

8 Samorganisation av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna

8.1 Bakgrund

8.1.1 Utredningsuppdraget

Utredningen ska överväga hur fastighetsdomstolsorganisationen ska vara utformad i framtiden och på vilket sätt en samordning kan ske med miljödomstolsorganisationen. Målet är att skapa en gemensam, ändamålsenlig och bestående organisation för dessa rättsområden. Utredaren ska ta ställning till om detta bäst uppnås genom en samlokalisering av verksamheterna eller om det finns förutsättningar för en gemensam organisation.

När ärenden enligt PBL ska överklagas till miljödomstolarna samtidigt som miljödomstolarna ska samordnas med fastighetsdomstolarna finns det anledning att överväga antalet fastighetsdomstolar. Utredaren ska därför föreslå antalet fastighetsdomstolar och var dessa ska vara lokaliserade. Mot bakgrund av att avsikten är att prövningen av fastighetsmål ska koncentreras till färre domstolar och att en samordning ska ske med miljödomstolarna, ska utredaren även överväga hur instansordningen för fastighetsmålen ska utformas. Oavsett vilken organisatorisk lösning i övrigt som förordas finns det anledning att överväga om instansordningen för miljö- och fastighetsmålen bör utformas på ett likartat sätt.

8.1.2 Domstolsorganisationen

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen beakta allas likhet inför lagen samt

iakttta saklighet och opartiskhet. I 2 kap. regeringsformen finns regler om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. regeringsformen har domstolarna viktiga uppgifter för att skydda de enskilda från övergrepp från det allmänna. Det gäller bl.a. olovliga frihetsberövanden, 2 kap. 9 § regeringsformen, och ingrepp i den privata äganderätten, 2 kap. 18 § regeringsformen. I 11 kap. regeringsformen finns bestämmelser om rättsskipning och förvaltning. Ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma, hur domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Rättstvist mellan enskilda får inte utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol. Om domstolarnas rättsskipningsuppgifter ska föreskrifter meddelas i lagform.

Enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska nämnda konvention gälla som lag här i landet tillsammans med angivna tilläggs- eller ändringsprotokoll. Artikel 6 i konventionen garanterar rätten till en rättvis rättegång. Var och en ska, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen ska avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får uteslutas från förhandlingen eller en del därav med hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse. I artikel 6 finns också regler om grundläggande rättigheter för den som blivit anklagad för brott. Dessa regler är dock inte av intresse för denna utredning.

Enligt 1 kap. 1 § rättegångsbalken är tingsrätt allmän underrätt och, om ej annat är föreskrivet, första domstol. Av rättegångsbalkens disposition framgår att tingsrätt handlägger tvistemål och brottmål. Domstolens avgöranden överklagas till hovrätt och till Högsta domstolen. Innebörden av detta är att ansvaret för de rättsskipningsuppgifter som nämns i regeringsformen och för det skydd för de mänskliga rättigheter i den europeiska konventionen som nyss nämnts, ligger på dessa domstolar. Det är först när det finns särskilda föreskrifter som en rättegång äger rum vid en annan

domstol i första instans än en tingsrätt. Det finns således i 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar föreskrivet att om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en länsrätt. Målen i förvaltningsdomstolarna gäller i princip angelägenheter där den enskildes intressen och civila rättigheter står i motsatsställning till statliga och kommunala intressen. Vanliga måltyper i de allmänna förvaltningsdomstolarna är skattemål och socialförsäkringsmål. En annan tydlig skillnad mellan domstolsslagen gäller sättet att avgöra målen. I tingsrätterna förekommer det ofta muntlig bevisning och målen avgörs regelmässigt efter en särskild huvudförhandling. Endast det som förekommer vid huvudförhandlingen får, som huvudregel, läggas till grund för en dom. Även vid de allmänna förvaltningsdomstolarna förekommer muntliga förhandlingar. Processmaterialet är emellertid inte begränsat till vad som läggs fram under ett sammanträde utan ett avgörande ska grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet.

Även inom de allmänna förvaltningsdomstolarnas organisation finns det en instansordning. Länsrätternas domar får överklagas till kammarrätterna. Regeringsrätten är högsta instans och har liksom Högsta domstolen på den allmänna sidan en i huvudsak prejudikatskapande funktion.

En annan framträdande skillnad mellan de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna är att tingsrätterna nästan uteslutande tar upp mål som första instans, medan en stor del av målen vid förvaltningsdomstolarna gäller överklaganden av förvaltningsmyndigheters beslut.

Domstolsorganisationen omfattar också några specialdomstolar, med partsrepresentanter, för särskilda rättsområden. Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen är sådana specialdomstolar. De har dock ingen betydelse för vår utredning.

Inom tingsrättsorganisationen avgörs en del mål av domstolar som har en särskild, i lag bestämd, sammansättning. Sådana domstolar finns inom ramen för vår utredning. Det är de fem miljödomstolarna och de 25 fastighetsdomstolarna.

De mål som förekommer vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna har såväl förvaltningsrättsliga som civilrättsliga inslag. Däremot förekommer inte brottmål vid dessa domstolar.

Det förvaltningsrättsliga draget i målen vid fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna kommer till synes främst i över-

klagade mål och i de mål i miljödomstolarna som kallas ansökningsmål. De överklagade målen gäller beslut av en kommun eller en förvaltningsmyndighet. I ansökningsmålen prövar miljödomstolarna ansökningar om tillstånd till verksamheter, en funktion som annars utövas av förvaltningsmyndigheterna. Vidare har miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna i överklagade mål och i de nyssnämnda fastighetsmålen en officialprövningsplikt som annars är sällsynt i de allmänna domstolarnas verksamhet.

Handläggningen vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna är efter det inledande skedet skriftlig i långt högre grad än vid tingsrätterna i allmänhet. I de mål där talan enligt rättegångsbalkens regler väcks genom stämning företer målen i fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna stora likheter med tvistemål som handläggs i tingsrätterna. Sådana mål gäller för det mesta ersättningsfrågor och ofta är det expropriationsrättsliga värderingar som ska göras. Det som skiljer dessa mål från vanliga mål i tingsrätterna är det deltagande av teknisk expertis som sedan länge ansetts nödvändigt. Utredningen har i det första delbetänkandet (SOU 2007:111) i enlighet med statsmakternas ställningstaganden föreslagit att mål enligt PBL fortsättningsvis ska överklagas från länsstyrelserna till miljödomstolarna i stället för till länsrätterna eller regeringen, när det gäller planärenden. PBL-målen är på många sätt lika de mål som redan överklagas till miljödomstolarna och till fastighetsdomstolarna.

Gemensamt för miljöbalken, PBL och fastighetsbildningslagen är att samtliga lagar i huvudsak reglerar markanvändningen, om än ur delvis olika perspektiv. Inte bara parterna i målen utan också ett större eller mindre antal sakägare är regelmässigt berörda.

I miljöbalken, PBL och fastighetsbildningslagen samt i ett antal angränsande lagar finns åtskilliga regler med syftet att samordna tillämpningen av lagarna.

Som exempel kan nämnas att ett tillstånd eller en dispens enligt miljöbalken i princip inte får ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL (2 kap. 6 § tredje stycket MB). En motsvarande regel om hänsynstagande till detaljplaner och områdesbestämmelser finns i 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen. Enligt samma paragraf gäller också att naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för bebyggande eller användning ska beaktas vid fastighetsbildningen, så att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Kommunerna har alltså i fråga om markanvändningen ett försteg genom att med tillämpning av PBL kunna

använda institutet rättsverkande planer. Naturvårdsföreskrifter kan enligt miljöbalken begränsa möjligheterna till ny fastighetsbildning. Reglerna i 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen aktualiseras särskilt ofta inom sådana områden som enligt 7 kap. miljöbalken är strandskyddade. Samtidigt måste vid den kommunala planeringen även annan markanvändningslagstiftning tillämpas. För begränsade områden av en kommun, som inte omfattas av en detaljplan, får områdesbestämmelser antas, om det behövs för att syftet med en översiktsplan ska uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Vid tillämpningen av PBL ska enligt 2 kap. 1 § andra stycket vid planläggning och i ärenden om bygglov bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Enligt 5 kap. 3 § andra stycket miljöbalken ska miljö kvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning. En plan får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Vid upprättande av översiktsplan ska föreskrifterna i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken tillämpas om planens genomförande kan antas medföra en sådan miljö påverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken. Även reglerna i miljöbalken om områden av riksintresse och om miljö kvalitetsnormer aktualiseras alltså i samband med att en översiktsplan upprättas. Det finns åtskilliga andra regler i markanvändningslagstiftningen som syftar till ett inbördes hänsynstagande när lagarna tillämpas. När anspråk på ersättning framställs i målen vid dessa domstolar ska ofta värdering ske enligt expropriationslagens regler, se 5 kap. 10 a § fastighetsbildningslagen, 31 kap. 2 § miljöbalken och 14 kap. 9 § PBL. Även i åtskilliga andra fastighetsmål, dock inte av alla slag, tillämpas värderingsreglerna i 4 kap. expropriationslagen. Värderingsreglerna i den lagen är, med undantag för vissa fastighetsbildningsmål, tillämpliga i de ersättningsmål som handläggs av fastighets- och miljödomstolarna i första instans. Givetvis är det därför av värde att det i dessa domstolar finns tekniska ledamöter med särskild erfarenhet av värderingsfrågor. Angivna beröringspunkter mellan markanvändningslagarna motiverar att en samordning av miljö- och fastighetsdomstolarna utreds. Den pågående omorganisationen av tingsrätterna finns också med i sammanhanget. De förvaltningsmyndigheter som meddelar de beslut som överklagas till miljö- och fastighetsdomstolarna är, när det gäller fastighetsbildningsmål lantmäterimyndigheterna och när det gäller mål enligt PBL och miljöbalken länsstyrelserna. I PBL-målen tillämpar länsstyrelserna förvaltningslagen.

Lantmäterimyndigheten ska vid en fastighetsbildningsförrättning utöver förvaltningslagen tillämpa de särskilda reglerna om förrättningsförfarandet som finns i 4 kap. fastighetsbildningslagen.

8.1.3 Tingsrättsorganisationen

Sedan år 1999 har tingsrättsorganisationen varit föremål för omfattande förändringar. Mellan åren 1999 och 2007 minskades antalet tingsrätter från 96 till 53. När samtliga beslutade förändringar är genomförda kommer antalet tingsrätter att vara 52. I skrivelsen *En långsiktig hållbar tingsrättsorganisation* (Skr. 2007/08:117) har regeringen anmält att flera sammanläggningar kommer att ske med följd att ytterligare fyra tingsrätter kommer att läggas ner. Vid en av dessa tingsrätter, den i Mariestad, finns fastighetsdomstol. I detta sammanhang kan nämnas att Domstolsverket i rapporten *Länsrättsutredningen* (2008:2), föreslagit en omorganisation av förvaltningsdomstolarna i första instans, från 23 länsrätter till tio förvaltningsrätter.

8.1.4 Fastighetsdomstolarna

Föregångare till fastighetsdomstolarna var ägodelningsrätterna. Dessa domstolar tillkom i samband med att laga skifte ersatte storskifte och enskifte som ägodelningsprincip i början av 1800-talet. Under storskiftets tid hade ärenden rörande tvisters avgörande och delningens fastställande hört till de allmänna domstolarna med undantag för de byar, där det bara fanns kronohemman. I fråga om sådana byar skulle ett skifte konfirmeras/fastställas av länsstyrelsen. Den som var missnöjd med länsstyrelsens beslut fick överklaga till Kammarkollegium. I de landskap där enskiftet kom att genomföras från slutet av 1700-talet till början av 1800-talet skulle ändringarna i fastighetsindelningen fastställas av länsstyrelsen. Missnöjd part kunde klaga hos Högsta domstolen genom att anföra besvär.

För avdömande av tvister rörande det laga skiftet inrättades en specialdomstol, den s.k. ägodelningsrätten, som bestod av ordinarie häradshövding jämte tre i lantushållning kunniga, inom häradet boende bofasta män som bisittare. Laga skiftet kunde genomföras i hela landet utom i Kopparbergs län, där jordförhållandena visade

sig vara synnerligen komplicerade.¹ Sedermera reglerades fastighetsbildningen av lagen om delning av jord å landet och lagen om fastighetsbildning i stad. Ägodelningsrätten bestod av ägodelningsdomare som ordförande och tre ägodelningsnämndemän. Ägodelningsrätterna handlade även mål enligt den s.k. ensittarlagen, lagarna om allmänna och enskilda vägar och lagen om vissa gemensamhetsanläggningar.

I varje domsaga, det vill säga häradsrätts domsområde, och i varje stad med rådhusrätt skulle det finnas en sådan ägodelningsrätt. År 1970, året innan tingsrättsreformen genomfördes, fanns det 136 allmänna underrätter, 108 häradsrätter och 28 rådhusrätter. Vid landets ägodelningsrätter handlades år 1966 637 mål, varav 100 blev avskrivna. Den tyngsta kritiken mot ägodelningsrätterna gick ut på att handläggningen tog för lång tid. 1954 års fastighetsbildningskommitté (SOU 1963:68) ansåg att problemen berodde på att rättens ordförande inte kunde odelat ägna sig åt ägodelningsmålen utan hade sin huvudsakliga verksamhet förlagd till härads- eller rådhusrätten och de allmänna rättegångsmålen med huvudförhandlingar på bestämda tider. Till detta kom enligt kommittén att flertalet ägodelningsdomare torde ha begränsad erfarenhet av ägodelningsmål och de särskilda problem som mötte vid handläggningen av dem.

Det förslag som kommittén lade fram innebar att hovrätterna skulle tjänstgöra som instans i fastighetsbildningsmålen omedelbart över förrättningsmännen, antingen i ordinarie sammansättning eller också med ett begränsat antal lagfarna ledamöter samt specialister och företrädare för ortsintressena. Högsta domstolen skulle behållas som slutinstans. Enligt kommitténs mening var det värdefullt för att säkerställa en enhetlig rättstillämpning och trygga rättssäkerheten, att fastighetsbildningsmålen i sista hand kunde prövas av den allmänna rättsskipningens högsta instans. För att åstadkomma snabbare avgöranden i Högsta domstolen pekade kommittén dock på behovet av tilläggsbestämmelser i arbetsordningen för nedre justitierevisionen. Enligt kommitténs förslag skulle prövningstillstånd inte behövas vid överklagande till Högsta domstolen. När hovrätten prövade fastighetsbildningsmål skulle den enligt kommitténs förslag kallas jorddomstol.

För rättegången i expropriationsmål inrättades år 1949 särskilda specialdomstolar, expropriationsdomstolar, en för varje domsaga

¹ Jan-Eric Almquist, *Svensk rätts historia III, Fastighetsrättens historia*, 1964, Juridiska föreningens förlag, s. 238 f.

eller stad med rådhusrätt. Expropriationsdomstolen bestod av ordförande och fyra ledamöter. Ordförande var ägodelningsdomaren i orten. Av ledamöterna skulle två vara särskilt utsedda expropriationstekniker och två nämndemän i orten. I mål av mindre betydelse var expropriationsdomstolen domför med, förutom ordförande och nämndemän, endast en expropriationstekniker. Till tjänstgöring i expropriationsdomstol fick ordföranden kalla den eller de expropriationstekniker som ordföranden med hänsyn till erforderlig sakkunskap och övriga förhållanden fann lämpligast. Expropriationsmål skulle upptas av expropriationsdomstolen i den ort där fastigheten var belägen. Beträffande fullföljdsrätten i expropriationsmål tillämpades de vanliga reglerna i rättegångsbalken. Talan kunde alltså fullföljas till hovrätt och därifrån till Högsta domstolen. Expropriationsdomstolarna handlade också vissa andra mål rörande fast egendom, exempelvis mål enligt 1924 års lag om återköpsrätt till fast egendom, 1947 års byggnadslag, 1964 års naturvårdslag samt vissa frågor om tomträtt. Enligt prop. 1969:44 s. 100 handlades år 1966 329 mål vid expropriationsdomstolarna, varav 263 efter huvudförhandling.

Under arbetet i slutet av 1960-talet med en ny expropriationslagstiftning framkom att det dåvarande domstolsförfarandet vid expropriation hade väsentliga brister och att en förbättring inte var möjlig utan att förändra domstolsorganisationen. En ny organisation måste utformas så, att den möjliggjorde ett snabbare förfarande och dessutom gav förutsättningar för ökad säkerhet och allsidighet i bedömningen av värderingsfrågorna. Något som särskilt framhölls var att ordföranden inte hade kunnat ägna sig helt åt expropriationsmålen utan hade haft sin huvudsakliga verksamhet till den allmänna underrätten. Genom att expropriationsmålen fördes över till fastighetsdomstol skulle handläggningen kunna koncentreras till ett mindre antal organisationsenheter. De lagfarna domarna skulle få möjlighet att mer kontinuerligt ägna sig åt expropriationsrättsliga frågor. Den tekniska sakkunskapen skulle bli fastare knuten till domstolen (prop. 1972:109 s. 148).

Föredragande departementschefen (prop. 1969:44 s. 207 ff.), som ansåg det kontradiktoriska förfarandet vid domstol överlägset förrättningsprövningen vid mera invecklade civilrättsliga tvister, fann det inte riktigt att jämställa förrättningsförfarandet med en domstolsprocess. Olägenheterna med tre domstolsinstanser skulle kunna begränsas om den lägsta domstolsinstansen gavs en sammansättning som gjorde den väl skickad att avgöra målen. Ett

sammanförande av målen till större enheter syntes ofrånkomligt. I propositionen föreslogs därför lösningen att föra samman såväl fastighetsbildningsmålen som expropriationsmålen inom samma län till en större domstol. Denna bedömning gjordes trots att fastighetsbildningsmålen men inte expropriationsmålen före domstolsförfarandet handlagts vid en förrättning. Därvid framhöll departementschefen att värderingsfrågorna framöver bedömdes få en större plats i fastighetsbildningsmålen. Enligt departementschefen borde rättegångsförfarandet i fastighetsbildningsmålen utformas så, att möjligheten av en samordning med expropriationsmålen hölls öppen. Det framhölls som en fördel att även länsvisa domstolar skulle få en viss lokal anknytning. I domstolens sammansättning borde två juristdomare ingå eftersom målsättningen var att skapa en högt kvalificerad domstol. Härigenom skulle man få större möjligheter att fördela arbetet med att förbereda målen och utforma domstolens utslag. I domstolen skulle vidare ingå en ledamot med speciell sakkunskap med stadigvarande anställning vid fastighetsdomstol. Expropriationsdomstolarna och vattendomstolarna nämndes som förebilder. Enligt departementschefen talade starka skäl för att lekmanrepresentanter också i fortsättningen fick möjlighet att medverka vid prövningen av jordmål. Lekmännen ansågs värdefulla vid prövning av markvärderingsfrågor och på grund av sin lokal-kännedom. Vidare motiverade det starka allmänintresset i mål enligt fastighetsbildningslagstiftningen medverkan av nämndemän.

I propositionen diskuterades också att lägga ansvaret för prövning av koncessionsärenden enligt immissionslagstiftningen på fastighetsdomstolarna. Departementschefen fann att flera skäl talade för en administrativ tillståndsprövning av dessa frågor. Med en sådan lösning ansågs det dock naturligt att lägga immissionslagstiftningens ersättningsfrågor på samma domstol som skulle komma att pröva fastighetsbildningsmål och expropriationsmål. Även vissa med dessa målkategorier besläktade tvistefrågor skulle kunna komma att läggas under fastighetsdomstolens kompetens. När fastighetsdomstolarna kom till ställdes kravet på nämndemännen att dessa skulle vara allmänt betrodda och väl förtrogna med sin Orts förhållanden. Av detta följde enligt departementschefen att nämndemän som kom från ett typiskt landsbygdsområde borde ha god kännedom om jordbruk och skogsbruk och andra näringar som bedrevs i området. I fråga om domstolens sammansättning borde enligt departementschefen som huvudregel

gälla att man uppställde krav på samtliga yrkesdomares medverkan. Undantag skulle bara gälla förberedande åtgärder. Bland annat behöver inte båda juristdomarna delta vid särskild undersökning på platsen. Huvudförhandling inför fastighetsdomstol ska i regel hållas vid syn på stället. Om syn inte behövs, ska huvudförhandlingen hållas på plats som bestäms med hänsyn främst till att minsta möjliga kostnader uppstår. Detta innebär att man vid bestämmande av platsen för förhandlingen i första hand ska ta hänsyn till de kostnader som denna kommer att föra med sig. Härvid ska man beakta inte endast sakägarnas kostnader utan också det allmännas utgifter för domstolens resa m.m. Kostnadsfrågan ska emellertid inte vara helt utslagsgivande utan också andra faktorer bör kunna tillmätas betydelse. För sina sammanträden har fastighetsdomstolen rätt att disponera allmänna lokaler. När det gäller huvudförhandlingen gäller i princip reglerna i 43 kap. rättegångsbalken. Vissa särskilda regler finns dock i 11 § lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål.

Lagen om domstolar i fastighetsmål innehöll de första åren inga särskilda regler om hovrätternas sammansättning. Efter förslag i prop. 1974:144 infördes en bestämmelse om att hovrätt enligt huvudregeln ska bestå av tre lagfarna ledamöter och en teknisk ledamot. De skäl som låg bakom förstärkningen av den första instansen i fastighetsmål ansågs göra sig gällande också i fråga om hovrätts prövning av underrätternas avgöranden i sådana mål.

Rättegångsutredningen föreslog i sitt betänkande *Expertmedverkan och specialisering* (SOU 1987:13) att fastighetsdomstolarna skulle avskaffas och att fastighetsmålen skulle handläggas vid samtliga tingsrätter. Utredningen framförde som skäl för sitt förslag önskemål om ett mer enhetligt domstolsväsende samt att gränsdragningen mellan mål som skulle tas upp av fastighetsdomstol och mål som skulle tas upp av tingsrätt som allmän domstol vållat problem. Remissutfallet gjorde dock att förslaget inte ledde till lagstiftning fullt ut. Inom Justitiedepartementet utarbetades dock en departementspromemoria (Ds 1989:40) med förslag om att vissa måltyper som handlades av fastighetsdomstolarna skulle flyttas över till de vanliga tingsrätterna. Förutom hyresmålen och bostadsrättsmålen som flyttades över från fastighetsdomstolarna till de vanliga tingsrätterna föreslogs i promemorian att även arrendetvister som avses i 8 kap. 32 § första stycket jordabalken skulle överföras från fastighetsdomstolarna till de vanliga tingsrätterna att där handläggas enligt de vanliga

sammansättningsreglerna för dispositiva tvistemål. Det rörde sig enligt promemorian huvudsakligen om anspråk på obetalda avgifter och frågor om förverkande av arrenderätt. Efter remissbehandling behandlades promemorieförslaget i prop. 1989/90:71.

Utredningen har till uppgift att överväga en samorganisation av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. En konsekvens av att fastighetsmålen förs över till miljödomstolarna blir i många fall avsevärt längre avstånd till domstolarna för parter och ombud. Hyresmålen och bostadsrättsmålen, som i allmänhet avgörs efter förhandling i domstolens lokaler och har karaktär av rena fordringsmål, kan då givetvis inte komma i fråga för överflyttning från tingsrätterna till miljödomstolarna. Därför finns det inte anledning att här redogöra för bakgrunden till nuvarande ordning i fråga om dessa måltyper. Vid remissbehandlingen av departementspromemorian Ds 1989:40 var de flesta remissinstanserna positiva till att flytta arrendemålen från fastighetsdomstolarna till tingsrätterna. Föredragande departementschefen anförde att tolkningen av begreppet arrendetvist hade vållat processuella problem. Det gällde bl.a. de bristande möjligheterna att handlägga sådana tvister gemensamt med vanliga dispositiva tvistemål. Om en tingsrätt tagit upp en tvist som rätteligen borde ha tagits upp av en fastighetsdomstol, måste den högre rätt, som får målet till prövning, undanröja den lägre rättens dom och antingen avvisa käromålet eller, på yrkande av part, hänvisa målet till behörig domstol. Detta är en följd av att reglerna om rättens behörighet på detta område är obligatoriska (10 kap. 17 § första stycket RB). Kompetensfördelningen mellan fastighetsdomstol och allmän domstol begränsar också möjligheterna att förena skilda mål mellan samma eller olika parter och att framställa motkrav genom genstämning eller kvittningsyrkande. Remissbehandlingen visade emellertid på grupper av mål som med fördel skulle kunna föras över från fastighetsdomstolarna till arrendenämnderna. Enligt departementschefen talade mycket för att man efter en överflyttning från fastighetsdomstolarna till arrendenämnderna av vissa arrendemål skulle kunna låta de kvarvarande arrendemålen handläggas av tingsrätt i vanlig sammansättning på samma sätt som hyresmålen och bostadsrättsmålen. Fastighetsdomstolarnas befattning med arrendemålen skulle därmed upphöra. Efter ett resonemang om överklaganden av arrendenämndernas beslut kom dock departementschefen till slutsatsen att frågan om instansordningen i arrendemål borde undersökas ytterligare.

I och med att hyres- och bostadsrättsmålen fördes över till tingsrätterna förlorade fastighetsdomstolarna den största målkategorin. Av de 8 271 mål som år 1986 kom in till fastighetsdomstolarna var 5 256 hyrestvister.

En annan, kvantitativt betydligt mindre målgrupp försvann från fastighetsdomstolarna i och med miljöbalkens ikraftträdande. Det var ersättningsmålen enligt naturvårdslagen och miljöskadelagen. Detta skedde utan någon särskild kommentar i förarbetena till miljöbalken.

8.1.5 Fastighetsmålen

Enligt 1 § andra stycket lagen om domstolar i fastighetsmål ska fastighetsdomstol uppta mål eller ärende enligt vad som föreskrivs i lag eller annan författning. Sådana mål benämns i lagen fastighetsmål. Uttrycket fastighetsmål har alltså i detta sammanhang en snävt legal betydelse. Lagstiftningen som rör fastigheter överhuvudtaget är dock mer omfattande. Den grundläggande fastighetsrättsliga lagen är jordabalken (1970:994). Balken innehåller bestämmelser om rättsförhållanden rörande fast egendom samt om inskrivningsväsendet. Det är i allt väsentligt privaträttsliga regler. Reglerna gäller bl.a. fastighet och dess gränser, förvärv av och nyttjanderätt till fast egendom samt verkan av inskrivning i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Rent civilrättsliga fastighetstvister handläggs mestadels i tingsrätterna. Det kan gälla frågor i samband med förvärv av fastigheter, fordringar i hyresförhållanden m.m. Utsökningsbalken (1981:774) innehåller särskilda bestämmelser om försäljning av utmätt fast egendom. Bestämmelser som också gäller fastigheter finns bl.a. i äktenskapsbalken (1987:230) och ärvdabalken (1958:637) samt i lagen (1904:48 s.1) om samäganderätt och i lagen (1989:31) om förvaltning av vissa samägda jordbruksfastigheter. Även dessa lagar rör civilrättsliga frågor om ägande och nyttjande av fastigheterna.

Regler om markanvändning finns i PBL, miljöbalken och de lagar som innehåller regler om att vissa tvister ska handläggas som fastighetsmål. När det gäller fastighetsdomstolarnas kompetensområde har man som huvudsakliga riktlinjer haft att dit ska hänföras dels sådana mål som tidigare ankom på ägodelningsrätterna och expropriationsdomstolarna, dels vissa mål som före fastighetsdomstolarnas tillkomst handlades av de allmänna under-

rätterna men som i sak står fastighetsbildnings- och expropriationsmålen nära, dels slutligen mål om arrende och vissa därmed närbesläktade mål. Utredningen återkommer till de processuella regler som gäller för fastighetsdomstolarnas dömande.

Man skulle också kunna uttrycka det så att det i fråga om fastigheter finns fem lagstiftningsgrupper.

1. *Den grundläggande regleringen* om att jord är indelad i fastigheter och vad fastigheterna består av samt hur olika rättigheter till fastigheter förvärfvas finns främst i jordabalken. Med undantag för arrendetvister och vissa tvister om tomträtt samt mål enligt viss speciallagstiftning handläggs målen av de vanliga tingsrätterna.
2. *Hur nya fastigheter bildas och hur indelningen av fastigheterna ändras* regleras allmänt i fastighetsbildningslagen med tillhörande lagstiftning. Tvister i dessa frågor gäller ofta privaträttsliga angelägenheter men har offentlighetsrättsliga inslag. Målen handläggs i fastighetsdomstolar.
3. Regler, med utgångspunkt i fastighetsindelningen, *om markanvändningen i fråga om planering och bebyggelsestruktur* finns främst i PBL. I dessa frågor har i princip kommunerna beslutanderätten. De tvister som förekommer står ofta mellan enskilda personer men är av offentlighetsrättslig karaktär. Även fastighetsdomstolarna har uppgifter enligt PBL. Vissa frågor, som inte har betydelse för denna utredning, avgörs i förvaltningsdomstolarna.
4. Det finns ett antal lagar som medger rätt till *tvångsingripanden mot fastighetsägare till förmån för olika exploateringsintressen*. Mest omfattande är expropriationslagen som ger möjlighet till förfogande över mark för särskilt angivna allmänna ändamål. Lagens fjärde och femte kapitel innehåller ersättnings- och rättegångsregler som gäller för flertalet fastighetsmål. Även miljöbalken är, i fråga om vattenverksamhet, i viss utsträckning att betrakta som lagstiftning till förmån för exploateringsintressen. De tvister som förekommer enligt denna lagstiftning rör ofta ersättningsfrågor, där förlikningsmöjligheterna, enligt lagstiftningen, är obegränsade så länge som inteckningshavares och andra sakägares intressen är tillgodosedda. Målen handläggs, med undantag för frågor som inte har betydelse i detta sammanhang, i fastighetsdomstolarna.

5. Miljöbalken är en lagstiftning som inte enbart reglerar fastighetsrättsliga frågor. Balken innehåller *verksamhetsinriktade skyddsregler* som omfattar markanvändningen utan begränsning till fastighetsindelningen. Delvis är miljöbalken också en *produktkontrolllag* utan anknytning till markanvändningen. Vidare finns i lagen regler om sanitära förhållanden. Sambandet mellan miljöbalken och lagstiftningen i grupperna 2–4 kommer främst till uttryck genom regler om vilka hänsyn som vid markanvändningen ska tas till de genom miljöbalken reglerade miljöintressena. Med undantag för ersättningsmål, där förlikningsmöjligheterna rättsligt sett är obegränsade, gäller för prövningen i mål enligt miljöbalken att myndigheterna och domstolarna har utredningsplikt. Målen handläggs i miljödomstolarna.

I bilaga 11 finns en redogörelse för fastighetsmålen.

8.1.6 Målutvecklingen i fastighetsdomstolarna

En för fastighetsdomstolarna betydelsefull lagändring trädde i kraft den 1 januari 1991. De mål angående hyra och bostadsrätt som enligt tidigare gällande ordning handlades av fastighetsdomstolarna i första instans prövas efter nyssnämnda datum av samtliga tingsrätter i den sammansättning som gäller för tvistemål i allmänhet. Lagändringen föregicks av två utredningar som bl.a. behandlade fastighetsdomstolarna. Det genomförda lagförslaget presenterades i departementspromemorian *Fastighetsdomstolarna – överprövningen av arrendenämndernas verksamhet* (Ds 1989:40). Dessförinnan hade Rättegångsutredningen i delbetänkandet *Expertmedverkan och specialisering* (SOU 1987:13) föreslagit bl.a. att såväl hyresmål som arrendemål skulle flyttas till allmänt fastighetsforum. Enligt Rättegångsutredningens betänkande (s. 115) utgjorde antalet till fastighetsdomstolarna år 1986 inkomna mål 8 271. Mer än hälften av dessa togs upp av fastighetsdomstolarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Av det totala antalet mål avsåg 329 mål handräckning som återupptagits efter återvinning, 658 mål talan mot beslut av fastighetsbildningsmyndighet, 154 mål och ärenden angående expropriation, inlösen eller ersättning enligt byggnadslagen eller tomträtt, 5 256 hyrestvist, 137 arrendetvist, 22 mål och ärenden enligt miljöskyddslagen och 1 715 annat fastighetsmål. I den

sistnämnda målgruppen ingick å ena sidan måltyper som torde förekomma relativt ofta vid fastighetsdomstolarna, exempelvis mål enligt bostadsrättslagen (1971:479), och å andra sidan måltyper som torde förekomma mera sällan, t.ex. mål enligt lagen (1902:71, s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen (1933:269) om ägofred, lagen (1945:119) om stängsel-skyldighet för järnväg m.m. samt rennäringslagen (1971:437).

År 2000 kom det in 1 126 mål till fastighetsdomstolarna. Därav inkom 486 mål till de tre storstadsdomstolarna. Åren 2004–2006 kom det in i genomsnitt 1 168 mål till fastighetsdomstolarna. Av dessa kom 449 mål in till storstadsdomstolarna. Av inkomna fastighetsmål år 2004 var 564 fastighetsbildningsmål, 322 mål om tomträtt och arrende samt 168 övriga fastighetsmål, varav 87 mål gällde klandertalan enligt samfällighetslagen. Till hovrätterna inkom varje år under perioden 2004–2006 i genomsnitt 176 fastighetsmål. Därav kom det in 56 mål till Svea hovrätt. Till Högsta domstolen kom det under samma period, extraordinära rättsmedel inräknade, in i genomsnitt 73 fastighetsmål om året. Under åren 2004–2006 beviljade Högsta domstolen prövningstillstånd i respektive två, två och fyra mål. Som jämförelse kan nämnas att i miljömål beviljades prövningstillstånd i två mål år 2004, i fyra mål år 2005 och i fem mål år 2006.

8.1.7 Domstolsverkets rapport

Domstolsverket fick i regleringsbrevet för år 2005 i uppdrag att göra en översyn av fastighetsdomstolarnas verksamhet. Verket föreslog i rapporten *Översyn av fastighetsdomstolarnas verksamhet* (DV-rapport 2006:2) att antalet fastighetsdomstolar skulle minska från 25 till 7 enligt Domstolsverkets förslag alternativ 2 och att dessa huvudsakligen skulle lokaliseras till de tingsrätter som är miljödomstolar. En majoritet av de remissinstanser som Domstolsverket hade remitterat rapporten till var positiva till en förändrad organisation. Flera domstolar pekade dock på att denna fråga borde samordnas med förändringar i organisationen för miljödomstolarna. Även i flera av remissvaren till PBL-kommitténs slutbetänkande framfördes att fastighetsdomstolarna borde införlivas i den nya organisationen vid miljödomstolarna. Enligt Domstolsverkets bedömning finns ett behov av att förändra fastighetsdomstolsorganisationen. Domstolsverket anser att en långsiktigt hållbar

organisation för dömandet i fastighetsmål bör ha fastighetsdomstolar som i större utsträckning än i dag gör det möjligt att:

- bygga upp och bibehålla en mycket hög kompetens hos de lagfarna ledamöterna
- permanent knyta minst ett fastighetsråd till varje fastighetsdomstol
- ha ett beredningsstöd som är specialiserat på fastighetsmål
- ha ett utbyte mellan domare i fastighetsdomstol och miljödomstol.

Domstolsverket remitterade ett utkast till sin slutliga rapport. Bara en av remissinstanserna hade en annan uppfattning än Domstolsverket i fråga om behovet av en förändring av fastighetsdomstolsorganisationen för att uppnå ett bättre utnyttjande av domstolarnas personal och för att öka kompetensen bland de lagfarna domarna inom området. Endast ett fåtal remissinstanser ifrågasatte Domstolsverkets allmänna utgångspunkter för en reform.

Syftet med uppdraget till Domstolsverket var att utreda och erhålla klarhet i om den yttre organisationen för fastighetsdomstolarna är lämplig samt att ta ställning till om en annan organisationslösning skulle kunna innebära att resurserna utnyttjas på ett bättre sätt. Några andra utgångspunkter för organisationsöversynen hade inte givits. Domstolsverket gjorde, med beaktande av statistik om måltillströmning och synpunkter som inkommit från remissinstanserna, bedömningen att de totala resurserna i fastighetsdomstolarna borde kunna utnyttjas mer rationellt.

Rapporten innehöll bl.a. följande.

De domare som handlägger fastighetsmål måste inte bara ha kännedom om ett tämligen komplext regelverk. De måste också, enligt Domstolsverket, ha en förmåga att sätta sig in i invecklade tekniska och ekonomiska spørsmål samt kunna se de aktuella problemen i ett större fastighetsrättsligt sammanhang. Antalet mål vid fastighetsdomstolarna var högst varierande i antal. Till vissa domstolar inkom färre än tio mål per år medan det till dåvarande Stockholms tingsrätt inkom omkring 250 mål per år. Endast vid Stockholms tingsrätt arbetade lagfarna domare på heltid med fastighetsmål. Vid Göteborgs tingsrätt lottades fastighetsmålen till en tvistemålsavdelning. Målen lottades inom avdelningen på tre rotlar, vilket innebar att rotelinnehavarna till knappt hälften ägnade

sig åt fastighetsmål. Vid Malmö tingsrätt var arbetet organiserat på liknande sätt. Målen lottades där emellertid på samtliga rotlar på avdelningen. Det innebar att domarna arbetade med fastighetsmål till ungefär en femtedel av heltid. Vid Vänersborgs tingsrätt, som också är miljödomstol, lottades målen till den avdelning som handlade miljömålen. Målen lottades på fyra av sex rotlar. Det torde innebära att varje rotelinnehavare arbetade med fastighetsmål till tio procent av heltid. Även vid Östersunds tingsrätt, som likt Vänersborgs tingsrätt är miljödomstol, lottades fastighetsmålen till den avdelning som handlägger miljösmål. Båda rotlarna vid den avdelningen hade fastighetsmål. Rådmanen och chefsrådmannen arbetade till 15 procent vardera med fastighetsmål. Övriga domstolar hade ingen särskild organisation för fastighetsmålen. Vid vissa domstolar lottades målen till samtliga rotlar medan de vid andra domstolar lottades endast till en viss rotel. I något fall, när målen lottades till endast en rotel, tilldelades den roteln i övrigt tvistemål upp till full lottning. Det vanligaste var enligt Domstolsverkets uppfattning att fastighetsmålen lottades in på helt blandade rotlar. Trots att fastighetsmålen kräver specialistkunskaper var således många juristdomare som arbetade med fastighetsmål inte i särskilt hög grad specialiserade på fastighetsmål. Domstolsverket ansåg att specialiseringen i fastighetsdomstolarna, med några få undantag, framförallt handlade om att fastighetsråden är knutna till dessa domstolar. I detta avseende skiljer sig enligt Domstolsverket fastighetsdomstolarna från miljödomstolarna, i vilka de lagfarna ledamöterna i väsentligt större utsträckning är specialiserade.

Enligt Domstolsverket bör det inte bli en ändrad fördelning av arbetsuppgifterna mellan fastighetsrådet och juristdomarna.

Så många fastighetsdomstolar som 12 hade 24 eller färre fastighetsmål om året. Det kan enligt Domstolsverket antas att handläggningen av två eller färre fastighetsmål per månad kan fungera bra för den som har flera års erfarenhet av fastighetsmål. Annars kan dömandet enligt Domstolsverkets antagande bli mindre effektivt. Enligt Domstolsverkets uppfattning måste det finnas en organisation som möjliggör en viss personalomsättning utan att kvaliteten i dömandet blir starkt beroende därav. Detta är ett mycket viktigt skäl till en koncentration av handläggningen rent generellt sett. Vidare anser Domstolsverket att fastighetsmålen liksom miljömålen är så särpräglade att det finns mycket starka skäl för en specialisering. Det handlar inte om att de lagfarna domarna i

fastighetsdomstolarna ska bli experter på samma sätt som fastighetsråden är. Syftet är endast att ge de lagfarna ledamöterna den rutin som behövs för att omloppstiden för målen ska bli kortare och handläggningen och dömandet mer effektivt. För att kunna bygga upp en mycket hög kompetens i fastighetsdomstolarna anser Domstolsverket att man bör rikta in sig på att skapa en organisation som ger juristdomarna förutsättningar att i större utsträckning specialisera sig på fastighetsmål. För att kunna bibehålla en mycket hög kompetens inom en fastighetsdomstol och för att minska sårbarheten bör man ha ett tillräckligt antal juristdomare som är specialiserade på fastighetsmål. I detta sammanhang finns det enligt Domstolsverket även skäl att lyfta fram fördelarna med att ha flera kollegor på nära håll. Man bör därför sträva efter en organisation för fastighetsdomstolarna som innebär att varje fastighetsdomstol får ett tämligen stort målunderlag.

Domstolsverket framhåller att det i fastighetsdomstolarna är fastighetsråden som har den ”tekniska sakkunskapen”. Deras uppgift är att svara för sammanvägningen av de ofta komplicerade tekniska och ekonomiska frågor som förekommer i målen och förklara denna sammanvägning för juristdomarna. Fastighetsråden tjänstgör i regel vid flera fastighetsdomstolar vilket innebär att fastighetsdomstolarna inte alltid har ett fastighetsråd till hands på plats. I de allra flesta fall deltar fastighetsråden redan på ett mycket tidigt stadium i handläggningen av målen. Detta sker, i de fastighetsdomstolar som inte har något eget fastighetsråd, genom att kopior av handlingar skickas till fastighetsrådet samt genom att kontakter tas via e-post och telefon. Det förefaller visserligen som om dagens system med fastighetsråd som tjänstgör vid en rad olika domstolar i regel fungerar bra. Samtidigt måste enligt Domstolsverket beaktas att fastighetsråden är mycket involverade i beredningen av målen. Det är därför en fördel om fastighetsråden är på plats i den dagliga verksamheten vid en fastighetsdomstol. Den tekniska sakkunskapen kan under sådana förhållanden utnyttjas mer effektivt. Enligt Domstolsverkets uppfattning bör därför en av utgångspunkterna för en ändrad organisation vara att varje fastighetsdomstol har minst ett fastighetsråd fast knutet till sig. Dessutom har fastighetsråden framhållit värdet av kollegial samverkan mellan fastighetsråden. Det handlar exempelvis om att diskutera gällande lagstiftning och praxis. Enligt fastighetsråden finns det klara fördelar med att ha mer än ett fastighetsråd vid varje fastighetsdomstol. Fastighetsråden har enligt anställningsfull-

makten tjänstgöringsskyldighet i hela landet. Domstolsverket åsyftar inte någon förändring av tjänstgöringsskyldigheten.

Enligt rapporten finns det svårigheter med domstolssekreterarnas befattning med fastighetsmålen. Notarierna tjänstgör vid fastighetsdomstolarna huvudsakligen som protokollförare. Vid vissa av domstolarna får notarierna också hjälpa till med tryck till huvudförhandlingar, rättsutredningar och förslag till avgöranden. Notarier arbetar i mindre utsträckning med fastighetsmål än med andra mål. Detta beror bland annat på att notariernas tjänstgöringstid vid domstolarna är kort samt att det tar lång tid att lära sig den juridik som tillämpas i fastighetsmålen. Inte heller är det särskilt vanligt med beredningsjurister i fastighetsdomstolarna eftersom domarna i fastighetsdomstolarna själva vill och behöver delta mycket aktivt i beredningen av målen. Fastighetsrådets kompetens behövs redan på ett mycket tidigt stadium av handläggningen. Det är ur effektivitetssynpunkt också viktigt att referenten aktivt följer handläggningen från början till slut eftersom ett avgörande i ett fastighetsmål i många fall grundas på vad handlingarna i akten innehåller, oberoende av om huvudförhandling äger rum eller inte. Behovet av att anlita andra jurister än domare som beredare av fastighetsmålen är enligt företrädare för fastighetsdomstolarna således inte så stort i fastighetsmålen. Enligt Domstolsverket bör dock en inriktning vara att framöver förstärka beredningsstödet med beredningsjurister. Detta är framförallt viktigt ur ett utbildnings- och rekryteringsperspektiv. För en breddad rekryteringsbas för anställning som domare är det enligt Domstolsverket av vikt att finna former för kunskapsuppbyggnad inom den egna organisationen. Frågan om att förstärka beredningsstödet med beredningsjurister har inte haft någon avgörande betydelse vid Domstolsverkets bedömning att det finns ett behov av att reformera fastighetsdomstolarnas organisation. Däremot anser verket att det bör finnas förutsättningar i en organisation där antalet fastighetsdomstolar är färre att pröva ett arbetssätt där beredningsjurister ingår. Avgörande för verket har dock varit att en koncentration av målen, oberoende av domstolens upplägg av beredningsorganisationen, kommer att leda till en effektivare beredning. Domstolsverket vidhåller således uppfattningen att en utgångspunkt för en ändrad prövningsorganisation bör vara att skapa så stora fastighetsdomstolar att det är möjligt att ha ett specialiserat beredningsstöd.

Det finns enligt rapporten ett flertal domare i fastighetsdomstolarna som anser att dömandet i fastighets- och miljömål borde samordnas. Många målgrupper har beröringspunkter med varandra. Ett utbyte mellan domare i dessa domstolar kan leda till en breddning och fördjupning av kunnandet på båda håll. Specialistkunskaper som vissa domare redan har skulle bättre kunna tillvaratas. I fastighetsmålen behövs ibland den kompetens som ett miljøråd besitter på samma sätt som fastighetsrådets kunskaper ibland kan tillvaratas i miljömålen. Enligt tingsrättsinstruktionen får tingsrätten utse ett fastighetsråd att tjänstgöra som domare i ett miljömål och ett miljøråd att tjänstgöra som domare i ett fastighetsmål. Fem tingsrätter är såväl fastighets- som miljödomstolar. Fyra av dessa tingsrätter har fastighetsdomstolen knuten till miljödomstolen. Förutom det som tidigare nämnts om möjligheterna att tillvarata specialistkunskaper och möjligheterna för juristdomarna att fördjupa sina kunskaper skapar en blandning av miljö- och fastighetsmål bättre förutsättningar för arbetsro eftersom miljömålen inte tränger ut fastighetsmålen på samma sätt som exempelvis brottmål eller familjemål kan göra på grund av de olika tidsfrister som ska iaktas i dessa mål. Det är inte lämpligt att förena tunga fastighetsmål med en ordinär blandning av brottmål som innefattar brottmål med häktade. Många typer av fastighetsmål kräver att det sätts av hela dagar för inläsning. Vid en blandad lottning av fastighetsmål och brottmål är det svårt att få den tiden.

Fastighets- och miljömålen har gemensamma beröringspunkter. Det gäller t.ex. målets karaktär som ofta domineras av olika tekniska inslag, behov av syn och myndighetsyttranden som bevismedel, förekomsten av tekniska partsutredningar, inslag av officialprövning samt behov av teknisk ledamot i rätten. Frågorna som uppkommer i målen har i regel anknytning till användning av eller verksamhet på fastighet, där olika fastighetsrättsliga förhållanden är avgörande för talerätt, tillståndsprövning m.m. i ett ofta komplext sammanhang. Vid den aktuella prövningen ställs vidare markanvändningsfrågor, fysisk planering och olika ekonomiska frågor ofta på sin spets enligt en i huvudsak samordnad lagstiftning. Frågan om fastighetsdomstolarnas organisation kommer, som nämns i rapporten, att påverkas av de reformarbeten som pågår och berör miljödomstolarnas organisation. Den av PBL-kommittén föreslagna utvidgade plan- och miljödomstolen föreslås att tillföras mål där beröringspunkterna är än mer framträdande än beträffande miljömålen. T.ex. kan i detaljplan med

bindande verkan fastläggas den blivande fastighetsindelningen samt nödvändiga rättighetsupplåtelser och gemensamhetsanläggningar. I allt väsentligt ska de materiella regler som gäller enligt fastighetsbildningslagstiftningen tillämpas. Den samlade bilden är, enligt Domstolsverkets uppfattning, att det finns stora synergieffekter att uppnå med en samordning, dels för att dagligen kunna utbyta erfarenheter mellan olika specialister vars områden berörs, dels för att juristdomarna som arbetar med båda måltyperna får en fördjupad förståelse för de bakomliggande frågeställningarna och de speciella arbetssätt som krävs för handläggning av måltyperna. Domstolsverket anser i rapporten att starka sakliga skäl talar för en organisationslösning för fastighetsdomstolarna som skulle ge ökade möjligheter till ett samarbete mellan fastighets- och miljödomstolarna. En sådan lösning skulle ge möjlighet till ett mer rationellt utnyttjande av de båda domstolarnas samlade resurser på området. En allmän utgångspunkt för en framtida organisation för dömandet i fastighetsmål bör därför vara att i större utsträckning än i dag ha samlokaliserade fastighets- och miljödomstolar.

Domstolsverket pekar på att ett förslag att omfördela fastighetsmålen knappast innebär någon särskilt påtaglig förändring varken för de domstolar som inte längre ska handlägga sådana mål eller för dem som ska handlägga fler sådana mål. Det rör sig om så få mål att det endast i några enstaka fall på någon tingsrätt kan bli tal om en utökning av antalet anställda.

Domstolsverket anser att fastighetsdomstolarnas närmande till miljödomstolarna inledningsvis bör ske genom att fastighetsdomstolarna i viss utsträckning lokaliseras till de tingsrätter som också är miljödomstolar. En sådan lösning är enligt rapporten flexibel och förutsätts kunna innebära stora fördelar såväl inom ramen för miljödomstolarnas nuvarande organisation som inom ramen för en framtida prövningsorganisation för miljödomstolarna.

Eftersom antalet fastighetsmål är få är det enligt Domstolsverkets uppfattning inte någon mening med att på lång sikt reducera antalet fastighetsdomstolar med några stycken eller ens med hälften. Den absoluta merparten av de "kvarvarande" domstolarna skulle ändå få handlägga ett mycket begränsat antal fastighetsmål och skulle därför inte vinna särskilt mycket mer erfarenhet på området.

I Domstolsverkets rapport presenterades tre alternativ till ny lokalisering av fastighetsdomstolarna.

1. Fastighetsdomstolarna samlokaliseras med miljödomstolarna.

Till fastighetsdomstolen i *Umeå tingsrätt*, överförs fastighetsdomstolen i *Luleå tingsrätt*.

Till fastighetsdomstolen i *Östersunds tingsrätt* överförs fastighetsdomstolarna i *Ångermanlands tingsrätt*, *Sundsvalls tingsrätt* och *Gävle tingsrätt*.

Till fastighetsdomstolen i *Nacka tingsrätt* överförs fastighetsdomstolarna i *Falu tingsrätt*, *Uppsala tingsrätt*, *Västmanlands tingsrätt*, *Eskilstuna tingsrätt*, *Gotlands tingsrätt* och *Nyköpings tingsrätt*.

Till fastighetsdomstolen i *Vänersborgs tingsrätt* överförs fastighetsdomstolarna i *Göteborgs tingsrätt*, *Örebro tingsrätt*, *Värmlands tingsrätt* och *Mariestads tingsrätt*.

Till fastighetsdomstolen i *Växjö tingsrätt* överförs fastighetsdomstolarna i *Linköpings tingsrätt*, *Jönköpings tingsrätt*, *Kalmar tingsrätt*, *Halmstads tingsrätt*, *Blekinge tingsrätt* och *Malmö tingsrätt*.

Om man använder sig av siffrorna avseende måltillströmningen till fastighetsdomstolarna under åren 2002–2004 skulle

- fastighetsdomstolen i *Umeå tingsrätt* få 71–102 mål och ett fastighetsråd,
- fastighetsdomstolen i *Östersunds tingsrätt* få 80–97 mål och ett fastighetsråd,
- fastighetsdomstolen i *Vänersborgs tingsrätt* få 229–298 mål och två fastighetsråd,
- fastighetsdomstolen i *Växjö tingsrätt* få 228–507 mål och två fastighetsråd och
- fastighetsdomstolen i *Nacka tingsrätt* få 355–407 mål och tre fastighetsråd.

2. Fastighetsdomstolarna lokaliseras till de tingsrätter som också är miljödomstolar med undantag för att fastighetsdomstolarna i Malmö och Göteborg finns kvar.

Detta förslag skulle överensstämma med det ovan redovisade förslaget i fråga om lokalisering till tingsrätterna i *Umeå*, *Östersund* och *Nacka*. I övrigt skulle detta förslag medföra följande indelning.

Till fastighetsdomstolen i *Vänersborgs tingsrätt* överförs fastighetsdomstolarna i Örebro tingsrätt, Värmlands tingsrätt och Mariestads tingsrätt.

Till fastighetsdomstolen i *Växjö tingsrätt* överförs, fastighetsdomstolarna i Linköpings tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Kalmar tingsrätt och Halmstads tingsrätt.

Till fastighetsdomstolen i *Malmö tingsrätt* överförs fastighetsdomstolen i Blekinge tingsrätt.

Fastighetsdomstolen i *Göteborgs tingsrätt* kvarstår.

Om man använder sig av måltillströmningen som grund skulle

- Vänersborgs tingsrätt få 113–131 mål och ett fastighetsråd,
- Växjö tingsrätt få 124–397 mål och ett fastighetsråd,
- Malmö tingsrätt få 104–114 mål och ett fastighetsråd och
- Göteborgs tingsrätt få 116–184 mål och ett fastighetsråd.

3. Fastighetsdomstolarna lokaliseras till de tingsrätter som också är miljödomstolar med undantag för fastighetsdomstolarna i Malmö, Göteborg och Falun som får kvarstå.

Detta förslag skulle överensstämma med alternativ 1 och 2 såvitt gäller tingsrätterna i Umeå och Östersund samt med alternativ 2 när det gäller tingsrätterna i Vänersborg, Växjö, Malmö och Göteborg.

Till fastighetsdomstolen i *Falu tingsrätt* överförs fastighetsdomstolarna i Uppsala tingsrätt, Västmanlands tingsrätt, Eskilstuna tingsrätt och Nyköpings tingsrätt.

Till fastighetsdomstolen i *Nacka tingsrätt* överförs fastighetsdomstolen i Gotlands tingsrätt.

Med angiven beräkningsgrund skulle

- Nacka tingsrätt få 247–288 mål och två fastighetsråd, och
- Falu tingsrätt få 108–122 mål och ett fastighetsråd.

Domstolsverkets förslag bygger i huvudsak på att fastighetsdomstolarna ska lokaliseras till de tingsrätter som också är miljödomstolar. Med detta följer dock inte vilka av de nuvarande fastighetsdomstolarna som ska föras till vilken miljödomstol.

Det skulle enligt Domstolsverket vara en stor fördel om domkretsarna för fastighetsdomstolarna respektive plan- och miljödomstolarna är desamma. Verket har föreslagit att domstolarna ska

läggas samman utifrån utgångspunkterna närhet och de nuvarande kopplingar som finns mellan de olika fastighetsdomstolarna. En annan aspekt är att hitta en fördelning av mål mellan de nya domstolarna så att de i så hög grad som möjligt får en jämn fördelning av arbetsbördan utifrån en möjlig bemanning. I alternativ 1 skulle det i och för sig fungera att följa plan- och miljödomstolarnas indelning. När det gäller de övriga alternativen blir det däremot svårare att låta målen från Hallands län höra till Vänersborg. För Hallands läns del står då valet mellan Växjö och Göteborg. Om Hallands län skulle föras till Göteborg skulle ofrånkomligt krävas ytterligare en fastighetsrådstjänst i Göteborg samtidigt som måltillströmningen till både Växjö och Vänersborg blir för liten. Det blir då således en lämpligare avvägning om Örebro län förs till Vänersborg och Hallands län förs till Växjö. Motsvarande resonemang gäller för alternativ 3.

