

Sammanfattning

Miljöprocessutredningen behandlar i detta huvudbetänkande organisatoriska och processuella frågor.

Om utredningens förslag genomförs förändras miljödomstolarnas arbetsuppgifter radikalt. För närvarande är ansökningsmålen, som domstolarna prövar i första instans, den tyngsta uppgiften. Det gäller tillståndsfrågor som rör större miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter.

I framtidens miljödomstolar kommer i stället prövningen av överklaganden att vara den dominerande uppgiften.

Miljödomstolarna ska även i fortsättningen vara inordnade i tingsrättsorganisationen. Inom denna organisation kommer dock miljödomstolarna att inta en särställning genom att i huvudsak vara inriktade på överprövning av beslut som har fattats av förvaltningsmyndigheter i första instans.

Förvaltningsmyndigheter som får till uppgift att pröva tillståndsfrågor måste motsvara högt ställda krav i fråga om organisation och kompetens. Grundläggande för den nya instansordningen bör vara att den kompetens som finns hos miljödomstolarna också ska finnas hos de förvaltningsmyndigheter som övertar vissa uppgifter från domstolarna. För detta krävs att myndigheterna liksom domstolarna har en hög grad av självständighet. De personer som är beslutsfattare bör vara sysselsatta på heltid med tillståndsärendena. Myndigheterna bör ha egen budget och bör genom att förfoga över egna medel kunna anställa personal i tillräcklig omfattning.

Utredningens direktiv kan uppfattas så att prövningsmyndigheterna ska tillhöra länsstyrelserna. Under utredningens gång har en ny myndighetsförordning trätt i kraft. Därigenom har den svenska myndighetsstrukturen getts en tydligare författningsmässig form. Under utredningsarbetet har olika uppfattningar framkommit om vilken konstitutionell ställning prövnings-

myndigheterna bör ha. De experter i utredningen som företräder verksamhetsutövarna har framhållit vikten av att myndigheterna i förhållandet till länsstyrelserna har en ställning som är helt självständig. Såväl under själva utredningsarbetet som i samband med remissbehandlingen av utredningens två första delbetänkanden har dessutom en viss skepsis uttryckts mot att överhuvudtaget ändra instansordningen för ansökningsmålen.

Enligt den nuvarande ordningen hanterar samtliga länsstyrelser, genom de till länsstyrelserna knutna miljöprövningsdelegationerna, tillståndsfrågor angående medelstora miljöfarliga verksamheter, s.k. B-verksamheter. I utredningens arbete har det rått enighet om att de förvaltningsmyndigheter som ska handlägga A-verksamheter och vattenverksamheter också bör ha ansvaret för B-verksamheterna. Därigenom kan kompetensen och resurserna för hanteringen av tillståndsärendena koncentreras och utnyttjas på ett rationellt sätt. Rättsligt sett blir prövningssystemet också tydligare. Gränsdragningsfrågor som finns med dagens uppdelning mellan A-verksamhet och B-verksamhet undviks. En verksamhet kan behöva prövas enligt både 9 och 11 kap. miljöbalken. Som exempel brukar hamnanläggningar nämnas. Med utredningens förslag främjas möjligheterna att handlägga sådana ärenden gemensamt.

Redan i inledningen av betänkandet konstaterar utredningen att det inte finns anledning att frånga förslagen i det andra delbetänkandet om miljödomstolarnas lokalisering och domkretsar. Liksom när det gäller miljödomstolarna kan dock i fråga om prövningsmyndigheternas verksamhet olika alternativ övervägas. Sedan flera år pågår utredningar och diskussioner om regioner och länsindelning. När beslut har tagits i dessa frågor kan möjligen en indelning utkristallisera sig som är lämpad även som distriktsindelning för prövningsmyndigheterna. Det finns dock inga sådana beslut att luta sig mot för närvarande. I stället bör prövningsmyndigheternas verksamhetsområden överensstamma med miljödomstolarnas domkretsar som anknyter till vattendistriktet och huvudavrinningsområdena. En prövningsmyndighet bör finnas i varje miljödomstols domkrets.

