterna att åtgärda de problem som de parallella regelsystemen kan ge upphov till. Strävan bör vara att successivt öka samordningen mellan lagarna för att därigenom få både en ändamålsenlig och enhetlig tillämpning i sak och ett samlat förfarande som är så snabbt och smidigt som möjligt med iakttagande av kraven på rättssäkerhet och demokratiskt inflytande.

7.6.2 En samordning kan vara positiv för både miljöbalken och PBL

Det uttrycks ibland en oro för att en ökad samordning måste ske på det ena eller andra regelverkets bekostnad. Kommittéernas uppfattning är emellertid att effekten tvärtom kan komma att bli den motsatta. Det finns möjligheter att ta till vara de fördelar som finns i respektive system så att de också kan komma till nytta i det andra systemet. Genom ett ömsesidigt utbyte kan båda systemen förbättras både när det gäller det materiella innehållet och tillämpningen.

En ökad samordning kan leda till att det blir enklare att se helheten, till exempel kopplingen mellan kommunala planer och framtida verksamheter. Ett närmande mellan systemen kan exempelvis väcka diskussioner rörande begreppet hållbar utveckling och dess olika dimensioner. Det knyter också an till arbetet med de nationella miljömålen som ett centralt instrument för att nå miljöbalkens mål om en hållbar utveckling. Länsstyrelsernas, kommunernas och övriga berördas arbete för att klara miljömålen bör ses som en del i ett mer integrerat arbete med de markanvändningsfrågor som hanteras enligt miljöbalken och PBL.

De skilda synsätten när det gäller planering och miljökrav, dvs. antingen med planeringsprocessen som något centralt där miljökraven är en bland flera aspekter som skall vägas in i planerings-

arbetet eller markanvändningsplaneringen som ett instrument i arbetet för en hållbar utveckling, behöver kanske inte motverka varandra utan kan i stället styras av den konkreta beslutssituationen. I ett område där en nyexploatering är aktuell kan det vara naturligt att se miljöaspekterna som en bland flera aspekter som skall beaktas under processen som leder till antagandet av en plan. I en situation där en miljö kvalitetsnorm överträds kan själva konstaterandet att normen överträds vara ett incitament för att ändra planen.

7.6.3 Komplexa samordningsproblem talar för stegvisa reformer

Hur långt en samordning skall gå bör man inte binda sig för nu. Möjligheterna att samordna miljöbalken och PBL kommer att vara begränsade i viktiga avseenden. Ingen av kommittéerna har i uppdrag att utreda en fullständig sammanläggning av miljöbalken och PBL. De fortsatta resonemangen utgår från att det också fortsättningsvis är en kommunal angelägenhet att fastställa planer för markanvändningen och besluta om bygglov. Kommittéerna utgår också från att det normalt är lämpligt att låta ett begränsat antal statliga myndigheter fortsätta att tillståndspröva miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter.

Den bild som framträder av samordningsproblemen och möjligheterna att åtgärda dessa är komplex. Det skulle krävas ett omfattande utredningsarbete för att hitta långsiktigt ändamålsenliga lösningar på de olika problemen. Det handlar både om hur förfarandet i olika typer av ärenden skall regleras och om ambitionsnivån i sak. Ett exempel på en fråga som inte har något enkelt svar är i vilken utsträckning miljöbalkens hänsynsregler bör kunna tillämpas i PBL-ärenden av olika slag. Man måste över huvud taget vara medveten om de delvis skilda synsätten i provningssystemen, där PBL bygger på ett kommunalt beslutsfattande med ett stort inslag av politiska lämplighetsbedömningar medan miljöbalksprövningar främst sätter gränser för markanvändningen utifrån tekniska och miljömässiga överväganden. De svårigheter som möter gör att det fordras noggranna överväganden utifrån de grundläggande målen och materiella kraven i lagstiftningarna. Om tyngdpunkten för vissa typer av projekt skall läggas i ett av provningssystemen, hur skall man då kompensera för den brist som

följer av den uteblivna prövningen enligt det andra prövnings-systemet?

Att samordningsfrågorna är både omfattande och komplexa talar enligt kommittéernas mening för stegvisa reformer. Fortlöpande praktiska erfarenheter bör avgöra hur långt man kan gå. Det är viktigt att man då beaktar de intressen som kan finnas såväl hos myndigheter som hos enskilda parter. När det gäller enskilda parter intressen handlar det både om den som är byggare, exploatör eller verksamhetsutövare och om de närboende eller andra som kan ha motstående intressen.

Det är nödvändigt att de olika praktiska frågor som aktualiseras får en tillräckligt noggrann genomgång. Erfarenheterna bland annat från införandet av miljöbalken visar att större förändringar av lagstiftningen kan innebära betydande tillämpningsproblem om berörda frågor inte är tillräckligt utredda och lagstiftningen inte är tillräckligt tydlig. Eftersom syftet med en reform till stor del är att effektivisera tillämpningen är det viktigt att nuvarande tillämpningsproblem inte ersätts av nya. Det är också angeläget att man får tillräcklig tid att politiskt överväga hur långt man slutligt vill gå i en samordning.

Kommittéernas uppfattning är att det fortsatta utredningsarbetet bör vara inriktat på delreformer.

7.6.4 Ett första steg bör vara en samordnad instansordning för överprövning

Kommittéerna har utifrån den gemensamma synen på samordningsfrågorna kommit fram till att ett första steg i form av en samordnad instansordning för överprövning skulle ge en grund för det fortsatta samordningsarbetet.

Det fortsatta arbetet bör således inriktas på att utreda effekterna av en gemensam instansordning för överprövning. En utgångspunkt är att det i princip fortfarande är fråga om parallella prövningar. Myndigheterna bör emellertid ha ansvaret för att förbättra samordningen mellan ärendena och att driva fram dessa samtidigt. Om en verksamhet fordrar prövning enligt både miljöbalken och PBL bör en överprövningsinstans kunna koordinera parallella överklagningsärenden. En möjlighet skulle kunna vara att låta det sist inkomna ärendet hanteras med viss förtur för att på så

sätt kunna handläggas och avgöras tillsammans med ett annat ärende som det har koppling till.

Effekterna av enbart en samordnad instansordning för överprövning bör inte överskattas. Prövningarna skulle fortfarande kunna leda till olika resultat eftersom prövningarna görs enligt respektive lag. Det är inte heller säkert att en gemensam instansordning för överprövning är ett tillräckligt skäl för en verksamhetsutövare att genomföra prövningar enligt båda regelverken samtidigt. Prövningarna skulle i många fall fortfarande påbörjas i olika instanser, ofta med en statlig prövningsmyndighet enligt miljöbalken eller en kommunal myndighet enligt PBL.

Redan det förhållandet att stora delar av regleringen som rör samhällsbyggande och miljökrav hanteras i en samordnad överprövningsorganisation kan i sig få positiva effekter.

En samordning av överklagade ärenden enligt miljöbalken och PBL som begränsar sig till att tidsmässigt koordinera förfarandena bör leda till en ökad effektivitet i de fall det fordras prövningar enligt båda lagarna. En samordnad organisation kan ha den effekten att de materiella bedömningarna, bland annat i prejudikathänseende, koordineras. Förutsättningarna för en enhetlig praxis kan öka. Ett sådant exempel är en utvecklad samordning i fråga om miljökonsekvensbedömningar för planer och sådana för verksamheter och åtgärder. Organisationen skulle ge förutsättningar att utveckla en samlad och djupare kompetens i de olika markanvändningsfrågor som följer av de båda regelsystemen.

Acceptansen för regleringen kan öka om överprövningen sker inom samma instanskedja och man tydliggör att man väljer en organisation där man kan överpröva stora delar av en verksamhet eller en åtgärd från planering till uppföljning av verksamheten. För verksamhetsutövare och allmänheten skulle en sådan samordnad organisation framstå som mer begriplig och överskådlig än den nuvarande. En annan fördel är att värdefulla erfarenheter för framtida ytterligare samordningsåtgärder skulle kunna vinnas.

7.6.5 Överprövning av miljöbalks- och PBL-ärenden i utbyggda miljödomstolar

En utgångspunkt kan vara att låta överprövningen av vissa PBL-ärenden ske inom den organisation för regionala miljödomstolar som finns på miljöbalkens område. En förutsättning är att det

handlar om utbyggda miljödomstolar som har kompetens även inom PBL-området. Det bör först övervägas vilka PBL-beslut som kan bli aktuella för en sådan överprövning.

Ur ett samordningsperspektiv är det en fördel om samordningen mellan miljöbalken och PBL kan ske i så stor utsträckning som möjligt i de fall överprövningen avser det materiella innehållet i bestämmelserna. Det innebär att det skulle vara en fördel om ärenden enligt PBL som regeringen i dag handlägger förs över till miljödomstolarna eftersom de numera ofta är kopplade till enskilda projekt och frågor med koppling till miljöbalken aktualiseras, bland annat på grund av tillämpningen av miljökvalitetsnormer. Ett bortförande av ärenden från regeringen har diskuterats vid flera tillfällen och önskemålen om en rätt till en överprövning i ett politiskt organ i stället för en domstol är starka, särskilt från kommunalt håll. Om regeringsärendena skall omfattas av samordningen bör inte avgöras nu utan i stället avvakta bland annat den kommande översynen inom ramen för PBL-kommitténs arbete rörande överprövningens omfattning och rätten att komma till tals. Analyserna och förslagen i dessa delar kan påverka synen på möjligheterna att överföra PBL-ärendena till domstol.

När det gäller de beslut som fattas med stöd av PBL och som i dag överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning, bland annat översiktsplaner, så är det inte beslutens innehåll som överprövas och därmed gör sig inte behovet av samordning med miljöbalken gällande på samma sätt som för övriga PBL-beslut. För dessa mål är i stället erfarenhet av överprövning av beslut av politiska församlingar viktigast och därför bör dessa beslut även fortsättningsvis överprövas i förvaltningsdomstolarna.

Samordningen bör således i detta första skede begränsas till beslut om bygglov och andra beslut som fattas av kommunerna och som inte avser beslut att anta, ändra eller upphäva planer eller områdesbestämmelser. Dessutom bör ärenden om uttag av tilläggsavgift, där ansökan i dag görs hos länsrätt som första instans, föras över till de utbyggda miljödomstolarna. De ärenden som föreslås överförda är antalsmässigt det stora flertalet beslut som fattas med stöd av PBL.