Den nuvarande indelningen bygger på länsindelningen enligt vilken det ska finnas en fastighetsdomstol i varje län. Principen att länet skulle utgöra huvudregel för indelningen innebar inte att det skapades likformiga enheter eftersom länens storlek kraftigt varierar såväl i geografisk utbredning som befolkningsmässigt.

Ett undantag från länet som utgångspunkt för domkretsindelningen är miljödomstolarna. De har i stället en indelning som bygger på olika vattendrags avrinningsområden. I stor utsträckning följer även de indelningarna länsgränserna.

En fråga som kan ha betydelse för den framtida organisationen av fastighetsdomstolarna är Ansvarskommitténs arbete med landets regionala indelning. Arbetet med regionindelningen är enligt Domstolsverkets rapport på inget sätt färdigbearbetad. Vid översynen av fastighetsdomstolarnas jurisdiktionsområde kan således inte hänsyn tas till annan länsindelning än den nu rådande. Dock får vid den samlade bedömningen hänsyn tas till att frågan om den regionala indelningen inom ett längre perspektiv är oklar.

En sammanslagning av fastighetsdomstolar kommer att innebära att det geografiska avståndet mellan fastighetsdomstolarna och enskilda rättssökande ökar, vilket enligt Domstolsverkets rapport kan framstå som olyckligt ur ett medborgarperspektiv. I detta sammanhang beaktas dock att de sammanträden och besiktningar som sker i fastighetsmålen regelmässigt sker på de orter där de berörda fastigheterna är belägna, dvs. på de rättssökandes hemorter. Man bör också beakta dagens möjligheter för parter och andra att närvara vid sammanträden genom videokonferens.

Under Domstolsverkets utredning underströks behovet av att en fastighet besöks av rätten. Det sägs att ett besök på platsen har en mycket stor psykologisk betydelse för parterna. Dessa fäster stor vikt vid att rätten besöker platsen och att de där får lägga fram sin syn på tingens ordning. Besök på fastigheten kan många gånger öppna för förlikningslösningar. Kartor ger inte alltid full förståelse för problematiken i ärendet. I många domstolar sker undersökningen på platsen i samband med, eller omedelbart efter den muntliga förberedelsen. Fastigheten besöks i en mycket hög utsträckning, antingen i samband med syn, vid undersökning på platsen eller vid mer informella besök. En förändrad organisation får under inga förhållanden innebära att fastighetsdomstolen på grund av långa avstånd avstår från att besöka fastigheten trots att skäl talar för besök. En organisation som leder till sådana effekter måste anses som mycket olycklig såväl ur ett rättssäkerhetsperspektiv som utifrån domstolens legitimitet.

Fastighetsdomstolarna håller syn i ungefär vart femte fastighetsmål, dvs. i ungefär 200 mål om året. Rättens resande i fastighetsmålen kommer att bli mer omfattande om man får en organisation med färre fastighetsdomstolar. Detta kommer att innebära ökade effektivitetsförluster. Det kommer naturligtvis också att innebära ökade kostnader för resor. Det finns dock ett antal åtgärder som kan vidtas för att reducera effektivitetsförlusterna. Man kan t.ex. samla mål och ärenden som berör ett antal närliggande orter till särskilda sammanträdes- och besiktningss dagar.

Den reform av fastighetsdomstolarna som föreslås bygger enligt rapporten i första hand inte på ekonomiska överväganden. Övergångsvis kan reformen innebära ökade kostnader medan de i ett längre perspektiv beräknas bli lägre i jämförelse med dagens organisation. Reformen bör leda till att domstolarna får en effektivare organisation med högre kvalitet och rättssäkerhet. Av nuvarande 25 fastighetsdomstolar är det bara två, nämligen Stockholm och Göteborg, som har ett målunderlag som räknat i årsarbetskrafter kräver hela tjänster i form av kanslipersonal och domare. Detta innebär i sin tur att det på kort sikt, bortsett från vad som gäller beträffande Göteborg i modell 1, inte går att minska antalet anställda vid de fastighetsdomstolar vars mål flyttas till en annan domstol. Däremot kan det enligt rapporten i många fall bli aktuellt med resursförstärkning på domstolar som får ett större målunderlag. Hur många nyanställningar som behövs är svårt att uppskatta eftersom det är många faktorer som måste beaktas.

Bland dessa kan enligt Domstolsverket nämnas resultatet av PBL-utredningen, hur organisationen på domstolarna ser ut vid tidpunkten för genomförandet, vilken kompetens som kommer att krävas och hur måltillströmningen ser ut.

8.2 Överväganden och förslag

8.2.1 Samlokalisering

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att fastighetsdomstolarna läggs samman med miljödomstolarna. De nya domstolarna får den lokalisering och de domkretsar som föreslagits i utredningens delbetänkande SOU 2008:31. Alla överklaganden i fastighetsmål ska prövas av Miljööverdomstolen.

Utredningens förslag angående handläggningen av A-verksamheter och vattenverksamheter innebär att miljödomstolarna inte kommer att handlägga några ansökningar om sådana verksamheter i första instans. I stället för ansökningsmål kommer miljödomstolarna att handlägga överklaganden enligt PBL och enligt miljöbalken samt sådana mål, nästan uteslutande ersättningsmål av olika slag, i vilka talan väcks vid en miljödomstol genom stämning. På motsvarande sätt kan målen vid fastighetsdomstolarna indelas i fastighetsbildningsmålen, vilka inleds vid fastighetsdomstolarna genom överklagande av lantmäterimyndigheternas beslut och de mål i vilka talan väcks genom stämning vid fastighetsdomstolen. Även de mål som handläggs av fastighetsdomstol som första instans gäller ofta ersättningsfrågor. En gemensam nämnare för förstainstansmålen är att värderingsfrågor ofta avgörs enligt 4 kap. expropriationslagen. Av bakgrundsbeskrivningen och av Domstolsverkets rapport framgår att de olika aktuella lagarna anknyter till varandra även på flera andra sätt. I och för sig är det numera inte ovanligt att tingsrätterna prövar överklaganden av förvaltningsmyndigheternas beslut. Det gäller då i allmänhet ärenden där reglerna i ärendelagen, med vissa kompletterande bestämmelser i de särskilda lagarna som reglerar sakförhållandena, är tillräckliga för att styra handläggningen. När det gäller å ena sidan fastighetsbildningsmålen och å andra sidan de överklagade målen enligt PBL och miljöbalken gäller visserligen olika handläggningsregler. I praktiken är det dock inga större skillnader i handläggningen. Gemensamt är att förfarandet i

stor utsträckning är skriftligt, att avgörandet förhållandevis ofta föregås av syn på stället och att förutom parterna ofta andra sakägare är berörda och har talerätt. Dessa förhållanden utgör en god grund när en samorganisation övervägs. Domstolsverket har i sin rapport tagit fram ytterligare argument av allmän domstolspolitisk natur för en samorganisation. Utredningen har i dessa avseenden ingen annan uppfattning än Domstolsverket. Enligt utredningens mening har Domstolsverket på ett övertygande sätt argumenterat för behovet av ett bredare beredningsstöd i de mål som handläggs vid fastighetsdomstolarna. Detta gäller särskilt fastighetsbildningsmålen som liksom de flesta miljömålen och PBL-målen överklagas till domstolen. Domstolsverkets rapport har, med något enstaka undantag, tagits väl emot av de berörda domstolarna. Utredningen har vid sammanträffanden i olika sammanhang med företrädare för domstolarna mött samma inställning. Utredningen kan därför sammanfattningsvis inte se något skäl att frånga Domstolsverkets förslag om en långtgående samorganisation mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

Enligt två av de alternativ som Domstolsverket presenterade skulle fastighetsdomstolarna vid vissa tingsrätter inte samorganiseras med miljödomstolarna. Domstolsverket har dock inte haft anledning att ta ställning till miljödomstolarnas framtida organisation.

Samorganisationen och samlokaliseringen av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna kan ske på olika sätt. Det går att förena det alternativ när det gäller fastighetsdomstolarna som Domstolsverket har prefererat i sin rapport med utredningens förslag i det andra delbetänkandet om miljödomstolarna. Med en sådan lösning skulle det finnas fastighetsdomstolar, förutom vid de fem tingsrätter som har miljödomstolar, vid tingsrätterna i Malmö och Göteborg. Detta alternativ, som bygger på att det bör finnas en fastighetsdomstol i varje storstad, torde vara klart fördelaktigt jämfört med nuvarande ordning. Alternativet tar i stor utsträckning vara på möjligheterna till specialisering. Budgetmässigt förefaller det vara en enkel lösning. Med en sådan lokalisering av fastighetsdomstolarna ligger det nära till hands att för dessa domstolar behålla nuvarande handläggningsregler. En samordning som ändå medför ett annat antal fastighetsdomstolar än miljödomstolar ger också anledning att överväga att behålla den nuvarande instansordningen. Fastighetsdomstolens avgöranden

skulle då överklagas till hovrätterna inom vars område domstolarna är belägna. Det skulle innebära att Hovrätten för Västra Sverige skulle stå som mottagare av överklaganden från två fastighetsdomstolar samt övriga hovrätter som mottagare av överklagandena från vardera en fastighetsdomstol. Den nu behandlade lösningen skulle också medföra att miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna skulle skilja sig åt i fråga om domkretsindelningen. För fastighetsdomstolarna i Göteborg och Malmö samt i viss mån för fastighetsdomstolarna i Vänersborg och Växjö skulle domkretsindelningen inte följa indelningen i vattenavrinningsområden. För de andra fastighetsdomstolarna skulle fastighetsdomstolarnas domkretsar följa vattenavrinningsområdena om inte miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna skulle ha olika domkretsar. I vart fall är denna lösning mindre olämplig än det tredje alternativet enligt rapporten, att även fastighetsdomstolen vid Falu tingsrätt skulle finnas kvar. Den fastighetsdomstolen har inte större måltillströmning än någon annan fastighetsdomstol med jämförbart upptagningsområde. Det av Domstolsverket förordade alternativet innebär att två av fastighetsdomstolarna skulle vara placerade förhållandevis nära varandra. Det gäller domstolarna i Vänersborg och Göteborg. Ett sådant förslag är enligt utredningens mening svårt att motivera.

För att utveckla domstolarnas verksamhet är det klart gynnsammare att det inte finns någon fastighetsdomstol som ligger utanför miljödomstolsorganisationen. Förutsättningarna för specialisering ökar om det finns miljömål, PBL-mål och fastighetsmål i samma domstol. Den utveckling av beredningsorganisationen som Domstolsverket förordar och som redan finns vid miljödomstolarna och även hos länsrätterna när dessa handlägger PBL-mål är lättare att genomföra i de samordnade domstolarna. Enligt utredningens mening bör det därför inte finnas fler än fem samordnade domstolar. Utredningen har i det andra delbetänkandet angett varför miljödomstolarna bör behålla sin nuvarande lokalisering. Att samorganisationen ska omfatta även fastighetsdomstolarna leder inte till någon annan bedömning.

Förslaget innebär i princip följande förflyttningar.

- Fastighetsdomstolen vid Luleå tingsrätt förs till miljödomstolen vid Umeå tingsrätt.

- Fastighetsdomstolarna vid Falu tingsrätt, Ångermanlands tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt och Gävle tingsrätt förs till miljödomstolen i Östersund.
- Fastighetsdomstolarna vid Uppsala tingsrätt, Västmanlands tingsrätt, Eskilstuna tingsrätt och Nyköpings tingsrätt förs till miljödomstolen i Nacka.
- Fastighetsdomstolarna vid Göteborgs tingsrätt, Örebro tingsrätt, Värmlands tingsrätt och Mariestads tingsrätt förs till miljödomstolen i Vänersborg.
- Fastighetsdomstolarna vid Linköpings tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Kalmar tingsrätt, Halmstads tingsrätt, Blekinge tingsrätt, Malmö tingsrätt och Gotlands tingsrätt förs till miljödomstolen i Växjö.

Man måste observera att detta är en mycket grov uppskattning. Utredningens förslag är att en fastighets belägenhet ska vara avgörande för domstollhörigheten. Detta innebär sannolikt betydande avvikelser från den nuvarande indelningen, bl.a. vid överlämnandet av ineliggande mål till de nya domstolarna.

När fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna samorganiserar till fem tingsrätter är det naturligt att alla domar och beslut överklagas till Miljööverdomstolen. Vidare bör de beslut som kommer direkt till hovrätterna från arrendenämnderna i fortsättningen överklagas till Svea hovrätt. Det beror på att fastighetsråd kan ingå i hovrätternas sammansättning i sådana mål. Förutom i fastighetsmål är det bara vid överklaganden i arrendemål från arrendenämnderna som fastighetsråd deltar i mål vid hovrätterna.

8.2.2 Undantag från samlokaliseringen

Utredningens förslag: Sådana mål angående fastighetsrättsliga förhållanden som inte kräver medverkan av värderingsteknisk expertis och som har samma karaktär som civilrättsliga tvister i allmänhet bör, på grund av att avståndet till domstolens lokaler ökar, handläggas vid de ordinarie tingsrätterna.

En samlokalisering av domstolarna som utredningen nyss har förespråkats medför för många parter och andra inblandade väsentligt ökade avstånd till domstolarnas lokaler. Konsekvenserna

i detta avseende är förmodligen minst påtagliga i de mål som överklagas till domstolarna. I dessa mål förekommer i allmänhet inte förhandlingar i domstolarnas lokaler. Åtskilliga sådana mål avgörs dessutom på handlingarna. När det gäller överklagade miljömål och PBL-mål finns inget alternativ till miljödomstolarna. Med hänsyn till den tekniska kompetens som krävs för fastighetsbildningsmålen är det självklart att dessa mål ska handläggas vid domstolar där det finns sådan kompetens, det vill säga vid de sammanslagna domstolarna. Någon anledning att ifrågasätta att samtliga grupper av mål som överklagas ska handläggas vid de samlokaliserade domstolarna finns därför inte.

En anledning till att fastighetsdomstolarna inrättades var behovet av medverkan av värderingsteknisk expertis bland domstolarnas ledamöter. Enligt 31 kap. 2 § och 32 kap. 10 och 11 §§ miljöbalken ska reglerna i 4 kap. expropriationslagen tillämpas i många av de ersättningsmål som handläggs enligt miljöbalken. Detsamma gäller i fråga om flertalet av de mål som handläggs vid fastighetsdomstolarna och som omfattas av redogörelsen för fastighetsmål i bilaga 11. I några fall föreskriver dock lagtexten inte en tillämpning av expropriationslagens bestämmelser. I dessa fall torde dessutom förhandling i domstolens lokaler och annan handläggning som i vanliga tvistemål förekomma. Det blir för många avsevärt större avstånd till domstolslokalerna om miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna samlokaliseras. Därför finns det, med hänsyn till det krav på tillgänglighet som gäller för domstolsorganisationen, starka skäl för att sådana mål handläggs av de vanliga tingsrätterna. Som framgår av avsnitt 8.1.5 finns det åtskilliga fastighetsrättsliga måltyper som handläggs av sådana domstolar. I 10 kap. 10 § rättegångsbalken finns det regler om s.k. fastighetsforum. Som närmare beskrivits i avsnitt 8.1.4 har redan tidigare övervägts att flytta sådana arrendemål som enligt 8 kap. 32 § jordabalken handläggs av fastighetsdomstol till de vanliga tingsrätterna. Utöver vad som återges som grund för ett sådant förslag i avsnitt 8.1.4 kan följande anföras. De ifrågavarande målen har stora likheter med ordinära tvistemål, närmast hyresmål och andra mål om nyttjanderätt till fast egendom. De grunder som åberopas av käranden i sådana nyttjanderättsmål kan hänföra sig till skriftliga avtal men detta är inte ett formkrav när det gäller nyttjanderätt i allmänhet enligt 7 kap. jordabalken eller hyresavtal enligt 12 kap. jordabalken. När det gäller arrende krävs skriftligt avtal för jordbruksarrende, bostadsarrende och anläggningsarrende.

Däremot kan enligt 8 kap. 3 § första stycket jordabalken muntligt avtal träffas om lägenhetsarrende även om skriftlig form kan anses vara huvudregeln. En vanlig form av lägenhetsarrende är avtal om nyttjanderätt till enskilt vatten för anläggningsplats för fritidsbåtar eller för fiskodling. Ett betydande antal nyttjanderättsavtal avseende fast egendom mellan privatpersoner ingås alltså i muntlig form. Det ligger i sakens natur att tvister angående sådana avtal, som i de flesta fall torde avse utebliven betalning, lämpligen handläggs av de vanliga tingsrätterna. Naturligtvis förekommer i många fall också skriftliga avtal. Inte sällan väcker dessa avtal – om de upprättats av privatpersoner – och de tvister avtalen ger upphov till, svårlösta frågor om till vilken avtalskategori enligt jordabalken som ett avtal är att hänföra. I dessa situationer försvårar ofta de indispositiva reglerna om forum i 10 kap. rättegångsbalken handläggningen av rättegången. Om en vanlig tingsrätt vid den slutliga tolkningen av ett avtal kommer fram till att detta är ett arrendeavtal måste domstolen avbryta handläggningen, i vilket skede av rättegången det vara må. Det är inte ens tillåtet att stadfästa en förlikning. Det skulle förmodligen underlätta för domstolarna i många fall att inte behöva tänka på forumreglerna i dessa tvister. Därför finns det starka skäl för att de vanliga tingsrätterna ska handlägga dessa mål. Detta gäller särskilt när de enligt gällande forumregler behöriga domstolarnas antal minskar väsentligt genom att fastighetsdomstolarna läggs samman med miljödomstolarna. Utredningen föreslår därför att de vanliga domstolarna ska handlägga dessa arrendemål. Motsvarande resonemang gäller sådana mål som enligt 17 § lagen (1957:390) om fiskearrenden ska handläggas av fastighetsdomstol.

En annan sorts mål där reglerna i 4 kap. expropriationslagen inte ska tillämpas är mål om klander av stämmobeslut enligt 46 och 53 §§ lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter samt mål om skadeståndsskyldighet enligt 54 § samma lag. Dessa mål är av rent förmögenhetsrättslig karaktär. Klanderfallen gäller mest stämmans beslut om uttaxering av bidrag med åtföljande betalningstvist. Även när tvisten rör tolkning av ett anläggningsbeslut är ett klander av stämmobeslut av sådan karaktär att målet väl lämpar sig för avgörande av en vanlig tingsrätt (se Högsta domstolen mål nr T 4486-07). I fråga om skadeståndsmålen finns i nyssnämnda 54 § en hänvisning till 13 kap. lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Det är mål av associationsrättslig natur. Vid en omläggning som den aktuella till ett färre antal domstolar

finns det starka skäl för att de angivna målen enligt samfällighetslagen handläggs vid de vanliga tingsrätterna.

Ytterligare en målkategori bör övervägas i detta sammanhang. Det är mål om inlösen enligt jordförvärvslagen (1979:230). Vid prövning av fråga om inlösen är det pris som parterna avtalat utgångspunkt för bedömningen. Det avtalade priset kan frångås vid en skälighetsbedömning. Bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen är inte tillämpliga. En motsvarande bestämmelse om inlösen finns i förköpslagen (1967:868). Talan om inlösen enligt 14 § förköpslagen ska väckas vid en vanlig tingsrätt. Det finns inte anledning att ha en annan forumbestämmelse när det gäller inlösen enligt jordförvärvslagen.

I och för sig kan övervägas att mål enligt flera lagar än vad som nyss har föreslagits ska handläggas vid de vanliga tingsrätterna. Utredningen anser dock att det ovan redovisade förslaget är lämpligt med tanke främst på hur ofta målen förekommer.

9 Principer för processregler för samorganiserade fastighetsdomstolar och miljödomstolar

9.1 Gällande ordning

9.1.1 Inledning

I detta betänkande har utredningen hittills övervägt och lämnat förslag om

- Prövningsmyndigheternas uppgifter, antal och lokalisering
- Prövningsmyndigheternas organisation
- Prövningen av civilrättsliga frågor
- Förfarandereglerna för de nya prövningsmyndigheterna
- Samorganisation av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna

Det återstår att behandla de processuella regler som till följd av en förändrad instansordning samt samorganisationen av fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna ska gälla för de nya domstolarna.

Utredningsdirektivens föreskrifter om redovisningstidpunkter har fått den konsekvensen att utredningen lämnar förslag i processuella frågor i två betänkanden utom i detta. De processuella frågorna har delvis behandlats i utredningens delbetänkanden *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111) och *Miljödomstolarna – domkretsar, lokalisering, handläggningsregler* (SOU 2008:31). Dessa betänkanden har remissbehandlats. Som redan inledningsvis anförts har remissbehandlingen inte gett anledning till ändring av tidigare ställningstaganden. Till stor del upptogs övervägandena i det andra delbetänkandet av frågan om ärendelagen i stället för förvaltningsprocesslagen bör vara den grundläggande processlagen vid

handläggningen av överklaganden. Under utredningens gång har emellertid motståndet mot ärendelagen blivit allt tydligare. Även om redovisningen av gällande rätt och vissa överväganden i det andra delbetänkandet har relevans också i detta sammanhang medför detta att utredningen vad gäller innehållet i ärendelagen och närmare överväganden angående den lagen i första hand hänvisar till framställningen i det andra delbetänkandet. I frågor som gäller miljödomstolarnas domkretsar och lokalisering hänvisas också till det andra delbetänkandet.

Redovisningen av gällande rätt i detta betänkande är en förkortad version av framställningen i det andra delbetänkandet med sikte främst på de frågor som nu är aktuella. Även redogörelser för överväganden i tidigare betänkanden har förkortats eftersom de i vissa avseenden inte längre är relevanta. För fullständiga texter hänvisas till nyssnämnda betänkanden.

9.1.2 Jämförelser mellan olika processlagar

Rättegångsbalken innehåller bortemot 800 paragrafer och ska tillämpas i samtliga instanser i de allmänna domstolarna. Förvaltningsprocesslagen upptar ett 50-tal paragrafer. Lagen gäller såväl mål som överklagas till en förvaltningsdomstol som mål som inleds genom att talan väcks i domstolen.

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

Domstolsutredningen föreslog i betänkandet *Domstolarna inför 2000-talet- arbetsuppgifter och förfaranderegler* (SOU 1991:106) en

ny processlag som skulle ersätta både förvaltningsprocesslagen och 1946 års ärendelag. Lagen skulle alltså gälla såväl i allmän domstol som i förvaltningsdomstol. Lagförslaget var i väsentliga delar byggt på förvaltningsprocesslagen. Ett av skälen till förslaget var att förvaltningsprocesslagen ansågs ofullkomlig i vissa hänseenden. Ett annat skäl var att den primära prövningen av många sådana ärenden, för vilka 1946 års ärendelag avsetts, var på väg att flyttas från tingsrätterna till förvaltningsmyndigheter och att det behövdes en förfarandelag som i motsats till den lagen och till rättegångsbalken passade även för fall där myndighetens beslut överklagades till tingsrätten. På grund av remisskritik kom Domstolsutredningens förslag inte att genomföras. I stället infördes för de allmänna domstolarna 1996 en ny ärendelag som i de flesta viktiga hänseendena hade förvaltningsprocesslagen som förebild. Det finns därför väsentliga likheter men också en hel del skillnader mellan förvaltningsprocesslagen och ärendelagen. Båda lagarna innehåller en relativt fullständig reglering av förfarandet från det att målet eller ärendet inletts vid domstolen till dess att det slutligt har avgjorts. Båda lagarna reglerar såväl mål som överklagas till domstolen som mål som inleds där. I båda lagarna sker regleringen i viss utsträckning genom hänvisningar till rättegångsbalken. För båda lagarna gäller dessutom att balken kan vara analogt tillämplig i en fråga som inte fått en uttrycklig reglering. Om det i annan lagstiftning finns en avvikande processuell bestämmelse för viss måltyp gäller för båda lagarna alltid den bestämmelsen som *lex specialis* (2 § FPL, 2 § ÄL). Båda lagarna bygger på att ersättning inte ska utgå för rättegångskostnader, varför reglerna om ombud och rättegångskostnader är summariska i de båda lagarna, 48 och 49 §§ förvaltningsprocesslagen samt 47 § ärendelagen. Med hänsyn till de förekommande målens och ärendenas art och natur är det uppenbart att handläggningen enligt ärendelagen liksom enligt förvaltningsprocesslagen i de allra flesta fall måste vara rent skriftlig (prop. 1995/96:115 s. 77).

Förvaltningsprocesslagen avser rättskipning i Regeringsrätten, kammarrätt och länsrätt (1 § FPL). Ärendelagen innehåller genom hänvisningar till rättegångsbalken en reglering av frågor om domstolarna, deras sammansättning, omröstning och jäv (3 § ÄL). Motsvarande bestämmelser för förvaltningsdomstolarna finns inte i förvaltningsprocesslagen utan i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Den lagen gäller inte i en miljödomstol. I

miljöbalken finns i stället särskilda bestämmelser om miljödomstolarnas sammansättning.

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, är enligt båda lagarna förvaltningsmyndigheten motpart till den enskilde sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen (7 a § FPL, 11 § ÄL). När en enskild överklagar ett beslut av en miljöprövningsdelegation är länsstyrelsen den enskildes motpart i miljödomstolen. I fastighetsbildningsmål har lantmäterimyndigheten ingen partsställning i fastighetsdomstolen. Endast förvaltningsprocesslagen preciserar bestämmelsen till att gälla den myndighet som först beslutade i saken.

När det gäller särskilda rättsmedel mot ett avgörande kan skillnaderna mellan förvaltningsprocesslagen och ärendelagen förefalla betydande. Förvaltningsprocesslagen har nämligen vid sidan av reglerna i 11 kap. 11 § regeringsformen endast mycket allmänt hållna regler om resning (37 b § FPL), medan ärendelagen hänvisar till rättegångsbalkens mer fullständiga regler om resning i tvistemål, domvillocklagen och återställande av försutten tid med en tilläggsregel som ger en allmän möjlighet till resning vid synnerliga skäl (42 § ÄL). I praktiken torde dock skillnaderna sakligt sett vara ganska små. De fall som i allmän domstol enligt ärendelagen och rättegångsbalken behandlas som domvillofall behandlas i förvaltningsdomstol som resningsfall. I sista instans är det alltid Högsta domstolen som beslutar i ett extraordinärt fall, när en domstol som är inordnad i den allmänna domstolsorganisationen är högsta instans för det mål eller ärende som det gäller (11 kap. 11 § regeringsformen). Detta gäller alltså oavsett vilken processlag som tillämpats i det grundläggande målet eller ärendet.

9.1.3 Den nuvarande processordningen i miljödomstolarna

Bestämmelser om vilka processlagar som ska tillämpas i miljödomstolarna finns i miljöbalken. Huvudregeln är att rättegångsbalkens tvistemålsbestämmelser tillämpas, om inte annat följer av miljöbalken eller annan lag (20 kap. 3 § första stycket MB). Vid handläggning av ärenden tillämpas ärendelagen liksom i tingsrätterna i övrigt. I 5 § förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter finns dock särskilda regler bl.a. om miljödomstolens sammansättning i ärenden om ersättning enligt förordningen. I de mål som kommer till en miljödomstol genom överklagande och vid

prövning av utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet tillämpas förvaltningsprocesslagen (20 kap. 3 § andra stycket MB). I förarbetena till miljöbalken angavs att förvaltningsprocesslagen är ett något enklare och friare förfarande som är anpassat till överprövning av ärenden som prövats av förvaltningsmyndighet. Förvaltningsprocesslagen ansågs dessutom till skillnad från rättegångsbalken vara särskilt anpassad för ärenden som prövats av förvaltningsmyndighet. För överprövningen av sådana ärenden ansågs rättegångsbalken passa mindre väl (prop. 1997/98:45 del 1 s. 459). Det kan i sammanhanget nämnas att förslaget till miljöbalken föredrogs i lagrådet våren 1997 inför samma sammansättning som hösten 1995 fått lagrådsremissen till ärendelagen för sig föredragen. Lagrådet hade inga synpunkter på att förvaltningsprocesslagen och inte ärendelagen förordades som processlag för mål som inleddes genom överklagande till miljödomstolen.

Det finns i 20–25 kap. miljöbalken ett stort antal processuella särbestämmelser för handläggningen i miljödomstol i första instans av mål enligt miljöbalken. Många av dessa bestämmelser behöver i fortsättningen, som framgår av avsnitt 7.2, gälla för handläggningen i de förvaltningsmyndigheter som enligt utredningens direktiv ska företa den primära prövningen av tillståndsfrågorna. Andra särbestämmelser behöver även i fortsättningen, ibland med viss justering, gälla för handläggningen i miljödomstolarna och detta oavsett vilken processlag som görs tillämplig för miljödomstolarna.

9.1.4 Den nuvarande processordningen i fastighetsdomstolarna

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

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

I många fall inleds ett mål vid en fastighetsdomstol genom att en part väcker talan genom en stämningsansökan. Detta gäller t.ex. målen enligt expropriationslagen. De särskilda bestämmelserna i 5 kap. expropriationslagen om rättegången i expropriationsmål, vilka genom hänvisningar i många andra lagar som tillämpas av fastighetsdomstol har stor betydelse för fastighetsmålen, aktualiseras därför i huvudsak i de mål där fastighetsdomstol dömer som första instans. Enligt fastighetsbildningslagen sker den primära prövningen hos en lantmäterimyndighet vars beslut enligt 15 kap. fastighetsbildningslagen i allmänhet kan överklagas till en fastighetsdomstol. Omfattande bestämmelser om förfarandet i överklagade mål vid fastighetsdomstolen finns i 16 kap. samma lag. För processen i hovrätt och Högsta domstolen finns bestämmelser i 17 och 18 kap. Bestämmelserna bygger på att rättegångsbalken ska tillämpas trots att målet vid den första domstolsinstansen inleds genom ett överklagande, vilket är naturligt med tanke på att fastighetsbildningslagen tillkom innan det ännu fanns någon annan grundläggande processlag som var praktiskt tillämpbar. Bestämmelserna utgör särbestämmelser i förhållande till rättegångsbalkens bestämmelser och gäller enligt principen om *lex specialis*. Lagstiftningen synes ha utformats utifrån att fastighetsdomstolen vid ett överklagande dit närmast skulle vara att i processuellt hänseende likställa med en hovrätt och detta trots att fastighetsdomstolen utgörs av en tingsrätt (se t.ex. NJA II 1970 s. 465).

Bestämmelserna i 16 kap. fastighetsbildningslagen ger en relativt fullständig reglering av prövningen av ett överklagande. Av reglerna i 16 kap. fastighetsbildningslagen ska här nämnas 4 och 5 §§ som innebär att målet normalt ska avgöras efter en huvudförhandling till vilken sakägarna kallas. Enligt 16 kap. 8 § får domstolen dock avgöra målet utan huvudförhandling, om en sådan kan antas sakna betydelse för prövningen samt sakägare eller företrädare för allmänt intresse inte begärt en sådan förhandling. Vid överklagande av vissa slags beslut av lantmäterimyndigheten, främst vissa pro-

cessuella sådana, eller om domstolen finner uppenbart att talan är ogrundad, får målet alltid avgöras på handlingarna. Reglerna ger därmed inte parterna helt och hållet samma rätt till muntlighet som reglerna i t.ex. ärendelagen och förvaltningsprocesslagen. Enligt 16 kap. 10 § fastighetsbildningslagen sker domstolens avgörande av saken genom utslag och inte som enligt rättegångsbalken och vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen genom dom. Enligt 16 kap. 10 § gäller att utslaget ska grundas på vad som förekommit vid syn eller annan förhandling och vad handlingarna innehåller i övrigt. Därmed är den förhandling som ska hållas endast till sin beteckning en huvudförhandling i processrättslig mening. Sakligt sett har förhandlingen samma karaktär som en förhandling enligt ärendelagen eller förvaltningsprocesslagen. I 16 kap. 14 och 14 a §§ fastighetsbildningslagen finns regler om ansvar för processkostnaderna. Huvudregeln är att fastighetsdomstolen, efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna, får besluta att en sakägare som förlorar målet ska ersätta en annan sakägare dennes kostnader. Detta liknar den ordning som i tvistemål tillämpades enligt gamla rättegångsbalken. Det allmänna kan inte tillerkännas ersättning för sina kostnader, men en sakägare kan vid synnerliga skäl få ersättning av det allmänna för sina kostnader.

9.1.5 Utredningens överväganden i delbetänkandet SOU 2008:31

Med de förslag som utredningen enligt direktiven ska lägga fram tillförs miljödomstolarna ytterligare stora målgrupper. Det gäller framför allt målen enligt PBL där kommuner och förvaltningsmyndigheter har att företa den primära prövningen och myndighetsbesluten ska kunna överklagas till en miljödomstol. De stora förändringar som utredningen har att överväga när det gäller målsammansättningen i miljödomstolarna och sättet för inledande av ett mål påkallar således en genomgripande översyn av handläggningsreglerna. Om det blir en fullständig integrering mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna, kommer de nya domstolarna att få handlägga de mål som för närvarande ankommer på dem enligt miljöbalken, mål enligt PBL, vilket utredningen föreslagit i det första delbetänkandet, samt de fastighetsmål enligt ett trettiotal lagar som för närvarande handläggs vid fastighetsdomstolarna. För handläggningen av dessa mål kommer det att

krävas en rad särskilda regler med undantag från de allmänna processlagarna. Processregler för tillämpningen av så många lagar bör inte ingå i miljöbalken. Som jämförelse kan nämnas att en särskild processlag ansågs erforderlig när fastighetsdomstolarna inrättades, trots att man då endast förutsåg att tre måltyper skulle handläggas av dessa domstolar, nämligen fastighetsbildningsmål, expropriationsmål och miljöskademål (se NJA II 1969 s. 467). Målet för utredningens fortsatta arbete bör därför vara att de särskilda bestämmelser som behövs för domstolarnas handläggning av miljömålen, PBL-målen och fastighetsmålen införs i en ny lag.

Rättegångsbalken

För tingsrätterna gäller primärt rättegångsbalken som tillämplig processlag, medan ärendelagen fungerar som ett komplement. Rättegångsbalken innehåller visserligen inga regler som är anpassade till att prövningen i en domstol i första instans inleds genom ett överklagande. Ändå är det naturligt att först överväga om rättegångsbalken kan vara den grundläggande processlagen för miljödomstolarna i överklagade ärenden såsom fallet är vid fastighetsdomstolarnas handläggning av överklagade fastighetsbildningsärenden. En tillämpning av rättegångsbalken och dess huvudförhandlingsprincip är särskilt ändamålsenlig i dispositiva tvistemål och brottmål som innehåller bevisfrågor. Det handlar i sådana mål regelmässigt om bevisning rörande något som har hänt i förfluten tid. Sådan bevisning är ofta svår att bedöma, särskilt om den är av muntligt slag, t.ex. om det är fråga om iakttagelser av flera personer av ett visst händelseförlopp om vilket ofta uppgift står mot uppgift. Den koncentrerade huvudförhandling som normalt ska hållas enligt rättegångsbalken ger garantier för att domstolen får förutsättningar för att väga samman förekommande bevis. Till detta kommer att i dispositiva tvistemål den allmänna civilrättens komplexitet medför att grunderna för ett anspråk eller ett bestridande ofta kan konstrueras på många alternativa sätt. Ett slutligt klarläggande av parternas ståndpunkter i sådana mål kräver nästan alltid en muntlig förhandling. Genom att domstolen i ett dispositivt tvistemål inte har rätt att döma på grunder som inte har åberopats vid huvudförhandlingen är en part skyddad mot att för målets utgång avgörande grunder ligger dolda i till domstolen ingivna skrivelser. Särskilt för brottmålen del kan tilläggas att huvudförhand-

lingsprincipen i vissa fall kan ge de bästa förutsättningarna för en offentlig kontroll av dömandet. Rättegångsbalken är visserligen lämplig som grundläggande processlag vid handläggningen av ersättningsanspråk när prövningen sker fristående från handläggningen av en tillståndsfråga, eftersom det i sådana fall är fråga om rättegångar som ligger nära de dispositiva tvistemålen.

När det gäller tillståndsfrågor har skälen för att tillämpa rättegångsbalken aldrig varit lika starka. Signifikativt är att det i miljöbalken har gjorts så många djupa ingrepp i rättegångsbalkens grundläggande principer att förfarandet knappast företer några egentliga skillnader i förhållande till en process enligt förvaltningsprocesslagen eller ärendelagen. Givetvis är ändå ett muntligt förfarande ofta till nytta även i mål där bevisupptagning av nyss angivet slag inte äger rum. Det gäller särskilt i stora och komplicerade mål där ett muntligt förfarande är ägnat att snabbt och enkelt undanröja risken för att en parts talan inte uppfattas på rätt sätt.

Rättegångsbalken, men inte övriga processlagar, innehåller en detaljerad reglering av processrättsliga frågor vilka i vissa fall aldrig blir aktuella i ett mål angående en tillståndsfråga i en miljödomstol eller i en fastighetsdomstol eller vilka kanske till och med behöver för åtminstone vissa situationer regleras på ett delvis annat sätt än enligt rättegångsbalken. Det gäller i första hand åtskilliga regler i 42–44 kap. rättegångsbalken om förberedelse, huvudförhandling och följderna av utevaro från ett sammanträde. Det gäller också åtskilliga processrättsliga institut, t.ex. rätten till taleändring (13 kap. 3 § RB), partssuccession (13 kap. 7 § RB), förening av mål, (14 kap. 1–6 §§ RB) intervention (14 kap. 9–11 §§ RB), säkerhetsåtgärder (15 kap. RB), processmaterialet (17 kap. 2 § RB), rättens bundenhet vid yrkande (17 kap. 3 § RB) och rättegångskostnader (18 kap. RB). Övervägande skäl får mot den nu angivna bakgrunden anses tala emot att man för handläggningen i miljödomstolarna låter rättegångsbalken vara den grundläggande processlagen för sådana fall där ett myndighetsbeslut har överklagats till domstolen. Miljödomstolen kommer dock även i fortsättningen att som första instans pröva bl.a. åtskilliga med tillståndsfrågorna sammanhängande frågor om enskildas rätt till ersättning av andra enskilda. Även åtskilliga fastighetsmål ska prövas av de framtida miljödomstolarna som första instans. Den typen av ersättningsfrågor har i våra domstolar av hävd nästan undantagslöst behandlats enligt rättegångsbalkens regler och detta

oavsett domstolstyp. Det finns ingen anledning att nu ändra på det förhållandet. Rättegångsbalken bör alltså fortfarande vara tillämplig i de mål där miljödomstolen är första instans.

Förvaltningsprocesslagen och ärendelagen

Det bör enligt utredningens direktiv krävas relativt starka skäl för att låta en processordning som inte är avsedd för tingsrätterna gälla för vissa mål i miljödomstolarna. Bestämmelserna i ärendelagen ger i flera avseenden lika lämpliga lösningar som en tillämpning av förvaltningsprocesslagen. Ärendelagen är dessutom en processlag, som i motsats till förvaltningsprocesslagen systematiskt och terminologiskt är anpassad till vad som i allmänhet gäller inom den allmänna domstolsorganisationen. I de fall där en myndighets avgörande överklagas till en miljödomstol bör således utgångspunkten vara att de handläggningsregler som gäller för de allmänna domstolarna ska vara tillämpliga i den mån det inte i miljöbalken ges särbestämmelser. Miljödomstolarna och Miljööverdomstolen är inordnade i den allmänna domstolsorganisationen och kommer även i fortsättningen att vara det. Det ligger därför nära till hands att mål och ärenden i en domstol som är inordnad på det sättet handläggs enligt processlagar som är anpassade för de allmänna domstolarna. Den ärendelag som nu gäller är mer lämpad vid prövning av överklagade beslut än 1946 års ärendelag. Även om man för miljödomstolarnas del skulle välja ärendelagen som tillämplig processlag i stället för förvaltningsprocesslagen måste dock särskilda bestämmelser införas om miljödomstolarnas handläggning av mål och ärenden. Valet av processordning kan också ha betydelse för att skapa förutsättningar för en god prejudikatbildning. Detta är viktigt för PBL-målen, eftersom behovet av vägledande avgöranden har visat sig vara särskilt stort på det området. I utredningens första delbetänkande har inte föreslagits någon ändring av den föreskrift i 23 kap. 8 § miljöbalken enligt vilken talan inte får föras mot ett avgörande av Miljööverdomstolen i ett mål som har överklagats till en miljödomstol. Utredningen har i stället föreslagit att Miljööverdomstolen i principiellt viktiga mål ska kunna ha en förstärkt sammansättning men återkommer till frågan i det kommande arbetet. Med hänsyn till de aktuella målens offentlighetsrättsliga karaktär och då det inte har framkommit att det varit förenat med några praktiska svårigheter för miljödomstolarna

att tillämpa förvaltningsprocesslagen är det angeläget att i allt väsentligt i praktiken behålla det förfarande som för närvarande förekommer i miljödomstolarna. Särskilt viktigt är det att en ny processordning inte ger domstolarna anledning att tveka om sin officialprövningsskyldighet i förhållande till viktiga regler i miljöbalken angående miljöhänsyn. Behovet av undantagsregler vid en övergång från förvaltningsprocesslagen till ärendelagen är påtagligt. Enligt utredningens direktiv talar starka skäl för att miljödomstolarna ska tillämpa ärendelagen i överklagade mål. Utredningen har lämnat en redogörelse för likheter och skillnader mellan ärendelagen och förvaltningsprocesslagen. Några av de skillnader som utredningen konstaterat har sådan betydelse för miljödomstolarnas verksamhet att en övergång från förvaltningsprocesslagen till ärendelagen under alla förhållanden måste förenas med undantagsregler i förhållande till vad som föreskrivs i ärendelagen. Här följer en preliminär bedömning av vilka undantagsregler som skulle behövas.

Det bör vara tydligt att miljödomstolarna har en generell officialprövningsskyldighet. Därför skulle det behöva föreskrivas att rätten ska tillse att utredningen blir så omfattande som målets beskaffenhet kräver. Rätten skulle också behöva ges en uttrycklig befogenhet att anvisa hur utredningen bör kompletteras och avvisa onödig utredning samt att inhämta yttrande från förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken (jfr 8 och 13 §§ FPL). Ärendelagens och förvaltningsprocesslagens regler om muntlig förhandling och syn uppvisar sådana skillnader att det även i denna del skulle behövas en särreglering. Det skulle således behövas en särskild regel om att muntlig förhandling eller syn ska hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen eller synen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det (jfr 9 § tredje stycket och 23 § FPL). De regler om ersättning till vittnen och sakkunniga som finns i förvaltningsprocesslagen skulle också såsom undantagsregler från ärendelagen behöva överföras till miljöbalken. Som 34 § ärendelagen är utformad skulle den ge möjlighet för miljödomstolen att i ett mål om utdömande av vite eller uttag av tilläggsavgift ompröva sitt beslut eftersom sådana mål enligt förslagen i utredningens första betänkande ska handläggas enligt samma regler som till miljödomstolen överklagade mål. Även i detta avseende vore en undantagsregel påkallad. På samma sätt som vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen bör ett avgörande av saken betecknas som dom, medan avgörandena i sådana ärenden

som miljödomstolarna nu handlägger enligt ärendelagen bör betecknas beslut.

De undantagsregler som utredningen ovan har redovisat att det finns ett behov av, kan vid en närmare granskning sannolikt visa sig otillräckliga med hänsyn till de omfattande förändringar av miljödomstolarnas uppgifter som utredningen enligt direktiven ska överväga i det fortsatta arbetet. Den nya instansordningen för mål och ärenden enligt miljöbalken samt samordningen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna kräver i betydande utsträckning överväganden och förslag om nya processuella regler. Naturligtvis är det bäst att utarbeta sådana förslag i ett sammanhang. Redan utredningens hittillsvarande arbete med att jämföra handlägningsreglerna i förvaltningsprocesslagen med dem i ärendelagen i ljuset av behovet av sådana regler i miljödomstolarnas verksamhet har gett den erfarenheten att nya frågeställningar dyker upp efter hand. Risken är uppenbar för att utredningen innan den har kommit in på frågor som rör den nya instansordningen för vissa ärenden enligt miljöbalken och samordningen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna förbiser väsentliga problemställningar. I ett sådant läge skulle utredningen inte kunna undgå kritik för bristande omsorg i lagstiftningsarbetet. Givetvis innebär det dessutom ett visst dubbelarbete att utreda miljödomstolarnas handlägningsregler i två steg. Med hänsyn till de snäva tidsramar som gäller för utredningens uppdrag är dubbelarbete något som bör undvikas. Nya handlägningsregler får vad gäller en övergång till tillämpning av ärendelagen i huvudsak anses ha en principiell snarare än en sakligt motiverad bakgrund eftersom tillämpningen av förvaltningsprocesslagen inte har medfört några särskilda svårigheter i miljödomstolarnas arbete. De regler om handläggningen som slutligt kommer att föreslås medför inte större sakliga förändringar i förhållande till gällande ordning än att de nya handlägningsreglerna kan tillämpas även i de mål som redan finns i miljödomstolarna när de nya reglerna träder i kraft. Det finns därför inga praktiska skäl som talar emot att förvaltningsprocesslagen tillämpas på överklagade mål till dess att slutresultatet av utredningens arbete med processuella frågor föreligger.

Sakligt sett framstår det som mest lämpligt att utredningen i det betänkande där förslag kommer att lämnas om en ny instansordning för A-verksamheter och vattenverksamheter samt om samordning av fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna åter-

kommer med förslag om de regler som behövs för miljödomstolarnas prövning av överklagade mål. De stora förändringar som utredningen har att överväga när det gäller målsammansättningen i miljödomstolarna och sättet för inledande av ett mål påkallar således en genomgripande översyn av handläggningsreglerna. Ett slutligt ställningstagande med förslag till de handläggningsregler som ska gälla för de framtida miljödomstolarna bör enligt utredningens bedömning därför anstå till utredningen av de övriga processuella frågor som ingår i uppdraget. Flertalet av de sakkunniga och experter som deltar i utredningens arbete och som yttrat sig i frågan instämmer i denna uppfattning. I utredningens tilläggsdirektiv ställs kravet att belysa frågan om vilken processordning som ska tillämpas av miljödomstolarna. Däremot kan direktiven inte uppfattas som ett åläggande för utredningen att redan nu föreslå en övergång till ärendelagen om utredningens överväganden leder till ett annat resultat. Utredningens ställningstagande blir därför att inte lägga fram några förslag i detta betänkande till en ändrad processordning för miljödomstolarna i dit överklagade mål.

9.1.6 Remissyttranden

Som framgår av vad som tidigare anförts har utredningen inte tagit ställning när det gäller de processuella reglerna för överklagade mål. Utredningens ställningstagande att skjuta på avgörandet till detta betänkande har fått stöd av remissinstanserna. Ska man döma av yttrandena över utredningens två första delbetänkanden finns det inte stöd för att gå över till en tillämpning av ärendelagen i de nu aktuella målen.

Följande synpunkter har lämnats.

Kammarrätten i Göteborg instämmer i utredarens bedömning att det framstår som lämpligt att avvakta med ny processlag till dess utredningsarbetet är avslutat samt att det tills vidare är ändamålsenligt att i mål enligt PBL tillämpa förvaltningsprocesslagen. PBL-målen uppvisar drag av civilrätt i de fall då enskilda är såväl klagande som motpart men en mer förvaltningsrättslig prägel i de fall då partsställningen utgörs av enskilda med byggnadsnämnd som motpart. Den förvaltningsrättsliga prägelns är särskilt uttalad i planärenden och i de fall då bedömningar enligt 2 kap. PBL är aktuella.

Miljödomstolen och fastighetsdomstolen vid Nacka tingsrätt framhåller att miljödomstolarna tillämpar förvaltningsprocesslagen i de mål som överklagats dit. Det rör sig om mycket varierande måltyper från kommuner, länsstyrelser och andra förvaltningsmyndigheter. Vad som prövas är beslut av dessa myndigheter och beträffande dessa mål fungerar miljödomstolarna i praktiken som de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsprocesslagen är inte, som rättegångsbalken, en genomgripande processreglering. Förvaltningsprocesslagen är till stor del kodifierad praxis som vuxit fram vid överprövning av myndighetsbeslut. Förvaltningsdomstolarnas verksamhet styrs av förvaltningsprocesslagen, men praxis och s.k. förvaltningsrättsliga principer har vid sidan av förvaltningsprocesslagen stor betydelse för olika processuella frågor. Det ska betonas att dessa delar av miljödomstolarnas verksamhet tillhör förvaltningsrätten, och praxis från förvaltningsdomstolarna har alltså stor vikt för de processfrågor som uppkommer i miljödomstolarna. Det ska betonas att om förvaltningsprocesslagen överges som processlag så uppkommer problemet hur dessa frågor ska lösas när processlagen är ärendelagen. I vart fall innebär detta att myndighetsbeslut på miljöområdet inte överprövas i samma ordning som andra förvaltningsbeslut. Förvaltningsprocessen är en etablerad ordning för överprövning av förvaltningsbeslut. Det kan direkt konstateras att ett byte av processlag är en mycket genomgripande reform som kommer att kräva stora utredningsinsatser för att skapa ett fungerande system. Tillämpningen av förvaltningsprocesslagen i miljödomstolarna har inte inneburit några större problem för domstolarna, utan har tvärtom utgjort en väl fungerande processreglering för de överklagade målen. Sammanfattningsvis ställer sig miljödomstolen tveksam till om det är önskvärt eller ens praktiskt möjligt att överge förvaltningsprocesslagen som reglering vid prövningen av de myndighetsbeslut som överklagas till miljödomstolarna.

Miljödomstolen och fastighetsdomstolen vid Växjö tingsrätt anför att det är viktigt att så långt möjligt harmonisera handläggningsreglerna för de olika mål- och ärendetyper som framöver kommer att hanteras av miljödomstolarna. Överklagade mål vid miljödomstolarna har hittills och med gott resultat hanterats enligt förvaltningsprocesslagen. Den lagstiftningen är enkel och ändamålsenlig att tillämpa och ger utrymme för att hantera mål på effektivt och rättssäkert sätt. Miljödomstolen förordar att utredningen framöver koncentrerar sig på en lösning som har sin grund i den

lagstiftningen. Eftersom det kan bli fråga om flera olika typer av mål som kommer att hanteras i miljödomstolarna i framtiden med behov av särlösningar kan en modell vara den som tillämpas i dag med förvaltningsprocesslagen som bas och med utfyllande regler i miljöbalken och annan lagstiftning. En annan väg att gå kan vara att inom ramen för miljöbalken tillskapa de processregler som behövs för handläggningen av mål som överklagas till miljödomstol. Ytterligare ett angreppssätt är att samla samtliga processregler som behövs för att handlägga de överklagade målen i en särskild lag och utmönstra processregler ur miljöbalken.

Det finns enligt *Länsstyrelsen i Jönköpings län* goda skäl för utredningen att inte lämna förslag till handläggningsregler förrän innebörden av miljödomstolarnas utökade uppgifter har klarlagts ytterligare. Länsstyrelsen vill dock redan nu framföra att det utöver principskäl också måste krävas bärande funktionella skäl för att i överklagningsärenden frångå tillämpningen av förvaltningsprocesslagen.

Uppsala universitet erinrar om att frågan om de framtida handläggningsreglerna i miljödomstolarna för de aktuella PBL-målen berörs något i SOU 2008:31 men inte fullständigt. Någon utförligare analys av den kommande handläggningsordningen kan alltså inte göras här. Emellertid finns det skäl att framhålla, att enbart en jämförelse, paragraf för paragraf, mellan förvaltningsprocesslagen och lagen om handläggning av domstolsärenden inte tillfredsställande kan spegla skillnaden mellan ärendehantering i allmän domstol och ett förvaltningsrättsligt förhållningssätt. Skillnaden mellan rättskipning enligt förvaltningsprocesslagen och handläggning av rättsvårdsärenden i domstol utplånas heller inte av en ändring: ”mål enligt ärendelagen”. Framförallt behöver den enskildes ställning belysas bättre. Behovet av syn och tillfälle för parter att framföra muntliga synpunkter i samband därmed är framträdande när det gäller PBL. I förvaltningsrättsliga sammanhang förväntas inte en enskild part behöva uppträda biträdd av rättslig expertis utan det åligger förvaltningsmyndigheten/domstolen att fullt ut tillämpa officialprincipen. Rättshjälpsreglerna är också utformade utifrån det synsättet, varför det är svårt att erhålla rättshjälp. Det vore olyckligt, om ett systemskifte skulle försämra möjligheterna för enskilda att söka sin rätt.

Enligt *Naturvårdsverket* framgår av betänkandet att en övergång till en tillämpning av ärendelagen främst skulle vara principiellt motiverad och knappast innebära någon ändring i sak jämfört med

förvaltningsprocesslagen. Ett antal specialregler skulle dock behöva läggas till i miljöbalken. Det framgår också att miljödomstolarna inte har haft några problem med att tillämpa förvaltningsprocesslagen. Även enligt Naturvårdsverkets uppfattning fungerar förvaltningsprocesslagen bra. Förvaltningsprocesslagen är väl anpassad till den typ av mål som miljömålen utgör, där det t.ex. ofta finns ett stort antal parter. Naturvårdsverket anser därför inte att förvaltningsprocesslagen bör bytas ut mot ärendelagen enbart av det skälet att förvaltningsprocesslagen inte är skriven för tingsrättsorganisationen. Varje måltyp bör handläggas efter den mest lämpade lagstiftningen snarare än att lagstiftningen anpassas efter organisationen av domstolarna (det kan härvid inte uteslutas att ytterligare organisatoriska förändringar genomförs i framtiden). En fortsatt tillämpning av förvaltningsprocesslagen har dessutom den fördelen att det blir samma regler som gäller i större delen av de förvaltningsrättsliga ärenden som överklagas till domstol.

Karlskrona kommun, slutligen, anser att det är viktigt att förvaltningsärenden hanteras enhetligt och förordar därför att man hanterar förvaltningsrättsliga ärenden enligt förvaltningsprocesslagen eftersom den lagen är anpassad till hantering av mål i förvaltningsärenden. I utredningens direktiv anförs att det måste finnas starka skäl för att låta en processlag som ej är avsedd för tingsrätterna gälla för vissa mål i miljödomstolen. Detta resonemang, anser Karlskrona kommun, förstärker kommunens tanke att föra över miljödomstolarna till förvaltningsdomstolarna och där använda sig av förvaltningsprocesslagen vid hanteringen av ärendena.

9.2 Överväganden och förslag

9.2.1 Principiellt ställningstagande

Utredningens förslag: Rättegångsbalken ska i betydande omfattning tillämpas i alla mål som handläggs i de sammanslagna miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. De särskilda processregler som behövs utöver rättegångsbalken samlas i en ny lag som ersätter lagen om domstolar i fastighetsmål. Den nya lagen upptar inte regler om rättegångskostnader. Samtliga överklaganden ska göras hos Miljööverdomstolen.

