

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

Tre alternativ för tillståndsprövning i förvaltningsmyndighet i första instans

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En effektiv överprövning

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

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

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

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

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

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

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

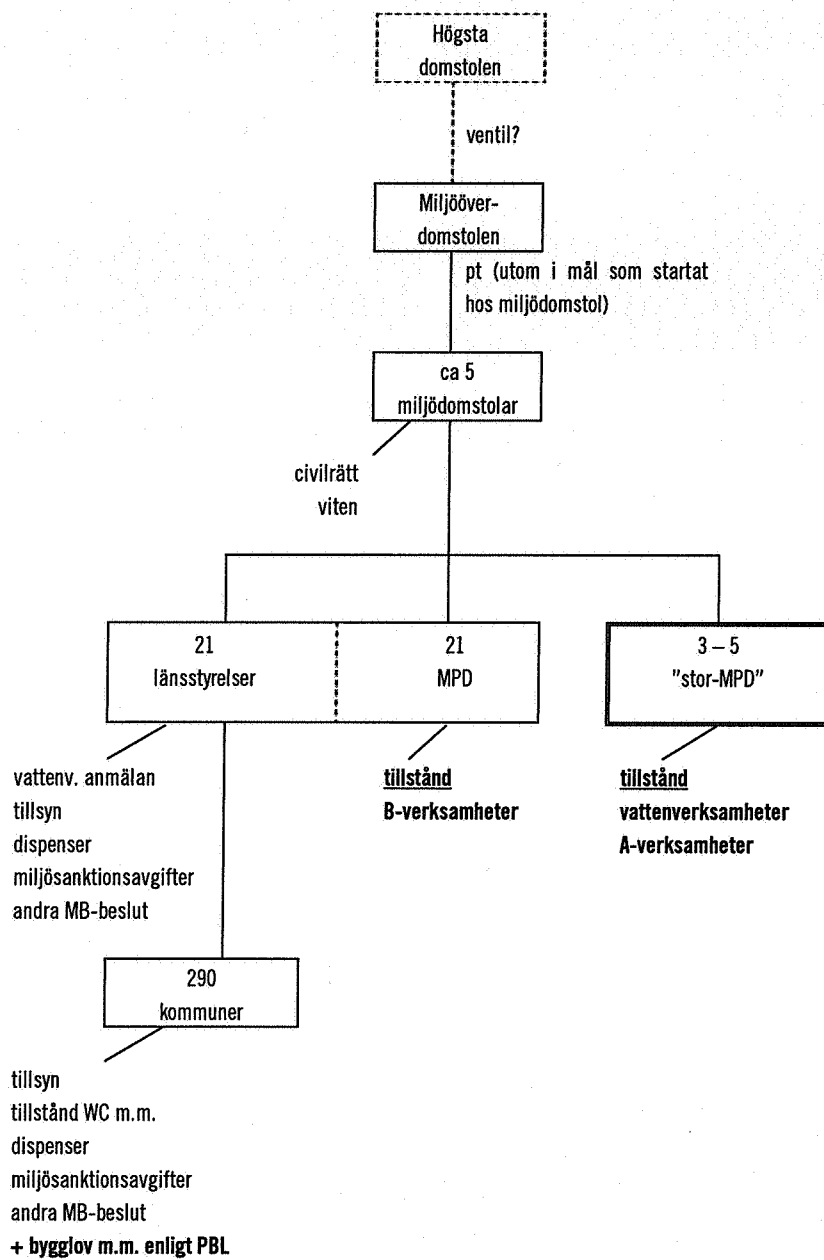
Det förslaget är en följd av PBL-kommitténs och Miljöbalkskommitténs gemensamma övergripande synsätt som innebär att det behövs en ökad samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken. En gemensam instansordning vid överklaganden skulle vara ett första steg för att närma de båda lagstiftningarna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