7.6.6 En utbyggd Miljööverdomstol bör vara slutinstans men prejudikatbildningen bör ses över

En utgångspunkt skulle vidare vara att låta Miljööverdomstolen, som är knuten till Svea hovrätt, vara slutinstans i alla de ärenden enligt miljöbalken och PBL som påbörjas i kommun eller förvaltningsmyndighet. Miljööverdomstolen är redan i dag slutinstans i ärenden enligt miljöbalken som har inletts i en kommun eller förvaltningsmyndighet. Miljööverdomstolens kompetens skulle få byggas ut så att den även omfattar PBL-frågor och en namnändring övervägas. En hovrätt som är slutinstans i både miljöbalks- och PBL-ärenden kan ge anledning att se över prejudikatbildningen. Det diskuteras i avsnitt 8.2.

7.6.7 Överprövningen bör ske inom länsstyrelsernas ordinarie organisation

I dag överprövar länsstyrelserna ärenden enligt miljöbalken och PBL inom den ordinarie organisationen. I vissa fall överprövas beslut enligt miljöbalken och PBL som rör samma projekt. En samordnad instansordning för överprövning aktualiseras således även på länsstyrelsenivån. Det bör så långt möjligt ske en intern samordning inom länsstyrelserna när en sådan situation uppstår. Överprövningen av kommunala ärenden enligt miljöbalken och PBL bör därför även i fortsättningen ske inom länsstyrelsernas ordinarie organisation, och alltså inte hos de miljöprövningsdelegationer som tillståndsprövar vissa miljöfarliga verksamheter.

7.6.8 För- och nackdelar med en samordnad instansordning för överprövning i miljödomstolar

I avsnitt 7.6.4 beskrivs konsekvenser som generellt följer av en samordnad instansordning för överprövning. Här tar kommittéerna upp några för- och nackdelar av att samordningen sker i utbyggda miljödomstolar.

Ökad koncentration men viss försämring av tillgängligheten till domstolen för de enskilda i PBL-mål

Miljödomstolarna är färre till antalet än länsrätterna, 5 stycken jämfört med 23. Det behöver utredas hur många regionala domstolar som skulle behövas för prövningen av både miljöbalks- och PBL-mål. Flera faktorer behöver vägas in vid dimensioneringen av organisationen, bland annat Miljöbalkskommitténs förslag att överföra miljödomstolarnas tillståndsprövningar av vattenverksamheter och stora miljöfarliga verksamheter till administrativa myndigheter. En sådan förändring skulle minska antalet ärenden i miljödomstolarna. Tillskottet av PBL-mål skulle samtidigt innebära ett dubblerat målunderlag i miljödomstolarna. Mycket talar för att det ändå skulle behövas i vart fall fem regionala domstolar som prövar både miljöbalks- och PBL-mål.

Nackdelen med koncentrationen är att resandet i målen kommer att bli relativt omfattande. I nuläget håller länsrätterna syn i ungefär vart femte bygglovsärende, dvs. ungefär 200 mål per år. Det är framför allt de anställda vid domstolarna som kommer att märka av koncentrationen eftersom muntlig förhandling oftast kombineras med syn på platsen i PBL-målen.

Miljödomstolarna tillämpar redan i dag förvaltningsprocesslagen i överklagade förvaltningsärenden

Ärenden enligt miljöbalken som inleds i en kommun eller en förvaltningsmyndighet överprövas i dag av miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. I dessa ärenden tillämpas bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Miljödomstolarna har således erfarenheter av att pröva överklagade förvaltningsärenden från kommuner och förvaltningsmyndigheter.

Breddad kompetens i de utbyggda miljödomstolarna

Överföringen av PBL-målen kommer att kräva resursförstärkningar i miljödomstolarna både för att domstolarna får fler mål att hantera och för att kunna upprätthålla den kompetens som krävs för de nya målen. En av fördelarna med handläggningen i miljödomstolarna och Miljööverdomstolen är att de är specialiserade domstolar och därmed har bättre förutsättningar än förvalt-

ningsdomstolarna att koncentrera handläggningen. Skälen för detta är att konkurrensen från andra typer av mål är begränsad och att utrymmet för att fördjupa kunskaperna inom området är bättre än om arbetsfältet är brett.

En naturlig följd av den breddade kompetensen hos miljödomstolarna är att finna en benämning som speglar hanteringen av både miljöbalks- och PBL-mål.

En kortare instanskedja för flertalet PBL-ärenden

För PBL-ärendenas del skulle en samordnad organisation kunna leda till en effektivare instansordning. Att knyta överprövningen till miljödomstolarna och Miljööverdomstolen ger möjligheter till en kortare och effektivare instanskedja än i de nuvarande förvaltningsdomstolarna.

Den totala handläggningstiden borde kunna bli kortare

Handläggningstiderna i miljödomstolarna är för närvarande något längre än i länsrätterna när det gäller överklagade ärenden. Det beror till viss del på skillnader i domstolarnas processledning och överprövningens omfattning. En del av de ärenden som överklagas till miljödomstolarna, framför allt de tillståndsärenden som prövats i miljöprövningsdelegationerna, är också förhållandevis komplicerade och därmed tidskrävande. Eftersom det inte – i vart fall inte i detta skede – föreslås några ändringar avseende de regler som styr processen och överprövningens omfattning eller de materiella reglerna i övrigt bör handläggningstiderna inom en rimlig tid kunna bli desamma som i länsrätterna och på sikt förhoppningsvis också kortare.

Det är en förutsättning att miljödomstolarna får tillräckligt med ekonomiska och personella resurser så att de kan ha en snabb, effektiv och rättssäker handläggning. För det stora flertalet PBL-mål, dvs. byggloven, blir instanskedjan kortare och därmed borde den totala handläggningstiden bli kortare. Ett stort antal mål prövas dock endast i en domstolsinstans och det är viktigt att denna prövning är korrekt och snabb.

Talerätten skiljer sig åt

Reglerna om vem som har rätt att föra talan i domstol är olika i miljöbalken och PBL. Ett exempel på detta är att vissa miljöorganisationer har rätt att föra talan i mål om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken. Någon motsvarighet finns inte i PBL. Skillnader finns även i fråga om möjligheterna för statliga myndigheter att överklaga. Naturvårdsverket får enligt miljöbalken överklaga exempelvis strandskydds- och tillståndsärenden medan Boverket, som har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i landet, inte har någon motsvarande möjlighet enligt PBL.

Behovet av ändring av reglerna om rätten att komma till tals enligt PBL är ett av flera områden som PBL-kommittén kommer att behandla i det fortsatta arbetet och som kommer att redovisas i slutbetänkandet. Frågan om talerätt har koppling till vilken överprövning som fortsättningsvis skall ske av de beslut som överklagas enligt PBL. Talerätsfrågor kommer att aktualiseras även i Miljöbalkskommitténs fortsatta utredning om prövningsorganisationen.

Domkretsindelningen skär igenom de administrativa gränserna

Domkretsindelningen är en fråga som får praktisk betydelse för kommuner, myndigheter och enskilda. Miljödomstolarnas domkretsar, som bygger på avrinningsområden, stämmer inte överens med den administrativa indelning i kommun- och länsgränser som gäller för ärenden enligt PBL. Detta förhållande är inte specifikt för PBL-ärenden utan är också aktuellt i de fall det är kommuner eller länsstyrelser som fattar det första beslutet enligt miljöbalken, till exempel avseende strandskyddsdispenser.

Praktiska skäl talar för att de områden som miljödomstolarna i dag täcker, och som har sin bakgrund i de tidigare vattendomstolarnas indelning, bör gälla även i ett system där all tillståndsprövning sker i förvaltningsmyndighet i första instans. En förändrad organisation för tillståndsprövning enligt miljöbalken kan ge förutsättningar att ändra grunderna för miljödomstolarnas domkretsar, vilket kan vara angeläget från PBL-synpunkt. En särskild fråga som dock måste utredas är hur vattenverksamheter även fortsättningsvis kan prövas på ett rationellt sätt, både vad avser tillstånds- och ersättningsfrågor. Det bör också uppmärksammas att de indelningsgrunder som gäller på olika områden inte är

koordinerade och att det kan leda till praktiska problem; både miljödomstolarna och vattendistrikten indelas utifrån naturliga avrinningsområden men omfattar ändå olika geografiska områden, samtidigt som deras områden inte stämmer överens med de administrativa kommun- och länsgränserna. Grunderna för prövningsmyndigheternas geografiska ansvarsområden får övervägas i det fortsatta utredningsarbetet.

Avslutande reflektioner

Sammanfattningsvis kan sägas att ett första steg i form av en samordnad överprövning i miljödomstolarna troligtvis kan få en del positiva effekter direkt. Vissa kan antas uppkomma genom möjligheterna till en samlad prejudikatbildning och samordnad överprövning av skilda beslut rörande samma verksamhet. Andra effekter får man på längre sikt och dessa kräver ändrade materiella regler och därmed ett ökat närmande mellan systemen.

Effekterna ur ett PBL-perspektiv beskrivs närmare i avsnitt 8.3 i PBL-kommitténs betänkande.

7.6.9 Fortsatta samordningsåtgärder

En gemensam instansordning för överprövning skulle alltså kunna vara ett första steg i att närma prövningssystemen i miljöbalken och PBL till varandra. Men samordningsbehoven är betydligt större än så. Genomgången i avsnitt 7.4 visar på en stor spännvidd i samordningsproblemen samtidigt som det står klart att enbart en gemensam instansordning för överprövning inte löser de samordningsfrågor som där pekas ut.

Det är emellertid svårt att utan mer utförliga utredningar bedöma hur samordningsbehoven kan tillgodoses och i vilken turordning eventuella förslag bör behandlas. En rimlig hypotes är att de bör hanteras efterhand som det bedöms lämpligt och mot bakgrund av resultatet av de inledande åtgärderna.

Merparten av de områden kommittéerna angett som tänkbara för en samordning förutsätter en mer eller mindre omfattande genomgång av förfaranderegler och/eller av materiella regler i miljöbalken och PBL. I anslutning till en utredning om en gemensam instansordning för överprövningar enligt miljöbalken och PBL kan det dock finnas utrymme för att överväga andra frågeställningar. Så kan

det exempelvis undersökas hur långt man kan nå i fråga om en tidsmässig samordning av olika förfaranden utan att komma in på en mer långtgående samordning av de båda regelverken. De ytterligare områden för samordning som aktualiseras bör dock så långt möjligt vara konkreta och avgränsade.