När det gäller de mål som inleds genom att talan väcks vid en domstol fann utredningen i det andra delbetänkandet att rättegångsbalken bör tillämpas. Det finns inte anledning till något annat ställningstagande när fastighetsdomstolarna ska samlokaliseras med miljödomstolarna. Detta innebär att rättegångsbalken även i fortsättningen blir den grundläggande processlagen för dessa måltyper. Vissa särskilda regler om handläggningen av sådana mål som nu finns i 20 kap. 3 a § och 21 kap. 4 § miljöbalken samt 9–12 §§ lagen om domstolar i fastighetsmål bör dock gälla även i fortsättningen för mål i vilka miljödomstolen är första instans. Dessutom bör naturligtvis även i fortsättningen sammansättningsregler finnas som avviker från vad som gäller för tingsrätterna i allmänhet. Vidare kommer för förstainstansmålen att gälla särskilda regler enligt flera av de lagar som redovisas i bilaga 11. Här märks särskilt de processuella regler som finns i 5 och 6 kap. expropriationslagen och som ska tillämpas i många fall där reglerna i 4 kap. expropriationslagen är tillämpliga.

Enligt de ursprungliga direktiven (dir. 2007:94) ska utredningen överväga och vid behov lämna författningsförslag om vilka handläggningsregler som ska gälla i de mål och ärenden som miljödomstolen och fastighetsdomstolen ska avgöra. Vidare sägs i de ursprungliga direktiven att de processuella reglerna för PBL-, miljö- och fastighetsmålen bör ses över för att uppnå fördelarna av en samlad organisation. Reglerna ska enligt de ursprungliga direktiven vara enkla, ändamålsenliga och flexibla för att skapa förutsättningar för en rationell samordning i dömandet. Utredningen ska enligt de ursprungliga direktiven även överväga om det är en ändamålsenlig ordning att flertalet mål i miljödomstolen prövas enligt förvaltningsprocesslagen eller om i stället ärendelagen bör tillämpas för de mål som inletts vid förvaltningsmyndighet. Enligt utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2007:184) är det angeläget att den nya instansordningen för miljöbalks- och PBL-ärenden redan från början följer de processuella regler som är mest lämpade för domstolarnas hantering. Mål och ärenden i de allmänna domstolarna bör enligt dessa tilläggsdirektiv handläggas enligt processuella regler som är avsedda och anpassade för de allmänna domstolarna. En ordning där allmänna domstolar följer processuella regler som är anpassade för förvaltningsdomstolarna bör fortsätta att gälla endast om det finns mycket starka skäl. Direktiven är i denna del inte helt lättbegripliga. Det är svårt att förstå varför förvaltningsprocesslagen, som omvitnat fungerat väl i

miljödomstolarnas verksamhet, mindre än ärendelagen skulle vara lämpad som processlag. Det är ju så att ärendelagen i stor utsträckning har förvaltningsprocesslagen som förebild. Men ärendelagen är till skillnad från förvaltningsprocesslagen inte anpassad för mål där det utöver parterna förekommer ett större eller mindre antal personer som ska ges rätt att komma till tals.

Som framgår av avsnitt 9.1.5 ansåg utredningen i första delbetänkandet att rättegångsbalken inte är lämplig som processlag för mål och ärenden som överklagas till miljödomstolarna. Vissa regler blir aldrig tillämpliga för att handlägga tillståndsfrågor. Utredningen hänvisade till regler i rättegångsbalken som blir aktuella i främst dispositiva tvistemål som anknyter till rättegångsbalkens huvudförhandlingskrav. Utredningen uteslöt dock inte att det finns åtskilliga regler i rättegångsbalken som är tillämpliga även i de överklagade mål som avses här. Genom hänvisningen i 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken till förvaltningsprocesslagen som i sin tur i vissa avseenden hänvisar till rättegångsbalken tillämpas redan regler i balken i mål som överklagas till miljödomstolarna. Dessutom förekommer en analogisk lagtolkning som också den leder till tillämpning av rättegångsbalken. Saken har nu delvis kommit i ett annat läge när även handläggningsreglerna för fastighetsbildningsmålen och de övriga mål som överklagas till fastighetsdomstolen kommit i stöpsleven.

I de mål som har överklagats till miljödomstolen har hittills genom en generell hänvisning bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen varit tillämpliga. Som framgår av utredningsdirektiven anser regeringen att en processordning som är avsedd för de allmänna domstolarna ligger närmre till hands att tillämpa. Dock ska de processuella regler väljas som är mest lämpade för domstolarnas hantering av förekommande mål. Under utredningens gång har från flera håll framförts att bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen har varit välfungerande för miljödomstolarnas del. En modell kan därför vara att införa en lag med de särskilda regler som behövs på grund av målens speciella karaktär och i övrigt hänvisa till handläggning enligt förvaltningsprocesslagen. Utredningen anser dock att det kan ifrågasättas om detta är en lämplig lösning på längre sikt. Som anges i direktiven bör handläggningen av mål i de allmänna domstolarna inte följa de regler som gäller för förvaltningsdomstolarna. Dessutom måste man beakta att förvaltningsprocesslagen är avsedd för tillämpning i mål av vitt skilda slag. Det är allt från socialförsäkringsmål, skatte-

mål, mål om psykiatrisk tvångsvård, utlänningsrätt till körkortsfrågor m.m. Det finns genom att förvaltningsdomstolarna handlägger skattemål en stor övervikt för regler om den skriftliga handläggningen. I förvaltningsprocesslagen finns inga regler som särskilt avser miljödomstolarnas verksamhet. Genom en hänvisning till förvaltningsprocesslagen lik den som nu finns riskerar man att missa möjligheten att utveckla handlägningsreglerna för miljödomstolarna i en riktning som passar bäst för de mål som handläggs där.

Överklaganden till miljödomstolarna har sedan miljöbalkens tillkomst handlagts som mål och inte som ärenden, se 20 kap. 3 § andra stycket och 5 § andra stycket miljöbalken. Det finns inget uttalande i utredningsdirektiven som anger att ett annat betraktelsesätt ska anläggas nu. För handläggningen av mål i de allmänna domstolarna gäller rättegångsbalken. Lagen om domstolar i fastighetsmål gäller i fastighetsmål som komplement till rättegångsbalken. I förhållandet till förvaltningsprocesslagen och ärendelagen utgör däremot rättegångsbalkens regler ett komplement. Med den valda tekniken har ett system åstadkommit enligt vilket domarna i miljödomstolen, som tillhör de allmänna domstolarna, först hänvisas från miljöbalken till förvaltningsprocesslagen och därifrån i vissa fall till rättegångsbalken. Motsvarande skulle gälla om den nuvarande hänvisningen i 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken skulle bytas ut mot en hänvisning till ärendelagen. Ordningen innebär att de särskilda förhållanden som gäller för miljödomstolarna lätt förbises vid ändringar i den processrättsliga lagstiftningen.

Ett exempel på detta är de regler om en modernare rättegång som trädde i kraft den 1 november 2008 och som behandlas i regeringens proposition 2004/05:131. Från och med den 1 november 2008 har möjligheterna utökats att använda elektroniska hjälpmedel i rättegångarna. Genom den nyss nämnda hänvisningen till förvaltningsprocesslagen får även miljödomstolen tillämpa dessa bestämmelser. De särskilda behov av tekniska hjälpmedel som kan finnas för att handlägga måltyper där olika sorters sammanträden ofta förekommer utanför domstolens lokaler behandlas överhuvudtaget inte i propositionen.

Jämfört med såväl länsrätterna som de vanliga tingsrätterna får man dock räkna med att miljödomstolen har ett eget och speciellt behov av elektroniska hjälpmedel. Dels kommer miljödomstolen att ha ett betydligt större behov än andra domstolar av att inhämta

kunskap om förhållanden på den plats som prövningen i ett mål gäller. Dels kommer domstolarna att ha ett mycket större behov av kommunikation med varandra om de tekniska ledamöterna liksom hittills ska ha tjänstgöringsskyldighet vid samtliga miljödomstolar. En domstol kan behöva överlägga eller på annat sätt handlägga ett mål en dag då en teknisk ledamot befinner sig hos en annan domstol. Det är uppenbart att elektroniska hjälpmedel är särskilt väl ägnade att i kostnadsbesparande syfte användas i miljödomstolens verksamhet.

I den nuvarande lagstiftningen om miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna finns vissa regler som kan anknytas till ett resonemang om tekniska hjälpmedel. Enligt 20 kap. 3 a § miljöbalken är statliga myndigheter och kommuner skyldiga att utan ersättning till domstolarna låna ut de lokaler som domstolarna behöver för sina sammanträden, förutsatt att lokalerna inte är upptagna för sitt huvudsakliga ändamål. Upplåtaren ska dock få ersättning för de särskilda kostnader som sammanträdet kan medföra. En bestämmelse med i stort sett samma innebörd finns i 17 § lagen om domstolar i fastighetsmål. I kommentaren till den sistnämnda lagen nämns som exempel på särskilda kostnader vad som går åt för exempelvis städning, uppvärmning eller belysning. Även 20 kap. 3 a § miljöbalken torde enligt författningskommentaren i prop. 2001/02:65 vara att tolka på samma sätt. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för länsrätternas handläggning av PBL-målen.

En stor del av miljödomstolarnas mål avgörs och kommer att avgöras i samband med syn på platsen. Detta beror bl.a. på att prövningen i de flesta fall inte går ut på att konstatera vad som har hänt. Detta sker i den vanliga tvistemåls- eller brottmålsrättegången. Där förekommer ofta vittnesförhör. I miljömålen, inklusive målen enligt PBL samt fastighetsbildningsmålen gäller det däremot oftast att med utgångspunkt i de aktuella förhållandena på en plats bedöma de framtida effekterna av en tillämnad markanvändning. Det är i mål om skadereglering som det kan bli aktuellt att utreda vad som hänt i förfluten tid. Om ett mål inte kan avgöras på handlingarna är det därför naturligt att avgöra målet efter syn på platsen, där det regelmässigt förekommer att rätten håller sammanträde med parter och sakägare.

De nya bestämmelserna om videokonferens m.m. har till följd av det nyss anförda för miljödomstolarnas del betydelse främst i de

delar bestämmelserna avser annat än upptagning av muntlig bevisning.

När miljödomstolarna söker förhandlingslokaler på andra platser än den egna kansliorten torde befintliga domstolslokaler i första hand komma i fråga. Under senare år har emellertid antalet tingsrätter minskat väsentligt. Detsamma kommer troligen att hända med länsrätterna. Miljödomstolarna kommer därför ofta att vara hänvisade till andra lokaler i samband med syn på platsen. En förutsättning för att domstolarna ska kunna tillämpa de nya reglerna om framför allt videokonferens är alltså att erforderlig utrustning finns i de lokaler där domstolarna håller sina sammanträden. För det mesta torde detta utesluta möjligheten att använda tekniken med videokonferens och kanske också videoupptagning i miljödomstolarnas verksamhet.

Prop. 2004/05:131 om en modernare rättegång innehåller alltså ett flertal förslag som dock inte utan vidare är tillämpliga i miljödomstolarnas verksamhet.

Genom reformen om en modernare rättegång har de allmänna domstolarnas och förvaltningsdomstolarnas handläggningsregler närmat sig varandra. Ett exempel är att förbudet mot vittnesattester i tvistemålsrättegången har luckrats upp. Miljödomstolarnas förhållanden har dock, som tidigare nämnts, inte uppmärksammats i tillräcklig omfattning. Således gäller bestämmelserna inte i tillräcklig omfattning vid sammanträden i andra lokaler än domstolens egna. Reglerna gäller inte heller vid miljödomstolarnas undersökningar på platsen. Det är vidare otydligt hur reglerna om videoupptagning vid syn på platsen är avsedda att tillämpas. Med hänsyn till den tämligen kortfattade redovisningen i den nyssnämnda propositionen av förfarandet torde tillämpningsområdet vara ganska smalt. Miljödomstolarnas förhållanden behandlas överhuvudtaget inte alls i propositionen. Trots allt kommer det årligen att röra sig om ca 5 000 mål, varav en betydande del kommer att avgöras efter sammanträde med syn. Av process-ekonomiska skäl kan ifrågasättas om det inte borde vara möjligt med bevisupptagning genom syn med elektroniska hjälpmedel.

När det gäller användningen av tekniska hjälpmedel blir enligt nuvarande lagstiftning miljödomstolen genom hänvisningen till förvaltningsprocesslagen beroende av rättsutvecklingen inom lagstiftning som gäller i rättegångar som genomförs på annat sätt än rättegången i miljödomstolen. Såväl ärendelagen som förvaltningsprocesslagen är närmast accessoriska till rättegångsbalken i fråga

om regelförändringar som tar till vara de möjligheter som teknikutvecklingen ger.

Till skillnad från andra mål som överklagas till miljödomstolen gäller för fastighetsbildningsmålen del som huvudregel att de i princip ska avgöras efter en huvudförhandling. Det finns emellertid, som framgår av avsnitt 9.1.4, åtskilliga skillnader jämfört med vad som gäller för handläggningen av tvistemål enligt rättegångsbalkens regler. Enligt rättegångsbalken får bara det som avhandlats vid huvudförhandlingen ligga till grund för ett avgörande. Enligt 16 kap. 8 § fastighetsbildningslagen får fastighetsdomstolen avgöra mål utan huvudförhandling bl.a. om sådan förhandling kan antas sakna betydelse för prövningen samt sakägare eller företrädare för allmänt intresse inte begärt huvudförhandling. Enligt 16 kap. 10 § fastighetsbildningslagen gäller vidare att fastighetsdomstolens avgörande ska grundas på vad som förekommit vid syn eller annan förhandling och vad handlingarna i övrigt innehåller. Enligt de regler som till följd av utredningens förslag om en ny instansordning för mål enligt PBL kommer att gälla i överklagade mål enligt såväl miljöbalken som PBL ska rättens avgörande även i dessa mål grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet. Bestämmelsen om detta finns i 30 § förvaltningsprocesslagen. Enligt utredningens bedömning, vilken stöds av vad som sagts vid sammanträffanden med företrädare för fastighetsdomstolarna, är i själva verket huvudförhandlingskravet så uttunnat för fastighetsbildningsmålen del att det inte innebär någon skillnad i sak om man även i dessa mål tillämpar vad som föreskrivs i 30 § förvaltningsprocesslagen.

Ett förslag om en generell hänvisning till ärendelagens handläggningsregler skulle mötas av invändningar från de flesta håll. Utformningen av processreglerna för överklagade mål måste övervägas slutligt med anledning av den ändrade instansordningen för PBL- och miljömålen samt samordningen med fastighetsmålen. Först kan konstateras att en hänvisning till ärendelagen eller förvaltningsprocesslagen för mål som överklagas till miljödomstolarna inte kan avse dessa lagar i deras helhet. Lagarna avser såväl mål som inleds genom att talan väcks i domstolarna som mål som överklagas dit. Detta kan medföra tveksamhet i fråga om vissa regler ska tillämpas. Det är en fördel om de regler som ska tillämpas i de överklagade målen utgår från att det rör sig om sådana mål. Utredningen fann i det andra delbetänkandet att ärendelagen inte utan vidare kan tillämpas i de överklagade målen.

Som framgår av dessa överväganden måste ett antal kompletterande bestämmelser övervägas med hänsyn till de aktuella målens beskaffenhet om ärendelagen ska vara processlag för de nya domstolarna. I syfte att utveckla en processordning som är ändamålsenlig för miljödomstolarna bör en annan lösning övervägas. Utredningen finner därför anledning att i första hand överväga möjligheten att i den nya lagen om miljödomstolar föra in särskilda regler för handläggningen av överklagade mål i dessa domstolar. På detta sätt kan förutsättningar skapas för att med utgångspunkt i hittills välfungerande handläggningsrutiner bygga upp ett regelverk som är anpassat till miljödomstolarnas särskilda behov och förutsättningar.

De överklagade mål som det nu är fråga om har åtskilliga gemensamma drag. Detta har utredningen tidigare redogjort för. Redan dessa förhållanden talar för att handläggningsreglerna samordnas. Genom handläggningsregler som är gemensamma för de olika måltyperna, skapas förutsättningar för en rättssäker handläggning av målen. Om samma processuella regler gäller kan domstolarnas handläggning bli smidig i samband med sammanträden på platsen för en verksamhet eller en fastighet.

Om man väljer att föra in handläggningsregler direkt i en lag om miljödomstolar, är det ofrånkomligt att åtskilliga bestämmelser företer stora likheter med främst bestämmelserna i ärendelagen och förvaltningsprocesslagen. En invändning, som har framförts, är att det blir oklart hur bestämmelserna ska tolkas. Den invändningen bör dock ses i ljuset av den nuvarande organisationen. För närvarande tillämpar åtskilliga av de jurister som tjänstgör i miljödomstolarna såväl förvaltningsprocesslagen (i mål enligt miljöbalken) som ärendelagen (t.ex. vid handläggning av utskökningsärenden vid tjänstgöring utanför miljödomstolen). En sådan domare måste alltså ständigt växla mellan tillämpning av förvaltningsprocesslagen och ärendelagen i fråga om regler som i stor utsträckning liknar varandra men där det också finns betydelsefulla skillnader. De särskilda bestämmelser om skriftväxling, muntliga sammanträden etc. som det för det mesta är fråga om att tillämpa torde dock i och för sig sällan medföra några tolkningssvårigheter. Ärendelagen, som anses vara lämpad för de allmänna domstolarnas verksamhet, bygger som framgår av vad som tidigare framförts, till stora delar på förvaltningsprocesslagen. Det finns ingen anledning att anta att en lag som i sak motsvarar den lag som redan gäller, skulle medföra några särskilda

tillämpningssvårigheter för miljödomstolarna. Redan nu handlägger flertalet av miljödomstolarna också fastighetsmål och tillämpar de skilda processregler som gäller för de båda måltyperna. Utredningen kan därför inte se att det skulle medföra några särskilda svårigheter med handlägningsregler som i någon mån överensstämmer med förvaltningsprocesslagen, vars tillämpning i huvudsak fungerat väl.

Inom tingsrättsorganisationen kommer miljödomstolen att inta en särställning genom att en betydande del av verksamheten kommer att gälla överprövning av tämligen omfattande mål.

Inom det fastighetsrättsliga området är det i de överklagade målen inte bara parter utan i de flesta fall också andra sakägare eller berörda som för talan. Detta förhållande föranleder regler som andra domstolar inte behöver i fråga om kommunikation av handlingar, kallelser till förhandlingar, delgivning av beslut m.m. Detta gäller givetvis också miljömålen och PBL-målen.

Genom framför allt bestämmelserna i lagen om domstolar i fastighetsmål, 16 kap. fastighetsbildningslagen samt vissa bestämmelser i 21 och 22 kap. miljöbalken finns det för de mål som miljödomstolarna ska handlägga i betydande omfattning redan en särskild processlagstiftning. När PBL-målen flyttas över från förvaltningsdomstolarna tillkommer en målkategori av likartad beskaffenhet.

Miljödomstolarna ska organisatoriskt tillhöra tingsrätterna. Detta ifrågasätts av några av de remissinstanser som yttrat sig över utredningens två första delbetänkanden. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att förslå att miljödomstolarna ska vara självständiga specialdomstolar eller tillhöra förvaltningsdomstolarna. För såväl Marknadsdomstolen som Arbetsdomstolen finns det särskilda rättegångsregler. Eftersom dessa domstolar är specialdomstolar är förhållandena kanske inte helt jämförbara. Likväl bör rättegångsreglerna för miljödomstolarna sammanföras till en särskild lag. Frågan blir då vilka frågor som bör regleras i lagen. Med hänsyn till att de överklagade målen ska handläggas inom tingsrättsorganisationen är det naturligt att hänvisa till sådana bestämmelser i rättegångsbalken som kan tillämpas vid handläggningen av ifrågavarande mål.

En lag om miljödomstolar bör innehålla de regler som ska gälla för handläggningen av de mål som överklagas till miljödomstolen. Vidare bör i så stor utsträckning som möjligt de särskilda handlägningsregler som nu finns i lagen om domstolar i fastighetsmål,

fastighetsbildningslagen och miljöbalken föras in i den nya lagen. Resultatet bör bli en lag som är anpassad för de nya domstolarnas verksamhet, på samma sätt som lagen om domstolar i fastighetsmål på sin tid utfärdades för att passa för de då inrättade fastighetsdomstolarna. En fördel med detta är att domarna i miljödomstolarna i alla mål kan tillämpa rättegångsbalken med undantag för de regler som behövs på grund av de överklagade målens förvaltningsrättsliga karaktär. Denna systematik överensstämmer som nyss sagts med vad som redan gäller enligt lagen om domstolar i fastighetsmål och 16 kap. fastighetsbildningslagen.

De särskilda bestämmelserna för handläggningen av mål i lagen om miljödomstolar bör när det är lämpligt utformas med motsvarande regler i förvaltningsprocesslagen som förebild eftersom dessa regler sägs vara i huvudsak välfungerande i miljödomstolarnas verksamhet. I 16 kap. fastighetsbildningslagen finns det förfaranderegler som är mer detaljerade än vissa av de regler som bör tas in i lagen om miljödomstolar från förvaltningsprocesslagen. Givetvis bör det även i fortsättningen finnas regler som tillgodoser de speciella förhållanden som i vissa fall finns i fastighetsbildningsmålen. I övrigt är de mer allmänt hållna regler som förslås ingå i lagen om miljödomstolar lämpliga att tillämpa även i fastighetsbildningsmål.

Lagen bör innehålla regler om hur mål inleds och om domstolarnas inbördes behörighet. Regler om förfarandet bör omfatta skriftväxling och annan kommunikation med parter, sakägare och myndigheter. Principiella regler om domstolarnas utredningsskyldighet bör också ingå. Lagen bör också innehålla föreskrifter om hur ett mål avgörs, däribland regler om sammanträden och annat muntligt förfarande. Vidare behövs regler om förfarandet i högre rätt, inklusive regler om prejudikatbildningen.

I miljöbalken, fastighetsbildningslagen, expropriationslagen och flera andra lagar med regler om fastighetsmål finns särskilda regler om rättegångskostnader. Dessa bestämmelser är utformade med hänsyn tagen till vissa särskilda förhållanden som är speciella för de olika måltyperna. Det vore ägnat att komplicera lagstiftningen att föra in dessa bestämmelser i lagen om miljödomstolar. Bestämmelser om rättegångskostnader bör därför även i fortsättningen finnas kvar i de olika speciallagarna.

Det finns inte behov av att föra in beteckningar för de olika måltyperna, såsom fastighetsmål etc., i lagen.

Sammanfattningsvis leder utredningens överväganden till slutsatsen att en särskild reglering bör finnas för processen i de mål som gäller PBL, miljöbalken, fastighetsbildningslagen och angränsande lagstiftning.

9.2.2 Lagens tillämpningsområde

Utredningens förslag: Lagen ska tillämpas av de nuvarande miljödomstolarna i de mål som hittills har handlagts av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna samt i överklagade mål enligt PBL.

Inledningsvis bör framgå att lagen gäller alla mål och ärenden i miljödomstolen och Miljööverdomstolen samt sådan handläggning i Högsta domstolen som föreskrivs i lagen. En given utgångspunkt för utredningens överväganden är att miljödomstolen även i fortsättningen ska ingå i tingsrättsorganisationen. Liksom hittills bör det överlåtas åt regeringen att bestämma vid vilka tingsrätter det ska finnas miljödomstol. Utredningen har i det andra delbetänkandet föreslagit att det ska finnas miljödomstol vid tingsrätterna i Umeå, Östersund, Nacka, Vänersborg och Växjö samt att miljödomstolarnas domkretsar ska överensstämma med indelningen av landet i vattendistrikt. Det har inte framkommit anledning för utredningen att ändra detta ställningstagande. I fortsättningen kommer miljödomstolarna huvudsakligen att handlägga mål enligt miljöbalken, PBL och fastighetsbildningslagen. Detta bör lämpligen framgå av lagtexten. Eftersom ersättningsreglerna i expropriationslagen är av stor betydelse i de mål som inleds genom att talan väcks i domstolarna bör det direkt av lagtexten framgå att även den lagen ska tillämpas av domstolarna. Liksom lagen om domstolar i fastighetsmål bör dock den nya lagen inte innehålla någon uppräknning av de lagar som omfattas av lagens tillämpningsområde. Detta bör i stället framgå genom hänvisningar i de olika lagarna. Av lagtexten bör det också framgå att ett mål kan inledas genom ett överklagande eller genom att talan väcks direkt vid domstolen.

Enligt 1 § lagen om domstolar i fastighetsmål gäller bestämmelserna i den lagen i den mån annat inte följer av annan lag eller författning. Vidare finns i 1 § i nämnda lag ett bemyndigande för

regeringen att föreskriva vid vilka tingsrätter det ska finnas fastighetsdomstolar. Miljödomstolarna tillämpar f.n. i huvudsak inte någon annan lagstiftning än miljöbalken och LSV. I balken finns inte heller någon föreskrift om att miljödomstolen tillämpar andra lagar än balken, rättegångsbalken och i överklagade mål förvaltningsprocesslagen. Uttrycket ”annan författning” har funnits i lagen om domstolar i fastighetsmål sedan den lagens tillkomst. Detta skedde när 1809 års regeringsform fortfarande var grundlag. Uttrycket författning kan enligt nutida språkbruk avse både en lag och en av regeringen med riksdagens bemyndigande utfärdad förordning. Om domstolarnas rättskipningsuppgifter ska dock enligt 11 kap. 4 § regeringsformen meddelas föreskrifter i lag. Uttrycket författning bör därför inte finnas i detta sammanhang.

9.2.3 Domstolarnas namn

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att domstolarna ska benämnas miljödomstolar och Miljööverdomstolen.

Det förhållandet att domstolarnas ansvarsområde blir betydligt mer omfångsrikt genom att målen enligt PBL och fastighetsbildningslagen tillkommer, förutsätter enligt direktiven ett nytt namn på miljödomstolarna för att tydliggöra att domstolarna ska få uppgiften att överpröva både miljöbalks- och PBL-ärenden. En eventuell organisatorisk samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna förstärker enligt direktiven ytterligare behovet av nya namn på domstolarna. Utredarens uttryckliga uppdrag är dock begränsat till att överväga och alltså inte under alla förhållanden föreslå nya namn på miljödomstolarna och Miljööverdomstolen.

I prop. 2006/97:98 s. 9 erinras om att PBL-kommittén föreslog att domstolarna skulle kallas plan- och miljödomstolar resp. Plan- och miljööverdomstolen. Som framgår av avsnitt 8.1.4 var det på sin tid på tal att fastighetsmålen skulle handläggas av hovrätterna som vid fullgörandet av denna uppgift skulle kallas jorddomstolar.

I utredningens expertgrupp har som alternativ till miljödomstol föreslagits fastighetsdomstol samt mark- och miljödomstol. Ett annat förslag i gruppen är att domstolarna inte ska ha någon särskild beteckning. I en särskild förordning skulle i stället anges

vilka tingsrätter som har de särskilda uppgifter som anges i de aktuella lagarna.

Den nuvarande lagstiftningstekniken att ge domstolarna en särskild benämning anknyter på ett enkelt sätt till att vissa mål ska avgöras av en tingsrätt i en särskild sammansättning. Hänvisningarna i anknytande lagar blir otvetydiga. Från allmänhetens synpunkt blir domstolsorganisationen lätt att förstå. Detta gäller särskilt då miljödomstolar eller motsvarande bara kommer att finnas vid ett fåtal tingsrätter. Mot detta kan möjligen invändas att flera beteckningar för särskilda funktioner inom en tingsrätt på senare tid har utmönstrats. Exempel på detta är att vid tingsrätterna numera, av skilda skäl, inte finns konkursdomare eller inskrivningsdomare och inskrivningsmyndighet. Anknytningen till annan lagstiftning är dock inte av sådan omfattning enligt dessa lagar att jämförelsen är relevant. Övervägande skäl talar för att de ifrågakvarande domstolarna även fortsättningsvis har en särskiljande beteckning.

Förledet ”miljö” diskuterades redan i inledningen av arbetet med en miljöbalk. Det var då fråga om namnet på lagen. Att inrätta särskilda domstolar var inte aktuellt. I stället planerades att sammanfoga olika lagar, såsom naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), hälsoskyddslagen (1982:1080), lagen (1985:426) om kemiska produkter och lagen (1987:12) om hus hållning med naturresurser m.m. I propositionen *En god livsmiljö* (prop. 1990/91:90) slog regeringen fast att alla lagar som avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön, att garantera medborgarna rätten till en ren och hälsosam miljö och att säkerställa ett hänsynsfullt tillvaratagande av naturresurserna skulle samlas i en miljöbalk (a. prop. s. 58). Under de därpå följande förarbetena som ledde fram till dagens miljöbalk och miljödomstolar synes förledet ”miljö” inte ha varit ifrågasatt.¹ Även PBL har sakligt sett ansetts passa in i en samlad miljölagstiftning men har närmast av utrymmesskäl lämnats utanför balken (se bl.a. *Miljöbalken*; SOU 1996:103 s. 218). Som framgår av utredningens betänkande *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86 s. 178) innehåller den danska planlagstiftningen såväl miljöskydds- som naturvårdsregler. Detsamma är förhållandet i Finland och Norge. Vid arbetet med den slutliga propositionen med förslag till miljöbalk synes

¹ Se tilläggsdirektiv (dir. 1991:54 s. 4) till kommittén om översyn av miljöskyddslagstiftningen (ME 1989:04), betänkandet *Miljöbalk* (SOU 1993:27 s. 165) och tilläggsdirektiv om nytt förslag till miljöbalk (dir. 1994:134 s. 3).

förledet ”miljö-” snarast ha betraktats som en självklarhet, såväl när det gäller namnet på balken som på domstolarna (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 154 ff. och 456 ff.)

I PBL-kommitténs slutbetänkande *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77) presenterades några namnförslag:

- miljö- och samhällsbyggnadsdomstolar
- mark- och miljödomstolar
- plan- och miljödomstolar
- fastighetsdomstolar

Kommittén föreslog motsvarande namnändring för domstolen i andra instans. Som nyss nämnts förordade kommittén benämningen plan- och miljödomstolar. Kommitténs tanke var att det kunde finnas anledning att byta namn för att få acceptans för reformen med en ny instansordning för mål enligt PBL och för att synliggöra att det är en vidare kompetens och prövning som kan förväntas vid domstolarna.

Beteckningen miljö- och samhällsbyggnadsdomstolar motsvarar den beteckning som det nuvarande Miljödepartementet hade när PBL-kommittén lade fram sitt slutbetänkande. Då liksom nu hade departementet ansvaret för såväl miljöbalken som PBL. Eftersträvas en namnmässig samordning med det ansvariga departementet ligger det således nära till hands att behålla nuvarande benämning på domstolarna. Till de myndigheter som lyder under Miljödepartementet hör såväl Lantmäteriet som Boverket. De sakfrågor som de nya domstolarna ska hantera ligger på det politiska planet huvudsakligen inom departementets ansvarsområde. Miljö- och samhällsbyggnadsdomstol är dessutom en alltför lång och krånglig benämning. Med två eller flera förled till ordet domstol blir det också svårt att konstruera en språkligt sett logisk benämning på överinstansen, t.ex. kan det ifrågasättas om inte överklaganden av avgöranden av en miljö- och markdomstol borde göras till en miljööver- och marköverdomstol. Såväl med tanke på de många hänvisningar i lagtexter som blir aktuella som med hänsyn till behovet av en beteckning som är lätt ihågkomlig och hanterlig i den vardagliga användningen bör eftersträvas att benämningen är så kort och allmänt tillgänglig som möjligt. Av dessa skäl är prefixen ”mark-” och ”plan-” framför ”miljödomstol” inte så tilltalande. Förledet ”mark-” är tämligen intetsägande och tillför inte så mycket av upplysning om att en vidare kompetens

och prövning kan förväntas vid domstolarna. Ordet mark är vidare en synonym till jord och kan leda till missuppfattningen att domstolarna även handlägger sådana tvister enligt jordabalken som avgörs av de vanliga tingsrätterna. Avsikten bakom förslaget plan- och miljödomstol torde vara att leda tanken till de nya domstolarnas handläggning av PBL-mål. Ett problem med det förslaget är att det inte fångar upp de i särklass vanligaste målen enligt PBL, nämligen de som gäller bygglov. Dessutom finns för substantivet "plan" ett antal synonymer med såväl konkret som abstrakt betydelse och torde därför inte vara särskilt upplysande för allmänheten.

Det namn som eventuellt skulle kunna komma i fråga som ett alternativ till miljödomstolar är fastighetsdomstolar. Förledet fastighet vore dock inte heltäckande. Som framgår av avsnitt 8.1.5 finns det åtskilliga tvister av fastighetsrättslig karaktär som inte kommer att prövas av de nu aktuella domstolarna. Vidare har ordet fastighet en ganska snäv betydelse och tar bara sikte på hur jorden är indelad genom fastighetsbildning. De nya domstolarna kommer att pröva många frågor, där fastighetsbegreppet som sådant inte har någon större betydelse. Det kan t.ex. vara miljöfarlig verksamhet eller kemikaliekontroll.

Benämningen Miljödepartement, miljöbalk och miljödomstol är vid det här laget väl inarbetade och täcker på ett adekvat sätt de politiska, lagstiftningsmässiga och judiciella frågor som avses. Av de namn som det är rimligt att överväga ligger därför den nuvarande benämningen miljödomstol och miljööverdomstol närmast till hands att föreslå även för de delvis nya domstolarna.

10 Sammansättningsregler

10.1 Gällande ordning

Miljödomstolarna och Miljööverdomstolen

Utredningen har i avsnitt 3.1.1 i samband med redogörelsen för den nuvarande prövningsorganisationen beskrivit miljödomstolarnas sammansättning.

Bestämmelserna om Miljööverdomstolens sammansättning finns i 20 kap. 11 § miljöbalken. Förutom lagfarna domare ska det finnas miljöråd. Dessa ska ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. Enligt förslag i utredningens första delbetänkande *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111) ska även Miljööverdomstolens miljöråd besitta utbildning och erfarenhet i fråga om sådana sakfrågor som domstolen prövar. Miljööverdomstolen är domför med fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd ska Miljööverdomstolen bestå av tre lagfarna domare. Ett miljöråd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna. Vid alla andra typer av prövning ska Miljööverdomstolen bestå av minst fyra ledamöter. Det gäller såväl vid prövning av själva saken som vid ställningstagande till yrkande om avvisning, inhibition och avskrivning på grund av återkallelse. Fler än fem ledamöter får inte delta.

Fastighetsdomstolarna

Bestämmelser om fastighetsdomstolens sammansättning finns i lagen om domstolar i fastighetsmål. Fastighetsdomstolen består av två lagfarna ledamöter, en teknisk ledamot och två nämndemän. Om särskilda skäl föreligger, kan efter ordförandens bestämmande ytterligare en teknisk ledamot ingå i domstolen. I mål eller ärende

angående arrende eller tvångsförvaltning av bostadsfastighet består domstolen dock av två lagfarna ledamöter och tre nämndemän. Teknisk ledamot får efter ordförandens bestämmande ingå i domstolen i stället för en av nämndemännen, om målets beskaffenhet eller annat särskilt skäl föranleder det. Om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna ledamöter utökas med en. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. En av de lagfarna ledamöterna ska vara ordförande i fastighetsdomstolen. Denne utses bland de lagfarna domarna i tingsrätten. Annan lagfaren ledamot ska vara lagfaren domare i tingsrätten eller i annan tingsrätt. Teknisk ledamot ska ha teknisk utbildning och erfarenhet av fastighetsbildning eller fastighetsvärdering. Nämndemännen bör vara allmänt betrodda och väl förtrogna med sin ords förhållanden. Om det sedan huvudförhandling har påbörjats inträffar förfall för en av de lagfarna ledamöterna eller för en av nämndemännen eller, om två tekniska ledamöter deltar, för en av dem, är rätten ändå domför.

När mål enligt särskilda bestämmelser efter prövning av själva saken avgörs utan huvudförhandling är fastighetsdomstolen domför utan nämndemännen. I fastighetsbildningsmål är domstolen i dessa fall domför med en lagfaren ledamot när enighet om utgången i målet föreligger mellan klaganden samt övriga sakägare och företrädare för allmänt intresse som hörts över överklagandet, eller det med hänsyn till målets beskaffenhet är tillräckligt att det avgörs av en lagfaren ledamot och parterna samtycker till det. I övrigt är fastighetsdomstol domför med en lagfaren ledamot vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling och vid huvudförhandling i fall som avses i 1 kap. 3 a § andra och tredje styckena rättegångsbalken.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer utser ordföranden samt utnämner eller förordnar teknisk ledamot i fastighetsdomstol. Nämndeman i fastighetsdomstol utses genom val. Regeringen eller myndighet, som regeringen bestämmer, fastställer för varje län det antal nämndemän som ska utses. Val av nämndeman i fastighetsdomstol förrättas av landstingsfullmäktige. Nämndeman i fastighetsdomstol ska vara folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till fastighetsdomstolen. Nämndeman tjänstgör efter kallelse av fastighetsdomstolens ordförande. Till tjänstgöring bör företrädesvis kallas nämndemän från den del av domkretsen till vilken målet närmast har anknytning.

En hovrätt är domför med tre lagfarna domare. I mål som överklagats från tingsrätt ska dock minst fyra lagfarna domare delta när hovrätten avgör målet, om tingsrätten består av tre lagfarna domare. Med vissa undantag ska enligt 13 § lagen om domstolar i fastighetsmål en teknisk ledamot ingå i hovrätten i fastighetsmål, såvida inte hovrätten finner att medverkan av sådan ledamot uppenbart inte är behövlig. Om särskilda skäl föreligger kan två tekniska ledamöter ingå i hovrätten.

10.1.1 Överväganden och förslag i delbetänkandet SOU 2007:111

Utredningen anförde i det första delbetänkandet bl.a. följande.

Miljöråden

Det har inte krävts någon särskild erfarenhet av länsrätternas nämndemän när de deltagit i handläggningen av PBL-mål. Nämndemän förekommer överhuvudtaget inte i miljödomstolarna. Enligt utredningens direktiv är det inte heller aktuellt att i detta sammanhang överväga att nämndemän deltar i miljödomstolarna. Det är enligt utredningens mening uppenbart att PBL-mål kan vara av sådan beskaffenhet att de bör kunna avgöras av fullsutten miljödomstol, dvs. förutom med en lagfaren domare också med deltagande av ett miljöråd och två sakkunniga. Miljöråden har en viktig funktion då de enligt gällande lag alltid ska medverka i miljödomstolens beslut. Frågan om miljörådets kompetens berördes bara kortfattat under förarbetena till miljöbalken. Miljöråden ska ha naturvetenskaplig eller teknisk utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. Vattenfrågor är då att anse som miljöfrågor. Det sägs också att miljödomstolarna avses få i princip samma sammansättning som Koncessionsnämnden för miljöskydd (prop. 1997/98:45 del 1 s. 460). Det är därför ganska tydligt att miljörådets kompetens i första hand ska användas för att möta de krav som ställs vid prövning av mål och ärenden om miljöfarlig verksamhet som var området för koncessionsnämndens verksamhet. Redan enligt nuvarande ordning omfattar emellertid miljödomstolarnas prövning ett betydligt bredare fält. Det kan gälla skydd av områden, särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter, hälsoskydd,

förorenade områden, jordbruk och annan verksamhet, kemiska produkter och biokemiska organismer samt avfall och producentansvar. Till detta kommer nu PBL-målen. Visserligen får en tingsrätt enligt 41 § fjärde stycket förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion för ett särskilt mål eller ärende förordna ett fastighetsråd att tjänstgöra som miljøråd eller ett miljøråd att tjänstgöra som fastighetsråd. Härvid bör emellertid då först beaktas att möjligheten att förordna fastighetsråd att tjänstgöra som miljøråd begränsas av att varken Östersunds tingsrätt eller Umeå tingsrätt har ett fast placerat fastighetsråd och att de fastighetsråd som är fast placerade vid de andra tingsrätterna som har miljödomstol tjänstgör vid flera andra domstolar än den där de har sin fasta placering. Enligt PBL-kommittén (SOU 2005:77 s. 931 f.) kommer det ofta att vara en annan typ av kompetens än den som miljøråden har som efterfrågas i PBL-ärendena, exempelvis sådan kompetens som arkitekter, byggnadsantikvarier och lantmätare har avseende samhällsplanering, byggteknik, strukturfrågor eller genomförandefrågor. För att tydliggöra den breddade kompetens som alltså framstår som önskvärd i fråga om miljøråden bör bestämmelsen om vilken erfarenhet ett miljøråd ska ha ändras så att det klart framgår att erfarenheten kan gälla inte bara miljöfrågor utan även övriga typer av frågor som det ankommer på en miljödomstol att pröva. På sikt bör miljøråden vid en miljödomstol tillsammans ha en kompetens som i fråga om sakkunskap täcker alla de frågor som domstolen har att pröva. Motsvarande bör gälla för Miljööverdomstolen.

De sakkunniga ledamöterna

I miljödomstolens sammansättning ingår två ledamöter utan anställning vid domstolen men med sakkunskap och erfarenhet från särskilda verksamhetsfält om de frågor som miljödomstolen ska pröva handlar om. Vid tillkomsten av miljöbalken framstod det enligt föredragande departementschefen (prop. 1997/98:45 del 1 s. 460) som naturligt att ha en ledamot med erfarenhet från Naturvårdsverkets verksamhetsområde. När nu miljödomstolens prövning också ska omfatta PBL-mål är det på samma sätt naturligt att i sådana mål en sakkunnig med erfarenhet från Boverkets verksamhetsområde deltar vid prövningen.

Ensamdomarbehörighet

Regeln om att det alltid ska delta ett miljöråd vid handläggning i miljödomstol härrör från Koncessionsnämndens verksamhet. Den som var ordförande i Koncessionsnämnden behövde inte vara ordinarie domare. Ändå gällde enligt 11 § miljöskyddslagen att nämnden kunde bestå av ordföranden ensam vid förberedande åtgärd, vid prövning av fråga om avvisning av ansökan, vid avskrivning av ärende samt vid handläggning av överklagande av nämndens beslut. För en ordinarie lagfaren domare måste det allmänt sett anses vara en egendomlig ordning att inte ensam få råda i sådana enkla frågor. Överklagade PBL-mål kommer i stor utsträckning att röra rent rättsliga frågor. Det finns utrymme för att avgöra ett stort antal av PBL-målen som rör sådana frågor med en ensam lagfaren domare i rätten. Dessutom är det svårt att förklara varför en domare i miljödomstol inte ensam skulle få t.ex. skriva av ett PBL-mål efter återkallelse när domare i länsrätt har sådana möjligheter. Det kan anmärkas att även i fastighetsdomstolarna är förutsättningarna för en domare att ensam fatta beslut snävare än vad som gäller enligt rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Med hänsyn till att många frågor är av samma beskaffenhet som de som förekommer i länsrättsmål och i tingsrättsmål i allmänhet kommer ensamdomarbehörigheten i miljödomstolarna att bli en av de frågor som utredningen tar upp i ett kommande delbetänkande om processuella frågor. En tanke med den nya instansordningen är att tillskapa mer specialiserade enheter. Dessutom är det fråga om så många mål att det även från ekonomisk synpunkt är befogat att när det gäller PBL-målen införa ensamdomarkompetens. Utredningen föreslår därför att en sådan regel införs med bestämmelserna i 18 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som förebild.

Miljödomstolens sammansättning

Eftersom det finns olika bestämmelser om miljödomstolens sammansättning i överklagade mål beroende på om det rör sig om en tillståndsfråga eller någon annan angelägenhet är det svårt att med de nuvarande reglerna åstadkomma den av PBL-kommittén eftersträlvade samordningen mellan mål enligt PBL och mål enligt miljöbalken. Det kan för övrigt ifrågasättas om det finns något

praktiskt behov av gemensamma sammansättningsregler i den typ av massärenden som kommittén nämner. Många sådana mål torde kunna avgöras av en domare ensam om de gäller PBL. Något praktiskt problem kan det knappast vara att engagera miljöråd i denna typ av mål eftersom miljöråden inte alls i den utsträckning som fastighetsråden gör delar sin tid mellan flera domstolar. De PBL-mål som inte avgörs av en domare ensam torde i betydande omfattning komma att avgöras efter muntlig förhandling i samband med syn. De alternativ som finns och som är förenliga med miljöbalkens sammansättningsregler är att domstolen antingen består av en domare och ett miljöråd eller av domare, miljöråd och två sakkunniga ledamöter. I många fall torde det vara tillräckligt att miljödomstolen består av en lagfaren domare och ett miljöråd som har en sådan kompetens som är lämplig vid prövning av PBL-mål. Vi föreslår därför att denna sammansättning ska vara huvudregeln vid prövning av PBL-målen. Eftersom miljöråden vid en miljödomstol, i samband med den nu föreslagna hanteringen av mål enligt PBL, kommer att behöva representera flera mer eller mindre skilda kompetensområden är det lämpligt att det miljöråd vars kompetens och erfarenhet som lämpar sig bäst med hänsyn till målets beskaffenhet ingår i domstolens sammansättning i ett enskilt mål. Såväl miljödomstolarna som länsrätterna kan ha en förstärkt sammansättning i större mål. Vi anser att denna möjlighet bör finnas också när PBL-mål avgörs av miljödomstolarna. I sådana mål bör den ene sakkunnige ledamoten ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för Boverket. Eftersom PBL-målen inte är att anse som tillståndsfrågor föranleder det nu anförda inga ändringar av de sammansättningsregler som redan finns i 20 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

10.1.2 Remissyttranden över delbetänkandet SOU 2007:111

Flertalet remissinstanser har inte gjort några invändningar mot utredningens förslag.

Länsstyrelsen i Stockholms län uttalar sig om miljörådets kompetens enligt följande. Länsstyrelsen finner anledning att betona betydelsen av att de nuvarande miljöråden erbjuder möjligheter till utbildning och att det vid utseendet av nya miljöråd strävas efter att dessa har sådan utbildning och erfarenhet som krävs vid bedömningen av överklagade ärenden enligt PBL. Enligt

länsstyrelsens mening är det av stor vikt att miljøråden besitter den gestaltnings- och planeringskompetens som krävs vid bedömning av PBL-frågor avseende bl.a. byggnaders utformning och åtgärders påverkan på stads- och landskapsbild. Det är väsentligt att miljøråden har utbildning i och erfarenhet av byggnadstekniska frågor och samhällsplanering.

Även *Länsstyrelsen i Östergötlands län* har tagit upp frågan om miljørådets kompetens. Länsstyrelsen bedömer att det är mycket viktigt att domstolarna tillförs sådana resurser och utbildningsinsatser att den kompetens som är nödvändig för att döma i PBL-mål erhålls. Det är då viktigt att bygga upp en god juristkompetens inom PBL-området. Det bör emellertid enligt länsstyrelsen poängteras att bedömningarna enligt PBL ofta även kräver arkitektonisk och byggnadsteknisk kompetens.

10.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: De nya miljödomstolarna ska vid avgörandet av ett mål bestå av två ledamöter. Vid huvudförhandlingar och vid avgörande i sak av tillståndsfrågor enligt miljöbalken ska emellertid fyra ledamöter delta. Dock bör motsvarande ensamdomarbehörighet som har gällt för länsrätterna vid handläggning av PBL-mål, gälla även vid handläggning av andra måltyper. Förslaget innebär att nämndemän inte ska delta vid handläggningen av sådana mål som övertas från fastighetsdomstolarna och länsrätterna. Vidare införs en regel som gör det möjligt att fortsätta handläggningen av ett mål även om en ledamot får förhinder att delta. Benämningarna miljøråd och fastighetsråd byts ut mot benämningen teknisk ledamot. De sakkunniga ledamöterna ska i fortsättningen kallas särskilda ledamöter.

10.2.1 Allmänna utgångspunkter

De hittillsvarande reglerna om miljödomstolarnas sammansättning överensstämmer med vad som gällde för Koncessionsnämnden för miljöskydd på miljöskyddslagens tid. Kravet på sakkunskap för de sakkunniga ledamöterna är inte på samma sätt som när det gäller de nuvarande miljøråden och fastighetsråden inriktat på teknisk

ämneskunskap. Det är här i stället fråga om en erfarenhet i vidare bemärkelse där även t.ex. en långvarig erfarenhet i en relevant administrativ befattning kan utgöra en värdefull tillgång.

För flertalet av de mål som kommer att avgöras i de nya miljödomstolarna enligt miljöbalken, PBL och fastighetsbildningslagen kommer den tekniska sakkunskapen även i framtiden att vara en nödvändig del av domstolens kompetens.

Sammansättningen av miljödomstolarna har när det gäller de tekniska ledamöterna styrts av den kompetens som har behövts i mål om miljöfarlig verksamhet. Således har som nyss nämnts reglerna i miljöskyddslagen om Koncessionsnämnden för miljöskydd använts som förebild vid tillskapandet av miljödomstolarnas sammansättningsregler.

Vissa av de mål som inleds genom att talan väcks i miljödomstolen har tidigare handlagts av fastighetsdomstolarna enligt huvudregeln för dessa domstolars sammansättning. Det gäller dels mål som omfattades av 1986 års miljöskadelag, dels mål om enskilt anspråk, förbud eller försiktighetsmått enligt 1969 års miljöskyddslag. En av anledningarna till att fastighetsdomstolarna inrättades var ju som tidigare nämnts behovet av en domstol för handläggning av de civilrättsliga frågorna enligt miljöskyddslagen. När det gäller miljöskademålen finns det också en möjlighet att sådana mål handläggs av en vanlig tingsrätt. Det kan således hända att en skada enligt 32 kap. 3 eller 4 §§ miljöbalken orsakats genom brott. I så fall kan enligt 22 kap. 2 § rättegångsbalken skadestandsfrågan handläggas i brottmålet. Om en sådan skadestandsfråga också avgörs i brottmålet består tingsrätten av en juristdomare och tre nämndemän. Tingsrätten får dock enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken i stället handlägga skadestandsfrågan enligt reglerna för tvistemål. Då kan rätten bestå av antingen en eller tre juristdomare. Detta torde gälla även om brottmålet handläggs vid en av de tingsrätter som f.n. har miljödomstolar.

Genomförandet av den nya instansordningen kommer att medföra en väsentligt förändrad målstruktur i miljödomstolarna. När ansökningsmålen försvinner renodlas domstolarnas uppgifter. Rollen som överprövande instans medför att avgörandena träffas mot bakgrund av den prövning som skett i första instans. Kraven på teknisk sakkunskap kvarstår men utredningsansvaret blir mindre omfattande.

Inriktningen mot överklagade mål gör det också möjligt att i större utsträckning överlåta ansvaret för förberedande åtgärder till beredningspersonal som har såväl juridisk som teknisk utbildning.

Utgångspunkten för domstolarnas sammansättning bör vara att reglerna ska vara flexibla och medge att målen handläggs och avgörs med den sammansättning som i varje fall är den lämpliga.

Enligt dagens lagstiftning ska miljödomstolen bestå av en juristdomare, ett miljøråd och två sakkunniga ledamöter i stämningssmål och i ansökningsmål. I andra överklagade mål än sådana som gäller tillståndsansökan samt i vissa andra mål är domstolen domför med en juristdomare och ett miljøråd. Miljödomstolen kan också ha en förstärkt sammansättning. En redogörelse för dessa sammansättningsregler finns i avsnitt 3.1.1.

10.2.2 Nämndemäns medverkan

Till skillnad mot vad som gäller för miljödomstolarna krävs enligt huvudregeln deltagande av två juristdomare vid fastighetsdomstolens avgöranden. Detta gäller även i de fall då en eller flera ledamöter enligt 9 § lagen om domstolar i fastighetsmål gjort en undersökning på platsen.

En annan skillnad är att nämndemän deltar i fastighetsdomstolarnas avgöranden. Utredningen har i avsnitt 8.1.4 redogjort för de sammansättningsregler som gäller för fastighetsmålen. Som framgår av redogörelsen har nämndemän sedan länge medverkat i sådana mål. En viktig anledning till nämndemännens medverkan i fastighetsmålen framgår av 8 § lagen om domstolar i fastighetsmål. Till tjänstgöring i fastighetsdomstolen bör enligt den paragrafen kallas nämndemän från den del av domkretsen till vilken målet närmast har anknytning. Den lokala anknytningen och lokalkänndomen har alltså haft stor betydelse. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 8 finns det också sedan länge en tradition som innebär att nämndemän deltar i rättegångar som gäller fastighetsbildning. När fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna samorganiseras blir domkretsarna för fastighetsmålen betydligt större än för närvarande. Därför får av naturliga skäl önskemålet om lokal anknytning träda tillbaka. Enligt utredningens förslag i det första delbetänkandet ska nämndemän inte längre delta i mål enligt PBL. Detta ställningstagande har inte ifrågasatts vid utredningens sammanträden med expertgruppen och har inte i nämnvärd utsträckning

kritiserats under remissförfarandet. Nämndemän deltar inte heller i mål enligt miljöbalken. I förmögenhetsrättsliga civilmål om fast egendom som är den måltyp i tingsrätterna som närmast påminner om fastighetsmålen deltar inte heller nämndemän. Generellt sett kan det inte anses finnas större behov av nämndemän i fastighetsmål än i nu nämnda måltyper. För juristdomarnas del är nämndemännens medverkan ovärderlig i sådana mål där muntlig bevisning ofta förekommer, främst brottmål. Den typen av bevisning är inte vanlig i de mål som ska prövas av miljödomstolen. Som ytterligare ett skäl för nämndemäns medverkan brukar anföras att det ger en offentlig insyn i domstolarnas verksamhet. Genom att förfarandet i stor utsträckning är skriftligt och handlingarna är offentliga är detta behov inte av samma art som i brottmål. Det är dessutom svårt att förstå varför insynsbehovet skulle vara större i ett fastighetsmål än i ett mål enligt miljöbalken. Enligt utredningens mening är det angeläget att reglerna i de nya domstolarna är så enhetliga som möjligt vad gäller sammansättning och handläggning. Utredningen har efter sammanträffanden med företrädare för fastighetsdomstolarna kommit till den uppfattningen att verksamheten vid domstolarna inte skulle påverkas i negativ riktning om nämndemän inte deltar i den dömande verksamheten. Sammanfattningsvis föreslås att nämndemän fortsättningsvis inte ska delta i handläggningen av fastighetsmål.

10.2.3 Domstolarnas normala sammansättning

Det återstår att bedöma vilken sammansättning domstolen ska ha när ett mål avgörs. I sådana mål som enligt rättegångsbalkens regler avgörs efter huvudförhandling är det inga svårigheter att avgöra vilket skede under rättegången som här avses. Detta är inte lika självklart i mål som avgörs utan huvudförhandling, dvs. flertalet av de mål som miljödomstolarna kommer att handlägga i framtiden. Enligt förvaltningsprocesslagen omfattar uttrycket handläggning såväl förberedande åtgärder som måls avgörande. Reglerna i 17 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar om förhinder som inträder sedan handläggningen påbörjats avser uppenbarligen inte förberedande åtgärder. Den aktuella frågan har inte behandlats överhuvudtaget i förarbetena till miljöbalken, som inte heller innehåller någon regel om vad som gäller när förhinder inträffar under handläggningen av ett överklagat mål. Inte heller

ärendelagen har någon regel om detta. Frågan har emellertid uppmärksamats i en lagkommentar till lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och i förarbetena till den lagen.¹ Detta får en särskild betydelse bl.a. när det införs regler om kompetens för en ensam lagfaren domare i fråga om vissa förberedande åtgärder. För domförhet med två nämndemän krävs enligt 17 § första stycket lagen om allmänna domstolar att förfall inträffar sedan handläggningen påbörjats. Med hänsyn till förvaltningsprocesslagens konstruktion kan man inte knyta rätten att fortsätta handläggningen till att huvudförhandling pågår när hindret inträffar utan till att förfallet inträffar under pågående handläggning. När det gäller tolkningen av detta begrepp anförs i författningskommentaren att en länsrätt arbetar på det sättet att nämndemännen före ett sammanträde tillställs åtminstone ett förslag till domar i de mål som ska behandlas på sammanträdet och förutsätts vara pålästa när de kommer till sammanträdet. Det kan vara fråga om ett relativt stort antal mål som ska föredras vid sammanträdet. Vid ett sammanträde föredras målen ett och ett. Överläggning hålls och dom beslutas mål för mål. Den tolkning som ligger närmast till hands är enligt kommentaren att en ny handläggning påbörjas mål för mål vid sammanträdet. Det skulle betyda att, om en nämndeman insjuknar medan ett mål är under handläggning vid en länsrätts sammanträde, det målets handläggning kan avslutas utan henne eller honom. Något nytt mål kan inte påbörjas. Utan att tillkalla en ny nämndeman som ersättare kan länsrätten inte fortsätta sitt sammanträde. Motsvarande resonemang torde kunna föras när det gäller att avgöra när miljödomstolen ska anses domför. När det är fråga om avgörande efter en muntlig förhandling torde böra krävas att domstolen ska ha föreskriven sammansättning när förhandlingen inleds och behålla den sammansättningen när avgörandet beslutas.