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

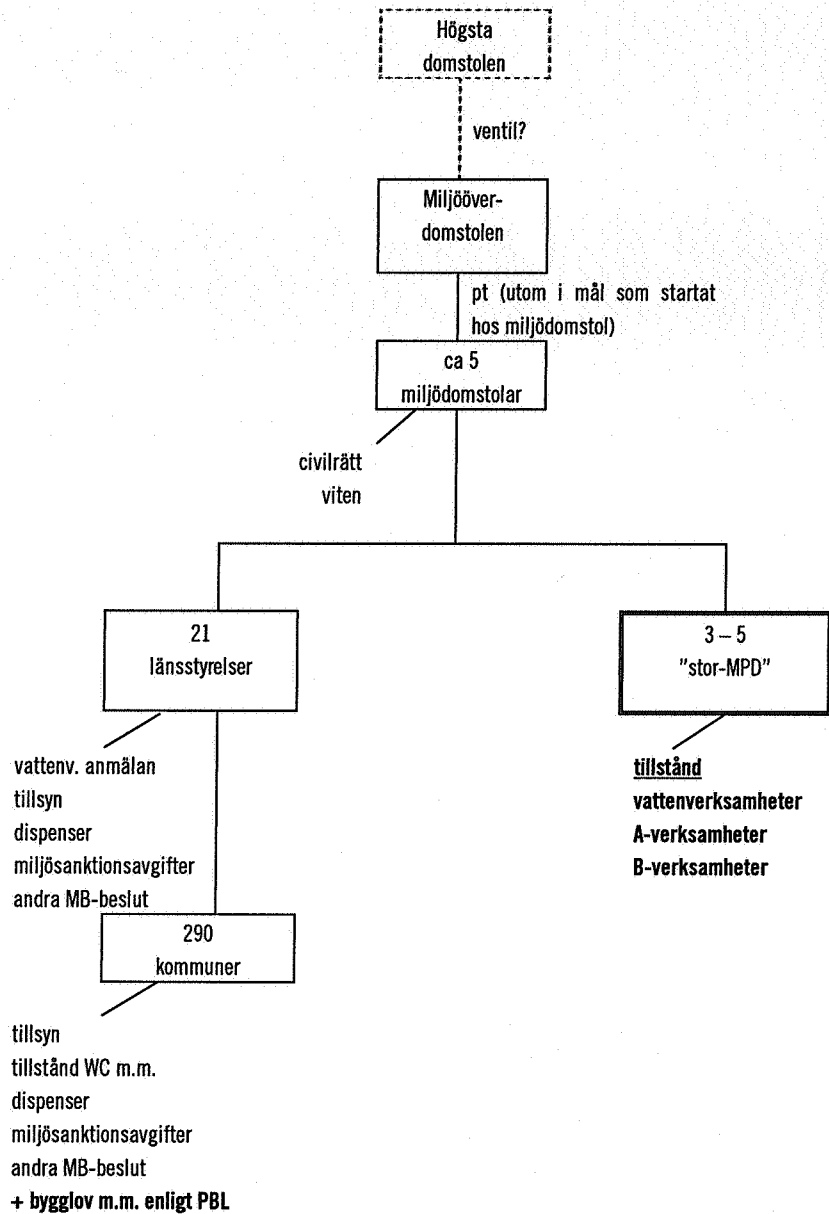
Våra förslag i sammanfattande skisser

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

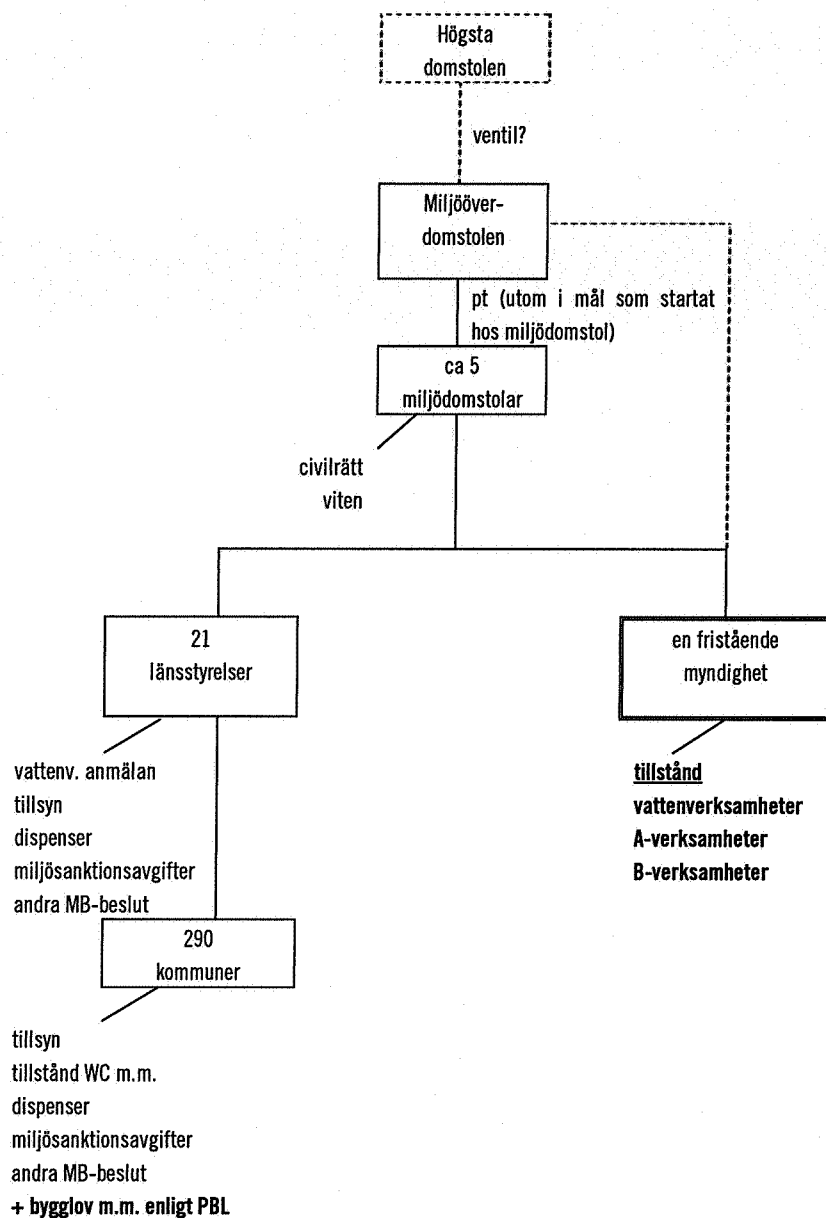
Skiss 1



Skiss 2



Skiss 3



Sammanfattning

PBL-kommittén har i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen. I uppdraget ingår bland annat att se över de olika planformer som finns i plan- och bygglagen (PBL), behandla frågor som rör kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning samt samordningen mellan PBL och annan lagstiftning. Uppdraget som helhet skall redovisas senast vid utgången av 2004. Detta delbetänkande behandlar principerna för en framtida prövningsorganisation och tar samtidigt upp möjligheterna till ökad samordning mellan PBL och miljöbalken. När det gäller frågorna som rör samordningen mellan miljöbalken och PBL har PBL-kommittén samarbetat med Miljöbalkskommittén. Samtidigt som PBL-kommittén lämnar detta delbetänkande lämnar Miljöbalkskommittén sitt delbetänkande Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation (SOU 2004:38) som innehåller principförslag om miljöbalkens prövningsorganisation. De delar av kommittéernas betänkanden som gäller samordning av miljöbalken och PBL har utarbetats gemensamt och är likalydande (kapitel 7 och kapitel 8, exkl. 8.3, i detta betänkande och kapitel 7 i Miljöbalkskommitténs betänkande).

Målsättningar för en ändrad prövningsorganisation

Målsättningarna för en ändrad prövningsorganisation är bl.a. att skapa en effektiv hantering som håller hög kvalitet och som innebär ett enkelt och överskådligt system för kommuner, myndigheter, näringsliv och enskilda.

Dagens instansordnings- och överprövningssystem

I dagsläget styrs instansordningen och överprövningens omfattning av vilka typer av beslut som fattas. Vissa beslut har karaktären av riktlinjer, framförallt beslut avseende översiktsplaner, och dessa överprövas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning. Kommunens beslut överklagas till länsrätt. Länsrättens avgörande kan sedan överklagas till kammarrätt och därefter till Regeringsrätten. I både kammarrätten och Regeringsrätten krävs att prövningstillstånd meddelas för att målet skall prövas i sak.