7.6.10 Det fortsatta utredningsarbetet

Utgångspunkten för det fortsatta utredningsarbetet är att en önskvärd samordning inte kan åstadkommas i ett sammanhang utan får ske stegvis. Samordningsfrågans vidd och komplexitet ställer krav på hur det fortsatta utredningsarbetet skall bedrivas. För att kunna överblicka det stora ämnesområdet och effektivt driva utredningen framåt är det viktigt att det finns förutsättningar för en samlad insats med en bred praktisk och teoretisk kompetens inom både miljöbalken och PBL.

En förbättrad samordning mellan PBL och annan lagstiftning rör inte enbart samordningen med miljöbalken. Ett fortsatt och utvidgat arbete avseende samordningsfrågorna skulle också kunna omfatta samordningen med infrastrukturlagarna, fastighetsbildningslagen, kulturminneslagen samt andra lagstiftningar som hanterar den fysiska utformningen och vår livsmiljö. Även fördelningen av beslutsansvaret mellan domstolar, centrala verk, länsstyrelser och politiska instanser kan behöva ses över vid en fördjupad översyn av samordningsbehovet. Utrymmet för samordning av medborgar- och sakägarinflytande skulle kunna rymmas inom ramen för ett sådant arbete. Ett arbete med en sådan bredd är dock allt för omfattande för att kunna rymmas inom ramen för PBL-kommitténs arbete.

Oberoende av det fortsatta utredningsarbetet bör man inom ramen för dagens system fortsätta och fördjupa samordningen, till exempel genom ett närmande mellan olika förvaltningar och ett samarbete kring olika frågor som rör samma verksamhet.

8 Alternativ för prövningsorganisationen

Vi redovisar tre alternativ för tillståndsprövning i förvaltningsmyndighet i första instans:

- Tillståndsprövning av A-verksamheter och vattenverksamheter i 3–5 miljöprövningsdelegationer vid länsstyrelser och av B-verksamheter vid de nuvarande 21 miljöprövningsdelegationerna (se skiss 1 på sidan 107)
- Tillståndsprövning av alla miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter vid 3-5 miljöprövningsdelegationer (se skiss 2 på sidan 108)
- En fristående myndighet för all tillståndsprövning (se skiss 3 på sidan 109)

Vi föreslår att prövningen av överklagade mål och ärenden även i fortsättningen sker i miljödomstolarna. En utgångspunkt är att Miljööverdomstolen bör vara slutinstans i överklagade tillståndsärenden, vilket redan i dag gäller i de mål som inlett i en kommun eller en förvaltningsmyndighet. För att förbättra möjligheterna till prejudikatbildning kan det finnas anledning att i vissa fall öppna för en prövning i Högsta domstolen.

8.1 Tre alternativ för tillståndsprövning i förvaltningsmyndighet i första instans

Renodling av domstolarnas roll

Genom införandet av miljöbalken för drygt fem år sedan inrättades en ny prövningsorganisation för miljöprövningar. Den består av förvaltningsmyndigheter på kommun- och länsstyrelsenivå samt fem regionala miljödomstolar, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen. I betydande delar bygger organisationen på tidigare

myndigheter och domstolar, bland annat vattendomstolarna och Vattenöverdomstolen. Nya i organisationen är främst miljöprövningsdelegationerna vid de 21 länsstyrelserna.

Enligt vårt ursprungliga direktiv skall vi utreda om tillståndsprovningen enligt miljöbalken i framtiden bör ligga direkt hos miljödomstol eller prövas av domstol först efter överklagande av förvaltningsmyndighets beslut. Kommittén skall bland annat beakta den utveckling som skett mot att alltmer renodla domstolarnas roll till att avgöra tvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna.

För att kunna renodla domstolarnas roll behöver tillståndsprovningen av A-verksamheter och vattenverksamheter flyttas från miljödomstolarna till förvaltningsmyndigheter. Det har särskild betydelse för provningen av vattenverksamheter och vi redovisar i kapitel 5 övergripande hur provningssystemet för vattenverksamheter bör förändras. Vår slutsats är att det är möjligt att ändra provningssystemet för vattenverksamheter så att tillståndsprovningen sker i förvaltningsmyndighet. Förslaget innebär att tillståndsfrågan skiljs från främst de frågor om markåtkomst och ersättning för skada och intrång som lämpligen bör prövas i domstol även i fortsättningen.

En sådan förändring av provningssystemet för vattenverksamheter bereder vägen inte bara för en tillståndsprovning i förvaltningsmyndighet i första instans och en renodling av domstolarnas roll. Den skapar också förutsättningar för att minska skillnaderna i reglerna om tillståndsprovning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Vissa av skillnaderna är sakligt motiverade och bör finnas kvar även i ett ändrat provningssystem. I andra avseenden bör de utjämnas, bland annat vad gäller sakägarnas ställning vid tillståndsprovningen.

En effektivare organisation för tillståndsprovning i första instans

Enligt vårt tilläggsdirektiv skall vi utreda hur tillståndsprovningen av verksamheter kan effektiviseras genom en förändrad provningsorganisation. Organisationsfrågan utgör i det direktivet en del i ett övergripande uppdrag att se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprovningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätts.

I vårt senaste betänkande redovisade vi förslag som syftar till att effektivisera miljöprövningen inom ramen för den nuvarande prövningsorganisationen (SOU 2003:124). I det här betänkandet redovisar vi förslag som syftar till att effektivisera miljöprövningen genom en ändrad prövningsorganisation. Vi undersöker här hur en effektivisering av tillståndsprövningen i första instans kan åstadkommas. I det därpå följande avsnittet tar vi upp frågan om hur en sådan förändring kan kombineras med en effektiv överprövning.

Vad menar vi då med en effektiv organisation för tillståndsprövning i första instans? I korthet bör med det förstås att kompetenta myndigheter genomför en snabb, korrekt och rättssäker tillståndsprövning av verksamheter. Prövningsmyndighetens storlek och antalet ärenden som hanteras där har då en stor betydelse. Vid varje myndighet bör det finnas ett tillräckligt stort antal ärenden för att kunna bygga upp och hålla den kompetens som behövs. Förändringstakten på de miljötekniska och miljörättsliga områdena är hög och kan förväntas vara så även framöver. Kompetensen blir lättare att hålla vid en myndighet som har ett större antal ärenden och ett relativt stort antal fast anställda. Den erfarenhet som följer av ett större antal tillståndsprövningar kan leda till att besluten inte bara håller en hög kvalitet utan att det också finns en hög grad av enhetlighet i besluten. Det blir också lättare att bygga upp effektiva rutiner för ärendehantering. Myndigheten skulle dessutom ha lättare än en mindre myndighet att utjämna belastningen vid konjunktursvängningar, samtidigt som den skulle bli mindre sårbar vid förändringar i personalstyrkan.

Övervägandena om prövningsorganisationen måste beakta fler faktorer än vad som här beskrivs. En sådan är vilka effekter som uppkommer hos de myndigheter som kan få förändrade arbetsuppgifter, främst miljödomstolarna och länsstyrelserna. För de 21 länsstyrelsernas del handlar det om värdet av att behålla kunskapen om tillståndsprövningen enligt miljöbalken; det finns fördelar med att hos länsstyrelserna samla en bred kunskap på hela miljöbalkens område. En annan faktor har att göra med de förväntningar om samhällsservice som finns hos verksamhetsutövare, organisationer och allmänhet. I det sammanhanget kan närheten till prövningsmyndigheten ha en betydelse.

Frågan är då vilka förvaltningsmyndigheter som kan vara aktuella för tillståndsprövningen av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter, särskilt de A-verksamheter och vattenverksamheter som i dag prövas av miljödomstolarna. I ett första steg kan under-

sökas vad som skulle bli resultatet om all tillståndsprövning i första instans sker i dagens 21 miljöprövningsdelegationer vid länsstyrelserna.

För närvarande prövar miljödomstolarna varje år cirka 360 ärenden som i vid bemärkelse handlar om tillståndsfrågor. Under de närmaste åren framöver uppskattar vi antalet ärenden om A-verksamheter till 100–200 per år och antalet ärenden om vattenverksamheter till cirka 200 per år. Om dessa ärenden skulle fördelas på 21 miljöprövningsdelegationer skulle antalet ärenden av olika slag vid varje delegation bli för litet för att bygga upp och hålla den kompetens som behövs för miljöprövningen. Ärendena skulle också fördelas mycket ojämnt på de 21 delegationerna.

En organisation där all tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter sker i 21 miljöprövningsdelegationer skulle vara mindre effektiv än den nuvarande organisationen. Vi anser därför att detta inte är ett lämpligt alternativ för prövningsorganisationen.

Tillståndsprövning av A-verksamheter och vattenverksamheter vid 3–5 miljöprövningsdelegationer

A-verksamheter och vattenverksamheter är i allmänhet tekniskt och miljömässigt komplicerade och kan ofta ge upphov till meningskiljaktigheter mellan verksamhetsutövare, myndigheter och allmänhet. De ställer därför särskilt höga krav på rättssäkerhet och kompetens hos prövningsmyndigheten. För att kunna hålla den kompetens som behövs för att snabbt och korrekt avgöra tillståndsärendena behövs en tillräckligt stor ärendetillströmning hos myndigheten. Om de ärenden som rör A-verksamheter och vattenverksamheter koncentreras till ett mindre antal myndigheter kan kompetensen höjas, samtidigt som förutsättningarna för att utjämna svängningar i ärendebelastningen ökar och sårbarheten vid personalförändringar minskar.

Ett alternativ skulle då vara att tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter koncentreras till 3–5 stora miljöprövningsdelegationer (se skiss 1 s. 107). Var och en av dessa skulle ha ansvaret för prövningen inom ett stort geografiskt område som omfattar flera län. Varje delegation skulle i genomsnitt komma att hantera uppskattningsvis mellan 70 och 120 ärenden om A-verksamheter och vattenverksamheter per år (vi utgår vid beräkningen från sammanlagt cirka 350 sådana ärenden per år). B-verksam-

heterna skulle liksom i dag prövas vid alla de 21 miljöprövningsdelegationerna.

För att kunna hantera A-verksamheter och vattenverksamheter på ett kompetent sätt behöver de stora miljöprövningsdelegationerna stärkas jämfört med dagens delegationer. Delegationerna skulle verka självständigt i förhållande till länsstyrelsen. Den sammansättning som miljödomstolarna har – en lagfaren domare, ett miljöråd och två sakkunniga ledamöter – skulle vara lämplig även för dessa delegationer. Ordförande och miljöråd bör vara fast anställda och enbart ägna sig åt tillståndsuppgifter. För att effektivisera handläggningen och tydliggöra delegationens ställning gentemot länsstyrelsen skulle delegationen även ha tillgång till en egen beredningsorganisation. De som handlägger tillståndsärendena skulle inte ha några andra uppgifter inom länsstyrelsen.