Även i miljödomstolarnas verksamhet bör det finnas regler om att handläggningen av mål under vissa förutsättningar får fortsätta om förhinder inträffar för en ledamot sedan handläggningen påbörjats.

Oavsett domstolens sammansättning i övrigt bör det alltid krävas att en lagfaren domare deltar i en miljödomstols beslutsfattande, såväl när det gäller ett beslut under rättegången som när ett mål avgörs. Det kan nog finnas frågor som kan avgöras

¹ Bertil Wennergren, Norstedts Juridik, rättsdatabasen Zeteeo.

utan juristkompetens, t.ex. om inhämtande av viss utredning. Frånsett vissa förberedande åtgärder som kan delegeras till kanslipersonal, bör det, för att tveksamma situationer ska undvikas, ändå krävas att en juristdomare deltar i beslutsfattandet. Om mer än en ledamot deltar i ett avgörande bör dock minst en vara teknisk ledamot eller särskild ledamot.

Samtliga ledamöter i miljödomstolen måste förutsättas ha den kompetens som krävs för ett självständigt ställningstagande i sak i en fråga som är föremål för prövning. Den normala sammansättningen i miljödomstolen är en juristdomare, en teknisk ledamot (miljöråd med fast anställning) samt två sakkunniga ledamöter. Länsrätten består av en domare och tre nämndemän. I fastighetsdomstolen ingår som huvudregel två juristdomare och en teknisk ledamot (fastighetsråd med fast anställning). När det gäller miljödomstolarna finns det olika undantagsregler om sammansättning och domförhet. En redogörelse för de olika sammansättningsmöjligheterna finns i avsnitt 3.1.1. När det gäller fastighetsdomstolarna finns motsvarande redogörelse i avsnitt 10.1. Förslaget att nämndemän inte ska delta i fastighetsmålen förändrar väsentligt förutsättningarna för att skapa regler om domstolarnas sammansättning. En annan väsentlig förändring att beakta i det här sammanhanget är den ändrade instansordningen för miljömålen. Ansvarsområdet för miljödomstolarna blir dessutom när målen enligt PBL och fastighetsbildningslagen tillkommer betydligt utvidgat.

Som fast anställd personal i en miljödomstol bör det finnas kanslipersonal, juristdomare och tekniska ledamöter. Med hänsyn till den stora andelen överklagade mål finns det anledning att anta att många uppgifter av beredande karaktär kan utföras av personal som är anställd för just detta ändamål. Även tingsnotarier kan givetvis ha sådana uppgifter. Vid varje miljödomstol bör det liksom hittills finnas ett antal tekniska ledamöter. Dessa ledamöter samt de särskilda ledamöterna, se avsnitt 10.2.6, bör kunna tillföra domstolarna en sådan kompetens att det i varje mål finns en tillräcklig sakkunskap vid sidan av juristdomaren. Utredningen återkommer strax med synpunkter på rekryteringen av de sakkunniga ledamöterna.

Enligt gällande ordning består alltså miljödomstolen av fyra ledamöter, varav en juristdomare, ett miljöråd och två tekniska ledamöter. Flera undantag finns dock. I praktiken deltar fyra ledamöter i avgöranden i sak av tillståndsfrågor och vid huvud-

förhandling i stämningssak. Om målen är av enkel beskaffenhet får domstolen bestå av ordföranden och ett miljøråd. I andra mål består miljödomstolen av ordförande och ett miljøråd.

Under utredningsarbetet har det föreslagits att domstolarna också fortsättningsvis ska vara domföra med en lagfaren domare och en teknisk ledamot. Denna sammansättningsform har kunnat användas vid handläggning som inte avsett avgörande av ett mål, vid förenklad huvudförhandling, i överklagade mål som inte avsett tillståndsfrågor samt i överklagade mål om tillståndsfrågor om saken varit av enkel beskaffenhet.

Som framgår av redogörelsen för den finländska lagstiftningen, bilaga 10, deltar tre ledamöter i Vasa förvaltningsdomstols avgöranden. Om tre ledamöter deltar garanteras också sammantaget den kompetens som kan förväntas av en överinstans.

Flera av de domare från miljödomstolar som deltar som experter i utredningsarbetet har framhållit att den nuvarande möjligheten att avgöra ett mål med en juristdomare och ett miljøråd har fungerat väl. Eftersom erfarenheterna av de nuvarande sammansättningsreglerna är goda anser utredningen därför att dessa regler bör läggas till grund även för de nya domstolarnas sammansättning. När en tillståndsfråga har avgjorts av en koncessionsnämnd med fyra ledamöter bör också fyra ledamöter ingå i domstolen. En miljödomstol bör därför bestå av fyra ledamöter vid avgörande i sak av tillståndsfrågor enligt miljöbalken samt vid huvudförhandling. Om sådana mål är av enkel beskaffenhet bör dock domstolen vara domföra med två ledamöter.

I fråga om mål enligt PBL har utredningen i delbetänkandet SOU 2007:111 gjort bedömningen att det är tillräckligt att miljödomstolen består av två ledamöter. Även i fastighetsbildningsmål torde det vara lämpligt att ett mål avgörs av en juristdomare och en tekniker. I andra överklagade mål enligt miljöbalken än sådana som gäller avgörande i sak av tillståndsfrågor brukar miljödomstolarna nästan undantagslöst bestå av en juristdomare och ett miljøråd. Förutom vid avgörande i sak av ansökningsmål enligt miljöbalken och vid avgörande efter huvudförhandling bör en miljödomstol därför vara domföra med två ledamöter.

Om det behövs med hänsyn till ett måls omfattning eller svårighetsgrad bör ytterligare två ledamöter ingå i domstolen. Detta bör gälla oavsett om målet enligt huvudregeln ska avgöras av två eller av fyra ledamöter. När ansökningsmålen i fortsättningen ska handläggas av koncessionsnämnderna samt PBL-målen och

fastighetsmålen tillkommer blir det svårare att ange i vilka fall miljödomstolen bör ha en förstärkt sammansättning. När sakens beskaffenhet kräver bör dock fyra ledamöter ingå i domstolen. Det bör ankomma på domstolen att se till att det alltid ingår tillräcklig kompetens när miljödomstolen ska avgöra ett mål.

När flera än en domare ska avgöra ett mål bör som tidigare nämnts i regel en ledamot som inte är juristdomare medverka. Hur domstolen mer exakt ska vara sammansatt bör få bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Det bör överlåtas åt miljödomstolen att avgöra denna fråga. I domstolarnas arbetsordningar kan vid behov förordnas om sammansättningen i vissa måltyper. I tingsrättsinstruktionen bör det föras in regler om icke-ordinarie domares deltagande i miljödomstolarnas avgöranden.

I mål som är av rent civilrättslig karaktär kan det vara lämpligt att tre juristdomare och en tekniker deltar i avgörandet. I fastighetsbildningsmål kan det vara lämpligt att rätten består av en juristdomare och en teknisk ledamot. I vissa miljösmål är det kanske lämpligt att rätten består av två juristdomare och två tekniska ledamöter. Kombinationsmöjligheterna är många. Klart är dock att det är bättre att frågan om den lämpliga sammansättningen av miljödomstolen i det enskilda fallet överlåts åt domstolen än att lagstiftaren har ambitionen att med generella regler söka åstadkomma en reglering som sedan i den praktiska vardagen kanske inte alltid håller måttet.

Liksom hittills bör det alltså vara möjligt att flera ledamöter än normalt deltar i ett avgörande när detta behövs i mål av osedvanlig omfattning. Antalet ledamöter som deltar i ett avgörande bör dock begränsas till sex. Miljödomstolarna bör när sammansättningsfrågor övervägs ha som utgångspunkt att varje avgörande ska få sådan bärkraft att principen om att tyngdpunkten i rättsskipningen ska ligga i den första domstolsinstansen kan upprätthållas.

Genom den nya endomarkompetensen, som behandlas i nästa avsnitt, och genom att det aldrig kan ställas krav på att två sakkunniga ledamöter ska anlitas bedömer utredningen att förslaget jämfört med dagens förhållanden leder till ett smidigare och mer lättarbetat system samtidigt som kravet på en rättssäker handläggning upprätthålls.

Ett problem som har fått särskild uppmärksamhet avser domförhållningarna för fastighetsdomstolarna. Det händer att en sådan undersökning som avses i 9 § lagen om domstolar i fastighetsmål utförs av en juristdomare och en teknisk ledamot.

Förutsättningar kan sedan föreligga att med stöd av 4 § lagen om domstolar i fastighetsmål avgöra målet utan nämndemäns deltagande. Enligt huvudregeln i 3 § lagen om domstolar i fastighetsmål om domförhet måste även i en sådan situation två juristdomare delta i avgörandet. Det är naturligtvis så att det huvudsakliga processmaterialet i en situation som nu avses kan utgöras av de iakttagelser som gjorts vid undersökningen. Det kan ligga i parternas intresse att få målet avgjort så snart som möjligt efter det att en undersökning ägt rum. Det är rimligt att målet i en sådan situation får avgöras av den eller de ledamöter som har genomfört undersökningen om parterna samtycker.

Enligt 20 kap. 6 § miljöbalken och 5 § lagen om domstolar i fastighetsmål utser regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ordföranden och de tekniska ledamöterna i miljö- och fastighetsdomstolarna. Enligt utredningens bedömning behövs det, lika lite som när det gäller mål som handläggs enligt rättegångsbalken, något beslut av regeringen om vem som ska vara ordförande i miljödomstolen. I detta hänseende är i och för sig de regler som finns i tingsrättsinstruktionen och hovrättsinstruktionen tillräckliga. Dessa författningar är utfärdade med stöd av regeringens s.k. restkompetens. Med stöd av instruktionerna kan också regleras när domare som inte har en ordinarie tjänst i domstolen får delta i ett avgörande. I förtydligande syfte föreslås dock en regel av vilken följer att tingsrätten och Svea hovrätt utser de domare som ska döma i miljödomstolen resp. Miljööverdomstolen.

10.2.4 Ensamdomarbehörighet m.m.

Redan i utredningens första delbetänkande lämnades, som nyss nämnts, förslag som syftar till en större flexibilitet genom ensamdomarbehörighet vid handläggningen av mål enligt PBL. Förebilden för förslaget var reglerna om sådan behörighet i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Bestämmelser om en ensam lagfaren domares behörighet finns också i fastighetsbildningslagen. Med hänsyn till att det nu tillkommer mål enligt fastighetsbildningslagen finns det skäl att justera förslaget om ensamdomarbehörighet i det första delbetänkandet.

Som tidigare har nämnts kan man dela in de mål som kommer att handläggas av domstolarna i två kategorier, de som inleds genom att talan väcks i domstolen och de som inleds genom överklagande till domstolen. Den förstnämnda kategorin kommer enligt vad som gäller för tvistemål som huvudregel att avgöras efter huvudförhandling.

När det gäller mål som inleds genom att talan väcks vid domstolen framstår domförhetsregeln i 4 § andra stycket lagen om domstolar i fastighetsmål som ändamålsenlig. Enligt bestämmelsen är fastighetsdomstolen domför med en lagfaren ledamot vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling och vid huvudförhandling i fall som avses i 1 kap. 3 a § andra och tredje styckena rättegångsbalken. I 42 kap. 18 § rättegångsbalken anges i vilka fall ett mål får avgöras utan huvudförhandling. Till skillnad mot vad som gäller enligt 1 kap. 3 c § rättegångsbalken bör det inte krävas särskilda skäl för att avgöra även frågor under rättegången med fullsuttet rätt. I och med att huvudförhandlingskravet tas bort från fastighetsbildningsmålen blir en motsvarighet till bestämmelsen om ensamdomarbehörighet i 4 § första stycket lagen om domstolar i fastighetsmål, som främst avser mål enligt 16 kap. 8 § första stycket fastighetsbildningslagen, överflödig.

När det gäller ensamdomarbehörigheten i överklagade mål bör, i enlighet med förslaget i utredningens första delbetänkande, 18 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar tjäna som förebild. Flera av de fall som avses i 18 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar gäller frågor utanför den lagstiftning som tillämpas av miljödomstolarna och kommer därför inte i fråga i detta sammanhang. Under remissbehandlingen av utredningens första delbetänkande har det inte riktats någon kritik mot förslaget i det betänkandet om ensamdomarbehörighet. Utredningens fortsatta uppdrag föranleder dock vissa förtydliganden av förslaget. Ensamdomarbehörigheten bör för det första omfatta beslut som endast avser rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende. Vidare bör behörigheten avse beslut eller annan åtgärd som inte innefattar slutligt avgörande av mål. Någon särskild föreskrift om att detta också innefattar förberedande åtgärder och förhör som begärts av annan domstol behövs inte. Slutligen bör ensamdomarbehörigheten gälla beslut om avvisning och avskrivning samt avgörande av andra mål av enkel beskaffenhet än sådana som avgörs efter huvudförhandling eller som gäller avgörande i sak av tillståndsfrågor. Den ensamdomarbehörighet som här åsyftas gäller

enklare överklagade mål där det inte behövs någon teknisk expertis. Från miljödomstolarnas nuvarande verksamhetsområde kan nämnas strandskyddsdispenser, förelägganden av olika slag från tillsynsmyndigheter, stängselgenombrott, djurhållning, miljöstraffavgifter, landstigningsförbud inom skyddade områden m.m. I delbetänkandet SOU 2007:111, s. 57 f. och s. 71, har utredningen gett exempel på när en ensam domare bör kunna avgöra PBL-mål av enkel beskaffenhet.

Vidare bör det liksom hittills vara möjligt för domstolen att, med hänsyn till vad som är lämpligt i det enskilda fallet, uppdra åt en eller flera ledamöter att göra en undersökning på platsen, se 22 kap. 13 § miljöbalken och 9 § lagen om domstolar i fastighetsmål.

10.2.5 Tekniska ledamöter

Utredningen har tidigare redogjort för vad som gäller i fråga om de tekniska ledamöterna i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. I lagen om domstolar i fastighetsmål är det beteckningen teknisk ledamot som används. Normalt kallas dock de tekniska ledamöterna i fastighetsdomstolarna fastighetsråd. Den benämningen används t.ex. i tingsrättsinstruktionen. I miljödomstolarna är benämningen miljöråd.

Utredningen utvecklade i delbetänkandet SOU 2007:111 synpunkter på den kompetens i tekniskt avseende som behövs när miljödomstolarna tar över ansvaret för överklagade mål enligt PBL. I fråga om fastighetsmålen finns naturligtvis tillräcklig kompetens inom fastighetsdomstolarnas organisation. Fastighetsråden torde också ha kunskaper som är värdefulla vid handläggning av PBL-mål. Givetvis kan inte varje teknisk ledamot behärska hela det område som omfattas av en miljödomstols verksamhet. Det viktiga är att de tekniska ledamöterna sammantaget har en sådan kompetens. De tekniska ledamöterna ska ha sin huvudsakliga placering vid en angiven domstol men bör liksom hittills ha tjänstgöringskyldighet vid samtliga miljödomstolar. Detta innebär garantier för att miljödomstolsorganisationen totalt sett har den sakkunniga kompetens som behövs för att handlägga målen. Utredningen återkommer i avsnittet om konsekvenser till det totala personalbehovet när det gäller tekniska ledamöter.

Med hänsyn till domstolarnas ändrade uppgifter bör benämningen i fortsättningen vara teknisk ledamot.

10.2.6 Sakkunniga ledamöter

Liksom hittills bör de sakkunniga ledamöterna förordnas av nuvarande Domarnämnden. Benämningen bör dock vara särskilda ledamöter.

För närvarande förordnas de sakkunniga ledamöterna av Domarnämnden för treårsperioder.

Nuvarande period löper från och med den 1 januari 2008 till och med den 31 december 2010. I beslutet av dåvarande Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet indelades de sakkunniga i verksamhetsområden. Det är sakkunniga inom

- Naturvårdsverkets ansvarsområde
- området kommunal verksamhet
- området industriell verksamhet

För varje miljödomstol finns ett antal sakkunniga förordnade inom vart och ett av dessa områden enligt följande uppställning.

Tabell 10.1 Sakkunnigförordnanden

	SNV:s område	Kommunal verksamhet	Industriell verksamhet	Summa
Nacka	25	15	12	52
Växjö	21	12	10	43
Vänersborg	10	12	7	29
Östersund	7	7	10	24
Umeå	11	9	7	27
Summa	74	55	46	175

Enligt förordnandena ska de sakkunniga vara verksamma i miljödomstolarna med tillägget att de företrädesvis ska vara verksamma vid viss angiven miljödomstol. I princip förordnas inte personer som uppnått 70 år. Några undantag har dock medgetts. Sålunda förordnades nio personer för tiden till och med den 31 december 2009. För närvarande finns det alltså 184 sakkunniga ledamöter förordnade vid miljödomstolarna. Vidare förlängdes två

förordnanden för en kortare tid för att göra det möjligt att slutföra pågående mål.

Handläggningen inför beslutet med förordnanden inleddes den 9 augusti 2007 med en förfrågan till berörda domstolar med begäran om uppgifter om hur många sakkunniga inom respektive kompetensområde som domstolen behövde. Domstolarna fick också tillfälle att lämna synpunkter på lämpliga kandidater.

Sedan yttranden inkommit från domstolarna skickade nämnden den 17 oktober 2007 ut en lista med aktuella kandidater till Naturvårdsverket, SKL och Svenskt Näringsliv för remissyttrande. Miljööverdomstolen fick också tillfälle att yttra sig. Yttranden önskades senast den 20 november 2007. Då hade nämnden den 5 oktober 2007 gett de personer som hade löpande förordnande tillfälle att senast den 23 oktober 2007 lämna besked om de önskade fortsatt förordnande. Med reservation för felräkning skickades ca 170 sådana förfrågningar ut. Av de tillfrågade sakkunniga ledamöterna kom 80–90 in med besked att de önskade fortsatt förordnande. Drygt 80 personer nyrekryterades alltså. Dessa nyrekryteringar skedde på grundval av de inhämtade yttrandena. Yttrandena innehöll ganska kortfattade uppgifter om kandidaternas kompetens och erfarenhet. Nämndens beslut fattades den 12 december 2007. Det skriftliga förfarandet kompletterades med att uppgifter inhämtades under hand från remissinstanserna.

Av handlingarna framgår att personkännedomen i det här fallet inte fanns hos Tjänsteförslagsnämndens ledamöter utan hos remissinstanserna. Det ingick inte någon representant för miljödomstolarna vid nämndens sammanträde. Numera är en av lagmännen vid de tingsrätter som har miljödomstol ledamot i Domarnämnden, vilket synes vara lämpligt.

Det nuvarande förfarandet bör i huvudsak tillämpas även i fortsättningen. Beredningstiden synes dock något snålt tilltagen. I lagtexten bör det inte finnas någon uttömmande uppräkningslista av vilka erfarenheter de särskilda ledamöterna ska ha. Det bör vara tillräckligt att ange att en sådan ledamot ska ha erfarenhet inom domstolens ansvarsområde. Detta område utvidgas när målen enligt PBL och fastighetsmålen kommer in i bilden. De erfarenhetsområden inom vilka särskilda ledamöter i framtiden bör sökas bör förutom kommunal och industriell verksamhet samt jordbruk och skogsbruk avse frågor som tillhör Naturvårdsverkets, Boverkets och Lantmäteriets verksamhetsområden. De två sist-

nämnda myndigheterna bör tillkomma som remissinstanser vid beredningsförfarandet. Vidare bör yttrande inhämtas från Lantbrukarnas riksförbund. Det får sedan ankomma på domstolen att i varje enskilt fall tillse att ett mål avgörs med lämplig sammansättning. För att detta ska fungera är det naturligtvis angeläget att domstolen redan i samband med att de särskilda ledamöterna förordnas ges tillfälle att skaffa personkännedom av lämplig omfattning. Därför kan det vara lämpligt att beredningen hos Domarnämnden i samband med utseende av ledamöter ges längre tid och att kunskaperna om de tilltänkta ledamöterna vidgas. Det bästa vore om miljödomstolarna i samråd med Domarnämnden och remissinstanserna arbetade fram kravprofiler i god tid före beredningen i övrigt. I samband med detta bör man också mer konkret överväga i vilken omfattning de särskilda ledamöterna kan förväntas delta i de nya domstolarna med hänsyn till sammansättningsregler och målens beskaffenhet. Vidare torde de nya sammansättningsreglerna i vissa lägen ställa större krav på de särskilda ledamöternas kompetens. Det framstår därför som lämpligt att en utökad beredningstid används för att inhämta fylligare personkunskaper än vad som synes ha varit tillgänglig vid tidigare förordnanden.

10.2.7 Domstolssekreterare och tingsnotarier

Utredningen konstaterade i delbetänkandet SOU 2008:31 att det saknas en föreskrift med bemyndigande att delegera vissa arbetsuppgifter till personal som inte har juristutbildning. Därvid anförde utredningen följande.

Det har ifrågasatts om tingsrättsinstruktionen är fullt ut tillämplig i miljödomstolarnas verksamhet eftersom dessa domstolar i viss utsträckning tillämpar förvaltningsprocesslagen. Tingsrättsinstruktionen innehåller vissa regler om delegation i den dömande verksamheten och i övrigt rent administrativa föreskrifter. I vart fall i de delar som gäller administrativa frågor gäller tingsrättsinstruktionen för tingsrätterna även i deras funktion som miljödomstolar och detta i princip oavsett om den miljödomstol det gäller ska ha att tillämpa rättegångsbalken eller förvaltningsprocesslagen. Detta beror på att tingsrättsinstruktionen i huvudsak inte är utfärdad med stöd av någon delegation i rättegångsbalken

utan bygger på regeringens restkompetens enligt 8 kap. 13 § regeringsformen.

Något hinder mot att genom bestämmelser i tingsrättsinstruktionen delegera dömande uppgifter till en tingsnotarie kan inte anses föreligga i de fall det är tillräckligt att en lagfaren domare är beslutsfattare eftersom en tingsnotarie som avlagt domared är att anse som en lagfaren domare enligt såväl rättegångsbalken som miljöbalken. Föreskrifterna om tingsnotariernas behörighet i 18–20 §§ tingsrättsinstruktionen skulle med ett sådant synsätt snarast vara att anse som begränsningsregler. Av de delegationsmöjligheter avseende tingsnotarier som ges i 19 § tingsrättsinstruktionen är egentligen bara två fall aktuella för miljödomstolarnas vidkommande.

Enligt 19 § tingsrättsinstruktionen får en tingsnotarie förordnas att handlägga ärenden enligt ärendelagen om ärendena kan handläggas av en lagfaren domare och inte är tvistiga. Alla ärenden som är överklagade är emellertid definitionsmässigt tvistiga. I detta hänseende har det därför ingen betydelse om det är ärendelagen eller förvaltningsprocesslagen som tillämpas av miljödomstolarna. Vidare får enligt 19 § tingsrättsinstruktionen en tingsnotarie förordnas att handlägga tvistemål om värdet av det tvisten gäller inte överstiger ett halvt basbelopp. De mål i miljödomstolarna som kan komma i fråga för sådana förordnanden handläggs av miljödomstolen som första instans med rättegångsbalken som tillämplig processlag. Om övriga förutsättningar föreligger finns det alltså inget hinder mot att förordna en tingsnotarie att handlägga ett sådant mål i en miljödomstol.

Däremot är de delegationsregler i tingsrättsinstruktionen som inte avser personer som är att anse som lagfarna domare, t.ex. domstolssekreterare, beroende av lagstöd när det är fråga om uppgifter som är av betydelse för parterna eller som är väsentliga från rättssäkerhetssynpunkt. Ett sådant lagstöd finns vid tillämpning av rättegångsbalken och även ärendelagen i 1 kap. 3 e § första stycket första meningen rättegångsbalken. Bemyndigandet i den paragrafen kan dock inte tillämpas i mål som överklagas till miljödomstolen. Här finns sannolikt en lucka i lagstiftningen genom att tingsrätten som miljödomstol i vissa fall ska tillämpa förvaltningsprocesslagen. Samtidigt är det klart att skälen för en tillämpning av de behörighetsbestämmelser som tingsrättsinstruktionen ger med stöd av rättegångsbalken är lika starka när miljödomstolar tillämpar förvaltningsprocesslagen. En fortsatt

tillämpning av förvaltningsprocesslagen kan därför för de fall som nu avses i viss mån anses bekymmersam rent formellt sett. Problemet kan sägas öka genom det stora antal mål som ska hanteras enligt förvaltningsprocesslagen när miljödomstolarna också ska pröva överklaganden enligt PBL. Det redovisade problemet har dock funnits så länge som miljöbalken har varit i kraft. I praktiken torde miljödomstolarna utnyttja delegationsmöjligheterna i 18 a § tingsrättsinstruktionen genom en analogisk regeltolkning, vilket framstår som helt rimligt. Något hinder mot att detta förhållande kvarstår ytterligare något år kan utredningen inte se.

Som framhållits i det andra delbetänkandet saknas alltså för de överklagade målens del en motsvarighet till rättegångsbalkens delegationsbestämmelse när det gäller möjligheten att delegera förberedande åtgärder till personal som inte har juristutbildning. En sådan bestämmelse bör föras in i den nya lagen. I sak torde detta inte föranleda några ändrade rutiner i förhållande till rådande ordning.

Enligt Domstolsverkets rapport *Översyn av fastighetsdomstolarnas verksamhet* (DV-rapport 2006:2) lägger domstolssekreterarna nästan lika mycket tid på fastighetsmålen som domarna. Rent generellt upplevs enligt rapporten fastighetsmålen även bland domstolssekreterarna som särskilt svåra att hantera. Ett flertal domare påpekade att det finns klara fördelar med att i fastighetsdomstolarna ha domstolssekreterare med god erfarenhet av fastighetsmål.

Som framhålls i Domstolsverkets rapport avviker fastighetsmålen från andra mål genom att inte bara parter utan även andra sakägare m.fl. omfattas av förfarandet i domstolen. På detta sätt liknar fastighetsmålen miljömålen. PBL-målen, däremot, torde vid domstolarnas handläggning omfatta en mer begränsad personkrets. Utredningen har inte erfarit att domstolssekreterarna vid miljödomstolarna skulle anse miljömålen som svårhanterade. Givetvis kräver dock dessa mål särskild uppmärksamhet och kunskap. Uppenbarligen är koncentrationen till ett mindre antal domstolar en stor fördel när det gäller de viktiga rutiner som måste fungera för att alla som har rätt att komma till tals också ska få tillfälle att göra det.

11 Förslag till en lag om miljödomstolar

11.1 Forumbestämmelser

Utredningens förslag: Endast en fastighets, verksamhets eller åtgärds geografiska belägenhet ska vara av betydelse för en miljödomstols behörighet att handlägga ett mål. Miljödomstolarnas inbördes behörighet ska inte kunna prövas av högre rätt i större omfattning än för närvarande.

Reglerna om behörig domstol i PBL-mål och miljömål har behandlats i utredningens båda första delbetänkanden.

Fastighetsbildningsmål ska prövas av den fastighetsdomstol inom vars domkrets den eller de berörda fastigheterna är belägna. I mål där talan väcks vid miljödomstolen är det den berörda fastighetens eller verksamhetens geografiska belägenhet som avgör vilken domstol som är behörig. Enligt 20 kap. 9 § första stycket miljöbalken är det vid överklagande till miljödomstolen belägenheten av den myndighet som först har prövat det överklagade beslutet som är avgörande för domstolens behörighet. Detta föreslås i utredningens första delbetänkande gälla också för överklagade mål enligt PBL. Den diskrepans som finns mellan den administrativa indelningen och indelningen i vattenavrinningsområden, vilken styr miljödomstolarnas domsområden, kan förväntas bli något mer påtaglig om de domkretsändringar som föreslås i det andra delbetänkandet genomförs.

Bestämmelsen i 20 kap. 9 § första stycket miljöbalken överensstämmer med vad som i allmänhet gäller för länsrätterna, se 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Av målen vid förvaltningsdomstolarna torde det främst vara målen

enligt PBL som är fastighetsanknutna. Dessa utgör endast cirka två procent av målen vid förvaltningsdomstolarna.

Enligt utredningens mening är det angeläget att forumbestämmelserna för miljödomstolen är enhetliga. Med hänsyn till att många mål kommer att avgöras efter syn på stället finns det naturliga skäl för att låta fastighetens eller verksamhetens belägenhet vara avgörande för vilken miljödomstol som i första hand ska vara behörig. Detta motsvarar principerna för forumreglerna i rättegångsbalken. Sålunda är svarandens hemvist enligt huvudregeln tvistemålsforum. I brottmål är det platsen där en gärning har begåtts som i princip avgör vilken domstol som ska handlägga ett mål.

När det gäller miljödomstolarnas inbördes behörighet får enligt 20 kap. 8 a § miljöbalken överlämnande för gemensam handläggning ske av mål mellan miljödomstolar om det finns skäl och det kan göras utan olägenhet för någon part. Denna regel bör gälla även i fortsättningen. Det finns enligt utredningens mening inte något behov av bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om överlämnande av mål mellan miljödomstolarna.

Enligt 20 kap. 9 § andra stycket miljöbalken får frågan om miljödomstolarnas inbördes behörighet, utom i fall som avses i 10 kap. 20 § andra stycket rättegångsbalken, inte tas upp i högre rätt. Det finns inte anledning att högre rätt i större omfattning än för närvarande ska få ta upp frågan om miljödomstolarnas inbördes behörighet. Någon rätt att överklaga ett beslut att ta upp ett mål behövs inte annat än i det fallet att målet borde ha tagits upp av en vanlig tingsrätt eller av en förvaltningsdomstol eller då miljödomstolen vägrat att ta upp ett mål.

11.2 Vitesmål

Utredningens förslag: Mål om utdömande av vite ska handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken om handläggning av mål om brott som inte kan medföra strängare straff än böter. Detsamma bör gälla i fråga om tilläggsavgift enligt PBL.

Om myndigheter begär att viten som de har beslutat att förelägga någon ska dömas ut kan den frågan komma att bedömas av en allmän domstol eller av en förvaltningsdomstol. Huvudregeln är

enligt 6 § lagen (1985:206) om viten att frågor om utdömning av vite prövas av förvaltningsdomstol. Enligt 1 § andra stycket lagen om viten ska dock den lagen inte tillämpas i den mån annat följer av vad som är särskilt föreskrivet. I förvaltningsdomstolarna regleras då förfarandet av förvaltningsprocesslagen. För de allmänna domstolarnas del ska enligt 8 § lagen om viten mål om utdömning av vite handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken om mål som gäller brott för vilket svårare straff än böter inte är föreskrivet (bötesmål).

För miljödomstolarna gällde till en början att mål om utdömning av viten som förelagts med stöd av miljöbalken skulle handläggas som bötesmål. Erfarenheterna av den ordningen var dock inte odelat goda. I Miljöbalkskommitténs betänkande *Uppföljning av miljöbalken – Vissa lagtekniska frågor* (SOU 2000:116) anges (s. 97) att det förhållandet att handläggningen byggde på muntlighet och var avsedd att avslutas med en huvudförhandling hade medfört svårigheter. Miljödomstolarna och i viss mån parterna hade tvingats till långa och tidskrävande resor trots att målen varit av relativt enkel beskaffenhet. Vidare hade parts utevaro medfört att förhandlingar i vissa fall fått inställas. Även det förhållandet att företrädare för den sökande myndigheten i vissa fall hade haft bristande behörighet att bemöta vid huvudförhandlingen framställda invändningar hade medfört problem. Efter förslag från kommittén ändrades handlägningsreglerna på så sätt att förvaltningsprocesslagen skulle tillämpas i stället för rättegångsbalken. Ändringen genomfördes trots Lagrådets principiella invändningar (prop. 2001/02:65 s. 139).

I dag gäller alltså den ordningen att miljödomstolarnas vitesmål handläggs enligt förvaltningsprocesslagen. Detta innebär att handläggningen i princip är skriftlig. Muntlig förhandling får dock enligt förvaltningsprocesslagen ingå om det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet (9 § andra stycket). Om en enskild part begär det ska förhandling hållas om den inte är obehövligt och särskilda skäl inte talar emot det (9 § tredje stycket). I belysning även av artikel 6 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, vilken numera intar ställning som svensk lag, får enskilda parter alltså normalt anses ha rätt att på begäran få till stånd en muntlig förhandling.

Miljödomstolarna kommer i framtiden att pröva frågor om utdömning av viten som har förelagts med stöd av miljöbalken eller PBL. De erfarenheter som Miljöbalkskommittén behandlade skulle

tala för att då undvika en processordning där muntlig handläggning var obligatorisk. Detta skäl för att anse rättegångsbalken mindre lämplig än förvaltningsprocesslagen kan dock inte längre anses hållbart. Fr.o.m. den 1 november 2008 gäller nya bestämmelser för handläggningen av bötesmål (och vissa andra likartade brottmål). Enligt en ny 10 a § i 45 kap. rättegångsbalken får sådana mål handläggas skriftligt. Huvudförhandling behöver endast hållas om detta begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet, se prop. 2004/05:131 s. 141 f. Den i praktiken obetydliga skillnaden mellan en process enligt den nya bestämmelsen i rättegångsbalken och enligt dagens ordning med handläggning i miljödomstolen enligt reglerna i förvaltningsprocesslagen när det gäller möjligheterna att få till stånd en förhandling motiverar inte ett undantag från huvudregeln i 8 § lagen om viten att dessa mål ska handläggas som bötesmål. När en tingsrätt i andra fall beslutar om utdömande av vite ska alltså enligt 8 § lagen om viten bestämmelserna i rättegångsbalken om bötesmål tillämpas. Som exempel på lagar enligt vilka handläggningen sker i allmän domstol och där bötesmålsreglerna tillämpas kan nämnas föräldrabalken (16 kap. 13 § och 21 kap. 3 §), utsökningsbalken (2 kap. 12 och 15 §§), konkurrenslagen (2008:579, 6 kap. 2 §) marknadsföringslagen (2008:486, 49 §), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (9 §), lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare (5 §) och diskrimineringslagen (2008:567, 4 kap. 17 §). Av utredningens direktiv följer att för miljödomstolarnas del en samstämmighet ska eftersträvas med de regler som tingsrätterna i övrigt tillämpar (dir. 2007:184 s. 22). Enligt utredningens mening är det mot denna bakgrund självklart att de processuella regler som gäller enligt andra lagar också ska tillämpas när en miljödomstol beslutar i frågor om utdömande av viten.

Utredningen föreslår alltså att vitesmålen i fortsättningen ska handläggas som bötesmål. Någon särskild bestämmelse i frågan behövs då inte i lagen om miljödomstolar. Däremot bör PBL och miljöbalken innehålla bestämmelser av vilka det framgår att målen ska handläggas enligt reglerna i lagen om viten, vilket bl.a. innebär en hänvisning till 8 § lagen om viten, där det föreskrivs att vitesmål som handläggs av tingsrätt ska behandlas som bötesmål. Detsamma bör gälla i mål om tilläggsavgift enligt 10 kap. 7 § PBL.

11.3 Handläggningen av mål som har överklagats till miljödomstol,

Utredningens förslag: I lagen införs sådana handläggningsregler som är avpassade för miljödomstolarnas verksamhet. I sådana frågor där det inte krävs särskilda regler för mål som inletts vid miljödomstolen genom överklagande hänvisas till bestämmelserna i rättegångsbalken.

11.3.1 Överklagande till en miljödomstol

Regler om rätt att överklaga finns i 16 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken, i 13 kap. 4 § PBL (enligt utredningens förslag i SOU 2007:111), i 13 kap. 5 § PBL samt i 15 kap. fastighetsbildningslagen.

Bestämmelser om förfarandet vid överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut finns i 23–25 §§ förvaltningslagen och i 6 a § förvaltningsprocesslagen.

I 13 kap. 3 § PBL finns dels en hänvisning till bestämmelserna i förvaltningslagen, dels särskilda bestämmelser om överklaganden i vissa fall. I mål enligt PBL gäller därför reglerna i förvaltningslagen.

Om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen gäller den bestämmelsen. I förvaltningsprocesslagen finns bestämmelser om överklaganden i 6 a §. Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen torde till följd av hänvisningen i 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken gälla vid överklagande till miljödomstol.

Bestämmelserna i 15 kap. fastighetsbildningslagen avviker i viss mån från bestämmelserna i förvaltningslagen.

Jämförelsevis kan nämnas att 7 § ärendelagen innehåller regler om vad ett överklagande ska innehålla. I övrigt torde reglerna i förvaltningslagen vara tillämpliga vid överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut, se prop. 1995/96:115 s. 151.

Reglerna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen överlappar varandra. Reglerna i den senare lagen är främst avsedda för överklaganden till förvaltningsdomstolar och mellan förvaltningsdomstolar.

Reglerna i förvaltningslagen är i princip tillräckliga även för överklagande till miljödomstolarna och bör gälla eftersom det inte

är fråga om överklagande till en förvaltningsdomstol. Dock bör det i en lag om miljödomstolar finnas en bestämmelse som innebär att reglerna i 23 § andra stycket andra meningen förvaltningslagen gäller även för överklagande till miljödomstolar. Vidare bör det framgå att det vid sidan av reglerna i förvaltningslagen finns särskilda regler om överklaganden i PBL och fastighetsbildningslagen.

11.3.2 Enskilds motpart

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets avgörande är enligt förvaltningsprocesslagen den förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken motpart till den enskilde sedan handlingarna i målet överlämnats till miljödomstolen, om inte annat är särskilt föreskrivet. Denna regel har i princip hittills gällt i fråga om överklaganden till miljödomstolen. I den nya lagen bör särskilda föreskrifter meddelas i detta avseende. När det gäller koncessionsnämndernas beslut bör länsstyrelsen vara den enskildes motpart. Sådana föreskrifter bör meddelas när det gäller överklaganden från de nya koncessionsnämnderna. I sådana fall bör liksom hittills länsstyrelsen vara den enskildes motpart. De särskilda bestämmelser som i nu berört hänseende finns för fastighetsbildningsmål bör gälla även i fortsättningen. Vidare bör en kommun alltid vara den enskildes motpart när en detaljplan överklagas.

11.3.3 Allmänna handlägningsregler

De mål som överklagas är av förvaltningsrättslig natur och omfattas generellt sett av officialprövningsskyldighet. Som utredningen funnit redan i det andra delbetänkandet är det därför lämpligt att den bestämmelse om utredningsskyldighet som gäller enligt 8 § förvaltningsprocesslagen även i fortsättningen tillämpas av miljödomstolarna.

Såväl i 9 § förvaltningsprocesslagen som i 13 § ärendelagen anges att förfarandet enligt dessa lagar är skriftligt. Det är något oklart vilken direkt rättslig betydelse en sådan regel har. Eftersom det inte finns något krav på att målen enligt dessa lagar ska avgöras efter huvudförhandling, kan det tyckas överflödigt med en särskild regel, utöver de handlägningsregler som finns i övrigt, om att förfaran-

det ska vara skriftligt. Regeln kan också ifrågasättas med hänsyn till förhandlingskravet i artikel 6 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Enligt artikeln ska man vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling vid prövning av ens civila rättigheter och skyldigheter. I sammanhanget kan det framhållas att någon motsvarande portalparagraf inte fanns i 1969 års miljöskyddslag såvitt gällde verksamheten hos Koncessionsnämnden för miljöskydd. För att framhålla att rättegångsbalkens huvudförhandlingskrav inte gäller vid handläggning av överklagade mål kan det ändå finnas skäl att införa en regel av nu behandlat slag i den nya lagen.

Liksom enligt förvaltningsprocesslagen bör det vara möjligt att hålla muntlig förhandling beträffande en viss fråga. Vidare bör domstolen vara skyldig att hålla muntlig förhandling, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det. Under utredningsarbetet har framförts att det finns en risk för att antalet överklaganden blir stort och kommer att kräva avsevärda resurser. De mål som överklagas till miljödomstolarna avser beslut som meddelats av ett avsevärt antal förvaltningsmyndigheter. Att föreslå regler som begränsar möjligheterna till överklagande är inte aktuellt. Många mål kan naturligtvis avgöras efter ett rent skriftligt förfarande. Detta gäller inte minst när ett överklagande riktar sig mot rent allmänna intressen. Der är dock också fråga om mål i vilka syn på stället redan med dagens instansordning förekommer relativt ofta. Överklaganden enligt miljöbalken kommer med den nya instansordningen att avse mer komplicerade mål än tidigare. Det är av största vikt att sådana mål avgörs rättssäkert och att avgörandena bygger på den utredning som behövs i det enskilda fallet. Även i fastighetsbildningsmål och i PBL-mål torde det liksom hittills bli tämligen vanligt med muntliga förhandlingar. Å andra sidan finns det anledning att erinra om att uppskattningsvis 80 % av mål som gäller A-verksamhet och vattenverksamhet i fortsättningen inte kommer att handläggas av miljödomstolarna utan av koncessionsnämnderna om det blir samma överklagandefrekvens som hittills varit fallet i fråga om miljöprövningsdelegationernas avgöranden angående B-verksamheter. Genom att de flesta mål där syn på stället förekommer handläggs vid ett litet antal domstolar ökar möjligheterna för domstolarna att planera och samordna sina resor till verksamhetsorterna högst avsevärt. Ett mindre antal domstolar ökar även i övrigt förutsättningarna för en rättssäker och rationell handläggning av målen.

Enligt 22 kap. 13 § miljöbalken och 9 § lagen om domstolar i fastighetsmål får en eller flera ledamöter av domstolen göra en undersökning på platsen. Även i Miljööverdomstolen får en sådan undersökning äga rum. En motsvarande regel saknas i förvaltningsprocesslagen och ärendelagen. Bestämmelsen är bl.a. ett uttryck för domstolarnas officialprövningsskyldighet. En motsvarande regel bör finnas också för de nya domstolarnas verksamhet.

Reglerna om skriftväxling skiljer sig något åt i ärendelagen och i förvaltningsprocesslagen. Endast förvaltningsprocesslagen omfattar den i miljödomstolarna vanliga situationen att det förutom en motpart också finns sakägare eller annan mot vilken en åtgärd ifrågasätts. I fastighetsbildningslagen finns en bestämmelse om skriftväxling i 16 kap. 3 §. Där föreskrivs att sakägare ska delges ett överklagande. Det är dock inte obligatoriskt att en sakägare tillställs ett överklagande. I 10 § förvaltningsprocesslagen, som för närvarande tillämpas, finns ingen regel om obligatorisk delgivning. Utredningen anser att bl.a. bestämmelserna i 33 kap. rättegångsbalken ska vara tillämpliga vid handläggning av överklagade mål. Detta innebär att 33 kap. 2 § rättegångsbalken ska tillämpas. Ska rätten underrätta någon om innehållet i en handling eller om något annat, får det enligt paragrafen ske genom delgivning. Delgivning ska användas, om det är särskilt föreskrivet eller om det med hänsyn till syftet med bestämmelsen om underrättelse framgår att delgivning bör ske, men bör i övrigt tillämpas bara om det är påkallat med hänsyn till omständigheterna. En likalydande bestämmelse finns i 47 § förvaltningsprocesslagen. Utredningen anser att reglerna i 33 kap. 2 § rättegångsbalken bör kunna tillämpas även när det gäller fastighetsbildningsmål. Ett översändande av ett överklagande till motparten bör kunna underlåtas i samma utsträckning som enligt 10 § förvaltningsprocesslagen. I 10 § förvaltningsprocesslagen finns också en möjlighet att underlåta översändande av ett överklagande om det skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet. Denna bestämmelse, som i huvudsak avser genomförande av tvångsåtgärder, är inte aktuell eller behövlig för miljödomstolarnas vidkommande.

Enligt 16 § andra stycket ärendelagen ska den som besvarar ett överklagande ange om han eller hon medger eller inte medger yrkandena i målet eller, när ärendet inlett genom en anmälan, medger eller inte medger den åtgärd som ärendet gäller. Om yrkandena eller åtgärden inte medges, ska motparten ange skälen för detta och de bevis som åberopas. Uppenbarligen är bestäm-

melsen i första hand avsedd för ärenden som inleds genom ansökan till domstolen eftersom grunderna för bestridande av ett överklagande knappast är okända när en fråga prövas i andra instans. I 11 § andra stycket förvaltningsprocesslagen finns regler med samma innebörd. Ett medgivande har en särskild rättslig betydelse och ska få som rättsföljd att klagandens talan vinner bifall. I de indispositiva mål som miljödomstolen handlägger torde ett medgivande i ett överklagat mål kunna få en sådan effekt främst då det bara finns en motpart till den som överklagar eller när samtliga motparter medger ett yrkande i ett överklagande. Då en klagande i ett mål i miljödomstolen för det mesta har både en förvaltningsmyndighet och en eller flera enskilda som motpart torde fallen när ett överklagande medges inte vara så vanligt förekommande att medgivandets vara eller inte vara bör vara styrande för utformningen av reglerna om vad svaret på ett överklagande ska innehålla. Ofta är ett medgivande naturligtvis ändå en omständighet som det är viktigt för domstolen att känna till vid handläggningen av ett mål. Med hänsyn till målens skiftande karaktär är det dock viktigt att domstolen på ett så tidigt stadium som möjligt försöker klarlägga parternas ståndpunkter. Därför är det angeläget att förelägganden att svara får det innehåll som är lämpligt med hänsyn tagen till omständigheterna i det enskilda fallet.

I de allra flesta fall bör ett svar vara skriftligt. Även ett svar som avges i e-post bör accepteras som ett skriftligt svar. Redan nuvarande regler torde medge att alla skrifter utom ett överklagande ges in till miljödomstolen i elektronisk form.

I vissa situationer kan det dock finnas utrymme för att ett svar lämnas muntligt. Det måste då vara helt klarlagt att svaret lämnas av rätt person och att svaret dokumenteras i rättens akt. Det rör sig naturligtvis om okomplicerade fall. Exempelvis kan ett kortfattat svar på ett överklagande lämnas och antecknas vid en förhandling eller när ledamöter av rätten gör en undersökning på platsen.

Bestämmelserna i 42 kap. rättegångsbalken ska tillämpas såväl vid den skriftliga som den muntliga förberedelsen i ett tvistemål. Bestämmelserna är tämligen omfattande och inte lämpade för handläggningen i miljödomstolen av överklagade mål. En grundtanke är dock att rätten aktivt ska ta ställning till när förberedelsen ska anses avslutad. En motsvarande grundtanke bör genomsyra skriftväxlingen i miljödomstolarna. Principen kan naturligtvis uttryckas på olika sätt. Utredningens förslag är att endast en skrift

ska ges in från varje part eller sakägare. Det bör ses mot bakgrund av att den sak målet gäller redan har prövats i minst en instans.

I den nya lagen bör det finnas regler om att miljödomstolen vid behov ska inhämta yttrande från en myndighet som tidigare beslutat i saken. I likhet med vad som gäller enligt 16 kap. fastighetsbildningslagen bör det finnas en regel som ger domstolen rätt att kalla en företrädare för en myndighet eller kommun som tidigare har meddelat beslut i saken till en förhandling.

Det bör finnas en regel om inhibition m.m. Ett beslut genom vilket domstolen förordnat om saken i avvaktan på målets avgörande bör få överklagas.

11.3.4 Sammanträden och bevisning m.m.

Samma regler som för närvarande bör gälla om när sammanträden med muntlig förhandling ska äga rum. I den här frågan bör de regler som finns i förvaltningsprocesslagen tas in i lagen om miljödomstolar.

Reglerna om kallelse till förhandling i fastighetsbildningslagen skiljer sig från motsvarande bestämmelser i förvaltningsprocesslagen. Till en muntlig förhandling bör enligt den föreslagna lagen om miljödomstolar kallas den som har överklagat, dennes motpart samt andra som har förelagts att svara i målet. Dessutom bör det i lagen finnas en särskild bestämmelse om kallelser till sammanträden i fastighetsbildningsmål. Den som kallas bör kunna föreläggas att inställa sig med upplysning om att hans eller hennes utevaro inte utgör hinder för att handlägga målet. I miljöbalken och fastighetsbildningslagen men inte i förvaltningsprocesslagen och rättegångsbalken finns regler om att kallelser ska delges. Även i detta fall bör bestämmelserna i 33 kap. 2 § rättegångsbalken tillämpas. Det ligger dock i sakens natur att kallelser som innehåller vitesförelägganden och upplysning om att ett mål kan avgöras i den kallades utevaro måste delges. Då en kallelse får utfärdas med påföljd att ett mål kan avgöras utan att en part är närvarande, behövs inte en sådan bestämmelse som finns i 16 kap. 6 § fastighetsbildningslagen att ett mål får avgöras i en parts utevaro. Domstolen är dock, formellt sett, inte förhindrad att kalla till ett nytt sammanträde om partens närvaro behövs vid sammanträdet.

I överklagade mål som handläggs enligt förvaltningsprocesslagen får enskilda parter, som inställt sig till muntlig förhandling,

tillerkännas ersättning av allmänna medel för kostnad för resa och uppehälle, om rätten finner att en part skäligen bör ersättas för sin inställelse. Även vittnen har rätt till ersättning för sin inställelse. Rättegångsbalken innehåller i 11 kap. 6 § och 36 kap. 24 § regler om ersättning till parter och vittnen. I 16 kap. fastighetsbildningslagen saknas regler i dessa frågor. Enligt 2 § lagen om domstolar i fastighetsmål är dock rättegångsbalkens regler tillämpliga i frågor som inte behandlas i den särskilda lagstiftningen. Med ett färre antal domstolar i fastighetsmål ökar generellt sett resesträckorna för parter och vittnen. I ett sådant läge måste det naturligtvis vara möjligt att betala ut ersättning av allmänna medel. Mot den bakgrunden bör reglerna om ersättning till parter och vittnen kunna utformas med förvaltningsprocesslagens regler som förebild. Enligt 15 § förvaltningsprocesslagen ska en skälighetsbedömning göras när betalning av allmänna medel beslutas. En sådan prövning ska ske även enligt 11 kap. 6 § rättegångsbalken. Med hänsyn till att det är en fråga som kan komma upp även i mål som inleds genom att talan väcks vid miljödomstolen, bör reglerna i 11 kap. 6 § rättegångsbalken vara vägledande för en parts möjligheter att få ersättning för sin inställelse.

I sammanhanget uppkommer frågan om i vilken utsträckning de särskilda reglerna om videokonferens och videodokumentation av bevis som trätt i kraft den 1 november 2008 bör vara tillämpliga i miljödomstolarnas verksamhet.

Videoupptagning av bevis inklusive dokumentation av vad som iakttas vid syn på platsen torde kunna förekomma i överklagade mål i miljödomstolen i samma utsträckning som i andra mål, t.ex. mål som inletts genom att talan väcks vid miljödomstolen. Även undersökning på platsen som företas av en eller flera ledamöter bör omfattas av möjligheten till videodokumentation enligt 6 kap. 6 a § rättegångsbalken.

Möjligheterna till videokonferens och deltagande per telefon bör formellt sett vara desamma för miljödomstolen som för andra domstolar. Deltagande per telefon är naturligtvis i många situationer ett synnerligen praktiskt hjälpmedel. Däremot torde möjligheterna till videokonferens vara begränsade. Tekniken bygger i princip på att såväl rätten som den med vilken konferensen ska hållas befinner sig i en domstolslokal. Allt eftersom domstolslokaler i Sverige blir färre torde möjligheterna för miljödomstolen att hitta lämpliga lokaler för videokonferenser avta. På sikt är det dock uppenbart att möjligheterna att använda elektroniska

hjälpmedel i miljödomstolarnas verksamhet bör bli föremål för noggranna överväganden. En utökad teknikanvändning framstår som angelägen för att nedbringa reskostnader och restider samtidigt som kraven på kraven på ett rättssäkert förfarande tillgodoses. Det ligger dock utanför ramen för vad som är möjligt för denna utredning att närmare överväga denna fråga.

Förvaltningsprocesslagen och ärendelagen innehåller ett flertal hänvisningar till rättegångsbalken när det gäller bevisningen. Enligt tidigare angivna principer bör lagen om miljödomstolar i sin tur innehålla en hänvisning direkt till rättegångsbalken. Reglerna om bevisning blir därmed ett exempel på att utredningens förslag innebär en förenkling jämfört med gällande ordning. Just bevisningen är också ett område där det på sikt kan bli aktuellt att utveckla särskilda regler för miljödomstolarnas verksamhet. I 16 kap. fastighetsbildningslagen finns det inga bestämmelser om fastighetsbildningsmål som behöver beaktas när det gäller bevisningen.

11.3.5 Avgörande av mål m.m.

I fråga om parts rätt att få del av uppgifter föreslås ingen ändring i förhållande till vad som gäller för närvarande genom hänvisningen i 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken till bl.a. 18 § förvaltningsprocesslagen.

Enligt 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken och 30 § förvaltningsprocesslagen ska miljödomstolens avgörande av ett mål grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet. I 16 kap. 10 § fastighetsbildningslagen föreskrivs att en fastighetsdomstols avgörande av saken ska ske genom utslag och grundas på vad som förekommit vid syn eller annan förhandling och vad handlingarna innehåller i övrigt. I sak är det ingen skillnad på dessa bestämmelser. I lagen om miljödomstolar kan det därför tas in en bestämmelse med samma lydelse som 30 § förvaltningsprocesslagen.

Ett avgörande får enligt 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken och 29 § förvaltningsprocesslagen inte gå utöver det som yrkats i målet. När det finns särskilda skäl får dock miljödomstolen även utan yrkande avgöra till det bättre för en enskild part, om det inte är till nackdel för något motstående enskilt intresse. I 16 kap. 11 och 12 §§ fastighetsbildningslagen finns en del bestämmelser om

vad fastighetsdomstolen ska iaktta i samband med ett avgörande. Utredningen behandlar nedan vilket behov det finns av särbestämmelser för fastighetsbildningsmålens del i lagen om miljödomstolar. Det finns inget hinder mot att en bestämmelse som överensstämmer med 29 § förvaltningsprocesslagen tillsammans med vissa särbestämmelser för fastighetsbildningsmålens del tas in i lagen om miljödomstolar såvitt gäller utrymmet för miljödomstolens prövning.