De flesta beslut som fattas med stöd av PBL innebär myndighetsutövning och följer då den prövningsordning som gäller för förvaltningsbesvär. Överprövning av detaljplaner sker genom en speciell form av förvaltningsbesvär. Det innebär bl.a. att kommunens beslut överklagas till länsstyrelsen och därefter till regeringen. För att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen när det gäller beslut om detaljplaner finns det en möjlighet att ansöka om rättsprövning hos Regeringsrätten. Bland de övriga besluten enligt PBL som följer prövningsordningen för förvaltningsbesvär är överklagande av bygglov vanligast. Dessa beslut kan överprövas i fyra instanser, varav två på länsnivå, först i länsstyrelserna och sedan i länsrätterna. Därefter finns det möjlighet att överklaga till kammarrätt och slutligen till Regeringsrätten. I båda instanserna krävs att prövningstillstånd meddelas för att målet skall prövas i sak.

Tankarna på en samlad instansordning är inte nya

Frågan om lämplig instansordning för överprövning av PBL-ärenden har utretts tidigare utan att det lett till några större förändringar. Det har i början av 1990-talet funnits tankar på att inrätta en särskild nämnd för överprövning av PBL-ärenden. Nämnden skulle få en sammansättning så att den skulle kunna jämföras med en domstol. I mitten av 1990-talet fanns även förslag om en samordnad överprövning av PBL- och miljöärenden. En förändring i PBL som genomfördes så sent som den 1 juli 2003 innebär att regeringen numera inte prövar överklaganden avseende lov, dvs. bygglov, rivningslov och marklov, utan prövningen sker i sin helhet i allmänna förvaltningsdomstolar.

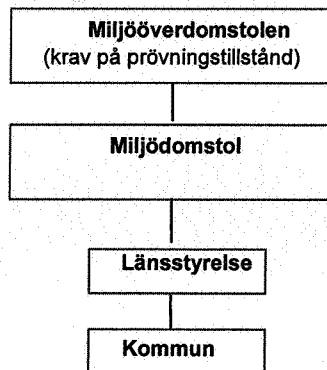
Problem som rör PBL-ärenden och ger anledning till förändringar

Dagens instansordningssystem för PBL-ärenden har kritiserats på flera punkter. Det finns sedan 1980-talet en allmän strävan att överklagandeärendena hos regeringen skall bli färre, vilket bl.a. ger anledning att se över möjligheterna att ytterligare minska antalet PBL-ärenden som regeringen handlägger. Det är också angeläget att avskaffa ordningen med den dubbla överprövningen på länsnivå. Det svåröverskådliga systemet för överprövningar i PBL-ärenden och de långa instanskedjorna upplevs som problem, särskilt ur ett medborgarperspektiv.

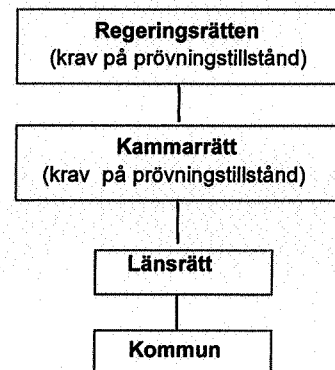
Långa handläggningstider, oklarheter när det gäller överprövningens omfattning och rätten att komma till tals i processerna är andra problem som har påtalats och som har viss koppling till instansordningen. Dessa frågor behandlas emellertid inte i detta delbetänkande utan först i slutbetänkandet.

För att komma till rätta med de problem som aktualiserats och som hör samman med prövningsorganisationen behöver organisationen förändras. PBL-kommittén har funnit det intressant att överväga olika alternativ när det gäller prövningsorganisationer och har valt att redovisa två modeller mer utförligt. Den ena modellen innebär att överprövningen för PBL- och miljöbalksärenden samordnas genom att överprövningen sker i länsstyrelser, utbyggda miljödomstolar och med Miljööverdomstolen i utbyggd form som sista instans (miljödomstolsalternativet). Den andra modellen innebär att allmänna förvaltningsdomstolar även fortsättningsvis skall avgöra PBL-ärenden, men länsstyrelserna skall då inte längre ingå i instanskedjan (förvaltningsdomstolsalternativet).