En prövningsmyndighet bör i beslutsfattandet vara helt självständig i förhållande till länsstyrelseorganisationen. I beredningsarbetet bör det vara möjligt för en prövningsmyndighet att utnyttja kompetensen hos personalen vid länsstyrelsernas miljöavdelningar. Vidare bör myndigheterna bedriva sin verksamhet i länsstyrelsernas

lokaler. Samarbetet bör ske i enlighet med särskilda avtal mellan provningsmyndigheterna och länsstyrelserna.

Utredningen föreslår att provningsmyndigheter ska finnas i Umeå, Östersund, Stockholm, Göteborg och Malmö. En provningsmyndighet bör heta koncessionsnämnd för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Med hänsyn till de delade meningar som finns om myndigheternas ställning i förhållande till länsstyrelserna har utredningen utformat ett alternativt författningsförslag som innebär att provningsmyndigheterna tillhör länsstyrelserna. Detta förslag finns som bilaga till betänkandet.

I de ansökningsmål om vattenverksamhet som handläggs vid miljödomstolarna har, till skillnad mot vad som gäller om miljöfarlig verksamhet, en skadelidande rätt att få ersättningsanspråk behandlade redan i samband med prövningen av tillståndsfrågan. Utredningens uppdrag är att utreda om ersättningsfrågorna ska prövas av miljödomstolarna eller av förvaltningsmyndigheterna. De vattenrättsliga ersättningsanspråken har under snart 100 år varit en stötesten när instansordningen för prövning av tillståndsfrågor för vattenverksamhet men också för miljöfarlig verksamhet har diskuterats.

När det gäller rättsliga problem och intresset av prejudikatbildning är vattenrättsliga ersättningsmål inte artskilda från andra civilrättsliga tvister. Starka skäl talar därför för att de vattenrättsliga ersättningsfrågorna inte ska omfattas av bestämmelsen i 23 kap. 8 § miljöbalken om förbud mot att överklaga Miljööverdomstolens avgöranden. Sådana avgöranden bör liksom andra hovrättsavgöranden vara överklagbara och bedömas av Högsta domstolen enligt de allmänna reglerna om prövningstillstånd.

Utredningen föreslår att ersättningsfrågorna ska prövas av miljödomstolarna och tillståndsfrågorna av koncessionsnämnderna. I princip ska alltså all tillståndsprövning föregå motsvarande prövning av de civilrättsliga ersättningsanspråken. Den föreslagna ordningen bör leda till att flertalet ersättningsfrågor kan göras upp i godo. Utredningen har funnit att den nu angivna ordningen är lämpligare för prövning av ersättningsanspråk med anledning av tillstånd till vattenverksamhet än ett förrättningsförfarande.

Liksom hittills bör fastighetsägare och andra sakägare kunna få sina kostnader för ombud m.m. i första instans ersatta. De föreslagna kostnadsreglerna är dock så utformade att ersättning inte ska

utgå för dubbla eller onödiga kostnader. Därigenom bör risken för onödiga processer i ersättningsfrågor kunna begränsas.

Utredningens förslag leder till att förvaltningsmyndigheternas prövning begränsas till de frågor av administrativ natur som måste bedömas innan en verksamhet kan få komma igång. Det gäller främst de olika skyddsåtgärder som kan krävas från ett samhälleligt perspektiv. Prövningen omfattar dock också de enskildas rättigheter att få komma till tals i angelägenheter som rör deras livsmiljö och deras möjligheter att fritt förfoga över sina egna fastigheter. Genom utredningens förslag likställs den vattenrättsliga prövningen med annan lagstiftning om markanvändning enligt principen att tillståndsprövningen ska ske hos administrativ myndighet och att ersättningsanspråk ska bedömas sedan talan väckts vid domstol.

Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet innefattar som nämnts inte ersättningsfrågor. Då inte heller vattenrättsliga ersättningsfrågor kommer att kunna tas upp av prövningsmyndigheterna främjar utredningens förslag en framtida samordning av 9 och 11 kap. miljöbalken.

Det är av fundamental betydelse att frågan om handläggningen av ersättningsanspråk får en lösning. Med hänsyn till intresset av att det finns ett tillräckligt underlag för den fortsatta beredningen av utredningens förslag har utredningen även i denna del utarbetat en alternativ lagtext som innebär att all prövning ska ske hos koncessionsnämnderna.

Markavvattning, som omfattas av bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken om vattenverksamhet, ska enligt utredningens förslag i huvudsak handläggas på samma sätt som för närvarande. All tillståndsprövning ska dock ske hos koncessionsnämnderna.

Enligt gällande regler handläggs fastighetsmål vid 25 fastighetsdomstolar, vilka liksom miljödomstolarna är tingsrätter i en särskild sammansättning. Av en rapport från Domstolsverket framgår att vissa fastighetsdomstolar har en så liten tillströmning av mål att det kan vara svårt för juristdomarna att upprätthålla den kompetens som krävs för en tillräckligt effektiv handläggning av målen. Det är bara i storstäderna som det finns tillräckligt antal mål hos fastighetsdomstolarna. Sakkunskapen vid handläggningen av fastighetsmålen finns främst hos de tekniska ledamöterna, fastighetsråden. Samtliga tingsrätter som har miljödomstolar har också fastighetsdomstolar. Miljömålen, fastighetsmålen och PBL-målen företer påtagliga inbördes likheter. Detta gäller såväl sakfrågorna

som processordningen. Mot den bakgrunden ser utredningen det som naturligt att föreslå att fastighetsmålen i framtiden ska handläggas vid de tingsrätter där det finns miljödomstolar.

Utredningens förslag är att domstolarna även framdeles ska benämnas miljödomstolar.

Regler för handläggningen av mål och ärenden, som enligt utredningens förslag ska hanteras av miljödomstolarna, finns för närvarande i ett flertal lagar. PBL-målen handläggs av förvaltningsdomstolar enligt förvaltningsprocesslagen. Fastighetsmålen handläggs av fastighetsdomstolarna enligt rättegångsbalken samt enligt särskilda regler i fastighetsbildningslagen och i lagen om domstolar i fastighetsmål. För målen enligt miljöbalken tillämpas såväl rättegångsbalken som förvaltningsprocesslagen. Enligt utredningens direktiv krävs det synnerligen starka skäl för att de processuella regler som tillämpas av förvaltningsdomstolarna ska användas i miljödomstolarnas verksamhet, då dessa domstolar ingår i tingsrättsorganisationen. I stället bör enligt direktiven redan från början de processuella regler tillämpas som är särskilt lämpade för miljödomstolarnas verksamhet. Det reglerna ska gälla avser i princip domstolarnas sammansättning, handläggningen av målen samt rättegången i överinstanserna.

Det är inte lämpligt att alla processuella regler finns samlade i miljöbalken. Utgångspunkten bör i stället vara att lagen om domstolar i fastighetsmål ersätts av en ny lag om miljödomstolar. En sådan lag bör som nyss framhållits innehålla särskilda regler om domstolarnas sammansättning. Vidare bör lagen innehålla bestämmelser om domstolarnas inbördes behörighet. Miljödomstolen bör vara behörig att pröva en sak om verksamheten eller motsvarande finns inom domstolens domkrets.

För de mål som inleds genom att talan väcks vid domstolen bör förutom reglerna om sammansättning och om behörighet rättegångsbalkens regler om handläggningen av dispositiva tvistemål gälla. För talan om utdömande av vite bör liksom vid de allmänna domstolarna i övrigt reglerna om handläggning av bötesmål gälla.