Eftersom de överklagade målen i miljödomstolen inte avgörs enligt rättegångsbalkens omedelbarhetsprincip ska ett avgörande inte träffas efter vad som förekommit vid en huvudförhandling utan ska grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i ett mål. Varken förvaltningsprocesslagen eller ärendelagen innehåller någon regel om när ett mål ska avgöras. Den ändrade instansordningen innebär att även de största miljömålen kommer upp i miljödomstolen som överklagade mål. I ansökningsmålen ska enligt 22 kap. 21 § andra stycket miljöbalken dom meddelas inom två månader efter det att en huvudförhandling har avslutats. Någon regel om när dom ska meddelas när ett mål avgörs utan huvudförhandling finns inte i ärendelagen eller förvaltningsprocesslagen.

I rättegångsbalken finns det regler om dom och beslut i 17 kap. Miljödomstolens avgöranden i överklagade mål kallas domar. Eftersom förvaltningsprocesslagen tillämpas kan det ifrågasättas vilket rättsligt stöd som finns för detta. Det är enligt 30 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna som länsrätternas avgöranden betecknas domar. Miljöbalken innehåller inget ställningstagande i denna fråga.

Bestämmelserna i rättegångsbalkens 17 kap. om hur ett avgörande ska betecknas (1 §), om deldom (4 §), om mellandom (5 §) och om hur ett avgörande ska avfattas torde emellertid redan tillämpas analogiskt i miljödomstolen, varför det är lämpligt att lagen om miljödomstolar innehåller en hänvisning till dessa bestämmelser. Vidare bör lagen innehålla en hänvisning till 17 kap. 9 § rättegångsbalken om överläggning och om tid för doms meddelande. Det är bestämmelser som är välbekanta för alla domare och någon svårighet att urskilja vilka regler som går att tillämpa i mål som överklagas till miljödomstolarna bör det inte finnas. Genom denna hänvisning blir också bestämmelsen i paragrafens tredje stycke om att dom i mål som avgörs utan huvudförhandling ska meddelas så snart som möjligt tillämplig. Hänvisningen till 17 kap. 9 § rätte-

gångsbalken innebär också att miljödomstolen även i överklagade mål ska tillämpa 2 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. Avgörandet ska alltså expedieras samma dag som det har meddelats. Om förvaltningsprocesslagen är tillämplig processlag ska enligt 4 § nyssnämnda förordning expediering av ett avgörande ske inom en vecka. Vidare bör lagen om miljödomstolar innehålla en hänvisning till 17 kap. 10 § rättegångsbalken om uppsättande och underskrift av dom, till 11 § om domens rättskraft och 12 § om slutliga beslut samt till 15 § om rättelse.

Hänvisningen till 17 kap. 10 § rättegångsbalken innebär att en dom ska undertecknas av de lagfarna domare som har deltagit i ett avgörande. Motsvarande regel finns för förvaltningsdomstolarnas del i 34 § andra stycket förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Detta innebär, på samma sätt som gäller för beteckningen av avgöranden, att frågan om vem som ska underteckna miljödomstolarnas avgöranden i dit överklagade mål för närvarande är oreglerad. Den föreslagna hänvisningen till 17 kap. 10 § rättegångsbalken innebär att de tekniska ledamöterna inte skulle underteckna avgörandena. Det är dock en fast praxis vid vissa miljödomstolar att domarna undertecknas av miljøråden. Detsamma torde gälla fastighetsdomstolarnas utslag. Vidare anges i miljödomstolarnas domar vem som har varit föredragande. Bestämmelsen i 17 kap. 10 § rättegångsbalken är att anse som en föreskrift som anger vem som under alla förhållanden ska underteckna en dom och innebär inget hinder mot att domarna undertecknas i enlighet med den praxis som har utbildat sig i domstolarna.

Frånsett sådana regler som särskilt anknyter till handläggningen av tvistemål och brottmål finns det i rättegångsbalken regler av allmän natur som lagen om miljödomstolar bör innehålla en hänvisning till. Det är bestämmelserna om tolk och översättning av handlingar i 5 kap. 6–8 §§ rättegångsbalken, om rättegångsförseelser, hämtning och vite i 9 kap. rättegångsbalken, om part och ställföreträdare i 11 kap. 1–3 §§ rättegångsbalken, om ombud och biträde i 12 kap. rättegångsbalken, om frister och laga förfall i 32 kap. rättegångsbalken, om inlaga i rättegång och om delgivning i 33 kap. rättegångsbalken. I de angivna kapitlen finns det bestämmelser som uppenbart inte kan tillämpas av miljödomstolarna i överklagade mål, t.ex. regler som uttryckligen bara gäller brottmål. Hänvisningarna till rättegångsbalken bör därför formuleras så att

det framgår att balkens regler gäller i tillämpliga delar. Denna hänvisningsteknik är vanlig och finns bl.a. i förvaltningsprocesslagen. I ärendelagen sägs i stället att vissa bestämmelser i rättegångsbalken ”tillämpas”. Detta uttryck torde dock vara praktiskt taget synonymt med ”i tillämpliga delar”.

Varken i förvaltningsprocesslagen eller i ärendelagen finns det bestämmelser motsvarande reglerna i 34 kap. rättegångsbalken om rättegångshinder. I domstolarnas verksamhet ingår likväl som en viktig uppgift att pröva om det finns något hinder mot att handlägga ett mål eller ärende. En rättegång inleds i de mål som överklagas till miljödomstolen inte förrän överklagandet kommer in till domstolen. Förfarandet hos olika förvaltningsmyndigheter ger inte anledning att utesluta möjligheten att rättegångshinder föreligger. Ett exempel är att överklagandet innehåller ett yrkande som inte har prövats av förvaltningsmyndigheten. Ett annat fall kan vara att det saknas en miljökonsekvensbeskrivning. I sådana fall kan det strida mot instansordningens princip att ta upp ett mål till behandling. En annan tvingande processförutsättning som ska beaktas av rätten *ex officio* gäller talerätten. Lagen om miljödomstolar bör därför innehålla en hänvisning till 34 kap. 1 § rättegångsbalken. Med hänsyn till bl.a. de föreslagna reglerna om miljödomstolarnas behörighet finns det däremot inte anledning att i den nya lagen ta in en hänvisning till 34 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken.

Liksom när det gäller förvaltningsprocesslagen och ärendelagen kan hänvisningarna i lagen om miljödomstolar till rättegångsbalken inte göra anspråk på att vara exakta och fullständiga. Ofrånkomligen uppstår situationer då en analogisk tolkning av rättegångsbalkens regler måste göras. Exempelvis finns det för förvaltningsdomstolarnas del ingen motsvarighet till reglerna i 50 kap. 26–29 §§ rättegångsbalken om undanröjande av dom. Ett betydande antal av de föreslagna reglerna för miljödomstolen har dessutom sin motsvarighet i förvaltningsprocesslagen. För att tolka en bestämmelse i kapitlet i lagen om miljödomstolar om överklagade mål kan det därför hända att en domare måste studera rättspraxis för den motsvarande bestämmelsen i förvaltningsprocesslagen. Detta är inte unikt utan står i överensstämmelse med gängse juridisk metodik och kan svårligen anföras som ett argument mot förslaget till handläggningsregler i lagen om miljödomstolar. En invändning som riktar sig mot att det i ett förslag till en ny lag om miljödomstolar inte i alla avseenden används samma språkbruk som

i den snart 40 år gamla förvaltningsprocesslagen kan lämnas utan avseende. Utredningens bedömning är därför sammanfattningsvis att det är till uppenbar fördel att reglera handläggningen av överklagade mål i den lag som ska gälla för miljödomstolarna i överensstämmelse med nu redovisade överväganden.

11.3.6 Förening av mål

Enligt 21 kap. 3 § miljöbalken får även i annat fall än som avses i 14 kap. 1–7 §§ rättegångsbalken mål eller ärende enligt balken handläggas i en och samma rättegång, om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra. Om en miljödomstol prövar ett sådant mål eller ärende, får en ansökan i ett annat sådant ärende göras hos domstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun. Om ett ärende som prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun handläggs gemensamt med ansökningsmål, gäller inte vad som sägs i 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken om tillämpningen av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen.

I de mål som handläggs med tillämpning av 21 kap. 3 § miljöbalken ska alltså rättegångsbalken tillämpas på handläggningen i dess helhet. Även en verksamhet som är en så kallad B-verksamhet kan på grund av gemensam handläggning med en verksamhet som är en A-verksamhet därigenom undantas från förbudet i 23 kap. 8 § miljöbalken att överklaga Miljööverdomstolens avgörande.

I de fall där ett mål inleds genom att talan väcks i miljödomstolen torde i flertalet fall bestämmelserna i 14 kap. rättegångsbalken kunna tillämpas när en fråga om kumulation blir aktuell. Bestämmelsen i 21 kap. 3 § miljöbalken synes därför ha sin betydelse främst för handläggningen av ansökningsmålen. I den nya instansordningen kommer det inte att finnas några ansökningsmål i miljödomstolen. Bestämmelsen i dess nuvarande utformning behövs därför inte längre.

Frågan inställer sig då vilket behov det finns av regler om förening av mål när den nya instansordningen genomförs. I propositionen till miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 2 s. 869) lämnas exempel på olika fall där bestämmelsen i 21 kap. 3 § miljöbalken skulle kunna tillämpas. Exempelen avser bl.a. behovet av

att kunna handlägga ärenden om miljöfarlig verksamhet och om vattenverksamhet gemensamt. Sådana tillståndsfrågor kommer i den ändrade instansordningen bara att handläggas av förvaltningsmyndigheterna i första instans. Inom ramen för det förfarandet finns det inget som hindrar en gemensam handläggning av olika ärenden om detta framstår som lämpligt. Därvid måste man naturligtvis ta hänsyn till att kretsen av sakägare och andra berörda i största möjliga utsträckning är gemensam för de ärenden som ska handläggas gemensamt. Något behov av en särskild regel om gemensam handläggning av mål som överklagas till miljödomstolen synes inte föreligga.

Enligt 21 kap. 4 § miljöbalken får miljödomstolen inte avgöra ett mål om förbudstalan m.m. om en fråga om tillstånd är under prövning. En sådan bestämmelse bör finnas även i den nya lagen. I fortsättningen kan även den situationen uppkomma att en talan om ersättning för skada på grund av vattenverksamhet kan komma upp innan en tillståndsfråga är slutligt avgjord. I sådana mål är rättegångsbalken tillämplig. I 32 kap. 5 § rättegångsbalken finns en regel om vilandeförklaring av mål. Den bestämmelsen är tillräcklig för att hantera sådana situationer.

Enligt 12 § miljöskadelagen fick fastighetsdomstolen gemensamt med vissa miljöskademål handlägga även andra mål mellan samma parter om det med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter var lämpligt. I samband med en tvist rörande fastighet kan också andra ersättningsanspråk förekomma, t.ex. ersättning för skada på lös egendom. Många gånger är det lämpligt att alla tvistefrågor mellan parterna kan behandlas i samma rättegång. Det kan vidare ibland vara önskvärt att olika skadelidandes krav på ersättning av en eller flera skadeståndsansvariga kan handläggas gemensamt, t.ex. om utredningen är helt eller delvis gemensam. Den särskilda kumulationsregeln i 12 § miljöskadelagen gjorde det möjligt med en sådan gemensam handläggning, om det med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter var lämpligt. Det saknade betydelse om de olika käromålen vilade på samma eller olika grund eller grunder. Det avgörande var att målen hade ett sådant samband att det tedde sig naturligt och ändamålsenligt att handlägga dem gemensamt.¹ Enligt 10 kap. 17 § rättegångsbalken får vanliga tingsrätter inte ta upp mål som ska handläggas av miljödomstolen. En regel som den i 12 § miljöskade-

¹ NJA II 1986 s. 149.

lagen skulle dock leda till att mål där både grunder som tar sikte på miljöbalkens ersättningsregler och allmänna skadeståndsrättsliga grunder åberopas, kunde handläggas i samma rättegång. Detta skulle vara betydelsefullt processekonomiskt sett. Utredningen föreslår därför en sådan regel i den nya lagen.

11.4 Särskilda rättsmedel

Utredningens förslag: I lagen om miljödomstolar görs en hänvisning till rättegångsbalkens regler om resning m.m. i tvistemål.

I utredningens delbetänkande SOU 2008:31 s. 81 f., finns en redogörelse för bestämmelserna i ärendelagen och förvaltningsprocesslagen om särskilda rättsmedel. Reglerna i 37 b § förvaltningsprocesslagen är mer allmänt hållna. Ärendelagen hänvisar i 42 § till rättegångsbalkens mer fullständiga regler om resning i tvistemål, domvilloklagen och återställande av försutten tid med en tillägsregel som ger en allmän möjlighet till resning vid synnerliga skäl. Det sägs att skillnaderna i praktiken är ganska små. De fall som i allmän domstol enligt ärendelagen och rättegångsbalken behandlas som domvillofall behandlas i förvaltningsdomstol som resningsfall. I sista instans är det alltid Högsta domstolen som beslutar i ett extraordinärt fall när det gäller mål som prövats av en domstol som är inordnad i den allmänna domstolsorganisationen. Detta gäller oavsett vilken processlag som tillämpats i det grundläggande målet eller ärendet.

För tillståndsfrågor om miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken blir konsekvenserna av nuvarande regler att Högsta domstolen i fråga om resning av ett avgörande angående en A-verksamhet ska tillämpa bestämmelserna i 58 och 59 kap. rättegångsbalken om resning och domvilla. Är det däremot fråga om en B-verksamhet ska 37 b § förvaltningsprocesslagen tillämpas. Som framgår av den tidigare redogörelsen kan skillnaden mellan vad som är en A-verksamhet och vad som är en B-verksamhet vara obetydlig, på gränsen till godtycklig.

Vid val av processregler ska utredningen enligt regeringens direktiv preferera de regler som gäller för de allmänna domstolarna. Att förvaltningsprocesslagen ändå genomgående har fått tjäna som

förebild för utredningens förslag beror på att reglerna har varit välfungerande i miljödomstolarnas tillämpning. Den anledningen är inte giltig när det gäller särskilda rättsmedel. Utredningen anser därför att liksom i ärendelagen bör det i en ny lag om miljödomstolar finnas en hänvisning till reglerna i rättegångsbalken om särskilda rättsmedel. Därigenom blir det i fråga om överklagade mål den förändringen att en tidsfrist för ansökan om resning införs som är enhetlig för alla mål som miljödomstolarna avgör. Särskilt för den som har fått ett tillstånd, t.ex. till miljöfarlig verksamhet, är detta en uppenbar fördel.

Enligt utredningens bedömning är en sådan bestämmelse om synnerliga skäl som finns i 42 § ärendelagen inte behövt när det gäller de mål som kommer under miljödomstolarnas prövning. I ärenden som inte överklagats från förvaltningsmyndighet till miljödomstol gäller 11 kap. 11 § regeringsformen.

11.5 Särskilda överväganden om fastighetsbildningsmål och mål enligt miljöbalken

Utredningens förslag: I lagen införs handläggningsregler som behövs med hänsyn till fastighetsbildningsmålen och miljöbalksmålen speciella karaktär.

Avgörandena enligt fastighetsbildningslagen har, liksom enligt PBL, en konstituerande betydelse. I sådana frågor bör det finnas särskilda bestämmelser i den nya lagen om miljödomstolar. I 16 kap. 11 § fastighetsbildningslagen finns särskilda regler om utrymmet för fastighetsdomstolen att ändra lantmäterimyndighetens beslut. Enligt paragrafens första stycke förutsätter ett ändringsbeslut att de personer som är berörda har fått tillfälle att yttra sig. I sak torde bestämmelsen inte omfatta någon skyldighet för domstolen att agera utöver vad som följer av 10 § förvaltningsprocesslagen. Det finns därför inte anledning att föra in en bestämmelse med samma lydelse som 16 kap. 11 § första stycket fastighetsbildningslagen i en ny lag om miljödomstolar. Däremot bör det i den nya lagen finnas bestämmelser som i sak motsvarar 16 kap. 11 § andra stycket fastighetsbildningslagen. I 16 kap. 5 § fastighetsbildningslagen finns regler om kallelse av vissa företrädare för allmänna intressen. Även om den nya lagen inte innehåller

bestämmelser om huvudförhandling bör motsvarande regler fortsättningsvis gälla för kallelser till sammanträden. I 16 kap. 9 § fastighetsbildningslagen finns regler som gör det möjligt för domstolen att avbryta en pågående förrättning och att besluta om förtida tillträde. Dessa bestämmelser bör finnas i den nya lagens bestämmelser om fastighetsbildningsmål.

Vidare bör den nya lagen innehålla bestämmelser om undanröjande av förrättning och om ram för prövningen när det gäller överklagande av kommunal lantmäterimyndighets beslut. Det är fråga om regler som finns i 16 kap. 12 och 12 a §§ fastighetsbildningslagen.

Vid en övergång till ett förfarande som inte omfattas av krav på huvudförhandling uppkommer frågan om domstolens utredningsskyldighet. Varken lagen om domstolar i fastighetsmål eller 16 kap. fastighetsbildningslagen ger upplysning i frågan om fastighetsbildningsmålen är att betrakta som dispositiva eller indispositiva tvistemål. Grundläggande i detta sammanhang är givetvis instansordningens princip. I ett överklagat mål bör i princip bara sådana frågor tas upp som varit föremål för underinstansens bedömning.

Enligt de handläggningsregler som gäller för miljödomstolen och som föreslås gälla även i fortsättningen, ska rätten tillse att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Enligt 7 § förvaltningslagen har förvaltningsmyndigheter i allmänhet en omfattande officialprövningsskyldighet. Bestämmelser om lantmäterimyndigheternas utredningsskyldighet finns i 4 kap. 25 § fastighetsbildningslagen. Lantmäterimyndigheten ska utreda förutsättningarna för fastighetsbildningen. Bestämmelsen innebär att det åligger lantmäterimyndigheten att självant sörja för att fullständig utredning förebringas beträffande förutsättningarna för fastighetsbildningens genomförande. Denna officialutredning ska avse alla de omständigheter som inverkar på fastighetsbildningens tillåtlighet.² Lika lite som ett indispositivt mål enligt föräldrabalken förändrar sin karaktär när det överklagas från tingsrätt till hovrätt får ett fastighetsbildningsmål annan karaktär än vid förvaltningsmyndigheten.

Enligt utredningens bedömning gäller i fråga om skyldigheten till officialprövning sådana regler för miljödomstolen som med hänsyn till lantmäteriförrättningarnas karaktär är väl lämpade för

² Bonde-Dahlsjö-Julstad, *Fastighetsbildningslagen*, 2007, s. 4:25:5.

överprövningen också av dessa ärenden. Jämfört med dagens regler om officialprövning i fastighetsbildningsmål vinnas enligt utredningens mening en betydande klarhet om reglerna, som finns i förvaltningsprocesslagen om utredningsskyldighet och som också bör finnas i lagen om miljödomstolar, även är tillämpliga i fastighetsbildningsmål. Några särskilda regler om utredningsskyldighet i fastighetsbildningsmål behövs då inte i den nya lagen. När det gäller mål som stäms in direkt till domstolen gäller rättegångsbalkens regler om dispositiva tvistemål om inte annat är särskilt föreskrivet.

I övrigt innehåller enligt utredningens bedömning 16 kap. fastighetsbildningslagen inga föreskrifter som i sak har annan innebörd än de mer allmänt formulerade handläggningsreglerna i förvaltningsprocesslagen.

I mål som har överklagats från en koncessionsnämnd och där kungörelse har utfärdats i nämnden bör det vara tillåtet att utfärda kungörelse om överklagandet i miljödomstolen. En bestämmelse motsvarande 23 kap. 5 § miljöbalken bör därför tas in i den nya lagen.

De bestämmelser som nu gäller enligt 22 kap. miljöbalken för handläggningen av ansökningsmål i miljödomstolarna bör i enlighet med vad utredningen har föreslagit i avsnitt 7.2 gälla för de nya koncessionsnämndernas verksamhet. Vissa bestämmelser måste dock även i fortsättningen, genom hänvisningar från lagen om miljödomstolar till miljöbalken, gälla även för miljödomstolarna. De bestämmelser som även i fortsättningen bör gälla för miljödomstolarna avser förordnande av sakkunniga (22 kap. 12 § MB) samt vissa regler om vad en dom ska innehålla i fråga om villkor m.m. (22 kap. 24–28 §§ MB). Vidare bör det finnas en hänvisning till 7 kap. 5 § LSV om karta och strömfallsfastighet.

11.6 Rättegången i Miljööverdomstolen

Utredningens förslag: I fråga om handläggningen av mål som inletts i miljödomstolen genom överklagande hänvisas till reglerna för handläggningen av motsvarande bestämmelser i miljödomstolarna.

I överklagade mål åsyftas ingen förändring av Miljööverdomstolens nuvarande handläggningsregler. I mål som har inletts i miljödomstolen ska således även i fortsättningen målen handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken. I mål som överklagats till Miljööverdomstolen kan i princip samma regler tillämpas som i miljödomstolen.

Enligt 17 kap. 3 § tredje stycket fastighetsbildningslagen får en hovrätt uppta bevis genom syn på stället i ett fastighetsbildningsmål bara om det finns synnerliga skäl. Såvitt utredningen kan bedöma har utvecklingen gått åt det hållet att syn i hovrättsprocessen förekommer i något större omfattning än vad som motsvarar uttrycket ”synnerliga skäl”. Det torde i vart fall inte finnas skäl att reglerna om när Miljööverdomstolen ska ha syn på stället i fastighetsbildningsmål avviker från vad som i övrigt gäller om domstolens handläggning av mål som överklagats till miljödomstolen. Inte heller i övrigt finns det anledning att vad gäller rättegången i Miljööverdomstolen föreslå särskilda regler för handläggningen av fastighetsbildningsmål.

12 Prejudikatregler

12.1 Gällande regler m.m.

12.1.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen föreslå hur prejudikatbildningen ska tillgodoses vid en ändrad prövningsordning. I regeringens proposition om Högsta domstolen och rättsbildningen (prop. 1988/89:78) anges att med prejudikat brukar avses avgöranden som är av betydelse för en enhetlig lagtolkning och rättstillämpning. Regeringen framhåller i propositionen att prejudikaten utgör ett alltmer betydelsefullt komplement till lagstiftningen och att de leder till att rättstillämpningen blir mer enhetlig och likformig samt att det ofta är prejudikaten som ger lagstiftningen dess fulla genomslagskraft. I propositionen konstateras att det inte finns några regler som säger att ett avgörande av Högsta domstolen i något sammanhang ska ha bindande verkan annat än för det mål som har prövats, men likväl har Högsta domstolens avgöranden stor betydelse för rättslivet i allmänhet (prop. 1988/89:78 s. 19 f.).

I lagtexten talas om avgöranden som är vägledande för rättstillämpningen. Enligt rättsinformationsförordningen (1999:175) ska det i syfte att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form finnas ett offentligt rättsinformationssystem. Systemet ska innehålla uppgifter om vägledande avgöranden från, såvitt nu är av intresse, Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna, kammarrätterna och Miljööverdomstolen. Domstolarna prövar själva om ett avgörande är att anse som vägledande. De domstolar som nyss angetts ska lämna informationen till Domstolsverket enligt de närmare föreskrifter som verket meddelar. Domstolsverket har inte gett ut några föreskrifter i sin författningssamling men har formulerat vissa upplysningar av redaktionell natur.

Principen att överrätterna själva bestämmer vilka avgöranden som ska publiceras som vägledande är hävdvunnen i Sverige, bl.a. genom publikationerna Nytt Juridiskt Arkiv I, Regeringsrättens årsbok och rättsfall från hovrätterna, tidigare Svensk Juristtidning.

Fram till år 1971 kunde Högsta domstolen meddela både ändringsdispens och prejudikatdispens. Numera är de högsta rättsinstanserna i princip renodlade prejudikatinstanser.

För hovrätterna infördes regler om prövningstillstånd år 1973. Den prejudikatdispens som meddelas av hovrätterna är avsedd att möjliggöra fullföljd till Högsta domstolen av mål med prejudikatintresse. Å andra sidan är det fullt tillräckligt att det från prejudikatsynpunkt finns anledning att pröva målet i hovrätt. Prejudikatdispens meddelas i första hand när prejudikat saknas. Att underrättens avgörande avviker från lagtolkning, rättstillämpning eller allmän rättsgrundsats som kommit till uttryck i Högsta domstolens eller hovrätts avgörande utgör inte i och för sig skäl för prejudikatdispens. Prejudikatdispens får i dessa fall meddelas bara om det behövs för att förstärka tidigare praxis eller i övrigt klarlägga rättsläget. Prejudikatdispens kan också komma i fråga när det är angeläget med en ändring i gällande praxis. (NJA II 1973 s. 288). Skälen för prejudikatdispens i Högsta domstolen är i allt väsentligt desamma som gäller för hovrätten. I Fitgers kommentar till rättegångsbalken sägs vidare att det är särskilt betydelsefullt med prejudikat i de fall där frågan kan antas ofta komma under domstols prövning. Det kan vidare komma att visa sig att en rad avgöranden av Högsta domstolen behövs för att täcka in ett område som inte tillräckligt ingående regleras genom lagstiftning. De ändringar som gjordes år 1971 när det gäller prejudikatdispens innebar att kravet på att prövningen i Högsta domstolen skulle vara av synnerlig vikt togs bort. Det ansågs vara av stor betydelse att ha tillgång till ett rikligt antal vägledande avgöranden av Högsta domstolen. Enligt Fitger kan det förhållandet att praxis i lägre domstolar är oenhetlig rörande en viss fråga vara ett starkt skäl för prövningstillstånd. Fitger upplyser också om att antalet beviljade tillstånd i brottmål är fem procent och i andra mål omkring tio procent.

12.1.2 Miljödomstolsmålen enligt den nya instansordningen

PBL-mål

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

De beslut enligt PBL som efter länsstyrelsens prövning inte överprövas av regeringen, överklagas till förvaltningsdomstol, dvs. länsrätt. Flertalet beslut som fattas av kommunerna med stöd av PBL överklagas först till länsstyrelsen och därefter till länsrätt. Frågor om tilläggsavgift enligt 10 kap. PBL prövas dock direkt av länsrätt på talan av byggnadsnämnden. För vissa ansökningar om bygglov utanför detaljplanelagt område sker också prövningen gentemot 2 kap. PBL, där det anges vilka allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och lovgivning. Regeringen ansvarade för prövningen gentemot 2 kap. fram till den 1 juli 2003. Prövningen i denna del är således en ganska ny uppgift för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Prövningstillstånd krävs i kammarrätt och i Regeringsrätten.

Utredningen har i sitt första delbetänkande föreslagit en ny instansordning för PBL-mål. Enligt förslagen ska domstolsprövningen av kommunernas och länsstyrelsernas beslut enligt PBL i framtiden ske vid miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. Om ett avgörande kan få stor principiell betydelse får enligt förslaget ett mål avgöras med sju ordinarie domare, varav högst två får vara tekniska ledamöter.

Fastighetsmål

Fastighetsmål handläggs av fastighetsdomstolarna, se avsnitt 8.1.5. Domstolarnas avgöranden överklagas till de sex hovrätterna. En hovrätts avgörande får, om inte annat är föreskrivet, överklagas till Högsta domstolen. Prövningstillstånd behövs för att överklagande

ska tas upp i högre rätt. I fastighetsdomstolarnas och hovrätternas prövning av fastighetsmål deltar tekniska ledamöter, fastighetsråd.

Miljöbalksmål

Ärenden enligt miljöbalken som inleds i en kommun eller en förvaltningsmyndighet överprövas av miljödomstolarna och där- efter av Miljööverdomstolen. Vid överklagande av sådana mål krävs prövningstillstånd i Miljööverdomstolen, som också är sista instans. Andra domar och beslut av Miljööverdomstolen får, om inte annat är föreskrivet, överklagas hos Högsta domstolen. Även i dessa fall krävs prövningstillstånd, såväl vid överklagande till Miljööverdomstolen som till Högsta domstolen.

12.1.3 Grunderna för prövningstillstånd

Den 1 november 2008 trädde nya bestämmelser om prövningstillstånd i kraft. Enligt de nya reglerna gäller bl.a. ett generellt krav på prövningstillstånd i hovrätt och Miljööverdomstolen samt infördes en ny grund för prövningstillstånd, granskningsdispens. Sedan tidigare finns det ändringsdispens för sådana fall då anledning förekommer till ändring av tingsrättens dom eller beslut samt prejudikatdispens om det är av vikt för rättstillämpningen att ett överklagande prövas av högre rätt. Prövningstillstånd får också meddelas om det annars finns synnerliga skäl att pröva ett överklagande.

För att Högsta domstolen ska pröva ett överklagande krävs antingen prejudikatdispens eller att det föreligger synnerliga skäl, vilka exemplifieras i 54 kap. 10 § rättegångsbalken.

I den proposition som ligger till grund för lagändringarna, *En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol* (prop. 2004/05:131 s. 82, 173 och 178), framhålls att en effektiv domstolsorganisation förutsätter att varje instans ägnar sig åt det som den är avsedd för. Det ställer enligt regeringen krav på att arbetsformerna är anpassade efter domstolens uppgifter i instansordningen och att instansordningen ska bygga på en funktionsfördelning mellan de olika nivåerna i domstolsorganisationen. Med tyngdpunkten i rättskipningen i första instans bör hovrättens uppgift framför allt vara att granska de tingsrättsavgöranden som

överklagas och rätta eventuella felaktigheter. Reglerna om prövningstillstånd i prejudikatfall är fortfarande främst avsedda att möjliggöra överklaganden till Högsta domstolen av mål med prejudikatintresse. Hovrättens roll som prejudikatinstans är mindre framträdande. Hovrätternas avgöranden får främst betydelse för rättsbildningen i fråga om mål i vilka hovrätten är sista instans och mål inom sådana områden där prejudikat från Högsta domstolen av något annat skäl saknas. Den centrala grunden för beviljande av prövningstillstånd vid överklagande till hovrätten är enligt vad som anges i propositionen den som tillämpas i ändringsfall.

Grundtanken är att hovrätten ska koncentrera sig på sådana tingsrättsavgöranden där en förnyad prövning fyller någon saklig funktion, dvs. i huvudsak avgöranden som kan vara felaktiga. Man kan säga att hovrätten enligt dagens ordning i flertalet fall undersöker om det överklagade avgörandet är felaktigt och i förekommande fall rättar detta inom ramen för samma förfarande. Om det överklagade avgörandet är en dom, sker den samlade prövningen vanligtvis först vid en huvudförhandling. Denna ordning innebär ofta ökade kostnader för parterna och en längre handläggningstid. Utgångspunkten bör enligt regeringen i stället vara att hovrätten så snart som möjligt gör en inledande prövning av riktigheten i tingsrättens avgörande. Om redan denna inledande prövning tydligt ger vid handen att tingsrättens avgörande är riktigt, finns det givetvis inget behov av en fullständig rättegång i hovrätten. Om den inledande prövningen däremot ger anledning att ifrågasätta riktigheten av tingsrättens avgörande, bör handläggningen fortsätta och hovrätten har då att pröva målet i hela dess vidd och, om det därvid bekräftas att tingsrättens avgörande är felaktigt, rätta avgörandet. Därför har systemet med prövningstillstånd för överklagande från tingsrätt till hovrätt utvidgats. Genom ett utvidgat system som innefattar möjligheten att meddela prövningstillstånd i de fall det finns anledning att betvivla riktigheten av tingsrättens avgörande är det tanken att hovrätten på ett enkelt sätt ska kunna skilja ut de mål som kräver en mer omfattande prövning från de där hovrätten på ett tidigt stadium kan konstatera att det inte finns anledning att betvivla riktigheten av tingsrättens avgörande.

I vissa fall kan ett beslut av en förvaltningsmyndighet överklagas direkt till hovrätt. Det gäller bl.a. beslut av övervakningsnämnd, hyresnämnd samt Statens va-nämnd. Regeringen konstaterade att reformen som omfattas av propositionen handlar om prövnings-

tillstånd i hovrätt som andra domstolsinstans och att de överväganden som är aktuella inte utan vidare kan överföras på överklaganden som i första instans behandlas av förvaltningsmyndighet och inte tingsrätt. Såvitt gäller övervakningsnämnderna och hyresnämnderna påpekade regeringen att det pågår ett reformarbete. För hyresnämndernas del är såväl organisatoriska som processuella frågor föremål för översyn. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att beslut av dessa myndigheter inte bör omfattas av ett utvidgat system med prövningstillstånd. Av okänd anledning undantogs också överklaganden från miljödomstol i mål som överklagats till en sådan domstol, trots att överklagandet till Miljööverdomstolen inte kommer direkt från en förvaltningsmyndighet. För miljömålsens del innebär alltså de nya reglerna att frågan om prövningstillstånd i Miljööverdomstolen kommer att avgöras antingen enligt reglerna i förvaltningsprocesslagen eller enligt reglerna i rättegångsbalken, beroende på om målet har inletts i förvaltningsmyndighet eller i domstol. Även i vitesmålen tillämpas reglerna i förvaltningsprocesslagen trots att dessa mål inleds i miljödomstolen. Enligt 23 kap. 8 § miljöbalken blir följden att vissa beslut om prövningstillstånd kan överklagas, t.ex. sådana som gäller A-verksamhet medan andra, som kan innehålla identiska rättsfrågor, dvs. sådana som gäller B-verksamhet inte kan överklagas. I fall med vindkraftverk stannar alltså även de allra största anläggningarna i Miljööverdomstolen när det är fråga om en landbaserad anläggning, medan alla vattenbaserade vindkraftverk, när det gäller frågan om prövningstillstånd, kan komma under Högsta domstolens prövning.

Regeringen konstaterade i propositionen att det i bland är svårt att på grundval av innehållet i en tingsrätts dom bedöma om det finns skäl att ändra tingsrättens avgörande. Kanske finns det inte någon särskild anledning att betvivla riktigheten i avgörandet men det går inte heller att med någon högre grad av säkerhet säga att avgörandet faktiskt är riktigt. Det skulle i så fall tala för prövningstillstånd inte bara där det finns en konkret anledning att betvivla riktigheten av tingsrättens avgörande utan också i vissa andra fall där tingsrättens avgörande framstår som svårbedömt. Frågan om prövningstillstånd borde kunna meddelas i sådana fall diskuterades redan av Hovrättsprocessutredningen (SOU 1995:124). Den grundläggande tanken var att prövningstillstånd skulle meddelas i situationer där det inte går att bedöma riktigheten i tingsrättens avgörande utan att göra en fullständig prövning av

målet. Även regeringen ansåg att prövningstillstånd bör kunna ges i sådana fall. Behovet av en sådan möjlighet blir enligt regeringen särskilt tydligt när systemet föreslås omfatta även omfattande eller komplicerade tvistemål. En möjlighet att meddela prövningstillstånd på denna grund är avsedd att fungera som ett slags säkerhetsventil när riktigheten av tingsrättens avgörande inte låter sig bedömas utan en fullständig rättegång i hovrätten. Därmed kan också risken för att felaktiga tingsrättsavgöranden inte blir omprövade i hovrätt hållas på en helt försumbar nivå. Möjligheten att ge prövningstillstånd i dessa fall, dvs. granskningsdispens, bör enligt regeringen gälla i samtliga slags mål och ärenden.

I propositionen anfördes vidare att syftet med ett prövningstillståndsförfarande är att hovrätten på ett enkelt och snabbt sätt ska kunna skilja sig från sådant som det från saklig synpunkt inte finns anledning att pröva ytterligare. För att det syftet ska tillgodoses fullt ut och för att uppnå en rationell handläggning av överklagade mål i ett utvidgat system med prövningstillstånd bör hovrätten enligt regeringen ges möjlighet att meddela partiella prövningstillstånd, dvs. prövningstillstånd som avser enbart en del av det överklagade avgörandet. Att ge hovrätten möjlighet att meddela partiellt prövningstillstånd för en fråga som inte är särskiljbar från andra delar av målet och därmed göra det nödvändigt att vilandeförklara de delar där skäl för prövningstillstånd saknas kan enligt regeringen motverka intresset av att få till stånd en snabbare och mer effektiv handläggning. Partiella prövningstillstånd i hovrätten bör därför enligt propositionen begränsas till att avse de delar av ett mål vars utgång inte kan påverka övriga delar. I det sammanhanget behandlades också frågan om rätten att överklaga beslut om partiellt prövningstillstånd. Om hovrätten meddelar partiellt prövningstillstånd och alltså inte beviljar prövningstillstånd i övriga delar, får beslutet i avslagsdelen enligt vad som anförts i propositionen anses vara ett slutligt beslut som genast kan överklagas till Högsta domstolen enligt vanliga regler. Regeringen noterade att några remissinstanser hade anført att en sådan möjlighet att genast överklaga kan vara förenad med betydande olägenheter. Regeringen framhöll att det i praktiken skulle vara mycket svårt att införa en ordning som innebär att ett beslut att inte meddela prövningstillstånd för en viss del av målet får överklagas först i samband med att hovrättens beslut i den del prövningstillstånd beviljats överklagas. I det sammanhanget påpekade regeringen att om ett beslut att inte meddela prövning-

tillstånd för viss del av målet överklagas, kan hovrätten i vissa fall finna anledning att vilandeförklara den i hovrätten kvarvarande delen i avvaktan på Högsta domstolens ställningstagande.

I enlighet med propositionen föreskrivs numera i 49 kap. 14 § rättegångsbalken att prövningstillstånd ska meddelas om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

I den nya 49 kap. 14 a § rättegångsbalken föreskrivs att prövningstillstånd får begränsas till att gälla en viss del av en dom eller ett slutligt beslut, om utgången i den delen inte kan påverka andra delar av det överklagade avgörandet. Ett prövningstillstånd som meddelas utan en sådan begränsning gäller

1. domen eller det slutliga beslutet i den utsträckning parten har överklagat avgörandet,
2. överklagade beslut som har tagits in i domen eller det slutliga beslutet och som inte angår ett ombud, ett vittne, en sakkunnig eller någon annan som inte var part eller intervenient i tingsrätten, och
3. överklagade beslut som får överklagas endast i samband med att domen eller det slutliga beslutet överklagas.

I paragrafens tredje stycke föreskrivs att om prövningstillstånd inte meddelas ska tingsrättens avgörande stå fast och att en upplysning om det ska tas in i hovrättens beslut.

12.1.4 Alternativa regler om prejudikatbildning

Det finns flera rättsliga lösningar som huvudsakligen har till syfte att tillgodose behovet av vägledande avgöranden. I det följande redovisas dels ett sådant alternativ som ännu inte förekommer som ett institut i svensk rätt, dels regler vilka har tillkommit på senare tid för att uppfylla nyssnämnda behov.

Språngrevision

I propositionen *Högsta domstolen och rättsbildningen* (prop. 1988/89:78) behandlade regeringen Rättegångsutredningens idéskiss om ett system som innebär rätt för part att med förbigående av hovrätt överklaga ett avgörande från tingsrätten direkt till Högsta domstolen genom s.k. språngrevision. Varken propositionen eller Rättegångsutredningens betänkande innehöll något lagförslag. Idéerna hade utländska förebilder och syftade till att skapa förutsättningar för en snabbare och billigare prejudikatbildning. Många av remissinstanserna ifrågasatte emellertid behovet av en sådan möjlighet. Regeringen noterade att också Rättegångsutredningen ansåg att ett sådant system endast skulle kunna komma i fråga för vissa måltyper och då under särskilda förutsättningar samt att regleringen skulle bli komplicerad. Regeringen var inte övertygad om att det var en framkomlig väg för att förbättra prejudikatbildningen, men ansåg att det likväl i en del fall skulle kunna medföra fördelar och en ytterligare förfining av regelsystemet. Därvid nämndes att förslaget i samma proposition om hänskjutande av prejudikatfråga ligger ganska nära ett system som tillåter part att överklaga direkt till Högsta domstolen. Särskilt mot den bakgrunden och med hänsyn till de regler som föreslogs om att Högsta domstolen efter fullföljd i vanlig ordning ska kunna begränsa prövningstillståndet till en prejudikatfråga i målet var det enligt regeringen inte uteslutet att någon form av s.k. språngrevision i framtiden skulle kunna vara en möjlig väg att ytterligare förbättra prejudikatbildningen. Erfarenheterna av reglerna om hänskjutande av prejudikatfråga ansågs kunna tjäna till ledning vid dessa fortsatta överväganden.

I lagstiftningsärendet *Ändringar i rättegångsbalken – hovrättsfrågor m.m.* (prop. 1998/99:37) blev frågan om språngrevision, eller språngöverklagande som det benämndes i det bakomliggande betänkandet, återigen aktuell. Sedan regeringen redogjort för skälen till att reglerna om hänskjutande av prejudikatfråga borde ändras för att reformen skulle få större genomslagskraft, konstaterades utan närmare skäl att det vid sidan av reglerna om hänskjutande av prejudikatfråga knappast fanns något utrymme för att införa regler om språngöverklagande.

I propositionen 1998/99:37 noterade regeringen att ett system med språngöverklagande finns i t.ex. England, Tyskland och Norge.

I Norge gäller sedan den 1 januari 2008 en ny tvistemålsprocesslag, *Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)*. Enligt § 30-2 får avgöranden av en *tingsrett* som annars ska överklagas till *lagmannsrett* efter prövningstillstånd i stället direkt tas upp av *Høyesterett (direkte anke)*. Tillstånd kan ges bara om målet omfattar särskilt viktiga principiella frågor som det är brådskande att *Høyesterett* prövar och hänsynen till en tillfredsställande handläggning av målet inte talar emot ett direktöverklagande. Begäran om direktöverklagande kan göras av klagande part eller motparten innan fristen för yttrande över överklagandet löper ut. Om *Høyesterett* inte ger prövningstillstånd sänds målet till *lagmannsrett* som behandlar målet enligt vanliga överklaganderegler.

I Tyskland kan underrättsavgöranden i bl.a. civilrättsliga och förvaltningsrättsliga mål direkt underställas prövning av en slutinstans med förbigående av mellaninstansen. Möjlighet till en s.k. *sprungrevision* föreligger om motparten samtycker till förfarandet och slutinstansen lämnar prövningstillstånd. Sådant tillstånd kan lämnas om målet omfattar en fråga av fundamental betydelse eller när rättsutvecklingen eller upprätthållandet av en enhetlig rättstillämpning kräver domstolens prövning. Om slutinstansen inte lämnar prövningstillstånd vinner underrättens avgörande laga kraft. Prövningen vid en *sprungrevision* avser enbart rättsfrågor och omfattar inte sakfrågor.

I Storbritannien används benämningen *leapfrog procedure* för ett förfarande som innebär att ett avgörande i tvistemål tas direkt till *House of Lords* från en *High Court* förbi *Court of Appeal (section II, ss12-15 Administration of Justice Act 1969)*. Flera villkor måste vara uppfyllda innan ett sådant direktöverklagande kan tas upp. Bland annat krävs att såväl prövningsdomaren som *House of Lords* lämnar tillstånd till prövning av målet. En prövningsdomare kan ge tillstånd endast om alla parter har samtyckt till åtgärden och målet innehåller en rättsfråga av allmän betydelse i vissa särskilt angivna fall samt frågan till fullo behandlats under processen och beaktats i avgörandet av målet. Prövningsdomarens beslut om beviljat eller vägrat tillstånd får inte överklagas.

I USA finns på federal nivå ett förfarande med direktöverklagande (*direct appeal*) från första instans till *Supreme Court* som tillämpas bl.a. inom konkurrensrätten, s.k. Sherman Act mål (*Expediting Act, 15 U.S.C. § 29*). Den förstainstansdomare som avgjort målet kan vid ett överklagande intyga att ett direktupp-

tagande av det överklagade målet av *Supreme Court* är av allmän betydelse för rättstillämpningen. *Supreme Court* kan vägra prövningstillstånd och sända målet till en *court of appeals* för sedvanlig handläggning.

Språngrevision nämns också i regeringens direktiv till en utredning som har till syfte att föreslå åtgärder för att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet (dir. 2008:49). Enligt direktiven utgör språngrevision en möjlighet till att uppnå ett snabbt domstolsförfarande för vissa speciella fall. En sådan ordning kan enligt direktiven övervägas exempelvis för mål som liksom de immaterialrättsliga registreringsmålen föregås av prövning i en starkt specialiserad prövningsmyndighet.

Fullföljdsförbud med s.k. ventil

Vissa avgöranden av hovrätten får inte överklagas till Högsta domstolen, s.k. fullföljdsförbud. Ett generellt fullföljdsförbud till Högsta domstolen kan dock förenas med en rätt till prövning i vissa fall, en s.k. ventil. Det finns ett flertal bestämmelser som ger rätt till prövning i Högsta domstolen i vissa fall. Bestämmelserna har sin grund i Rättegångsutredningens idéer och behandlades i propositionen *Högsta domstolen och rättsbildningen* (prop. 1988/89:78). Rättegångsutredningen hade föreslagit att nya regler om fullföljdsförbud med ventil skulle införas bl.a. för de mål som uteslutande handlar om underhållsbidrag till barn. Regeringen delade Rättegångsutredningens och remissinstansernas uppfattning om att en reform på detta område inte borde stanna vid de befintliga fullföljdsförbuden, men tillade att om måltypen är av ett sådant slag att ett principiellt fullföljdsförbud inte är lämpligt då borde inte heller fullföljdsförbud med ventil komma i fråga. Det ansågs vara uppenbart att en reform som innebär att man i princip inför ett förbud mot att överklaga till Högsta domstolen måste inskränkas till ganska klart avgränsbara delar av det juridiska området och att målen är relativt sett mindre betydelsefulla. Här noterades att det inte är nödvändigt att de är av masshanteringskaraktär, men det ansågs ha stora fördelar om de är rutinbetonade. En omständighet av betydelse borde enligt regeringen vara om antalet överklaganden till Högsta domstolen är stort för ifrågasvarande målgrupp, samtidigt som antalet beviljade dispenser är litet samt att prejudikatbehovet inte får vara för stort. Med den

inriktning på reformen som förordades var det enligt regeringen också av avgörande betydelse att målen är av sådant slag att hovrätterna har förutsättningar för att enkelt ta ställning till frågan om att fullföljd, trots allt, ska få ske med hänsyn till prejudikatintresset.

Sedan regeringen övervägt i vilka fall som en ordning med fullföljdsförbud med ventil kunde komma i fråga framhölls också att den mest ändamålsenliga ordningen var att man tar ställning till frågan om att införa ett fullföljdsförbud med ventil i samband med framtida översyn på respektive materiella områden. För ett sådant ställningstagande krävdes bl.a. en ingående kunskap om målens art liksom om prejudikatbehovet. Särskilt betydelsefullt var enligt regeringen att målen över huvud taget är sådana att det är lämpligt och möjligt att lägga uppgiften att gallra ut prejudikatvärda mål på hovrätterna. De förslag som lades i propositionen ansågs i och för sig inte få några särskilt genomgripande konsekvenser.

I enlighet med regeringens förslag infördes en ventil med möjlighet för hovrätten att tillåta ett överklagande om särskilda skäl föreligger för prejudikatdispens i befintliga regler om fullföljdsförbud i 10 a § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift och i 23 § bötesverkställighetslagen (1979:189). Dessutom infördes nya regler om fullföljdsförbud med ventil i bl.a. 20 kap. 12 § föräldrabalken (underhållsbidrag till barn) och 18 kap. 4 § äkten-skapsbalken (underhållsbidrag till make). En liknande bestämmelse finns i 43 § andra stycket lagen (1999:116) om skiljeförfarande. Domstolsprövningen enligt den lagen omfattar dock inte sakfrågor.

Sedan den 1 januari 2006 finns bestämmelser om fullföljdsförbud med ventil också i jordabalken. Enligt 8 kap. 31 a § andra stycket jordabalken krävs inte prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva arrendenämndens beslut. I 8 kap. 31 d § jordabalken föreskrivs att vissa i stadgandet uppräknade beslut av hovrätten i arrendetvister inte får överklagas, dock får hovrätten tillåta att ett sådant beslut får överklagas om det finns särskilda skäl för en prövning av om tillstånd ska ges enligt 54 kap. 10 § första stycket 1. rättegångsbalken, dvs. prejudikatdispens. I lagstiftningsärendet (prop. 2005/06:10) konstaterade regeringen att det för några typer av ärenden i vilka besluten måste uppfattas som mindre ingripande och där kravet på ett snabbt slutligt avgörande är särskilt framträdande bör det råda ett principiellt förbud mot överklagande. Regeringen räknade upp som sådana fall där arrendenämnden prövat frågor om uppskov med avträde från arrende (såväl de

arrendetyper som regleras i jordabalken som fiskearrenden), om byggnadsskyldighet, om ny täckdikning och om framtida investering.

Det finns flera refererade avgöranden från Högsta domstolen som rör omfattningen av fullföljdsförbudet i 18 kap. 4 § äktenskapsbalken och 20 kap. 12 § föräldrabalken. I bl.a. NJA 1992 s. 36 och 1992 s. 278 kom Högsta domstolen fram till att bestämmelsen inte var tillämplig, men fann ej skäl att meddela prövningstillstånd i något av målen. De refererade avgörandena rör emellertid inte frågan om hovrätten borde ha gett rätt till överklagande i det enskilda fallet trots fullföljdsförbudet eller prövning i Högsta domstolen sedan hovrätten tillåtit överklagande. Några refererade avgöranden vad gäller övriga lagrum finns inte.

Hänskjutande av prejudikatfråga

Enligt 56 kap. 13 § rättegångsbalken får en tingsrätt med parternas samtycke hänskjuta en viss fråga i ett dispositivt tvistemål till prövning av Högsta domstolen. Av 56 kap. 14 § rättegångsbalken framgår dock att en fråga som hänskjutits enligt 13 § inte får komma under Högsta domstolens prövning utan att domstolen meddelat tillstånd till detta. Sådant tillstånd får ges endast om det gäller en sådan prejudikatfråga som avses i 54 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken. I det stadgandet föreskrivs att prövningstillstånd får begränsas till att gälla en viss fråga i målet, vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatfråga) eller en viss del av målet.

Bestämmelserna om hänskjutande av prejudikatfråga har också sin grund i Rättegångsutredningens idéer för att lösa brister i prejudikatbildningen. I propositionen om *Högsta domstolen och rättsbildningen* (prop. 1988/89:78) anförde regeringen att en sådan reglering innebär en snabb, billig och enkel väg att skapa prejudikat samt att en stor fördel är att prejudikatbehovet kan tillgodoses också då den som förlorar målet inte har intresse av att överklaga. Vidare anfördes att det för den enskilda parten kan vara betungande om målet blir ett pilotfall och förs genom instanserna upp till Högsta domstolen, medan andra mål får vila i avvaktan på prejudikatet. Det skulle således många gånger vara bättre för alla inblandade om prejudikatfrågan kunde prövas på ett så tidigt stadium som möjligt. Vissa remissinstanser var kritiska till

Rättegångsutredningens idéer eftersom de skulle strida mot instansordningens princip och begränsar tingsrätternas och hovrätternas funktioner. Kritikerna anförde vidare att det är principiellt felaktigt med en ordning som innebär att en domstol ska fråga en annan domstol till råds och att en sådan reform skulle kunna innebära en urholkning av principen om att tyngdpunkten i domstolsprocessen ska ligga i tingsrätten. Som svar på den kritiken anförde regeringen bl.a. att man kan undvika de problem remissinstanserna pekat på om man knyter an till reglerna om partsavtal om fullföljdsförbud och samtidigt uppväga de nackdelar för prejudikatbildningen som ett avtal om eninstansprövning innebär. Till övriga fördelar med ett avtal om fullföljdsförbud i form av tidsvinst och överblickbara kostnader skulle enligt regeringen därmed kunna läggas den fördelen att tingsrättens dom kan få ett moment av Högsta domstol-prövning.

Bestämmelsen i 56 kap. 13 § rättegångsbalken kom sålunda i sin ursprungliga lydelse att innehålla ett krav på avtal om att inte överklaga tingsrättens dom. Genom en lagändring år 1999 slopades emellertid det kravet. I regeringens proposition *Ändringar i rättegångsbalken – hovrättsfrågor m.m.* (prop. 1998/99:37) behandlades Hovrättsprocessutredningens förslag till åtgärder för ett mera ändamålsenligt hovrättsförfarande och för att begränsa flödet av mål till hovrätterna. Flera förslag var av betydelse även Högsta domstolen. Regeringen anförde att förklaringen till att reformen inte hade genomslag låg i ovissheten för parterna att förbinda sig till att inte överklaga tingsrättens dom utan att veta om Högsta domstolen skulle meddela prövningstillstånd. Regeringen ansåg att ändringsförslaget skulle ge bättre möjligheter för 1989 års reform att få ett ordentligt genomslag, men den insåg att det fanns en risk för att processen förlängs om man tillåter överklagande av tingsrättens dom. Det fanns enligt regeringen emellertid skäl att tro att parterna som regel avstår från att överklaga tingsrättens dom när Högsta domstolen har avgjort prejudikatfrågan.

Flera refererade fall från Högsta domstolen har avsett en dit hänskjuten prejudikatfråga. Från senare praxis kan nämnas NJA 2002 s. 173 (Frågan gällde rätt till utslutning av bolagsman i handelsbolag.), NJA 2005 s. 438 (En bolagsmans ansvar för ett handelsbolags förpliktelser har ansetts inte bli föremål för särskild preskription efter bolagsmannens utträde ur handelsbolaget.), NJA 2006 s. 420 (En konkursförvaltare som väcker talan om s.k. bristtäckning enligt aktiebolagslagen har inte någon generell

skyldighet att vid skadeståndsansvar tillse att svaranden vid ogillande av talan kan få ersättning för sina av domstol utdömda rättegångskostnader.) och NJA 2006 s. 732 (Begreppet vattenledningsskada i 7 kap. 12 § tredje stycket bostadsrättslagen omfattar inte skada till följd av läckage av vatten från ledningar och anordningar för värme.).

Miljöbalkskommittén

I Miljöbalkskommitténs delbetänkande *Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation* (SOU 2004:38) föreslogs att prövningen av överklagade mål och ärenden även i fortsättningen skulle ske i miljödomstolarna och att utgångspunkten borde vara att Miljööverdomstolen är slutinstans i överklagade tillståndsärenden. En möjlighet som också diskuterades i delbetänkandet var att förena ett fullföljdsförbud i Miljööverdomstolen med en möjlighet att i vissa fall få överklaga till Högsta domstolen, dvs. en ventil. Bestämmelserna skulle kunna utformas på så sätt 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 skulle enligt de anförda tankegångarna inte behöva peka ut vilken prejudikatfråga som Högsta domstolen skulle kunna ta upp till prövning eftersom ventilen inte skulle kopplas till en viss typ av fråga.

Som en variant på det nyss redovisade alternativet övervägdes i betänkandet 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 möjligheten ansågs väcka frågor om vems intressen som den fristående instansen skulle bevaka samt om överklagandet skulle kunna ske både utifrån enskilda och allmänna intressen. Vidare ställdes frågan om det är rimligt att en fristående instans får till uppgift att avgöra vilka enskilda intressen som skulle kunna bli föremål för prövning hos Högsta domstolen. Om så inte är fallet ställdes frågan om det är 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 olika frågeställningarna

konstaterades visa på svårigheterna att utforma ett sådant rättsligt institut på ett lämpligt sätt.