De stora delegationerna skulle pröva verksamheter som är belägna i andra län än det där delegationen är placerad. Det finns andra exempel på en ansvarsfördelning mellan länsstyrelserna som inte utgår från den ordinarie länsindelningen. Så är fallet med strukturfondsdelegationerna och den nya administrationen för förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. En indelning av det här slaget bör vara möjlig även för de större miljöprövningsdelegationerna.

Miljöprövningen av flertalet B-verksamheter skulle i det här alternativet fortfarande ske vid de mindre miljöprövningsdelegationerna. Utgångspunkten är att dessa ärenden skulle hanteras på samma sätt som i dag, vilket bland annat innebär att ärendena avgörs av en av regeringen utsedd jurist tillsammans med en miljö-sakkunnig.

Det kan dock i det här sammanhanget diskuteras om syftet med inrättandet av miljöprövningsdelegationerna fullt ut har uppfyllts. I förarbetena till miljöbalken betonades vikten av att skilja tillståndsrollen från övriga roller som länsstyrelsen har, främst tillsynsrollen (prop. 1997/98:45 del 1 s. 470–473). Personalen vid dagens delegationer kan i flertalet fall inte enbart syssla med tillståndsärenden. Antalet ärenden vid varje delegation är för litet för det. Följaktligen handläggs ärendena normalt av personer som i övrigt har andra uppgifter inom länsstyrelsen, bland annat i fråga om tillsyn över miljöfarliga verksamheter. Ordföranden och den miljö-sakkunnige kan normalt inte ägna sig åt tillståndsprövningar på heltid.

Om det här alternativet blir aktuellt för fortsatt utredning får frågan om hur tillståndsärendena bör hanteras vid de mindre delegationerna närmare utredas. Det skulle kunna undersökas om

man ytterligare bör formalisera förhållandet mellan delegationen och länsstyrelsen. Länsstyrelsen skulle då alltid betraktas som en myndighet med uppgift att inkomma med formella synpunkter på en tillståndsansökan och med möjlighet att överklaga delegationens avgöranden. Delegationen skulle också ge verksamhetsutövaren tillfälle att bemöta länsstyrelsens synpunkter, något som inte alltid sker vid dagens delegationer.

Det alternativ för tillståndsprövningen i första instans som här beskrivs innebär i stort sett ingen förändring i effektiviseringshänseende jämfört med dagens organisation. För verksamhetsutövare som bedriver A-verksamheter och vattenverksamheter skulle det generellt sett inte bli någon större förändring vad gäller närheten till prövningsmyndigheten; redan i dagens system kan avståndet till myndigheten vara stort. Avståndet mellan prövningsmyndigheten och verksamhetsutövaren innebär reskostnader för myndigheten. Det är myndigheten som får resa till sammanträden på den ort där verksamheten är belägen. Avstånden är alltså inte någon större nackdel för verksamhetsutövaren eller allmänheten. Detsamma gäller för de organisationer och den allmänhet som vill ha insyn i och kunna påverka miljöprövningen. En fördel med det här alternativet är att alla länsstyrelser skulle kunna behålla den kompetens som i dag finns i frågor som rör tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter.

Tillståndsprövning av alla miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter vid 3-5 miljöprövningsdelegationer

Ett alternativ som innebär ett betydande steg för att öka effektiviteten skulle vara att ytterligare koncentrera organisationen genom att flytta även prövningen av B-verksamheter till de 3-5 stora miljöprövningsdelegationerna (se skiss 2 s. 108). All tillståndsprövning av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter skulle då ske vid dessa delegationer. Varje delegation skulle i genomsnitt komma att hantera uppskattningsvis mellan 160 och 260 ärenden per år (vi utgår vid beräkningen från sammanlagt cirka 800 ärenden per år).

Belastningen av B-ärenden på de 21 miljöprövningsdelegationerna varierar i dag kraftigt mellan olika län. I vissa län är antalet ärenden mycket litet. Naturvårdsverket har nyligen lämnat förslag som innebär en minskning av antalet B-verksamheter. Förslaget innebär att av totalt cirka 6 000 tillståndspliktiga verksamheter flyttas cirka

1 350 ned till anmälningsnivån. Verket förespråkar också en ytterligare stegvis minskning av antalet tillståndspliktiga verksamheter (Pröva eller inte pröva? Rapport 5353, februari 2004). Samtidigt som antalet tillståndspliktiga verksamheter minskar genom förslaget, skulle den sammanlagda mängden tillståndsärenden påverkas av vårt tidigare förslag att låta täkter prövas på samma sätt som andra miljöfarliga verksamheter; tillståndspliktiga täkter skulle då prövas av miljöprövningsdelegationerna i stället för länsstyrelsen som sådan (SOU 2003:124 s. 203-226).

En minskning av den individuella tillståndsprövningen – till förmån för ökad användning av exempelvis generella föreskrifter – skulle i sig kunna ge förutsättningar för administrativa förenklingar utan att hälso- och miljöskyddskraven begränsas. En organisation med 3–5 miljöprövningsdelegationer som har en hög grad av självständighet i förhållande till länsstyrelserna och som prövar alla tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter skulle vara väl anpassad för en sådan utveckling. Vad som sagts i det förra alternativet om de stora delegationernas sammansättning, beredningsorganisation etc. skulle gälla även här. Antalet ärenden skulle dock vara betydligt fler i det här alternativet, vilket skulle ge bättre förutsättningar att skapa en organisation som kan hålla den kompetens som behövs för en snabb och korrekt handläggning av målen. Organisationen skulle ha fler anställda, vilket skulle göra det lättare att inhämta kunskap och skaffa sig erfarenheter på bland annat det tekniska och naturvetenskapliga området.

I både det här och det förra alternativet får det exakta antalet miljöprövningsdelegationer utredas närmare. Vid den bedömningen måste andra faktorer vägas in, bland annat hur många ärenden som skall behandlas, hur organisationen för överprövning bör utformas och närheten till en prövningsmyndighet i olika delar av landet.

Alternativet med 3–5 miljöprövningsdelegationer som prövar all tillståndspliktig verksamhet innebär en effektivare prövningsorganisation i första instans än den nuvarande eftersom prövningen koncentreras till betydligt färre myndigheter. Samtidigt finns det nackdelar med en sådan organisation. En sådan är att flertalet länsstyrelser inte längre kommer att ha någon tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter. Den kompetens som i dag finns i dessa frågor kan därför bli svår att behålla. Konsekvenserna av detta behöver dock inte bli så stora eftersom länsstyrelserna även i fortsättningen kommer att vara en viktig remissmyndighet vid tillståndsprövningen. Länsstyrelserna kommer också att utöva till-

syn över A-verksamheterna, i den mån tillsynen över dessa inte har delegerats till kommunen.

En fristående myndighet för all tillståndsprövning

Om enbart effektiviseringsönskemålen är styrande skulle ett tredje alternativ med enbart en prövningsmyndighet kunna aktualiseras (se skiss 3 s. 109). Det finns knappast skäl att behålla kopplingen till länsstyrelsen för en så pass stor myndighet. I det här alternativet ansvarar alltså en fristående myndighet för prövningen av alla tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Myndigheten skulle ha en egen budget och en egen administration. I personalen skulle ingå lagfarna domare som ordföranden, miljöråd med kompetens på olika områden samt en fast beredningsorganisation för handläggning av ärendena.

Antalet ärenden på en sådan myndighet skulle uppskattningsvis uppgå till 700–900 ärenden per år. På en sådan myndighet skulle förutsättningarna vara goda att bygga upp den kompetens som behövs för att på ett snabbt, korrekt och rättssäkert sätt avgöra tillståndsärendena.

Det här alternativet innebär sammantaget en effektivare prövningsorganisation i första instans än den nuvarande. Effektiviteten bedöms också bli högre än i de två andra alternativa organisationer som vi redovisar här. Samtidigt innebär det här alternativet att det vid sidan om dagens länsstyrelser och miljödomstolar inrättas en helt ny myndighet som måste få de resurser som behövs för en effektiv och korrekt tillståndsprövning. En nackdel med det här alternativet är att inga länsstyrelser kommer att ha kvar någon tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter. Länsstyrelserna kommer dock även i fortsättningen att ha viktiga uppgifter som rör de tillståndspliktiga verksamheterna, bland annat i egenskap av tillsynsmyndigheter och genom att delta som remissmyndigheter vid tillståndsprövningar.

Att endast en myndighet i landet prövar alla miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter har betydelse för verksamhetsutövarers och andra berördas närhet till prövningsmyndigheten. Nackdelen med detta behöver inte vara så stor i praktiken, eftersom prövningsmyndigheten i många ärenden kommer att hålla en förhandling som kombineras med syn på platsen. För A-verksamheter och vattenverksamheter är det för övrigt redan i dag

så att avståndet till prövningsmyndigheten, dvs. någon av de fem miljödomstolarna, ofta är ganska stort.

Antalet prövningsmyndigheter och deras geografiska indelning

När det exakta antalet prövningsmyndigheter bestäms måste beaktas hur antalet myndigheter förhåller sig till antalet miljödomstolar och vilka indelningsgrunder som bör gälla för prövningsmyndigheterna respektive miljödomstolarna. Utgångspunkten är att prövningsmyndigheternas geografiska områden i likhet med miljödomstolarnas domkretsar bör bygga på naturligt avgränsade avrinningsområden. Det hänger samman med prövningen av vattenverksamheter, vars påverkansområden har ett samband med vattendragens utbredning. I det fortsatta utredningsarbetet bör det med denna utgångspunkt undersökas hur prövningsmyndigheternas områden bör förhålla sig till miljödomstolarnas domkretsar. Om exempelvis alternativet med en enda myndighet för all tillståndsprövning skulle aktualiseras, behöver det utredas till vilken eller vilka miljödomstolar som överklagande bör ske. En möjlighet skulle då vara att låta överklagande ske till endast en av miljödomstolarna. En annan möjlighet skulle vara att låta överklagande ske till den domstol inom vars domkrets verksamheten är belägen.

8.2 En effektiv överprövning

I det här avsnittet överväger vi hur en effektiv prövning av överklagade mål och ärenden enligt miljöbalken kan åstadkommas om all tillståndsprövning av verksamheter sker i förvaltningsmyndighet i första instans. En utgångspunkt enligt våra direktiv är att antalet nivåer i instanskedjan bör vara högst tre vid prövning av tillstånd och villkor.