När det gäller handläggningen av överklagade mål har förvaltningsprocesslagen tillämpats av förvaltningsdomstolarna i mål enligt PBL och av miljödomstolarna. Detta har, såvitt utredningen kunnat utröna, fungerat väl. I förvaltningsprocesslagen finns dock ett antal bestämmelser som inte tillämpas av miljödomstolarna. Med hänsyn till den speciella karaktär målen hos miljödomstolarna har, särskilt när fastighetsbildningsmålen kommer in i bilden,

behövs ett antal regler som är utformade särskilt för miljödomstolarnas behov.

För fastighetsbildningsmålen gäller ett principiellt huvudförhandlingskrav. Flera undantag gäller dock från rättegångsbalkens principer om muntlighet och omedelbarhet. Detta leder till slutsatsen att det finns förutsättningar för att tillämpa handläggningsregler enligt vilka alla mål som överklagas till de nya miljödomstolarna avgörs utan huvudförhandling.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att handläggningen av överklagade mål ska följa regler som är utformade med hänsyn tagen till de speciella förhållanden som kännetecknar miljödomstolarnas verksamhet.

Utredningen har funnit att det inte finns behov av att nämndemän deltar i miljödomstolens avgöranden.

Vid miljödomstolen ska det finnas juristdomare, tekniska ledamöter och särskilt förordnade ledamöter med sakkunskap inom domstolarnas verksamhetsområde. Med hänsyn tagen särskilt till vissa mål enligt PBL bör det finnas regler om att en lagfaren domare ensam får avgöra bl.a. mål av enkel beskaffenhet och även vidta förberedande åtgärder. I mål som avgörs efter huvudförhandling, dvs. mål som inleds genom att talan väcks vid miljödomstolen, bör det liksom hittills krävas att fyra ledamöter deltar i ett avgörande. Detsamma gäller avgöranden i sak av tillståndsfrågor. I övrigt bör miljödomstolen kunna vara domför med två ledamöter. Dessutom föreslås regler om förstärkt sammansättning. När två eller flera ledamöter deltar i ett avgörande bör minst en av ledamöterna vara teknisk ledamot eller särskild ledamot.

De mål som överklagas till miljödomstolen kommer att vara av skiftande karaktär. Reglerna om miljödomstolens sammansättning bör därför vara så flexibla som möjligt. En jurist bör alltid vara beslutsfattare om det inte är fråga om åtgärder som får vidtas av kanslipersonal. Med hänsyn till miljödomstolens särpräglade uppgifter är det naturligt att en teknisk ledamot eller en särskild ledamot deltar i ett avgörande som beslutas av två eller flera ledamöter. Vid huvudförhandling och vid avgörande i sak av tillståndsfrågor bör miljödomstolen som huvudregel vara domför med fyra ledamöter. I övrigt bör två ledamöter vara tillräckligt. Utredningen anser att lagtexten därutöver inte bör innehålla detaljerade regler om domstolarnas sammansättning utan den saken bör överlämnas åt domstolen att avgöra i syfte att domstolen i varje

enskilt fall ska ha den lämpligaste sammansättningen. Således bör det inte uteslutas att miljödomstolen består av två juristdomare i mål med tyngdpunkt i rent rättsliga frågor.

För Miljööverdomstolens vidkommande åsyftar utredningen inga i sak ändrade handläggningsregler i förhållande till vad som redan gäller enligt miljöbalken. Detta innebär att Miljööverdomstolen i mål som inletts genom överklagande till miljödomstolen ska tillämpa samma handläggningsregler som miljödomstolen.

När det gäller rättegången i överinstanserna har alltså utredningens arbete inte gällt handläggningsreglerna i någon större utsträckning. Det är i stället prejudikatbildningen som har varit huvudfrågan.