12.1.5 Avgöranden i högsta instans

Under åren 2005–2007 överklagades i genomsnitt 351 PBL-mål från kammarrätterna till Regeringsrätten. Av dessa var 45 mål enligt 10 kap. PBL, mål där talan också kan ha väckts i länsrätten. I genomsnitt beviljades prövningstillstånd i fem mål om året, dvs. i 1,4 % av målen. Under samma period kom det in 298 överklagade planärenden till regeringen och till Högsta domstolen i genomsnitt 69 miljömål och 95 fastighetsmål om året. Högsta domstolen beviljade under perioden prövningstillstånd i genomsnittligen 5 miljömål och 3 fastighetsmål om året. En utförligare statistik finns i bilaga 4.

I *bilaga 14* finns en uppställning över avgöranden från Högsta domstolen och Regeringsrätten i miljö- och fastighetsmål respektive bygglovsärenden m.m. under perioden 2000 och framåt. Högsta domstolen har i miljömålen antingen prövat rena rättsfrågor, eller, när Miljööverdomstolens avgörande ändrats, återförvisat målet till Miljööverdomstolen för villkorsprövning.

12.1.6 Förstärkt sammansättning i Miljööverdomstolen

Utredningen föreslog i det första delbetänkandet *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111) att Miljööverdomstolen under vissa förutsättningar skulle kunna träffa sina avgöranden med en förstärkt sammansättning. I utredningens överväganden anfördes följande.

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

Att radikalt förändra en etablerad instansordning utan att ha klart för sig vad de överprövande instanserna skall syssla med förefaller vara en bakvänd ordning. --- Om förvaltningsdomstolarna och därmed Regeringsrätten frånhänds plan- och byggmålen försvinner inte bara Regeringsrättens prejudikatbildning på detta materiella rättsområde. Minst lika allvarligt är att underlaget för domstolens prejudikat-

bildning i processuella frågor minskar. --- Enligt kommittéförslaget skulle Miljööverdomstolen, ---, i princip bli slutinstans i plan- och byggärenden. Någon form av möjlighet att bringa avgörandena under HD:s prövning förutskickas dock, men även en sådan ordning har påtagliga svagheter, då man därmed öppnar för möjligheten av olika ställningstaganden i samma frågor från de båda högsta domstols-hierarkierna. Det vore djupt olyckligt och för rättssäkerheten äventyrligt att tillskapa denna onödiga komplikation.

Kammarrätten i Sundsvall anförde:

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

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

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

Kritiken i frågan om prejudikatbildningen har tagits *ad notam* i prop. 2006/07:98 om ny instansordning för PBL-ärenden, där det sägs att utredningen ska överväga hur prejudikatbildningen på ett lämpligt sätt tillgodoses även med en ny instansordning. Det påpekas i propositionen att flera remissinstanser påtalat behovet av en ”ventil” till Regeringsrätten för prejudikatbildning.

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

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

I enlighet med ovanstående överväganden föreslog utredningen i första delbetänkandet att en ny paragraf (20 kap. 12 § miljöbalken) med följande lydelse införs.

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

Remissyttranden

Regeringen har remissbehandlat utredningens delbetänkanden *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111) och *Miljödomstolarna – domkretsar, lokalisering, handläggningsregler* (SOU 2008:31). Av remissinstanserna har följande yttrat sig i den del som avser prejudikatbildningen och utredningens förslag om förstärkt sammansättning i Miljööverdomstolen.

Miljööverdomstolen instämmer i utredningens överväganden beträffande prejudikatbildningen och anser att förslaget på ett bra

sätt tillgodoser det behov som uppkommer genom att domstolen i ännu högre grad kommer att vara slutinstans.

Kammarrätten i Sundsvall anser att Miljööverdomstolen inte har en sådan roll och inte heller en sådan organisation att den kan ersätta Regeringsrätten som prejudikatinstans. Kammarrätten har anfört att utredaren synes endast ha berört prejudikatproblematiken ur PBL-synpunkt. Enligt kammarrättens mening är det viktigt att det bara finns en prejudikatinstans avseende tillämpningen av de processuella reglerna.

Luleå tekniska universitet har anfört att vi i dag har en situation där Miljööverdomstolens praxis inte är konsekvent vid bedömning av vissa miljöfrågor, såsom tillståndsvillkor för så kallade externa transporter till och från en industriell anläggning. Universitetet har vidare anfört att Miljööverdomstolens domar har en vägledande betydelse för rättstillämpningen och att vissa ärenden därför bör avgöras i stor sats.

Naturvårdsverket bedömer att prejudikatbildningen inte kommer att påverkas negativt när prövningen flyttas från Regeringsrätten till Miljööverdomstolen. Miljööverdomstolen är redan i dag sista instans för flertalet miljöbalksmål och såvitt verket kan bedöma har prejudikatbildningen inte påverkats negativt av detta. Med Miljööverdomstolen som sista instans blir enligt verket också instansordningen kortare för de mål som i dag överklagas till förvaltningsdomstol.

Linköpings kommun anser att Miljööverdomstolen behöver minst den förstärkta sammansättning som föreslås i utredningen för att kunna ha rollen som prejudikatinstans och att detta måste vara utgångspunkt för det fortsatta utredningsarbetet.

Mannheimer Swartling Advokatbyrå har avstyrkt förslaget och anfört följande. Att anordna ett slags prövning i "plenum" i Miljööverdomstolen kan inte ersätta en prövning i Högsta domstolen. Prejudikatmål innehåller ofta juridiskt mycket komplexa frågor som spänner över flera rättsområden, exempelvis kan miljösmål innehålla bolagsrättsliga frågor och PBL-mål kan innehålla skadestånds- och fastighetsrättsfrågor. Det vore mycket olyckligt om så centrala rättsområden inte får sin prejudikatbildning i Högsta domstolen. Risken för divergerande praxisbildning är uppenbar, något som är till förfång för den fortsatta rättsutvecklingen. För det fall prövning i Högsta domstolen inte kan ordnas genom en normal instanskedja med Högsta domstolen som sista instans, bör en prejudikatfrågedispens

i stället övervägas där särskilda frågor av prejudicerande karaktär kan hänskjutas till Högsta domstolen, medan tekniska och materiella frågor har Miljööverdomstolen som sista instans.

Svenskt Näringsliv har i sitt remissvar anfört bl.a. följande. Avsaknaden av en prövning i Högsta domstolen eller Regeringsrätten kan inte kompenseras med en möjlighet till utökad sammansättning i Miljööverdomstolen. Denna domstol har inte och kommer aldrig att ha samma kompetens och erfarenhet av prejudikatbildning som Regeringsrätten och Högsta domstolen. Vidare kan noteras att regeringen föreslås behålla prövningen vid överklagande av ärenden där länsstyrelsen upphävt ett kommunalt beslut med stöd 12 kap. 3 § PBL. Detta innebär att det skulle bli två spår för praxisutvecklingen i vissa viktiga frågor inom ramen för PBL. Regeringens beslut skulle kunna prövas av Regeringsrätten som därvid kommer att avgöra PBL-mål i viss utsträckning rörande de punkter som tas upp i 12 kap. 1 § PBL. Samma frågor skulle även kunna aktualiseras vid annan överprövning enligt PBL där länsstyrelsen valt att inte upphäva beslutet. I det fallet skulle Miljööverdomstolen bli sista instans. En sådan uppdelning är inte en tillfredställande ordning. Näringslivet är i hög grad beroende av förutsägbarhet och långsiktighet och osäkerhet om praxis är ett uppenbart problem, inte minst när det gäller ärenden som börjar i myndighet eller kommun. I själva verket kan behovet av en prejudikatinstans vara ännu större i sådana mål än i andra eftersom det där kan skönjas vissa brister när det gäller respekten för regler och rättssäkerhet. Organisationerna ser därför mycket allvarligt på förslaget att skära i besvärskedjan uppifrån vilket ger intryck av att det saknas förståelse för betydelsen av förutsebarhet och rättssäkerhet.

12.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Om det är av vikt för en enhetlig rättstillämpning att ett mål prövas av Högsta domstolen får Miljööverdomstolen överlämna målet till Högsta domstolen för avgörande. Om Högsta domstolen inte beviljar prövningstillstånd ska målet återlämnas till Miljööverdomstolen. Miljööverdomstolen ska också få fatta beslut i förstärkt sammansättning i principiellt viktiga frågor.

12.2.1 Inledning

Om den nya instansordningen för A-verksamheter och vattenverksamheter får se dagens ljus, genomförs en sedan länge diskuterad förändring av tillståndsgivningen för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. I första instans återförs prövningen av miljöfarlig verksamhet till en administrativ myndighet. Den ur rättslig synpunkt svårförståeliga skillnaden i instansordningen mellan å ena sidan vattenverksamheter och A-verksamheter och å andra sidan B-verksamheter kan också upphöra. Genom att även PBL-målen och fastighetsmålen kommer att prövas av miljödomstolen kommer samma instansordning att gälla för all domstolsprövning av markanvändning. Frågor om tillståndsprövning kommer att handläggas av miljödomstolen efter överklagande från den administrativa myndigheten. Civilrättsliga frågor kommer att inledas genom att talan väcks vid miljödomstolen.

Den nya instansordningen är dock inte fri från komplikationer. För planärendena innebär den prövning i ytterligare en instans. Detsamma blir fallet för A-verksamheterna och vattenverksamheterna om avgörandena liksom hittills ska kunna prövas av Högsta domstolen. Jämfört med Finland där prövningen av de mål som utredningen gäller aldrig sker i mer än tre instanser, förvaltningsmyndigheterna inräknade är skillnaden avsevärd. Det kan dock inte anses ingå i utredningens uppdrag att undersöka förutsättningarna för att avskaffa tingsrätts- eller hovrättsledet.

Den nya instansordningen innebär att de flesta mål enligt miljöbalken inleds i miljödomstolen genom överklagande. Detsamma gäller flertalet fastighetsmål samt så gott som alla mål enligt PBL. Gemensamt för de nämnda målgrupperna kommer att vara att de före anhängiggörandet i miljödomstolen har handlagts av förvaltningsmyndigheter med hög kompetens. Före överklagandet till Miljööverdomstolen har dessutom målen prövats av miljödomstolen. För prövning i tredje instans, Miljööverdomstolen, krävs prövningstillstånd. Sedan den 1 november 2008 gäller kravet på prövningstillstånd för alla mål som överklagas till Miljööverdomstolen. Med förbudet enligt 23 kap. 8 § miljöbalken att överklaga avgöranden av Miljööverdomstolen i mål som överklagats till miljödomstolen blir Miljööverdomstolen slutinstans och därmed prejudikatinstans för alla sådana mål.

Utredningens förslag till processuella regler innebär för samtliga måltyper att gemensamma regler ska gälla för handläggningen av målen och domstolens sammansättning.

Regeringens beslut enligt 12 kap. PBL och 17 kap. miljöbalken kommer även i fortsättningen att bli föremål för Regeringsrättens prövning enligt rättsprövningslagen. Utredningens uppdrag har inte omfattat en översyn av dessa bestämmelser. Dessa avgöranden kommer sannolikt i flera fall att få en principiell betydelse. Oavsett utredningens förslag om prejudikatbildning i de allmänna domstolarna kommer därför en viss dualism att kvarstå.

När det gäller prejudikatbildningen gäller för närvarande delvis skilda regler för de olika måltyperna.

För fastighetsmålen finns inga särskilda regler som begränsar möjligheterna att överklaga till högsta instans.

PBL-målen företer sinsemellan skillnader på prejudikatbildningens område. Skillnaden beror på om en ifrågasatt åtgärd omfattas av en plan som är gällande gentemot enskilda eller inte. I det förstnämnda fallet är prövningen i princip bunden av kommunens tidigare planbeslut. I sådana fall sker domstolsprövningen utan att några särskilda begränsningsregler gäller. Denna situation gäller sedan några år även för bygglovsansökningar avseende fastigheter utanför planlagda områden. Hittills finns dock prejudikat i bygglovsärenden huvudsakligen i fall som avser fastigheter inom planområden. Det nu sagda gäller i huvudsak bygglovsärenden. När det gäller överklaganden av detaljplaner och andra planer med rättsverkan är situationen en annan. Detaljplanebeslut påminner visserligen om normbeslut men har bara i begränsad omfattning normgivningseffekt. Den normgivande effekten kommer då inte till uttryck genom själva detaljplaneinstitutet utan genom det omgivande regelverket. Ett exempel är att ett beslut om tillstånd enligt miljöbalken inte får stå i strid med gällande detaljplan för berört område. Detta har medfört att detaljplanebeslut, liksom andra förvaltningsbeslut som är ingripande i den enskildes rättigheter, överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär. Dock finns i 13 kap. 8 § PBL den specialbestämmelsen att en överprövande myndighet i princip inte får besluta om ändring i en överklagad plan. Den överprövande myndighetens beslut kan i regel bara innebära att en plan förkastas eller antas. Hittills har planbesluten överklagats till länsstyrelsen och därefter till regeringen. Enligt den s.k. rättsprövningslagen har också funnits möjligheter till en i huvudsak formell prövning i

Regeringsrätten. Någon generell prejudikatbildning kan inte anses föreligga när det gäller denna måltyp. Detta beror på att möjligheterna att få till stånd en rättsprövning inte alls är lika begränsade som när det gäller att få en angelägenhet prövad i Regeringsrätten efter prejudikatdispens. Även vissa avgöranden enligt rättsprövningslagen anses dock vara vägledande för rättstillämpningen.

I fråga om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet gäller också olika regler. Mål om A-verksamhet och vattenverksamhet inleds i miljödomstolen och kan således överklagas till Högsta domstolen enligt vanliga regler. B-verksamheter stannar enligt 23 kap. 8 § miljöbalken i Miljööverdomstolen. Samma rättsfråga kan dock komma under prövning i ett mål om B-verksamhet och i ett mål om A-verksamhet. Utredningen har gjort en översiktlig genomgång av ett sextiototal avgöranden från Miljööverdomstolen under åren 2007 och 2008. Den slutsatsen torde kunna dras att det inte finns någon större skillnad vad gäller rättsfrågornas beskaffenhet mellan de olika måltyperna. Den nuvarande situationen att tillståndsfrågor avseende A-verksamheter och vattenverksamheter kan prövas av Högsta domstolen medan B-verksamheter stannar i Miljööverdomstolen medför därför en prejudikatbildning som inte tar hänsyn till rättsfrågornas beskaffenhet.

Som framgår av redogörelsen i bilaga 14 har från och med år 2000 ett avsevärt antal mål, som ska överklagas till miljödomstol enligt förslaget om en ny instansordning, dvs. mål som gällt A-verksamheter och vattenverksamheter, fått både prövningstillstånd och refererats som prejudikat. Om man behåller nuvarande bestämmelse i 23 kap. 8 § miljöbalken skulle samtliga sådana mål i framtiden stanna i Miljööverdomstolen. Frågan är om detta är en lämplig ordning och vilka alternativ som är tänkbara.

12.2.2 Olika sätt att tillgodose behovet av prejudikatbildning

Flera alternativ kan övervägas för att åstadkomma den prejudikatbildning som behövs.

En utgångspunkt måste vara att tyngdpunkten för domstolsprövningen ska finnas i första instans. Detta utesluter överklagande direkt från förvaltningsmyndighet till Miljööverdomstolen eller Högsta domstolen.

Utan tvekan kommer genom den nya instansordningen ett flertal måltyper i vilka det finns ett betydande prejudikatintresse att

tillföras Miljööverdomstolen som tredje instans eller fjärde instans. Enligt utredningens bedömning är det inte lämpligt att skilja ut vissa måltyper från överklagandeförbudet i 23 kap. 8 § miljöbalken.

Ett alternativ är att upphäva begränsningen i 23 kap. 8 § miljöbalken i rätten att överklaga avgöranden som Miljööverdomstolen har träffat i mål som inletts genom överklagande till miljödomstolen. Den nuvarande ordningen har funnits sedan miljöbalken trädde i kraft. Lagrådet påpekade vid miljöbalkens tillkomst (prop. 1997/98:45 del 2 s. 501 f.) bl.a. att det föreslagna fullföljdsförbudet mot vissa av Miljööverdomstolens avgöranden skulle resultera i att mål om tillämpningen av en stor del av de materiella bestämmelserna på miljöbalkens område inte kunde komma under bedömning av en instans med särskild inriktning på de prejudikatbildande uppgifterna. Ett sådant avsteg från vad som vanligtvis gäller på domstolsområdet syntes Lagrådet kräva alldeles speciella skäl, eftersom det här inte kan hävdas att de ifrågavarande målen regelmässigt skulle vara av mindre vikt eller att de inte skulle kunna vara rättsligt komplicerade. Lagrådet redovisade som sin uppfattning att spørsmålet om prejudikatbildningen ingick bland de frågor som förtjänade ytterligare och mer allsidiga överväganden innan miljödomstolar inrättades med ett kompetensområde omfattande även de målkategorier inom miljöbalksområdet som enligt dåvarande ordning handlades vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Enligt regeringen fanns dock speciella skäl för den ordning som kom att väljas. Skälen var att målen redan i Miljööverdomstolen har prövats i tre instanser samt att Miljööverdomstolen till skillnad från kammarrätterna är ensam överprövningsinstans. Detta motiverade enligt regeringen ett avsteg från vad som normalt gällde och målen borde kunna stanna i Miljööverdomstolen (prop. 1997/98:45 del 1 s. 455).

Argumentet att målen redan i Miljööverdomstolen har prövats i tre instanser är naturligtvis väsentligt men förhållandet är inte unikt för angelägenheter som överklagas till domstolar från förvaltningsmyndigheter. Det som skiljer ut målen i miljödomstolarna är att alla överklaganden från domstolarna går till Miljööverdomstolen. De mål det gäller är i de flesta fall anknutna till samhällsutbyggnaden och onödiga dröjsmål när det gäller igångsättande av de aktuella verksamheterna bör undvikas. En ytterligare rättsinstans medför dessutom regelmässigt betydande kostnadsökningar både för samhället och för enskilda. Jämfört med när miljöbalken kom till aktualiseras dock genom de nu ifrågavarande ändringarna i

instansordningen frågan om utebliven prövning av den högsta domstolsinstansen för ett betydligt större antal målgrupper. De mål som, när gällande instansordning ändras, skulle undantas från prejudikatprövning i högsta instans är mål om tillstånd till A-verksamhet och vattenverksamhet, alla överklagade mål enligt PBL samt alla fastighetsbildningsmål.

I propositionen *Ny instansordning för PBL-ärenden* (prop. 2006/07:98 s. 9) anförs att en överprövning av kommunernas beslut i länsstyrelserna och därefter i miljödomstolen och Miljööverdomstolen ger en instansordning med en kortare instanskedja som möjliggör kortare handläggningstider för PBL-ärenden samtidigt som den möjliggör samordning när det gäller hanteringen av vissa ärenden enligt PBL och miljöbalken.

Innebörden i detta propositionsuttalande, som utredningen måste anses vara bunden av, torde vara att det nuvarande fullföljdsförbudet i 23 kap. 8 § miljöbalken ska vara kvar.

Det praktiska behovet av en så kort instansordning som möjligt samt det nyssnämnda statsmaktsuttalandet är i och för sig tillräckliga skäl för utredningen för att inte föreslå att den nuvarande begränsningsregeln i 23 kap. 8 § miljöbalken upphävs. Till detta kommer att det i Högsta domstolen till skillnad från miljödomstolen och Miljööverdomstolen inte ingår tekniska ledamöter. Detta är för övrigt också en skillnad i förhållande till sammansättningen av den högsta domstolsinstansen för miljömål i Finland. Där ingår i högsta förvaltningsdomstolen vid avgörandet av vattenmål och miljömål två ledamöter med teknisk sakkunskap. Frågan är om man kan bortse från att avsaknaden av sådan sakkunskap i Högsta domstolen på sikt kan befaras påverka avgörandenas kvalitet i aktuella måltyper. Prövningen i Högsta domstolen medför i vissa fall att ett avgörande försenas inte bara genom att ytterligare en instans tillkommer. I mål som gäller tillstånd till en verksamhet kan dessutom noteras att Högsta domstolen i betydligt större omfattning än Miljööverdomstolen återförvisar målen till lägre instans för den slutliga villkorsprövningen. Det är inte orimligt att anta att detta har ett samband med domstolarnas olika sammansättning.

Sammanfattningsvis är det inte den bästa lösningen att föreslå att alla slags avgöranden av Miljööverdomstolen ska få överklagas till Högsta domstolen.

Som framgår av utredningens direktiv och remissyttrandena över utredningens första betänkanden finns det dock önskemål om

att prejudikatfrågor ska kunna komma under Högsta domstolens prövning.

I avsnitt 12.1.4 har olika exempel på tänkbara möjligheter till prejudikatbildning som ligger utanför det ordinarie förfarandet beskrivits.

Där finns bl.a. en beskrivning av vissa regler om fullföljdsförbud i kombination med en s.k. ventil. Hovrätten kan enligt dessa regler tillåta att en dom eller ett beslut överklagas, om det finns särskilda skäl för att en prövning om tillstånd ska ges enligt 54 kap. 10 § första stycket rättegångsbalken. Detta innebär att Högsta domstolen kan komma att pröva ett mål som tredje domstolsinstans. Det förutsätts vara fråga om mål som är relativt sett mindre betydelsefulla. Enligt förarbetena är det en stor fördel om målen är rutinbetonade. Det ska också vara lätt för hovrätterna att ta ställning till frågan om fullföljd. Prejudikatintresset ska vara begränsat.

Genom att Miljööverdomstolen är den enda överdomstol till vilken mål från miljödomstolen överklagas, bör Miljööverdomstolen i och för sig ha goda förutsättningar för att välja ut rättsfrågor av prejudikatintresse. De allmänna kriterier som enligt propositionsuttalanden ska utmärka mål som överklagas till Högsta domstolen enligt "ventilreglerna" passar dock inte för överklaganden från Miljööverdomstolen. De mål som avgörs av Miljööverdomstolen kommer nämligen att vara av skiftande karaktär och utgör inte en homogen målgrupp. Mål som skulle kunna omfattas av en ventilbestämmelse ska enligt förarbetsuttalanden också vara av tämligen enkel beskaffenhet. Detta hänger samman med att det i princip inte är lämpligt att en domstol själv väljer ut vilka av dess avgöranden som får överklagas.¹ Miljööverdomstolens avgöranden avser emellertid generellt sett tämligen komplicerade mål och går inte att jämföra med de avgöranden som omfattas av existerande ventilregler. Att bara avgöranden i mål av enkel beskaffenhet skulle få överklagas framstår inte som meningsfullt. Något annat urvalskriterium finns inte heller. Då det alltså inget principiella betänkligheter och dessutom skulle innebära prövning av ett mål i minst fyra instanser, anser utredningen att en ventilregel liknande de regler som redan finns i olika författningar inte är en lämplig lösning för att tillgodose intresset av prejudikatbildning.

¹ Welamson, *Rättegång VI*, s. 151, 1974.

Ett alternativ skulle kunna vara att i lagtexten ange vilka mål som skulle omfattas av ett överklagandeförbud och låta resten av målen kunna bli överklagade till Högsta domstolen.

En gemensam nämnare för många av de mål som omfattas av fullföljdsförbudet i 23 kap. 8 § miljöbalken enligt den nya instansordningen är att de gäller grannelagsrättsliga angelägenheter. Utredningen har visserligen inte gjort någon total inventering av överklagandena till Miljööverdomstolen. Ändå torde det inte vara alltför djärvt att anta att en avsevärd del av överklagandena sker utan att man kan se en befogad förhoppning om ändring i det överklagade avgörandet. Överklaganden, som främst har till syfte att försena eller försvåra verkställigheten av ett beslut, förekommer dock inom alla rättsområden. Företeelsen bör inte bemötas med inskränkningar i rätten att överklaga utan genom regler om omedelbar verkställighet, när detta är lämpligt, samt genom en snabb och effektiv handläggning i överprövande instanser. Någon annan gemensam nämnare för mål som inte skulle få överklagas kan utredningen inte ange.

Vidare finns i avsnitt 12.1.4 en redogörelse för vissa bestämmelser om hänskjutande av prejudikatfråga, s.k. "hiss". Denna möjlighet finns redan för miljödomstolarna i sådana mål där talan väcks i domstolen i den mån målen är av dispositiv natur. Detta torde, när det gäller dagens lagstiftning, utesluta mål i tillståndsfrågor, dvs. ansökningsmål, från bestämmelsens tillämpningsområde. De överklagade mål som här diskuteras är nästan uteslutande av samma indispositiva karaktär som ansökningsmålen. Dessutom innebär ett förfarande med hiss att ett mål skulle kunna komma att prövas av fyra instanser om part överklagade miljödomstolens avgörande sedan målet avgjorts efter Högsta domstolens besked i prejudikatfrågan. Även detta alternativ är därför olämpligt.

I avsnitt 12.1.4 finns också en redogörelse för tankar och utländska regler om s.k. språngrevision. Som framgår av redogörelsen har det funnits och finns tankar på att införa ett sådant institut i svensk rätt. En bakgrund är de allmänt omvittnat långa tiderna för prövning av främst dispositiva tvistemål. För utredningens del är det dock bara aktuellt att bedöma frågan inom miljödomstolarnas kompetensområde då det gäller mål som inletts i miljödomstolen genom överklagande.

Som framgår av avsnitt 12.1.4 finns det i flera länder ett system där man i prövningskedjan går förbi den instans som motsvarar

våra hovrätter. Det har inte varit möjligt för utredningen att tränga in i detaljerna i de utländska rättsordningarna. Detta är kanske inte heller nödvändigt eftersom olika länders processrättsliga regler sällan är direkt jämförbara. Utredningen vill ändå något ytterligare fästa uppmärksamheten på det i Norge ganska nyligen införda systemet.

Ett direktöverklagande kan enligt den norska lagstiftningen göras i ett civilmål. Tillstånd kan ges bara när saken gäller särskilt viktiga principiella frågor som det är av betydelse att snabbt få avgjorda av *Høyesterett* och hänsynstagandet till en försvarlig behandling av saken inte talar mot ett direktöverklagande. Tillstånd till direktöverklagande kan inte ges när det gäller överklagande i vissa mindre mål. Direktöverklagande innebär också enligt norsk rätt ett undantag från den ordinära processen, och ska bara tillåtas när det finns ett särskilt behov. Kravet på att saken gäller särskilt viktiga principiella frågor ska ses i sammanhang med den allmänna regeln i § 30-4 i tvisteloven om att få överklaganden behandlade i *Høyesterett*. Samtycke till överklagande av domar ska ges bara när överklagandet gäller frågor som har betydelse utanför den föreliggande saken, eller det av andra skäl är särskilt viktigt att få saken avgjord av *Høyesterett*. Bakgrunden är *Høyesteretts* huvuduppgift att bidra till ”rettsenhet, rettsavklaring og rettsutvikling” (Ot. prp. nr 51, s. 479).

Olika länders regler om språngrevision utesluter såvitt utredningen kunnat finna inte den ordinarie instansordningen. Det vill säga om språngrevision inte medges kan ett underrättsavgörande i stället bli föremål för prövning av en mellaninstans och sedan överklagas till högsta instans. Mellaninstansen är inte heller inblandad i förfarandet. Eftersom språngrevision inte utesluter en domstolsprövning i tre instanser och inte heller skulle ta till vara Miljööverdomstolens kompetens för att välja ut prejudikatfall är en sådan konstruktion enligt utredningens mening inte lämplig inom det aktuella området.

Som anges i föregående avsnitt krävs sedan den 1 november 2008 Miljööverdomstolens prövningstillstånd i alla slags mål som överklagas till domstolen. Utredningens förslag är att de i 49 kap. 14 och 14 a §§ rättegångsbalken föreskrivna förutsättningarna för prövningstillstånd ska gälla även i Miljööverdomstolen i sådana mål som överklagats till miljödomstolen. Tillstånd ska kunna ges som ändringsdispens, granskningsdispens och prejudikatdispens. Vidare ska prövningstillstånd kunna meddelas om det annars finns

synnerliga skäl. Från dessa sistnämnda fall bortses i det följande resonemanget om prejudikatbildning.

När det nu gäller frågan om överklagande till Högsta domstolen av Miljööverdomstolens avgöranden är det uppenbarligen endast de fall där Miljööverdomstolen ger prejudikatdispens som är av intresse. I de flesta fall torde sådan dispens meddelas bara när det inte finns anledning att meddela ändringsdispens eller granskningsdispens. Detta beror på att skälen för att meddela ändringsdispens eller granskningsdispens inte behöver vara lika starka som för att meddela prejudikatdispens. För det sistnämnda slaget av dispens krävs inte bara att det finns oklarheter i underrättens avgörande eller att det finns anledning att ändra. Dessutom krävs att det rör sig om en rättsfråga vars avgörande är av betydelse som vägledning för rättstillämpningen. När ändringsdispens eller granskningsdispens meddelas torde målen i många fall innefatta frågor som bör bli avgjorda under medverkan av en teknisk ledamot. Sådana fall där prövningstillstånd ska meddelas utan att det är fråga om ändringsdispens eller granskningsdispens måste av naturliga skäl vara väl genomgångna och renodlade. De avser per definition bara rättsfrågor och är därför egentligen inte sådana mål i vilka en hovrätt eller motsvarande instans ska fälla det slutliga avgörandet om man ser till tankegångarna om överinstansernas olika funktioner enligt propositionen om en modernare rättegång.

Om Miljööverdomstolen vid prövningen av en ansökan om prövningstillstånd finner att ett prejudikatintresse föreligger, kan Miljööverdomstolen finna att frågan om vilken betydelse som det slutliga avgörandet i målet har som vägledning för rättstillämpningen lämpligen bör avgöras av Högsta domstolen. Om Högsta domstolen kommer till samma uppfattning som Miljööverdomstolen bör målet avgöras av Högsta domstolen och inte av Miljööverdomstolen. Eftersom målet dels varit föremål för prövning i två instanser, dels inte bör prövas av ändrings- eller gransknings-skäl kan det antas att målet är så renodlat att det är väl lämpat för prövning av Högsta domstolen. Om Miljööverdomstolen finner att prejudikatdispens bör meddelas i en viss fråga och en begränsning enligt 49 kap. 14 a § första stycket rättegångsbalken är möjlig kan Miljööverdomstolen avgränsa prövningstillståndet. I ett sådant fall kan målet såvitt gäller den begränsade frågan överlämnas för avgörande till Högsta domstolen medan miljödomstolens avgörande står fast i övrigt. På så sätt skulle viktiga prejudikatfrågor kunna komma under Högsta domstolens prövning

utan att antalet instanser behöver utökas i förhållande till dagens situation.

När ett överlämnande sker bör de vanliga reglerna gälla i så stor utsträckning som möjligt. En part ska i ett överklagande ange skälen för att prövningstillstånd ska beviljas och vid Högsta domstolens avgörande av om prövningstillstånd ska beviljas behöver hänsyn tas bara till sådana omständigheter som har åberopats av klaganden. Detta innebär att det i sista hand ligger på Högsta domstolen att besluta om målet, och i så fall i vilken omfattning, ska beviljas prövningstillstånd i högsta instans. Om prövningstillstånd beviljas bör målet också avgöras av Högsta domstolen i den omfattning som prövningstillstånd har meddelats.

Om Högsta domstolen inte meddelar prövningstillstånd bör Miljööverdomstolens beslut om prövningstillstånd gälla. Målet bör därför lämnas tillbaka till Miljööverdomstolen för det slutliga avgörandet. Det kan, till följd av Högsta domstolens beslut i frågan om prövningstillstånd, eventuellt uppstå situationer då delar av målet finns i Miljööverdomstolen medan resten är föremål för prövning i Högsta domstolen. Enligt utredningens förslag till lag om miljödomstolar bör reglerna i 32 kap. 5 § rättegångsbalken om vilandeförklaring tillämpas även i mål som inletts i miljödomstolen genom överklagande. Dessa regler torde vara tillräckliga för att hantera nu angivna situationer.

En förutsättning för överlämnande bör vara att den som har överklagat ett avgörande som skäl angett att prejudikatdispens bör meddelas. Ett beslut om överlämnande kan inte anses ha någon särskild betydelse för den enskildes rättssäkerhet eftersom ett sådant beslut inte påverkar i hur många instanser ett mål prövas.

Liksom övriga beslut som Miljööverdomstolen meddelar i mål som inletts i miljödomstolen genom överklagande, bör ett beslut av Miljööverdomstolen i en fråga om överlämnande inte kunna överklagas. Utöver konstaterandet att Miljööverdomstolen tveklöst har den kunskap och kompetens som behövs för att bedöma prejudikatintresset i ett dit överklagat mål, ankommer det knappast på utredningen att ta upp frågeställningar som kan aktualiseras i detta sammanhang.

När frågan om prejudikatdispens prövas av Miljööverdomstolen finns det anledning att anta att man följer samma principer som gäller för prövning i *Høyesterett* enligt den norska tvisteloven. Målen bör alltså vara väl genomgångna och utredda. Vidare bör prejudikatintresset oftast avse en rättsfråga som kan komma upp

även i rättstillämpningen utanför miljödomstolarnas kompetensområde.

I utredningens arbete har den åsikten framförts att Miljöprocessutredningen nu tillsvidare borde välja att föreslå ett system för prejudikatbildning som är enkelt och okomplicerat och som helst ligger nära ett sådant system som redan förekommer i lagstiftningen. Åsikten har också framförts i ett särskilt yttrande till detta betänkande. Därvid har man hänvisat till ovannämnda pågående utredning som har till syfte att föreslå åtgärder för att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet (dir. 2008:49). Utredningen har emellertid i det föregående gått igenom de olika system som redan förekommer i lagstiftningen och funnit att inget av dessa är lämpligt. Utredningens allmänna förhållningssätt är dessutom att inte lägga förslag som är beroende av att andra utredningars förslag eventuellt blir genomförda. Desto mindre anledning finns det att ta hänsyn till direktiv till en utredning som i den nu aktuella frågan inte alls kommit lika långt som denna utredning i sitt arbete.

12.2.3 Förstärkt sammansättning i Miljööverdomstolen

Om utredningens förslag om förstärkt sammansättning i Miljööverdomstolen genomförs, ges möjlighet till en praxisbildning som ger extra auktoritet åt avgörandena. Av rena rättssäkerhetsskäl torde denna ordning vara tillräcklig. I avsnitt 12.1.6 finns en omfattande argumentation i frågan. Där finns även en redogörelse för remissutfallet med anledning av förslaget i utredningens första betänkande om en förstärkt sammansättning i Miljööverdomstolen. Utredningen ser ingen anledning att dra tillbaka det förslaget. En prövning i sista instans med en förstärkt sammansättning framstår i stället som en särskilt lämplig lösning i sådana mål där det är lämpligt att en ledamot med teknisk sakkunskap deltar i avgörandet.

Det bör i sammanhanget framhållas att såväl Miljööverdomstolen som Naturvårdsverket under remissbehandlingen av utredningens första betänkande tillstyrkt förslaget om en förstärkt sammansättning av Miljööverdomstolen. Det förslag som utredningen har lämnat överensstämmer i stora drag med de regler om sammansättningen i miljömål som gäller för Högsta förvaltningsdomstolen i Finland.

Den stora mängden mål som prövas av Miljööverdomstolen kommer att vara mål där det meddelats ändringsdispens eller granskningsdispens. Frågorna behöver visserligen inte vara av prejudikatnatur när målet tas upp av Miljööverdomstolen men kan ändå ha en stor betydelse. När det är fråga om ändringsdispens är det i svårbedömda fall med omfattande utredning naturligtvis viktigt att det slutliga avgörandet omfattas av ett betydande förtroende. Vidare kan ett antal precedensfall vara väl så viktiga sammantagna som ett enstaka prejudikat. Det kan till exempel förutsättas att rättsbildningen i de allmänna domstolarna inom PBL-området kommer att utsättas för en omfattande granskning, dels på grund av överflyttningen till miljödomstolen, dels med hänsyn till kraven på en ram för domstolarnas prövning i planmålen. Dessutom kan det hända att Miljööverdomstolen kommer att döma i mål som återlämnats från Högsta domstolen. Slutligen kan man enligt utredningens mening inte bortse från att avsaknaden av teknisk sakkunskap i Högsta domstolen i vissa fall medför att det vid en helhetsbedömning framstår som lämpligare att ett mål avgörs av Miljööverdomstolen. I dessa situationer kan det enligt utredningens mening finnas goda skäl för att Miljööverdomstolen ska kunna avgöra målet i förstärkt sammansättning.

Utredningen anser därför, under alla omständigheter, att förslaget om förstärkt sammansättning i det första delbetänkandet är väl ägnat att tillgodose intresset av prejudikatbildning på området och bör genomföras.

13 Genomförandet av utredningens förslag

13.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2010. Övergångsvis föreslås såvitt gäller den nya instansordningen för PBL-mål och de ändrade domkretsgränserna för miljödomstolarna samma regler som föreslagits i delbetänkandena SOU 2007:111 och SOU 2008:31. Mål som är under handläggning i fastighetsdomstolarna och i länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer föreslås bli överlämnade till miljödomstolarna respektive koncessionsnämnderna vid ikraftträdandetidpunkten. Vissa mål ska i stället överlämnas till tingsrätterna. Med undantag för ersättningsfrågor föreslås mål om A-verksamheter och vattenverksamheter bli överlämnade från miljödomstolarna till koncessionsnämnderna vid ikraftträdandet. I samtliga fall bör dock undantag göras för mål som står inför sitt snara avgörande.

Mot bakgrund av de redovisningstidpunkter som föreskrivits i utredningsdirektiven föreslogs i utredningens två första delbetänkanden att reglerna om en ny instansordning för mål enligt PBL och den nya domkretsindelningen för miljödomstolarna skulle träda i kraft den 1 januari 2009. Under utredningens gång har insikten vuxit fram att framförallt de organisationsförändringar som kan bli följden av utredningens förslag bör samordnas tidsmässigt. Det är sannolikt att ett omfattande beredningsarbete återstår innan de organisations- och författningsförändringar som utredningens arbete kan leda fram till är färdiga för sjsättning. Inte minst måste utredningens ställningstaganden kompletteras med bedömningar av politisk natur, vilket naturligtvis kan ta sin

tid. Samtidigt har utredningsarbetet på grund av de nyssnämnda redovisningstidpunkterna fått bedrivas med stor och påfrestande brådska. Detta ger befogad anledning att anta att regeringens målsättning måste vara tidigaste möjliga tidpunkt för ikraftträdande. Även om det kan förefalla väl optimistiskt är det därför utredningens förslag att organisations- och författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2010.

I det följande utgår utredningen således från att den ändrade instansordningen för mål enligt PBL, miljöbalken och fastighetsbildningslagen samtidigt träder i kraft den 1 juli 2010. I det första delbetänkandet, SOU 2007:111, föreslogs övergångsvis i fråga om PBL-målen att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för mål och ärenden som har anhängiggjorts före ikraftträdandet. Ändringarna av miljödomstolarnas domsagogränser föreslogs i betänkandet SOU 2008:31 övergångsvis bli genomförda så att mål eller ärenden som inletts före ikraftträdandet ska, i de fall de nya reglerna hade föreskrivit att målet inletts vid en annan miljödomstol, vid ikraftträdandet överlämnas till den miljödomstolen. Mål eller ärenden ska dock enligt förslaget inte överlämnas om det skulle vara till nackdel för handläggningen eller om det av andra skäl inte skulle vara lämpligt.

Utöver målen enligt PBL och de mål som ska flyttas från den ena miljödomstolen till den andra berörs övergångsvis sådana redan anhängiggjorda mål som gäller fastighetsbildning samt tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet av förslagen i detta betänkande.

Utöver förändringar av organisatorisk art innehåller detta betänkande i huvudsak förslag av processuell natur. För de processuella ändringarna behövs enligt utredningens bedömning inga särskilda övergångsbestämmelser.

Övergångsbestämmelserna för genomförandet av de organisatoriska förändringarna bör vara utformade så att de medverkar till att göra det möjligt att genomföra dessa vid den föreslagna tidpunkten. Bestämmelserna bör vidare vara utformade så att de totalt sett inte medför större belastning än nödvändigt för de myndigheter som inrättas eller får nya arbetsuppgifter, dvs. miljödomstolarna och de nya koncessionsnämnderna för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Vidare bör det vara möjligt att slutföra handläggningen av mål som vid ikraftträdandet står nära sitt avgörande.

Med hänsyn till vad som nyss anförts bör de förslag till övergångsbestämmelser som finns i utredningens två första betänkan- den fortfarande gälla.

När det gäller mål enligt fastighetsbildningslagen innebär utred- ningens förslag i princip att det inte kommer att finnas några fastighetsråd efter ikraftträdandet vid de tingsrätter som nu har fastighetsdomstolar men som inte ska ha det i fortsättningen. Dessa mål bör, med tillämpning av de nya reglerna om miljö- domstolarnas domkretsar, vid ikraftträdandet överlämnas till den miljödomstol där de enligt de nya reglerna skulle ha anhängiggjorts. Det bör dock vara möjligt att slutföra handläggningen av mål som håller på att avgöras.

Organisatoriskt sett är de mål enligt miljöbalken som berörs av organisationsförändringarna och som i fortsättningen ska hand- läggas av koncessionsnämnderna av två slag. Det är mål om till- stånd till A-verksamheter och vattenverksamheter som ska flyttas från miljödomstolarna till koncessionsnämnderna och ärenden om tillstånd till B-verksamheter som ska flyttas från länsstyrelserna till koncessionsnämnderna. Det är här fråga om mål och ärenden som det kan ta avsevärd tid att slutföra. Detta gäller särskilt de mål som ska flyttas från miljödomstolarna till koncessionsnämnderna. Om de mål och ärenden som redan är föremål för handläggning inte skulle flyttas över till koncessionsnämnderna skulle det ta orimligt lång tid innan den nya instansordningen får genomslag. De mål som nu avses bör därför i princip överlämnas till koncessions- nämnderna vid ikraftträdandet. Vad som nu sagts gäller dock inte sådana ersättningsfrågor som kan vara anhängiga vid miljödom- stolarna i ansökningsmål om vattenverksamhet. Dessa mål bör, i konsekvens med utredningens förslag om handläggningen av sådana frågor, ligga kvar i miljödomstolarna. Eventuellt får de ersättningsmål som blir kvar i miljödomstolarna vilandeförklaras i avbidan på att tillståndsfrågan blir avgjord av vederbörande koncessionsnämnd. Ansökningsmål som i stort sett är färdiga att avgöras bör av processekonomiska skäl inte överlämnas till en koncessionsnämnd. Om ett sådant mål eller ett annat ärende avgörs av miljödomstol efter ikraftträdandet bör överklagande av Miljööverdomstolens avgörande kunna ske utan hinder av begränsningsregeln i 23 kap. 8 § miljöbalken.

När det gäller B-ärendena löper alla förordnanden för miljö- prövningsdelegationernas ordföranden till den 31 december 2010. Dessa ärenden är vanligen av enklare beskaffenhet än de mål som

ska överlämnas från miljödomstolarna. Enligt utredningens mening är det såvitt gäller dessa mål enklare att konstruera en övergångsbestämmelse enligt vilken samtliga ärenden senast vid en viss tidpunkt ska vara överlämnade till respektive koncessionsnämnd. En relevant tidpunkt i detta sammanhang är den dag då en ansökan eller motsvarande har kungjorts. Om detta har skett senast vid ikraftträdandedagen den 1 juli 2010 återstår i allmänhet inte mer av handläggningen än att ärendet bör kunna vara avgjort till den 1 januari 2011. Utredningen föreslår därför att sådana ärenden i vilka kungörelse enligt 19 kap. 4 § 1. miljöbalken har utfärdats senast den 30 juni 2010 inte ska överlämnas till koncessionsnämnden.

I de alternativa förslagen om prövningsmyndigheter och sammanhållen prövning, se bilagorna 8 och 12, finns inga övergångsbestämmelser. I princip är dock övergångsbestämmelserna i huvudförslagen tillämpliga även i dessa fall. Som huvudregel bör alltså ineliggande mål och ärenden överlämnas vid ikraftträdandet.

13.2 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens bedömning: Genom att olika typer av mål och ärenden koncentreras till ett betydligt mindre antal myndigheter uppstår uppenbara kostnadsbesparingar på sikt. Några kostnadsökningar eller negativa konsekvenser är inte att förvänta. I betänkandet har dock framhållits det negativa i att antalet instanser som prövar mål och ärenden i viss omfattning ökar. En särskild organisationsgrupp bör utses för införandet av de nya koncessionsnämnderna.

Utredningens skyldigheter att ange konsekvenser av framlagda förslag föreskrivs i direktiven 2007:94 och i kommittéförordningen (1998:1474). Frågan om finansiering av reformer ska beaktas. Finansieringen bör ske genom omfördelning mellan berörda myndigheter. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas.

Det kan först konstateras att utredningens uppdrag inte avser att utarbeta förslag till intäktsökningar för staten. Uppdraget berör inte heller sådan verksamhet som för närvarande är inkomstbringande.

Utredningen ska genomgående beakta konsekvenserna för små och medelstora företag samt redovisa hur förslagen kan förenkla miljöprövningen för dessa företag, minska tiderna för att få nödvändiga tillstånd och minska företagens administrativa kostnader. Utredningen har i enlighet med direktiven samrått med Näringslivets Regelnämnd. Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska redovisas. Vid kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting ska förslag till finansiering lämnas.

De förslag som lämnas i detta betänkande gäller en förändrad organisation av vissa myndigheter samt förändringar av de regler som gäller för dessa myndigheters handläggning av mål och ärenden. Utredningen föreslår inga nya uppgifter för den berörda myndighetsorganisationen sedd som en helhet. Det föreslås att mål och ärenden enligt PBL, miljöbalken och fastighetsbildningslagen ska handläggas vid fem miljödomstolar och fem koncessionsnämnder i första instans i stället för som för närvarande vid de fem miljödomstolarna samt 21 länsstyrelser och 25 fastighetsdomstolar. Vidare föreslås i andra instans en koncentration av fastighetsmålen från sex hovrätter till en sådan domstol. På sikt måste man enligt utredningens bedömning kunna utgå från att omorganisationen leder till en mer specialinriktad personal samt en rationellare och effektivare handläggning av de berörda ärendena. Detta bör i sin tur leda till att kostnaderna för den berörda verksamheten minskar. De kostnadsökningar som den ändrade organisationen för med sig, i form av ökade reskostnader och viss ombyggnad av lokaler, är i sammanhanget av underordnad betydelse. Naturligtvis måste en omorganisation av den art och den storleksordning det här är fråga om på kort sikt medföra en utgiftsökning. I det långa loppet är dock möjligheterna till besparingar betydande. En effektivare organisation kommer givetvis även stora och små företag samt de enskilda medborgarna till godo. Det är mot denna bakgrund som detta avsnitt innehåller en redovisning av konsekvenserna av utredningens förslag i enlighet med vad som föreskrivits i utredningens direktiv.

Redovisningen sker i enlighet med 14–15 a §§ i kommittéförordningen. Sålunda har också 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning beaktats.

13.2.1 Konsekvenser för länsstyrelserna

Konsekvenserna för länsstyrelserna av den nya instansordningen för PBL-målen har redovisats i delbetänkandet SOU 2007:111. Länsstyrelserna får enligt utredningens bedömning inte ökade kostnader eller några andra anmärkningsvärda konsekvenser. Det finns ingen anledning att revidera denna bedömning.

När det gäller den nya instansordningen för A- och vattenverksamheter blir kostnaderna desamma oavsett vilken formell ställning prövningsmyndigheterna får.

Enligt uppgifter till utredningen uppgår de totala kostnaderna i landet för miljöprövningsdelegationernas verksamhet årligen till ca 50 miljoner kronor. I framtiden, med ett mindre antal självständiga myndigheter, är det naturligt att de nya koncessionsnämnderna eller prövningsmyndigheterna genom det årliga regleringsbrevet får medel anvisade särskilt för sin verksamhet antingen som en del av länsstyrelserna eller som självständiga myndigheter. Sedan kostnadsberäkningen gjordes har antalet tillståndspliktiga B-ärenden minskat något, men samtidigt har en del A-ärenden flyttats till B-listan. Dessa förändringar bedöms inte ha lett till någon nämnvärd påverkan av kostnaderna för miljöprövningsdelegationerna. Enligt utredningens bedömning får beloppet 50 miljoner kronor därför anses vara tillräckligt för att bekosta också nämndernas verksamhet av nuvarande omfattning, men nedflyttningen av A- och vattenverksamheter kommer därutöver av naturliga skäl att kräva ytterligare resurser. Utredningen kan inte närmare beräkna denna kostnadsökning, men en rimlig utgångspunkt bör vara att ett belopp som motsvarar de resurser som frigörs vid miljödomstolarna till följd av den ändrade instansordningen, enligt Domstolsverkets uppskattning i storleksordningen 15 miljoner kronor, används för att tillgodose koncessionsnämndernas ökade resursbehov. För att undvika längre handläggningstider för prövning av A- och vattenverksamheter är det viktigt att rekryteringen till de nya tjänsterna påbörjas skyndsamt. En särskild organisationsgrupp bör utses inför igångsättandet av den nya organisationen. En sådan grupp bör medverka genom att sköta rekrytering och genom att närmare överväga arbetsformer. I samband med ikraftträdandet bör också reglerna om miljöboken ses över.

Utredningens bedömning är att förslagen på sikt genom koncentrationen av prövningsmyndigheterna till fem enheter ger förutsättningar för resursbesparing och en effektivare handlägg-

ning. Kostnaden för prövning av A- och vattenverksamheter i första instans bör sålunda totalt sett bli mindre än vid motsvarande prövning i miljödomstol. En ordning med renodlade prövningsmyndigheter utan ansvar för annan prövning än tillstånd för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet med en för just den måltypen anpassad organisationsstruktur kan generellt sett förväntas leda till snabbare och effektivare handläggning jämfört med dagens system.

13.2.2 Konsekvenser för domstolarna

För domstolsorganisationen som en helhet innebär den nya instansordningen kostnadsbesparingar genom att väsentliga arbetsuppgifter förs över till förvaltningsmyndigheter. Besparingen kan uppskattas till 70–80 procent av kostnaderna för de mest arbetskrävande ansökningsmålen i miljödomstolarna. I bilaga 7 finns en uppskattning av hur den ändrade arbetsfördelningen internt mellan domstolarna kan tänkas se ut.

När det gäller den ändrade instansordningen för mål enligt PBL har utredningen bedömt konsekvenserna i delbetänkandet SOU 2007:111. Det finns inte anledning att revidera denna bedömning. Det bör dock framhållas att det är genom den reformen som de största förändringarna inom domstolsorganisationen sedd som en helhet görs.

Domstolsverket har i en promemoria redovisat de utgifter, eller omställningskostnader, som hänger samman med igångsättandet av den nya instansordningen. Då domstolsorganisationens uppgifter inom det berörda området totalt sett minskar och då verksamheten enligt utredningens förslag ska bedrivas vid ett betydligt mindre antal myndigheter bör dessa utgifter inom en relativt sett snar framtid kompenseras genom de kostnadsbesparingar som den nya organisationen medför. Utredningsdirektiven kan inte anses innebära någon skyldighet för utredningen att redovisa hur omfördelningen av resurser mellan de allmänna domstolarna bör genomföras. Med detta sagt vill utredningen tillägga att det i och för sig inte finns någon anledning att ifrågasätta Domstolsverkets beräkningar.

Liksom när det gäller den nya instansordningen för PBL-mål underlättas samordningen mellan fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna av det stora antalet pensionsavgångar under de

närmaste åren. Några särskilda utbildningsinsatser synes inte behövlige eftersom de domstolar som är miljödomstolar redan handlägger fastighetsmål. Behövt antal tjänster som tekniska ledamöter i miljödomstolar och Miljööverdomstolen finns redan inom organisationen. Det finns därför inga kostnadsökningar av betydelse att redovisa med anledning av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

13.2.3 Konsekvenser för företag

Utredningens förslag har betydelse för ett stort antal små, medelstora och stora företag verksamma inom många olika branscher. Vissa företag vars verksamhet är starkt förknippad med miljö-tillstånd av något slag kommer att beröras i större utsträckning än företag som behöver tillstånd som inte omfattas av reglerna i 9 och 11 kap. miljöbalken. Förslagen är emellertid framförallt av processuell och inte av materiell art. Uppenbarligen finns det olika åsikter om det lämpliga för företagets vidkommande i att ändra instansordningen för A-verksamheter och vattenverksamheter. Denna förändring är emellertid given i utredningens direktiv, varför invändningarna mot den ändrade instansordningen inte är upp till utredningen att bedöma. Det föreslås inga skärpta regler för företagen. Visserligen kan koncentrationen av domstolar till följd av en ny instansordning medföra ökade resekostnader i viss utsträckning, men i likhet med vad som anförs i fråga om konsekvenser för allmänheten kommer i de fall muntlig förhandling ska hållas domstolen i normalfallet också att hålla syn på platsen. Det blir därför inte nödvändigt i dessa fall för parterna att ta sig till domstolarna.

Förslaget att tillståndsprovningen för A- och vattenverksamheter ska inledas vid koncessionsnämnderna innebär en oinskränkt rätt till överprövning i miljödomstolarna. Utredningens bedömning är att den nya samordnade instansordningen gynnar små och medelstora företag, framför allt för att handläggningstiderna kan förväntas minska. Även om effekterna av en samordnad instansordning för överprövning av mål och ärenden enligt olika lagar inte ska överskattas, bör en sådan provningsorganisation i sig få positiva effekter. En samordning av överklagade mål innebär större möjligheter att tidsmässigt koordinera förfarandena, vilket bör leda till en ökad effektivitet i de fall det fordras prövning enligt

flera lagar. Det kan också medföra att företagens administrativa kostnader minskar.

De civilrättsliga frågor som kan uppstå vid en vattenverksamhet och som inte blir lösta i samförstånd mellan parterna kan komma att prövas i miljödomstolen i första instans och inte under tillståndsprövningen i koncessionsnämnden. Detta bör öka förutsättningarna att göra upp förekommande tvistefrågor i godo med utgångspunkt i vad som förekommit i tillståndsärendet och därigenom medverka till kostnadsbesparingar.

Utredningen bedömer att förslagen inte har några konsekvenser för företagens konkurrensförhållanden eller att de kräver förändringar i deras verksamhet. Förslagen bedöms vidare inte ha någon särskild påverkan på små företag.

13.2.4 Konsekvenser för det allmänna

Utredningens bedömning är att samordningsvinster av en enhetlig instansordning och ökad koncentration till fem specialiserade enheter på sikt kommer att leda till resursbesparingar, även med beaktande av de ökade resursbehoven till följd av förslagen för tillståndsprövningen av A- och vattenverksamheter i koncessionsnämnderna.

De förslag som utredningen lägger kan inte bedömas medföra några negativa verkningar för möjligheterna att uppnå de 16 nationella miljökvalitetsmålen.

13.2.5 Övriga konsekvenser

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen i detta betänkande är endast organisatoriska och innebär inga förändringar i de materiella reglerna eller reglerna som berör förfarandet i kommunerna och medför därför inte heller några förändringar av det kommunala självbestämmandet.

13.2.6 Konsekvenser för allmänheten

En enhetlig instansordning kan medföra att acceptansen för regleringen kan öka när överprövningen sker inom samma instanskedja. En sådan samordnad organisation bör för allmänheten och verksamhetsutövare framstå som mer begriplig och överskådlig än den nuvarande.