Modell 1
Miljödomstolsalternativet



Modell 2
Förvaltningsdomstolsalternativet



Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs syn på en samordning mellan PBL och miljöbalken

Miljöbalken och PBL har hittills utvecklats parallellt. De kopplas samman genom vissa bestämmelser, t.ex. 3 och 4 kap. miljöbalken, de s.k. hushållningsbestämmelserna. EG-rätten har gjort att kopplingarna blivit fler och utvecklingen inom EG-rätten kan antas leda till att behovet av samordning ökar.

De flesta åtgärder som skall prövas enligt PBL kräver inte någon prövning enligt miljöbalken. I många fall prövas emellertid samma åtgärder eller verksamheter enligt båda lagarna. Det uppkommer i sådana fall olika slag av praktiska samordningsproblem som det är angeläget att behandla. En effekt av uppdelningen mellan miljöbalken och PBL är att vissa frågor prövas dubbelt medan andra inte prövas i tillräcklig omfattning enligt någon av lagarna. Uppdelningen och krav på flera oberoende prövningar skapar en osäkerhet för såväl beslutsfattare som enskilda. Ett bygglov ger exempelvis ingen garanti för att en avsedd verksamhet kan bedrivas eftersom det också kan krävas tillstånd enligt miljöbalken och vice versa.

Strävan bör vara att successivt öka samordningen

Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén har gjort bedömningen att starka skäl talar för att man bör sträva efter att successivt öka samordningen mellan miljöbalken och PBL i syfte att få en mer ändamålsenlig och enhetlig tillämpning i sak. Förfarandet bör så långt möjligt vara samlat och enkelt, snabbt och smidigt, samtidigt som kraven på rättssäkerhet och demokratiskt inflytande bör tillgodoses. Med en mera samordnad prövning bör möjligheterna öka att förenkla prövningsförfarandet i dess helhet för både enskilda och myndigheter.

Kommittéernas uppfattning är att båda systemen kan gynnas av en sådan samordning. Genom ökad samverkan kan förståelsen för de olika systemens uppbyggnad öka samtidigt som onödig dubblerad hantering kan, åtminstone på sikt, undvikas.

Komplexa samordningsproblem talar för stegvisa reformer

Det är emellertid inte möjligt att nu binda sig för hur långt samordningen bör drivas. De svårigheter som möter vid en samordning av regelverken gör att det kommer att krävas noggranna överväganden inom de skilda områden som kan bli aktuella att samordna. Det är därför viktigt att förändringar inte genomförs för snabbt. Stegvisa reformer är därför att föredra.

Ett första steg bör vara en samordnad instansordning för överprövning

En strategisk fråga som kan vara lämplig att lösa i ett första skede är att samordna instansordningen för PBL- och miljöbalksärenden. En samordnad instansordning innebär inte ett ställningstagande till framtida samordning, men kan ge en grund för det fortsatta samordningsarbetet.

Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs gemensamma förslag till framtida prövningsorganisation

Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén har funnit att en samordnad överprövning av miljöbalks- och PBL-ärenden i utbyggda miljödomstolar kan vara ett första samordningssteg (miljödomstolsalternativet). I instanskedjan för PBL-ärenden kommer då länsstyrelserna att ingå i en sådan modell och Miljööverdomstolen, i en utbyggd form, bli sista instans. De PBL-ärenden som bör kunna överprövas i dessa domstolar är i vart fall i ett första skede de PBL-ärenden som i dag överprövas i allmänna förvaltningsdomstolar som förvaltningsbesvär, dvs. framför allt bygglov och förelägganden samt ansökan om uttag av tilläggsavgift som i dag görs hos länsrätt. De överklagade planärenden som i dag prövas av regeringen skulle också kunna tas om hand av den föreslagna nya samordnade prövningsorganisationen. Något ställningstagande i frågan om dessa planärenden behöver emellertid inte tas nu. PBL-kommittén anser att frågan om den framtida överprövningen av dessa ärenden bör övervägas ytterligare innan slutligt ställningstagande sker. De PBL-beslut som överprövas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning, bl.a. beslut avseende översiktsplan, bör också fortsättningsvis handläggas i förvaltningsdomstolarna.