Överprövningen sker i dag i de miljödomstolar som är inrättade vid några av de allmänna domstolarna. En första fråga är då om överprövningen bör ske i miljödomstolarna även i fortsättningen eller om det kan vara aktuellt att flytta prövningen till förvaltningsdomstolarna.

Miljödomstolar eller förvaltningsdomstolar

Från principiella utgångspunkter finns det skäl som talar för att prövningen av överklagade mål och ärenden enligt miljöbalken bör ske i förvaltningsdomstol, dvs. länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten. Flertalet ärenden som i dag överprövas i miljödomstolarna, bland annat tillståndsärenden från miljöprövningsdelegationer och tillsynsärenden från kommuner och länsstyrelser, är förvaltningsärenden. Före miljöbalksreformen överprövades också vissa miljöbeslut i förvaltningsdomstolarna medan andra beslut överklagades hos Koncessionsnämnden för miljöskydd. I det nuvarande prövningssystemet kan vissa beslut av regeringen bli föremål för prövning i Regeringsrätten enligt lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Karaktären på överklagningsärendena har samband med processordningarna i de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Den viktigaste processlagen i de allmänna domstolarna är rättegångsbalken. Motsvarigheten i förvaltningsdomstolarna är förvaltningsprocesslagen. En huvudtanke i vårt betänkande är att all tillståndsprövning i första instans skall ske i förvaltningsmyndighet. Vid överprövningen av sådana tillståndsärenden skulle domstolarna, enligt vad som redan i dag gäller enligt 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken, tillämpa bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Om överprövningen skulle ligga kvar på miljödomstolar som är knutna till allmänna domstolar, skulle dessa i ett stort antal mål tillämpa processregler som normalt bara tillämpas i förvaltningsdomstolarna. Det skulle också, enligt de resonemang vi för i de följande avsnitten, kunna bli aktuellt med en överprövning av vissa förvaltningsärenden i Högsta domstolen. En sådan ordning skulle innebära att det finns två högsta instanser – Regeringsrätten och Högsta domstolen – för tolkning av reglerna i förvaltningsprocesslagen.

Det anförda visar att prövningen av överklagade mål och ärenden enligt miljöbalken till stor del är en förvaltningsrättslig uppgift som förvaltningsdomstolarna i och för sig är lämpade för. Vi menar dock att det finns skäl som talar för att låta överprövningen ligga kvar på miljödomstolarna.

För det första bedömer vi att miljödomstolarna även i fortsättningen kan pröva överklagade förvaltningsärenden enligt miljöbalken. Den ordningen har gällt sedan miljöbalken trädde i kraft för mer än fem år sedan. Av våra erfarenheter att döma har miljö-

domstolarna vid prövningen av överklagade förvaltningsärenden kunnat tillämpa de principer som följer av förvaltningsprocesslagen. Visserligen har det förekommit processuella problem vid bland annat tillståndsprövningen, men vår uppfattning är att dessa inte främst har sin grund i de olika processreglerna i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen. Däremot förefaller det i och för sig fördelaktigt att frånga den nuvarande ordningen som innebär att olika processregler gäller vid tillståndsprövningen beroende på om ärendet inleds i länsstyrelse eller i miljödomstol.

Det behöver också vägas in att vissa mål och ärenden enligt miljöbalken lämpar sig väl för en prövning i allmän domstol. Tillståndsprövningen av vattenverksamheter är inte en renodlad förvaltningsuppgift. Prövningen har civilrättsliga inslag, främst vad gäller frågor om markåtkomst och ersättning för skada och intrång. I miljödomstolarna förekommer också stämningssmål, där enskilda väcker talan om exempelvis ersättning för skada på grund av miljöfarlig verksamhet. Sådana civilrättsliga frågor prövas normalt vid allmän domstol.

En överflyttning av överklagade ärenden till förvaltningsdomstolar skulle också fordra överväganden om en lämplig utformning av organisationen för överprövning. För att kunna bygga upp och hålla den kompetens som behövs för överprövningen av bland annat komplicerade tillståndsärenden, skulle det i förvaltningsdomstolarna behöva inrättas en organisation med ett begränsat antal miljödomstolar liknande den som nu finns i de allmänna domstolarna.

Mot bakgrund av det anförda bedömer vi att det inte är aktuellt att flytta överprövningen från miljödomstolarna till förvaltningsdomstolarna. Vår slutsats är i stället att inrättandet av miljödomstolarna i själva verket inneburit ett närmande mellan de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Miljödomstolarna har i ett stort antal överklagade ärenden från kommuner och länsstyrelser redan tillämpat de principer som följer av förvaltningsprocesslagen och som i sista hand uttolkas av Regeringsrätten. Dessutom har miljödomstolarna, som delvis bygger på de tidigare vattendomstolarna, genom sina erfarenheter av att tillståndspröva miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter den kompetens som behövs för överprövning av överklagade tillståndsärenden. Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att låta miljödomstolarna även i fortsättningen ha hand om prövningen av överklagade mål och ärenden enligt miljöbalken.

Instansordningen vid överklagande

I dag är instansordningen för överklagade tillståndsärenden olika beroende på var ärendet inlett. Miljöprövningsdelegationernas beslut avseende B-verksamheter överprövas vid miljödomstolarna, vars avgöranden överprövas av Miljööverdomstolen. Det fordras prövningstillstånd för att Miljööverdomstolen skall ta upp målet till prövning. Dessa mål får inte överklagas till Högsta domstolen. Ett mål som inleds i en miljödomstol får överklagas till Miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Prövningstillstånd fordras inte för prövning i Miljööverdomstolen, däremot för prövning i Högsta domstolen.

Det här betyder sammantaget att Miljööverdomstolen är slutinstans i de ärenden som inlett hos en förvaltningsmyndighet och Högsta domstolen i mål som inlett hos miljödomstolarna.

Enligt våra direktiv bör en framtida instansordning utformas med så få instanser som möjligt; antalet nivåer i instanskedjan bör vara högst tre vid prövning av tillstånd och villkor. Som vi nyss har beskrivit ingår i dag tre nivåer i instanskedjan vid prövning av tillståndsärenden. För att inte få en mindre effektiv instansordning än den nuvarande bör ambitionen vara att även i fortsättningen begränsa instanskedjan till tre nivåer.

Vid övervägandena om instansordningen för överklagande bör beaktas utvecklingen av domstolsorganisationen på senare år. Inriktningen har varit att renodla domstolarnas verksamhet och samtidigt betona att tyngdpunkten i domstolsprövningen skall ligga i första instans. I det här sammanhanget aktualiseras departementspromemorian Hovrättsprocessen i framtiden (Ds 2001:36), i vilken föreslås bland annat att prövningstillstånd skall krävas i hovrätten vid överklagande av tvistemål och ärenden. Det föreslås därvid att alla mål från miljödomstolarna, inklusive exempelvis mål om ersättning för skada och intrång, skall kräva prövningstillstånd i Miljööverdomstolen. Förslagen i promemorian bereds för närvarande inom justitiedepartementet.

Frågan är då hur instansordningen bör utformas om tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter i första instans flyttas till förvaltningsmyndigheter. Är det möjligt att avstå från prövning på någon av de tre nivåerna i domstolssystemet (miljödomstol – Miljööverdomstolen – Högsta domstolen)?

Överklagande av tillståndsärenden direkt till Miljööverdomstolen

Om alternativet med en fristående tillståndsmyndighet för all tillståndsprövning skulle bli aktuellt, kan man möjligen överväga en överprövning från den myndigheten direkt till Miljööverdomstolen, motsvarande den instansordning som i dag gäller för ärenden prövade av Statens va-nämnd. Miljööverdomstolens avgörande skulle sedan kunna överklagas till Högsta domstolen. En enda fristående tillståndsmyndighet skulle komma att ha en mycket hög kompetens i alla de frågor som verksamheter av olika slag aktualiserar. Miljödomstolarna skulle därför kunna avlastas dessa överklagningsmål. Genom en förkortad instanskedja skulle effektiviteten kunna bli högre.

En sådan instansordning skulle emellertid inte stämma överens med den utveckling som eftersträvas inom domstolarna och som syftar till att tyngdpunkten i domstolsprövningen skall ligga i första instans. Ett eventuellt förslag om att prövningstillstånd skall krävas i hovrätten vid överklagande av tvistemål och ärenden skulle inte kunna omfatta tillståndsärenden som överklagas direkt från den fristående myndigheten till Miljööverdomstolen, eftersom det finns ett krav på i vart fall en fullständig domstolsprövning (Ds 2001:36). Miljööverdomstolen skulle med andra ord alltid få göra en fullständig prövning av de överklagade tillståndsärendena. En annan nackdel med det här alternativet är att instansordningen skulle bli olika för olika typer av ärenden enligt miljöbalken. Fler-talet förvaltningsärenden skulle överklagas till miljödomstolarna medan tillståndsärendena skulle gå direkt till Miljööverdomstolen.

Det är inte lämpligt att låta miljödomstolarnas avgöranden överklagas direkt till Högsta domstolen

Att låta miljödomstolarnas avgöranden överklagas direkt till Högsta domstolen är inte lämpligt, bland annat av det skälet att Högsta domstolen inte kan ge prövningstillstånd på den grunden att det finns skäl att ändra miljödomstolens avgörande (ändringsdispens); prövningstillstånd kan meddelas framför allt i mål som har ett prejudikatvärde (prejudikatdispens). Den sällning av överklagade mål och ärenden som sker inom den vanliga instansordningen blir därmed inte möjlig.

Utgångspunkten bör vara att Miljööverdomstolen är slutinstans i tillståndsärenden

Vår utgångspunkt är att Miljööverdomstolen bör vara slutinstans i överklagade tillståndsärenden. Det skulle i själva verket bli resultatet om man utan att ändra dagens regler flyttar tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter i första instans från miljödomstolarna till förvaltningsmyndigheter. Enligt 23 kap. 8 § miljöbalken får nämligen Miljööverdomstolens domar och beslut i mål som i första instans har prövats av en kommun eller en förvaltningsmyndighet inte överklagas. Miljööverdomstolen är alltså i dag slutinstans i ett stort antal förvaltningsärenden, bland annat tillståndsärenden som rör B-verksamheter. Miljööverdomstolen är rikstäckande och har möjligheter att bidra till prejudikatbildningen på hela miljöbalkens område.