En koncentration till fem miljödomstolar i stället för dagens 23 länsrätter för PBL-målen respektive 25 fastighetsdomstolar för fastighetsmålen, innebär att möjligheten att få kontakt med domstolen genom besök minskar. Vid lokaliseringen av domstolar är tillgängligheten för allmänheten en viktig aspekt. De föreslagna reglerna innebär emellertid att handläggningen i överklagade mål som huvudregel är skriftlig. För samtliga mål som enligt den föreslagna nya instansordningen ska antingen överprövas av miljödomstolen eller prövas av den domstolen i första instans, kommer dessutom i normalfallet syn på platsen att hållas i samband med en muntlig förhandling. Det blir således domstolen som får ta sig ut till den aktuella platsen som omfattas av målet och inte parterna som ska ta sig till domstolen. Utredningen föreslår att negativa effekter ur tillgänglighetssynpunkt ska undvikas genom att vissa måltyper förs över till de vanliga tingsrätterna. För parterna kan den ökade koncentrationen av domstolarna därför förväntas medföra begränsade konsekvenser.

13.2.7 Konsekvenser i övrigt

Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för jämställdheten, brottsligheten, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, de integrationspolitiska målen eller medföra konsekvenser för den personliga integriteten. Förslagen bedöms vidare vara förenliga med de åtaganden som följer av Sveriges anslutning till EU.

13.2.8 Konsekvenser av alternativa lösningar

I fråga om länsstyrelser som föreslås ha en miljöprövningsnämnd inom sin organisation bör nämnden genom det årliga regleringsbrevet få medel anvisade särskilt för sin verksamhet.

Ska prövningen av ersättningsfrågorna inledas vid koncessionsnämnderna kommer utredningens föreslagna förfaranderegler att föra med sig att överprövningen av ersättningsbeslut i princip kommer att stanna i Miljööverdomstolen. Konsekvensen blir alltså den att även helt likartade civilrättsliga frågor inom miljöbalkens område behandlas olika när det gäller överprövningsmöjligheterna och prejudikatbildningen. För företagen innebär dock en sådan ordning att de administrativa kostnaderna kan förväntas bli något lägre genom att de civilrättsliga frågorna behandlas i ett sammanhang vid tillståndsprövningen.

13.2.9 Information

Utredningens förslag för med sig ett behov av tämligen omfattande informationsinsatser, framförallt i relation till de förslag som medför ändringar av den första instansen i prövningskedjan. I fråga om ändringar som rör överprövningsinstanserna är ju gången ändå sådan att ett överklagande av ett avgörande ska ges in till den myndighet som har beslutat i ärendet, men ställas till överprövningsinstansen. Behovet av informationsinsatser kan till stor del förväntas bli tillgodosett genom sedvanlig medlemsinformation från olika intresseorganisationer, särskilt sådana som tar tillvara företagets intressen. I förhållande till allmänheten bör framförallt de kommunala miljönämnderna och länsstyrelserna ansvara för informationsspridningen, t.ex. genom annonsering i dagspress. Enligt utredningens bedömning finns det goda möjligheter att sprida behövlig information i god tid före det föreslagna ikraftträdandet.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om miljödomstolar

Lagen, som är ny, ersätter lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål.

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Liksom tidigare ska det ankomma på regeringen att bestämma vilka domstolar som ska vara miljödomstolar samt miljödomstolarnas områden. Enligt praxis anmäler regeringen mer omfattande förändringar i dessa avseenden i en skrivelse till riksdagen. Miljööverdomstolen ska finnas vid Svea hovrätt. Innebörden av bestämmelserna är att såväl miljödomstolarna som Miljööverdomstolen tillhör de allmänna domstolarnas organisation.

2 §

Lagen följer mönstret i lagen om domstolar i fastighetsmål såtillvida att lagen inte innehåller någon fullständig uppräkningslista av vilka lagar som tillämpas. Bilaga 11 till detta betänkande innehåller en redogörelse för de lagar som gäller fastighetsmål. Miljöbalken, fastighetsbildningslagen, expropriationslagen och PBL är centrala för miljödomstolarnas verksamhet och omnämns därför direkt i lagtexten.

Av andra stycket följer att mål kan inledas genom överklagande eller genom att talan väcks direkt vid miljödomstolen. När talan väcks direkt vid miljödomstol framgår av 3 § och 13 kap. 4 § rättegångsbalken att detta ska ske genom stämning om inte annat är stadgat.

3 §

Enligt första stycket tillämpas rättegångsbalken i mål där talan väcks direkt i miljöbalken. Undantag gäller enligt lagen främst i fråga om domstolarnas sammansättning. Vidare finns i annan lagstiftning regler om rättegångskostnader samt regler i vissa andra hänseenden. Sådana regler finns i bl.a. expropriationslagen, fastighetsbildningslagen och miljöbalken.

Processen vid de nya domstolarna ska enligt utredningsdirektiven följa de regler som är mest lämpade för domstolarnas hantering. Mål och ärenden i de allmänna domstolarna ska enligt direktiven, se dir. 2007:184 s. 22 handläggas enligt processuella regler som är avsedda och anpassade för de allmänna domstolarna. Enligt andra stycket tillämpas därför rättegångsbalken i överklagade mål endast i den utsträckning som anges i lagen. Detta överensstämmer med den lagstiftningsteknik som finns i förvaltningsprocesslagen och ärendelagen. En konsekvens av detta är att mål om vite och tilläggsavgifter enligt PBL ska handläggas enligt de bestämmelser som gäller för handläggning av brottmål som avser gärning som inte kan medföra strängare straff än böter.

I ärenden ska ärendelagen tillämpas. En tämligen vanlig typ av ärenden är framställningar om ersättning av bygdeavgiftsmedel. Det är dock lämpligt att sammansättningsreglerna i den nya lagen även gäller i sådana och andra domstolsärenden. Ett undantag från tillämpningen av ärendelagen görs därför såvitt gäller 3 § denna lag.

4 §

I paragrafen finns regler om miljödomstolens sammansättning. Till miljödomstolarnas organisation ska liksom tidigare höra ordinarie domare, fast anställda tekniska ledamöter samt särskilt utsedda ledamöter som inte har sin anställning i domstolen och som utses för viss tid.

I fråga om juristdomarna används den vedertagna beteckningen lagfaren domare. Därmed avses jurister som har avlagt domared, även tingsnotarier. En förutsättning för att en notarie ska få fatta ett beslut i en miljödomstol är dock enligt praxis att detta följer av bestämmelser i tingsrättsinstruktionen. När det gäller tingsfiskaler bör det också framgå av tingsrättsinstruktionen att dessa inte deltar i ett avgörande när särskilt stora krav måste ställas på juristkompetensen.

Miljödomstolen ska i normala fall vara domför med fyra ledamöter vid huvudförhandling och när en tillståndsfråga enligt miljöbalken avgörs i sak. När ett mål är av enkel beskaffenhet får domstolen bestå av två ledamöter. Detta torde i huvudsak överensstämma med hur motsvarande bestämmelser i miljöbalken tillämpas.

Liksom vid alla andra beslut enligt lagen gäller att minst en av ledamöterna ska vara jurist. Vilken kompetens de övriga ledamöterna ska ha bör miljödomstolen få bestämma med utgångspunkt i behovet i varje enskilt fall, eventuellt mot bakgrund av föreskrifter i domstolarnas arbetsordningar. Mot detta kan invändas att miljödomstolens speciella ställning borde framhåvas på det sättet att ett obligatoriskt deltagande av teknisk ledamot bör föreskrivas och att rättssäkerheten påkallar att sammansättningen anges direkt i lagtexten. Det är dock uppenbart att den hittillsvarande regleringen av domstolarnas sammansättning inte gett tillräckligt utrymme för flexibilitet med hänsyn till målets karaktär. Kraven på sådant utrymme känns betydligt starkare med det betydligt utvidgade målomfång som domstolarna enligt utredningens förslag får ansvaret för. Utöver kravet att en jurist alltid ska delta innehåller lagtexten därför i andra stycket endast en rekommendation i tredje stycket att en teknisk ledamot eller en särskild ledamot bör ingå i domstolen när den ska bestå av två eller flera ledamöter. Det finns dock utrymme för domstolen att avgöra ett mål med två juristdomare i mål av renodlat rättslig beskaffenhet.

I tredje stycket föreskrivs dessutom att miljödomstolen är domför med två ledamöter i andra fall än de som avses i andra stycket.

I fjärde stycket föreslås en regel om att ytterligare två ledamöter får ingå i domstolen om det påkallas med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad. Inte heller i detta fall anges i lagtexten ledamöternas kompetens. Med hänsyn till det materiella innehållet av miljödomstolarnas uppgifter ligger det dock i sakens

natur att tekniska ledamöter och/eller särskilda ledamöter i dessa fall deltar i ett avgörande. Regeln om förstärkt sammansättning kan tillämpas både i mål enligt andra och enligt tredje stycket.

Den hittillsvarande beteckningen miljöråd ersätts med titeln teknisk ledamot med hänsyn till dessa ledamöters utökade totala kompetensområde.

Med 1 kap. 8 § rättegångsbalken som förebild har beteckningen sakkunnig ledamot bytts ut mot särskild ledamot.

En nyhet är att en särskild regel införs för sådana situationer när en ledamot fått förhinder under handläggningen av ett mål. Frågan behandlas närmare i avsnitt 10.2.3. Bestämmelsen finns i paragrafens femte stycke.

Enligt det sjätte stycket får ett mål avgöras av domstolen i samma sammansättning som har genomfört en undersökning enligt 18 §. Detta är en undantagsregel, vilken har behandlats i avsnitt 10.2.3. och som förutsätter parternas samtycke.

5 §

Paragrafen innehåller regler om domstolens sammansättning i mål där talan väcks direkt vid domstolen vid annan handläggning än ordinär huvudförhandling. Jämfört med tidigare innebär de nya reglerna om ensamdomarbehörighet att de tekniska ledamöternas medverkan i huvudsak avser avgörandet av målen.

6 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 10.2.4. innehåller bestämmelser om ensamdomarbehörighet i mål som överklagats till miljödomstolen.

En särskild bestämmelse införs som gör det möjligt att delegera vissa arbetsuppgifter till personal som inte har juristutbildning. Sådana bestämmelser finns för tingsrätterna i övrigt i tingsrättsinstruktionen.

7 §

Liksom hittills anställs juristdomarna av regeringen för tjänstgöring vid den tingsrätt som är miljödomstol. Det ankommer sedan på lagmannen i tingsrätten att avgöra vilken personal som ska tjänstgöra i miljödomstolen.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om de tekniska ledamöternas och de särskilda ledamöternas kompetens och erfarenhet.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Miljööverdomstolens sammansättning och domförhet. I sak motsvarar reglerna vad som hittills gällt enligt 20 kap. 11 § miljöbalken. Vidare införs en regel om ensamdomarbehörighet vid avskrivning av mål. Liksom när det gäller miljödomstolen införs en regel om delegation till personal som inte är juristutbildad.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som i fråga om de tekniska ledamöterna som motsvarar vad som enligt 7 § gäller för miljödomstolarnas del.

10 §

Paragrafen innehåller i fråga om jäv en hänvisning till 4 kap. rättegångsbalken.

11 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om rätt miljödomstol, har behandlats i avsnitt 11.1.

12 §

I bestämmelsen anges att högre rätt inte får ta upp fråga om miljödomstolarnas inbördes behörighet.

13 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om överlämnande av mål mellan miljödomstolar ersätter utan ändring i sak 20 kap. 8 a § första stycket första meningen och andra stycket miljöbalken.

14 §

Enligt bestämmelsen får miljödomstolen inte avgöra ett mål där talan väckts om förbud eller försiktighetsmått om en ansökan om tillstånd är under prövning. Bestämmelsen ersätter 21 kap. 4 § miljöbalken.

15 §

Paragrafen tar i första hand sikte på mål med s.k. blandade grunder. Den är bara tillämplig i mål som inleds genom att talan väcks vid miljödomstolen. I främst miljöskademål förekommer att grunder åberopas som hänför sig såväl till 32 kap. miljöbalken som till allmänna skadeståndsrättsliga regler. Problemen är dock inte begränsade till gränsdragningen runt miljöskadereglerna. Även andra behörighetskonflikter förekommer, t.ex. mellan allmänna skadeståndsrättsliga regler och processbestämmelser i anläggningslagen. Av processekonomiska skäl bör miljödomstolen kunna pröva sådana mål i dess helhet. Regeln innebär däremot ingen skillnad i fråga om de vanliga tingsrätternas behörighet. Dessa domstolar ska alltså avvisa målet i de delar där grunder enligt miljöbalken åberopas.

16 §

Bestämmelsen innehåller regler om omröstning. Första meningen innehåller en specialbestämmelse med hänsyn till att tekniska råd och särskilda ledamöter deltar i miljödomstolarnas avgöranden. I övrigt hänvisas till bestämmelserna i 16 kap. rättegångsbalken om dispositiva tvistemål. I vitesmål ska till följd därav enligt 16 kap. 6 § rättegångsbalken omröstningsreglerna i 29 kap. rättegångsbalken gälla.

17 §

Paragrafen motsvarar 20 kap. 3 a § miljöbalken och 17 § lagen om domstolar i fastighetsmål.

18 §

Paragrafen handlar om undersökning på platsen och har hämtats från 22 kap. 13 § miljöbalken samt 9 § lagen om domstolar i fastighetsmål. I likhet med vad som föreskrivs i dessa bestämmelser begränsas domstolens underrättelseskyldighet till parterna.

2 kap. Mål som överklagats till miljödomstolen

Detta kapitel innehåller bestämmelser om handläggningen av sådana mål som inleds genom överklagande till miljödomstolen. I kapitlet finns såväl sådana bestämmelser som behövs på grund av de aktuella målens speciella karaktär som regler av mer allmän art. En viss kritik har riktats mot att utredningen har valt att sammanställa alla regler som gäller för miljödomstolarnas handläggning av avgjorda mål till en särskild lag i stället för att föreslå bestämmelser som hänvisar till en befintlig processlag. Utredningen anser att den valda modellen stämmer väl överens med uttalandena i direktiven att det är angeläget att den nya instansordningen för miljöbalks- och PBL-ärenden redan från början följer de processuella regler som är mest lämpade för domstolarnas handläggning samt att man för att uppnå fördelarna av en samordnad organisation bör se över även de processuella reglerna för PBL-, miljö-, och fastighetsmålen. Ett förslag med enbart en hänvisning till förvaltningsprocesslagen, motsvarande bestämmelsen i 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken skulle knappast motsvara direktivens krav på en sådan översyn. En sådan hänvisning tillgodoser inte heller rimliga krav på en tydlig lagstiftning. När det gäller utredningens principiella ställningstagande hänvisas också till avsnitt 9.2.1.

1 §

I 23–25 §§ förvaltningslagen finns regler om hur förvaltningsmyndigheters beslut överklagas. Dessa bestämmelser är i de flesta avseenden tillämpliga när det gäller överklaganden från förvaltningsmyndigheter till miljödomstolar. I paragrafen har dock tagits in bestämmelser som kompletterar reglerna i förvaltningslagen.

Enligt andra stycket bör en klagande lämna en bevisuppgift.

Enligt tredje stycket finns, i förtydligande syfte klagotiden för en part som företräder det allmänna.

I fjärde stycket finns en påminnelse om att fastighetsbildningslagen och PBL innehåller särskilda regler om överklagande.

2 §

Paragrafen motsvarar 7 a § förvaltningsprocesslagen. Andra, tredje och fjärde styckena innehåller undantagsregler hänförliga till de särskilda förhållanden som finns i de mål som prövas av miljödomstolarna.

3 §

I förevarande paragraf anges hur miljödomstolen ska förfara om överklagandet ges in direkt till domstolen.

4 §

I paragrafen anges hur domstolen ska förfara om det finns brister i ett överklagande. Utrymmet för att avvisa ett överklagande på grund av formella brister torde vara näst intill obefintligt. Däremot kan naturligtvis avvisning aktualiseras på grund av rättegångshinder.

5 §

Bestämmelsen innehåller en allmän föreskrift om domstolens utredningsskyldighet. Den överensstämmer med 8 § förvaltningsprocesslagen. Någon skillnad mot vad som tidigare gällt åsyftas inte för någon av de berörda målkategorierna.

6 §

I första stycket anges att förfarandet i miljödomstolen är skriftligt. Bestämmelsen motsvarar 9 § förvaltningsprocesslagen och överensstämmer med vad som gällt för överklagade mål enligt miljöbalken och PBL. Enligt utredningens bedömning är det inte heller fråga om någon saklig förändring för fastighetsbildningsmålens vidkommande.

7 §

Enligt paragrafen ska motparter m.fl. tillställas föreläggande att yttra sig. Bestämmelsen motsvarar 10 § förvaltningsprocesslagen och 16 kap. 3 § första stycket fastighetsbildningslagen. Förfarandet har behandlats i avsnitt 11.3.3. Innebörden är, ifråga om sakägare, att det är de som har intressen att bevaka i det enskilda målet som ska tillställas ett överklagande.

8 §

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 11.3.3. Den som besvarar ett överklagande ska enligt paragrafen göra detta skriftligt eller muntligen. Muntliga svar kan av naturliga skäl bara medges i de mest okomplicerade fallen.

Enligt andra stycket ska ett föreläggande att svara utformas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Med hänsyn till målens ofta indispositiva natur behövs ofta uppgifter som inte passar med uttrycken medgivande och bestridande som finns i motsvarande paragraf i förvaltningsprocesslagen, 11 § andra stycket.

9 §

Paragrafen motsvarar 12 § förvaltningsprocesslagen.

10 §

För en effektiv handläggning av målen är det angeläget att skriftväxlingen inte är mer omfattande än vad som är nödvändigt. Innebörden av bestämmelsen är att mer än en skrift från varje part eller sakägare ska undvikas. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.3.3.

11 §

Paragrafen överensstämmer med 13 § förvaltningsprocesslagen. Om det behövs ska enligt paragrafen miljödomstolen inhämta yttrande från en myndighet som tidigare har beslutat i saken. Bestämmelsen kan tillämpas så, att länsstyrelsens yttrande inhämtas i en sak där det första beslutet har meddelats av en kommun. Bestämmelsen gäller däremot inte myndigheter som har varit engagerade i saken vid handläggningen i förvaltningsmyndigheten utan att själva vara beslutsfattare. Enligt praxis och i enlighet med domstolens utredningsskyldighet är det ändå ofta lämpligt att yttrande inhämtas från sådana myndigheter som har något allmänt intresse att bevaka.

12 §

Paragrafen handlar bl.a. om inhibition. Av 3 kap. 4 § framgår att ett beslut enligt paragrafen får överklagas särskilt. För miljömålen del finns en särskild bestämmelse genom hänvisningen i 37 § till 19 kap. 17 § miljöbalken.

13 §

Paragrafen behandlar kallelse till muntlig förhandling och motsvarar 14 § förvaltningsprocesslagen samt i sak 16 kap. 5 § fastighetsbildningslagen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.3.4.

14 §

Paragrafen hänvisar till 5 kap. 10 § rättegångsbalken när det gäller videoförhandlingar och andra elektroniska hjälpmedel. Paragrafen innehåller också en hänvisning till rättegångsbalkens bestämmelser om offentlighet och ordning vid domstol.

15 §

Enligt paragrafen får en enskild part tillerkännas ersättning för sina kostnader för inställelse vid en förhandling enligt bestämmelserna i 11 kap. 6 § rättegångsbalken.

16 §

I paragrafen anges när protokoll ska föras och vad ett protokoll ska innehålla. Enligt paragrafen får den fakultativa bestämmelsen i 6 kap. 6 a § rättegångsbalken om videoupptagning vid syn tillämpas också vid undersökningar enligt 6 §.

17 §

Paragrafen, som handlar om parts rätt att yttra sig innan målet avgörs, motsvarar 18 § förvaltningsprocesslagen.

18–23 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om bevisning. Bestämmelserna motsvarar i sak 20–27 §§ förvaltningsprocesslagen.

24 §

Paragrafen motsvarar 30 § förvaltningsprocesslagen och 16 kap. 10 § fastighetsbildningslagen.

25 §

I paragrafen anges i vilken utsträckning domstolen är bunden av parts yrkande. En motsvarighet finns i 29 § förvaltningsprocesslagen. För fastighetsbildningsmålen del finns en särskild bestämmelse i 31 §.

26 §

Enligt paragrafen gäller åtskilliga delar i 17 kap. rättegångsbalken i fråga om dom och beslut. Skillnaderna beror i huvudsak på att huvudförhandling inte förekommer i samband med avgörande av mål enligt förevarande kapitel. En nyhet är att även domstolens avgöranden i sak i fastighetsbildningsmål ska betecknas dom. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.3.5.

27 §

I paragrafen hänvisas i fråga om tolk och översättning av handlingar till rättegångsbalkens bestämmelser.

28 §

I paragrafen hänvisas i fråga om bl.a. rättegångsförseelser till rättegångsbalkens bestämmelser.

29 §

Enligt paragrafen gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i rättegångsbalken om ombud, frister och laga förfall, delgivning av handlingar samt rättegångshinder. Genom de generella hänvisningarna i denna paragraf och i andra paragrafer till rättegångsbalkens regler eftersträvas att handläggningsreglerna blir så lik-

artade som möjligt i de mål som inleds genom att talan väcks vid miljödomstolen och de mål som inleds genom överklagande till miljödomstolen. En förenkling uppnås på så sätt att den som ska tillämpa bestämmelserna inte behöver gå via förvaltningsprocesslagen eller, i de fall förvaltningsprocesslagen inte innehåller hänvisning till rättegångsbalken, tillämpa analogisk lagtolkning för att träffa på en användbar rättsregel.

30 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om särskilda rättsmedel, har kommenterats i avsnitt 11.4.

31 §

Paragrafen motsvarar 16 kap. 11 § andra och tredje styckena fastighetsbildningslagen.

32 §

Paragrafen motsvarar 16 kap. 5 § fastighetsbildningslagen.

33 §

Paragrafen motsvarar 16 kap. 9 § fastighetsbildningslagen.

34 §

Paragrafen motsvarar 16 kap. 12 § första stycket fastighetsbildningslagen.

35 §

Paragrafen motsvarar 16 kap. 12 § andra stycket och 16 kap. 12 a § fastighetsbildningslagen.

36 §

Enligt paragrafen kan delgivning i överklagade mål enligt miljöbalken med motparter ersättas av kungörelse. Bestämmelsen är hämtad från 23 kap. 5 § miljöbalken. Det är inget som hindrar att miljödomstolen i andra typer av mål utfärdar en kungörelse. Det är en lämplighetsfråga. Således kan det bli aktuellt att utfärda en kungörelse enligt 16 § delgivningslagen (1979:428) om det finns en obestämd eller stor sakägarkrets.

37 §

Paragrafen hänvisar till vissa bestämmelser som ska tillämpas i mål om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.5.

3 kap. Överklagande av miljödomstolens avgöranden i mål som överklagats till miljödomstolen samt Miljööverdomstolens och Högsta domstolens handläggning av sådana mål.

1 §

Paragrafen ersätter 23 kap. 1 § miljöbalken.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad ett överklagande av miljödomstolens avgörande ska innehålla.

3 §

Enligt paragrafen krävs alltid prövningstillstånd för att Miljööverdomstolen ska ta upp ett avgörande till prövning. Enligt utredningens mening saknas skäl att ha olika förutsättningar för prövningstillstånd i mål som överklagats till miljödomstolen och i mål som inletts genom att talan väckts i den domstolen. Till skillnad mot tidigare hänvisas därför till rättegångsbalkens och inte förvaltningsprocesslagens regler om prövningstillstånd.

4 §

I paragrafen anges vilka avgöranden av miljödomstolen som får överklagas särskilt. Paragrafen motsvarar 34 § förvaltningsprocesslagen och 17 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen.

5 §

Paragrafen, som handlar om undersökningar på platsen motsvaras av 23 kap. 4 § miljöbalken.

6 §

Paragrafen ersätter 23 kap. 6 § miljöbalken. Den nya bestämmelsen avser dock inte mål som inletts genom att talan väckts i miljödomstolen.

7 §

I den nya lagen gäller inte heller för Miljööverdomstolens handläggning förvaltningsprocesslagen. Enligt förevarande paragraf ska i stället bestämmelserna i 2 kap. i tillämpliga delar gälla även i Miljööverdomstolen i mål som inletts i miljödomstolen genom överklagande av förvaltningsmyndighets beslut.

8 §

Bestämmelsen motsvarar 23 kap. 8 § miljöbalken.

9 §

Enligt paragrafen ska vissa mål avgöras av Miljööverdomstolen med förstärkt sammansättning. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.1.6 och 12.2.3.

10 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.2. När Miljööverdomstolen finner att det finns skäl att meddela prejudikatdispens får enligt förslaget målet överlämnas till Högsta domstolen för avgörande. Paragrafen avser i första hand renodlade rättsfrågor. När det gäller avgöranden som avser prejudikatbildningen inom miljödomstolens sakområde, t.ex. vid tillämpningen av PBL, miljöbalken eller fastighetsbildningslagen och där det är av vikt att teknisk expertis deltar torde det ofta ligga närmast till hands att målet avgörs av Miljööverdomstolen i förstärkt sammansättning enligt 9 §.

Enligt paragrafens tredje stycke ska Miljööverdomstolen vid prövningen av en fråga om överlämnande till Högsta domstolen ha samma sammansättning som när domstolen tar ställning till en ansökan om prövningstillstånd. Därigenom möjliggörs att besluten tas i ett sammanhang.

11 §

Bestämmelsen avser rättegången i Högsta domstolen i mål som överlämnats enligt 10 §.

14.2 Förslaget till ändring i rättegångsbalken (1942:740)

10 kap.*10 §*

Ändringen är en konsekvens av att sådana arrendemål som inte handläggs av arrendenämnd i fortsättningen ska handläggas av de vanliga tingsrätterna.

14.3 Förslaget till ändring i jordabalken (1970:994)

Utredningen föreslår att 8 kap. 32 § jordabalken ska upphävas. Detta är en följd av att sådana arrendemål som handlagts av fastighetsdomstolarna i fortsättningen ska handläggas av de vanliga tingsrätterna.

8 kap.

31 §

Ändringen innebär att överklaganden av avgörandena från samtliga arrendenämnder ska göras hos Svea hovrätt som är Miljööverdomstol. Detta beror på att fastighetsråden vid de övriga hovrätterna annars endast skulle ha som uppgift att delta vid handläggningen av överklagade arrendetvister. Av uppenbara skäl bör handläggningen av sådan tvister koncentreras till Svea Hovrätt, där det på grund av andra målgrupper som berörs i detta betänkande ska finnas tekniska ledamöter.

31 b §

Ändringen föranleds av att lagen om miljödomstolar ersätter lagen om domstolar i fastighetsmål.

13 kap.

23 och 24 §§

Ändringarna är en konsekvens av samorganisationen av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.4 Förslaget till ändring i miljöbalken (1998:808)

Utredningens förslag innebär att åtskilliga bestämmelser i miljöbalken upphör att gälla. Det gäller i första hand ett flertal processuella regler i 20 och 21 samt 23 kap., vilka flyttas till den nya lagen om miljödomstolar. Dessutom har föreskrifter i nuvarande 22 kap. flyttats till 19 kap.

6 kap.

8 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

9 kap.

8 §

Ändringen föranleds av att tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet inte ska ske hos miljödomstolarna.

Andra stycket är oförändrat i sak. Det innebär att en ansökan om tillstånd inte får prövas av en kommun om saken gäller vissa verksamheter inom försvaret.

11 kap.*9 b, 14, 17, 20 och 22 §§*

Ändringarna föranleds av att tillståndsprövningen av vattenverksamhet inte ska ske hos miljödomstolarna.

16 kap.

1 §

Ändringen föranleds av att 23 kap. ska upphöra att gälla.

2 §

Ändringen föranleds av att tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet inte ska ske hos miljödomstolarna. Vidare förtydligas paragrafen så att det framgår att bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om innehållet i en ansökan gäller sådana förhållanden som inte regleras i balken.

13 §

Paragrafen har ändrats som en konsekvens av den nya instansordningen.

17 kap.

3 §

Ändringen föranleds av att tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet inte ska ske hos miljödomstolarna.

8 §

Paragrafen motsvarar tidigare 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 §. Redaktionellt har de olika myndigheternas skyldighet att överlämna ett ärende till regeringens prövning sammanfogats till en paragraf i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning.

19 kap.

1 §

Av paragrafen framgår att myndigheters och kommuners beslut enligt miljöbalken meddelas med stöd av bemyndiganden i eller enligt miljöbalken. Vidare framgår att förvaltningsmyndigheternas beslut överklagas till miljödomstolen. När det inte längre är länsstyrelsen som prövar tillstånd till miljöfarlig verksamhet finns det inte skäl att framhålla länsstyrelsen bland de statliga myndigheter, vars beslut överprövas av miljödomstolen.

4 §

I paragrafen anges vilka särskilda handläggningsregler som ska gälla för kommunala nämnders prövning av miljöfarlig verksamhet.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak gällande 19 kap. 4 §. Den fjärde punkten har jämkats redaktionellt.

Ändringen föranleds av att bestämmelser om länsstyrelsers prövning av miljöfarlig verksamhet flyttas från den aktuella be-

stämelsen och ersätts av bestämmelser som införs i 19 kap. 6–27 §§.

5 §

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak gällande 19 kap. 5 §. Paragrafen har tidigare avsett kommunala nämnder och länsstyrelser. I fortsättningen ska bestämmelserna bara avse vilka regler som gäller när kommunala nämnder prövar ärenden om miljöfarlig verksamhet. Paragrafen hänvisar till de bestämmelser som ska gälla för de ordinarie tillståndsmyndigheterna. För de kommunala nämndernas verksamhet innebär lagändringen ingen nyhet i sak.

6 §

Bestämmelsen, som i vissa delar tidigare gällt för länsstyrelsen genom en hänvisning från 19 kap. 5 §, är ny och motsvarar upphävda 22 kap. 1 §. Den avser ansökans form och innehåll och innebär att ansökan ska vara skriftlig och innehålla vissa obligatoriska uppgifter.

En ansökan ska ges in till den myndighet inom vars område en verksamhet i huvudsak ska bedrivas.

När en ansökan kommer in till en tillståndsmyndighet ska myndigheten undersöka huruvida ansökan uppfyller kraven i paragrafen. Myndigheten bör också ta ställning till om ansökan har den omfattning som behövs för prövningen. De flesta ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet gäller inte nya anläggningar utan ändringar av verksamheten. Myndigheten har då att bedöma hur prövningen ska avgränsas.

Också vid ansökningar om tillstånd till vattenverksamhet kan tillståndsmyndigheten behöva ta ställning till om en ansökans omfattning eller avgränsning kan ligga till grund för prövningen. Gäller ansökan bortledande av grundvatten och utförande av anläggningar för detta i en bergtäkt, som är tillståndspliktig som miljöfarlig verksamhet, bör prövningen avse både vattenverksamheten och den miljöfarliga verksamheten. Omfattar ansökan bara vattenverksamheten bör myndigheten se till att ansökan utvidgas till att omfatta båda slagen av verksamheter.

I ansökan om vattenverksamhet ska sökanden också ange om han eller hon begär att sakägare ska föreläggas att anmäla ersättningsanspråk enligt 24 kap. 13 a § andra stycket.

7 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 2 §. Den avser antalet ansökningshandlingar och om åtgärder som ska vidtas om antalet är för litet eller om det finns andra brister i ansökan.

Med stöd av denna bestämmelse kan tillståndsmyndigheten förelägga sökanden att komplettera ansökan eller, vid sådan väsentlig brist att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av ärendet, avvisa den. Kompletteringsföreläggandet är inte överklagbart. Tillståndsmyndigheten har visserligen skyldighet att se till att utredningen i ärendet får den inriktning och omfattning som krävs men det är i princip sökanden som bär ansvaret för att utredningen är tillräcklig för en prövning av ärendet. Bevisbördan för att en verksamhet är tillåtlig ligger ju på sökanden och kan sökanden inte uppfylla vad som åligger honom eller henne ska tillståndsmyndigheten avvisa eller avslå ansökan.

Enligt tredje stycket får en ansökan avslås utan kungörelse om det är uppenbart att ansökan inte kan bifallas. En motsvarande regel finns när det gäller civilrättsliga tvister i 42 kap. 5 § rättegångsbalken. Förutsättningen för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är att det av handlingarna som sökanden ger in framgår att det saknas lagliga förutsättningar för bifall till ansökan. Innan ett avslagsbeslut meddelas ska sökanden ha getts tillfälle att komplettera sin ansökan.

För att förenkla handläggningen av en ansökan får enligt fjärde stycket handlingarna i ärendet ges in i elektronisk form när det är lämpligt. Tillståndsmyndigheten får avgöra när det finns förutsättningar för att godta att handlingar ges in i elektronisk form. Bestämmelsen i fjärde stycket är således fakultativ och öppnar upp möjligheten för en mer omfattande elektronisk hantering av tillståndsmyndighetens arbete med tillståndsärendena. Om ansökningshandlingarna ges in i elektronisk form underlättar detta arbetet för tillståndsmyndigheten vad gäller myndighetens behandling av textmaterial och delgivning. Handläggningen blir följaktligen enklare och framförallt, i förlängningen, miljövänligare.

Om en ansökan bara ges in i pappersupplaga är detta ingen avvisningsgrund.

8 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 2 a §. Den ålägger en tillståndshavare att tillhandahålla den utredning av verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen av en ansökan om återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd eller villkor enligt 24 kap. 3, 5 och 8 §§ miljöbalken.

9 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 3 §. Den avser kungörandet av ansökan och kungörelsens innehåll.

En kungörelse ska enligt första stycket 2. innehålla en upplysning om sista tid för sådan anmälan som avses i 24 kap. 13 a § att framställa anspråk om ersättning för skada på grund av vattenverksamhet.

Bestämmelserna om aktförvarare har justerats i redaktionellt hänseende.

10 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 4 §. Den innehåller bestämmelser om till vilka myndigheter och kommuner som tillståndsmyndigheten är skyldig att sända kungörelsen och ansökningshandlingarna. Tillståndsmyndigheten får avgöra om det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av verksamheten.

11 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 5 §. Som ett förtydligande anges att bestämmelsen bara gäller ansökningar angående vattenverksamhet. Den innehåller bestämmelser om att vissa rättssubjekt ska få del av kungörelsen. Delgivning sker enligt delgivningslagen (1970:428).

12 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 6 §. Den anger vilka statliga myndigheter som har rätt att föra talan, att kommun får föra talan för att tillvarata vissa miljöintressen inom kommunen samt att Fiskeriverket har skyldighet att i vissa fall yttra sig i fiskefrågor. Rätten att föra talan ger rätt att överklaga domar och beslut.

13 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 7 §. Den innehåller bestämmelser om fastighetsägarens uppgiftsskyldighet till skydd för innehavare av servitut, nyttjanderätt eller rätt till elektrisk kraft som belastar den fastighet som avses med ansökan.

Fastighetsägaren ska inte drabbas av något skadeståndsansvar om han utan eget vållande saknar kännedom om någon rättighetsinnehavare eller annars har ett giltigt förhinder att lämna föreskriven uppgift. Det kan inte heller bli fråga om något ansvar för det fall rättighetsinnehavaren känner till ansökningen och således kan bevaka sin rätt. Det är alltså inte fråga om ett strikt ansvar utan allmänna skadeståndsrättsliga regler bör tillämpas.

14 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 8 §. Den innehåller bestämmelser om tidigare okända sakägare.

15 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 9 §. Den gäller för fastigheter på sakägarsidan och innehåller bl.a. bestämmelser att om det råder tvist om äganderätten till en fastighet är det den som innehar fastigheten med äganderättsanspråk som får företräda fastigheten, även om han inte har lagfart.

16 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 10 §. En nyhet är dock att synpunkter får ges in i elektronisk form. Till skillnad från vad som gäller enligt 7 § kan myndigheten enligt förevarande paragraf inte vägra att ta emot en synpunkt som ges in elektroniskt. Rätten för sökande och andra att få ta del av handlingar är reglerad i 16 och 17 §§ förvaltningslagen. Tidigare föreskrift att synpunkter ska skickas till den sökande har därför som obehövlig utgått.

17 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 12 §. Den innehåller bestämmelser om möjligheten att förordna sakkunnig att efter förberedande undersökning avge utlåtande rörande en fråga, där det behövs särskild utredning för bedömningen. Som ett förtydligande anges i andra stycket att ett beslut inte får överklagas särskilt.

18 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 13 §. Tidigare skyldighet att föra protokoll är inte tillämplig när prövningen ska ske hos en förvaltningsmyndighet.

19 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 14 §. När prövningen flyttas till förvaltningsmyndighet behöver bestämmelsen i fortsättningen inte anknyta till en huvudförhandling. Bestämmelserna som utgör ett undantag från huvudprincipen att en vattenverksamhet inte får sätta igång innan tillstånd lämnats syftar till att bereda en sökande i ärende om tillstånd till vattenverksamhet möjlighet att ta annans mark i anspråk för att där kunna vidta en skyddsåtgärd som tillståndsmyndigheten bedömer motiverad. De praktiskt viktigaste fallen är de då sökanden redan i ett delbeslut har fått ett byggnadstillstånd och det senare visar sig att skyddsåtgärder behöver vidtas på annans mark.

20 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 15 §.

21 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 16 och 18 §§ samt när det gäller skyldigheten att hålla sammanträde 19 kap. 4 § 3. Sammanträde ska hållas med sakägarna om det inte är obehövt. Till skillnad från vad som gällt för miljödomstolens handläggning ställs inget krav på att det ska vara uppenbart för att tillståndsmyndigheten ska få underlåta att hålla sammanträde. Den besiktning som avses i paragrafen ska äga rum i samband med sammanträdet. I fråga om annan undersökning finns bestämmelser i 18 §.

Vid sammanträde och syn ska protokoll föras.

22 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 25 §. Formellt sett framstår bestämmelserna som en reglering av utformningen av ett beslut i ett tillståndsärende. Då andra bestämmelser om detta saknas i balken har dock bestämmelserna även betydelse som anvisning om vilka frågor som kan tas upp till prövning i ett tillståndsärende. Av paragrafens inledning framgår att ett tillståndsbeslut ska kungöras. Givetvis ska en sådan kungörelse innehålla en upplysning om hur man kan få tillgång till det aktuella beslutet. Bestämmelsens första stycke innehåller en uppräkningslista som inte är uttömmande. Vad beslutet ska innehålla i varje enskilt ärende måste anpassas till ansökan och de frågor som denna aktualiserar i ärendet. Eftersom ersättningsfrågor inte ska prövas av tillståndsmyndigheten innehåller 4. bara en regel om att ett beslut ska innehålla bestämmelser om skyldigheter att utföra skadeförebyggande åtgärder. I stället ska ett beslut enligt 12. innehålla bestämmelser om den tid inom vilken anspråk på ersättning ska framställas. Enligt 14. ska ett beslut innehålla bestämmelser om sådan säkerhet som avses i 24 kap. 14 §. Tidigare 14. avsåg enligt ordalydelsen endast de fall då en ansökan om tillstånd bifölls. Det måste anses självklart att ett beslut i förekommande fall ska

innehålla bestämmelser om rättegångskostnader. Den särskilda bestämmelsen om detta har därför utgått.

23 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 25 a §.

24 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 25 b §.

25 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 26 §.

26 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 27 §. Bestämmelsen ger tillståndsmyndigheten möjlighet att skjuta upp avgörandet av en viss villkorsfråga när verkningarna av en verksamhet inte kan förutses med tillräcklig säkerhet. Förutsättning är dock att tillståndsmyndigheten har bedömt att verksamheten är tillåtlig så att tillstånd kan meddelas.

27 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 22 kap. 28 §. Den innehåller bestämmelser om omedelbar verkställighet och om inhibition av verkställighetsförordnanden.

28 §

Bestämmelsen motsvarar tidigare 21 kap. 5 §.

29 §

Bestämmelsen har tidigare funnits i 20 kap. 3 a § miljöbalken och har då enbart avsett domstolarnas verksamhet. En motsvarande bestämmelse för domstolarna föreslås nu i 2 kap. 17 § lagen om miljödomstolar.

30 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 7 kap. 20 § LSV.

31 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 7 kap. 21 § LSV.

32 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 7 kap. 22 § LSV.

33 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 7 kap. 23 § LSV.

34 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 7 kap. 24 § LSV.

35 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 7 kap. 29 § LSV.

36 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 7 kap. 27 § LSV.

37 §

Paragrafen motsvarar hittillsvarande 7 kap. 28 §. LSV.

20 kap.

Utredningen föreslår att 20 kap. 1 och 3–11 §§ ska upphöra att gälla. Bestämmelserna har, i stora delar oförändrade, tagits in i den föreslagna lagen om miljödomstolar.

2 §

I paragrafen anges vilka mål enligt miljöbalken som prövas av miljödomstol. Ersättningsmål enligt 24 kap. 13 § har tillkommit jämfört med gällande lydelse. Detta beror på att ersättningsfrågorna med anledning av vattenverksamhet tidigare har handlagts i ansökningsmålen som försvinner från miljödomstolarna i och med den nya instansordningen.

I fråga om utdömande av vite föreslås att lagen om viten ska tillämpas. Enligt 8 § den lagen ska i tingsrätten vitesmål handläggas som mål för vilka strängare straff än böter inte kan dömas ut.

Enligt nuvarande ordning ska mål enligt den s.k. Reach-förordningen inom EU om fördelningen av vissa kostnader handläggas av miljödomstolen som förstainstansmål. Någon särskild forumregel infördes inte i balken för sådana mål. Enligt utredningens bedömning är målen av sådan beskaffenhet att vanligt tvistemålsforum är det som i första hand bör komma i fråga. Måltypen bör därför fortsättningsvis inte handläggas av miljödomstolarna (prop. 2007/08:80 s. 92).

24 kap.

1 §

Paragrafen har ändrats eftersom frågor om omprövning inte längre ska prövas av miljödomstol i första instans.

3 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

4 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

7 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

13 §

Paragrafen har ändrats med anledning av att prövningen av tillståndsfrågor skiljs från prövningen av ersättningsfrågor, se avsnitt 4.2.1. Ändringen innebär att talan om ersättning för skada som avses i 31 kap. ska väckas vid miljödomstolen. Enligt andra stycket kan domstolen i ett mål om ersättning även pröva frågor om skadeförebyggande åtgärder. Det är fråga om åtgärder som inte påverkar tredje mans rätt.

13 a §

Paragrafen som är ny har behandlats i avsnitt 4.2.1 och innehåller bestämmelser om tidsfrist för att framställa krav på ersättning för skador på grund av ett tillstånd till vattenverksamhet. Liksom sakägare eller annan rättsägare kan verksamhetsutövaren påkalla prövning av en ersättningsfråga.

Enligt första stycket får ersättningstalan inte väckas förrän tillståndet har tagits i anspråk. I fall där prövningsmyndigheten meddelar särskilda beslut enligt 19 kap. 25 § om tillstånd till arbeten bör tiden inte räknas från när dessa sätts igång utan från den tidpunkt när ett komplett tillstånd att driva den prövade verksamheten föreligger och verksamhetsutövaren har påbörjat driften.

Eftersom det inte blir tiden för ett beslut utan verksamhetsutövarens faktiska åtgärder som bestämmer talfristen kan det finnas ett visst utrymme för oklarhet om den exakta tiden då fristen löper ut. Risken för sådana oklarheter bör ligga på tillståndshavaren.

Enligt andra stycket kan föreläggande meddelas om att anmälan ska göras innan den slutliga prövningen av ansökan om ett kommande ersättningskrav.

13 b §

Paragrafen innehåller regler om s.k. oförutsedda skador och har behandlats i avsnitt 4.2.1. Den motsvarar i huvudsak nuvarande 24 kap. 13 §. Avgränsningen av de anspråk som kan framställas med stöd av paragrafen är dock annorlunda än enligt gällande bestämmelse. Eftersom någon skadereglering inte ska ske i tillståndsärendet kan avgränsningen inte ske med utgångspunkt i tillståndsmyndighetens egen bedömning av skadorna. I stället ska bedömningen huruvida en skada faller in under bestämmelsen grundas på om skadan har förutsetts under handläggningen av tillståndsärendet, eller inte. Om alltså uppgifter om en viss skaderisk förekommer i utredningen i tillståndsärendet har risken varit synlig för sakägarna och om skadan sedan inträffar är den inte oförutsedd. Däremot är någon aktiv undersökningskyldighet för sakägarna inte avsedd. Det kan förväntas att det huvudsakliga underlaget för bedömningen blir sökandenas konsekvensutredningar, men även material som förs in i ärendet av myndigheter och andra som agerar i ärendet, liksom naturligtvis av sakägaren själv.

14 §

Paragrafen har fått en ny utformning. Ersättningsanspråk ska enligt 20 kap. 1 § anhängiggöras genom ansökan om stämning. Enligt den nya lydelsen kan den som kan antas ha rätt till ersättning enligt 24 kap. 13 § begära att säkerhet ställs. Sådan begäran kan göras såväl i tillståndsärendet som när talan väcks om ersättning.

25 kap.**1 §**

En följd av den nya instansordningen är att frågor om rättegångskostnader prövas av tillståndsmyndigheterna. Inledningsvis i kapitlet föreskrivs därför att rättegångsbalkens 18 kap. ska tillämpas.

2 §

Paragrafen har ändrats i fråga om vem som kan få ersättning för rättegångskostnader. De nya reglerna har behandlats i avsnitt 4.2.3.

3 §

Ändringarna är följdändringar föranledda av den ändrade instansordningen.

4 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

7 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

8 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

9 a §

Enligt paragrafen, som är ny, kan en slutlig bedömning av sökandens kostnadsansvar göras när ett tillståndsärende om vattenverksamhet överklagas till miljödomstolen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.2.3.

10 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

28 kap.*3 a §*

Paragrafen är ny. Den ersätter 7 kap. 26 § LSV. Bestämmelsen i 7 kap. 26 § tredje stycket om polismyndighets biträde har ansetts obehövlig.

10 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen. Bestämmelsen i tidigare andra stycket om inlösen föreslås utgå som obehövlig då den veterligen inte har tillämpats de senaste 70 åren. En konsekvensändring har gjorts i tredje stycket.

31 kap.*37 §*

Paragrafen som är ny motsvarar tidigare gällande 22 kap. 23 och 24 §§ miljöbalken.

14.5 Förslaget till ändring i lagen (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929

Ändringarna innebär att miljödomstolarnas uppgifter enligt konventionen flyttas över till de nya prövningsmyndigheterna. Den särskilda beslutsförhållningsregeln i 12 § tillämpningslagen utgår. I stället tillämpas myndighetens vanliga sammansättningsregler. Vidare har bestämmelser om vilket antal exemplar av ansökningshandlingar sökanden ska vara skyldig att ge in tagits bort.

14.6 Förslaget till ändring i ägofredslagen (1933:269)

I lagen föreslås ett flertal förändringar med anledning av att miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna samorganiseras.

14.7 Förslaget till ändring i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m.

I 4 § föreslås ändringar med anledning av att miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna samorganiseras.

14.8 Förslaget till ändring i lagen (1957:390) om fiskearrenden

17 § upphävs till följd av att sådana tvister som inte handläggs av arrendenämnd ska handläggas av de vanliga tingsrätterna.

14.9 Förslaget till ändring i lagen (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.

Lagen är tillämplig när Sverige är i krig och när liknande utomordentliga förhållanden råder. Enligt lagen är det miljödomstolen som under vissa förutsättningar meddelar tillstånd till vattenverksamhet och beslutar i uppkommande frågor om ersättning. Utredningens förslag innebär att tillståndsfrågorna i fortsättningen ska avgöras av en administrativ myndighet motsvarande den ordning som gäller under normala förhållanden medan ersättningsfrågor också i fortsättningen ska handläggas av miljödomstolarna.

14.10 Förslaget till ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

I fastighetsbildningslagen innehåller 16–18 kap. regler om rättegången i fastighetsbildningsmål. I flera andra lagar som reglerar likartade frågor hänvisas till bestämmelserna i fastighetsbildningslagen. Utredningens förslag till lag om miljödomstolar innebär att rättegångsreglerna harmoniseras. I enlighet med vad utredningen föreslagit i fråga om miljöbalken bör därför rättegångsreglerna i 16–18 kap. fastighetsbildningslagen med undantag för bestämmelserna om rättegångskostnader upphävas.

16 kap. 1–12 a, 13 och 16 §§, 17 kap. 1 och 2 §§ samt 18 kap. upphör till följd av vad som nyss angetts att gälla. Motsvarande bestämmelser finns i den nya lagen om miljödomstolar.

Bestämmelser om rättegångskostnader finns kvar i fastighetsbildningslagen med nya beteckningar.

4 kap. 39 §, 9 kap. 5 § samt 15 kap. 1 och 10 §§ ändras som en konsekvens av samorganisationen av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.11 Förslaget till ändring i väglagen (1971:948)

I väglagen föreslås ändringar i 66, 68 och 70 §§ som konsekvens av att miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna samorganiseras.

14.12 Förslaget till ändring i lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering

I lagen föreslås en ändring i 27 § som en konsekvens av att miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna samorganiseras.

14.13 Förslaget till ändring i expropriationslagen (1972:719)

I expropriationslagen föreslås ändringar i ett antal paragrafer i 3, 5, 6 och 7 kap. till följd av samorganisationen av fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna.

14.14 Förslaget till ändring i lagen (1973:1084) om avveckling av vissa godmanskap för delägare i skifteslag

En ändring föreslås i lagen som en följd av samorganisationen av fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna.

14.15 Förslaget till ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

I ledningsrättslagen föreslås ändringar i 29 och 29 a §§ som en följd av samorganisationen av fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna.

14.16 Förslaget till ändring i anläggningslagen (1973:1149)

31 §

Ändringen innebär att bestämmelserna i lagen om miljödomstolar och 16 kap. fastighetsbildningslagen ska tillämpas vid överklagande av beslut enligt anläggningslagen.

48 a §

Enligt paragrafen ska tvist om större slitage på en enskild väg än vad som svarar mot en fastighets andelstal i driftskostnaderna för en gemensamhetsanläggning lösas av fastighetsdomstolen. Den fastighetsägare som sålunda överutnyttjar en väg kan förpliktas att betala skälig ersättning till samfälligheten. Med hänsyn till att det är fråga om en skälighetsbedömning av ersättningens storlek kan övervägas att överlåta åt de vanliga tingsrätterna att lösa en tvist i enlighet med de överväganden som gjorts i avsnitt 8.2.2. En rad andra frågor som gäller enskilda vägar prövas dock vid överklagande enligt reglerna för fastighetsbildningsmål. Därför bör de nu ifrågavarande tvisterna efter samorganisationen prövas av miljödomstolarna.

14.17 Förslaget till ändring i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter*3 §*

Ändringen är en konsekvens av att fastighetsdomstolarna samorganiseras med miljödomstolarna.

15 §

Ändringen är en konsekvens av att fastighetsdomstolarna samorganiseras med miljödomstolarna.

46 §

Utredningen föreslår att talan enligt paragrafen i fortsättningen ska väckas vid de vanliga tingsrätterna. Därför behövs ingen regel om vid vilken domstol talan ska väckas. Utredningens bedömning är att tvisterna har mer likhet med vanliga civilrättsliga tvister än med sådana mål som kräver medverkan av teknisk expertis och därför bör handläggas av miljödomstol. Avgörande för utredningens ställningstagande är de avsevärt längre avstånden till domstolarnas lokaler som blir en konsekvens av den nya organisationen.

53 §

I fortsättningen förs klandertalan mot stämmobeslut hos de vanliga tingsrätterna. Då behövs ingen regel om vid vilken domstol talan ska väckas. Förslaget har behandlats i avsnitt 8.2.2.

54 §

I fortsättningen ska skadeståndstalan mot vissa företrädare för en samfällighet väckas vid de vanliga tingsrätterna, se avsnitt 8.2.2. Då behövs ingen regel om vid vilken domstol talan ska väckas.

66 §

Ändringen är en konsekvens av att fastighetsdomstolarna samorganiseras med miljödomstolarna.

14.18 Förslaget till ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792)

I lagen ändras 23 och 28 §§ som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.19 Förslaget till ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar

I lagen ändras 18 § som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.20 Förslaget till ändring i jordförvärvslagen (1979:230)

12 §

Förslaget föranleds av att talan om inlösen ska väckas vid de vanliga tingsrätterna. Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.2.

14.21 Förslaget till ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

I lagen ändras 19 § som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.22 Förslaget till ändring i lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kåranden att ställa säkerhet för rättegångskostnader

2 §

Den ändrade instansordningen enligt miljöbalken och samorganisationen av fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna medför, vad gäller mål som hittills har handlagts vid dessa domstolar, att det enda undantaget från skyldigheten för utländska kåranden att ställa säkerhet för rättegångskostnader som behöver gälla enligt paragrafen är i mål vid miljödomstol som avser ersättning vid ingripande av det allmänna.

14.23 Förslaget till ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

I lagen ändras 18, 22, 23, 29 och 31 §§ som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.24 Förslaget till ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

10 kap.

8 §

Utredningen har i delbetänkandet *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111) föreslagit att frågor om tilläggsavgift ska prövas av miljödomstol på talan av byggnadsnämnden. Dessa mål bör i miljödomstolarna handläggas enligt

reglerna för bötesmål. Detta föranleder en ändring i det tidigare förslaget.

18 b §

Utredningen har i det nyssnämnda betänkandet föreslagit att miljödomstol ska pröva frågor om utdömande av vite. Även dessa mål bör handläggas som bötesmål. Detta bör framgå av en ny 18 a §.

13 kap.

1 §

Ändringen är en konsekvens av att fastighetsdomstolarna samorganiserats med miljödomstolarna.

15 kap.

3 och 8 §§

Paragraferna bör ändras som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.25 Förslaget till ändring i lagen (1987:11) om exploateringssamverkan

34 §

Paragrafen ändras som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.26 Förslaget till ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

17 §

Paragrafen ändras som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.27 Förslaget till ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen

I lagen ändras 2 kap. 25 § och 3 kap. 20 § som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.28 Förslaget till ändring i minerallagen (1991:45)

I lagen ändras 8 kap. 11 §, 10 kap. 7 §, 12 kap. 6 § samt 16 kap. 3, 5 och 6 §§ som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.29 Förslaget till ändring i bostadsrättslagen (1991:614)

I lagen ändras 9 kap. 18 § som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.30 Förslaget till ändring i ellagen (1997:857)

I lagen ändras 2 kap. 21 § som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.31 Förslaget till ändring i lagen (1997:1320) om kärnkraftens avvecklande

I lagen ändras 8 § som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.32 Förslaget till ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

17 §

Paragrafen föreslås ändrad till följd av den nya instansordningen för prövning av tillstånd till vattenverksamhet.

14.33 Förslaget till ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamheter

1 kap.

3 a §

Paragrafen är ny. Enligt bestämmelsen prövas tillståndsfrågor enligt lagen av den tillståndsmyndighet som regeringen bestämmer, om inte annat anges i lagen.

4 kap.

1 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

2 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

3 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

7 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

5 kap.**1 §**

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

3 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

4 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

6 kap.**1 §**

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

5 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

6 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

9 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

7 kap.

1 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen. I fråga om reglerna för handläggning av en ansökan angående vattenverksamhet hänvisas till bestämmelserna i 19 kap. miljöbalken.

2 §

Av paragrafen framgår vilka mål enligt LSV som en miljödomstol tar upp som första instans.