De mål som överklagas till miljödomstolen får för närvarande inte överklagas till Högsta domstolen från Miljööverdomstolen. Statsmakternas uttalade avsikt är att detta som huvudregel ska gälla även när PBL-målen ska handläggas av miljödomstolen. Detta innebär bl.a. att målen ska anses tillräckligt genomgångna från rättssäkerhetssynpunkt efter prövning av en förvaltningsmyndighet och två domstolsinstanser. En fördel med detta är också att det kan ingå tekniskt sakkunniga ledamöter i samtliga instanser. Som framgår av utredningsdirektiven finns det även vad gäller dessa mål behov av avgöranden i högsta instans till vägledning för rättstillämpningen. För att ett avgörande ska få en sådan betydelse är det viktigt att domar meddelas så snabbt som möjligt. Det är också angeläget att de mål som tas upp till prövning av Högsta domstolen är renodlade prejudikatfall. Ett system enligt vilket behovet av vägledning för rättstillämpningen kan tillgodoses genom avgöranden av den högsta domstolsinstansen ligger också i linje med statsmakternas syn på rollfördelningen mellan en hovrätt och Högsta domstolen. En hovrätt ska vara en granskande och korrigerande instans vid prövningen av underrätternas avgöranden. Avgöranden som leder rättstillämpningen ska i första hand beslutas av Högsta domstolen. Utredningens förslag är mot angiven bakgrund att Miljööverdomstolen får överlämna ett mål till Högsta domstolen om målet innehåller en fråga vars avgörande kan vara till vägledning för rättstillämpningen. Om ett mål överlämnas till Högsta domstolen ska denna domstol i vanlig ordning göra en prövning av frågan om prövningstillstånd. Om Högsta domstolen inte meddelar prövningstillstånd ska målet lämnas tillbaka till Miljööverdomstolen för avgörande.

Även om de mål som är av prejudikatnatur i första hand bör prövas av Högsta domstolen, finns det ett behov av att principiellt viktiga mål som överklagas till miljödomstolen kan avgöras av Miljööverdomstolen med en förstärkt sammansättning. Det kan gälla mål som tagits upp av Miljööverdomstolen som gransknings- eller ändringsfall men som under handläggningen i Miljööverdomstolen visat sig innehålla en principiellt viktig fråga. Särskilt gäller detta om det är lämpligt att målet avgörs av en domstol där det finns ledamöter med teknisk sakkunskap. I principiellt viktiga mål bör därför Miljööverdomstolen kunna ha en sammansättning med sju ledamöter, av vilka minst fem ska vara ordinarie lagfarna domare. Därigenom tillgodoses det behov av prejudikatbildning som kan finnas även i de mål där det förutom rent rättsliga överväganden behövs en omfattande utredning och prövning i sak.

Utredningen har i sitt första delbetänkande bedömt konsekvenserna av att PBL-målen flyttas till miljödomstolarna. Denna ändring av instansordningen medför vissa kostnader för miljödomstolarna. Samgåendet med fastighetsdomstolarna bedöms få betydligt mindre omfattande konsekvenser. Genom att prövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter flyttas till förvaltningsmyndigheter uppkommer vissa besparingsmöjligheter för miljödomstolarna. Totalt sett bör den ändrade instansordningen medföra minskade kostnader för domstolsorganisationen i dess helhet. Dessa besparingar bör komma koncessionsnämnderna till godo. När prövningen av B-verksamheter flyttas till ett mindre antal myndigheter bör motsvarande medelsöverföring äga rum inom förvaltningsmyndigheternas organisation. Utredningens förslag leder till en koncentration av resurserna inom domstolsorganisationen och inom förvaltningsmyndigheternas organisation. Uppenbart medför detta möjligheter till en handläggning som är mer rationell och snabbare än vad den nuvarande organisationen medger samtidigt som förutsättningar finns för att tillgodose högt ställda rättssäkerhetskrav. Enligt utredningens bedömning leder detta på sikt till avsevärda besparingar.

I sin helhet uppnås genom förslagen ett förbättrat prövningsförfarande. Utredningens förslag kommer inte att medföra några negativa konsekvenser på lång sikt.