Förslaget att prövningstillstånd skall krävas i hovrätten vid överklagande av tvistemål och ärenden, vilket skulle omfatta alla mål från miljödomstolarna (Ds 2001:36), bör kunna förenas med att Miljööverdomstolen är slutinstans i tillståndsärenden. Den fortsatta hanteringen av det framlagda förslaget, bland annat vad gäller utformningen av grunderna för att meddela prövningstillstånd i hovrätten, får beaktas i det fortsatta arbetet.

Om Miljööverdomstolen blir slutinstans i tillståndsärenden blir instanskedjan inte längre än i dag. En sådan instansordning bör därför uppfylla kravet på en effektiv överprövning. Det finns här skäl att betona att instanskedjans längd inte är den enda faktor som påverkar effektiviteten i överprövningen. Viktigt är också att varje nivå i kedjan kan genomföra sin prövning på ett effektivt och rättssäkert sätt. Om avgöranden av hög kvalitet kan nås redan i första instans, vilket är syftet med de förslag vi lämnar i det här betänkandet, kan tidsutdräkten begränsas i de fall som överklagande sker.

I de mål som inleds i miljödomstol bör överklagande även i fortsättningen kunna ske på vanligt sätt, dvs. först till Miljööverdomstolen och därefter till Högsta domstolen. Det gäller bland annat mål om ersättning på grund av skada och intrång.

Konsekvenser för miljödomstolarna

En utgångspunkt i våra förslag är att överprövningen av mål och ärenden enligt miljöbalken bör ligga kvar på miljödomstolarna. Antalet miljödomstolar kan påverkas av fortsatta utredningar om att samordna miljöbalken och PBL. Möjligheten att knyta överprövningen av vissa PBL-ärenden, i första hand bygglovsärenden, till utbyggda miljödomstolar skulle aktualisera en diskussion om antalet miljödomstolar. Ett rimligt antagande är att antalet domstolar som överprövar både miljöbalks- och PBL-ärenden skulle vara i vart fall fem. Det skulle också få undersökas vilka grunder som borde gälla för indelningen av miljödomstolarnas domkretsar. I kapitel 7 redovisar vi Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs gemensamma syn på samordningsfrågorna.

Skulle en överflyttning av vissa PBL-ärenden till utbyggda miljödomstolar inte bli aktuell, får miljödomstolarna sammantaget färre mål att hantera genom vårt förslag att flytta tillståndsprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter i första instans till förvaltningsmyndighet. Tillståndsprövningen av de mest komplicerade verksamheterna utgör en väsentlig del i verksamheten vid miljödomstolarna. Övervägande skäl skulle därför tala för att minska antalet miljödomstolar; en möjlig förändring skulle vara att endast ha en miljödomstol i norra Sverige och två miljödomstolar i södra Sverige.

Prejudikatbildningen

Att låta Miljööverdomstolen vara slutinstans även i tillståndsärenden som rör A-verksamheter och vattenverksamheter väcker frågor om prejudikatbildningen. En viktig funktion hos överinstanserna är att bidra till en god rättsbildning genom vägledande avgöranden. En god rättspraxis behövs inte bara för prövningsmyndigheterna längre ner i organisationen. För sökanden och andra parter bidrar den till en större förutsebarhet vid prövningar av olika slag och därmed större rättssäkerhet.

Nuvarande prövningsorganisation enligt miljöbalken innebär att det i praktiken finns två prejudikatinstanser. Högsta domstolen är den högsta instansen och dess prejudikat får också störst tyngd. Högsta domstolen är samtidigt högsta instans på många andra rättsområden och kan därför meddela prövningstillstånd endast i

ett begränsat antal miljömål per år. Prejudikaten kan också förväntas avse frågor av huvudsakligen rättslig natur. Det är alltså inte troligt att Högsta domstolen i någon större utsträckning kommer att pröva frågor som har ett tydligt inslag av tekniska eller naturvetenskapliga bedömningar, bland annat av det skälet att domstolen inte har någon motsvarighet till Miljööverdomstolens miljøråd. Som exempel på sådana frågor kan nämnas bedömningen av vad som är bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § vid tillståndsprövning av industrianläggningar.

Miljööverdomstolen är redan i dag slutinstans i ett stort antal mål som rör tillstånd till B-verksamheter som prövas hos länsstyrelserna i första instans. Miljööverdomstolens avgöranden får särskild betydelse även av den anledningen att domstolens prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken är rikstäckande.

Det kan diskuteras om det är lämpligt att Miljööverdomstolen är slutinstans i vissa typer av ärenden. Det kan hävdas att tillståndsprövningen enligt miljöbalken innehåller frågor som bör kunna bli föremål för prövning i Högsta domstolen. Några exempel på sådana frågor är räckvidden och den närmare innebörden av de allmänna hänsynsreglerna, gränsdragningen av sakägarbegreppet samt tolkningen av miljöbalkens bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt. Tillståndsprövningen utgör myndighetsutövning mot enskilda. De krav som följer av miljöbalken och beslut i enskilda ärenden är i en inte obetydlig utsträckning straffsanktionerade. Händelseutvecklingen i de olika ärenden som rör tunneldrivningen genom Hallandsåsen är ett exempel på att svårtolkade tillståndsfrågor i slutändan kan bli föremål för prövning i Högsta domstolen. Frågan om tillståndspliktens omfattning uppkommer här visserligen i ett straffrättsligt förfarande, men fallet visar att tolkningsfrågor i tillståndsärenden kan ha stor betydelse för även andra frågor av ingripande art för den enskilde, såsom utdömande av straffsanktioner.

Möjlighet till prövning i vissa fall i Högsta domstolen

En möjlighet som kan diskuteras för att förbättra möjligheterna till prejudikatbildning på miljöbalkens område är att koppla regler om fullföljdsförbud i Miljööverdomstolen till en regel om att ett avgörande av den domstolen i vissa fall får överklagas till Högsta domstolen, en s.k. ventil. Bestämmelser av det här slaget finns i flera andra lagstiftningar där hovrätten är slutinstans, bland annat i

mål om underhåll till make eller barn (se 18 kap. 4 § första stycket äktenskapsbalken, 20 kap. 12 § första stycket föräldrabalken, 23 § bötesverkställighetslagen och 10 a § tredje stycket lagen om felparkeringsavgift).

Bestämmelserna skulle kunna utformas på samma sätt som de nu angivna bestämmelserna, dvs. att Miljööverdomstolen i ett visst fall får tillåta att ett avgörande överklagas om det finns särskilda skäl för att Högsta domstolen prövar om det finns skäl för prejudikatdispens. Miljööverdomstolen behöver inte peka ut vilken prejudikatfråga som Högsta domstolen skulle kunna ta upp till prövning. Ventilen skulle inte kopplas till en viss typ av fråga. Syftet skulle vara att ge Högsta domstolen en möjlighet att ta upp frågor av det slag som har diskuterats i det föregående.

Fullföljdsförbud med möjlighet för en fristående instans att överklaga i prejudikatfrågor

En variant på den förra möjligheten är att låta en fristående instans ha möjlighet att överklaga Miljööverdomstolens avgöranden i prejudikatfrågor. Den fristående instansen skulle ha möjlighet att föra ett mål av prejudikatintresse vidare till Högsta domstolen för dispensprövning, men skulle inte nödvändigtvis själv förfoga över dispensinstitutet.

Den här möjligheten väcker frågor om vems intressen som den fristående instansen skall bevaka. Skall överklagandet kunna ske både utifrån enskilda och allmänna intressen? Är det rimligt att en fristående instans får till uppgift att avgöra vilka enskilda intressen som skulle kunna bli föremål för prövning hos Högsta domstolen? Om svaret på den frågan är nej, är det rimligt att en möjlighet till prövning i Högsta domstolen öppnas i frågor som rör allmänna intressen men inte i frågor som rör enskilda intressen?

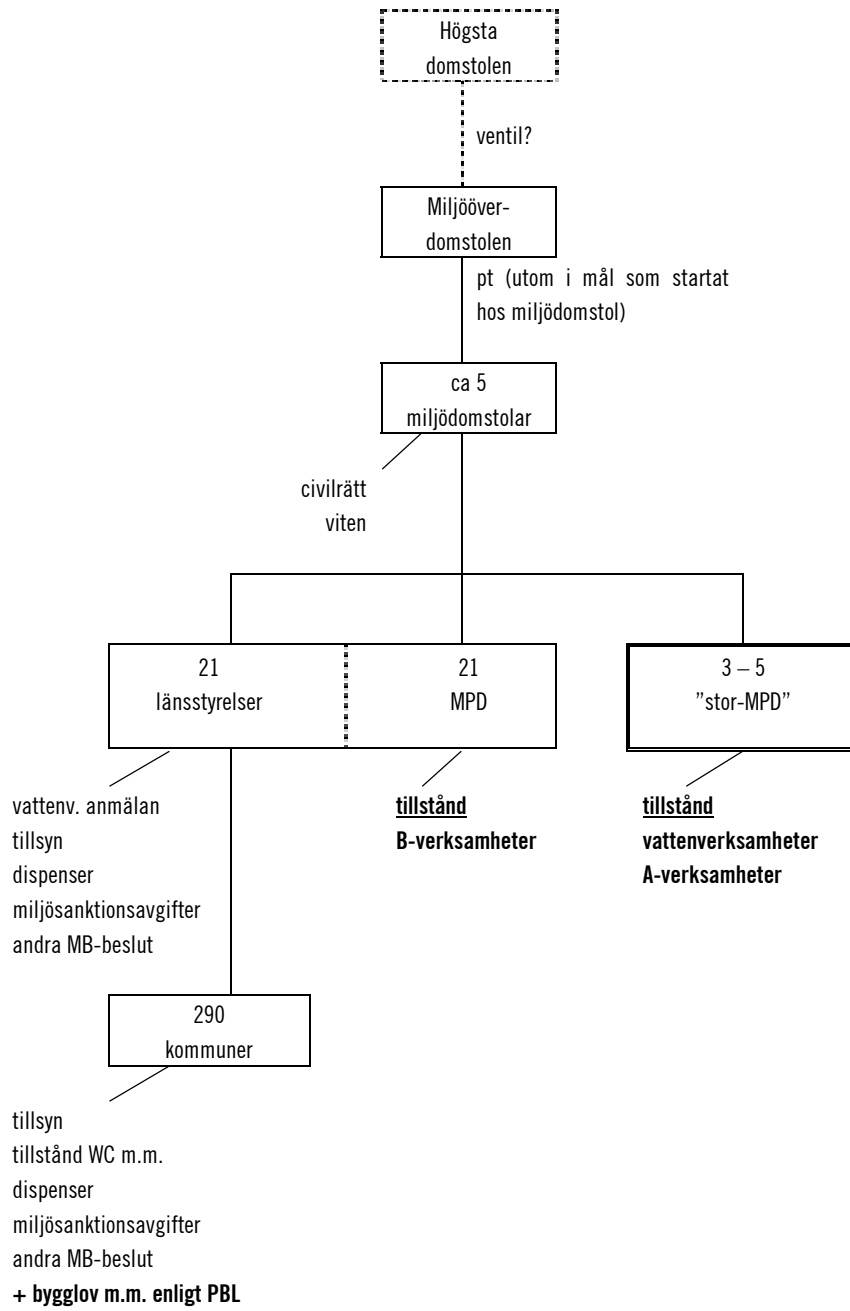
De frågor som ställs visar på svårigheterna att utforma ett sådant här rättsligt institut på ett lämpligt sätt.