3 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

5 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

6 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

11 §

Paragrafen har ändrats med anledning av att reglerna i miljöbalken om ansökningsmål har upphävts. Enligt paragrafen får tredskodom inte meddelas vid muntlig förberedelse. Vidare innehåller paragrafen hänvisningar till miljöbalken och lagen om miljödomstolar i frågor som tidigare reglerats i 22 kap. miljöbalken.

12 §

Om en tillståndshavare som blivit instämd till miljödomstol i ersättningsmål enligt 2 § för att bemöta käromålet gör en ansökan hos tillståndsmyndigheten om godkännande av vissa i paragrafen angivna åtgärder, ska ersättningsmålet förklaras vilande tills ansökan har slutligt prövats. Paragrafen har även i övrigt ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

13 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

14 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

15 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

16 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

17 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

18 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

8 kap.*2 §*

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

9 kap.*4 §*

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

7 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

14.34 Förslaget till ändring i lagen (1998:813) om införande av lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

14 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

14.35 Förslaget till ändring i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

9 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

20 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

14.36 Förslaget till ändring i lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar

I lagen ändras 1 § som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.37 Förslaget till ändring i lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar

I lagen ändras 1 § som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.38 Förslaget till ändring i lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar

I lagen ändras 1 kap. 5 § och 3 kap. 17 § som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.39 Förslaget till ändring i (2004:1199) om handel med utsläppsrätter

I lagen ändras 9 kap. 2 § som en följd av att vissa processuella regler flyttas från miljöbalken till lagen om miljödomstolar.

14.40 Förslaget till ändring i naturgaslagen (2005:403)

I lagen ändras 2 kap. 17 § som en följd av samorganisationen mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

14.41 Förslaget till förordning med instruktion för Koncessionsnämnderna för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet

1 §

I paragrafen anges i första stycket vilka de regionala koncessionsnämnderna för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet är och var de ska vara belägna. Av andra stycket framgår att nämndernas indelning följer miljödomstolarnas domkretsar.

2 §

I paragrafen bemyndigas koncessionsnämnderna att handlägga vissa angivna ärenden. De bemyndiganden som är mest omfattande finns i 9 kap. 6 och 8 §§ samt 11 kap. 9 b § miljöbalken. Dessa bemyndiganden omfattar samtliga frågor om tillstånd till verksam-

heter och ändring eller upphävande av tillstånd och villkor och andra bestämmelser enligt 24 kap. miljöbalken. Enligt 1 och 2. blir därför nämnderna behöriga att förutom ansökningar om tillstånd pröva ansökan om godkännande enligt 11 kap. 6 § miljöbalken av ett utfört ändrings- eller lagningsarbete eller av åtgärder som strider mot meddelade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten. Bemyndigandet omfattar också ansökan om tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken att riva ut eller ta en vattenanläggning ur bruk.

3 §

Enligt paragrafen ska en koncessionsnämnd ledas av en särskilt utsedd myndighetschef. Även om det inte direkt anges i paragrafen torde myndighetschefen i de flesta fall vara en av nämndens jurister.

4 §

Enligt paragrafen ska en nämnd ha ett eget kansli. Kansliet torde vanligtvis finnas i en länsstyrelses lokaler. Den formella kopplingen mellan en länsstyrelse och en nämnd görs genom avtal i administrativa angelägenheter, se avsnitt 3.2.2.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om en nämnds sammansättning vid prövning av ärenden enligt 2 §. Bestämmelserna har kommenterats i avsnitt 3.2.2.

6 §

Bestämmelserna om jäv i 4 kap. rättegångsbalken ska tillämpas av nämnderna.

7 §

Enligt paragrafen ska vid omröstning bestämmelserna i 16 kap. rättegångsbalken tillämpas. Det innebär att ordföranden har utslagsröst vid lika röstetal.

8 §

Av paragrafen framgår att det finns ytterligare bestämmelser om nämndernas verksamhet i 19 kap. miljöbalken och i FMH.

9 §

Paragrafen uttrycker att det bör finnas ett väl organiserat samarbetet mellan nämnderna. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 3.2.2.

10 §

Av paragrafen framgår att ledamöterna i en nämnd ska anställas av regeringen och att personalen i övrigt anställs av chefen vid respektive myndighet.

11 §

Enligt paragrafen finns regler om överklagande av en nämnds beslut i 19 kap. 1 § och 20 kap. 2 § miljöbalken.

14.42 Förslaget till ändring i kungörelsen (1971:549) om fastighetsdomstol

Kungörelsen föreslås upphöra att gälla som en följd av att miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna föreslås bli samorganiserade.

Enligt övergångsbestämmelser ska mål eller ärenden som inletts i fastighetsdomstol överlämnas till den miljödomstol eller annan

tingsrätt där den eller de fastigheter som saken gäller är belägna om det inte är olämpligt.

14.43 Förslag till ändring i förordningen (1983:1011) om vissa underrättelser enligt den svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929

Förordningen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

14.44 Förslaget till ändring i förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol

31 a §

Paragrafen som är ny motsvarar 16 kap. 15 § fastighetsbildningslagen. Bestämmelsen handlar om domstolens expeditionsskyldighet och kräver inte lagform. Förslaget är därför att den tas in i rubricerad förordning som bl.a. gäller vissa av en domstols expeditioner.

14.45 Förslaget till ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion

I instruktionen görs följdändringar som en konsekvens av att miljödomstolarna samorganiseras med fastighetsdomstolarna.

14.46 Förslaget till ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion

I instruktionen görs följdändringar som en konsekvens av att miljödomstolarna samorganiseras med fastighetsdomstolarna.

14.47 Förslaget till ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

4 §

Paragrafen föreslås ändrad med anledning av den ändrade instansordningen, vilken innebär att det inte längre kommer att vara huvudförhandling i ansökningsmål.

6 §

Enligt paragrafen ska alla tillståndsärenden i fortsättningen betecknas med bokstaven A och prövas av koncessionsnämnderna för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Denna ändring förutsätter, som framgår av avsnitt 3.2.1, att även bilagorna till förordningen ses över. Detta ingår inte i utredningens uppdrag.

11 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

20 a §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

50 §

Paragrafen har ändrats med anledning av den ändrade instansordningen.

14.48 Förslaget till ändring i förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter

5 §

Enligt 1 kap. 3 § i förslaget till lagen om miljödomstolar ska miljödomstolarna ha samma sammansättning i ärenden som i mål. Någon särskild föreskrift om miljödomstolarnas sammansättning vid handläggning av ärenden om bygdeavgifter behövs då inte.

14.49 Förslaget till ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

I förordningen föreslås följändringar med anledning av den nya instansordningen.

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

2 §

Paragrafen som är ny anknyter koncessionsnämnderna för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet till miljödomstolarna i geografiskt hänseende.

14.51 Förslaget till ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

6 §

I paragrafen införs en möjlighet att till markavvattningsakkunnig utse någon annan än den som är behörig enligt Jordbruksverkets eller Skogsstyrelsens föreskrifter.

9 §

I paragrafen föreslås en följdändring med anledning av den nya instansordningen.

10 §

I paragrafen föreslås en följdändring med anledning av den nya instansordningen.

11 §

I paragrafen föreslås en följdändring med anledning av den nya instansordningen.

18 a §

Paragrafen är ny. I ett ersättningsmål där tillståndshavaren har ålagts att vidta vissa åtgärder ska miljödomstolen sända domen till tillståndsmyndigheten. Detta har bl.a. betydelse för förandet av miljöboken.

14.52 Förslaget till ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

15 §

Paragrafen har ändrats med anledning av att det inte längre ska finnas miljöprövningsdelegationer hos länsstyrelserna.

45 §

I paragrafen har ett nytt stycke införts. I den nya bestämmelsen finns en erinran om att länsstyrelsen kan utföra administrativa uppgifter åt en koncessionsnämnd för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

14.53 Övriga förordningsändringar

I betänkandet finns förslag till följdändringar i de förordningar som bedömts vara av störst vikt. Utredningens överväganden och förslag medför dessutom att följdändringar i ett stort antal författningar. Utan anspråk på fullständighet följer här en uppräknig av de förordningar som utredningen funnit böra ändras till följd av utredningens förslag.

1. Kungörelsen (1966:702) angående tillämpning av lagen den 16 december 1966 (nr 700) om vissa gemensamhetsanläggningar (5–7 §§)
2. Fastighetsbildningskungörelsen (1971:762) (26 §)
3. Expropriationskungörelsen (1972:727) (7 och 8 §§)
4. Kungörelsen (1973:261) om utbetalning av vissa ersättningar i mål eller ärende vid domstol, m.m. (7 §)
5. Förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. (9 §)
6. Förordningen (1983:382) om antalet nämndemän i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna (2 §)
7. Förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna (1 § och bilaga)
8. Nationalparksförordningen (1987:938) (10 §)
9. Förordningen (1992:128) om hovrätternas domkretsar
10. Förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg (10 §)
11. Förordning (1998:904) om täkter och anmälan för samråd (2 och 12 §§)
12. Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (41 §)
13. Förordningen (2001:512) om deponering av avfall (36 och 45 §§)

14. Avfallsförordningen (2001:1063)
(53 §)
15. Förordningen (2002:814) om behörighet för tingsrätter att handlägga mål enligt lagen (2002:599) om grupprättegång, m.m.
(1 §)
16. Förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning
(16, 17 och 20 §§)
17. Förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar
(13 §)

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experterna Mårten Bengtsson, Fredrik Bonde, Anders Dahlsjö och Liselotte Rågmark

Vi anser att de ersättningsfrågor som uppkommer som en följd av att tillstånd ges till vattenverksamhet ska kunna prövas redan i samband med att tillståndsfrågan prövas. Vi förordar därför en processordning som i huvudsak överensstämmer med det alternativa lagtextförslag som utredningen lämnat i bilaga 12. Vårt ställningstagande är främst motiverat av praktiska och process-ekonomiska skäl, men innebär även att enhetlighet uppnås med annan markåtkomstlagstiftning.

1) Tillstånd till vattenverksamhet innebär att s.k. generell tvångsrätt tillskapas. I samband med tillståndsprövningen kan även frågor om särskild tvångsrätt prövas. Att prövning av tvångsrätt förenas med tillståndsprövning är en ordning som avviker från vad som normalt gäller i annan markåtkomstlagstiftning (undantag väglagen). Det finns som anförs i betänkandet goda skäl för den avvikelser i fråga om vattenverksamhet. Enligt vår uppfattning ska emellertid även uppkommande ersättningsfrågor till följd av att tillstånd meddelats eller särskild tvångsrätt tillskapats hållas ihop i en sammanhållen prövning. Så fungerar det vid förhandlingar mellan verksamhetsutövaren och sakägare. En sakägare är normalt inte villig att träffa överenskommelse om ett intrång eller en skada om ersättningen inte regleras samtidigt.

2) Tillstånd till miljöfarlig verksamhet medför ingen generell tvångsrätt. Miljöskador ersätts endast till den del de är orsakade av störningar som inte är orts- eller allmänvanliga. Någon sådan begränsning finns inte vad gäller skador på grund av vattenverksamhet. Miljöskadeprövningen avser regelmässigt redan inträffade skador. Vattenverksamheten avser framtida skador. Det är

skillnader som motiverar olika prövningsförfaranden för vattenverksamhet jämfört med miljöfarlig verksamhet.

3) Tillståndsprövningen leder regelmässigt till någon form av påverkan på annans fastigheter och därmed uppkommer också ersättningskrav. Att ersättningsfrågan kan tas upp i och avgöras av prövningsmyndigheten måste typiskt sett medföra att förfarandet påskyndas och effektiviseras. Om t.ex. förlikning i ersättningsfrågan kan uppnås till viss del är det effektivt och resursbesparande att låta prövningsmyndigheten pröva resterande del av denna i stället för att lyfta frågan till miljödomstolen. Här kan paralleller dras med förrättningsförfarandet enligt fastighetsbildningslagstiftningen. Processen vid den nya prövningsmyndigheten, skulle om den också tillåts innefatta ersättningsfrågor, i princip inte bli annat än ett sådant förrättningsförfarande. Det effektiva förfarandet som kännetecknar förrättningen skulle därmed komma att präglade prövningen av vattenverksamheten.

För att i det enskilda fallet få till stånd en lösning som samtidigt tillgodoser sökandens önskemål på bästa sätt samt andra enskilda och allmänna intressen i nödvändig grad är det mest optimala ur alla aspekter att prövningsmyndigheten har möjlighet att väga samtliga dessa intressen mot varandra och förordna i frågorna vid ett och samma tillfälle. En avvägning, som inte enbart är begränsad till två intressen vilket är fallet om ersättningen prövas separat, kan då göras mellan olika åtgärder och ersättningar.

4) Genom att tvångsrätts- och ersättningsfrågorna håll ihop bortfaller behovet av att ställa säkerhet. De föreslagna bestämmelserna innebär i den delen att prövningsmyndigheten ändå måste befatta sig med ersättnings- och värderingsfrågor. Genom att i stället välja en sammanhållen process kan behovet av att ta i anspråk mark innan ersättningsfrågan avgjorts lösas på sedvanligt sätt via förskott, vilket för de ersättningsberättigade sakägarna är en betydligt bekvämare ordning.

5) Behov av ytterligare handlingsregler för att hantera ersättningsfrågorna på tillståndsmyndigheten torde vara begränsat. Jämförelse kan göras med hur förrättningsförfarandet i fastighetsbildningslagen utformats.

6) För att hantera tillståndsfrågorna är det nödvändigt att tekniker ingår i prövningsmyndigheten. Det är givetvis så att den tekniske ledamoten också besitter kunskap för att bedöma uppkommande fysiska skador och intrång. Det är rationellt att den kunskapen tas tillvara vilket skulle möjliggöras vid en samman-

hållen prövning av tillstånds och ersättningsfrågan men inte enligt huvudförslaget. Den juridiske ledamoten får vidare förutsättas kunna bedöma den ersättningsrättsliga frågan. Behövs särskild sakkunnig för att värdera eller beräkna intrång eller skada, dvs. värderingsteknisk kompetens, kan sådan förordnas. Kompetensfrågan är sålunda inte ett problem.

7) Överprövningen av ersättningsfrågorna kommer med vår inställning som regel att stanna i Miljööverdomstolen. Det kommer därmed att avvika från vad som gäller skador till följd av miljöfarlig verksamhet (32 kap. miljöbalken) och vid expropriativa förfaranden enligt expropriationslagen m.fl. men överensstämmer med den ordning som enligt förslaget ska gälla vid tvångsupplåtelse enligt fastighetsbildningslagstiftningen. Här kan bl.a. hänvisas till utredningen om expropriationsersättning SOU 2007:29 varav framgår att mål om expropriationsersättning är ytterst sparsamt förekommande. I stället svarar mål om ersättning vid tvångsupplåtelse enligt fastighetsbildningslagstiftningen för större delen av ersättningsmålen. För att få upp prejudikatfrågor till Högsta domstolen finns möjlighet att använda s.k. ventil eller att Miljööverdomstolen överlämnar målet till Högsta domstolen. Detta är en godtagbar ordning även vad gäller ersättningsfrågor.

Särskilt yttrande av sakkunnige Claes Kristensson samt experterna Fredrik Bonde och Anders Dahlsjö

4.3.2 Lagens tillämpningsområde och domstolens namn

Vi känner oss inte övertygade av utredningsmannens skäl för att de nya domstolarna även i fortsättningen ska heta "miljödomestolar" respektive "Miljööverdomstolen".

Det är viktigt både för de som arbetar i domstolarna och för den rättssökande allmänheten, att namnet på domstolarna så väl som möjligt speglar de uppgifter som domstolarna är satta att utföra. Ett sådant namn är ägnat att bidra till upprätthållandet av förtroendet för myndighetsutövningen. Förledet "miljö" kan visserligen sägas ha en vid innebörd rent språkligt sett och miljöfrågor är inte sällan för handen även i de nya typerna av mål och ärenden som domstolarna kommer att handlägga. Ordet i fråga är dock i vissa sammanhang värdeladdat och exempelvis en ledamot i dagens fastighetsdomstolar eller en sakägare i ett överklagat fastighets-

bildningsmål torde näppeligen känna sig "hemmastadda" i en domstol med enbart förledet "miljö".

Reformerna om en ny instansordning för PBL-ärenden och om en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna förutsätter därför enligt vår uppfattning ett nytt namn på miljödomstolarna och på Miljööverdomstolen för att tydliggöra att domstolarna i framtiden har uppgiften att pröva mål och ärenden, förutom enligt miljöbalken, även enligt en rad andra centrala lagar såsom plan- och bygglagen, expropriationslagen och fastighetsbildningslagen. I regeringens direktiv till utredningen betonas också särskilt behovet av nya namn på domstolarna (dir. 2007:94 s. 10).

De nya mål- och ärendekategorierna, även de som tillhör PBL-sfären, angår på ett eller annat sätt fastigheter. En lämplig lösning kunde därför vara en benämning som utgör en kombination av förledet "fastighets" i ordet fastighetsdomstolen och förledet "miljö" i ordet miljödomstolen. Namnet på den nya domstolen blir då "fastighets- och miljödomstolen". Häremot kan dock anföras att namnet möjligen är för långt. Ett alternativ till förledet "fastighets" kunde därför vara förledet "mark". Detta begrepp är visserligen mera allmänt och oprecist i jämförelse med begreppet fastighet men täcker ändå väl in de frågeställningar som de nya målkategorierna rör. Härtill kommer att kombinationen "mark och miljö" är lätt att uttala i jämförelse med andra kombinationer.

Sammanfattningsvis föreslår vi sålunda att miljödomstolarna bör byta namn till "mark- och miljödomstolarna" och som en konsekvens härav att Miljööverdomstolen bör benämnas "Mark- och miljööverdomstolen".

Särskilt yttrande av sakkunnige Peter Fitger och experten Sanna Viklund

Särskilt yttrande av Peter Fitger och Sanna Viklund angående dels handläggningsregler för de mål som har inletts genom ett överklagande till miljödomstol, dels hur rättsbildningsbehovet för dessa mål ska tillgodoses.

Handläggningsregler för de mål som har inletts genom ett överklagande till miljödomstol

Utredningen föreslår att förfarandet i de nya miljödomstolarna (med PBL- och fastighetsmål samt med en ändrad instansordning för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter) ska regleras av en lag om miljödomstolar. För de många mål där överklagande kommer att ske från en förvaltningsmyndighet till en miljödomstol upptar den föreslagna lagen en självständig reglering som utan vidare kan betecknas som en helt ny processordning.

Vi ser i och för sig positivt på en samlad processuell reglering för de nya miljödomstolarna, men vi vill invända mot utredningens förslag rörande hur handläggningen av sådana mål som ska inledas i miljödomstolen genom ett överklagande ska regleras i den nya lagen.

Hela den statliga och kommunala förvaltningen utövas, med särbestämmelser för vissa ärenden, enligt en enda lag, förvaltningslagen. Förvaltningslagens flexibilitet och ramkaraktär medförde att den inte kunde läggas till grund för förfarandet i de allmänna förvaltningsdomstolarna när dessa byggdes upp i början av 1970-talet. I stället infördes för sådana domstolar förvaltningsprocesslagen (1971:291; FPL) som innehåller en från de allmänna domstolarnas rättegångsbalk (RB) fristående processordning. För ärendena i allmän domstol tillkom senare lagen (1996:242) om domstolsärenden (ÄL), som vid sin tillkomst hade FPL som förebild. FPL och ÄL uppvisar betydande likheter med varandra och ÄL kan sägas utgöra en till processen i allmän domstol anpassad variant av FPL. För våra domstolar finns det ingen annan fristående processordning än de som finns i RB, FPL och ÄL.

Hitintills har mål som inletts genom ett överklagande till en miljödomstol handlagts enligt FPL, medan miljödomstolarna i andra fall tillämpat RB eller, när det varit fråga om ärenden, ÄL.

Många av de regler som utredningen nu föreslår för de mål som i miljödomstolen ska inledas genom ett överklagande är identiska med regler som finns i FPL och ÄL. I åtskilliga andra fall finns det en huvudsaklig överensstämmelse mellan de föreslagna reglerna och regler i dessa lagar. I ytterligare andra fall innebär förslaget att en processuell fråga regleras på ett helt annat sätt än enligt FPL och ÄL. Det gäller t.ex. den grundläggande frågan om skriftlighet eller muntlighet. Det gäller bl.a. också hur bestämmelserna om inledandet av domstolsprocessen ska vara kopplade till de för den

föregående prövningen i förvaltningsmyndigheten gällande bestämmelserna i FL. Förslaget innehåller även åtskilliga förfaranderegler som inte har någon motsvarighet i ÄL eller FPL. Vissa av dessa regler motiveras av särskilda förhållanden på miljörättsområdet, medan andra utgör processrättsliga innovationer rörande sådant som inte har direkt anknytning till miljöfrågor. Det senare gäller t.ex. regler som innebär avvisande av skriftliga handlingar som inte ges in i tid och regler om parts skyldighet att ersätta kostnad för onödig muntlig bevisning.

Utredningens förslag innehåller vidare hänvisningar till RB i mängder av frågor som inte ansetts behöva någon uttrycklig reglering i FPL och ÄL. Sålunda hänvisas till RB i fråga t.ex. om deldom, om mellandom, om innehållet i dom och beslut, om meddelande av dom och beslut, om undertecknande av dom, om skäligt rådrum, om delgivning av stämning, om ändring av utsatta terminer och frister, om möjlighet att vid hinder ställa in en utsatt förhandling, om vilandeförklaring och om hanteringen av frågor om rättegångshinder.

Ett införande av ytterligare en fristående processordning utöver de som redan finns, dvs. RB, FPL och ÄL, är problematiskt ur flera synvinklar. Ett sådant införande leder till ett krångligt processuellt system.

Tillämpningen av det föreslagna regelsystemet försvåras av att flera av de föreslagna reglerna har getts en från reglerna i FPL och ÄL avvikande utformning trots att det verkar finnas saklig anledning att reglera fallen lika. Trots de stora likheter som finns med regleringen i FPL och ÄL är inte heller dispositionen av regelmassan densamma som den i FPL och ÄL.

Rättsbildningen kring det föreslagna regelsystemet kan försvåras och försenas av att man beträffande de skillnader som i förslaget finns i förhållande till FPL och ÄL inte säkert kan bedöma om det rör sig om sakliga skillnader vilka motiverar en annan rättslig bedömning eller om det endast rör sig om skillnader i uttryckssätt och språk. Det kan under alla förhållanden behövas fler prejudikat i fråga om processuella bestämmelser genom att det rör sig om till stor del parallella regleringar. Utredningsförslagets konstruktion medför onödiga komplikationer och oklarheter för dem som ska använda reglerna. Den föreslagna regleringen minskar alltså förutsebarheten för användaren. Med få processlagar och färre processuella särbestämmelser är det lättare för domare och andra jurister att arbeta med olika rättsområden och över

domstolsgränser. Det sistnämnda är inte bara eftersträvansvärt utan i många fall en nödvändighet.

Med kompletterande särbestämmelser för skilda måltyper är RB med dess huvudförhandlingsprincip tillräcklig för regleringen av all sådan rättskipning där det i allmänhet finns ett behov av att kunna bedöma vad som har hänt i förfluten tid. Miljödomstolarnas verksamhet i de mål som överklagas från förvaltningsmyndigheter kommer huvudsakligen att vara av ett annat slag. FPL och ÄL har hitintills, med särbestämmelser för vissa mål- och ärendetyper, varit tillräckliga för all sådan domstolsverksamhet.

Till det redan anförda kommer att det framstår som mindre lämpligt att införa en ny processordning i samband med att man även i sakligt och organisatoriskt hänseende gör mycket stora förändring av miljödomstolarnas verksamhet. Den nya organisationen med de nya måltyperna måste få rimliga förutsättningar att redan från början fungera vilket försvåras, om man bygger in processrättsliga problem i lagstiftningen.

Vi anser mot denna bakgrund att det finns starka skäl som talar emot att införa en ny fristående processordning för de ifrågasvarande måltyperna. De mål som ska handläggas i miljödomstolarna efter ett överklagande från en förvaltningsmyndighet är visserligen säregna i vissa hänseenden men enligt vår mening inte av sådan karaktär att de inte liksom alla andra domstolsmål i landet ska kunna handläggas med utgångspunkt från regleringen i någon redan existerande processlag. Utgångspunkten för regleringen av förfarandet i dessa mål bör mot denna bakgrund enligt vår uppfattning vara en av de grundläggande processlagar som bygger på principen att prövningen inte i första hand ska avse utredning om förhållanden i förfluten tid. Den lagen bör kompletteras med de särbestämmelser som motiveras av hänsyn till den speciella karaktären hos de mål som ska handläggas i miljödomstolarna.

I sakligt hänseende kan man åstadkomma samma resultat oavsett om man väljer FPL eller ÄL som utgångspunkt för regleringen av handläggningen i de mål som vid miljödomstolen inleds genom ett överklagande. Handläggningen bör ske i målform oavsett vilken lag som väljs.

Hur rättsbildningsbehovet i mål som har inletts genom ett överklagande till miljödomstol ska tillgodoses

En fråga som betonas i utredningens direktiv är hur rättsbildningsbehovet ska kunna tillgodoses i sådana fall där förfarandet i miljödomstolen har inletts genom ett överklagande. Utredningen förslår att Miljööverdomstolen, liksom hittills, i princip ska vara sista instans i sådana fall. Om avgörandet kan få stor principiell betydelse ska Miljööverdomstolen kunna besluta i en förstärkt sammansättning. Det ska dessutom enligt utredningsförslaget finnas möjlighet för den domstolen att, när det är av vikt för rättstillämpningen, utan eget avgörande överlämna målet till Högsta domstolen för avgörande där.

Utredningsförslaget i den nu berörda delen avviker från redan befintliga lösningar för prejudikatbildning och är inte oproblemiskt. Uppgiften att välja en lämplig metod för åstadkommandet av en god prejudikatbildning försvåras av att det pågår en särskild utredning om hur bl.a. prejudikatbildningsbehovet mer allmänt ska kunna tillgodoses i sådana fall där instansordningen på ett eller annat sätt ska vara begränsad (se dir. 2008:49). Detta talar för att man nu tillsvidare bör välja ett system som är enkelt och okomplicerat och som helst ligger nära ett sådant system som redan förekommer i lagstiftningen.

Särskilt yttrande av experten Ulrik Johansson

Miljöprocessutredningens uppdrag är enligt direktiven att förenkla, samordna och på så sätt effektivisera handläggningen av bl.a. mål enligt miljöbalken och PBL. Det bakomliggande syftet med en effektivisering torde vara att med oförändrade miljökrav underlätta för företagen att investera i sina verksamheter. Samtliga betänkanden – Vindkraftsbetänkandet undantaget – har dock helt saknat det nödvändiga företagarperspektivet. Detta märks också i det föreliggande betänkandet som mer fokuserat på domstolars och myndigheters behov och intressen. Jag vill i sammanhanget understryka att näringslivet redan under Miljöbalkskommitténs arbete presenterade konkreta förslag på hur en effektiv organisation skulle kunna vara uppbyggd för att tillgodose såväl samhällets behov av en grundlig prövning som näringslivets behov av förenklingar.

Samordningen av PBL- och MB-prövningen har främst varit en fråga vid vindkraftsetableringar som inte är representativ för näringslivet som helhet. I Vindkraftsbetänkandet har utredningen dock löst problemet på ett förtjänstfullt sätt genom att ta bort parallellprövningen där den inte behövs. Den föreslagna samordningen av domstolsprövningen är dock ingen reell samordning och något som näringslivet inte efterfrågat. För det första startar alla PBL-ärenden i kommun medan MB-ärenden/-mål av någon betydelse startar i länsstyrelse eller miljödomstol. Redan där sätts således samordningen ur spel. Vidare kommer PBL-ärendena inte att prövas i samma organ på länsstyrelsenivån, eftersom PBL-ärenden prövas av länsstyrelsen och MB-ärendet av miljöprövningsdelegationen alternativt föreslagna Koncessionsnämnd eller annat organ knutet till länsstyrelsen. Det är således först i tredje instans som PBL-målet och MB-målet kan mötas. I miljödomstolen är det emellertid inte heller sannolikt att målen kan samordnas eftersom sammansättningsreglerna för rätten gör att i de mer krävande fallen fordras olika miljøråd och sakkunniga. Det är endast i de allra enklaste fallen som en samordning är möjlig och i sådana fall fyller den ingen funktion.

Detta är omständigheter som utredningen borde synliggjort för att det inte ska framstå som om flytten av PBL-målen från länsrätt till miljödomstol innebär någon förbättring för företagen. Visserligen anger utredningen att samordningsfördelarna inte ska över-skattas, men vidhåller ändå att det är en fördel. Utredningen påstår till och med under avsnittet Konsekvenser att företagens administrativa kostnader skulle minska, vilket det inte finns något som helst belägg för. Det är tvärtom så att handläggningstiderna troligen ökar om det snabbaste ärendet ska invänta det långsammaste för att möjliggöra samordnade resor för miljödomstolen i händelse av syn och muntlig förhandling. Handläggningstiderna är för övrigt redan i dag korta i länsrätt och kammarrätt (ca fem månader i vardera instansen). Den instans som utgör ett tidsmässigt problem är regeringen och den bör avlastas PBL-prövningen.

När det sedan gäller nedflyttningen av A-målen, d.v.s. prövningen av större industriinvesteringar och vattenverksamheter från miljödomstol till länsstyrelsenivå, innebär det att den mest funktionella och effektiva instanskedjan på miljörättsområdet förlängs med en underinstans. I dag, efter den lagändring som trädde i kraft den 1 november 2008, sker det en total prövning av

nämnda verksamheter i miljödomstol. Därefter krävs det prövningstillstånd i såväl Miljööverdomstol som Högsta domstolen (HD). Detta är en viktig reform för att effektivisera prövningen av större industriinvesteringar som med utredningens förslag skulle omintetgöras.

Tanken att miljödomstolarna ska fokusera på tvistlösning och inte bör pröva tillståndsärenden i första instans kan, sett ur ett processteoretiskt perspektiv, vara riktig. Trots detta ifrågasätter jag starkt förslaget i denna del utifrån två aspekter, nämligen den samlade tidsåtgången för ett ärende och kvaliteten på prövningen i första instans.

Handläggningen av A-mål i miljödomstol tar erfarenhetsmässigt mellan 7–12 månader för en snabb till normal handläggning. Ser man till handläggningstiderna i nuvarande miljöprövningsdelegationerna varierar de avsevärt. Den kortaste genomsnittstiden var 1,5 månader och den längsta genomsnittstiden var 2 år och 9 månader utifrån siffror för år 2007. Även om extremvärdena tas bort och det görs en viktning mellan A- och B-ärenden (baserad på omfattning och svårighetsgrad) samt hänsyn tas till att de nya koncessionsnämnderna föreslås bli färre samt få högre kompetens och större självständighet, framgår det mycket tydligt att utredningens förslag att flytta handläggningen av A-målen riskerar att leda till betydligt längre handläggningstider i framtiden (minst 12 månaders förlängning). På kort sikt, innan de nya prövningsorganen hunnit organisera verksamheten och bygga upp kompetens, kommer situationen att vara ännu värre. Härvid finns det anledning att känna särskilt stor oro för att samtliga mål omedelbart ska flyttas över till de nya prövningsorganen. Risken är här uppenbar att handläggningstiderna kommer att bli mycket långa under ett stort antal år, vilket utredningen över huvud taget inte synes reflektera över.

I utredningen nämns den förlängda prövningskedjan och de effekter den kan få på tidsåtgången endast mycket kortfattat i konsekvensavsnittet och någon egentlig analys saknas.

Det finns också en allvarlig oro för att prövningen i de nya Koncessionsnämnderna inte kommer att ske med den höga kompetens som utredningen anger och att beroendet av länsstyrelsernas handläggare kommer att bli stort. I dag är det i realiteten länsstyrelsens handläggare som avgör ärendena i miljöprövningsdelegationerna (MPD) genom att bereda ärendena och skriva förslag till beslut. Påverkan blir mycket tydlig om man jämför

MPD:ernas följsamhet mot länsstyrelsehandläggarnas förslag med miljödomstolarnas självständiga bedömning i A-målen i förhållande till länsstyrelsens och Naturvårdsverkets yttranden. Det finns således en stor risk att vi går mot ett system där part och beslutande är en och samma i samtliga miljömål, inklusive vattenmålen. Obalansen förstärks dessutom av att Naturvårdsverket både är part och överordnad myndighet i förhållande till länsstyrelsen och dess tillsynspersonal. Naturvårdsverket har hittills inte agerat i B-ärenden i någon omfattning, men i A-mål har man ofta agerat för att se var gränserna för tillämpningen av miljöbalken går. Detta är i och för sig ingen orimlig hållning även om det förlänger handläggningstiderna. Det kan dock bli betydande problem om prövningen av A-målen kommer att flyttas ner till länsstyrelsenivån och handläggningen kommer att skötas av länsstyrelsepersonal. Det kommer då att bli svårt för dessa att göra en självständig bedömning i förhållande till den tillsynsvägledande myndigheten.

Jag är således djupt oroad över vilka de samlade effekterna skulle bli av utredningens förslag att förlänga instanskedjan genom flyttningen av A-målen och vattenmålen till administrativ myndighet utan att bygga in tillräckliga garantier för en i alla avseenden självständig och kompetent prövning.

Ska prövningen flyttas måste det ske till en helt självständig och oberoende myndighet med egen beredningspersonal. Länsstyrelsen och övriga myndigheter ska ha en renodlad partsroll utan kopplingar till beslutsfattandet. Problemet kvarstår dock med den förlängda instanskedjan.

Därmed är jag framme vid det avslutande problemet som gäller prejudikatbildningen. Det skulle vara otillfredsställande om huvudregeln blev att miljömålen stannar i Miljööverdomstolen. Som har påpekats av flera aktörer har denna domstol inte förutsättningar att fylla rollen som prejudikatinstans, inte ens med förstärkt sammansättning som utredningen föreslår. Samtidigt är den nuvarande ordningen djupt otillfredsställande i det att vissa mycket viktiga frågeställningar, exempelvis kring 10 kap miljöbalken, aldrig kan komma under HD:s prövning och om man ska se någon fördel med utredningens förslag så är det att möjligheten till prövning i HD – om än begränsad – skulle omfatta hela det miljöjuridiska fältet. Svagheten är dock att det skulle bli Miljööverdomstolen som avgör om en fråga ska lyftas till HD eller inte. Hittills har Miljööverdomstolens praxis varit svajig och i vissa fall, t.ex. i fråga

om transporter, har man visat en direkt ovilja att följa avgöranden från HD. Det finns därmed en risk att prejudikatbildningen kan strypas på ett olyckligt sätt. Det bästa vore därför om vanliga regler fick gälla för överklagande av Miljööverdomstolens domar, innebärande att överklagandesparren till HD togs bort. Miljöområdet är föremål för en omfattande och komplicerad lagreglering och det finns inga likheter mellan miljömålen och andra mål där man ansett att möjligheten till överklagande till högsta instans inte behövs. Det är inte fråga om enkla mål och de är inte heller av masskaraktär. Enda skälet för en spärr skulle vara att korta instanskedjan för att öka effektiviteten. Det är dock inget bra argument eftersom överklagande till högsta instans inte är något problem i sig. Av de mål som överklagats till högsta instans i tillståndsärenden är det nästan uteslutande verksamhetsutövaren som begärt prövningen. Verksamhetsutövare som är angelägna att ta ett tillstånd i anspråk yrkar också regelmässigt på verkställighetsförordnande och behöver därmed inte invänta att domen vinner laga kraft. Däremot är det väsentligt för förutsägbarheten att vi har en bra prejudikatbildning även på miljö- och PBL-området. Ska det trots allt införas en möjlighet för Miljööverdomstolen att själv avgöra vilka mål som ska släppas upp till Högsta domstolen måste beslut att inte bevilja prejudikatprövning vara överklagbart. I annat fall kommer kvaliteten, trovärdigheten och tilltron till systemet att allvarligt skadas.

Särskilt yttrande av experten Lennart Sandebjer

Jag ansluter mig till vad experten Ulrik Johansson framför i sitt särskilda yttrande och väljer att koncentrera mig på frågor som rör förutsättningarna för en framtida effektiv, rättssäker och förutsebar prövning av vattenverksamheter. Dessa aspekter är särskilt viktiga med hänsyn till att vattenkraften har betydelsefulla roller genom att vara både förnybar och särskilt lämpad som reglerresurs i ett framtida kraftsystem med stort inslag av vindkraftproduktion. En väsentlig ökning av vattenkraftens produktionsförmåga och reglerförmåga förutsätter att nya verksamheter kan få tillstånd samt att befintliga tillstånd (vattendomar) efter prövning kan uppgaderas med nya villkor.

Jag anser att den samlade effekten av utredningens förslag, att flytta ned prövningen av vattenverksamheter från miljödomstol till

en prövningsmyndighet på länsstyrelsenivå, innebär en väsentlig försämring i förhållande till nuvarande ordning när det gäller rättssäkerhet, kompetens, effektivitet och kostnader samt prejudikatbildning. Miljörätten är ett av de mest dynamiska områdena inom såväl svensk rätt som EG-rätten. Stora krav på rättssäkerhet och effektivitet måste därför ställas på de eventuella prövningsmyndigheter och domstolar som ska svara för den praktiska tillämpningen av rättsområdet och prejudikatbildningen.

Prövningsmyndighetens självständighet

Jag anser att det är ett oeftergivligt krav att prövningsmyndigheten, såväl formellt som reellt, blir självständig. Modellen med särskilda avtal mellan prövningsmyndigheten och länsstyrelser är därför inte acceptabel. Jag ser en uppenbar risk för att den beredande personal som prövningsmyndigheten hyr in från länsstyrelser kommer att sammanblanda sina olika arbetsuppgifter och roller. De aktuella resurserna som hyrs in torde vara handläggare vars normala arbetsuppgifter är att svara för tillsyn/övervakning av vatten- eller miljöfarlig verksamhet. Vidare anser jag det olämpligt att prövningsmyndigheten lokaliseras i länsstyrelsens lokaler. Om prövningen av vattenverksamheter ska flyttas från miljödomstol är det alltså viktigt att det sker till en helt självständig och oberoende myndighet med egen beredningspersonal.

Kompetens och effektivitet

Den föreslagna nedflyttningen av prövningen av vattenverksamheter till länsstyrelsenivå innebär att en funktionell och effektiv instanskedja förlängs med en underinstans. Detta ska alltså ställas mot nuvarande ordning som innebär förstainstansprövning i miljödomstol med krav på prövningstillstånd i såväl Miljööverdomstol som Högsta domstolen. Den nya ordningen med obligatoriskt prövningstillstånd i Miljööverdomstolen infördes så sent som 2008-11-01 och får ses som en effektivisering. Jag anser därför att utredningens förslag går i fel riktning.

Det bakomliggande motivet för att flytta tillståndsprövning i första instans från miljödomstol är att domstolar principiellt ska ägna sig åt tvistlösning. Den principen bör dock inte få leda till

ökad tidsåtgång och försämrad kvalitet på prövningen i första instans, vilket ofrånkomligen skulle bli konsekvensen av utredningens förslag.

Jag delar utredningens uppfattning att prövningsmyndigheterna måste kunna svara mot högt uppställda krav i fråga om organisation och kompetens, vilket bl. a. innebär att den kompetens som nu finns hos miljödomstolarna ska finnas hos de nya prövningsmyndigheterna. Jag ifrågasätter dock starkt om det finns tillräckligt kunniga och erfarna personer att tillgå. Omfattande erfarenhet från länsstyrelsernas och miljöprövningsdelegationernas arbete talar med styrka för motsatsen. Jag kan därför varken i ett kort eller medellångt perspektiv finna att prövningsmyndigheterna har förutsättningar att bemannas med kompetenta och erfarna medarbetare om miljödomstolarna ska finnas kvar med uppgift att överpröva tillståndsärenden och handlägga ersättningsfrågor.

Prövningens omfattning

Vid uppförande av nya eller vid utbyggnad av befintliga vattenkraftverk kommer, liksom i dag, utformandet av skadeförebyggande åtgärder, t.ex. omlöp för akvatiska organismer, att vara intimt förknippat med hur kraftverket utförs. Inte sällan sker en ömsesidig anpassning av åtgärder och anläggning och villkoren för denna. Dessa åtgärder berör såväl enskilda som allmänna intressen.

Det är först när det står klart att det trots ovan angivna åtgärder kvarstår skada som skadeersättning utges.

För vattenkraftstationer är uppdelningen mellan en process för tillstånd och tvångsrätter å ena sidan och en process för skadeersättning å andra sidan långt ifrån självklar och oproblematiske.

Kostnader

Jag delar inte utredningen ståndpunkt att införandet av en helt ny prövningsorganisation, med tillräckliga resurser för att helt självständigt handlägga såväl de stora miljöfarliga verksamheterna – A-verksamheterna och vattenverksamheter, med bibehållandet av miljödomstolarna, innebär en kostnadsbesparing. Det sannolika är tvärtom att detta kommer att innebära en kostnadsökning eftersom

miljödomstolarna bibehålls för överprövning och handläggning av ersättningsfrågor.

Prejudikatbildning

Ett sätt att lösa prejudikatbildningen vid införande av nya fristående och helt oberoende prövningsmyndigheter skulle kunna vara att inte lägga överprövning av dessa myndigheters beslut hos miljödomstolarna, utan låta all överprövning ske i Miljööverdomstolen. Om man inte löser problemet på detta sätt förordar jag att "vanliga" regler för överklagande av Miljööverdomstolens domar även ska gälla i en ny prövningsordning, dvs. att den föreslagna överklagandesparren till Högsta domstolen inte ska införas. Detta mot bakgrund av att miljöretten är ett relativt nytt och i snabb förändring varande rättsområde, bl.a. beroende på EG rättens utveckling. Dessutom har ett stort antal frågor i miljöbalken uttryckligen, i förarbetena, överlämnats att lösas av rättspraxis. Om det införs en möjlighet för Miljööverdomstolen att själv avgöra vilka mål som ska släppas upp till Högsta domstolen måste ett beslut att inte bevilja prejudikatprövning vara överklagbart. Detta är väsentligt för trovärdighet och tilltro till systemet samt för förutsebarhet.

Särskilt yttrande av experten Jan Darpö

Inledning

Inledningsvis vill jag poängtera att jag sympatiserar med den allmänna inriktningen i utredningens arbete. Att styra överprövningen av beslut enligt plan- och bygglagen (PBL) till miljödomstolarna ökar samordningen och effektiviserar beslutsgången på miljöområdet. Likaså är det positivt att miljöprövningen skjuts nedåt i instansordningen. Att tillståndsbeslut på miljöområdet tas av förvaltningsmyndigheter ansluter till den allmänna ordningen bland EU:s medlemsstater. Inrättandet av fem regionala och självständiga koncessionsnämnder kan utgöra ett stort steg framåt i effektivitetshänseende. Genom tillskapandet av dessa kvalificerade organ kan också ytterligare koncentration av miljöprövningen ske, exempelvis genom att uppdelningen av prövningen av Natura 2000-tillstånd avskaffas.

I några delar menar jag emellertid att resonemangen är alltför präglade av ett snävt domstolsperspektiv. Inställningen står i tydlig konflikt med den viktigaste målsättningen för utredningen enligt direktiven, nämligen att öka effektivitet i miljöprovningen. För att uppnå detta är det nödvändigt att förstå att det är fråga om ett mycket vidsträckt lagstiftningsområde med stort inslag av tekniska, naturvetenskapliga och biologiska frågor i en utpräglad flerpartsprocess som är starkt präglad av officialprövningsprincipen.

Den svenska miljöprovningen kan sägas vara enkel eftersom alla beslut avgörs i en enda domstolslinje. Det är en fördel då provningsordningen därmed bidrar till enhetlig rättspraxis. Samtidigt är den svenska miljöprovningen internationellt sett långsam vilket delvis beror på att processen börjar i en myndighetslinje och slutar i upprepade överprövningar i allmän domstol. Domstolarna bedömer dessutom i princip hela saken om igen i alla dess delar. Antalet instanser är i många fall fyra. I vissa fall tillkommer dessutom regeringens tillåtlighetsprövningar enligt 17 kap. MB och den efterföljande rättsprövningen i Regeringsrätten. Denna ordning kan jämföras med den som är vanligast bland EU:s andra medlemsstater, där miljöbesluten i sin helhet tas inom administrationen och domstolarnas roll är enbart rättsprövande. I många fall är antalet instanser inte fler än två eller – domstolarna inbegripet – högst tre.

Höga krav på miljöprovningen i de första leden

Reformarbetet bör inriktas på att åstadkomma en snabbare beslutsgång genom färre instanser. En utgångspunkt att ta fasta på är att de flesta miljöbeslut som kommer till domstol har redan överprövats av länsstyrelsen. I andra fall har provningen i stället gjorts antingen av en central förvaltningsmyndighet eller av de nyinrättade koncessionsnämnderna. Det vidare reformarbetet bör därför utgå från att det redan skett en bedömning av hög kvalitet och att överprovningen i domstol kan koncentreras på de rättsliga frågorna. Det är därför förvånande att utredningen undviker frågan om de nya koncessionsnämndernas ställning enligt den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR). Utan ett sådant ställningstagande riskerar provningen av tillståndsärenden bli långsammare än i dag. Exempelvis medför utredningens förslag att sammanträden många gånger måste hållas två gånger. Först i den regionala koncessionsnämnden av utredningsskäl, då ju

vattenmålen och andra större tillståndsmål ofta är av sådant slag att sammanträde inte kan undvaras. Därefter i miljödomstol på grund av den obligatoriska skrivningen i 2 kap. 5 § lagen om miljödomstolar som innebär att huvudförhandling ska hållas så snart en part begär det. Eftersom tillståndsmålen nästan alltid är flerpartsmål, ska regeln tillämpas så snart som en sakägare begär förhandling i miljödomstolen. För att undvika denna omgång bör förslagen utgå från att kravet på muntlig förhandling enligt art. 6 EKMR kan uppfyllas genom de sammanträden som hålls i de regionala koncessionsnämnderna. Med den sammansättning och ställning som de får enligt förslaget, råder det nämligen knappast någon tvekan om att de möter konventionskravet på "independent and impartial tribunal".¹

Handläggningsreglerna

Utredningen föreslår en särskild lag om miljödomstolar som bl.a. ska innehålla handläggningsregler för alla slags mål. I direktiven förordas i stället lagen om domstolsärenden (ÄrendeL). Skälen för detta anges vara närmast praktiska. Enligt min mening bör i stället den självklara utgångspunkten vara att den processlag ska väljas som ger de materiella reglerna maximalt genomslag. Det typiska för miljömålen är att de är flerpartsprocesser som bygger på officialprövning, dessutom med starka EG-rättsliga inslag. ÄrendeL förekommer sällan inom miljörätten med undantag för enstaka målkategorier, vilka nästan undantagslös är enpartsmål. Den största ärendekategorin under miljölagstiftningen är målen om byggededel, som är ytterst särpräglade.² En tillämpning av ÄrendeL i miljödomstolarna kan dessutom medföra att man bygger in otydligheter i praxisbildningen. Förvaltningsprocesslagen (FPL) tillämpas ju i andra flerpartsmål och rättspraxis under den lagen kommer att utvecklas vidare i förvaltningsdomstolarna, i sista hand i Regeringsrätten. För miljödomstolarna blir det oklart hur

¹ Som jag har förstått det, drogs denna slutsats redan av Miljöorganisationsutredningen (M 1993:03). Utredningen lade emellertid inte något betänkande i den delen. När det gäller Europadomstolens rättspraxis, se *Campbell and Fell v. UK*, ECHR 1984-06-28, *Sramek v. Austria*, ECHR 1984-10-22, *Langborger v. Sweden*, ECHR 1989-06-22, *Zander v. Sweden*, ECHR 1993-11-25, *Rolf Gustafsson v. Sweden*, ECHR 1997-07-01, *Le Compte et al v Belgium*, ECHR 2000-06-22.

² Utpräglade "enpartsmål", dessutom emellanåt massärenden. Rättstillämpningen har tydliga inslag av ex gratia. Vidare kan endast den sökande klaga och överprövningen kan bara gå i generösare riktning för honom eller henne.

Regeringsrättens praxis under FPL förhåller sig till Högsta domstolens praxis under Ärendel, som ju oftast kommer att avse andra mål än miljömål, typiskt sett enpartsmål. Denna fara ska inte underskattas. Under miljöbalkens första år uppstod flera situationer med oklarheter om vad som gällde under miljöbalken och betydande förseningar med detta. Sådana exempel rörde sakägarbegreppet, möjligheten att överklaga inhibitionsbeslut särskilt, om täktillstånd kunde tas i anspråk innan de vunnit laga kraft m.m.

Något liknande kan sägas om man i stället väljer en särskild processlag för miljödomstolarna, särskilt som rättegångsbalken föreslås bli subsidiärt tillämplig. Den rättspraxis som byggts upp av Miljööverdomstolen under tio års tid ska då bedömas på nytt och oreglerade situationer mätas mot rättegångsbalkens regler. Det är uppenbart att det kommer att uppstå oklarheter i systemet. Tendensen att miljömålen förvandlades till tvistemålsprocesser som var tydlig under miljöbalkens första år riskerar att återigen förstärkas. Jag menar att det under utredningens gång blivit tydligt att det råder en samstämmig uppfattning bland experterna om att FPL har fungerat bra i miljödomstolarna de tio år som miljöbalken har gällt. Det kan knappast vara ett självändamål att ändra på en fungerande ordning. Som redovisas i avsnitt 9.1.6 visar också remissutfallet över det senaste betänkandet att det finns mycket starka argument mot att överge FPL. Jag menar därför att FPL bör fortsatt tillämpas i de mål som överklagas från förvaltningsmyndighet till miljödomstol. Rättspraxis i miljöprocessuella frågor kommer då i första hand bildas av Miljööverdomstolen med tillämpning av den lagen och miljöbalken. I andra hand kommer man att snegla på den praxis som bildas av Regeringsrätten i flerpartsmål på jämförbara rättsområden inom förvaltningsrätten.

Prejudikatbildningen på miljöområdet

Utredningens bild av hur rättspraxis skapas på miljöområdet är inte helt tydlig. Så påstås t.ex. att någon egentlig prejudikatbildning inte sker genom Regeringsrättens avgöranden i rättsprövningsmål. Jag menar att påståendet är felaktigt, då det knappast går att beröra ett ämne inom miljöområdet utan att ta hänsyn till Regeringsrättens praxis i rättsprövningsmål. Inom ramen för dessa mål har domstolen senaste åren bedömt centrala frågeställningar som miljö-

konsekvensbeskrivningar, miljö kvalitetsnormer, Natura 2000, hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. MB m.m. Det kan jämföras med Högsta domstolens närvaro på rättsområdet, som varit sporadisk och ofta avsett relativt perifera eller allmänt processuella frågor. Eftersom tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. MB kommer att finnas kvar hos regeringen kan vi förvänta oss att viktig praxis även fortsättningsvis kommer att utbildas av Regeringsrätten i rättsprövningsmål.

Enligt min mening måste prejudikatbildning på miljöområdet diskuteras mot denna bakgrund. Utgångspunkt bör vara att Miljööverdomstolens roll förstärks och regleras. Förslaget om utökad sats i domstolen är därför utmärkt. Det är också angeläget att vidta åtgärder för att säkerställa miljörettskompetensen och förbättra kontinuiteten i Miljööverdomstolen. Man får heller inte glömma att Miljööverdomstolen är tredje eller t.o.m. fjärde instans i de mål som överklagas dit. Två av dessa instanser är domstolar som är specialiserade på miljöfrågor och dömer med medverkan av tekniska ledamöter. Mot den bakgrunden bör det vara uteslutet att föreslå ytterligare en instans. I detta sammanhang vill jag påpeka att det vore helt unikt bland EU:s medlemsstater att en miljöfråga som bedömts i förvaltningsrättslig ordning skulle sakprövas tre gånger av allmän domstol.

Miljööverdomstolen tar i dag emot och bedömer i någon mening cirka 500 miljömål varje år. En stor del av dessa mål sakprövas, bl.a. beroende på att förhållandevis många prövningstillstånd meddelas i den dominerande målgruppen, dvs. överklagade beslut från förvaltningsmyndighet. Det viktigaste argumentet för att praxisbildningen ska fortsatt ske i den domstolen är att det är där som erfarenheten och sakkunskapen är samlad. Det ska jämföras med Högsta domstolen som endast sakprövar en bråkdel av alla mål på ett område som är oerhört vidsträckt och med en ytterst komplex lagstiftning, dessutom utan hjälp av egna tekniker eller naturvetare. Jag menar att om ytterligare prövning ska ske i Högsta domstolen måste den möjligheten reserveras för speciella frågor eller situationer.

Utredningens förslag till "överlämnande" motverkar en sådan ordning. Det är inte klart när möjlighet till en sådan prövning ska utnyttjas och om det är en skyldighet för Miljööverdomstolen att lämna ett mål till Högsta domstolen så snart som grund för prejudikatdispens föreligger. Systemet bygger upp en otydlighet av värdet av den praxis som utvecklas av Miljööverdomstolen under de

övriga dispensgrunderna. Resonemangen utgår också från att det i stora och komplicerade miljömål klart går att särskilja de olika dispensgrunderna, något som är tveksamt. Vidare kompliceras frågan om vem som ska ansvara för den yttersta tolkningen av EG-rätten i miljömål ytterligare, t.ex. med avseende på vilken instans som ska begära förhandsavgöranden av EG-domstolen. Kommissionen har ju redan reagerat över att det så sällan begärs sådana från svenska domstolar. Den långa instanskedjan är en viktig orsak till att begäran om förhandsavgörande på miljöområdet är en sällsynthet.³ Genom utredningens förslag om överlämnande uppstår också svåröverblickbara frågor kring betydelsen av partiell rättskraft i stora tillståndsmål, vilket utredningen alls inte har berört. Jag menar att förslaget är olyckligt och skapar större oklarheter i miljöprövningen än fördelar.

Sammanfattningsvis menar jag att det är dags att anpassa den svenska miljöprocessen till verkligheten och erkänna att prejudikat bildas i Miljööverdomstolen. Det normala bör vara att de mål som börjar i förvaltningsmyndighet slutar i Miljööverdomstolen. Med en sådan ordning blir det också tydligt att det är den domstolen som har att förvalta EG-rätten i dessa mål och som har skyldighet enligt artikel 234 EG att begära förhandsbesked av EG-domstolen. Högsta domstolens roll blir att bilda prejudikat i de mål som börjar i miljödomstol, vilka främst kommer att gälla ersättningsfrågor och andra civilrättsliga mål. Det är en rimlig uppdelning. Om man i framtiden vill diskutera en möjlighet att lyfta de förvaltningsrättsliga målen till högre instans bör det vara som en fakultativ möjlighet för Miljööverdomstolen att förordna att dessa avgörande får överprövas (genom "ventil" eller rättsprövning). Men en sådan reform bör

³ HD har begärt förhandsavgörande av EGD två gånger sedan 1999 (2007 och 2008), MÖD en gång (2008). När Regeringsrätten i det andra rättsprövningsmålet om Botnia-banan i november 2007 förklarade att man skulle överväga möjligheten att begära förhandsavgörande, hade rättsprocesserna kring projektet pågått i nära tio år sedan Banverket överlämnade järnvägsplanen till regeringen för tillåtighetsprövning enligt 17 kap. MB. Slutpunkten i målet sattes i december 2008. Det kan noteras att utredningens förslag endast marginellt kommer att förkorta miljöprövningen i liknande ärenden i framtiden.