Med en lösning av detta slag kan hanteringen av PBL-ärenden i domstol koncentreras, eftersom miljödomstolarna endast är 5 till antalet, mot de 23 länsrätter som i dag handlägger ärendena. Miljödomstolarna skulle få i princip ett dubblerat målantal men samtidigt troligen bättre möjligheter att prioritera handläggningen av PBL-ärenden än länsrätterna. Förutsättningarna för en enhetlig praxis i sådana frågor som kommer upp både enligt miljöbalken och PBL skulle öka genom att överprövningen samlas i samma instanskedja. Instanskedjan skulle dessutom bli kortare än i dag för det stora flertalet PBL-ärenden, dvs. byggloven. Dagens miljödomstolsorganisation är emellertid inte i alla avseenden anpassad till de krav som ställs på en organisation för prövning av PBL-ärenden. Det är därför nödvändigt att, vid en reform enligt denna modell, överväga domkretsindelningen, namnbyte på domstolarna och vilket kompetenstillskott som kan behövas i de utbyggda miljödomstolarna och i Miljööverdomstolen.

Överprövning i förvaltningsdomstol utan överprövning i länsstyrelse – ett tänkbart alternativ enligt PBL-kommittén

PBL-kommittén har utöver den modell som innebär en överprövning i miljödomstolar övervägt olika alternativ för att korta instanskedjan för PBL-ärenden, men valt att redovisa endast ett av dessa mer utförligt. Den modell som redovisas innebär en fortsatt överprövning i förvaltningsdomstolar men instanskedjan kortas genom att länsstyrelserna tas bort som överprövningsinstanser (förvaltningsdomstolsalternativet).

En sådan lösning skulle innebära att man kan säkra domstolsprövning i ett tidigare skede än i nuläget för det stora flertalet mål, dvs. framförallt byggloven. En fortsatt överprövning av PBL-ärenden i de allmänna förvaltningsdomstolarna skulle också stämma väl överens med den generella ordningen att myndigheters beslut överprövas i dessa domstolar. En sådan prövningsorganisation skulle dessutom ge en större spridning över landet än miljödomstolsalternativet.

En jämförelse mellan alternativen

De båda alternativa modellerna kan tillgodose olika krav på prövningar som kan ställas ur ett PBL-perspektiv. I miljödomstolsalternativet öppnar man för möjligheten till en mer långtgående samordning av miljöbalken och PBL utan att man för den skull behöver ta ställning till hur långt samordningen bör drivas vidare. I förvaltningsdomstolsalternativet får man i stället fortsättningsvis arbeta utifrån ett antagande om att utvecklingen får ske parallellt, men samtidigt sträva efter att onödigt dubblerad handläggning undviks. Eftersom en ökad samordning av miljöbalken och PBL är eftersträvarsvärd och ett första steg i en sådan samordning bör vara en samordnad överprövning och denna möjliggörs endast i miljödomstolsalternativet kan detta alternativ enligt PBL-kommittén anses vara något mer fördelaktigt än förvaltningsdomstolsalternativet. Valet av lösning är inte givet och därför anser PBL-kommittén att en remissbehandling bör föregå det slutliga ställningstagandet i fråga om lämplig instansordning för PBL-ärenden.

Konsekvenser av de olika modellerna

Oavsett vilken av modellerna som väljs – miljödomstolsalternativet med länsstyrelserna kvar som prövningsinstanser eller förvaltningsdomstolsalternativet utan länsstyrelserna i instanskedjan – blir det en instans mindre för det stora flertalet PBL-beslut som överklagas, i huvudsak bygglov. Därmed bör också den totala handläggningstiden för dessa ärenden minska.

En överföring av överprövningen av de aktuella PBL-ärendena till miljödomstolarna kommer troligen att ge en geografisk fördelning motsvarande dagens och därmed en ojämn fördelning över landet. Det innebär att Stockholms tingsrätt kommer att få den största delen mål, troligen en tredjedel av det totala antalet. Umeå och Östersunds tingsrätter kan antas komma att dela på en tiondel av målen medan Växjö och Vänersborgs tingsrätter delar på resten. Fördelningen behöver ses över i samband eventuella fortsatta överväganden avseende denna modell.