8.3 Våra alternativ redovisade i skisser

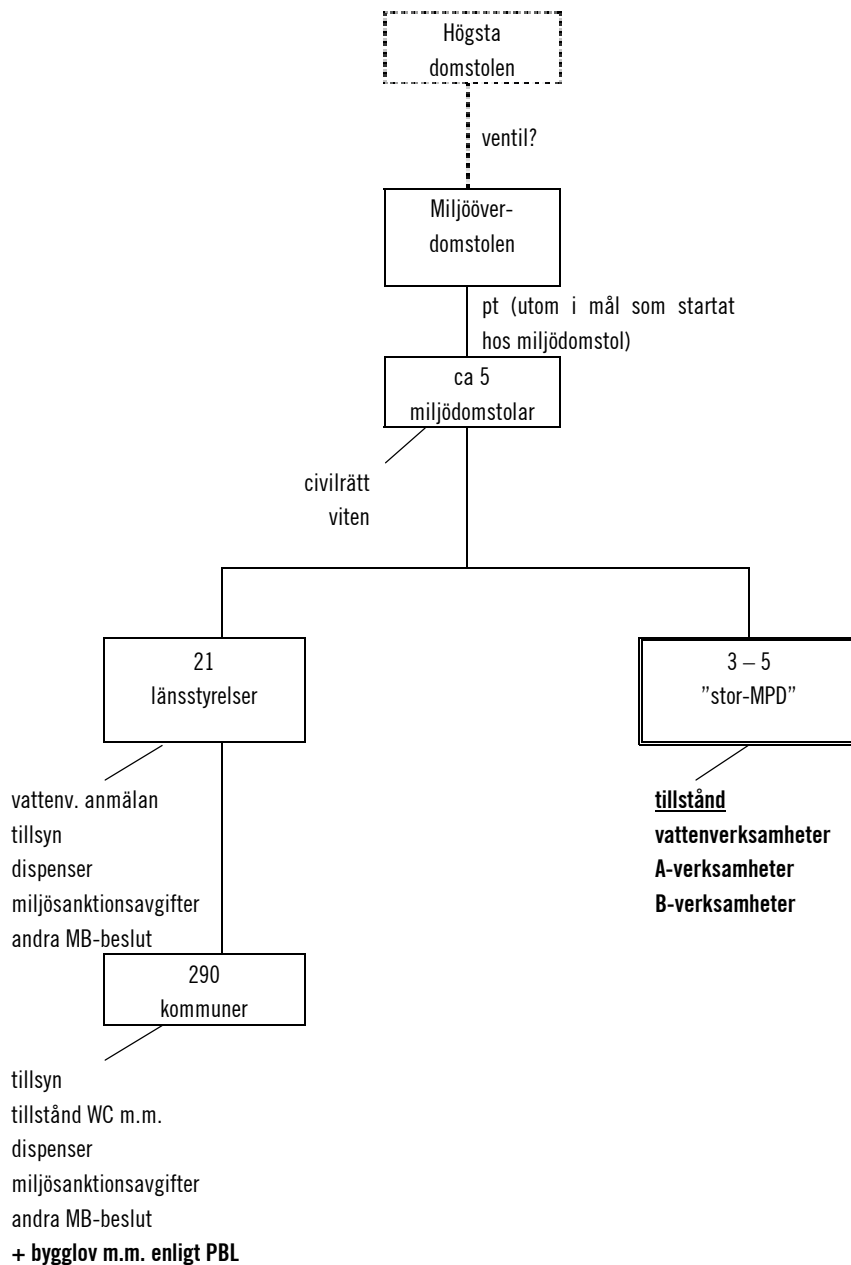
Vi redovisar i det följande de alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation som blir följden av våra överväganden om tillståndsprövningen i första instans och överprövningen. Alternativen

redovisas i skisser som översiktligt beskriver prövningsorganisationen i dess helhet. Organisationen omfattar inte bara tillståndsärenden, utan även ett stort antal andra mål och ärenden som hanteras av kommuner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter, miljödomstolar och Högsta domstolen. En skiss över den nuvarande prövningsorganisationen finns i bilaga 2.

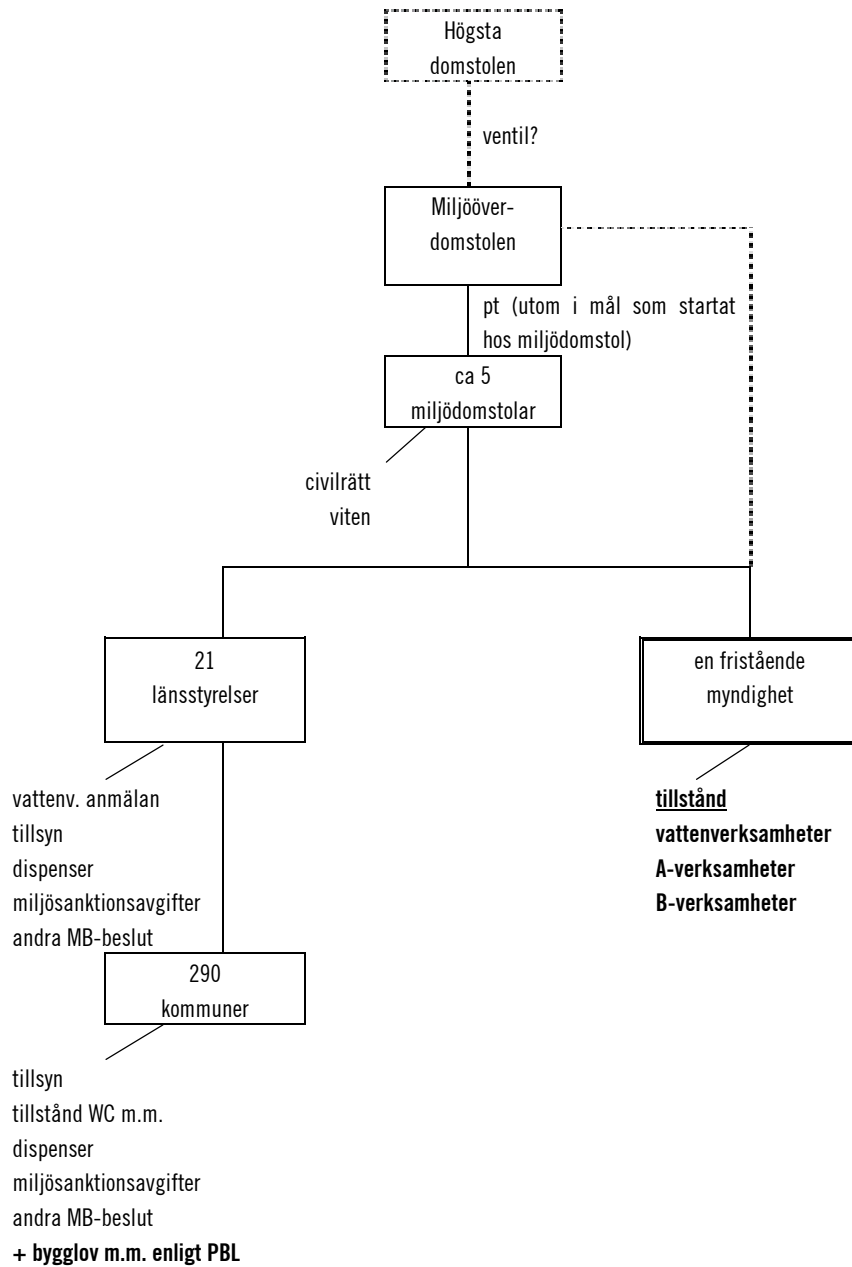
Skiss 1



Skiss 2



Skiss 3



Reservation

Reservation av Carina Adolfsson-Elgestam (s), Stig Nilson (s), Carina Ohlsson (s) och Hans Stenberg (s)

med anledning av kapitel 6, Prövningen av infrastrukturprojekt

Vi har inga principiella invändningar mot den nuvarande ordningen för prövning av infrastrukturprojekt. Verkens sektorsansvar kräver en helhetssyn och det innebär att det finns klara fördelar med att verken har ansvar även för miljöprövningen inom sina ansvarsområden.

Den nuvarande ordningen innebär att trafikverken måste ta mycket stor hänsyn till länsstyrelsernas synpunkter och därför finns mycket lite att vinna på att flytta prövningen till oberoende myndigheter.

En överföring av beslutsfattandet från trafikverken till oberoende myndigheter ställer också krav på en omfattande kunskapsuppbyggnad i dessa oberoende myndigheter som inte kan mötas med motsvarande effektivisering i trafikverken. Vi är därför tveksamma till en sådan förändring eftersom risken är stor att det leder till ökade samhällskostnader och ökad byråkrati utan att ge några miljövinster.

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Miljöbalkskommittén
(M 1999:03)**

**Dir.
2003:61**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 maj 2003.

Sammanfattning av uppdraget

Miljöbalkskommittén skall se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätts. Därvid skall bl.a. en utgångspunkt vara intresset av att handläggningstiderna hålls så korta som möjligt utan att möjligheten att uppnå miljömålen försvåras eller allmänhetens rätt till insyn och deltagande åsidosätts.

Kommittén skall även vidareutveckla den vision om den framtida prövningsorganisationen som presenterades i delbetänkandet "Miljöbalken under utveckling Ett principbetänkande" (SOU 2002:50), principbetänkandet. Förslag till ändringar i prövningsorganisationen skall syfta till en renodling av domstolarnas roll till att huvudsakligen avse överprövning och att avgöra tvister mellan enskilda eller mellan enskilda och det allmänna.

I utredningsarbetet skall kommittén beakta miljöprövningens betydelse för näringslivet och angelägna samhällsintressen samt särskilt beakta konsekvenser för små och medelstora företag.

Miljöbalkskommittén skall samråda med Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen (M 2002:05), PBL-kommittén.

Miljöbalkskommittén skall bistå utredningen om ett system och regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer (N 2001:08), FlexMex2-utredningen, med det underlag som behövs för den utredningens undersökning av hur en handel med utsläppsrätter kan komma att påverka och samverka med miljölagstiftningen. Resultatet av FlexMex2-utredningens undersökning och de eventuella ändringar i miljöbalken som den utredningen föreslår skall beaktas i kommitténs fortsatta arbete.

Kommittén skall i ett delbetänkande presentera de effektiviseringsförslag som kan genomföras med nuvarande prövningsorganisation. Övriga förslag som täcks av detta och tidigare uppdrag får presenteras i delbetänkanden eller i slutbetänkandet.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109). Kommittén har antagit namnet Miljöbalkskommittén (M 1999:03).

Effektivisering av miljöprövningen

För att försäkra att skyddet för människors hälsa och miljön upprätthålls och för att leva upp till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt är det nödvändigt med en miljöprövning av nya eller ändrade verksamheter som påverkar miljön. Miljöprövningen skall ske på ett sådant sätt att allmänheten ges möjligheter till demokratisk insyn och inflytande. Med hänsyn till angelägna samhällsintressen och berörda enskilda intressen är det samtidigt viktigt att hålla handläggningstiderna så korta som möjligt.

I kommitténs principbetänkande presenterades en vision av hur miljöbalken i framtiden skulle kunna göras mer effektiv och tydlig samt hur bestämmelser för olika typer av verksamheter skulle kunna samordnas bättre än i dag. En del i denna vision är att all tillståndsprövning i första instans i framtiden sker hos ett mindre antal förvaltningsmyndigheter. Visionen om den framtida prövningsordningen förutsätter en annan myndighetsorganisation än den nuvarande. En sådan organisationsutredning ligger utanför det nuvarande uppdraget till kommittén.

Det skall vara enkelt att starta och driva företag i Sverige och ge företag bästa möjliga förutsättningar att etableras och utvecklas. Därför måste också de regler som gäller för företag vara ändamålsenliga, rättvisa och enkla att hantera samtidigt som samhällets nödvändiga krav på verksamheterna måste uppfyllas.

Samordningen mellan bestämmelserna i PBL och miljöbalken m.fl. lagar

PBL-kommittén är en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs. I uppgiften ingår att överväga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt mellan PBL och miljöbalken m.fl. lagar. Miljöbalkskommittén saknar ett motsvarande uppdrag.

Miljöbalken och handel med utsläppsrätter enligt Kyotoprotokollet

FlexMex2-utredningen har regeringens uppdrag att ta fram ett förslag till ett svenskt system och ett regelverk för handel med utsläppsrätter i enlighet med Kyotoprotokollets flexibla mekanismer och förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257, 10.10.1996, s. 26, Celex 31996L0061).

I FlexMex2-utredningens uppdrag ingår att undersöka hur användningen av flexibla mekanismer skall samverka med befintlig lagstiftning. Arbetet har betydelse för miljölagstiftningen och Miljöbalkskommittén kan bidra med underlag.

Uppdraget*Effektivisering av miljöprövningen*

Det är många olika faktorer som har betydelse för den tid det tar att genomföra miljöprövningen av en verksamhet. Handläggningstiderna måste hållas så korta som möjligt utan att möjligheten att uppnå miljömålen försvåras och allmänhetens rätt till insyn och deltagande åsidosätts. Det är därför angeläget att se över om prövningsinsatserna är rätt anpassade till miljöfrågornas betydelse för att säkerställa att prövningen uppfyller miljökraven och inte blir mer långtgående än vad som behövs från miljösynpunkt. Det finns även skäl att utreda om tiden från första myndighetskontakt till ett lagkraftvunnet avgörande kan förkortas. Såväl de miljömässiga som de ekonomiska och sociala dimensionerna i hållbar utveckling

kan därigenom tillgodoses. En fråga av betydelse i sammanhanget är att många verksamhetsutövare upplever att de krav som ställs på underlagen för miljöprövningen är alltför omfattande och krångliga. Möjligheterna att förenkla miljöprövningen utan att möjligheten att uppnå miljöbalkens mål försvåras och utan att EG-lagstiftningens krav åsidosätts bör därför ses över.

En bredare genomgång av frågan om samordningen mellan miljöbalken och plan- och bygglagstiftningen görs nu av PBL-kommittén. En särskild samordningsfråga rör det förhållandet att olika verksamheter som kan innebära miljöstörningar prövas såväl enligt miljöbalken som enligt angränsande lagstiftning, däribland PBL. Miljöbalkskommittén skall i sådana slag av frågor samråda med PBL-kommittén.

Effektivisering av miljöprövningen med nuvarande prövningsorganisation

Kommittén skall presentera förslag på olika möjligheter att effektivisera miljöprövningen med nuvarande prövningsorganisation, t.ex. att göra vissa vattenverksamheter anmälningspliktiga, att förenkla prövningsförfarandet vid mindre omfattande ändringar eller utökningar av miljöfarliga verksamheter samt att förenkla förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar.

Effektivisering av miljöprövningen genom ändrad prövningsorganisation

Som ett led i effektiviseringen av miljöprövningen ingår att se över prövningsorganisationen enligt miljöbalken och de miljöbalksanknutna lagarna. Remissvaren över principbetänkandet visar att det finns ett brett intresse av att kommitténs vision om den framtida prövningsorganisationen utreds vidare. Uppdraget till kommittén preciseras och utvidgas därför avseende prövningsorganisationen.

Kommittén skall vidareutveckla den vision om den framtida prövningsordningen som presenterades i principbetänkandet, men även alternativa prövningsordningar skall övervägas. Om kommittén föreslår organisationsförändringar skall en utgångspunkt vara att domstolarna huvudsakligen bör ägna sig åt överprövning och att avgöra tvister mellan enskilda eller mellan enskilda och det allmänna. Förslagen skall alltså bidra till en effektivisering och renodling av domstolarnas roll.

För vattenverksamheternas del skall kommittén utreda förutsättningarna för provningen av de civilrättsliga frågorna, såsom hur frågor om markåtkomst och ersättning för skada och intrång kan skiljas från miljöprovningen. Ett syfte bör vara att utjämna de nuvarande skillnaderna i regelsystemet mellan i första hand miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och täkter.

Kommittén skall överväga olika alternativa provningssystem som utgår från att tillståndsprovningen i första instans sker i administrativa tillståndsmyndigheter. En framtida instansordning bör utformas med så få instanser som möjligt och med inriktningen att skapa en både effektiv och rättssäker provning. Antalet nivåer i instanskedjan bör vara högst tre vid provning av tillstånd och villkor. Av förslagen skall framgå möjligheterna att utjämna de skillnader som för närvarande finns i mål om tillstånd till olika verksamheter i fråga om sakägarnas rättsställning och deras möjligheter att få ersättning för rättegångskostnader.

En fråga som särskilt skall övervägas är om en framtida samordning av instansordningen i ärenden enligt miljöbalken och ärenden enligt angränsande lagstiftning, t.ex. PBL, bör eftersträvas. För- och nackdelar med en sådan samordning bör analyseras. Kommittén skall i denna del samråda med PBL-kommittén.

Kommittén är oförhindrad att lämna förslag som rör provningen enligt 17 kap. miljöbalken både vad avser omfattningen av provningen och formerna för denna. Kommittén kan således, som en del av sin analys av provningsordningen, analysera hur syftet med provningen enligt 17 kap. miljöbalken bättre kan uppnås och i förekommande fall lämna förslag till hur t.ex. beredningsprocessen mellan myndigheter, miljödomstolar och regeringen kan förbättras.

Vid arbetet med provningsordningen bör studeras hur regelsystemet vid provningen av miljöfrågor ser ut i några andra EU-länder med förhållanden som är jämförbara med Sveriges, särskilt i fråga om provningsorganisationen. Det bör utredas vilka likheter och olikheter som finns mellan det svenska provningssystemet och de i andra länder, och om de organisatoriska lösningarna i andra länder har fördelar som kan utnyttjas för att skapa en effektivare provning i Sverige.

Eftersom provningsmyndigheterna prövar både tillstånds- och tillsynsfrågor skall förslagen redovisa hur de tillsynsbeslut enligt miljöbalken som fattas av kommuner, länsstyrelser och centrala verk skall överprövas.

Kommittén skall dessutom analysera det nuvarande förfarandet i anmälningsärenden med utgångspunkten att provningssystemet skall vara tydligt och på ett effektivt sätt tillgodose såväl olika verksamhetsutövares behov av en snabb provning som intresset av att miljöfrågorna tillräckligt beaktas och att enskilda sakägares rättssäkerhet garanteras.

Konsekvenser för små och medelstora företag

Miljölagstiftningen bör vara väl anpassad även till de minsta företagen. Kommittén skall i det fortsatta utredningsarbetet genomgående beakta konsekvenser för små och medelstora företag samt redovisa förslag som kan förenkla miljöprovningen för dessa företag.

Miljöbalken och handel med utsläppsrätter enligt Kyotoprotokollet

Miljöbalkskommittén skall bistå FlexMex2-utredningen med det underlag som den utredningen behöver för att lämna författningsförslag till hur direktivet om handel med utsläppsrätter lämpligen kan genomföras i svensk lagstiftning.

Kostnader och andra konsekvenser

Vad som sägs om kostnader i kommitténs direktiv (dir. 1999:109) gäller även fortsättningsvis.

Kommittén skall, när det gäller redovisning av förslagens konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Kommittén skall samråda med PBL-kommittén och FlexMex2-utredningen. Kommittén skall dessutom på lämpliga sätt hämta in erfarenheter av miljöbalkens tillämpning.

Kommittén skall presentera förslag på de effektiviseringsåtgärder som går att genomföra med nuvarande provningsorganisation senast den 31 december 2003.

Senast den 31 mars 2004 skall kommittén redovisa tänkbara alternativ för hur en framtida prövningsorganisation kan se ut i stort. Regeringen avser att efter remissbehandling av kommitténs överväganden återkomma med tilläggsdirektiv för kommitténs slutliga behandling av denna fråga. Förslag i övriga frågor som kommittén enligt detta eller tidigare direktiv skall behandla skall redovisas senast den 30 juni 2005.

(Miljödepartementet)

Dagens prövningsorganisation

